

IICA
E14
185
v.1

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO

Préstamo BID 831, 832/OC-EC, ECUADOR

Políticas Agrarias en el Ecuador

Evaluación 1990 - 1996



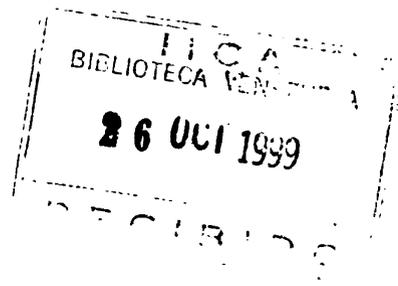
Morris D. Whitaker

DOCUMENTO TECNICO Nº 1



IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
26 OCT 1999
RECIBIDO





POLITICAS AGRARIAS EN EL ECUADOR

Evaluación 1990-1996

**VOLUMEN I
SINTESIS DEL ESTUDIO**

Morris D. Whitaker

00004366

110A

C14

185

v.1

Documentos Técnicos del Programa Sectorial Agropecuario
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Préstamos MAG - BID 831,832/ OC-EC

Copyright: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1998

Supervisor de edición: Hernán Luna Ponce

Composición e impresión:
Editorial Fraga

Quito-Ecuador
Enero, 1998

PRESENTACION

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se encuentra empeñado en promover una nueva concepción del sector, orientada por una visión que integre los procesos productivos de transformación agroindustrial, agroalimentaria y de comercialización de servicios que eleven su competitividad.

En este marco, el Gobierno del Ecuador suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) los préstamos 831/OC-EC, Subprograma de Políticas, y 832/OC-EC, Subprograma de Cooperación Técnica, para ejecutar a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el apoyo del IICA, el Programa Sectorial Agropecuario cuyo objetivo es el de apoyar al Ejecutivo en la formulación de políticas que sirvan de instrumentos para modernizar la agricultura, mejorar sus instituciones y beneficiar a los productores del país.

Con estos antecedentes, y como propuestas finales de las consultorías del Programa Sectorial Agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Ganadería pone a consideración de planificadores, investigadores, agricultores, ganaderos y organismos públicos y privados esta serie de publicaciones denominada "**DOCUMENTOS TECNICOS DEL PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO**".

Este documento, "**POLITICAS AGRARIAS EN EL ECUADOR. Evaluación 1990-1996**", consta de dos volúmenes: El primero contiene una síntesis de los resultados y recomendaciones de los estudios realizados por un grupo selecto de consultores, y fue preparado por el doctor Morris D. Whitaker. El segundo presenta los trabajos detallados de los consultores, quienes actuaron bajo la coordinación del doctor Whitaker, y se refieren a los siguientes temas: Desempeño del Sector, Políticas Macroeconómicas y la Agricultura, Política de Precios y Comercialización, Base Científica Agrícola, Mercados de Tierras, Irrigación y Recursos Hídricos y Pobreza Rural.

La necesidad de realizar una evaluación de los efectos/impactos de las reformas a las políticas agropecuarias implantadas en el período 1988-1995, objetivo de este estudio, obedece a los sustanciales cambios que se han producido en el sector agrario del Ecuador y a la conveniencia de determinar el desempeño de este sector dinámico de la economía, tomando en cuenta la utilidad que podría tener para los planificadores agrícolas de la administración pública y del sector privado.

El contenido de este documento es de responsabilidad de sus autores y no representa la posición oficial del Gobierno del Ecuador o del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ing. Alfredo Saltos Guale
Ministro de Agricultura y Ganadería
Ecuador, enero de 1998

