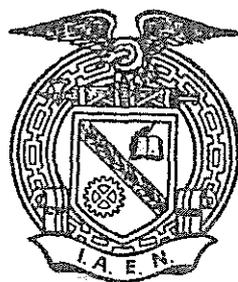


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

XIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA NACIONAL DE ALMA-
CENAMIENTO Y COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGRO-
PECUARIOS Y AGROINDUSTRIALES ,
ING. EDUARDO URRUTIA CUEVA

1991-1992

AGRADECIMIENTO

A LOS QUE CREEN EN LA CAPACITACION
A MI FAMILIA, POR SU APOYO
AL IAEN, POR SU CONFIANZA Y APORTE
AL DR. RENE CARRASCO, ASESOR DE LA
INVESTIGACION.

I N T R O D U C C I O N

Los países de América Latina se inscriben en el nuevo esquema mundial como un conjunto de naciones que no han llegado a niveles adecuados de desarrollo; más aún, presentan un deterioro sistemático de las condiciones de vida de grandes sectores de la población, a lo que se agrega el grave problema de la Deuda Externa, pesada carga que limita la reactivación económica, reduciendo la inversión productiva y de índole social, lo que afecta a la soberanía de estas repúblicas y acentúa la dependencia con los centros económicos mundiales.

En este marco los países latinoamericanos en el afán de resolver sus crónicos desequilibrios macroeconómicos y ajustarse a los condicionantes de los organismos crediticios internacionales, han adoptado una serie de programas de ajuste con diversos enfoques y resultados, desde medidas de shock o de tipo gradualista. Dentro de estas medidas destacan las de privatización o desregulación de las Empresas Públicas, en cuyo contexto se realiza la presente investigación aplicada a una Empresa de comercialización agropecuaria del Ecuador.

Es conocido por todos que no hay ninguna organización tan importante y decisiva como el Estado para determinar la prosperidad de una nación; por lo tanto la eficiencia en su accionar es vital para nuestra economía, siendo necesario que el Estado haga eficazmente todo lo que debe hacer, lo que dependerá de las necesidades de la sociedad que le toca administrar.

En torno a la solución de este problema, existen dos líneas de pensamiento: los que sostienen que es posible mejorar la eficiencia de la empresa pública, mediante la incorporación de nuevas técnicas de gestión y una

administración moderna, similar a la de las empresas privadas; y los que niegan esta posibilidad, afirmando que las empresas de propiedad del Estado son entes públicos en los que la toma de decisiones está politizada, por lo tanto el Estado carece de capacidad gerencial, que la única solución es adaptar su conducta al mercado mediante la privatización. Cualquiera sea el camino elegido, éste será producto de un detallado y profundo análisis de la situación de las empresas de propiedad del Estado y valorar justicieramente su verdadero aporte al desarrollo nacional.

Vale enfatizar la gran importancia que tiene el Sector Agropecuario en la economía del Ecuador, ya como fuente de empleo, como generador de divisas para financiar el Desarrollo Nacional y particularmente por la provisión de alimentos para la población y de insumos para la agroindustria e industria. Esta última función la debe efectuar de manera oportuna, suficiente y en condiciones de calidad que aseguren el bienestar de la población. Para cumplir con estos objetivos, en el contexto de la Planificación para el Desarrollo, la ENAC como entidad de derecho público se inscribe en el subsector de apoyo a la producción agropecuaria en la condición de organismo adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con la función de regular el mercadeo de productos agropecuarios y agroindustriales en el marco de la Ley de Defensa del Consumidor y en la política de precios de sustentación. Esta entidad que fue creada hace dieciocho años, con el tiempo ha limitado significativamente su cobertura comercial a contados productos y a montos relativamente pequeños de intervención, presentando severos déficits por el efecto del traslado de subsidios tanto a productores como a consumidores, constituyendo el denominado "COSTO SOCIAL". Lo anterior determinó una baja eficiencia administrativa y motivó la crítica de varios sectores

involucrados en la comercialización agropecuaria, para modernizar su gestión o transferir sus facultades y activos al sector privado.

El presente Trabajo de Investigación Individual tiene como propósito fundamental iniciar el análisis y la discusión sobre la eficacia en el cumplimiento de las funciones institucionales asignadas a la ENAC y buscar alternativas para regular el mercadeo agrícola, en el marco de la modernización administrativa o privatización del comercio de granos básicos.

C A P I T U L O I

LA MODERNIZACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL ESTADO

1. GENERALIDADES

El Estado en América Latina evolucionó de manera distinta a la del Estado capitalista liberal desarrollado; fue determinante la ausencia de grupos empresariales fuertes y dinámicos, con proyectos y objetivos nacionales definidos, lo que determinó que el Estado quede a cargo de la mayor parte de los esfuerzos orientados al desarrollo como: la planificación, la regulación de relaciones sociales, la intervención en opciones productivas y comerciales para motivar o racionalizar la actuación de los agentes sociales. Este modelo de Estado se constituyó en un actor social más y en un verdadero sustituto de la clase dominante, cuyas características han sido la restringida participación social en las decisiones y la generación de conductas autoritarias, burocráticas y tecnocráticas.

A este modelo de Estado se lo puede considerar como producto del nacionalismo político que duró hasta 1973 y que fue "exportado" desde Europa y encontró terreno propicio en América, manifestándose en múltiples regulaciones como la nacionalización de empresas y servicios públicos, etc.

El actual modelo de Estado resulta escaso para la época, los rasgos generales que le alejan del deber ser se señalan a continuación:

- Exagerada rigidez que impide el esfuerzo participativo de la colectividad.

- El centralismo como rasgo del Estado Absolutista, que

estimula la administración por desconfianza; el presidencialismo; el manejo cupular de los partidos políticos; el clientelismo; el paternalismo y la injusta distribución de los recursos e ingresos.

- El autismo caracterizado por la poca importancia que presta el Estado a la sociedad.
- Aumento de la desigualdad social y económica; baja participación social.
- Obsolescencia del proceso de toma de decisiones, por el énfasis en los procesos burocratizados.
- Dificultad en las tareas de control que abrió las puertas al abuso, extorsión e ineficiencia.

En América Latina entre 1975-82 se llevó a cabo un gran intento de liberalización de los mercados y de minimización del papel del Estado, incluyendo la disminución de sus inversiones; los resultados no fueron satisfactorios pudiendo decirse que gran parte de la crisis social y económica salió del gran auge que tuvo el neoliberalismo, que desorganizó y desmoralizó el sector financiero, desanimó la industrialización, estimuló el endeudamiento externo y agravó la mala distribución del ingreso y la pobreza; una sociedad así será más fluida y transparente como dicen los economistas de la Escuela de Chicago, pero más frágil como expresión de la Democracia.

2. EL ESTADO EMPRESARIO.- CASO ECUATORIANO

Entre 1930-40 aparecieron las primeras empresas estatales vinculadas con la producción de bienes y

servicios, como la "Cemento Nacional", el Ingenio "San Carlos" y la Empresa Nacional de Correos. En la década de los cuarenta se fundaron dos empresas: "LIFE" y Abonos del Estado; en los cincuenta se crearon nueve empresas y en los setenta 36 empresas; esto se justificó por el auge bananero, que reveló la sustitución de un estado liberal por uno keynessiano asistencialista, que sirvió para aumentar las posibilidades de empleo de la clase media.

En los años setenta, como consecuencia del BOOM PETROLERO, se consolidó el modelo de crecimiento "Hacia Adentro", se produjo un aumento sin precedentes de las empresas públicas, al considerarlas el motor del desarrollo económico del país. En estos años el Estado incursionó en la regulación del mercadeo de productos e insumos agropecuarios y en la comercialización de alimentos básicos, directamente vinculados con la economía familiar, mediante la creación de la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios y Agroindustriales ENAC y la Empresa Nacional de Productos Vitales ENPROVIT.

De esta manera al entrar en vigencia la Constitución Política de la República de 1978 ya estuvo en marcha todo un sistema empresarial del Estado, con más de cien empresas establecidas desde 1927 en el que se creó el Banco Central del Ecuador.

La mencionada Constitución indica que el Estado ejerce su actividad en las ramas empresariales que por su trascendencia y magnitud puedan tener decisoria influencia económica y política y requieran orientarse hacia el interés social; pudiendo delegar a la empresa privada el ejercicio de los campos que le competen en

casos excepcionales. Lo anterior sentó las bases jurídicas de la posibilidad de privatización de las empresas públicas.

En general se puede establecer que la intervención empresarial del Estado Ecuatoriano, ha desarrollado un proceso burocrático con racionalidad y funcionalidad aparentes, con arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado ha sido la ineficiencia; con actuaciones alejadas de la realidad; con sumisión exagerada a los regímenes de turno y grupos de poder; ineficaz rutina administrativa; dilación en las decisiones; evasión de responsabilidades; grandes déficits operacionales que las constituyen en causales de desequilibrios fiscales, ineficiencia y fuente de desigualdad entre los ecuatorianos.

Por lo tanto las empresas públicas en su accionar ha evidenciado múltiples debilidades, como la posesión de poderes monopólicos; la protección contra el ingreso de nuevas empresas; la falta de claridad y la incongruente persecución de objetivos; la reiterada interferencia gubernamental; los subsidios cruzados no examinados; la exagerada influencia de los sindicatos; limitado crecimiento y en suma bajas productividad y utilidades. Es necesario puntualizar que la regulación estatal minuciosa de las actividades económicas, inevitablemente creó oportunidades para los sobornos y la corrupción; por lo tanto se puede sostener que los resultados de las empresas estatales no han sido en absoluto los que se esperaban.

3. LA MODERNIZACION DEL ESTADO

La Modernización del Estado se constituye un proceso ineludible con el que se trata de volver al concepto clásico de Estado, es decir que se encargue de las acciones fundamentales para la consecución del bien común, sin afectar las garantías individuales y la naturaleza del mercado, requiriéndose por lo tanto de un Estado Moderno que solucione las prioridades más urgentes, para que los sectores productivos actúen libre y eficientemente.

Si se define por Modernización las transformaciones que el Estado realiza de acuerdo con las circunstancias o impulsado por adelantos ideológicos; por lo tanto la Privatización podría considerarse una modernización, que busca devolver a la empresa privada aquellas actividades que el Estado se vio obligado a intervenir.

De esta manera el Estado debe ceder las funciones que le son inherentes, siempre y cuando esas se desempeñen en forma eficiente y sin perder de vista a los Objetivos Nacionales Permanentes.

En suma el Estado debe reorientar su quehacer adquirido, centrando su accionar en las tareas propias, las cuales deberá cumplirlas eficientemente, sin que ello implique que el Estado ceda sus funciones esenciales como la Seguridad y Defensa Nacionales, la Seguridad Interna, el control de la violencia y el narcotráfico.

La modernización del Estado plantea la urgencia de crear una administración pública profesionalizada, al estilo de las gerencias de la empresa privada y descontaminada de los vaivenes de la Política.

Finalmente es necesario anotar que la discusión actual no es en torno a la existencia del Estado o a su tamaño, sino a la capacidad para lograr los grandes objetivos que le son asignados y a la eficacia y eficiencia para dirigir y estimular el desarrollo económico y social del país.

4. LA PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

4.1. GENERALIDADES

En América Latina el proceso de privatización ha sido lento y limitado, no sólo por la poca voluntad de los gobiernos para deshacerse de sus empresas, que generalmente han servido como "Botín Político" sino particularmente por la limitada capacidad del sector privado para absorber las industrias y los servicios transferibles, a lo que se suma el poco interés de los hombres de negocios por las empresas estatales debido a su escasa rentabilidad y a la gran magnitud del capital a invertirse. Si bien debe considerarse la maximización de las ganancias como criterio fundamental para la privatización, también debe pensarse que el Estado debe tener bajo su control los sectores y empresas estratégicas para alcanzar el desarrollo económico.

La Teoría de la Privatización ha adquirido fuerza propia y en algunos círculos le dan alcances muy grandes. Se ha convertido en una teoría de la sociedad y en una nueva forma de presentar al neoliberalismo: hay que combatir la hipertrofia del Estado y su interferencia en la vida económica; hay que empequeñecer lo más posible al Estado y devolverle al sector privado su capacidad creadora productiva, ésta es la esencia doctrinaria del nuevo individualismo.

En el Ecuador la experiencia en cuanto a procesos de privatización de grandes conglomerados de empresas estatales no es muy rica, por cuanto el tamaño mismo del aparato estatal, aunque desproporcionado para algunos, nunca llegó a niveles comparables con los existentes en otros países latinoamericanos, por supuesto guardando las proporciones.

En 1989 la Corporación Financiera Nacional vendió tres empresas de su propiedad. Otro caso de privatización es el de INECEL, empresa estatal que asume la mayor parte de la generación eléctrica a nivel nacional, pero prácticamente todo el proceso de comercialización se encuentra en manos de una serie de empresas de carácter privado, en las cuales usualmente participan como accionistas minoritarios los gobiernos seccionales tales como los Municipios.

4.2. NATURALEZA Y FINES DE LA PRIVATIZACION

En la última década gran número de países han iniciado programas de privatización para disminuir los altos costos del gobierno y aumentar la eficacia de sus acciones en el cumplimiento de los objetivos prioritarios, por lo tanto se busca la mejor contribución de las empresas estatales al bienestar nacional. Sin lugar a dudas los planes de privatización que mayor éxito han alcanzado debieron ubicar a este proceso en el contexto de la estrategia de desarrollo nacional.

De otro lado en los últimos años muchos documentos de los organismos internacionales de financiamiento y de apoyo al desarrollo han recalcado las virtudes de la privatización y de la liberalización económica; estas

posiciones relativas han calado hondo en muchos países del tercer mundo, en su actitud frente al rol del estado en la economía.

La privatización por tanto no es un fin en sí misma, sino que actúa como medio para que una empresa estatal contribuya del modo más eficaz, con el menor costo posible, al desarrollo nacional y a la distribución equitativa de los ingresos.

4.3. CONCEPTO DE PRIVATIZACION

La palabra privatización reivindica la idea de que el Estado todo lo hace mal y la iniciativa privada todo lo hace bien, provocando una gran confusión y podría debilitar a la sociedad democrática e individual que supone defender. Puede hacer pensar erróneamente que la pobreza y el subdesarrollo son el resultado de la excesiva presencia del Estado.

Esta palabra ha resistido al fracaso de la políticas neoliberales en la mayor parte de los países capitalistas; parte del supuesto que las fuerzas del mercado asignarán los recursos óptimamente y lograrán el más conveniente nivel de actividad. Se concentra en la idea de que al trasladar al sector privado las empresas estatales estas disminuyen en número y en tamaño, la economía soltará amarras y se volverá mucho más próspera. Con la motivación que se describe a continuación se señalan algunas definiciones:

- "Convertir en privado, especialmente traspasar una empresa o industria del control de la propiedad pública a la privada".
- "Es el acto de reducir el papel del gobierno o

aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes".

- "Apropiación privada de un beneficio derivado de la existencia de bienes, de servicios públicos o comunales, sin pagar el coste correspondiente".

- La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo -SENDA-, establece el siguiente concepto: "Genéricamente debe entenderse por privatizar, toda decisión que retira a una actividad de la exclusividad de la gestión pública"; amplía al concepto indicando como: "La apertura y transferencia de propiedad, funciones y atribuciones estatales a la iniciativa de empresarios, obreros, empleados, profesionales, técnicos, inversionistas grandes y pequeños y en general a todo el sector no gubernamental de la sociedad".

4.4. ¿QUE ES LA DESRREGULACION?

La desrregulación o eliminación de trabas que impiden o dificultan la competencia, es sin duda una condición necesaria en todo proceso de privatización que en última instancia, busca restituir el principal objetivo de preservar el nivel de bienestar del consumidor; con la desrregulación se posibilita la competencia en un conjunto de actividades que gozaban de una situación de monopolio.

Por lo tanto la Desrregulación se convierte en un instrumento para alcanzar los objetivos de la Política Económica como la estabilidad monetaria, el mejoramiento de la distribución del ingreso, genera una mayor competencia, eficiencia, crecimiento económico y

bienestar social.

De otro lado la Secretaría de Desarrollo Administrativo del Ecuador -SENDA-, señala que DESINVERSION es el proceso sistemático de retiro de las colocaciones o inversiones en patrimonios empresariales que el Estado ha efectuado en una época determinada y en base a distintas finalidades.

4.5. EL PROCESO DE PRIVATIZACION

La Privatización comprende un conjunto de decisiones, que van más allá de la mera transferencia de la propiedad o del control de actividades públicas al sector privado de la economía, este proceso abarca las etapas siguientes:

4.5.1. Desregulación o liberalización del sistema económico.

4.5.2. Transferencia de propiedad de activos (acciones, bienes, etc.).

4.5.3. Evaluación y gestión privada de las empresas y entidades públicas.

El mencionado proceso no deberá olvidar que las experiencias privatizadoras de Gran Bretaña o Francia, implicaron procesos que no pueden aplicarse en el Tercer Mundo en donde las decisiones políticas desafían a la lógica. Por lo tanto es imperioso que en primer lugar se logre un contingente político favorable para la privatización, nada puede lograrse sin el consenso popular y sin el apoyo de las diversas capas burocráticas; en segundo lugar es vital obtener el patrocinio de los empleados públicos, los más firmes opositores a la privatización, ofreciéndoles seguridad laboral, salarios adecuados, alternativas de trabajo y

participación accionaria preferencial, por tanto, eliminar la angustia del desempleo, nombrar ejecutivos afectos a la privatización y condicionar los honorarios a los consultores a cargo del estudio al final del proyecto para asegurar la continuidad y éxito del mismo. En tercer lugar permitir que la venta sea realizada de la forma más transparente posible, mediante los procedimientos más idóneos de licitación pública y estar necesariamente motivada por los beneficios que la transacción traerá a la economía global.

En cuarto lugar deberá comenzarse con planes sencillos y dejar los más difíciles para después; el llamado "efecto demostración" es de una importancia crítica. Por lo tanto el éxito o fracaso del primer intento determinará el futuro del programa de privatizaciones, por lo tanto deberá tomarse muy en cuenta que si falla una experiencia privatizadora, es muy posible que no exista una segunda oportunidad en mucho tiempo.

4.6. JUSTIFICACION DE LA PRIVATIZACION

El proceso de privatización regularmente responde a las razones siguientes:

4.6.1. Razones Financieras o de "Caja"

La privatización proporciona una entrada puntual de recursos financieros y reduce las necesidades futuras de financiación pública, a lo que se agrega los factores y condicionantes de los organismos multilaterales y bilaterales de crédito, que normalizan y restringen los préstamos a países y empresas que evidencian déficits crónicos y situaciones contables no transparentes.

4.6.2. Razones Económicas

Los procesos de privatización se conciben como un medio para mejorar la eficiencia asignativa o sea la relacionada con los niveles de competencia del mercado; es la eficiencia organizativa que busca la utilización óptima de los recursos disponibles asignados a la unidad productiva y en particular para facilitar la adaptación de las empresas al nuevo entorno económico.

4.6.3. Razones Políticas

En el contexto de la globalización de la economía mundial y de la transnacionalización financiera, asistimos a una creciente reivindicación de la iniciativa y de la propiedad privada; este planteamiento destaca los valores del individualismo en un marco de propiedad privada, mercado libre y acción limitada del gobierno. En la siguiente sentencia se sintetiza esta tendencia ideológica: "El mejor gobierno, es el menor".

El licenciado Marco López Agüero Ex-Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, dijo que la privatización de instituciones y servicios públicos es un asunto que debe mirarse con mucha cautela; ella vista con seriedad y responsabilidad, podría ser un medio importante para mejorar la eficiencia y eficacia del sector público.

Es importante establecer criterios para dilucidar las ventajas y desventajas que entraña este importante proceso de reactivación económica; por lo tanto deberá evitarse por todos los medios posibles causar perjuicios, desconcierto y pánico a los empleados y

trabajadores involucrados por la forma o alcance de los cambios.

De otro lado es necesario señalar algunos requisitos que deberán observarse en los procesos de privatización o traslado de la actividades del sector público al sector privado:

- Debe evidenciarse objetivamente que la actividad o servicio es ineficiente e ineficaz.
- Debe buscarse la certeza de que la privatización hará más eficiente y eficaz la actividad.
- Debe garantizarse que la privatización no menoscabará la calidad de la actividad o servicio.
- Debe asegurarse que la privatización no creará o fortalecerá grupos de privilegio o tendencias monopólicas.
- Debe asegurarse que esta medida traerá ahorros netos en el gasto público.
- Debe estudiarse caso por caso en lugar de tomar decisiones de tipo general sobre privatizaciones.
- Las decisiones sobre privatización deben ser tomadas en base a informes objetivos, que incluyan la opinión de los trabajadores afectados y de los agentes vinculados con la actividad.
- Debe garantizarse la estabilidad y la cesantía de los trabajadores en base a la ley y a los pactos vigentes.
- Debe darse asistencia técnica a los organismos que se formen y capacitación a los trabajadores que se hagan cargo de las actividades o servicios objeto de privatización.
- La venta de los activos de las empresas públicas debe hacerse en base al avalúo real y justo.

4.7. OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACION

En general los procesos de privatización persiguen los objetivos de tipo general siguientes:

- Mejorar la eficiencia en la producción de bienes o en la prestación de servicios, incrementando la competencia y facilitando el libre acceso de las empresas al mercado de capitales.
- Reducir las necesidades de financiamiento del sector público.
- Reducir la intervención del gobierno en las decisiones de tipo netamente empresariales.
- Alentar la participación de los trabajadores y empleados en la propiedad de sus empresas; y,
- Redistribuir la renta y la riqueza con equidad y justicia.
- Disminuir la presión de las pérdidas e ineficiencias de las empresas estatales sobre el presupuesto del Estado y generar nuevas fuentes de ingresos.
- Liberar el capital congelado de las inversiones del Estado y orientarlos a otros fines prioritarios.
- Mejorar las tasas de crecimiento del ahorro nacional.
- Recuperar capitales fugados al exterior.
- Captar capital extranjero y conocimientos tecnológicos de "Punta" o de avanzada.
- Convertir la Deuda Externa en inversiones productivas.
- Liberar recurso humano capacitado para que formulen políticas y no administren empresas estatales generalmente ineficientes y deficitarias.
- Generar un clima de confianza en los negocios nacionales e internacionales; canalizar la ayuda externa.