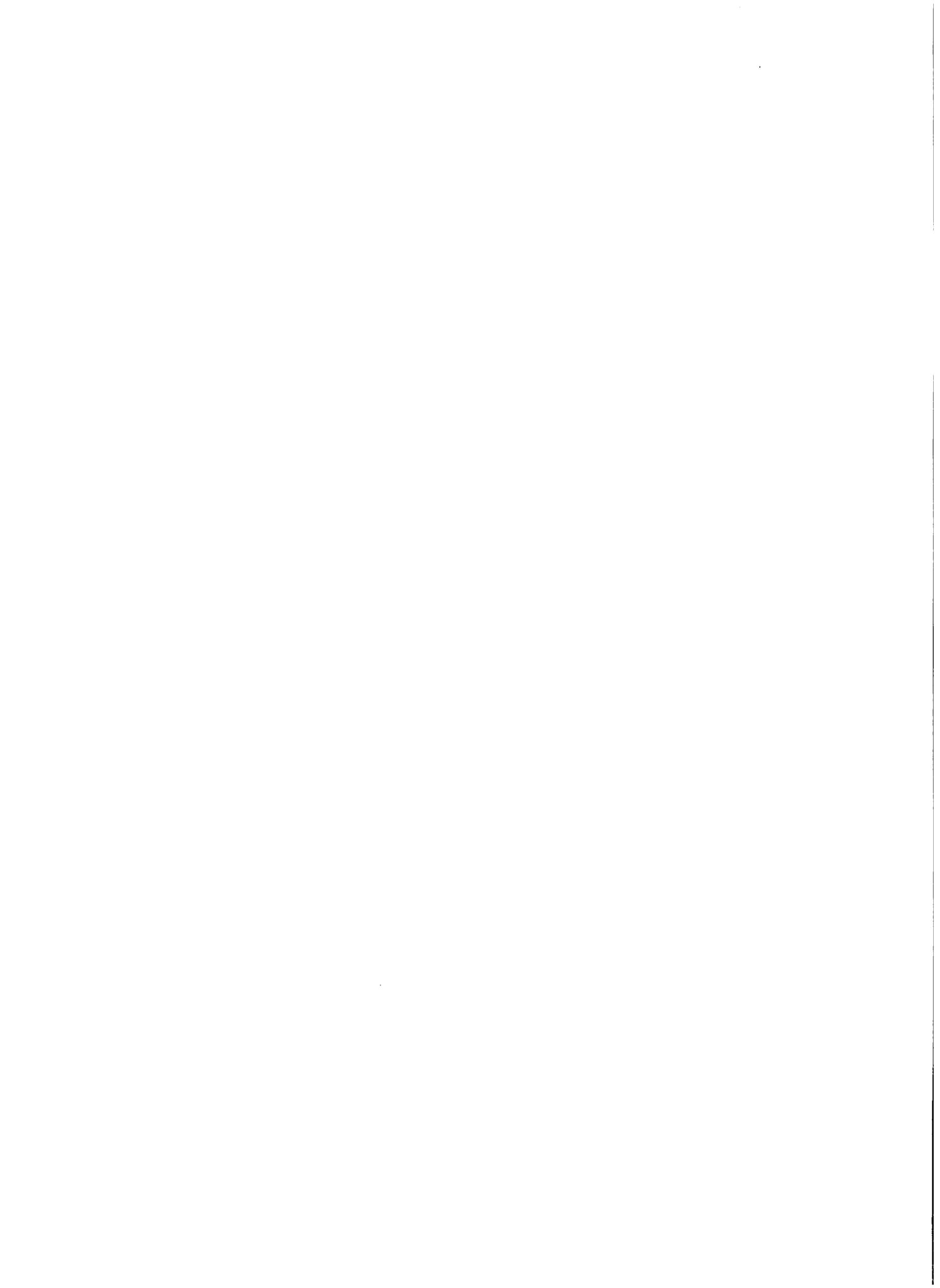


TABLA DE CONTENIDO

Los Autores.....	v
Siglas	vi
Resumen Ejecutivo y Conclusiones	1
I. Introducción	21
II. La Situación en 1990	22
II.1. La Matriz de Políticas	23
Políticas Macroeconómicas	23
Políticas Sectoriales	24
II.2. Restricciones Básicas que Enfrenta la Agricultura.....	26
Políticas Macroeconómicas Discriminadoras y Reducidos Incentivos	26
Políticas Sectoriales Negativas	26
Base Científica Seriamente Deficiente y Capital Humano Limitado	27
Base de Datos y Capacidad Analítica Inadecuadas	28
II.3. Características y Problemas Sintomáticos	28
Degradación de los Recursos Naturales	29
Agotamiento de la Frontera Agrícola	29
Productividad Agrícola Baja.....	29
Mayoría de los Incrementos en la Producción Provenientes de la Tierra ...	30
Crédito Limitado	30
Pobreza.....	30
Campesinos Comerciantes a Medio Tiempo	31
III. Desempeño del Sector 1988-95	32
III.1. La Agricultura en Perspectiva.....	32
III.2. La Agricultura y el Crecimiento Económico.....	32
III.3. Crecimiento en los Subsectores de la Agricultura.....	33
III.4. Tendencias en el Uso de la Tierra y Mano de Obra	34
Tierra	34
Mano de Obra	35
III.5. Fuentes de Crecimiento en la Producción de Cultivos.....	35
III.6. Precios	37
III.7. Comercialización Internacional Agrícola	38
III.8. Suficiencia de la Oferta de Alimentos	40
Cantidad de Alimentos.....	40
Acceso Económico a los Alimentos	41

IV.	Recientes Reformas a las Políticas Económicas	42
IV.1.	Contexto y Perspectiva	43
IV.2.	Transición en la Política: el Gobierno de Borja	43
IV.3.	La Actual Matriz de Políticas Macroeconómicas	45
	Acuerdos Internacionales	46
	Tasas de Cambio Unificadas del Mercado	46
	Estabilización y Reformas Fiscales	48
	Un Sector Financiero sin Trabas	50
	Mayor Apertura al Comercio Internacional	51
	Ajustes Estructurales.....	53
	Efectos de las Reformas a las Políticas	
	Macroeconómicas en la Agricultura	55
IV.4.	Reformas a las Políticas Sectoriales en la Agricultura	55
	Mejoras a la Base Científica Agrícola	56
	Mercados y Precios Liberalizados	60
	Privatización de las Empresas Públicas	62
	Mercados de Tierras Más Eficientes.....	63
	Administración Mejorada del Riego y de los Recursos Hídricos	65
	Una Mejor Base de Datos y Capacidad Analítica	71
V.	Conclusiones y Recomendaciones	72
V.1.	Recomendaciones para las Reformas Macroeconómicas	73
	Acelerar la Estabilización Profundizando	
	las Reformas Estructurales y Fiscales.....	73
	Mantener la Tasa de Cambio Nominal como Ancla del	
	Programa de Estabilización y de Reforma Estructural.....	75
	Refinar las Reformas a las Políticas de Comercio Exterior	75
	Continuar con las Reformas de los Mercados Financieros	78
V.2.	Recomendaciones a las Políticas Sectoriales.....	79
	Incrementar el Apoyo a la Base Científica Agrícola.....	79
	Eliminar las Intervenciones en los	
	Precios Agrícolas y Mejorar los Mercados.....	85
	Fortalecer los Mercados de Tierras aún Novatos	86
	Consolidar las Reformas al Riego y Recursos Hídricos.....	88
	Mejorar la Base de Datos y Capacidad Analítica.....	92
VI.	Epílogo	93

LOS AUTORES

Dr. Morris D. Whitaker. Profesor de Economía y Director de la Oficina de Programas Internacionales, Universidad del Estado de Utah, Logan, Utah. PhD, Universidad Purdue, 1970.

Ec. Mónica Acosta de Paterson. Economista, Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA), Quito. MS, Universidad del Estado de Michigan, 1995.

Dr. Carlos Camacho Saá. Consultor, Universidad de Wisconsin. PhD. Universidad de Wisconsin, 1966.

Dr. Rómulo A. Chumacero. Asociado en Investigación en GERENS Ltda. y Consultor Internacional. PhD, Universidad Duke, 1995.

Dr. Dale Colyer. Profesor de Economía, Universidad de Virginia del Oeste. PhD, Universidad de Wisconsin, 1963.

J. David Flood. Consultor en Economía Agrícola. MS, Universidad del Estado de Oklahoma, 1971.

Dr. Norberto A. Quezada. Consultor en Comercio Internacional, Quimex Corporation. PhD, Universidad Purdue, 1981.

Dr. Jorge A. Quiroz. Socio de GERENS Ltda. y Consultor Internacional. PhD, Universidad Duke, 1990.

Dr. Douglas Southgate. Profesor de Economía Agrícola, Universidad del Estado de Ohio. PhD, Universidad de Wisconsin, 1980.

Dr. John Strasma. Profesor de Economía Agrícola, Universidad de Wisconsin. PhD, Universidad Harvard, 1960.