Por último es necesario entender que la privatización no

es la transferencia de un monopolio a otro, por el contrario es una magnífica y expedita oportunidad para democratizar la propiedad accionaria; fortalecer el mercado de capitales y asegurar la participación de los trabajadores en la propiedad de la empresa.

Además este proceso no es sólo el traslado de responsabilidades del sector público al sector privado, sino que constituye una manera creativa de vincular más activamente a las comunidades en la gestión de su propio bienestar, en contraposición al gigantismo y burocracia rutinaria del Estado.

4.8. FORMAS DE PRIVATIZACION

Como quedó explicado para que la privatización se constituya en un instrumento válido y eficaz en la racionalización del Estado, debe reunir cuatro condiciones básicas, que son: Una valoración ética, relacionada con el grado de eficacia que proporcionará el cambio para producir el bienestar de la comunidad; la viabilidad jurídica que supone que la acción está permitida por la Ley; la racionalidad económica por el lado de la rentabilidad y eficiencia económica que se obtendrá y la aceptación política relacionada con el respaldo que brinde la colectividad al programa privatizador.

Con estas puntualizaciones pasamos a revisar las modalidades o formas de privatización más conocidas, por cuanto no existe una sola forma de privatización.

Frecuentemente cuando se habla de privatización se visualiza una sola figura consistente en el traslado de una función que venía cumpliendo el Estado al sector

privado, acompañado de la transferencia de la propiedad de los bienes y elementos que integran el patrimonio de la empresa en cuestión. Sin embargo el fenómeno debe ser analizado con mayor amplitud, pues, como quedó señalado no existe una sola forma jurídica para realizar la privatización. En efecto, podría señalarse las siguientes:

4.8.1. Contratos de administración con o sin participación de utilidades

Constituyen esquemas mediante los cuales se delega la administración en quienes asumen la dirección de la empresa o el servicio, pero el Estado mantiene la propiedad sobre la infraestructura y los equipos. El contratista asume los riesgos de su gestión y se compromete a ciertos resultados.

4.8.2. Contratos de Concesión

El contratista asume todos los costos, incluidos los de infraestructura y equipo. Son contratos de largo plazo, los cuales al cabo de un tiempo de explotación vuelven a la responsabilidad del Estado.

4.8.3. La liquidación y/o Cesión

Ocurre con alguna frecuencia en las empresas públicas, que por sus grandes problemas financieros y administrativos deben entrar en un proceso de desmonte, para transferir gradualmente la propiedad al sector privado, mediante la venta de sus activos o de sus procesos de operación.

4.8.4. Arrendamiento de Infraestructura

En este caso el contratista asume todos los riesgos, costos y beneficios de la operación del servicio pagando un canon de arrendamiento a la entidad responsable de la actividad o servicio, por las instalaciones y elementos que le suministren.

4.8.5. Contrato para la Provisión de Servicios

Los contratos de prestación de servicios son celebrados con personas naturales o jurídicas, para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallan a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no pueden cumplirse con personal de planta o por falta de infraestructura y experiencia.

4.8.6. Delegación a la Comunidad

En aquellos servicios sociales que presentan problemas grandes de cobertura y en muchos casos de abandono por parte de las autoridades públicas, la promoción de la participación comunitaria para garantizar directamente el servicio, se ha constituido en una alternativa de satisfacción a necesidades de primer orden.

4.8.7. Contratos de Ejecución de Obras

Mediante estos contratos el Estado encarga a particulares la realización de las actividades, en las cuales el sector privado encuentra mayores economías de costos para su provisión; es el caso, por ejemplo, de los talleres de mantenimiento, la recuperación de vías, la impresión de publicaciones,

entre otros.

4.9. OPINIONES PUBLICADAS SOBRE LA PRIVATIZACION

A pesar de que el tema de la privatización es un aspecto tratado con mayor amplitud por la mayoría de los países desarrollados desde los inicios de los ochenta, en el Ecuador es reciente la discusión sobre este importante aspecto y se puede decir que en los últimos cuatro años, se ha logrado una mayor profundización en los ámbitos públicos y privados.

Sin embargo los aportes académicos y científicos ajustados a la realidad del país son muy escasos, en contraparte las opiniones publicadas en la Prensa Nacional se consideran relativamente abundantes sobre el tema de la Privatización, procedente de los voceros oficiales, de los periodistas, de los representantes de los gremios de trabajadores y empresarios.

Seguidamente se presenta un extracto de las opiniones de los personeros más representativos, tanto del sector público como del sector privado, sobre la temática de las Privatizaciones en el Ecuador, publicadas en los principales medios de comunicación del Ecuador.

4.9.1. Doctor Rodrigo Borja. Presidente
Constitucional de la República del
Ecuador:

- La solución no es privatizar, la solución es trabajar para dar mayor eficiencia a estos servicios, porque son claves, porque no pueden ser confiados a empresas particulares.

- No soy partidario del estatismo, pero creo que no es posible dismantelar el Estado. No existe un país que tenga un Estado fuerte y una economía débil.

- Allí donde no funcionan las leyes del mercado, donde se cierne una estructura monopólica y oligopólica de la economía, debe entrar el Estado para defender la equidad, la ecología, etc.

- En países pequeños como el Ecuador, de mercado insuficiente puede causar enormes estragos en la distribución del ingreso y perjudicar de manera irreparable a los sectores más desprotegidos.

- En nuestros países es irrenunciable la facultad reguladora del Estado sobre el proceso de la economía.

- El momento que se produzca bruscamente la reducción del tamaño del Estado, correlativamente ocurrirá la desocupación masiva de trabajadores ecuatorianos.... sin embargo habrá que estudiar caso por caso para estas privatizaciones...

4.9.2. Cámaras de la Producción y de Servicios

- El Presidente de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona, pidió al Gobierno que transfiera al sector privado la importación de los alimentos.

- La privatización de ciertas empresas públicas permitirá la modernización del Estado y posibilitará la atracción de capitales foráneos, que intervendrán como accionistas de las nuevas empresas y

permitirán la conversión de Deuda Externa en capital de trabajo.

- La principal causa de los problemas económicos y sociales que vive el país, es el gran tamaño del Estado.

- La fórmula para reducir el tamaño del Estado, es privatizando las empresas estatales.

- Reducir el sector público de modo que sea factible racionalizarlo, disminuyendo la hipertrofia para convertirlo en aliado y no en antagonista de la producción.

- El sector privado es dinámico, la pereza proviene del gobierno y de la burocracia.

- Los presupuestos de gastos de las empresas públicas, constituyen el más importante peso en el déficit del sector público nacional.

- El Estado debe redefinir su concepto y atribuciones para asegurar la libre práctica de la democracia y demás derechos fundamentales de los ciudadanos.

4.9.3. Los Trabajadores

- La privatización será de los negocios más rentables, que serán obsequiados a los grupos de poder económico, poniendo en riesgo la estabilidad de miles de trabajadores, de la paz y de la democracia.

- La privatización de empresas que tienen a cargo la prestación de servicios públicos, dará paso a un lucro

de los inversionistas que se hagan cargo de estas actividades y el primer efecto será la elevación de tarifas y el descontrol sobre éstas. Sin embargo es necesario un cambio para mejorar los servicios actuales.

- Ninguna propuesta de privatización presenta argumentos de fondo, sino que atacan al movimiento sindical y le atribuyen la culpa de la ineficiencia de la empresa pública.

- La CTE planteó la posibilidad de privatización de algunas empresas estatales responsables del déficit fiscal, mediante compra de deuda externa, pero respetando la estabilidad de los trabajadores y asegurando su participación accionaria.

- Se debe privatizar el Ingenio AZTRA, pero respetando nuestra estabilidad laboral.

- Finalmente la Presidenta del Frente Unitario de Trabajadores manifestó que la privatización no es sinónimo de eficiencia, es desocupación.

4.9.4. Los Políticos

4.9.4.1. Abogado León Roldós:

La intervención del Estado en áreas que no le corresponden no ha sido por políticas estatales, sino por favorecer sectores económicos que estaban en quiebra; por lo tanto no hay que sobredimensionar al Estado sino hacerlo eficaz; quienes piensan en concesión como forma de privatización deberían reformar la Constitución Política del Estado.

4.9.4.2. Economista Alberto Dahik:

La privatización de las empresas públicas se ha vuelto candente, porque el Estado ha fracasado como administrador y productor de bienes y servicios.

Desde el punto de vista de la eficiencia, la privatización no es un concepto ideológico, sino solamente administrativo y es parte del proceso de reconversión económica.

4.9.4.3. Abogado Jaime Nebot:

Tenemos que privatizar todo aquello privatizable, sin renunciar a las áreas estratégicas del Estado.

Se debe privatizar con medida, selectivamente, respetando los derechos de los trabajadores.

Se busca un Estado pequeño pero fuerte, descentralizado que procure la excelencia y fomente una empresa privada agresiva.

4.9.4.4. Doctor Jamil Mahuad:

Discrepo con el temor en la posición del Dr. Borja para enfrentar la privatización; también discrepo con Nebot que dice que hay que privatizar lo privatizable, porque es como decir que hay que llevar todo lo llevable.

4.9.4.5. Doctor Julio César Trujillo:

¿Está la empresa privada en capacidad de afrontar por sí sola la explotación de todas las actividades económicas que requiere el desarrollo nacional? no se trata de extender o reducir el tamaño del Estado, sino diseñar uno que todos los ecuatorianos necesitamos.

4.9.4.6. Licenciado Raúl Vallejo:

El mito de la privatización lo que busca es privatizar lo más rentable del Estado, es decir las ganancias y estatizar las pérdidas.

4.9.5. Los Medios de Comunicación

4.9.5.1. El Mercurio

Con el renacimiento del neoliberalismo se cree que la privatización es la panacea para salir de todos los males de la sociedad.

4.9.5.2. El Comercio

La Agencia Interamericana de Desarrollo AID, considerando la eficiencia de la iniciativa privada, recomendó la eliminación de la mayor parte de empresas estatales del Ecuador como: ENAC, ENPROVIT, BNF, FERTISA, etc.

La privatización es la respuesta a las equivocaciones de quienes creyeron que el control estatal absoluto favorecía a los sectores más pobres de la sociedad.

El monopolio público o privado es socialmente nocivo. En el Ecuador se ha comprobado que el manejo estatal de las empresas frenó el desarrollo.

Es un error creer que las empresas susceptibles de privatización son aquellas que tienen problemas, es necesario tener presente que los inversionistas buscan buenos negocios o sea rentabilidad.

4.9.5.3. El Telégrafo

Es necesario definir los sectores estratégicos que el Estado deberá continuar administrando, para dar paso a la iniciativa privada en los otros sectores que sean los indicados.

El objetivo de la privatización no es reducir el tamaño del Estado, sino reestructurarlo para disponer eficientemente de los recursos para hacer las cosas que debe hacer; por lo tanto la privatización es un medio para llegar a una economía más fluida y abierta.

Sabemos bien que la libertad económica crea consecuencias negativas, generalmente transitorias y remediabiles, en los sectores menos favorecidos de la población. Estos daños son los que precisamente deben compensarse con una política social inteligente, que no reedite los lamentables sucesos ocurridos en febrero pasado en contra del gobierno venezolano del social demócrata Carlos Pérez, quien a no dudarlo actuó de manera muy apegada a los designios y condicionantes del Fondo Monetario Internacional.

4.10. LA PRIVATIZACION COMO POLITICA

Como quedó indicado a la Privatización se la debe considerar un mecanismo para racionalizar el funcionamiento del Estado, y estará concebida en el contexto de una Política Planificada de Desarrollo para que alcance los objetivos sociales y de reactivación económica que tiene implícitos; por lo tanto todo esfuerzo orientado a implementarla deberá estar acompañado de una compleja y sofisticada estrategia política, que deberá consolidarse primero para evitar enfrentamientos estériles entre simpatizantes primero y oponentes que hagan abortar y fracasar el esfuerzo.

De todas maneras el primer paso para la privatización es contar con suficientes argumentos válidos, siendo importante señalar los grupos que se opondrían a esta medida, entre los que se puede señalar a los ideólogos, funcionarios públicos, sindicatos y contratistas que se benefician con el funcionamiento actual del aparato estatal. Los jefes públicos usarán su poder para evitar que se reduzcan sus dominios y ámbitos de poder de gestión.

Para diseñar la política privatizadora se incluirá la gestación del rechazo del pueblo ante la mala calidad de los productos y servicios, como por la arrogancia y falta de escrúpulos de algunos burócratas.

Finalmente, se enfatizará en los significativos beneficios que recibirá el consumidor en las dos vías, como usuario de los servicios públicos y como contribuyente que aporta para financiar los servicios que recibe, actualmente de calidad deficiente.

De otro lado, se deben señalar los perjuicios de la propiedad del Estado, por cuanto las empresas estatales fomentan una competencia injusta porque gozan de subsidios, se constituyen en monopolios legales, ahogan el crecimiento industrial, no renuevan el equipamiento y la tecnología y luego se tornan obsoletas, la calidad de los servicios es pobre por estar resguardada de la competencia; además se convierten en fuente de beneficio personal para sus funcionarios y empleados; presentan niveles de escasa inversión e inadecuado manejo administrativo; adolecen crónicamente de grandes déficit financieros que afectan al equilibrio fiscal; cadenas profundamente enraizadas de corrupción por excesos burocráticos y por los bajos salarios de sus empleados que provocan conflictos laborales frecuentes; altos costos y baja calidad de sus productos que afectan la capacidad competitiva y exportadora del país.

Debe evaluarse los efectos de la intervención del Estado señalando el exceso de reglamentaciones que impiden la dinámica económica del mercado y los perjuicios en el ámbito microeconómico en las condiciones de la producción, creando señales de precios y estímulos equivocados, agregan costos adicionales, modifican las productividades de los factores, afectan la composición de la oferta, limitan la libertad de elección de los consumidores; en el ámbito macroeconómico impiden la competencia, como también el descubrimiento de nuevos productos y procesos de producción. La privatización tiene sus límites que están dados porque la misma no es una fórmula mágica que soluciona todos los problemas por el simple hecho de cambiar de operador de los servicios; además no deberá significar la pérdida de la potestad de control del Estado sobre la planeación y operación de los servicios y actividades privatizadas; esta operación

no debe ser vista como una posibilidad que sólo admite el traspaso de la propiedad o de la delegación total del servicio; además no significa la eliminación de subsidios para compensar a los sectores menos favorecidos de la sociedad; por último la privatización no necesariamente implica la pérdida en los ingresos para el Estado, cuando el servicio a trasladar es rentable.

4.11. EXPERIENCIAS PRIVATIZADORAS DE ALGUNOS PAISES

En el marco de las modernas políticas de ajuste, algunos países han incorporado procesos de privatización de empresas públicas, que han sido condicionados por los organismos crediticios, en operaciones directas y en especial en las renegociaciones de la Deuda Externa. A continuación citamos algunos casos:

4.11.1. El Proyecto Privatizador de Miguel de la Madrid, Presidente de México, constituye el proceso denominado "Desincorporación de empresas no prioritarias ni estratégicas" o de "Redimensionamiento del Sector Paraestatal". Los justificativos del proceso se orientaron a la contracción del gasto público y de la inversión; a los déficits financieros permanentes de las empresas, por la transferencia de subsidios al sector privado; corrupción, ineficiencia administrativa y baja productividad; ineficiencia de los programas de rehabilitación financiera y reconversión industrial a lo que se agregó la oposición política-ideológica de las cúpulas del sector privado a la intervención del Estado en la economía.

Entre 1982 a 1988 aproximadamente 427 empresas se encontraban en proceso de privatización, correspondiendo

al 37% del total a empresas paraestatales de México; de las empresas privatizadas el 67% comprendió a la modalidad de venta y liquidación; las extinciones fueron el 18% y las fusiones y transferencias el restante 15%.

En el campo alimentario la depuración se inició en 1986 con la transferencia de empresas poco significativas, conservando las más importantes, aplicándoles políticas de austeridad, reducción de subsidios y desvío de estos al pago de la Deuda, buscando su deescapitalización. De esta manera el Estado se retira de las funciones de acopio, comercialización y producción de azúcar y café; posteriormente vende las industrias de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) y transfiere la actividad comercializadora. Las funciones de CONASUPO, se restringen a la fijación de precios de garantía y a las importaciones de maíz y fréjol.

En general se puede sostener que en todos los casos no se justificó la venta de varias empresas, por cuanto el proceso careció de un carácter racional y transparente. Esta política ignoró tanto las condiciones históricas que condujeron a la participación del Estado en la economía nacional, como las tendencias objetivas del desarrollo capitalista; observándose que cerca del 90% de las empresas vendidas fueron adquiridas por el sector privado nacional o extranjero, consolidándose grandes grupos monopólicos u oligopólicos; se produjo la integración vertical en cadenas productivas de interés para los consorcios privados, asentuándose la dependencia y la pérdida de la soberanía nacional.

4.11.2. A pesar de que en los Planes de Desarrollo de Colombia incluido el último, no se ha diseñado una política a favor o en contra de la

privatización ésta se la ha efectuado a "escondidas" sin ninguna articulación y consistencia necesarias; son múltiples las acciones aisladas en materia de privatización que desde hace veinte años se ha venido ejecutando, así a título de ejemplo, las Cámaras de Comercio llevan a nombre del Estado el registro público mercantil; las fórmulas de concesión y arrendamiento de frecuencias de radio y televisión; la contratación privada para el aseo de calles y recolección de basura; las fórmulas de concesiones para la explotación y manejo de los recursos naturales, entre otras formas de privatización, aunque el país no se haya resuelto a adoptar oficialmente esta alternativa de desarrollo.

En la actualidad se vienen adelantando algunas acciones para crear un marco político y económico para la privatización de las empresas públicas, destacándose las siguientes:

- La reestructuración de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia; el Estado suministra la infraestructura férrea y la Empresa Privada administra y comercializa este servicio.
- La participación del sector privado en la operación portuaria; con el objetivo básico de superar los obstáculos al comercio exterior, reducir tarifas y aumentar la eficiencia de los puertos. Con esta medida se busca que los puertos estatales y privados operen compitiendo en igualdad de condiciones.
- La reprivatización de entidades financieras que fueron nacionalizadas la época anterior. Con la venta del Banco de los Trabajadores, el capital privado reasumirá el manejo de la mayor parte del sistema financiero que hoy está a cargo del Estado.
- En el caso de los servicios sociales la Constitución reconoce que el Estado tiene la obligación de

garantizar que el servicio se preste en forma óptima, pero al mismo tiempo establece que el gestor bien puede ser el Estado mismo o el sector privado..

En fin este esquema es inicial que deberá ser afinado con las experiencias y fundamentalmente de acuerdo con su viabilidad política, en función del apoyo de la comunidad para que tenga éxito; naturalmente este apoyo no será posible si las acciones no se cumplen con total transparencia.

4.11.3. El Ministro de Economía Peruano, anunció la emisión de un decreto que elimina todos los monopolios del Estado. De este modo este país entra en la etapa de las privatizaciones del sistema económico; además informó que ha puesto en venta el paquete accionario que mantiene en veintitrés empresas y que los inversionistas extranjeros tendrán acceso a diversos sectores de la economía, permitiéndoles transferir al exterior la totalidad de sus remesas de utilidades netas y los capitales provenientes de toda forma societaria.

C A P I T U L O I I

LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA ECUATORIANA

1. IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA

La manifestación popular de que el Ecuador es un país esencialmente agropecuario, se fundamentó en el hecho de que nuestra economía y desarrollo depende de la producción y exportación de productos de origen agrícola. Esta evidencia quedó demostrada por los datos históricos de las culturas precolombinas que se asentaron en lo que hoy es el Ecuador, las cuales realizaban una agricultura intensiva de algunos productos básicos de alimentación y vestido de esas formaciones sociales, como la papa, el maíz, la quinua, el haba, el algodón, entre los principales. Por el lado de la producción pecuaria, conocieron la crianza de la llama, la vicuña y el guanaco que los utilizaban como medios de transportes. Los excedentes agropecuarios los intercambiaban mediante el trueque con productos de otras zonas o pisos climáticos.

La construcción de terrazas para la labranza en las estribaciones y laderas de las cordilleras andinas, constituye la demostración más palmaria de la elevada conceptualización del cultivo y de la conservación de los recursos naturales especialmente del suelo.

Con la llegada de los conquistadores españoles y la introducción de nuevas técnicas y especies vegetales como el trigo, la cebada, la avena, el centeno, el kikuyo, el eucalipto entre otras, además de varias especies de ganado caballar, vacuno, ovino y porcino determinaron la nueva orientación productiva en el marco de regímenes con rezagos feudales de explotación como las capitulaciones y encomiendas.

De otro lado se afianzó la dependencia mercantil con la corona española consolidándose el intercambio desigual, siempre desventajoso para nuestras naciones que exportaban productos agropecuarios o insumos sin valor agregado e importaban mercancías a mayor costo.

Este esquema de producción agropecuaria fundamentada en el uso extensivo del suelo, en la gran propiedad en poder del terrateniente y en la explotación de la mano de obra campesina, se ha mantenido en el tiempo con ligeras modificaciones por cuanto hasta fines del siglo XIX cuando el Ecuador se constituyó en uno de los primeros oferentes de cacao y tagua en el mercado mundial, este sistema se aplicó a la Costa y se perfeccionó en las denominadas plantaciones, formas de cultivo intensivo para la exportación, que aprovechó las ventajas comparativas y el uso masivo de la mano de obra abundante y barata, produciéndose la primera gran división productiva del Ecuador, especializándose a la Costa para los cultivos de exportación y a la Sierra para el consumo interno.