SIGLAS

AC	Acuerdo de Cartagena. <i>Cartagena Accord.</i>
ACP	Acuerdo de Preferencia Comercial. <i>Trade Preference Agreement.</i>
AEC	Arancel Externo Común. <i>Common External Tariff.</i>
AGSO	Asociación de Ganaderos de la Sierra y del Oriente. <i>Cattlemen's Association of the Sierra and Oriente.</i>
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional. <i>Agency for International Development.</i>
ALADI	Asociación Latinoamericana para el Desarrollo e Integración. <i>Latin-American Association for Development and Integration.</i>
ANCO	Asociación Nacional de Criadores de Ovejas. <i>National Sheep Producers Association.</i>
ANCUPA	Asociación Nacional de Cultivo de Palma Africana. <i>National Association of African Palm Producers.</i>
ASA	Agencia de Servicios Agropecuarios. <i>Agricultural Service Agency.</i>
AUAs	Asociaciones de Usuarios del Agua. <i>Water Users Associations.</i>
BCE	Banco Central del Ecuador. <i>Central Bank of Ecuador.</i>
BEDE	Banco Ecuatoriano de Desarrollo. <i>Ecuadorian Bank of Development.</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Inter-American Development Bank.</i>
BNF	Banco Nacional de Fomento. <i>National Development Bank.</i>
CAAM	Comisión Asesora Ambiental. <i>Advisory Commission on the Environment.</i>
CAF	Corporación Andina de Fomento. <i>Andean Development Corporation.</i>
CARE	Cooperativa Americana para Ayuda Mundial. <i>Cooperative for American Relief Everywhere.</i>
Cds	Certificados de Depósito. <i>Certificates of Deposit.</i>
CEA	Centro de Estudios y Análisis. <i>Center for Studies and Analysis.</i>
CEDEGE	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas. <i>Study Commission for the Development of the Guayas River Basin.</i>
CENAIM	Centro Nacional de Acuicultura e Investigaciones Marinas. <i>National Marine Research Center.</i>
CFN	Corporación Financiera Nacional. <i>National Finance Corporation.</i>
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical. <i>International Center for Tropical Agriculture.</i>
CIF	Costo, Seguro y Flete. <i>Cost, Insurance, and Freight.</i>
CIP	Centro Internacional de la Papa. <i>International Potato Center.</i>
CLIRSEN	Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos. <i>Center for the Survey of Natural Resources by Remote Sensing.</i>

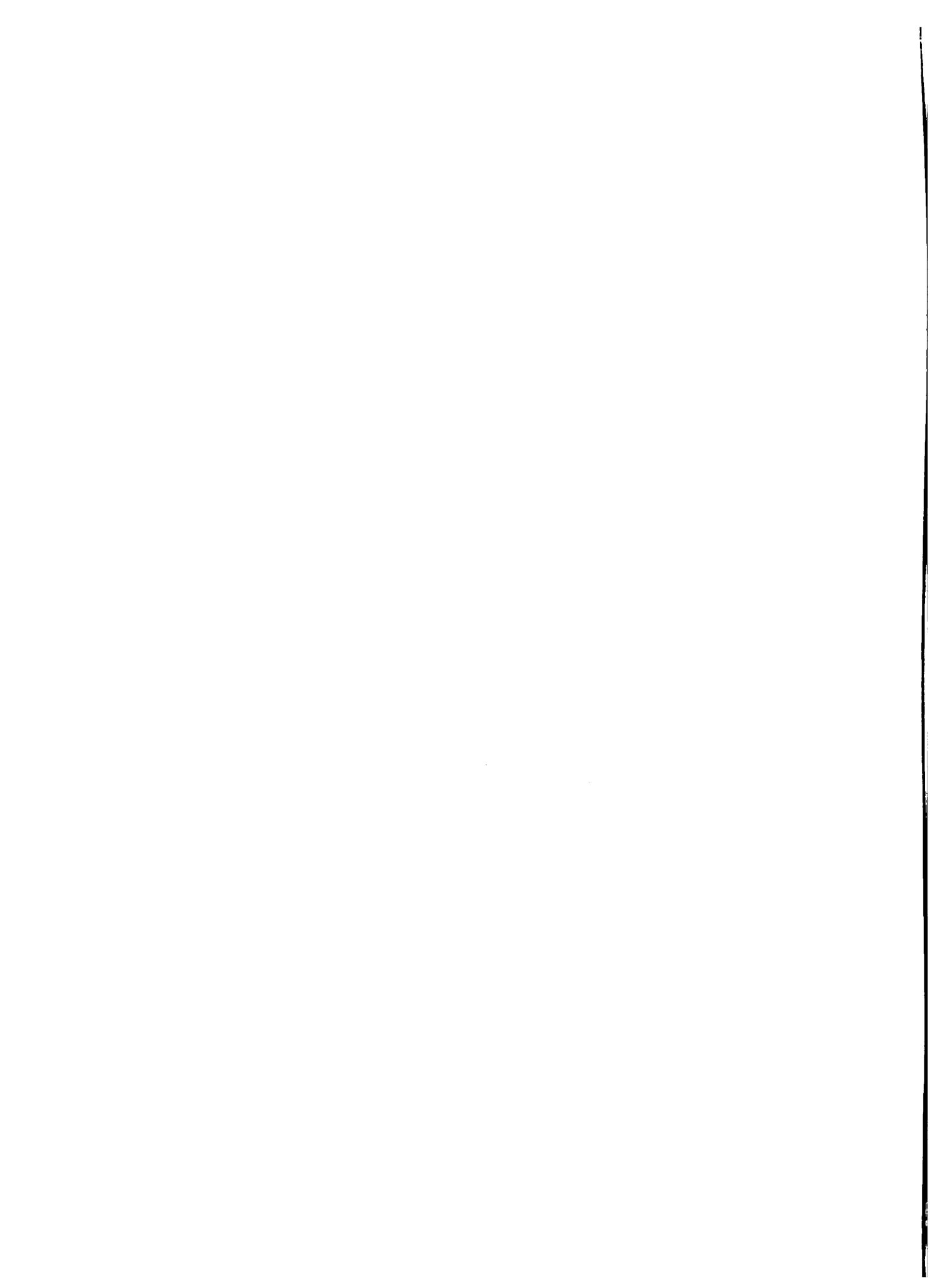
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos. <i>National Water Resources Council.</i>
CODELORO	Corporación Regional de Desarrollo de El Oro. <i>Regional Development Corporation of El Oro.</i>
COFENAC	Consejo Cafetelero Nacional. <i>National Coffee Growers Council.</i>
COFIEC	Compañía Financiera Ecuatoriana de Desarrollo. <i>Ecuadorian Finance Company for Development.</i>
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. <i>National Science and Technology Council.</i>
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo. <i>National Development Council.</i>
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. <i>Confederation of Indigenous Nationalities of Ecuador.</i>
CONAM	Consejo Nacional de Modernización. <i>National Council for Modernization.</i>
CONUEP	Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas. <i>National Council of Universities and Polytechnic Schools.</i>
CORDELSUR	Corporación Regional de Desarrollo del Sur. <i>Regional Development Corporation of the South.</i>
CORSICEN	Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Centro. <i>Regional Development Corporation of the Central Sierra.</i>
CORSINOR	Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Norte. <i>Regional Development Corporation of the Northern Sierra.</i>
COTESU	Misión Suiza de Cooperación Técnica. <i>Swiss Technical Cooperation Mission.</i>
CRD	Corporaciones Regionales de Desarrollo. <i>Regional Development Corporations.</i>
CREA	Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. <i>Center for the Economic Recovery of Azuay, Cañar, and Morona-Santiago.</i>
CRM	Centro de Rehabilitación de Manabí. <i>Center for the Rehabilitation of Manabí.</i>
CWT (cwt)	Cien Libras. <i>Hundred Weight.</i>
DDC	Dirección de Desarrollo Campesino. <i>Office of Campesino Development.</i>
DINAC	Dirección Nacional de Avalúos y Catastros. <i>National Directorate for Valuation and Catastres.</i>
DUI	Documento Unico de Importación. <i>Single Importation Form.</i>
EMADE	Empresa de Abonos del Estado. <i>State Fertilizer Company.</i>
EMBRAPA	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria. <i>Brazilian Corporation for Agricultural Research.</i>
EMSEMILLAS	Empresa Mixta de Semillas. <i>National Seed Company.</i>
ENAC	Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización. <i>National Storage and Marketing Company.</i>
ENDES	Empresa Nacional de Semen. <i>National Semen Company.</i>