A comienzos del presente siglo se incorporó el café como producto generador de divisas y eventualmente el arroz y la madera de balsa; en la década de los cincuenta se produjo el "Boom Bananero", con la introducción de esta especie originaria de Malasia que se adaptó con gran facilidad y eficacia llegando a constituir hasta los actuales momentos el principal producto de origen agrícola de exportación y uno de los mayores de consumo doméstico.

En la década de los sesenta con la implementación del modelo de sustitución de importaciones, se buscó modernizar a la agricultura con la aplicación de la

Reforma Agraria, que pretendía racionalizar la producción, regular la tenencia, eliminar las formas precarias de trabajo, e incorporar relaciones salariales y de esta manera atenuar la conflictividad social notoria en esa época en América Latina.

Con el inicio de la explotación petrolera en los años setenta y el gran apoyo al proceso de industrialización y urbanismo; el sector agropecuario pasó a segundo plano, se volvió subalterno del proceso anterior estancándose en su crecimiento y significado económico.

Entre 1972 y 1973 se dio un notable crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por efecto de la exportación petrolera llegando al mínimo nivel en 1982, volviéndose negativo en 1983 por efectos de las inundaciones para posteriormente recuperarse en los años subsiguientes ubicándose en el 5% en 1987 a pesar de la reducción en el volumen de las exportaciones del petróleo por el terremoto de marzo de ese año.

El comportamiento del PIB agropecuario decreció del 25% del PIB total en 1970 al 18.1% en 1973 que marcó el inicio de la exportación petrolera; a partir de ese año la participación del PIB agrícola con relación al PIB total, presenta un comportamiento relativamente estable igualándose en 1986 las participaciones de los PIB agrícola y de petróleo y minas. En 1990 el PIB agrícola representó el 17.4% del total superando largamente a los sectores de petróleos y minas, industria y construcción constituyéndose en la principal clase de actividad económica del Ecuador.

Otro aspecto que realza la importancia del sector agropecuario es la gran capacidad de generación de

empleo a pesar del proceso de urbanización y despoblamiento del campo, como consecuencia de la industrialización sustitutiva de importaciones, que invirtió la distribución poblacional, porque mientras en 1974 el 58.6% estaba en el sector rural, en 1990 el 55.4% se ubicó en el sector urbano demostrando el gran movimiento migratorio del campo a la ciudad.

La Población Económicamente Activa (PEA) del sector agropecuario con relación a la PEA total del país presenta una tendencia decreciente desde el 56% en 1962 se redujo al 33% en 1982.

Esta tendencia se manifestó por la gran migración de los habitantes del agro en edad de trabajar a los sectores urbanos con mayor capacidad de absorción de mano de obra no calificada, como lo representa el sector de la construcción. Por lo tanto, mientras más alta es la participación de la agricultura en el PIB total, más alta es la proporción de la PEA dedicada a la agricultura.

Por lo manifestado la agricultura constituye el sector más importante de la economía desde el punto de vista de su contribución al PIB, la gran generación de empleo y de divisas para impulsar el desarrollo. En la actualidad con los procesos de internacionalización de las economías de liberalización instaurados por los gobiernos del continente a lo que se agregan los esfuerzos integradores como el Pacto Andino, proceso en el que participa el Ecuador desde hace más de veinte años, que fue reactivado políticamente en Cartagena de Indias en 1989 han condicionado el abandono del modelo sustitutivo de importaciones y han presionado a la integración de las economías al mercado mundial, que

aprovecha las ventajas comparativas del país ampliando las posibilidades de diversificar la oferta, en especial de productos de origen agropecuario en los cuales se presenta mayores niveles de competitividad internacional.

2. FUNCIONES Y CARACTERISTICAS DE LA AGRICULTURA

La función fundamental de la agricultura en el Ecuador y en todos los países del mundo, es la provisión suficiente y oportuna de alimentos para la población, psícolas primas para las explotaciones zootécnicas y psícolas e insumos para la industria; esta importante misión se vuelve más sensible y crítica si se considera que cerca del 50% de la población ecuatoriana se encuentra en niveles peligrosos de desnutrición crónica, con dietas alimenticias hipocalóricas y con deficiencias proteínicas, que afecta significativamente a la capacidad intelectual y productiva del hombre ecuatoriano.

La situación señalada se hace más grave por la condición del Ecuador de país agroexportador, que privilegia la producción intensiva orientada al mercado internacional en detrimento de la producción para el consumo interno, que se caracteriza por niveles bajo de inversión y tecnología, de productividad de los factores de la producción empleados particularmente de la mano de obra; a lo que se agrega un sistema caótico de comercialización con altos márgenes y un sinnúmero de intermediarios, que impiden el funcionamiento ágil y transparente del circuito comercial en perjuicio de consumidores y productores.

Otra función relevante de la Agricultura es la

generación de puestos de trabajo, constituyendo el sector de la economía que provee mayormente de empleo a pesar de que esta actividad en el modelo de sustitución de importaciones constituyó el sector subalterno o de apoyo para el desarrollo industrial y un buen segmento de su mano de obra migró a las ciudades para vincularse a las actividades productivas de gran uso de fuerza de trabajo, generalmente no calificada.

La estructura productiva del agro caracterizada por la gran propiedad ineficientemente trabajada rodeada de campesinos con pequeñas extensiones de mala calidad, ofertan su trabajo en la hacienda a cambio de un salario que no le permite satisfacer sus necesidades elementales, tampoco genera elementos de estabilidad en el trabajo y de productividad, obligándolo a completar su ingreso en la ciudad en tareas de menor valía pero necesarias para su sobrevivencia.

En la actualidad en algunos sectores que se dedican a la agricultura de tipo intensivo generalmente orientados a la exportación tanto en la sierra como en la costa y por la naturaleza de los procesos productivos requieren de gran cantidad de mano de obra, especialmente para las tareas de recolección, cosecha y embalado de los productos que por su alta rentabilidad como negocio aseguran niveles aceptables de remuneración para la mano de obra empleada en estas faenas, que ha provocado un incremento en los salarios de esas zonas.

La tercera función fundamental de la agricultura y quizá la más importante desde el punto de vista macroeconómico, es la generación de divisas para financiar las importaciones que constituyen la base para la producción agrícola e industrial, factores vitales

para sostener el desarrollo del país.

Si bien es cierto que la mayor proporción de divisas se las obtiene por la exportación de los productos tradicionales como el banano, café, cacao, camarones y otros productos de mar, existen grandes posibilidades algunas ya probadas como las flores, algunas frutas exóticas y otras de buena adaptación en nuestro medio, que con buenos sistemas de mercadeo pueden constituirse en valiosos factores de retorno y acumulación de divisas necesarias para el crecimiento del Ecuador.

Además la producción agropecuaria busca mejorar los niveles de ingreso de la población dedicada a esta actividad, para incrementar la formación de capital en ese sector. No obstante es necesario señalar que el aumento de la producción agrícola responde a un aumento de la demanda lo que implica un crecimiento de la población y del ingreso.

Por ser la agricultura una opción de manejo y explotación de bienes renovables, mantiene implícita la condición y orientación hacia la sustentabilidad o manejo adecuado de los recursos naturales, que intervienen en los procesos productivos en el marco de la conservación de los ecosistemas.

Pero la agricultura presenta algunas características particulares que la diferencian de los otros sectores económicos, que se señalan a continuación:

2.1. Los objetos de la producción constituyen seres vivos u organismos biológicos, que nacen crecen, se reproducen y mueren, es decir cumplen un ciclo de vida que difícilmente se puede modificar; la anterior

aseveración está relativizada por las modernas técnicas de fito y zoomejoramiento que tuvieron gran desarrollo con la denominada "Revolución Verde" de los años cincuenta que introdujo la dependencia de plaguicidas; en la actualidad se asiste a la biorevolución o segunda revolución verde, que a través de la biotecnología busca eliminar la baja productividad de las tierras agrícolas y solucionar la oferta limitada de productos agrícolas mediante la generación de plantas resistentes a las más severas o adversas condiciones de vida y que tengan un crecimiento precoz, homogéneo y que asegure un adecuado retorno económico a los agricultores.

2.2. La producción agrícola en nuestro medio se la realiza utilizando extensiones relativamente grandes de terreno, con sistemas de riego por gravedad y utilizando abundante mano de obra; la característica antes indicada en especial por el lado del uso de grandes extensiones de terreno, se halla relativizada por las técnicas de producción intensiva y modernamente con los cultivos hidropónicos.

La explotación pecuaria típica utiliza prácticas extensivas de pastoreo que a la vez han servido como mecanismo protectorio a las posibles expropiaciones por la aplicación de la Reforma Agraria, forzando en algunas zonas especialmente de la serranía al cambio arbitrario en la vocación productiva de la tierra. Por lo indicado las grandes extensiones y la naturaleza biológica de la producción, se traduce en una relativa inflexibilidad para cambiar de escala en función de las modificaciones de la demanda, con la misma velocidad de cualquier proceso industrial.

2.3. La actividad agrícola se la realiza en unidades

de producción de diverso tamaño, con una variada gama de niveles tecnológicos, ubicadas en un amplio espectro geográfico. Esta condición de dispersión geográfica requiere de un gran esfuerzo de concentración o acopio de la oferta en unidades menores para facilitar la movilización y distribución de los productos con oportunidad, suficiencia y confiabilidad.

En ese marco se inscribe la comercialización agrícola, verdadero "cuello de botella" entre el productor y consumidor por la gran cantidad de intermediarios que encarecen y alargan innecesariamente el proceso comercial, volviéndole concentrador y no transparente ni ético.

2.4. La oferta de muchos productos básicos para la alimentación humana y para la agroindustria es estacional, es decir se produce y ofrece la mayor cantidad en una época en el año en la que se presentan las mayores depresiones de los precios, situación que perjudica a los agricultores y que se ve agravada por la ausencia generalizada de suficientes facilidades para el almacenamiento y conservación en las mejores condiciones de los productos, que asegure una oferta sostenida y oportuna para la población, sin que ello implique distorsiones mayores en los precios al consumidor perjudicándolo en su economía.

Otro aspecto de mucha importancia en el proceso de mercadeo agropecuario constituyen las inadecuadas e ineficientes prácticas comerciales, que provocan pérdidas físicas, en la calidad y económicas de gran significación para los agricultores y consumidores.

2.5. Existe una injusta distribución de la tierra y

del agua, recursos que se hallan concentrados en pocas manos tanto en calidad como en cantidad, que con el consiguiente apoyo crediticio y tecnológico arriban con relativa facilidad al punto óptimo o de máximas ganancias o de mayor acumulación de las rentas absoluta y diferencial generadas.

Con las unidades menores, medianas y pequeñas caracterizadas por bajos niveles de producción, productividad y limitada rentabilidad, se evidencia la estructura dual entre quienes detentan las mejores condiciones y facilidades de producción y la gran mayoría de agricultores que no utilizan las mejores tierras aplicando técnicas de mediana efectividad en la producción y comercialización, que les resta competitividad en el mercadeo de sus productos.

2.6. La estrategia de apoyo a la industria en el modelo sustitutivo de importaciones, imprimió un sesgo urbano a las políticas, la agricultura pasó a ser de apoyo para el crecimiento industrial que dependía de un fuerte componente importado en lo relativo al capital, a los insumos y a la tecnología que para sobrevivir implicaba obtener divisas de otros sectores sobre todo de la agricultura, constituyéndose en un sector sobreprotegido por las políticas macroeconómicas y devaluaciones monetarias.

Una parte de la agricultura se modernizó para la exportación y para el mercado interno en expansión, presentando tasas de crecimiento superiores a la población y otros sectores.

Sin embargo esta estrategia de desarrollo discriminó contra la agricultura y marginó a importantes grupos de

la población de los beneficios del crecimiento, especialmente a propietarios de pequeñas unidades que orientan su producción al consumo local y de subsistencia. Las políticas discriminatorias relegaron a la agricultura campesina y a los sectores urbanos no estructurados a convertirse en refugio y fuente de mano de obra barata para los "sectores modernos" de la economía.

Una política relevante de protección del desarrollo industrial fue la Política de Precios de los Alimentos que utilizaba decisiones sobre precios oficiales mínimos al productor y máximos al consumidor, que incluían generalmente subsidios para represar los incrementos salariales y atenuar las reacciones sociales.

2.7. Gran parte de la oferta de alimentos proviene de la producción interna no obstante la influencia internacional ha sido determinante en la modificación de los hábitos de consumo y en la aptitud productiva, como es el caso de las importaciones de trigo y de gran parte de alimentos elaborados de gran demanda en las clases medias y altas de la sociedad.

La oferta alimentaria no garantiza equidad en la distribución a todos los sectores sociales a lo que se agrega el hecho de que la mayor parte de la población de ingresos medios y bajos, utiliza ingestas alimenticias diarias hipocalóricas y con bajo contenido proteínico en niveles significativamente inferiores a los requerimientos mínimos nutricionales, estableciéndose que cerca del 50% de la población ecuatoriana adolece de malnutrición o sea que no recibe las cantidades adecuadas de nutrimentos para mantener la salud y productividad en niveles normales.

2.8. La modernización de la agricultura ha tenido un efecto de gran importancia y actualidad que es el deterioro ecológico. La expansión de la frontera agrícola vía colonización especialmente en el Oriente y en el Litoral, como el agotamiento del suelo por la ausencia de prácticas conservacionistas en especial en las unidades a cargo de los pequeños campesinos, constituyen las fuentes principales de degradación ambiental.

De otro lado las inadecuadas prácticas de manejo de los cultivos y el alto componente de pesticidas en el proceso productivo, determinan una oferta de un grupo significativo de alimentos con niveles elevados de residuos tóxicos que afectan a la salud de los consumidores.

A lo anterior se agrega la contaminación con sustancias de difícil degradación y de alto poder toxicológico de los desaguaderos naturales, drenes y quebradas de las ciudades cuyos líquidos son utilizados como agua de riego, hecho que completa el cuadro dramático y de alto riesgo para el mantenimiento de la integridad humana.

Es necesario señalar los efectos de la contaminación ambiental provocada por la explotación petrolera en la Región Amazónica del Ecuador, en especial los relacionados con las piscinas de perforación cuyos líquidos tóxicos se han mezclado con las vertientes naturales y ríos, afectando a la flora, fauna y al equilibrio del ecosistema que de suyo es muy frágil.

La tala indiscriminada de los manglares en la costa ecuatoriana como consecuencia del incremento agresivo de la explotación camaronera, ha provocado la alteración

del equilibrio ecológico de esas zonas, constituyéndose en el más alto costo natural que las futuras generaciones deberán pagar.

2.9. El sector público que actúa en la agricultura está hipertrofiado y responde al esquema de un estado paternalista e interventor propio del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones actualmente agotado; además de las actividades privadas de conducción y regulación participa en tareas productivas a través de Programas Especiales y un sinnúmero de empresas públicas no favorablemente administradas.

El marco jurídico que norma el funcionamiento de la agricultura es abundante pero disperso, restándole dinámica y eficacia al desarrollo de ese sector y permitiendo la corrupción administrativa.

3. POSIBILIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO ECUATORIANO

Para determinar las posibilidades del sector agropecuario es conveniente revisar el marco conceptual de las diversas posturas ideológicas y políticas que fundamentaron a los modelos de desarrollo aplicados por el Ecuador en las últimas décadas y los efectos en el mencionado sector, para disponer de referencias concretas de su posible comportamiento y evolución.

3.1. ENFOQUE ESTRUCTURALISTA

Este modelo estuvo vigente y tuvo su auge en la década de los sesenta y parte de los setenta, los rasgos principales se presentan seguidamente;

3.1.1. Desarrollo industrial en base a la

sustitución de importaciones; el sector agropecuario era subsidiario de la industria y acusaba ineficiencias y crecimiento retardado.

3.1.2. Se aceleraron los procesos de urbanización acentuándose la migración del campo a las ciudades.

3.1.3. La falta de dinamismo de la agricultura indujo a una gran importación de alimentos y la consiguiente fuga de divisas.

3.1.4. No se fomentaron las exportaciones y la balanza comercial siempre acusó signo negativo.

3.1.5. La falta de dinamismo en la producción provocó efectos inflacionarios.

3.1.6. Formación de un sector industrial con proletariado urbano y salarios bajos para que la tasa de ganancia no se deteriore.

3.1.7. Deterioro de las condiciones de vida del campo y de los sectores urbanos pobres.

3.1.8. Mientras la industria se modernizaba en las grandes urbes, se desajustaban los aspectos sociales y culturales del campo.

La productividad de los sectores urbanos fue mayor que del campo;; el capital invertido en la agricultura se redujo y la mecanización desplazó mano de obra.

3.1.9. Subutilización de los recursos en el

latifundio y en el minifundio; la gran extensión de la propiedad de la tierra sin tributación y la explotación de la mano de obra, les permitía altos ingresos y elevados niveles de consumo suntuario. El "Dualismo" de los terratenientes era presentarse "modernos" en los sectores urbanos y "tradicionales" en el campo.

Por los resultados obtenidos en la aplicación de este modelo que se fundamentó en la implementación del enfoque "agrarista" sin permitir las relaciones con otros sectores, con ausencia de incentivos en los precios y al desarrollo tecnológico se establece que las políticas agrarias de esa época no fueron pensadas adecuadamente.

3.2. MODELOS NEOLIBERALES

Estos modelos empiezan aplicándose a mediados de la década de los setenta; a partir de 1980 se acentuó la importancia de estos enfoques por los programas de ajuste de los organismos crediticios internacionales y particularmente del Banco Mundial.

Los fundamentos filosóficos de estos modelos se enmarcan en el hecho de que la extrema liberalización de la economía es una forma de democracia y que es necesario primero crecer para luego distribuir la riqueza.

Los rasgos característicos de este tipo de modelos son los siguientes:

3.2.1. El papel del Estado es de intervención mínima porque serán el mercado y el sistema de precios los que asignen los recursos de la

economía. La tasa de interés es el macroprecio más importante.

El Estado funciona con un carácter subsidiario no interviene con papeles activos en la economía, vela y fija las normas para regular el funcionamiento del mercado; este carácter subsidiario implica que el Estado debe tener una política social descartando el enfoque ético; los subsidios recaen en los sectores medios y no en los pobres.

3.2.2. Amplia apertura al exterior que implica la integración del país al mundo en los ámbitos económico y financiero observando un tratamiento preferencial al capital extranjero; se bajarán los aranceles y se eliminarán o restringirán los obstáculos al libre comercio; los precios internos se equilibrarán a los internacionales para hacer más competitiva la participación en el mercado mundial.

3.2.3. Se dará un mayor énfasis a la política monetaria sobre la política fiscal. La política monetaria sobre macroprecios representados por las tasas de interés, de cambio y de salarios, estos últimos se incrementan cuando el producto del país vaya creciendo o sea que la productividad marginal del trabajo debe ser superior a la productividad marginal del producto.

De otro lado la circulación monetaria interna privilegia las tasas de interés y se comprime el gasto fiscal.

3.2.4. Se privilegian las políticas macroeconómicas sobre las políticas regionales. Esta política agraria poco diferenciada hace

que se desfavorezca a los grupos vulnerables de la sociedad y se relegan las importantes opciones protectoras del medio ambiente. Por lo tanto se pretende resolver los efectos de la pobreza y no las causas.

3.2.5. En el marco del enfoque neoliberal los objetivos para el sector agropecuario se refieren al incremento de la productividad para competir en el mercado internacional; que la balanza comercial sea positiva; se trata de generar recursos suficientes para el pago del servicio de la deuda externa; forzar el incremento de la productividad laboral; se busca lograr articulaciones positivas con los otros sectores de la economía en especial con el sector industrial para agregarle valor a las exportaciones agropecuarias; permitir una acumulación importante de capital. Lo anterior induce a la heterogeneidad de la agricultura.

3.2.6. Los sectores beneficiarios de esas políticas son los que manejan el capital financiero, los exportadores, la agroindustria y el agrocomercio, los importadores y distribuidores de insumos agrícolas.

Los perjudicados constituyen los productores de alimentos y materias primas básicas para el consumo interno, los asalariados rurales y campesinos y en general los pobres del campo y de la ciudad.

La planificación pierde peso e importancia porque implica el largo plazo mientras el modelo neoliberal plantea políticas monetarias de corto plazo o indicativas para que los agentes económicos asuman posturas inmediatistas.

3.3. LA DECADA DE LOS OCHENTA O "DECADA PERDIDA"

La crisis se produjo al inicio de los años ochenta y se caracterizó por un incremento moderado de la deuda externa, había una gran liquidez y los organismos crediticios internacionales tramitaban con normalidad las préstamos, los países se endeudaban con gran facilidad y de forma progresiva, lo que hizo que en las remesas al exterior, envíen el total de su crecimiento; los precios de los productos de exportación en el mercado mundial tendieron a la baja disminuyendo el ingreso de divisas y observándose un incremento en las tasas de interés que provocó el déficit financiero del sector público, problemas de balanza de pagos e inflación.

Cuando se advirtió la crisis no se tomaron las medidas de ajuste con la profundidad y urgencia requeridas, se creyó que la crisis era coyuntural o transitoria, mientras tanto los organismos multilaterales imponían las medidas de ajuste estructural que se relacionan con las correcciones a efectuarse para que las economías funcionen con indicadores balanceados.

En el marco de la política fiscal se aplicaron medidas de ajuste como la contracción y reducción del gasto público y la propuesta de privatización de algunas empresas del Estado; la eliminación de subsidios y la reducción en la inversión productiva especialmente en infraestructura de riego, caminos vecinales, puentes, etc; disminución del gasto público de tipo social; los ingresos fiscales se los buscaba incrementar por la vía de la mayor presión tributaria.

La política salarial se fundamentó en la contracción de

las remuneraciones de la fuerza de trabajo por el relajamiento de la norma laboral; nuestra competitividad está en función de bajos salarios. La política cambiaria constituye el instrumento más poderoso de ajuste utilizando a las devaluaciones monetarias para favorecer las exportaciones y controlar las importaciones; de otro lado se vigiló la oferta monetaria interna para controlar la inflación, buscando colocar cantidades menores de créditos con tasas positivas. Sin embargo a lo anterior la agricultura demostró ser el sector económico que más soportó la crisis, por la baja influencia que tiene de los otros sectores; la agricultura para la exportación tiene un gran efecto demostrativo y porque la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es menor que la de otros bienes más supérfluos.

En resumen la aplicación de las políticas de ajuste en nuestro medio han provocado un aumento en la concentración del ingreso y una mayor injusticia distributiva, en consecuencia se incrementó la inequidad, el consumo suntuario dispendioso, sobredimensionándose la economía.

3.4. EL MODELO DE LA CEPAL

La Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas luego de evaluar a la década de los ochenta y calificarla como "década perdida" planteó un nuevo modelo de desarrollo para la década de fin de siglo sobre la base filosófica del crecimiento con equidad, manifestando que incluso para crecer es necesaria la equidad.

Los objetivos de este modelo son los de posibilitar el

crecimiento sostenido de la economía; mejorar la distribución del ingreso; consolidar los procesos democráticos; buscar una mayor autonomía de los países; evitar el deterioro del ambiente y mejorar las condiciones ecológicas.

Para tal efecto la CEPAL al evaluar los aspectos favorables y los factores adversos de la estrategia de crecimiento, estableció los desafíos para la década de los noventa y las orientaciones para las políticas agrarias.

3.4.1. Aspectos Favorables del Balance

Mayor pluralidad y desidiologización de los debates sobre temas de desarrollo nacional y sectorial; falsos dilemas se superan como el de apoyar al desarrollo de la industria planteando articulaciones equilibradas entre los dos sectores; los otros dilemas que se superan son los de "Estado" vs Sector Privado, la Planificación vs el Mercado; la agricultura es el sector de la economía con mayor vitalidad en el que radica la mayor potencialidad de competencia internacional.

3.4.2. Factores Adversos del Balance

Efecto inercial de la recesión e incremento del pasivo de la deuda externa; inadecuación entre la demanda internacional altamente proteccionista y la oferta de nuestros productos sustituibles y con escaso valor agregado, provocando severos desequilibrios macroeconómicos; distancia creciente de los patrones tecnológicos entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo; poblaciones frustradas por la

indecuación entre la preparación de los jóvenes y la falta de empleo; mal aprovechamiento y desviación de los recursos naturales.

3.4.3. Desafíos Para los Noventa

Fortalecer la democracia; impulsar el desarrollo ambiental sostenido; elevar los niveles nutricionales de la población; ajustar la economía y equilibrarla en términos de las políticas macroeconómicas como una condición del crecimiento; es necesario incorporarse al cambio tecnológico más moderno; elevar el ahorro de la población y disminuir el consumo suntuario; modernizar al sector público; privilegiar el mantenimiento de la cohesión social; incentivar la cooperación regional unida a los países desarrollados y más competitiva multilateralmente.

Los criterios a ser utilizados en esta estrategia de desarrollo son lograr la mayor competitividad internacional pero no en base a la compresión salarial sino como productos del quehacer de toda la sociedad; se deberá pasar de la renta percible de los recursos naturales a una renta tecnológica; el eje de las transformaciones es una industrialización en base a la articulación de la agricultura con la industria.

3.4.4. Orientaciones para las Políticas

Se deberá buscar la estabilidad en las políticas macro y sectoriales mediante la combinación de las de corto y largo plazos; emprender acciones de corto plazo vinculadas al largo plazo que privilegien las relaciones del Estado con los agentes privados; constatar que el crecimiento no trae la equidad social;

establecimiento de eficientes servicios de crédito, comercialización, etc; capacitación técnica para microempresarios; adecuación de la seguridad social para los pobres del campo y la ciudad; fomentar la organización de la sociedad civil; aprovechar las virtudes redistributivas de las políticas fiscales; la política de precios sociales debe ser de los de libre competencia y la apertura al mercado mundial debe ser graduada lo que supone que se armonicen las políticas arancelarias, cambiarias y de promoción de las exportaciones.

En el campo agropecuario se buscará estimular los servicios de apoyo a la producción; articular la agricultura a la industria; propiciar el financiamiento a largo plazo en la pequeña inversión rural; el estado debe centralizar su acción en los productores agrícolas medianos y pequeños; se dará énfasis a la tecnología y capacitación tecnológica; deberá reducirse el sesgo entre inversión agrícola y antirural; se deberá adecuar la agricultura para posibilitar la integración regional con otros países.

Los enfoques teóricos o modelos antes indicados establecen la gama de cursos de acción que el Ecuador y el sector agropecuario deberán decidir para conseguir el desarrollo autónomo, no obstante que esa decisión está fundamentada en dos corrientes de pensamiento una neoliberal y otra neoestructuralista prácticamente excluyentes. No hay que descartar de este análisis las grandes presiones internacionales que condicionan la país la adopción compulsiva de determinado "modelo" de crecimiento en base de las corrientes de globalización de la economía mundial, de conformación de bloques comerciales o procesos de integración regional o

subregional y de apertura a la competencia internacional. No obstante en el camino escogido por el país lo que se ha confirmado es la vocación agrícola acuñada en el tiempo y es en ese importante sector donde radican las más grandes posibilidades de expansión y crecimiento económico del Ecuador.

4. LA AGRICULTURA ANTE LA APERTURA O LA INTEGRACION

A partir de Helsinski se dió inicio al descongelamiento de las relaciones de las dos superpotencias caracterizadas por la "guerra fría" y la amenaza de enfrentamiento nuclear, que se proyectaría al derrocamiento del Muro de Berlín y a la destrucción del imperio soviético ocurrido a fines de 1991, evidenciando el fracaso del sistema totalitarista ruso y el triunfo relativo del capitalismo occidental liderado por los Estados Unidos.

Luego de los cambios vertiginosos e impredecibles sucedidos en los últimos años, la situación mundial se caracterizó por el desarme, la consolidación de la democracia, la protección del patrimonio ecológico, la lucha contra el hambre y la pobreza y por la interacción de bloques económicos concentradores de la actividad comercial que dirigen los flujos financieros, han marcado la necesidad de aprovechar al máximo las oportunidades de incrementar el intercambio y la cooperación para el desarrollo.

Las perspectivas y la búsqueda permanente de caminos más firmes para consolidar la unidad latinoamericana, obligaron a la reactivación de la Integración Andina que desde 1969 se constituyó en un proceso sin éxito y con poca significación económica para los países signatarios

del Pacto Andino. Así en Cartagena de Indias el 26 de mayo e 1989 la voluntad política de los países miembros se hizo presente y estableció la necesidad de formular un Diseño Estratégico que constituyéndose en una guía para la acción, concentra los esfuerzos en actividades y áreas prioritarias que permitan a los países encarar exitosamente este desafío.

El Diseño Estratégico se formalizó el 18 de diciembre de 1989 en Galápagos, para posteriormente perfeccionarse en las Cumbres Presidenciales de Macchu Picchu en mayo de 1990, de La Paz en noviembre de ese mismo año y en el Acta de Caracas de mayo de 1991. Los objetivos buscaron consolidar el espacio económico andino y mejorar la articulación del Grupo en el contexto internacional, reforzando su contribución a la Unidad Latinoamericana.

El objetivo en el campo agropecuario era consolidar el mercado ampliado subregional para los productos del sector, disminuir la dependencia alimentaria externa e incrementar las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales.

El programa eje del proceso era el de liberalización y establecimiento del arancel externo común, con el plazo de hasta el primero de enero de 1992 consolidar la Zona Andina de Libre Comercio, el Ecuador y el Perú tendrán seis meses de plazo adicional para ingresar; se espera que la Unión Aduanera ente en funcionamiento en enero de 1993.

En los últimos meses las negociaciones del Arancel Externo Común han tenido serias dificultades por las posiciones ecuatorianas y peruanas que han buscado un tratamiento especial, para algunos ítems que les

permitan intercambiar competitivamente en la subregión; mientras esto sucedía Colombia y Venezuela adelantaban los preparativos para poner en vigencia la zona de libre comercio entre los dos países.

Es necesario señalar que una piedra angular del proceso de reactivación de la Integración Andina constituyó la decisión política de los mandatarios, que se adelantó largamente a los respaldos técnicos que le vuelvan operativa como sucede con el Arancel Externo Común y la elaboración y modificación de un sinnúmero de leyes que faciliten la libre circulación de mercadería y demás factores productivos.

Otro aspecto medular desde el punto de vista político que condiciona la supervivencia del Acuerdo de Cartagena, es la defensa de los sistemas democráticos de los países miembros que constituyen la norma inquebrantable, la forma de vida y el instrumento idóneo para preservar la paz, alcanzar el desarrollo y la justicia social.

Al producirse el rompimiento del orden constitucional en el Perú por parte del Ing. Alberto Fujimori, Presidente de eses país miembro, ha demostrado la fragilidad de nuestras democracias representativas y la debilidad política del Acuerdo de Cartagena, por la falta de seriedad y consecuencia en los destinos del Pacto y a la vez ponen en riesgo de que se desaprovechen los grandes e intensos esfuerzos efectuados los últimos tres años, para reactivar la integración.

Luego de veintitrés años de azarosa existencia el Pacto Andino enfrenta una vez más una gravísima crisis, la decisión del Perú de aplicar aranceles nacionales a los

países andinos, la ruptura de relaciones diplomáticas de Venezuela con el Perú, la amenaza de golpe de Estado en Venezuela y el anuncio de Colombia de suspender las ventajas comerciales al Perú y congelar las relaciones andinas con el Ecuador, han abierto un grave compás de espera en el proceso de integración subregional, planteando la necesidad de que el Ecuador no debe limitar sus esfuerzos en el campo del comercio exterior pensando mucho en el Grupo Andino, ahora le corresponde pensar bastante en el mercado mundial.

Mientras eso ocurre en el Pacto Andino, los Estados Unidos de América líder militar del mundo y principal comprador y acreedor de nuestro país, atraviesa una grave crisis caracterizada por una profunda recesión económica, con notable déficit de la balanza comercial que le han obligado a replantear la estrategia de cooperación con los países de América Latina que constituyen su mercado natural, con miras a conformar en el futuro un solo bloque comercial a nivel de todo el continente americano, para enfrentar competitivamente a la Europa Unida y al Japón y sus cuatro tigres asiáticos; para tal efecto adelantó el proyecto de integración con México y Canadá para establecer una zona de libre comercio.

Con relación al resto de Latinoamérica y con el propósito de armonizar las relaciones políticas y económicas con esos países, puso en vigencia la denominada "Iniciativa para las Américas" que incluye el tratamiento de tres aspectos fundamentales relacionados con la inversión en nuestros países, las relaciones comerciales y el tratamiento de la deuda externa.

La mencionada estrategia se articuló a través de la Ley

de Preferencias Comerciales que busca optimizar el intercambio mercantil, reforzando las relaciones bilaterales y en menor escala las multilaterales; otro mecanismo de articulación de la mencionada iniciativa constituye las cumbres antidrogas y de control del narcotráfico realizadas últimamente, que condicionan la cooperación norteamericana para la seguridad continental y el desarrollo de nuestros países a la aplicación de programas y medidas de ajuste estructural en las economías. Debido a la prioridad que el gobierno ecuatoriano ha dado estos últimos años a la integración andina no se han establecido mecanismos adecuados para acceder a los beneficios y obligaciones expresados en la "Iniciativa para las Américas".

Otro aspecto de singular relevancia para el desarrollo económico ecuatoriano constituye el elevado proteccionismo de los países desarrollados y en particular de la Comunidad Europea primer comprador del banano que producimos, que constituye el principal rubro de exportación agropecuaria del país. Las medidas proteccionistas que discriminan nuestro acceso a esos mercados y desestimulan el desarrollo bananero, incluyen el tratamiento preferencial y permisivo a sus excolonias y demás países signatarios del Tratado de Lomé.

El marco referencial expuesto sobre las alternativa o caminos que le quedan al país para enfrentar el reto del desarrollo para la década de fin de siglo, tienen un lugar común al señalar que el sector agropecuario constituirá el más dinámico y flexible en el proceso de acoplamiento a la economía mundial, por cuanto permite aprovechar las ventajas comparativas de manera eficiente.

A pesar de la grave crisis que afronta la Integración Andina en lo atinente a la confiabilidad y al incumplimiento de los países sobre los compromisos comunes, constituye una alternativa mediata para ampliar la escala de producción y de intercambio mercantil a una demanda de noventa millones de consumidores. Es necesario indicar que en la actualidad el mercado subregional representa para el Ecuador apenas el cuatro por ciento del comercio exterior, el restante porcentaje se lo realiza sobre la base de transacciones bilaterales en función de los pocos productos tradicionales como el banano, café, cacao, camarones y otros productos de mar, lo que pone en evidencia la vulnerabilidad del comercio exterior agrícola al depender de un número reducido de productos, situación que induce a una diversificación de las exportaciones aprovechando racionalmente las ventajas comparativas y competitivas que tiene el país en los ámbitos mundial, continental, subregional y vecinal.

Lo anterior induce a que el Ecuador debe continuar con la debida agilidad para efectuar los cambios y adecuaciones legales y operativas que los procesos de apertura al mercado mundial así lo demandan.

5. EL MERCADEO AGROPECUARIO EN EL ECUADOR

5.1. DEFINICIONES

Para el presente trabajo Mercadeo Agropecuario es el conjunto de actividades y funciones que se realizan desde que el agente económico tiene la idea de producir un bien, hasta que ese bien llega a las manos del consumidor final. Se diferencia de la Comercialización porque esta incluye las operaciones que

se realizan desde que el bien abandona las manos del productor y llega al consumidor.

La producción es la creación de utilidad y ésta puede ser de forma (transformación), de tiempo (almacenamiento), de lugar (transporte) y de posesión (cambio de dominio).

La eficiencia comercial está dada tanto en la operación (bajo costo por unidad de producto) y en los precios de acuerdo con la calidad del producto.

Los agentes o instituciones comerciales son el acopiador, el mayorista y el detallista.

Las funciones de comercialización son las de Intercambio (compra-venta), Físicas (manipulación, transformación, transporte, almacenamiento) y de Facilitación (normalización, aceptación de riesgos, información de precios y mercados, financiamiento e investigación). Los canales de comercialización son los circuitos o flujos que sigue el producto desde la parcela hasta la mesa del consumidor.

Los márgenes de comercialización son las diferencias de precio que ocurren entre las diversas fases del proceso.

Las distorsiones del mercado corresponden a las condiciones de monopolio (un solo vendedor) o monopsonio (un solo comprador).

El precio de mercado en competencia perfecta es el resultado del libre juego de la oferta y demanda; los precios constituyen señales para que los agricultores asignen los recursos productivos.

En los países subdesarrollados hay inadecuación de la demanda a la oferta; la oferta se presenta dispersa y la demanda concentrada.

Los mercados de productos pueden ser competitivos, concentrados o intervenidos por el Estado.

5.2. CARACTERISTICAS

Los productos tradicionales de exportación sobre los cuales se asienta la economía ecuatoriana tienen sistemas de intercambio mediante cuotas o cupos, contratos preferenciales condicionados u otras modalidades que ponen en evidencia la poca transparencia y equidad en el mercado mundial de esos productos; de otro lado son bienes que se los vende sin mayor valor agregado y en muchos de los casos como materias primas acentuando el intercambio desigual con los países desarrollados demandantes.

Los demás productos no tradicionales de exportación como las flores, frutas y ciertas hortalizas de clima templado y subtropical, tiene pequeñas producciones que ponen en evidencia una presencia marginal del Ecuador en el mercado mundial, a lo que se agrega la desventaja de la ubicación geográfica del país con respecto a los principales mercado de consumo y algunas limitaciones en las facilidades e infraestructura de transporte aéreo y de almacenamiento en frío, el alto costo del dinero y del capital de reposición y la inestabilidad productiva hacen a la comercialización cara y riesgosa.

En lo que respecta al mercadeo de productos agrícolas para consumo interno, la atomización de las unidades de producción en un amplio espectro geográfico condicionan

la gran dispersión de la oferta, que sumada la inestabilidad productiva en cantidad, calidad y precios, la falta de vías de comunicación y otras facilidades de transporte y almacenamiento, las prácticas agiotistas, la absorción de mano de obra no calificada en faenas comerciales, los altos márgenes de comercialización, los altos volúmenes de pérdidas físicas de productos, las malas prácticas de manejo y los precios inestables de esos bienes denotan la ineficiencia de este proceso.

5.2.1. Políticas de Precios

En el marco del estado intervencionista en la década de los setenta la determinación de los precios de los alimentos, buscaba promover la industrialización sustitutiva de importaciones; a comienzos de los ochenta se produjo un cambio en los objetivos de política en favor del desarrollo agrícola, prevalecieron los objetivos de consumo que los de producción.

Los principales objetivos de esas políticas fueron de estabilización y reducción de los precios al consumidor, suministro permanente de alimentos, estabilización de los precios al productor, aumento de las exportaciones y disminución de las importaciones de alimentos, creación de impuestos para el erario, fomento de recursos para la industrialización y conseguir una composición adecuada de la producción nacional.

Las medidas de política de precios aplicadas en el país, han buscado intervenir en una amplia gama de productos de primera necesidad para asegurar el abastecimiento interno, en años anteriores este listado era bastante extenso para ir poco a poco limitando la intervención

del estado en un número reducido de productos de la canasta familiar. Estas medidas se han circunscrito a las políticas de precios mínimos garantizados o de sustentación, que implicó la creación de competencia por el estado en la compra y distribución pero sin llegar a la condición de monopolio, como sucedió en el caso de la leche, azúcar, arroz, etc.; el éxito de esta política está en función de la existencia de fondos suficientes para las compras, instalaciones válidas para el almacenamiento y una eficaz administración; implica generalmente la aplicación de subsidios y sacrificios económicos para las entidades estatales, se utiliza en el comercio de productos no perecederos.

Otras medidas de política constituyen los precios fijos en monopolio con experiencia desfavorable en los países en desarrollo; precios oficiales obligatorios sin dispositivos complementarios; pagos de compensación; gestión de la oferta o control de superficies cultivadas; existencias de estabilización; fondos de estabilización; subvenciones a la exportación; subvenciones al consumo y el racionamiento.

Es necesario indicar que una política de precios agrícola no puede determinarse exclusivamente en función de la agricultura; lo esencial es evaluar conjuntamente los precios y los aspectos afines de la agricultura y la industria.

Los criterios de fijación de precios dependen en primer lugar de las finalidades específicas de la intervención del Gobierno y los criterios más comunes para su determinación son en base a los Costos de Producción, es el método más utilizado y esos precios oficiales no informan al agricultor del comportamiento de la demanda

de ese producto para alterar el nivel o la estructura de la producción. Este método constituye para los agricultores una defensa contra eventuales bajas en los precios de los productos; la relación de intercambio agrícola se refiere a la condición que la rentabilidad agrícola no debe reducirse en relación a otros sectores; en relación a los precios internacionales ofrecen la medida de los costos de oportunidad de producir o consumir, el principal problema de este método constituye la inestabilidad de los precios internacionales por cuanto muchos de ellos muestran el influjo dominante de uno o varios países que fijan precios; los precios relativos al productor para aprovechar las ventajas comparativas de la exportación.

5.2.2. El Consumo de Alimentos

Este aspecto reviste una gran trascendencia política para el gobierno, por lo tanto es esfuerzo de planeamiento y la producción debe tener como objetivo que la población acceda a los alimentos en forma suficiente, oportuna y de buena calidad; por lo tanto la oferta de los alimentos debe ser compatible con los salarios de los consumidores, tomando en cuenta que el gasto de los estratos socioeconómicos en alimentos es diferente. En este punto es necesario establecer una proporción de los alimentos que la población consume del mercado interno o del externo, esto da la medida de la dependencia alimentaria.

Un ejemplo de esta dependencia constituye el caso del trigo, producto que el Ecuador importa el 95% del consumo con una tendencia a incrementarse. Dado que el país en 1970 produjo hasta 81.000 tm o sea el 40% del consumo, para cubrir la diferencia el gobierno autorizó

la importación a lo que se acompañó el subsidio que en el tiempo desestimuló la producción interna, llegando en 1988 apenas a 180000 tm que representaban el 5% de la demanda interna que se vio estimulada por el respectivo subsidio y por la alta rentabilidad de la industria panificadora y de pastificios. En la actualidad este subsidio se eliminó para la reactivación trigucra del Ecuador.

Retornando al tratamiento del consumo de alimentos se debe analizar los patrones de consumo de los diversos estratos de consumidores y cuáles son los alimentos más centrales en la dieta; en suma corresponde analizar la oferta y demanda global, los niveles de ingreso y distribución, la conformación de la dieta por tipo de producto, el comportamiento institucional y determinación del consumo aparente (producción más importaciones menos exportaciones).

Se debe cuantificar la evolución del Gasto del Consumo Privado, es decir establecer el poder de compra de la población en base de los ingresos o salarios, así el Gasto per cápita en las clases económicas bajas es igual al ingreso y dedican el 80% de este ingreso a la alimentación. El consumo de los alimentos tienen una gran elasticidad en los estratos de bajos ingresos.

Por lo indicado se establece que en el Ecuador en la mayoría de productos para consumo interno existe una inadecuación de la demanda a la oferta de alimentos debido a la injusta distribución de los ingresos.

5.2.3. La Seguridad Alimentaria

Se la debe concebir en el marco de las

relaciones ligadas a la demanda (factores económicos, sociales y culturales) y por el lado de la oferta como una estructura productiva que incluye relaciones sociales de producción y comercialización enfocadas en una política alimentaria.

El objetivo general de la Seguridad Alimentaria es que las personas tengan en todo momento el alimento que requieran.