ENPROVIT	Empresa Nacional de Productos Vitales. <i>National Company for Basic Products.</i>
ESPOL	Escuela Politécnica Superior del Litoral. <i>Coastal Polytechnic College.</i>
EUA	Estados Unidos de America. <i>United States of America.</i>
EXPOFLORES	Asociación de Productores y Exportadores de Flores. <i>Association of Flower Producers and Exporters.</i>
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación. <i>Food and Agriculture Organization.</i>
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios. <i>Ecuadorian Indian Federation.</i>
FENACOMI	Federación Nacional de Comerciantes Minoristas. <i>National Federation of Retail Merchants.</i>
FENARROZ	Federación Nacional de Arroceros. <i>National Federation of Rice Growers.</i>
FENOC	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas. <i>National Federation of Campesino Organizations.</i>
FERTISA	Fertilizantes Ecuatorianos S.A. <i>Ecuadorian Fertilizer Company.</i>
FONCOPRA	Fondo para la Comercialización Agrícola. <i>Fund for Agricultural Marketing (Propuesta).</i>
FUNALGODON	Fundación Algodonera. <i>Cotton Growers Foundation.</i>
FUNDACYT	Fundación Nacional para la Ciencia y Tecnología. <i>National Foundation for Science and Technology.</i>
FUNDAGRO	Fundación para el Desarrollo Agropecuario. <i>Foundation for Agricultural Development.</i>
GATT	Acuerdo General de Comercio y Tarifas. <i>General Agreement on Tariffs and Trade.</i>
GOE	Gobierno del Ecuador. <i>Government of Ecuador.</i>
GTT	Grupos de Transferencia de Tecnología. <i>Groups for Technology Transfer.</i>
IBRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial). <i>International Bank for Reconstruction and Development (World Bank).</i>
ICDR	Centro Internacional para la Investigación de Desarrollo (Canadá). <i>International Center for Development Research.</i>
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Inter-American Development Bank.</i>
IDEA	Instituto de Estrategias Agropecuarias. <i>Agricultural Policy Institute.</i>
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización. <i>Ecuadorian Institute for Agrarian Reform and Colonization.</i>
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. <i>Ecuadorian Social Security Institute.</i>
IETEL	Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones. <i>Ecuadorian Institute of Telecommunications.</i>
IFPRI	Instituto de Investigación de Política Alimentaria Internacional. <i>International Food Policy Research Institute.</i>

IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. <i>Interamerican Institute for Agriculture Cooperation.</i>
INAMHI	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología. <i>National Institute of Meteorology and Hydrology.</i>
INCCA	Instituto Nacional de Capacitación Campesina. <i>National Institute for Rural Training.</i>
INCRAE	Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana. <i>National Institute for Colonization of the Ecuadorian Amazon.</i>
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola. <i>National Institute of Agricultural Development.</i>
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <i>National Institute of Statistics and Census.</i>
INECEL	Instituto Ecuatoriano de Electrificación. <i>Ecuadorian Electrification Institute.</i>
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y Areas Naturales y de Vida Silvestre. <i>Ecuadorian Institute of Forestry and Natural Areas.</i>
INERHI	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. <i>Ecuadorian Institute of Water Resources.</i>
INIAP	Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias. <i>National Autonomous Institute of Agricultural Research.</i>
IRRI	Centro Internacional de Investigación del Arroz. <i>International Rice Research Institute.</i>
ISNAR	Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional. <i>International Service for National Agricultural Research.</i>
IVA	Impuesto al Valor Agregado. <i>Added Value Tax.</i>
KWH	Kilovatios Horas. <i>Kilowatt Hours.</i>
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería. <i>Ministry of Agriculture.</i>
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur. <i>Southern Cone Common Market.</i>
MICIP	Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca. <i>Ministry of Industry, Commerce, Integration, and Fisheries.</i>
MINFIN	Ministerio de Finanzas. <i>Ministry of Finance.</i>
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores. <i>Ministry of Foreign Affairs.</i>
MSP	Ministerio de Salud Pública. <i>Ministry of Public Health.</i>
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norte América. <i>North America Free Trade Agreement.</i>
NMF	Nación más Favorecida. <i>Most Favored Nation.</i>
OAS	Organización de Estados Americanos. <i>Organization of American States.</i>
OMC	Organización Mundial de Comercio. <i>World Trade Organization (WTO).</i>
ONG	Organización no Gubernamental. <i>Non-Governmental Organization.</i>
OyM	Operación y Mantenimiento. <i>Operation and Maintenance (O&M).</i>
PAT	Proyecto de Asistencia Técnica. <i>Technical Assistance Project.</i>

PATE	Programa de Transferencia Empresarial. <i>Management Transfer Program.</i>
PAU	Unidad de Análisis de Políticas (MAG). <i>Policy Analysis Unit.</i>
PETROECUADOR	Petróleos del Ecuador. <i>Ecuador Petroleum Company.</i>
PIB	Producto Interno Bruto. <i>Gross Domestic Product (GDP).</i>
PIBA	Producto Interno Bruto de la Agricultura. <i>Agricultural Gross Domestic Product (AGDP).</i>
PIP	Programa de Investigación en Producción (INIAP). <i>Production Research Program.</i>
PN Banano	Programa Nacional del Banano. <i>National Banana Program.</i>
PN Cacao	Programa Nacional del Cacao. <i>National Cacao Program.</i>
PN Café	Programa Nacional del Café. <i>National Coffee Program.</i>
PN AyCP	Programa Nacional de Arroz y Control de Pfladoras. <i>National Rice Program.</i>
PN AyO	Programa Nacional de Algodón y Oleaginosas. <i>National Cotton and Oilseeds Program.</i>
PNSA	Programa Nacional de Sanidad Animal. <i>National Animal Health Program.</i>
PNSV	Programa Nacional de Sanidad Vegetal. <i>National Plant Health Program.</i>
PREDESUR	Programa Regional para el Desarrollo del Sur. <i>Regional Program for the Development of Southern Ecuador.</i>
PROCIANDINO	Programa Cooperativo de Investigación Agrícola para la Subregión Andina. <i>Cooperative Program for Agricultural Research in the Andean Subregion.</i>
PROEXANT	Promoción de Exportaciones Agrícolas no Tradicionales. <i>Promotion of Non-Traditional Agricultural Exports.</i>
PROFOGAN	Proyecto de Fomento Ganadero. <i>Livestock Development Project.</i>
PROMSA	Proyecto de Modernización de los Servicios Agrícolas. <i>Agricultural Services Modernization Project.</i>
PRONACA	Procesadora Nacional de Aves. <i>National Poultry Processing Plant.</i>
PRONADER	Programa Nacional de Desarrollo Rural. <i>National Rural Development Program.</i>
PRONAMEC	Programa Nacional de Mecanización Agrícola (MAG). <i>National Agricultural Mechanization Program.</i>
PROTECA	Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario. <i>Program for the Development of Agricultural Technology</i>
PSA	Programa Sectorial Agropecuario. <i>Sectoral Program for Agriculture.</i>
PVO (ONG)	Organización Privada Voluntaria. <i>Private Voluntary Organization.</i>
QQ (qq)	Quintal de 100 libras. <i>One Hundred Pounds.</i>
REE	Investigación, Educación y Extensión. <i>Research, Education, and Extension.</i>
RTTS	Sistema para la Transferencia de Tecnología Rural (USAID). <i>Rural Technology Transfer System.</i>

SAFP	Sistema Andino de Franjas de Precios. <i>Andean System of Price Bands.</i>
SEAN	Sistema Estadístico Agropecuario Nacional (INEC). <i>National System of Agricultural Statistics.</i>
SESA	Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria. <i>Ecuadorian Service of Agricultural Health.</i>
SSA	Subsecretaría de Saneamiento Ambiental. <i>Subsecretariat for Environmental Sanitation.</i>
TCR	Tipo de Cambio Real. <i>Real Change Rate.</i>
TM (tm)	Tonelada Métrica de 1.000 Kilogramos. <i>Metric Ton of 1000 Kilograms.</i>
UCANO	Unión de Campesinos del Nororiente. <i>Union of Small Farmers of the Northeast.</i>
UE	Unión Europea. <i>European Union.</i>
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto. <i>Project Executing Unit.</i>
UNAE	Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana. <i>Union of Natives of the Ecuadorian Amazon.</i>
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. <i>U.S. Agency for International Development.</i>
UNDP	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. <i>U.N. Development Program.</i>
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. <i>U.S. Department of Agriculture.</i>
UVC	Unidad de Valor Constante. <i>Constant Value Unit.</i>
WUAs	Asociaciones de Usuarios del Agua (AUAs). <i>Water Users Associations.</i>
WTO	Organización Mundial de Comercio (OMC). <i>World Trade Organization.</i>



RESUMEN EJECUTIVO Y CONCLUSIONES

CONCLUSION PRINCIPAL

La conclusión principal de este estudio es que durante los últimos cinco años, y especialmente desde 1992 han existido mejoras substanciales en la matriz de políticas que afectan a la agricultura. Se han establecido considerablemente los fundamentos para un sector agrícola competitivo y más moderno, y para un crecimiento económico más rápido. La asistencia externa del BID y del Banco Mundial, que asciende a US\$100 millones, ha sido gestionada para ayudar a implementar las reformas a la agricultura, con otros US\$490 millones de apoyo a la balanza de pagos. El reto para el próximo gobierno será consolidar las reformas a las políticas y evitar la tentación de retornar a las fracasadas políticas del pasado.

CONTEXTO DE LAS REFORMAS A LAS POLITICAS

El Ecuador emprendió, a mediados de 1992, en un conjunto de reformas a las políticas que resultó extremadamente difícil en la medida en que éste intentó simultáneamente: (a) estabilizar la inflación crónica, (b) implementar reformas estructurales profundas, (c) reducir el tamaño del gobierno e incrementar su eficiencia, (d) liberalizar los mercados de capital, (e) dar mayor apertura a la economía y (f) modernizar la agricultura y otros sectores productivos. En contraste, Chile, que redujo la inflación de un 20 por ciento a solamente 8 por ciento durante los años noventa, abrió su economía al comercio internacional 20 años antes y liberó sus mercados de capital a finales de los ochenta. La complejidad y el alcance de las reformas del Ecuador deben ser considerados en cualquier intento de evaluar su efectividad.

La reforma política también ha tenido lugar dentro de un sistema democrático, al contrario de reformas similares en Chile y Perú, las cuales fueron implementadas mayormente con gobiernos no democráticos. Consecuentemente, las reformas del Ecuador no han sido uniformes y han ido más lentas que lo deseado, debido a fricciones normales dentro del proceso democrático, generadas por eventos más bien de carácter externo, tales como la guerra no declarada con el Perú y el escándalo asociado con el ex-vicepresidente. En todo caso, es probable que la historia trate a las reformas políticas del Gobierno de Durán Ballén, más bondadosamente que lo que las actuales críticas lo hacen.

POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA

Esta evaluación se refiere a las reformas a las políticas macroeconómicas y comercio exterior, porque dichas políticas tienen un impacto directo y substancial en la agricultura, tal como una serie de recientes análisis empíricos del Banco Mundial y otros organismos lo han determinado. El estudio recomienda reformas a las políticas macroeconómicas, las cuales tienen alcances más amplios.

REFORMAS A LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

• **REFORMAS DE ESTABILIZACION Y FISCALES.** Un ambicioso programa de estabilización se implementó brevemente después de la posesión del Gobierno en 1992. El programa se enfocó en la reducción del déficit fiscal a través del mejoramiento de los ingresos inmediatos y de reformas estructurales de largo plazo (ver a continuación). El nuevo Gobierno elevó los precios de los combustibles derivados del petróleo (los precios de la gasolina se elevaron en un 125 por ciento), las tarifas eléctricas (en un 11 por ciento, a finales de 1992, y en otro 50 por ciento a finales de 1993) y de otros bienes y servicios públicos (tales como el riego y las tarifas del agua potable y otros cobros). También mejoró el sistema de recolección de impuestos.

• **UNA TASA DE CAMBIO DE MERCADO UNIFICADA.** El Gobierno de Durán Ballén adoptó un régimen de tasas de cambio orientadas al mercado, como el elemento principal de su programa de estabilización y como una base para el mayor crecimiento de las exportaciones. El Sucre fue devaluado en el 30 por ciento y la tasa de cambio nominal llegó a ser el ancla del programa de estabilización en un modelo similar a los utilizados por otros gobiernos latinoamericanos. Una vez que la tasa del mercado se aproxima al techo de la banda predeterminada, la cual está vinculada a la tasa de inflación, el Banco Central vende dólares a través de las operaciones abiertas de mercado para mantener la tasa del Sucre dentro de la banda.