Tres son los objetivos específicos: asegurar la producción alimentaria adecuada, conseguir la máxima estabilidad en el flujo de productos alimenticios y garantizar el acceso a los alimentos por parte de quienes lo necesitan.

Los elementos a considerar en un Programa de Seguridad Alimentaria son: la suficiencia y oportunidad que se refiere al aporte nutricional mínimo para asegurar la vida con respecto a la norma básica de 2.3 kilocalorías/día para mantenimiento corporal y 1 gramo de proteína/día por cada kilogramo de peso como reconstituyente. Según la CEPAL el Ecuador se encuentra en el nivel de insuficiencia Crítica por cuanto está por debajo del 95% de la norma.

La confiabilidad se refiere a la disponibilidad permanente de alimentos para toda la población; la autonomía o capacidad de autoabastecerse y no depender de otras nacionales; la sustentabilidad en el largo plazo o capacidad de conservar los recursos naturales utilizados para la producción de alimentos o preservación del medio ambiente y la equidad distributiva.

En 1983 el gobierno del Ecuador creó con decreto 1885 la Comisión de Coordinación de los Proyectos de Seguridad Alimentaria Regional para incrementar la producción y productividad agropecuaria, mejorar el abastecimiento y alcanzar la autosuficiencia alimentaria, para erradicar las deficiencias nutricionales y alimentarias en el país.

En diciembre de 1984 con decreto ejecutivo 382 se estableció el Sistema Nacional de Alimentación y Nutrición, bajo la dirección de la Presidencia de la República y se creó la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición para mejorar la alimentación y nutrición de la población, procurar la autosuficiencia alimentaria, definir los alimentos básicos, proponer el marco legal del Sistema Nacional de Nutrición, incrementar la producción y mejorar los sistemas de comercialización de alimentos básicos.

El Ecuador también participa en el Programa de Asistencia para la Seguridad Alimentaria (PASA) y en el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR); a nivel subregional en el Sistema Andino Celestino Muti desde 1983 sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente.

Otro instrumento importante de la Seguridad Alimentaria constituyen los Planes de Desarrollo que señalan la necesidad de disponer de alimentos y racionalizar su distribución, especialmente de los alimentos básicos que conforman la canasta familiar, con el fin de garantizar la oferta mínima de calorías y proteínas necesarios para mantener un buen estado de salud y para disminuir las altas prevalencias de desnutrición que afectan a un

porcentaje importante de la población, especialmente a madres y niños.

En el Plan de Desarrollo 1989-1992 se destaca que el problema nutricional no es algo aislado sino que es un problema coyuntural y su tratamiento debe incluir estrategias económicas y sociales de carácter distributivo, conjuntamente con programas y acciones de tipo nutricional, incluyendo los que se dirigen a las causas inmediatas (enfermedades infecciosas) y a la eliminación de las causas subyacentes como la inadecuada seguridad alimentaria familiar, la inconveniente y baja calidad de los servicios de salud preventiva y curativa, agregándose los insuficientes cuidados infantiles.

5.2.4. La Estrategia Agraria Actual

La política definida por el Gobierno se orienta simultáneamente a acelerar el crecimiento sectorial y a reducir la pobreza rural. La agricultura deja de ser concebida como fuente de excedentes a transferirse al sector urbano-industrial, sino que sirvan para capitalización del propio sector que se traduzcan en efectos multiplicadores en la generación de divisas, empleo, ingresos y contribuyan a retener la población en el campo.

La reactivación económica se sustenta en dos tipos de políticas, las macroeconómicas y las de inversión y cambio tecnológico enmarcadas en el proceso de apertura.

El crecimiento no es sinónimo de desarrollo, para alcanzar este es necesario que los grupos sociales más vulnerables del campo participen del crecimiento y apoyen su dinamización.

Las políticas macroeconómicas se orientan a la introducción de cambios que faciliten a los sectores de la economía, competir en igualdad de condiciones, incrementar la oferta y favorecer el comercio exterior. Las reformas básicas buscan el establecimiento de tasas de cambio reales, liberalización del mercado de capitales, definición de tasas de interés de mercado, reducción del déficit del sector público, eliminación de barreras no arancelarias y establecimiento de aranceles mínimos para las importaciones de productos que compitan con los nacionales.

La liberalización de la economía ecuatoriana implica desarrollar acciones conjuntas con otros países, con miras a encontrar respuestas recíprocas de nuestros socios comerciales y que establezcan un intercambio equitativo. Un escenario importante para canalizar cambios en la liberalización del comercio agrícola, constituye la necesidad de que el Ecuador participe en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio GATT. En el ámbito de la integración andina se busca armonizar las políticas macroeconómicas y de franjas de precios para los productos más sensibles y acelerar la constitución de la zona de libre comercio. El MAG también impulsa programas conjuntos de producción, generación y transferencia de tecnología, de sanidad animal y vegetal.

5.2.4.1. Política Sectorial

El Ecuador no será capaz de mantener un crecimiento económico sostenido, sin dinamizar la producción de alimentos y la generación de divisas. El objetivo de incrementar la producción agropecuaria se lo alcanzará con políticas que

incrementen la productividad y asignen los recursos, con proyectos de generación y transferencia de tecnología, inversiones en riego, crédito suficiente y oportuno, todo esto basado en la eficiencia del mercado.

Mejorar la débil base científica y tecnológica del sector rural; es un proceso costoso y con efectos visibles en el mediano plazo, que requiere implementarse sin postergación.

La política sectorial se encamina a disminuir la alteración y destrucción de los bosques naturales y la degradación de la tierra, reducir la erosión y racionalizar el uso del agua. La regionalización agraria es un instrumento importante para orientar el uso más eficiente de los recursos naturales y de los servicios estatales para el fomento de la producción y la conservación de los recursos naturales.

5.2.4.2. Generación de Empleo e Ingresos

La estrategia busca mejorar la distribución de los ingresos en el sector rural, se prioriza el apoyo a la producción de la pequeña propiedad mediante la democratización del crédito, generar tecnología apropiada, canalizar infraestructura y servicios que alienten la producción parcelaria.

Se favorece la generación de empleo productivo promoviendo la tecnología apropiada y las actividades agropecuarias intensivas en mano de obra; se impulsa el desarrollo agroindustrial corporativo, auspiciando el autoempleo a nivel de finca.

5.2.4.3. Comercialización y Precios

El incremento de los ingresos rurales está en función de la estructura de comercialización agropecuaria, la misma que debe asegurar eficiencia en el proceso y evitar que los excedentes del sector sean transferidos a otros sectores sociales.

Para los productos básicos de consumo masivo se implementará como política de precios, los aranceles variables o franjas de precios para estabilizar los costos de las importaciones y otorgar protección razonable a la producción nacional y a la vez facilitar la vinculación de los productores al mercado internacional, posibilitando la modernización efectiva de la agricultura.

Los precios internacionales constituyen los elementos referenciales más dinámicos que influirán en el comportamiento de los precios domésticos, sin embargo considerando que los precios mundiales son distorcionados y altamente volátiles, el mecanismo busca corregir dichas distorsiones.

Para el resto de productor agrícolas se busca desarrollar un mercado competitivo, poniendo énfasis en la modificación o eliminación de los controles de precios existentes para ciertos productos, por lo tanto el desarrollo de la capacidad competitiva del mercado y la reducción de los márgenes de comercialización son elementos importantes de la política.

Se auspicia la participación organizada de los productores para que asuman responsabilidades en las

actividades de apoyo a la producción y en el abastecimiento de alimentos e insumos productivos.

Para mejorar las condiciones de competitividad y de transparencia en las operaciones comerciales, se han definido políticas para fomentar las operaciones bursátiles, el desarrollo de sistemas de depósito y de negociación de certificados, así como medidas para facilitar las transacciones y mejorar la capacidad de negociación de los agentes comerciales públicos y privados, mediante el establecimiento de sistemas de información de precios y noticias de mercado, desarrollando metodologías y normas de clasificación de productos con referentes internacionales, la creación de líneas de crédito para activar el proceso comercial, el desarrollo de infraestructura de comercialización de productos agropecuarios con la activa participación del sector privado, posibilitar la investigación básica y aplicada sobre temas de mercadeo agrícola para disponer de una adecuada base que sustente la formulación de políticas.

5.3. LA COMERCIALIZACION DE GRANOS BASICOS

Para el propósito del presente estudio se entiende por granos básicos, aquellos productos de origen agrícola que se tornan insustituibles en la dieta alimenticia de la población como el arroz y otras materias primas para los alimentos balanceados como el maíz duro y el grano de soya. De otro lado su importancia también radica en la intervención que realiza el estado en el acopio, almacenamiento y distribución de estos productos para regular su mercado.

5.3.1. El Comercio del Arroz

Por su fácil acceso constituye un producto básico de la alimentación ecuatoriana en todos los niveles sociales. El aporte calórico llega al 35% y proteínico al 24% en la composición media de la dieta nacional. Este cereal es cultivado en extensas zonas del litoral, el 90% se concentra en Guayas y Los Ríos y el porcentaje restante corresponde a las áreas arroceras de Manabí, Esmeraldas, El Oro, Loja y el Oriente.

El Programa Nacional de Arroz y Control de Piladores y Molinos del Ministerio de Agricultura y Ganadería estableció un consumo aparente mensual de 25.000 tm en términos de arroz pilado para 1991.

El 70% de la superficie sembrada anualmente corresponde a "invierno" y el 30% a "verano"; los mayores flujos de cosecha se concentran en los meses de mayor y junio para la invienera y en octubre para la veranera.

En Ecuador al igual que en otros países del áreas andina este producto conocido como el "manjar de los pobres", se constituyó en el adalid de la "revolución verde" por el rápido desarrollo tecnológico y adopción inmediata por los agricultores.

Los incrementos en el área sembrada y en la productividad, han convertido en realidad los planes de producción para satisfacer la demanda nacional e inclusive en algunas ocasiones, por la generación de excedentes y para que no se depriman los precios se ha llegado a exportar.

A pesar del aporte del INIAP en la entrega de material

mejorado y adaptado por los agricultores quienes utilizan en condición de semilla seleccionada, es muy bajo el porcentaje de productores que emplean semilla certificada que no llega al 10% de la superficie sembrada, lo que determina una baja productividad con respecto a los otros países del Área andina.

La gran importancia de este producto en la economía ecuatoriana ha determinado que se establezcan una serie de políticas de fomento a la producción como el asesoramiento técnico, la capacitación agrícola, el crédito para la producción y la sustentación de precios mediante la intervención comercial.

Es necesario señalar que el Banco Nacional de Fomento programa anualmente cubrir con créditos más de la mitad del área sembrada, lo que representa la mayor proporción de las operaciones crediticias que realiza esa entidad bancaria. Las asignaciones del sistema financiero privado son mínimas y no reportan más del 10% de la superficie sembrada y estas operaciones se hallan concentradas en pocos empresarios arroceros. De otro lado un gran porcentaje de arroceros financian sus cultivos mediante prácticas agiotistas de los fomentadores.

En el cuadro siguiente se presenta una serie de producción y de rendimiento de algunos años representativos.

CUADRO No 1ECUADOR: GUIA ESTADISTICA DEL CULTIVO DEL ARROZ

- En hectáreas y toneladas métricas-

AÑO	PROGRA- MADO	SEMBRA- DO	COSE- CHADO	RENDI - MIENTO	PRODUCC. CASCARA
1985	169.620	156.851	135.981	2.7	367.149
1987	140.000	163.675	138.798	3.2	444.154
1989	147.000	163.331	149.475	3.3	493.207
1990	165.000	160.639	152.844	3.3	504.385
1991	171.300	188.460	180.165	3.7	666.610

FUENTE: PROGRAMA NACIONAL DE ARROZ-MAG

Se observa un comportamiento irregular de la superficie dedicada a la siembra de este cereal incrementándose significativamente en 1991, los rendimientos también se incrementaron ese año. Para el presente año se ha efectuado la siembra efectiva de 132.000 hectáreas para la época de "invierno" y gracias a las buenas expectativas de producción el Gobierno autorizó la exportación de 50.000 tm. pero a su turno la ola invernal que afectó a todo el país en especial a la Provincia del Guayas perjudicó a más de 12.000 hectáreas de arroz que ponen en duda la posible exportación. Otros sectores ampliamente beneficiados con este cultivo son los comerciantes de agroquímicos, de maquinaria agrícola y el los piladores, que en la actualidad pese a las deficiencias de secado es suficiente en su capacidad real instalada. Otro aspecto de singular importancia constituye el alto porcentaje de pérdidas postcosecha por malas prácticas de manejo que alcanza el 12% de la producción bruta que agregado al uso de semilla, el autoconsumo y las mermas naturales, se establece que solamente el 60% de la producción bruta sale al mercado

en la condición de arroz cáscara seco y limpio.

Es necesario señalar que las modalidades de cultivo responden a diverso nivel tecnológico, que está en relación a la capacidad de inversión y capitalización de la unidad productiva y por ende existe una diferenciación en la escala de costos de producción.

La clasificación de los niveles tecnológicos utilizados en el cultivo del arroz es: Nivel tecnificado con riego (el 80% del índice del costo corresponde a maquinaria agrícola e insumos agroquímicos); nivel semitecnificado de transplante (la mano de obra representa el 30% y el 60% la maquinaria y los agroquímicos); Nivel tradicional de secado (80% mano de obra y 15% agroquímicos).

Las políticas de fomento al cultivo del arroz han buscado como objetivo fundamental incrementar la producción y productividad para satisfacer el consumo interno, generar excedentes para la exportación en cantidades y calidades competitivas en el mercado internacional, racionalizar la comercialización para incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Como medidas de política se han señalado las de ampliar las disponibilidades de crédito, mejorar la dotación de insumos básicos y optimizar el uso de la capacidad instalada de procesamiento y de almacenamiento, estimular la rentabilidad de la producción con el establecimiento de adecuados precios referenciales y mejorar la participación de las organizaciones existentes.

Por lo manifestado la comercialización de este producto

ha estado sujeta a la intervención del gobierno a través de la ENAC en las fases de acopio y mayoreo, para dejar a ENPROVIT la distribución detallista. Los volúmenes de intervención han variado con el tiempo y de acuerdo a las políticas de los diversos gobiernos como se explicará en las secciones siguientes.

5.3.2. El Comercio del Maíz Duro

El maíz duro se lo cultiva en grandes extensiones del Litoral, en los valles bajos de la región interandina y en la Amazonía. El mayor porcentaje de la superficie sembrada se ubica en las áreas de secano y el minifundio resalta con característica.

Para 1985 se estimó que al maíz duro le correspondió el 10% de la superficie cultivada; se lo siembra en rotación particularmente con soya con la que se establece la mejor combinación económica.

La incorporación de los adelantos tecnológicos como semillas mejoradas y adecuadas prácticas de manejo han determinado el incremento de la rentabilidad, sin embargo en varias zonas se mantienen sistemas tradicionales de producción orientados particularmente al autoconsumo.

Este cultivo tiene una gran significación social por cuanto un importante segmento de la población rural se dedica a la producción y comercialización. Al maíz se lo cultiva comercialmente como insumo para la fabricación de alimentos balanceados zootécnicos y piscícolas, en cuyas fórmulas constituye el mayor ingrediente.

Para 1991 se estimó una demanda aparente de 25.000 tm

mensuales de los cuales el 95% se lo dedica a la fabricación de balanceados.

El gran incremento de la superficie dedicada al cultivo del maíz en los últimos veinte años se debió al notable desarrollo de la industria avícola, que implicó la incorporación de adelantos tecnológicos como la utilización de semillas mejoradas, uso de pesticidas y adecuadas prácticas agrícolas.

El 90% de la producción es de secano, se la obtiene de las siembras efectuadas en "invierno" entre diciembre y febrero.

El cultivo tiene una gran dispersión geográfica y la mayor proporción del área sembrada se concentra en Manabí (38%), Loja (26%), Guayas (21%), Los Ríos (10%) y en menor escala Esmeraldas, Pichincha y El Oro.

El rendimiento promedio obtenido en los últimos años fue de 35 quintales por hectárea; la productividad está asociada a los niveles tecnológicos utilizados y a la aptitud de las áreas, así la provincia de Los Ríos presenta el mayor índice de productividad con 62 quintales y una contribución del 20% a la oferta total; Manabí tiene rendimientos relativamente bajos del orden de los 30 quintales por hectárea y una contribución de sólo el 20% a la oferta total; Loja tiene los más bajos rendimientos (18 quintales/ha) un alto porcentaje de esa producción fluye al Perú.

De manera similar el arroz, este cultivo tiene un alto porcentaje de pérdidas postcosecha en más del 10% y solamente el 64% de la producción bruta se comercializa en el mercado interno, debiendo destacarse que

anualmente un alto porcentaje sale a Colombia como comercio informal.

Se puede decir que la frontera agrícola de este cultivo se halla prácticamente agotada, centrándose los esfuerzos en la elevación de los rendimientos siendo importante la contribución del INIAP por la entrega de material mejorado y en particular por la introducción de híbridos con rendimientos superiores a los 100 quintales por hectárea; este hecho ha provocado una disminución en el uso de semillas mejoradas que no pasa del 10% de la superficie cultivada en el país.

Considerando el ciclo biológico de esta gramínea el mayor flujo de la cosecha se concentra regularmente en los meses de mayo (30%) y en junio el 60% en el que se produce el "pico" de la oferta.

Las políticas de fomento del cultivo del maíz duro tiene mucha similitud con las del arroz y fueron explicadas ampliamente al analizar ese cultivo.

En la programación crediticia del Banco Nacional de Fomento este cultivo tiene una gran importancia y anualmente establece una meta de producción con crédito no menor al 50% del área total sembrada. El 90% de las operaciones crediticias fueron concentradas en Guayas, Los Ríos y Manabí en las que se concentra el 70% de la superficie sembrada del Ecuador; en general los montos financiados en promedio cubren el 50% del costo de producción.

Los costos de producción se relacionan directamente con el nivel tecnológico utilizado estableciéndose para fines prácticos tres tipos a saber: tecnificado con

híbrido o variedad mejorada corresponde al 30% de la superficie total sembrada, se la aplica en unidades mayores de 50 hectáreas usan poca mano de obra y el 90% del costo comprende el uso de agroquímicos y maquinaria agrícola, el rendimiento promedio es de 80 quintales/ha.

En el semitecnificado con semilla mejorada se enmarcan explotaciones mayores de 10 y menores de 50 hectáreas, corresponde al 40% de las unidades sembradas utilizan variedades mejoradas y el 32% del costo es mano de obra, el 36% comprende el uso de la maquinaria agrícola y el 26% abonos y pesticidas; el rendimiento se establece en 60 quintales por hectárea. El sistema tradicional utilizan las unidades menores de 10 hectáreas y representa el 30% de la superficie sembrada y el 52% del total de unidades productivas dedicadas al cultivo del maíz, la aplicación de la tecnología moderna es mínima y no tiene acceso directo al crédito estatal. El alto grado de dispersión de estas unidades, muchas ubicadas en áreas marginales no les garantiza una adecuada movilización de las cosechas, en este sistema la mano de obra es el componente más importante comprende el 66% del costo directo total.

5.3.3. Otros Granos Básicos

La soya es una leguminosa de reciente introducción en el Ecuador cuyo cultivo ha crecido significativamente los últimos años como consecuencia del fortalecimiento de la industria avícola, que utiliza a la torta de soya (subproducto de la extracción del aceite) como materia prima en la fabricación de los alimentos balanceados, en segunda instancia se puede sostener que el aumento de su cultivo se debe a la ampliación del consumo de aceite comestible de soya.

Como se indicó a la soya se la cultiva en rotación con el maíz duro y requiere de un grado adecuado de tecnificación para asegurar una buena rentabilidad, por lo tanto se la siembra en la provincia de Los Ríos y parte de Guayas, tratando de aprovechar los residuos de agua de la época "invernera"; el mayor flujo de cosecha se presenta en los meses de septiembre y octubre.

Es necesario indicar que a diferencia de otros países que fundamentan su alimentación en esta leguminosa (Brasil, Japón), en el Ecuador casi la totalidad se la dedica a la alimentación animal desaprovechando el gran potencial proteínico y energético.

La comercialización de este grano se la efectúa directamente entre la fábrica extractora y los agricultores, sin embargo en algunos años por dificultades de financiamiento de esas industrias o por limitaciones de almacenamiento se ha recurrido a la intervención de la ENAC. Este producto también está sujeto a la política de precios de sustentación al productor.

El fréjol del tipo caraota es un cultivo que se lo realiza en los valles subtropicales de la zona norte del callejón interandino y su producción se orienta al mercado informal con Colombia, país que tiene una gran preferencia en su consumo. En circunstancias excepcionales de contracción de la demanda colombiana los productores se han visto avocados a solicitar la intervención del estado en la comercialización de este producto, para sustentar los precios y evitar la quiebra de algunos productores, no obstante por tratarse de un esquema comercial poco transparente, en las oportunidades que la ENAC ha intervenido se ha topado

con graves obstáculos que se han traducido en pérdidas físicas y económicas.

C A P I T U L O I I I
LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL COMERCIO DE GRANOS
BASICOS

1. FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCION DEL ESTADO

Como quedó indicado en el Capítulo anterior la producción de granos básicos es estacional, cíclica y de naturaleza biológica, la primera característica establece que la mayor oferta se concentra en un corto período de tiempo, generando un excedente que debe almacenarse para consumirlo posteriormente en períodos de baja oferta o colocarle en el mercado internacional.

La segunda característica establece los ciclos anuales de producción, en el caso del arroz existe una siembra en "invierno" y otra en "verano" que se repiten regularmente todos los años; el maíz duro se siembra con más intensidad en "invierno", la soya tiene una siembra menor en "invierno" y una mayor en "verano".