• **MODERNIZACION Y REDUCCION DEL GOBIERNO.** La Ley de Modernización del Estado, la Ley de Presupuestos del Sector Público y la Ley de Descentralización Administrativa fueron promulgadas para proveer la base legal para las reformas del sector público. El CONAM fue establecido para definir las estrategias de modernización del sector público. Bajo éstas y otras leyes complementarias (Presupuesto del Sector Público, Reforma de Impuestos, Aduanas, Mercados de Capital e Instituciones Financieras), el nivel de empleo del sector público fue reducido; se delegaron mandatos a los gobiernos regionales y locales, y se implementó la privatización de algunas empresas públicas.

• **MERCADOS FINANCIEROS LIBERALIZADOS.** El Gobierno de Durán Ballén instituyó importantes cambios estructurales en el sector financiero, removiendo los controles en las tasas de interés y crédito dirigido. Los mercados de capital respondieron generalmente como se esperaba. Por primera vez en años, la tasa real de interés para los ahorros llegó a ser positiva; y las fuerzas del mercado, antes que los intereses políticos, dirigieron los flujos de capital.

• **MAYOR APERTURA AL COMERCIO INTERNACIONAL.** Se abrió aún más la economía a la competencia internacional. Las restricciones a las exportaciones agrícolas fueron removidas, como también lo fueron los impuestos a las mismas, desarrollándose sobre los anteriores esfuerzos del Gobierno de Borja. El proceso de importación fue acortado con la reducción del número y costos de los permisos, licencias y depósitos. La Ley de Desarrollo Agrario garantizó la importación, libre de impuestos, de insumos agrícolas.

INTEGRACION ECONOMICA INTERNACIONAL. El Gobierno de Durán Ballén se movió agresivamente para convertir al Ecuador totalmente en un socio comercial de la economía mundial. El país se integró a la OMC en 1995, después de entrar en negociaciones con el GATT. El mismo año estableció un arancel externo común y bandas de precios con sus socios comerciales de la Comunidad Andina (exceptuando al Perú), continuando con el trabajo de la Administración de Borja. Estableció acuerdos de libre comercio con Colombia y Venezuela e ingresó en un acuerdo bilateral con Chile. Estas acciones mejorarán indudablemente los incentivos para su economía significativamente agrícola.

• **AJUSTES ESTRUCTURALES.** El progreso ha sido más limitado y lento en este aspecto. El Gobierno de Durán Ballén anunció un ambicioso plan, en 1992, para privatizar elementos substanciales de las empresas públicas. Una nueva ley de electricidad fue finalmente promulgada a inicios de 1996, pero fue vetada por el Presidente debido a que ésta eliminaba la mayoría de las reformas propuestas. Esta Ley espera la acción del nuevo Gobierno; mientras tanto, los subsidios anuales que se requieren para mantener al INECEL a flote son de aproximadamente US\$200 millones. Se ha progresado en la privatización de los proveedores públicos de insumos agrícolas, pero éstos constituyen una pequeña porción del total. Una nueva ley de telecomunicaciones, que privatizará EMETEL, está justo en proceso de ser implementada en junio de 1996. Se aprobaron reformas para privatizar los sistemas públicos de riego, pero tomará varios años completarlas. La privatización del sistema de seguridad social fue rechazada en el referendun de 1995, y poco se ha realizado para reformar este sistema enormemente ineficiente, que es dominado por más de 100 sindicatos laborales del sector público. Hay precios libres para la comercialización de los productos del petróleo, y existen algunos contratos privados para la exploración y producción de crudo bajo la nueva Ley de Hidrocarburos de 1993. La fuerza de trabajo sindicalizada de PETROECUADOR se resiste a los esfuerzos de privatizar mayormente al sector petrolero bajo la nueva Ley, a pesar de la necesidad urgente de aumentar el capital privado.

REFORMAS A LAS POLITICAS DEL SECTOR AGRICOLA

El Gobierno de Durán Ballén desarrolló un plan de acción para reformar las políticas de la agricultura, el cual fue anunciado por el Ministerio de Agricultura en un Seminario realizado en Quito, el 9 de noviembre de 1992 (ver MAG, Lineamientos de Políticas para el Sector Agropecuario 1992-96). Este plan fue apoyado por un préstamo sectorial agrícola financiado por el BID, con US\$12,5 millones de asistencia técnica y US\$80 millones de apoyo a la balanza de pagos. En adición al anunciado conjunto de reformas macroeconómicas revisadas anteriormente, la matriz de políticas tuvo los siguientes elementos principales:

• **MEJORAMIENTO EN LA BASE CIENTIFICA PARA LA AGRICULTURA.** El Gobierno desarrolló un importante proyecto de cinco años (Proyecto de Modernización de Servicios Agropecuarios-PROMSA) financiado con US\$51 millones por el BID y el Banco Mundial. El proyecto PROMSA, que será implementado a finales de 1996, ayudará a integrar al INIAP, las universidades y al sector privado en un sistema de investigación, educación y extensión de servicio a la agricultura, a través del uso de fondos competitivos. Al INIAP se le dió autonomía y una pequeña dotación de fondos a finales del Gobierno de Borja, y desde entonces ha incrementado salarios, reducido su personal y enfocado su agenda de investigación. Una mayor participación en la investigación agrícola por parte de los grupos de productores (Gremios) fue respaldada con la promulgación de una ley que creaba un gravamen obligatorio a las ventas a nivel de finca, la misma que después fue derogada. La sobreposición de los programas de extensión fue eliminada en la medida en que el gobierno estableció servicios privados de extensión.

• **DESREGULARIZACION DE PRECIOS.** Los precios al consumidor fueron liberalizados en 1994, con la promulgación de la Ley Reformatoria de la Ley de Desarrollo Agropecuario. Una excepción es el arroz, que está sujeto a una banda de precios y las compras de la ENAC para apoyar los precios domésticos. Los servicios de almacenamiento de la ENAC han sido arrendados al sector privado y las compras involucran los Cds. Debido a su ineptitud en una venta a finales de 1995, la ENAC ya no se encuentra involucrada en las operaciones de mercado y está en vías de ser eliminada. Trece productos están protegidos por una tarifa externa común en la Comunidad Andina, a través de la aplicación de una banda de precios que tendrá que ser reemplazada por una tarifa específica a comienzos de 1998.