El carácter biológico de la producción de granos básicos, la dependencia del clima y de los recursos naturales, hace suponer una gran variación en la oferta esperada por el efecto de fenómenos climáticos plagas y enfermedades. Estos elementos unidos al cambiante comportamiento de los precios por las variaciones estacionales en la oferta de granos y por deficiencias en la estructuración de los canales de comercialización, han planteado la necesidad de que el estado establezca políticas que precautelen la estabilidad económica de los agricultores, especialmente de los pequeños y medianos que tienen menores posibilidades de reaccionar y sobreponerse a los factores adversos que se presenten, que pongan en riesgo sus inversiones productivas.

Para explicar de mejor forma las razones que

históricamente han inducido a la intervención del Estado en la comercialización de los granos básicos, se las agrupó en fundamentos económicos y jurídicos.

1.1. FUNDAMENTOS ECONOMICOS

1.1.1. Aspectos Estructurales

Antes de la aplicación de la Reforma Agraria las zonas arroceras y maiceras de la Cuenca del Río Guayas donde se concentra la mayor proporción de la oferta de estos productos, presentaba un sesgo predominante hacia el latifundio y una gran cantidad de propiedades que no tenían clarificada su condición legal, o sea que la estructura productiva presentaba a un sector hacendario definido con gran capacidad financiera y tecnológica, coexistiendo con otros sectores de medianos y pequeños productores con limitada capacidad económica.

Las pequeñas y medianas unidades productivas se caracterizaron por un bajo retorno económico de sus inversiones que redundó en la limitada incorporación de prácticas modernas de cultivo y de adelantos tecnológicos, a lo que se agregó la inaccesibilidad al crédito, a las prácticas oficiales de fomento a la ausencia casi absoluta de facilidades de acopio y conservación de granos. El sector industrial o de transformación del arroz se presentó oligopólico y con prácticas agiotistas en el "fomento" del cultivo.

Se debe señalar que los bajos rendimientos de las pequeñas y medianas unidades de producción, marcaban los costos más altos estableciendo el nivel de precios en el mercado, que siempre fue ventajoso para la gran

propiedad moderna que maximizaba las economías de escala y los altos rendimientos.

Otro aspecto importante constituyó la notoria falta de adecuadas vías de comunicación, de medios de transporte y de facilidades de almacenamiento que encarecía los costos de comercialización e incrementaba el nivel de pérdidas postcosecha por la perescibilidad del producto y las deficientes prácticas de manejo y conservación de los granos.

El carácter estacional de la oferta de granos básicos, su condición biológica y la relativa ausencia de facilidades de acopio determinaban que en las épocas "pico" de la cosecha cuando sale al mercado la mayor oferta, los precios del producto se depriman y lleguen a los niveles más bajos poniendo generalmente en riesgo la inversión del campesino pobre que presenta una limitada capacidad de maniobra económica para sostener su inversión.

Siendo numerosas las unidades de producción de granos básicos ubicadas en la Cuenca del Guayas en las cuales como se indicó se cultivan la mayor proporción de la oferta de estos productos, la falta de infraestructura de riego y drenaje y la condición de zonas regularmente inundables y de gran sedimentación aluvial, presenta las mejores condiciones agroclimáticas para el cultivo del arroz y maíz duro pero al mismo tiempo limita la alternabilidad y diversificación con otros cultivos más rentables, a esto se agrega la gran sensibilidad social por el gran el elevado número de productores dedicados a su cultivo y por la alta importancia e incidencia en la dieta alimenticia de la población ecuatoriana.

De otro lado la adopción por el Estado en la década de los sesenta de políticas proteccionistas de clara orientación keynessiana, caracterizadas por el diseño de mecanismos de intervención del Estado orientados a garantizar la seguridad alimentaria, estableciendo según sea del caso restricciones a las importaciones de productos que desestimulen el cultivo interno, planteando ciertas subvenciones a la importación como en el caso del trigo, subsidios compensatorios a los productores a través del crédito con tasas de interés negativas, precios fijos o controlados, subsidios al consumo entre otros mecanismos.

Estas medidas se encuadraron en el enfoque asistencialista del Estado interventor propio del modelo de sustitución de importaciones adoptado por el país, que incluyó a las claras un notable sesgo en beneficio del sector urbano-industrial en detrimento del sector rural-productor cuyos excedentes eran transferidos y no reinvertidos en la agricultura, descapitalizándola y haciendo menos rentable a las inversiones en ese sector.

En el contexto señalado los objetivos generales de las políticas de precios aplicadas, buscaron estabilizar los ingresos de los productores y los precios al consumidor de algunos bienes básicos, incentivar la autosuficiencia alimentaria y reducir el déficit del gobierno. Para tal efecto el Estado asumió la realización de la mayor cantidad de las inversiones de riesgo y de mayor envergadura orientada a la dotación de servicios y otras facilidades de apoyo a la producción como riego, drenaje, crédito, asistencia técnica, investigación, almacenamiento, maquinaria agrícola, insumos, etc.

Para el caso específico de la comercialización de granos

básicos el criterio prevaleciente fue que el gobierno debería intervenir en la sustentación de los precios y particularmente realizar las inversiones de alto riesgo para racionalizar los canales de comercialización, capacitar a los agricultores y demás agentes de mercadeo, los cuales con el tiempo se podrán responsabilizar de la eficiencia de este proceso y participar más activamente en él, ya sea en la administración, en el capital accionario o en la propiedad de la infraestructura de apoyo a la producción.

El enfoque prevaleciente era netamente productivista esto es que el fomento de los cultivos alimenticios se basó en el principio de que "toda oferta genera su propia demanda", esta orientación productiva provocaba la presencia de excedentes que no podían ser comercializados fácilmente en el mercado exterior e implicaban perturbaciones e inestabilidades en los precios al productor; de otro lado no aseguraba un abastecimiento sostenido a los diversos niveles de consumidores de las ciudades y del campo. En otros términos se daba mayor atención e importancia a los aspectos relacionados con la producción, antes que a la estructuración de los canales de distribución y a las formas de abastecimiento para el consumo.

1.1.2. Justificativos Técnicos de la Intervención

Para corregir los desequilibrios del mercado de productos agrícolas ya sea por excedentes o déficits y tomando en cuenta las experiencias de otros países de que eliminando la diferencia, teóricamente la oferta y demanda se equilibrarían y en consecuencia se

regulan los precios en el mercado.

Es necesario indicar que la condición empírica de la intervención del Estado en el comercio de granos básicos, establecía que con una compra del 20% de la producción era suficiente para regular el mercado, sustentar los precios al productor y al consumidor y mantener una reserva de seguridad o estrategia que sería utilizada en épocas de escasez o de graves contingencias sociales.

La reserva de seguridad era concebida como un volumen significativo del producto que debería ser almacenado por la entidad que ejercía el poder comprador del Estado, para ser vendido en épocas posteriores, con lo que se evidenciaba la autonomía relativa del país con respecto a la dependencia alimentaria con otros Estados; el manejo del stock regulador mencionado en la mayoría de los casos no consideraba como relevantes los costos de comercialización agregados al producto, particularmente los de almacenamiento, conservación y financieros como tampoco la naturaleza perecible del producto, lo que se traducía en incrementos en el déficit fiscal y en pérdidas físicas.

De manera general las políticas de intervención implicaban la prioridad de compra a los pequeños y medianos agricultores a quienes se debían trasladar los beneficios de los precios oficiales o de sustentación; por el lado del consumo también se enfatizaba en las políticas de atención en el abastecimiento a las capas sociales menos favorecidas especialmente del sector urbano.

Otro propósito no menos importante de la intervención en

el mercadeo de granos básicos, fue el de posibilitar la recuperación de los créditos de fomento otorgados por el Estado. Esta política en muchas de las oportunidades significó el condicionamiento de la compra sólo a los agricultores que mantienen obligaciones con el Banco Nacional de Fomento.

Finalmente el Estado debería asegurar una adecuada movilización de las cosechas mediante sistemas apropiados de normalización, tipificación y clasificación de granos, para garantizar el abastecimiento oportuno, suficiente y en las mejores condiciones de precios y calidad.

De otro lado los procesos iniciados de regionalización y zonificación de los cultivos, tenían como propósito ordenar y racionalizar la producción, aprovechando las ventajas o condiciones naturales óptimas para la producción, las épocas de siembra, cosecha y el empleo apropiado de los adelantos tecnológicos y prácticas de cultivo.

Las actividades antes señaladas implicaban una gran participación del Estado en la administración de las políticas de fomento, distribución y abastecimiento de productos, limitando en gran medida la adopción de iniciativas y la asumisión de riesgos por parte de los agentes económicos involucrados en la comercialización agrícola.

1.2. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Las Leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1972 respectivamente, buscaban el reordenamiento productivo en base a la redistribución de la tierras, la

colonización dirigida que precautele los recursos naturales, la eliminación del precarismo, incorporar al agro las relaciones capitalistas de producción, desarrollar tecnologías apropiadas y asegurar el abastecimiento interno de productos de primera necesidad y estimular las exportaciones.

El numeral 14 de Artículo 19 de la Constitución Política del Ecuador relacionado con los derechos de la persona, indica que todos debemos aspirar a un nivel de vida que asegure entre otras cosas la alimentación y la salud, que posibilite el desarrollo integral del individuo.

La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario promulgada en el Registro Oficial # 11 del 27 de agosto de 1979, en su artículo 46 establece que es deber del gobierno asegurar el abastecimiento de alimentos para toda la población ecuatoriana y participar en el mercadeo de productos e insumos agropecuarios, posibilitando la instalación y funcionamiento de infraestructura comercial, garantizando a los agricultores precios mínimos de sustentación.

La Ley de Defensa del Consumidor en vigencia desde el 12 de septiembre de 1990 publicada en el Registro Oficial # 520 que sustituyó a la Ley de Control de Precios y Calidad, en aplicación desde el agosto de 1977. Pretende defender a los consumidores y proteger sus derechos en especial su seguridad alimentaria; esto es que exista producción oportuna, suficiente y en condiciones adecuadas de los bienes y servicios indispensables para la salud, la alimentación y la movilización de la población; y el derecho a la calidad y precios de los bienes y servicios básicos y vitales.

Las otras leyes vinculadas con el mercadeo agropecuario corresponden a las de constitución de la Subsecretaría de Comercialización y Empresas Adscritas del MAG, de la ENAC y ENPROVIT.

Es necesario señalar que existen muchos vacíos en esta normatividad, en especial en la Ley de Defensa del Consumidor, la misma que no está consolidada y articulada adecuadamente. De otro lado las leyes constitutivas de ENAC y ENPROVIT no han sido reformadas y actualizadas acordes con las circunstancias y cambios del momento que les permitan ser eficientes, autónomas y rentables.

En el marco de la política agraria actual que busca fundamentalmente acelerar el crecimiento sectorial y reducir la pobreza rural, se inscriben las políticas de reactivación de la agricultura fundamentadas en políticas macroeconómicas de tasas reales de cambio y de liberalización del mercado para generar competitividad internacional, a lo que se agregan las políticas de inversión y cambio tecnológico, de manejo y conservación de los recursos naturales, favorecer el empleo agrícola, impulsar la regionalización agraria; en el campo de la comercialización y precios prevalece la adopción de aranceles variables o "franjas" para algunos productos de consumo interno, la eliminación de los controles de precios, la reducción de los márgenes de comercialización y el impulso a la participación gremial.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ENAC

La Empresa de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios y Agroindustriales-ENAC es un

organismo del Estado de derecho público, adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con personería jurídica, patrimonio propio, presupuesto especial, autonomía administrativa y financiera y domicilio principal en la ciudad de Quito. Esta entidad fue creada en el marco de la política del Estado relacionada con el estímulo y orientación del incremento de la producción agropecuaria y agroindustrial garantizando el abastecimiento interno en beneficio de productores y de los consumidores. La trayectoria de esta empresa se resume seguidamente:

2.1. EVOLUCION INSTITUCIONAL

El 6 de febrero de 1974 mediante decreto # 156 publicado en el Registro Oficial # 493 del mismo mes y año, se creó la ENAC, posteriormente con decreto ley especial # 1683-A del 27 de julio de 1977 se reformó la Ley constitutiva buscando otorgarle mayor agilidad y eficiencia.

El objetivo de la ENAC es la regulación del mercadeo de los productos agropecuarios y agroindustriales, con la finalidad de estimular y orientar el incremento de la producción agropecuaria garantizando el abastecimiento interno en beneficio de productores y consumidores.

Las funciones fundamentales se refieren a la participación directa en la comercialización agropecuaria interna y externa, en la prestación de servicios de almacenamiento, aplicación de los precios de sustentación e impedir los actos de especulación o adulteración de los productos agropecuarios.

De lo anterior se establece que la ENAC fue creada en un

régimen de facto y que su ley constitutiva debe ser compatible con el ordenamiento democrático que vive el país; de otro lado el nombre original tiene una redundancia por cuanto la comercialización es el agregado o conjunto y el almacenamiento es una función o subconjunto, se considera que el énfasis dado al almacenamiento se debió a la escasa disponibilidad de infraestructura existente en los inicios de la citada empresa.

De otro lado la intencionalidad de la ley le otorgaba una amplia cobertura de intervención a todo el espectro de los productos de origen agrícola.

En el aspecto administrativo hasta la presente fecha la ENAC ha dispuesto de cuatro reglamentos orgánico-funcionales, el primero en 1975 dio énfasis a la comercialización de algunos productos agrícolas que evidenciaban prácticas monopólicas y sentó las bases para la posible intervención en productos pecuarios que nunca se llegó a comercializar.

El reglamento de 1978 se proyectó a consolidar la participación en el comercio de arroz, maíz duro, trigo, azúcar y algodón; además se dio mucha importancia al desarrollo de la infraestructura de almacenaje, con la ejecución de la red de silos del litoral, moderna instalación de procesamiento de granos, situación que indujo a la creación de la Subgerencia Técnica, además se pretendió privilegiar al control de calidad.

La mencionada organización se mantuvo hasta 1986 cuando se impulsaron algunas políticas de ajuste y de liberalización de mercado interno o sea en teoría se buscaba eliminar la intervención directa de ENAC, y

transformarla en un ente meramente normativo y encargado de la información de precios y mercados, dependiente de la Subsecretaría de Comercialización del MAG, de reciente creación. En "invierno" de 1987, a pesar de la intención política de que la empresa no intervenga en el acopio de arroz y maíz duro, la presión de los productores fue tal que obligó a participar apresuradamente. Esta presión se debió básicamente a la casi duplicación del precio oficial que fue anunciado a inicios de las siembras y provocó superávit.

En abril de 1988 se promulgó el reglamento vigente que fue elaborado como requisito para la reclasificación de puestos y buscó racionalizar el régimen regional en especial del litoral, por cuanto los últimos años esa unidad administrativa se constituyó en el centro de operaciones y donde eventualmente funcionó la Gerencia General; las incorporaciones administrativas más importantes fueron el Comité de Coordinación con funcionamiento muy eventual, el departamento del Sistema Nacional de Almacenamiento en la Subgerencia Técnica y los Departamentos de Compras y Ventas en la Subgerencia Comercial.

A partir de 1984 se constituyó el Sindicato Nacional de Obreros y Empleados de la ENAC en el marco del Código de Trabajo y del Artículo 125 de la Constitución de la República; en julio de 1988 al finalizar el Gobierno Constitucional del Ingeniero León Febres Cordero se suscribió el primer contrato colectivo de trabajo que se ha ejecutado en forma parcial y no ha permitido una verdadera definición y armonización de las relaciones obrero-patronales, porque hasta el momento se aplican indistintamente tanto la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para algunos casos y el Código de Trabajo

para otros; no existe el tratamiento escalafonario y el sindicato se apartó de la práctica democrática y actúa al margen de los estatutos y de las bases trabajadoras.

En los últimos diez años entre interinos y titulares se han sucedido alrededor de 12 gerentes, lo que denota una gran inestabilidad administrativa y un difícil prestigio por lo efímero de este cargo.

Para el cumplimiento de las funciones de Gerente, la excepción ha sido la presencia de administradores profesionales y menos aún con sólidos conocimientos de mercadeo agropecuario.

Otro aspecto que caracteriza la precaria situación institucional es el débil manejo financiero y el gran déficit acumulado, resultado de la venta de productos sin cubrir los costos que se tradujo en el denominado "Costo Social" que le ha puesto a la empresa en la condición de no sujeto de crédito del sistema financiero público, debiendo renegociar permanentemente esta deuda adquirida en base a un tratamiento preferencial por parte del organismo crediticio; esta situación de morosidad permanente le ha restado eficacia y oportunidad en la intervención a lo que se agrega la ausencia de estados financieros confiables que perjudica la toma de decisiones gerenciales.

El personal ha crecido en número notándose en algunas áreas síntomas de burocratización, sin embargo no ha existido una política que posibilite el desarrollo laboral y lo más notorio ha sido la ausencia de un plan de capacitación y promoción de los trabajadores; por su parte la organización sindical ha preferido enfatizar en reivindicaciones salariales de corto plazo antes que

impulsar reformas que posibiliten el desarrollo institucional.

Los bajos sueldos de los trabajadores que dependen en su totalidad de asignaciones fiscales vía presupuesto de la entidad y algunos pequeños beneficios sociales financiados en parte con ingresos propios de la prestación de servicios, no se compadecen con el costo de la vida y presionan desnaturalizando a otros rubros como el de viáticos, sin desoartar ciertos casos de prácticas reñidas con la ética y moral del funcionario público.

El sistema de auditoría se basa en el control posterior y muy poco en el concurrente lo que hace vulnerable a la gestión administrativa, a lo que se suma la falta de procedimientos actualizados y atinentes con el manejo de granos en postcosecha.

La ENAC dispone de una red de silos y bodegas, en la costa una capacidad instalada de aproximadamente 80.000 toneladas métricas y en la sierra de 15.000 toneladas; es necesario indicar que en 1987 se formó ALMACOPIO S.A. con tres instalaciones de ENAC como aporte accionario de esa empresa (ALDEGRAN Y LA BODEGA FENACOPAR en Durán y la PLANTA DE SAN BARTOLO en Quito) restándole una gran capacidad de almacenamiento y de gestión por la ubicación estratégica de esa infraestructura.

En general la infraestructura de almacenamiento y procesamiento que dispone la empresa es insuficiente para atender los requerimientos de intervención en el mercado, por lo que permanentemente se obliga a contratar estos servicios con almaceneras, piladoras, bodegas, locales para el acopio, etc. En estos procesos

de contratación en los que se incluyen los de movilización de productos, y de dotación de insumos, equipos y otros materiales necesarios para la comercialización, por la presión de los sectores interesados se afecta a la transparencia y oportunidad de estos trámites.

El centralismo y la escasez de recursos presupuestarios asignados al mantenimiento de la infraestructura comercial, afecta a la eficiencia de esta importante actividad operativa.

La determinación de las tarifas o tasas que debe pagar la ENAC por la prestación de servicios comerciales parte al sector privado, en muchos casos responde a criterios políticos antes que a respaldos técnicos o de libre competencia.

El personal de la empresa en las épocas de acopio resulta insuficiente, lo que es cubierto con funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en varios casos sin el adecuado entrenamiento para estas delicadas tareas. La designación del personal para los centros de acopio y puntos de venta permite el tráfico de influencias.

La falta de un adecuado sistema de control de calidad de los granos en las diversas fases de proceso de comercialización, afecta la eficacia empresarial y no garantiza la oferta de productos de buena aptitud para el uso.

Los pocos productos de intervención le han posibilitado una relativa especialización en el manejo, conservación y custodia de los mismos, puesta en evidencia en la

calidad del producto algunas intervenciones. De otro lado determina la debilidad en el mercadeo de otros productos de significación social por la falta de conocimiento y experiencia en el manejo de aquellos.

La participación eventual en el comercio exterior de granos básicos alimenticios no permitió desarrollar una infraestructura administrativa adecuada para acometer con ventaja esas intervenciones, provocando en algunos casos perjuicios económicos y no pocos incidentes que han afectado a la imagen institucional.

La dependencia financiera al crédito fiscal, la gran deuda consecuencia del "costo social", el limitado presupuesto y los problemas administrativos han minimizado la facultad legal de la autonomía financiera y administrativa, lo que afecta al cumplimiento eficiente del objetivo para el que fue creada.

2.2. RESULTADOS DE LA INTERVENCION

La intervención en el acopio de productos se la realiza en base a los proyectos respectivos que son aprobados por el Directorio y canalizados por la Gerencia para su ejecución mediante la emisión de los instructivos correspondientes; procedimiento similar se utiliza para la venta de productos.

Hasta 1980 la ENAC intervino en cantidades moderadas de arroz cáscara y pilado a excepción de 1975 en que adquirió el 22% de la oferta neta comercializable. En la década de los 80, los años de mayores compras de arroz, fueron 1986 y 1987 cuando se produjeron excedentes que fueron exportados a precios internacionales que fueron inferiores a los costos de comercialización. En la

presente década las compras de este producto han sido significativamente mayores llegando en 1991 a adquirir aproximadamente 3'000.000 de quintales de arroz en cáscara en términos de húmedo y sucio como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2

ENAC.- COMPRAS DE ARROZ 1985-1992
-En Toneladas Métricas de Arroz Pilado-

AÑO	PRODUCCION NETA TOTAL (a)	COMPRAS (b)	RELACION b/a(%)
1985	294000	16300	6
1986	319000	88014	28
1987	242000	52436	22
1988	250000	9890	4
1989	291000	25946	9
1990	298000	64940	22
1991	390000	80454	20
1992	380000	75000 (1)	20

(1) Programado

FUENTE: SUBGERENCIA COMERCIAL .- ENAC

Del cuadro anterior se establece que los años de mayor intervención fueron 1986 y 1987 con el 28% y 22% de la oferta neta respectivamente, el año de menor intervención fue 1988 con sólo el 4%; es necesario indicar que la mayor parte del volumen anual comprado se lo realiza con cargo a la cosecha de "invierno" que es la más grande pero presenta baja calidad por defectos en el comportamiento varietal y por mal manejo del cultivo, por lo que podría establecerse que la ENAC retira del mercado el producto más defectuoso y deja que se comercialice en el mercado libre el mejor arroz que es cultivado generalmente con mejor tecnología en la época de "verano". Para 1992 se ha programado el acopio de 75.000 toneladas métricas en términos de arroz pilado.

Las ventas de arroz se la efectúa en las agencias permanentes o temporales, mediante entregas a ENPROVIT o mediante operativos de distribución o ferias libres, sin embargo estas modalidades por el carácter burocrático y defectos en la administración no han logrado el propósito inflacionario y de equidad en la distribución de este alimento vital para la población ecuatoriana.

Los precios de este producto tienen un comportamiento irregular y se establecen fundamentalmente en base a las presiones políticas de los gremios de productores; éstos precios en la mayoría de los casos no son fijados al inicio de las siembras sino posteriormente sin que orienten adecuadamente los cultivos y su rentabilidad. A manera de ejemplo entre los meses de abril de 1988 y 1989 el precio del arroz pilado a nivel de consumidor subió en 3.6 veces desconociéndose la razón lógica o técnica de este incremento; otro ejemplo fue el aumento de 14.000 sucres el quintal en diciembre de 1990 a 22.000 sucres en 1991 representando el 57% de incremento, porcentaje superior al de la inflación.

El maíz duro es otro de los productos que mantiene regularidad en la intervención de la ENAC desde 1975 hasta 1992 que se programó la compra de 1 millón de quintales; el año que se adquirió la mayor cantidad fue 1985 con 75.180 toneladas métricas y el de menor volumen comprado fue 1983 con 87 toneladas métricas.

Las ventas de este producto se las realiza mediante contratos a las fábricas de alimentos balanceados y a los avicultores, sin embargo las condiciones de venta y particularmente los precios se fijan generando subsidios para los industriales con la respectiva pérdida económica para la ENAC.

Para poner en evidencia lo manifestado entre los meses de diciembre de 1990 y 1991 el precio oficial se incrementó de 5.000 sucres el quintal a 11.600 sucres, representando el 232% de aumento.

Hasta 1982 la ENAC intervino en la regulación del mercado del algodón en rama y desmotado no logrando sistematizar experiencias y conocimientos sobre la comercialización de este producto.

La intervención en trigo fue mínima limitándose a pequeñas cantidades en 1975 y 1978 como consecuencia del desfomento que sufrió este producto y el incremento agresivo del consumo y en consecuencia de las importaciones.

El fréjol de tipo caraota que se lo cultiva para venderlo informalmente a Colombia fue objeto de la participación de la ENAC en dos oportunidades en 1981 y 1990 con 4.000 y 1.364 toneladas métricas respectivamente; estas intervenciones arrojaron resultados similares desde el punto de vista de perjuicio institucional que ante la falta de demanda en el vecino país del norte los productores y comerciantes presionaron para que la ENAC compre el producto que en su mayoría tenía un buen tiempo de almacenamiento, a lo que se agrega la falta de conocimiento de su manejo y la limitación de equipo para el beneficio y particularmente la ausencia de demanda incrementó los costos y las pérdidas económicas y físicas.

En azúcar se intervino significativamente hasta 1984 con aproximadamente 4.000 toneladas métricas, es necesario anotar que en 1976 se llegó a comprar 96.818 toneladas métricas; en los últimos años se han comprado a los

ingenios pequeñísimas cantidades de azúcar que no han tenido significación en la regulación del mercadeo de este importante alimento y materia prima, quedando los ingenios o sector oligopólico a cargo de la producción, importación, exportación y distribución.

Dos aspectos son dignos de destacarse relacionados con al gestión de la Empresa los últimos años y tienen que ver con el funcionamiento de los Comités de Comercialización, mecanismo ideado hace diez años pero puesto en vigencia en 1991 que busca integrar a las diversas instituciones públicas y privadas vinculadas con el acopio de productos para que participen activamente en la organización, funcionamiento y evaluación del proceso de compras.

El otro se refirió al proyecto de ampliación de la infraestructura de almacenamiento de granos básicos, que aspira a instalar cinco baterías de silos y bodegas a nivel nacional con una capacidad instalada de aproximadamente 22.000 toneladas métricas y la construcción de ocho piladoras de arroz. Para ejecutar este proyecto se convino con el gobierno de España que éste financie 12.6 millones de dólares y el Ecuador 5.145 millones de sucres. En 1991 el proyecto se estancó por la falta del fondo de contraparte ecuatoriano y además porque no avanzaron los acuerdos con las firmas españolas proveedoras de equipos en cuanto a costos y garantías.

Este breve diagnóstico permite evidenciar las limitaciones y problemas institucionales y aquellos aspectos favorables que podrían aprovecharse para sobre esa base proyectar el desarrollo de la institución, con miras al cumplimiento de los objetivos y funciones que

en las actuales circunstancias deberá acometer.

3. ALTERNATIVAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

A partir de 1986 en el marco de la modernización del Estado y de las iniciativas de desburocratización y liberalización de la economía, se han sucedido varias opciones de cambio institucional en una amplia gama de posibilidades que serán revisadas seguidamente:

3.1. ELIMINACION O LIMITACION DE FUNCIONES

En los inicios de 1986 se puso en vigencia el sistema nacional de comercialización agropecuaria orientado a beneficiar al agricultor, fortaleciendo la libre concurrencia y la formación de precios reales; se creó la Corporación Bolsa de Productos como mercado alternativo que modernice los procesos comerciales generando transparencia en las negociaciones, de otro lado se creó la almacenera ALMACOPIO SA. que tuvo como propósito administrar la totalidad de la infraestructura de almacenamiento y procesamiento de propiedad de la ENAC, pretendiéndose eliminar la participación directa del Estado en el almacenamiento de granos básicos; se generalizó el empleo de certificados de depósito que son títulos-valores transferibles y negociables en el sistema financiero y en la Bolsa.

Los propósitos expresados no se cumplieron plenamente por cuanto fue un modelo que trató de imponérselo políticamente y adoleció del consenso necesario generando resistencias en algunos sectores involucrados como los pequeños y medianos agricultores, gremios de profesionales, organizaciones de empleados y trabajadores de ENAC entre otros.

Según este modelo la empresa comercializadora debía limitarse a la información de precios y eventualmente a la compra de certificados de depósito en la Bolsa que pasó a constituirse en el centro del sistema, que no logró cumplir con su misión de determinar precios por libre competencia ya que negociaba certificados al precio oficial.

Esta alternativa partía del supuesto del traspaso no claro de las instalaciones de la red de silos del litoral como aporte de ENAC al capital accionario de ALMACOPIO y de otro lado significaba el despido de los trabajadores sin mediar reglas claras para este propósito.

Este sistema de intermediación bursátil generó negociaciones paralelas que perjudicaron a los agricultores y no resolvió el problema de pagos a destiempo muy frecuentemente en las intervenciones de la ENAC.

ALMACOPIO no consiguió el propósito de apropiarse de toda la moderna red de silos y sólo obtuvo el traspaso de tres instalaciones de once probables.

3.2. FUSION INSTITUCIONAL

Paralelamente a la creación de ALMACOPIO el denominado bloque progresista del Congreso Nacional planteó la constitución de una entidad que refuerce el poder comprador del Estado en base de la fusión de ENAC y ENPROVIT, este proyecto no fue desarrollado y quedó como un mero planteamiento.

Con el advenimiento del gobierno socialdemócrata han

existido algunos intentos de fusionar a ENAC con ENPROVIT para corregir los problemas endémicos de esas entidades, sin embargo a pesar de existir algunos estudios orientados a este propósito, ha estado ausente la decisión política.

Uno de los intentos que más avanzó en ese sentido fue la creación del Instituto Nacional de Comercialización (INDECA) unificando ENAC-ALMACOPIO y la Planta de CEDEGE (Rabahoyo) que se sustentó en los argumentos de que las funciones de comercialización agropecuaria de las empresas del Estado vinculadas con este proceso están muy fragmentadas y con un débil poder de integración, que ha llevado a una incorrecta utilización de los recursos y a reducir los niveles de eficiencia operacional; además las funciones asignadas a esas empresas son limitadas respecto a las que el Estado debe asumir y fomentar para promover una reforma amplia en las estructuras del mercado, para el mejoramiento de los sistemas de comercialización agropecuaria y de alimentos con la propia participación del sector privado organizado, particularmente de campesinos, agentes de intermediación y consumidores.

Como se observa, esta alternativa buscaba reforzar el poder interventor del Estado sin asegurar la autogestión empresarial en los campos financiero y administrativo, sin embargo ampliaba la capacidad de almacenamiento y no llegaba al desarrollo de proyectos infraestructurales de difícil financiamiento y ejecución.

3.3. LA ENAC COMO SOCIEDAD ANONIMA

Esta propuesta se fundamentó en la facultad constitucional de mantener el sistema imperante de

economía de mercado y de propiedad privada mientras cumpla su función social, en este contexto los mecanismos de intervención estatal permitirán establecer precios de mercado; señala que los problemas del mercadeo agropecuario que se tratan de superar se refieren al abastecimiento inestable y a la gran fluctuación de los precios, a la falta de información confiable sobre áreas a sembrarse, oferta y demanda.

Además señala que el Estado ha ejecutado políticas inconsistentes entre los objetivos y las acciones, lo que incrementó el desarrollo de múltiples problemas institucionales como la falta de autonomía de las instituciones de comercialización del Estado, la falta de agilidad en los procedimientos, inadecuada capacidad técnica, económica y analítica, sesgos éticos, falta de coordinación institucional y la no asignación oportuna de fondos para cumplir con las obligaciones comerciales.

Los objetivos de la nueva política de comercialización son la equidad aumentando el poder adquisitivo del sector de bajos ingresos, la estabilidad de los precios y el equilibrio del mercado, lo que se logrará mediante el manejo de reservas y actividades de compra y venta de productos y abasteciendo de alimentos básicos a las poblaciones marginales mediante la aplicación de programas específicos como tiendas dirigidas o comunales y ferias libres.

La principal acción a tomarse sería la transformación de la entidad estatal reguladora en una empresa en sociedad anónima siendo importante la consecución de fondos propios y créditos para la capitalización de la empresa, tanto para la operación como para la comercialización y el abastecimiento.

Este modelo parte del supuesto de la inexistencia de tendencia concentradoras del poder de negociación en ciertos niveles del proceso comercial y de otros sectores vinculados con los almacenes de depósito, piladores y transportistas que evidencian prácticas oligopólicas y agiotistas, que se verán atraídos por la rentabilidad de la futura sociedad anónima proyectando sus intereses en la junta general de accionistas y distorsionado fácilmente los propósitos y proyectos de contenido social, en especial aquellos dirigidos a las áreas deprimidas y a los sectores marginales de la población, cuyo abastecimiento puede incluir traslado de subsidios y prácticas no rentables desde el punto de vista privado.

Esta iniciativa no concilia adecuadamente el interés de alta rentabilidad del inversionista privado con los objetivos de equidad y de redistribución del ingreso en el marco del libre mercado; tampoco establece lineamientos para aprovechar la capacidad técnica del recurso humano calificado que existe en la entidad estatal reguladora, aspecto que deberá constituir una política administrativa prioritaria para dar continuidad y consistencia a la actividad empresarial.

3.4. LA ENAC AL SERVICIO DE LOS CAMPESINOS

En el marco de la estrategia actual de desarrollo para el sector agropecuario, se plantea la necesidad de crear sistemas institucionales que permitan el manejo de la oferta almacenable por parte de los productores (incluyendo infraestructura del frío y de exportación). En cuando a la capacidad instalada si bien se requiere ampliarla en ciertos lugares y para ciertos rubros, sobre todo en perescibles es prioritario hacer

el uso más eficiente de la existente.

El sector comercial no requiere del apoyo de la ENAC por lo tanto no se deberán trasladar los subsidios a ese sector; para las grandes propietarios existen bolsas de productos y ciertos canales eficientes de comercialización, no obstante para los pequeños y medianos agricultores que no acceden fácilmente al sistema de acopio estatal no existe una alternativa adecuada de recuperación de sus inversiones.

En el análisis del funcionamiento del sistema estatal de almacenamiento tantas veces criticado por la supuesta ineficiencia y sus altos costos, es necesario considerar también su aporte en la mantención de los precios aceptables para los productores lo que asegura el abastecimiento nacional.

De otro lado no existen estudios que aseguren con suficiente certeza la estimación de los requerimientos de almacenaje, a lo que se agrega la falta de políticas que optimicen el uso de la capacidad instalada por parte de los productores, quienes tampoco responden de los riesgos y pérdidas del almacenamiento.

La intervención estatal se justifica en algunas zonas con estructura productiva poco asentada y con escasos estímulos para la inversión privada en infraestructura de almacenamiento para una producción muy cambiante; de otro lado la regulación de los servicios de control de calidad, clasificación y fiscalización no se asocia al propio proceso de almacenamiento.

Por lo tanto el sector comercial de la agricultura no debería requerir de los servicios de la ENAC ni tener

acceso a ellos; esta empresa debería orientar exclusivamente sus esfuerzos al sector campesino que hasta la fecha no se ha beneficiado con la existencia de ENAC la que subsidia los costos de almacenaje porque vende sus productos al mismo precio que los compra.

Es indudable que la ENAC cumple un papel estabilizador de los precios frente a las imperfecciones del mercado y a tendencias especulativas originadas en las rigideces estructurales del propio sistema de comercialización, por lo tanto sus deficiencias internas parecen corregibles aplicando criterios de racionalidad empresarial.

Frente a las demandas de privatización de ENAC es posible afirmar que mientras no se modernice el funcionamiento del sistema de comercialización, la privatización no contribuirá a solucionar los problemas y muy posiblemente los agudizará, como el aumento especulativo y la marginación más marcada de los productores pobres.

El problema sustancial ocasionado por la presencia de ENAC ha sido distorcionar el esquema de comercialización vía subsidios que originalmente estaban orientados a los productores pobres, pero que terminaron favoreciendo a los productores más poderosos.

Como se observó esta alternativa parte de algunos supuestos como que la división entre el sector comercial y sector campesino mantiene características productivas y realidades perfectamente diferenciables que permitirían establecer una política eficaz que discrimine la participación del Estado dirigiéndola a un solo sector en este caso a los campesinos. Además no

toma en cuenta que los defectos estructurales de la oferta estacional afecta a todos los productores, por la falta de infraestructura de almacenamiento y por la poca rentabilidad de la agricultura de consumo interno, con relación a los cultivos de exportación, reconociendo que en términos relativos la agricultura comercial tiene mayores atributos para reaccionar a los vaivenes del mercado.

Otro aspecto que no considera es la limitada cobertura de la intervención de la ENAC que se ha especializado en un producto, el arroz y que en los otros productos más sensibles socialmente no ha regulado ni ha sistematizado conocimientos y experiencias como para asegurar eficacia en el proceso interventor; además la ineficiencia de esa institución tampoco es reconocida en su verdadera magnitud la misma que particularmente se debe a la falta oportuna de recursos económicos, a la gran deuda como resultado del costo social al constituirse en puente de subsidios tanto al productor como al consumidor y al mantenimiento de gran parte de la capacidad instalada de almacenaje subutilizada incrementando los costos operacionales.

Al hablar de privatización esta alternativa da la impresión que se refiere exclusivamente al posible paso a la empresa privada de la infraestructura de almacenaje que dispone la empresa, sin tomar en cuenta que gran parte de las operaciones de ENAC están privatizadas, justamente por la falta de infraestructura como es el caso de los procesos de contratación de piladoras, bodegas y transporte.

3.5. ALTERNATIVA HOLISTICA Y CONCERTADORA

En el marco de las dos últimas opciones contrapuestas de privatización a ultranza y la de intervención del Estado discriminando a los sectores comerciales y tomando en cuenta la inminente apertura de la economía ecuatoriana a los influjos del mercado mundial y a las opciones de crecimiento con equidad como estrategia de desarrollo del país, se hace imprescindible buscar en este contexto y con una visión holística o integradora la alternativa más viable que ajustándose a la realidad del Ecuador en su momento presente, posibilite una verdadera conciliación de los diversos intereses de los sectores económicos vinculados con el mercadeo de los productos agropecuarios y agroindustriales y como síntesis emerja un organismo que se constituya en el instrumento más idóneo para encauzar la solución a esta gran problemática del país.

Seguidamente se presenta la estructura de los intereses, características y expectativas de las diversas entidades que participan en el proceso de comercialización:

3.5.1. Empresas Estatales

No tienen fines de lucro; comercializan pocos productos; buscan eliminar el intermediario; presentan severas limitaciones financieras; están sujetas a los vaivenes políticos; su funcionamiento es deficiente y arrojan altos costos de operación y sus actitudes son burocráticas, pasivas, rutinarias y resistentes al cambio.

Entre sus expectativas se pueden citar a las de mantener reservas de seguridad, ser eficientes; ampliar su

capacidad operativa; minimizar la influencia partidista; disponer de recursos financieros oportunos y suficientes; eliminar las prácticas y conductas reñidas con la moral y la ética, simplificar los trámites y controles; sus temores fundamentales son a la privatización y a la falta de recursos.

3.5.2. Empresas Privadas

Tiene fines de lucro y comercializan productos rentables; acceden fácilmente al crédito y presentan marcadas tendencias oligopólicas y monopsónicas; agilidad operativa y financiera. Presentan una actitud activa para ejercer presión sobre el Estado y sus expectativas son relacionadas con la consolidación del libre mercado.

Evidencian un gran temor a la fijación de precios y al control estatal sin embargo son los primeros en beneficiarse de estas políticas y tiene recelo de que el Estado aumente su capacidad de almacenamiento. Están a la expectativa de que sus presiones consigan que el Estado les done o "regale" la infraestructura de almacenamiento de la ENAC y que esta transferencia se transforme en un buen negocio.

3.5.3. Asociaciones de Productores Comerciales

Tiene fácil acceso al crédito, negocian por cupos pues son intermediarios administrativos; se identifican por el tipo de producto que comercializan y les falta capacitación y coordinación con el Estado. Sus expectativas se refieren al incremento de los mercados y precios más altos; tiene temor a la disminución de los

asociados, a la falta de financiamiento y a la fijación de los precios no acordes con los costos.

3.5.4. Grupos Campesinos Organizados

Tienen capacidad financiera limitada, falta de gestión operativa y gerencial; comercializan productos en pequeña y mediana capacidad; tienen limitación de infraestructura y no capitalizan sus unidades productivas; están generalmente al margen de las decisiones sobre política comercial. Como expectativas se pueden señalar la de buscar un fácil acceso al crédito para la comercialización; tener capacidad para el beneficiamiento y para las reservas estratégicas; obtener adecuados niveles de precios de sustentación. Los temores más significativos se refieren a la manipulación política y al libre mercado.

3.5.5. Agiotistas y Acopiadores Rurales

Ligan la comercialización y el financiamiento, compran el producto en el sitio y por anticipado; explotan a los pequeños agricultores y comercializan productos de mala calidad, no pagan los precios justos a los productores y tiene altos márgenes comerciales; tienen facilidades de transporte y almacenamiento y cobran un alto costo de intermediación ejerciendo chantaje; su expectativa fundamental es el libre mercado y sus temores se relacionan con el desarrollo de sistemas organizados de comercialización, con el fortalecimiento de la organización campesina, que los productores tengan un fácil acceso al crédito y a los canales estatales de comercialización.

Existen otros agentes relacionados con los procesos de

comercialización agropecuaria y que su participación no deja de ser importante en el proceso como la agroindustria, los organismos estatales y financieros, los servicios agropecuarios, los constructores y administradores de infraestructura, las entidades relacionadas con la tecnología y la investigación, las organizaciones no gubernamentales y los grupos sociales, políticos y laborales vinculados con la comercialización.

Sin embargo, el análisis realizado nos demuestra un panorama claro de las condiciones concretas en las que actúan los diversos agentes, quienes tienen intereses opuestos y en algunos casos contradictorios, lo que permite dimensionar el esfuerzo integrador y conciliador que tocará efectuar para generar una respuesta social al problema comercial agropecuario ecuatoriano.

Por lo expuesto se deduce que la alternativa más aconsejada será la que integre las expectativas del sector público y privado en la actual realidad histórica del país, y cree un espacio de análisis participativo y de toma de decisiones concertadas entre todos los sectores involucrados en la problemática de la comercialización, sin descuidar que de por medio está el bienestar de la comunidad y los requerimientos de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

C A P I T U L O I V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

1.1. SOBRE LA MODERNIZACION Y RACIONALIZACION DEL ESTADO

Ante la inminente apertura de la economía ecuatoriana al mercado mundial, el gobierno abandona el modelo proteccionista de crecimiento hacia adentro ya agotado y lo sustituye por otro que posibilite el desarrollo con equidad, con una mayor participación de los agentes sociales que permitan una mejor aprovechamiento de las oportunidades para incorporarnos competitivamente y con ventaja en los circuitos económicos internacionales.

- El Estado interventor y protectorio de las clases dominantes estimuló la adopción de conductas autoritarias, burocráticas, ineficientes, anticompetitivas, reñidas con la moral y la ética, divisionistas y paternalistas que han minimizado la participación del pueblo en la toma de decisiones que oriente su desarrollo y superación.

- El Estado proteccionista sustituyó a las cuotas indicativas y se transformó en reparador de las deficiencias del sector privado, al participar en una gran variedad de opciones productivas y de servicios que no fueron emprendidos por la iniciativa privada; de esta manera el Estado se constituyó por largo tiempo en la principal fuente generadora de empleo apoyando al sostenimiento de la sociedad.

- La modernización busca devolver al Estado la

competencia para dirigir las acciones libres y eficientes de los actores sociales, en el marco del respeto a la individualidad, a la naturaleza del mercado y a la consecución del bien común.

- La privatización es un medio para devolver a la empresa privada aquellas actividades que el Estado se vio obligado a intervenir, y de esta manera reducir los costos y aumentar la eficiencia de sus acciones en el contexto de la estrategia de desarrollo nacional.