• **PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.** El MAG redujo el número de empleados del sector público de 19.254 a 8.777 entre 1992 y 1996, en un vital esfuerzo por apoyar los programas a las reformas fiscales y de modernización del Estado. FERTISA fue vendida, como lo fueron la mayoría de las bodegas a nivel de consumidor de ENPROVIT. EMA-DE Y PRONAMEC fueron clausuradas administrativamente y ENDES está en proceso de ser eliminado. Los Programas nacionales de producción de cultivos de cacao, café, algodón y arroz fueron también clausurados. El MAG y el BNF todavía poseen la mayoría de accio-

nes de EMSEMILLAS. El Programa del Café fue convertido en una entidad quasi-gubernamental, COFENAC, y el Programa del Banano continúa. Los servicios de sanidad animal y vegetal fueron combinados en una nueva entidad pública, SESA, con el mandato de recuperar los costos de sus servicios. Finalmente, el INERHI fue eliminado pero el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) lo reemplazó y tres nuevas corporaciones regionales de desarrollo (CRDs) fueron establecidas.

• **MERCADOS DE TIERRAS MAS EFICIENTES.** Las reformas a los derechos de propiedad de las tierras fueron codificadas con la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario, en agosto de 1994, después de que una Comisión Presidencial, que incluía a líderes campesinos, recomendó modestos cambios a la versión preliminar de la Ley. La Ley Agraria: (a) creó el INDA para reemplazar al IERAC, pero con apelaciones a las cortes civiles, como una opción; (b) redujo los argumentos para realizar expropiaciones y determinó que las compensaciones sean pagadas en efectivo, al valor de mercado; (c) estableció mecanismos claros para desalojar a los intrusos de las tierras invadidas, y (e) autorizó que las concesiones de agua sean automáticamente transferidas con la venta de tierras. Las expropiaciones disminuyeron considerablemente y la venta de tierras se ha facilitado; la tierra de las comunas está siendo dividida en parcelas privadas y las concesiones del agua se transfieren cuando se vende la tierra.

• **ADMINISTRACION MEJORADA DEL RIEGO Y DE LOS RECURSOS HIDRICOS.** Las reformas institucionales, legales, económicas y sociales fueron iniciadas en el subsector de recursos hídricos, bajo la Ley de Modernización y las reformas al sector público. Se incluyeron reformas para: (a) establecer al CNRH con el fin de definir las políticas y administrar los recursos hídricos a nivel nacional; (b) proveer una mayor autonomía regional con transferencia de todos los proyectos públicos de riego y responsabilidades por el desarrollo de los proyectos a las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRDs); (c) crear tres nuevas CRDs; (d) transferir los sistemas públicos de riego a las asociaciones privadas de usuarios del agua (AUAs), incrementar las tarifas del riego y mejorar la recuperación de costos, y (e) mejorar la administración de las cuencas hidrográficas y de los ríos. El MAG obtuvo un préstamo del Banco Mundial, de US\$20 millones, para ayudar a implementar estas reformas a las políticas, mediante un proyecto de entrenamiento y asistencia técnica internacional (Proyecto de Asistencia Técnica-PAT).

• **BASE DE DATOS MEJORADA Y CAPACIDAD ANALITICA; Y CENSO AGRICOLA.** El Gobierno de Durán Ballén continuó con los esfuerzos por mejorar la base de datos agrícolas y la capacidad de análisis de políticas, con el apoyo de USAID y el Banco Mundial. Una Subsecretaría de Políticas e Inversiones Sectoriales fue establecida, con las Direcciones de Análisis de Políticas, Comercio Exterior e Información Agrícola. También se ejecutará un censo agrícola, urgentemente necesario, en 1997-98, en concordancia con el acuerdo de abril de 1996, de US\$16 millones, entre el MAG y el Banco Mundial. El MAG produce reportes re-

gulares de precios y perspectivas y estudios de políticas a través de su rejuvenecida Subsecretaría de Políticas. El progreso en esta área es substancial, comparado con la situación de mediados de los años ochenta.

CRECIMIENTO ECONOMICO

La economía ha respondido positivamente al anterior conjunto de reformas macroeconómicas y sectoriales. La tasa de inflación se redujo desde más del 60 por ciento a cerca del 20 por ciento entre 1992 y 1996, mientras que el crecimiento económico real promedió 3,2 por ciento durante 1988-95, por encima de la tasa de crecimiento de la población. Las exportaciones crecieron aproximadamente al 13 por ciento anual entre 1992 y 1995, comparadas con 8,2 por ciento durante 1988-92. Hubo una ampliación substancial de la base exportadora con productos industrializados y productos agrícolas no-tradicionales, incrementando grandemente su participación en las exportaciones. Los mercados de exportación también llegaron a ser más diversificados. Las exportaciones a los países de ALADI se elevaron del 10,8 al 17,4 por ciento del total. Los porcentajes de los productos que van a Asia y Europa se incrementaron, mientras que el porcentaje de los que se exportan a los Estados Unidos se redujo. Esta diversificación indica que el Ecuador ha sido capaz de tomar ventaja de las nuevas oportunidades de mercado abiertas por su matriz de políticas de apertura económica.

DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA

El sector agrícola también ha tenido un buen desempeño. El crecimiento general promedió 2,9 por ciento entre 1988-95, y fue de 3,6 por ciento en 1995. Cuatro conjuntos de datos ilustran mejor la respuesta de la agricultura al conjunto de reformas políticas.

• **RAPIDO CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES.** Las exportaciones agrícolas primarias crecieron al 11,2 por ciento por año entre 1988-95, y contabilizaron el 49 por ciento de todas las exportaciones. El crecimiento de las exportaciones no tradicionales fue rápido, especialmente en flores, cuyas ventas subieron al 43 por ciento durante el mismo período. También las exportaciones de manufacturas, principalmente de productos agrícolas procesados, crecieron a una tasa anual de 13,3 por ciento e incrementaron su participación en las exportaciones totales desde el 14 al 20 por ciento. En contraste, el porcentaje del petróleo en las exportaciones totales decayó a un 39 por ciento, en la medida en que las exportaciones del petróleo crecieron solamente un 4,3 por ciento anual.

• **UN EXCEDENTE COMERCIAL AGRICOLA CONSIDERABLE.** El sector agrícola está generando un gran excedente comercial, el cual fue de US\$1,4 mil millones en 1995, arriba de los US\$1,1 mil millones en 1992. Las exportaciones agrícolas pagaron todo el capital e in-

sumos de producción del sector, todos los productos agrícolas en bruto para el procesamiento industrial y todos los alimentos para el consumo final, y todavía generaron un excedente comercial de US\$1,4 mil millones. Si las importaciones de alimentos procesados no se hubieran incrementado tan dramáticamente (US\$440 millones en 1995, superior a los US\$167 millones de 1992), el excedente hubiera sido aproximadamente de US\$2,0 mil millones.