- La desregulación como instrumento de la política económica pretende eliminar las trabas a la libre competencia y constituye la condición básica para que la privatización se realice con equidad y transparencia.

- Existen opiniones discordantes de los agentes políticos sobre el tema de las privatizaciones de empresas del Estado, sin embargo la mayoría se ha pronunciado a favor de la modernización del aparato público.

- Otros países en materia de privatizaciones han optado por una serie de alternativas todas ellas ajustadas a su propia realidad institucional.

1.2. SOBRE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA ECUATORIANA

- Históricamente el Ecuador es esencialmente agrícola y gran parte de su economía se fundamenta en la producción agroexportadora que aprovecha las ventajas comparativas, siendo pocos los productos que presentan estas características.

- La agricultura es el sector más importante de la economía por la generación de empleo, alimentos, materias primas y divisas.

- El banano y los camarones a pesar de los vaivenes del mercado mundial representan los mayores rubros de ingreso de divisas que han servido para compensar el decrecimiento de las exportaciones de petróleo y derivados.

- La reforma agraria sentó las bases para la modernización de la agricultura, sin embargo no cumplió el objetivo de redistribución de la tierra y de eficiencia productiva, dando énfasis a la colonización con efectos en algunos casos opuestos al uso racional y protectivo de los recursos naturales.

- El carácter biológico de la producción agrícola, la gran dependencia del clima y de los recursos naturales le imprime características particulares que le diferencian de los otros sectores de la economía y hace su comportamiento más aleatorio y riesgoso.

- El mercado agrícola presenta distorsiones estructurales que no aseguran la competencia y el abastecimiento adecuado y sostenido de las materias primas y alimentos en las mejores condiciones de precios, lugar y oportunidad.

- Existe disminución en los rendimientos y en las áreas dedicadas a los cultivos de consumo interno que han sido sustituidos por los cultivos para la exportación y la ganadería que son más rentables, lo que disminuye la capacidad de satisfacer las necesidades

alimentarias de la totalidad de la población.

- El sector público que actúa en la agricultura está hipertrofiado y responde al esquema burocrático-paternalista propio del modelo sustitutivo de importaciones ya agotado, que estancó al sector agrícola y lo supeditó al crecimiento industrial sin llegar a consolidar el encadenamiento respectivo.

- El modelo neoliberal a ultranza privilegia las políticas macroeconómicas de corto plazo sobre las regionales de mediano plazo y beneficia al capital financiero, a la agroexportación y al agrocomercio en detrimento de la producción agrícola para consumo interno y de los consumidores de ingresos fijos.

- Los desafíos de la presente década se orientan a fortalecer la democracia, impulsar el desarrollo ambiental sostenido, elevar el nivel nutricional de la población, disminuir el consumo suntuario, elevar el ahorro, incorporar tecnología apropiada e incentivar la cooperación e integración continental y regional.

- En torno a la disyuntiva entre apertura e integración que no son excluyentes, se consideró que la primera se encuadra perfectamente con la condición deudora del Ecuador y con las relaciones comerciales con los países desarrollados, en especial con los Estados Unidos principal comprador de nuestros productos e inversionista; la integración subregional es una opción de largo plazo que está en función del respeto a los acuerdos y al carácter democráticos de los países miembros.

- El mercadeo agropecuario es un concepto

integral e incluye las decisiones que toman los agentes desde la producción, en la comercialización y hasta el consumo final.

- Los productos tradicionales de exportación tienen canales comerciales definidos y ponen en evidencia las imperfecciones del mercado mundial y el proteccionismo de los países desarrollados, en cambio los productos de consumo interno presentan mercados inestables y sin competencia libre; por regla general estos procesos comerciales no responden a los requerimientos de los consumidores y se sustentan en enfoques productivistas.

- La seguridad alimentaria debe ser entendida como la capacidad del Estado para satisfacer adecuadamente las necesidades de alimentación del pueblo, que debe ser concebida en los términos de confiabilidad, autonomía, sustentabilidad y equidad distributiva.

- La escasez de capital y el actual nivel de inflación limita las inversiones agropecuarias y la adopción de tecnologías apropiadas, lo que afecta a la reactivación efectiva del sector.

- El encarecimiento y concentración del crédito agrícola reduce la oferta de productos de consumo masivo, situación que se ve agravada por el deterioro de la capacidad de compra de los consumidores que ven afectada su condición nutricional.

- El arroz es el principal producto básico de la alimentación ecuatoriana y es objeto de intervención del Estado en su comercialización, constituyendo el

aporte más significativo de calorías y otros nutrientes en la dieta alimenticia del país y lo cultivan miles de agricultores del litoral.

- El maíz duro es otro cereal objeto de intervención del Estado en su mercadeo por constituir la más importante materia prima para la industria procesadora de alimentos balanceados de uso zootécnico y un gran segmento de la población agrícola de la Costa y Oriente se dedica a su cultivo.

1.3. SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL COMERCIO DE GRANOS BASICOS.

- La intervención del Estado en el comercio de granos básicos se fundamenta en aspectos económicos del desarrollo hacia adentro, en las políticas de modernización de la agricultura y en la necesidad de corregir los frecuentes desequilibrios del mercado y sustentar los precios agrícolas. Además el Estado canalizó inversiones de alto costo y riesgo en infraestructura de beneficiamiento que el sector privado no las asumió en su momento.

- La ENAC es el organismo del Estado encargado de la regulación del mercadeo de los productos de origen agrícola de conformidad con la política del gobierno en esta materia; en la actualidad sólo comercializa arroz y maíz duro con impactos relativamente modestos en la racionalización del comercio de granos y presenta una imagen institucional bastante deteriorada.

- La infraestructura de almacenamiento, procesamiento y transporte de la ENAC es insuficiente y se obliga permanente a contratar estos servicios al

sector privado, lo que pone en evidencia la gran participación de este sector en la actividad empresarial de la ENAC.

- El personal técnico de la empresa en las épocas de acopio es insuficiente y para suplir esta falta se utilizan a funcionarios de otras instituciones del sector sin mayor entrenamiento lo que afecta a la eficacia empresarial.

- La poca eficiencia en las intervenciones de la ENAC en el mercadeo agrícola, se debe a la gran presión que ejercen los grupos vinculados a esta actividad y a la precaria situación económica y financiera, que le dificulta disponer de recursos oportunamente y en cantidades suficientes para atender las obligaciones comerciales.

- El personal de la empresa no está adecuadamente incentivado a través de buenas remuneraciones y otros estímulos como la capacitación permanente y mecanismos eficientes de promoción laboral.

- En el contexto de la modernización del Estado y considerando el carácter estratégico de la provisión de alimentos para la población, se han establecido algunas alternativas de desarrollo institucional de la ENAC que deberán estudiarse más a fondo y establecer la viabilidad económica y social.

- La primera opción se refiere al traslado de los activos y facultades de la ENAC al sector privado vinculado con esta problemática, corriéndose el riesgo de no reparar en las tendencias y prácticas oligopólicas de los grupos interesados y en la búsqueda de

rentabilidad a ultranza de los inversionistas, que no se compadece con el criterio y necesidad de prestar un buen servicio público.

- La segunda opción es mantener la actual estructura empresarial de la ENAC y dirigir sus esfuerzos interventores a la satisfacción de los sectores campesinos marginales, produciendo un trato discriminatorio a la agricultura comercial y sin plantear alternativas de mecanismos eficientes de financiamiento para acometer con solvencia los programas comerciales.

- Existe una tercera opción que es la síntesis de las anteriores que busca conciliar efectivamente los intereses de los sectores público y privado, incluyendo a los agentes económicos que participan directa o indirectamente en la comercialización de productos básicos.

- En el contexto de la privatización se establece que la ENAC históricamente y por la insuficiente infraestructura comercial en rigor, ha mantenido privatizadas una parte significativa de sus funciones como el almacenaje, el pilado, el transporte y la dotación de insumos, porque las ha delegado a la iniciativa privada mediante contratos de administración en algunos casos realizados al margen de la libre competencia.

2. RECOMENDACIONES

- Los procesos de privatización de empresas públicas necesariamente deben estar acompañados de medidas desregularizadoras que generen un entorno de libre

competencia y eviten la consolidación de monopolios estatales o privados.

- La privatización debe lograrse en bases al consenso popular, al apoyo de las distintas capas burocráticas y a la transparencia en las negociaciones de traspaso de dominio con los distintos sectores, siendo necesario mirar al proceso con mucha responsabilidad, cautela y seriedad para lograr los objetivos propuestos.

- Se debe estudiar objetivamente a la luz de los hechos la conveniencia de la privatización, determinando la viabilidad ética, jurídica, económica y política, tomando en cuenta lo costoso de los ensayos que tienen un alto componente social.

- Son diversas las experiencias privatizadoras de los otros países, las cuales deben tomarse como referenciales y mas no como recetas que alimenten los espíritus facilistas y noveleros que improvisen su aplicación y se obtengan resultados contraproducentes.

- Son muy pocos los productos de exportación en los cuales el país fundamenta su economía a lo que se agrega la inestabilidad de los precios internacionales y el proteccionismo de los países desarrollados, lo que sugiere la necesidad de mejorar la capacidad negociadora, ampliar los mercados y diversificar la producción exportable.

- Para planificar el desarrollo agrícola se debe tomar en cuenta la alta aleatoriedad de los fenómenos atmosféricos y tecnológicos asociados con la agricultura y la baja rentabilidad de este sector, debiendo orientar el proceso productivo en función de la demanda para

maximizar el retorno económico.

- Considerando el agotamiento de los suelos dedicados a la agricultura debido al mal manejo de este recurso, se debe imperativamente impulsar su recuperación y mantenimiento que redunden en un crecimiento sostenido de la productividad.

- Es prioritario propugnar la modernización del sector público agropecuario para que cumpla eficientemente sus funciones de conducción y regulación, incentivando la participación activa del sector privado en la producción y demás actividades de apoyo.

- El nuevo modelo de desarrollo del país debe ser una síntesis de las tendencias históricamente contrapuestas y fundamentarse en la estabilidad macroeconómica, en el aprovechamiento competitivo del comercio mundial, en la capacidad selectiva de atraer inversiones, en el aumento de los factores de la producción, especialmente del trabajo y en la reactivación del sector agropecuario en el que existen las mayores ventajas comparativas.

- El Ecuador está obligado a abrir su economía al mundo y ampliar sus posibilidades de integración con la mayor parte de bloques o países con los que se mantengan o desarrollen relaciones de intercambio favorables.

- La planificación del mercadeo agrícola debe iniciarse y estar en función de los requerimientos, gustos, apetencias y capacidad de compra de los consumidores para que se orienten adecuadamente las decisiones de producción y comercialización.

- Al incrementarse las importaciones y donaciones de

productos alimenticios y materia prima que compiten deslealmente con la producción, se deben adoptar medidas que minimicen estas relaciones de dependencia.

- Deben aplicarse políticas redistributivas que recuperen el poder de compra de los consumidores de ingresos fijos para reactivar el aparato productivo agropecuario.

- Se deben diseñar políticas dietéticas y nutricionales que estimulen el consumo humano directo de maíz duro y soya en diversos preparados, para reducir la dependencia alimentaria del trigo y de otros cereales de menores atributos nutritivos y sanitarios.

- El poder comprador del Estado debe capacitar a su personal y disponer de fondos suficientes y oportunos para cumplir a cabalidad con sus compromisos comerciales.

- Para el éxito de un proceso privatizador deben participar activamente en su formulación todos los sectores involucrados en la actividad, por lo tanto es imperativo diseñar estrategias que aseguren una verdadera vinculación democrática y transparente de los agentes económicos interesados en el proyecto modernizador.

B I B L I O G R A F I A

- ASTORI, D. Buxedas M. 1988, "La Planificación Agropecuaria en América Latina". Estudios Rurales Latinoamericanos, VOL. II (3). Montevideo-Uruguay.
- CORDOVA, P. 1991 "La Eficiencia de la Empresa Pública". Ediciones CEDATOS.
- CRUZ, M.E. 1990 "Diagnóstico Sectorial y Global", Primer Curso Nacional de Planificación Agropecuaria. MAG-FAO-ILDIS (Mimeografiado) Quito-Ecuador.
- CLIP 1991 "Una Estrategia de Eficiencia Mundial para el Desarrollo de Latinoamérica", Plegable del Centro Latinoamericano para la Privatización. Bogotá-Colombia.
- CUERVO, A. 1988 "La Privatización de la Empresa Pública: La Nueva Desamortización", Revistas. Suplemento IX Año V. Centro de Investigaciones y Cultura, Banco Central del Ecuador, Quito-Ecuador.
- CHAVEZ, M. 1990 "Desregulación y Consumo Popular", Momento Económico, Instituto de Investigaciones

- CHIRIBOGA, M. 1988 "Economías Campesinas, Sector Agropecuario y Crisis: Alternativas desde los Movimientos Sociales", (Mimeografiado). Quito-Ecuador.
- DE MATTOS, 1989 "Falsas Expectativas Ante la Descentralización: Localistas y Neoliberales en Contradicción", Nueva Sociedad Nº 104. Caracas-Venezuela.
- FAO 1991 "Criterios de Orientación Comercial para el Manejo de Post-Cosecha", AGSM. Documento no periódico Nº 9, Roma-Italia.
- FAO-MAG 1991 "Foro sobre Políticas y Perspectivas de la Comercialización Agrícola en el Ecuador", Imprenta MAG, Quito-Ecuador.
- GARCIA B. 1991 "El Estado y las FF.AA." Ecuador-Debate Nº 24, Quito-Ecuador.

- GAYBOR, A. 1990 "Comentarios Sobre la Participación de ENAC en la Comercialización". Quito-Ecuador.
- HIRSH, W. Et al 1988 "Argumentos para una Política de Desrregulación". Contribuciones, Estudios Interdisciplinarios sobre desarrollo y cooperación internacional.
- IDEA 1988 "Alternativas para la Estrategia de Comercialización de Maíz y Arroz en el Ecuador", Documento Técnico Nº 9. Quito-Ecuador.
- IDEA 1988 "Evaluación de la Comercialización de Arroz Cáscara y Maíz Duro de la Producción de Invierno de 1987". Documento Técnico Nº 8 Quito-Ecuador.
- ILDIS 1992 "Foro: Privatización y Opinión Pública". Imprenta Ildis Guayaquil-Ecuador.
- IRISITY, J. 1991 "Empresas Estatales" División de Capacitación. Documento Didáctico Nº 91/46 SENDA - DNP. Quito-Ecuador.

- JONES, S. 1991 "El Camino de la Privatización"
Finanzas y Desarrollo FMI,
Nueva York, E.U.
- JUNAC 1991, "Bases de Propuesta para un
Sistema Armonizado de Franjas
de Precios en el Grupo Andino"
Santa Cruz de la Sierra,
Bolivia.
- MAG 1989 "Lineamientos de la Política de
Comercialización y
Abastecimiento de Productos
Básicos: Estructuración de una
Nueva Empresa de
Comercialización", Documento de
Trabajo Quito-Ecuador.
- MAG-PRSA 1992 "El Sector Agropecuario:
Comportamiento en 1991 y
Perspectivas para 1992. División
de Análisis de Políticas". Quito-
Ecuador.
- MENDEZ, J. 1987 "¿Hasta Dónde la Privatización?
Algunos Puntos de Vista sobre la
Privatización". Revistas. Centro
de Investigación y Cultura. Banco
Central del Ecuador. Quito-
Ecuador.
- MONTORO, F. Et al 1991 "La Reforma del Estado", Gestión
Empresarial Nº 19 Quito-Ecuador.

- MUÑOZ, J. 1991 "La Comercialización Agrícola Ecuatoriana y la Globalización de los Mercados". Encuentro Agropecuario Nº 4. Bolsa de Productos, Guayaquil-Ecuador.
- LOWDEN, W. 1992 "La Privatización de la Empresa Pública". Temas de Seguridad y Desarrollo Nº 14 IAEN, Quito-Ecuador.
- ROB VOS 1985 "Producción, Empleo y Tecnología: El Modelo de Desarrollo y el Sector Agrícola del Ecuador". Trimestre Económico Vol. LII Nº 208, MEXICO D.F.
- RODRIGUEZ, C. 1991 "¿En Qué Estado está la Reforma del Estado?". Ecuador Debate Nº 24 Quito-Ecuador.
- SCHUBERT, A. et al 1991 "Estrategia de Largo Plazo para el Sector Agropecuario Ecuatoriano". Ecuador Siglo XXI. Informe del Seminario ZOOPP. Quito-Ecuador.
- SHACKLETON, J. 1988 "La Privatización del Tercer Mundo". Revistas, Suplemento IX año V. Centro de Investigación y Cultura Banco Central del Ecuador. Quito-Ecuador.

Alternativas y Perspectivas"
Editorial Presencia Ltd. Bogotá-
Colombia.

- TANOIRA, M. 1988 "Cómo el Socialismo animó a la Argentina y Cómo la Privatización puede Revitalizarla". Contribuciones. Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Buenos Aires-Argentina.
- YARROW, G. 1986 "La Privatización en la Teoría y en la Práctica", Algunos Puntos de Vista sobre la Privatización. Revistas Centro de Investigación y Cultura. Banco Central del Ecuador. Quito-Ecuador.
- ZAMORA, J. 1988 "La Privatización de la Empresa Pública en México 1983-1988". Momento Económico. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
<u>AGRADECIMIENTO</u>	
<u>INTRODUCCION</u>	
 <u>CAPITULO I</u>	
<u>LA MODERNIZACION Y RACIONALIZACION DEL ESTADO</u>	
1. <u>GENERALIDADES</u>	1
2. <u>EL ESTADO EMPRESARIO. - CASO ECUATORIANO</u>	2
3. <u>LA MODERNIZACION DEL ESTADO</u>	5
4. <u>PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS</u>	6
4.1. <u>GENERALIDADES</u>	6
4.2. <u>NATURALEZA Y FINES DE LA PRIVATIZACION</u>	7
4.3. <u>CONCEPTO DE PRIVATIZACION</u>	8
4.4. <u>¿QUE ES LA DESRREGULACION?</u>	9
4.5. <u>EL PROCESO DE PRIVATIZACION</u>	10
4.6. <u>JUSTIFICACIONES DE LA PRIVATIZACION</u>	11
4.7. <u>OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACION</u>	14
4.8. <u>FORMAS DE PRIVATIZACION</u>	15
4.10. <u>LA PRIVATIZACION COMO POLITICA</u>	25
4.11. <u>EXPERIENCIAS PRIVATIZADORAS DE ALGUNOS PAISES</u>	27
 <u>CAPITULO II</u>	
<u>LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA ECUATORIANA</u>	
1. <u>IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA</u>	31
2. <u>FUNCIONES Y CARACTERISTICAS DE LA AGRICULTURA</u>	35
3. <u>POSIBILIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO <u>ECUATORIANO</u></u>	43
3.1. <u>ENFOQUE ESTRUCTURALISTA</u>	43
3.2. <u>MODELOS NEOLIBERALES</u>	45
3.3. <u>LA DECADA DE LOS OCHENTA O "DECADA PERDIDA"</u>	48

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
3.4. EL MODELO DE LA CEPAL	49
4. <u>LA AGRICULTURA ANTE LA APERTURA O LA INTEGRACION</u>	53
5. <u>EL MERCADEO AGROPECUARIO EN EL ECUADOR</u>	58
5.1. DEFINICIONES	58
5.2. CARACTERISTICAS	60
5.3. LA COMERCIALIZACION DE GRANOS BASICOS	71
<u>CAPITULO III</u>	
<u>LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL COMERCIO DE GRANOS BASICOS</u>	
1. <u>FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCION DEL ESTADO</u>	82
1.1. FUNDAMENTOS ECONOMICOS	83
1.2. FUNDAMENTOS JURIDICOS	88
2. <u>ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ENAC</u>	90
2.1. EVOLUCION INSTITUCIONAL	91
2.3. RESULTADOS DE LA INTERVENCION	97
3. <u>ALTERNATIVAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL</u>	102
3.1. ELIMINACION O LIMITACION DE FUNCIONES	102
3.2. FUSION INSTITUCIONAL	103
3.3. LA ENAC COMO SOCIEDAD ANOMINA	104
3.4. LA ENAC AL SERVICIO DE LOS CAMPESINOS	106
3.5. ALTERNATIVA HOLISTICA Y CONCERTADORA	110
<u>CAPITULO IV</u>	
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	
1. <u>CONCLUSIONES</u>	114
1.1. SOBRE LA MODERNIZACION Y RACIONALIZACION DEL ESTADO	114
1.2. SOBRE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA ECUATORIANA	115
1.3. SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL COMERCIO DE GRANOS BASICOS	119
2. <u>RECOMENDACIONES</u>	121
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	125

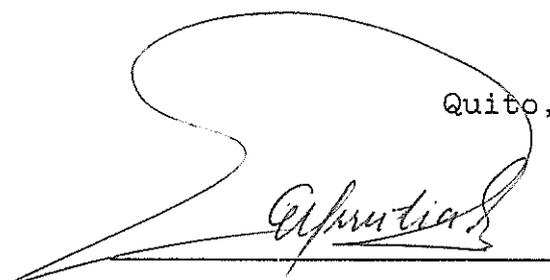
INDICE DE CUADROS

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
<u>CUADRO N° 1</u> <u>ECUADOR.- GUIA ESTADISTICA DEL CULTIVO</u> <u>DEL ARROZ</u>	74
<u>CUADRO N° 2</u> <u>ENAC.- COMPRAS DE ARROZ 1985-1992</u>	98

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su Bibliografía y Anexos, como artículo de la Revista o como Artículos para Lectura Seleccionada.

Quito, 1992-07-31

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'E. Urrutia C.', is written over a horizontal line. The signature is enclosed within a large, irregular, hand-drawn oval shape.

FIRMA

ING. EDUARDO URRUTIA C.