• **CRECIENTE DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS.** La cantidad de alimentos disponibles en 1994 fue cerca de 25 por ciento más que lo requerido para proveer una dieta mínima nutricional, y se ha incrementado desde 1985. Las disponibilidades per-cápita fueron de 2.781 Kcal (1.000 calorías) de energía y 62 gramos de proteína, basadas en un análisis del MAG. Los requerimientos mínimos para una persona estándar ecuatoriana, basados en la distribución de edad y sexo de la población, fueron para una dieta diaria de 2.285 kcal de energía y 49,2 gramos de proteína. Las disponibilidades per-cápita en 1985 fueron únicamente de 2.354 kcal y 46,6 gramos de proteína.

• **REDUCCION EN LA POBREZA CRITICA.** La incidencia de la pobreza crítica parece haber declinado en cerca de la mitad desde finales de los años setenta. El Banco Mundial, en su *Ecuadorian Poverty Report* de 1994, encontró que el 13 por ciento de la población vivía en pobreza crítica, sin suficientes ingresos para afrontar una dieta nutricional mínima. *El Diagnóstico del Sector Agrícola de 1990* estimó la pobreza crítica en cerca del 25 por ciento a finales de los setenta. Esta tendencia a la disminución es consistente con las rápidas tasas de crecimiento agrícola desde 1984 y la inflación reducida grandemente desde 1992. Se debe tener precaución al realizar comparaciones directas entre estos dos estudios, debido a diferencias metodológicas.

PROBLEMAS REMANENTES

El diagnóstico optimista de las ampliamente difundidas reformas a las políticas debe ser condicionado por la realidad de que algunas reformas son muy recientes o están incompletas o son inadecuadas. Las razones para esto son complejas y están relacionadas con la inercia burocrática, tanto del Ecuador como de las agencias prestamistas internacionales, y la naturaleza del proceso democrático. Existen cuatro problemas fundamentales que aún restringen el crecimiento de la agricultura y también de la economía en general:

• **REFORMAS ESTRUCTURALES SUPERFICIALES Y LIMITADAS.** El conjunto de reformas estructurales actualmente implementadas es demasiado limitado y superficial, comparado a lo que fue propuesto por el Gobierno de Durán Ballén, causando una falta de confianza en los inversionistas. Consecuentemente, las tasas de ahorro al 10 por ciento y de inversiones al 14 por ciento del PIB son muy bajas, resultando en un balance negativo relativamente grande en la cuenta corriente (4 por ciento del PIB) que no es sostenible. Las reformas de

estructura superficiales están reflejadas en la disminución promedio anual de la tasa de cambio real, de más del 6 por ciento desde 1990, en presiones inflacionarias, una fuerte tendencia hacia la dolarización de la economía y tasas reales de interés extremadamente altas, de más del 32 por ciento. El déficit público, que se mantuvo en menos del 1 por ciento del PIB hasta mediados de 1995, está bajo presión, lo cual ha agravado la tendencia inflacionaria y ha acentuado la fuga de capital y la tendencia a mantener los fondos en dólares. Mientras que la elevación de los precios del petróleo puede facilitar este problema en los próximos meses, los problemas estructurales fundamentales todavía permanecen.

• **REDUCIDOS INCENTIVOS DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS PARA LA AGRICULTURA.** Los incentivos para la agricultura han sido reducidos substancialmente, debido a superficiales reformas estructurales. Los precios reales agrícolas han decaído en el Ecuador desde 1990, mientras que los precios mundiales se elevaron. Un análisis de las fuentes de esta disminución indicó que casi el 60 por ciento se debió a la caída de la tasa real de cambio. Esto, a su vez, fue causado por las superficiales reformas estructurales. En consecuencia, las reformas estructurales limitadas en la macroeconomía resultaron en tasas más lentas de crecimiento para la agricultura y otros sectores productivos, al tiempo que los ahorros e inversiones estuvieron restringidos a niveles relativamente bajos.

• **UNA BASE CIENTIFICA AGRICOLA INADECUADA.** El problema más crítico dentro de la agricultura ecuatoriana, es el sistema de investigación, educación y extensión agrícola seriamente deficiente. Como resultado, la productividad es baja y el Ecuador tiene un costo agrícola alto comparado con el de muchos de sus socios comerciales. Modestas reformas se han implementado y el importante proyecto PROMSA se ha aprobado, pero éste no será implementado hasta que el nuevo Gobierno se poseione. Aún con PROMSA, subsisten restricciones serias de financiamiento, las cuales continuarán después de que el proyecto finalice en el 2000.

• **CRECIENTE DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS NATURALES.** Los agricultores continúan utilizando los recursos naturales como insumos de la producción agrícola antes que los factores modernos de producción, causando, consecuentemente, una degradación substancial de los recursos. Las tierras de pobre calidad habrían sido incorporadas cada vez más al cultivo, aún cuando el área cosechada excedió toda la tierra primaria y marginal apta para el cultivo a inicios de los ochenta. Entre 1988-89 a 1994-95, el 81 por ciento de los incrementos en la producción se debieron a la expansión del área de cultivo, con 300.000 hectáreas añadidas en la Costa y 25.000 hectáreas en la Sierra. La situación se ha deteriorado, de acuerdo a los resultados presentados en el *Diagnóstico del Sector Agrícola de 1990*, ya que el 67 por ciento de los incrementos en la producción durante el período de 1965-69 a 1980-85 provino del aumento en la superficie de la tierra. La base científica seriamente deficiente constituye una importante y creciente restricción para el sector, forzando a los agricultores a utilizar cada vez más tierras marginales.

RECOMENDACIONES PARA LAS REFORMAS A LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

• **ACCELERAR LA ESTABILIZACIÓN A TRAVÉS DE LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y FISCALES.** Si las siguientes reformas son ejecutadas rápidamente por el nuevo Gobierno, la tasa de inflación debería decaer aún más y el crecimiento agrícola y de las exportaciones debería mejorarse.

* ***Privatizar completamente el sector eléctrico.*** El fracaso del Congreso para promulgar una reforma de mayor orientación al mercado para el sector eléctrico ha introducido una incertidumbre substancial en la economía y ayudado a desacreditar el programa de ajuste estructural. La continuación de subsidios a la electricidad, que se aproximan a US\$200 millones por año, y el crecimiento reducido proveniente de los cortes de energía no son sustentables sin tasas de inflación relativamente altas.

* ***Establecer un sistema de seguridad social basado en los ahorros.*** El Ecuador debería cambiarse a un sistema de seguridad social basado en ahorros (contribuciones definidas) antes que a uno basado en impuestos (beneficios definidos), de manera que la generación más joven ahorre para su jubilación futura. La transición a un sistema basado en ahorros requerirá de varias décadas durante las cuales ambos sistemas necesitarán ser mantenidos. La introducción de esta reforma proveerá señales importantes a los inversionistas de que el Ecuador es serio sobre las reformas estructurales y empezará a generar ahorros domésticos.

* ***Modernizar el Código Laboral.*** El Código Laboral necesita ser actualizado para reflejar la realidad de una economía abierta y moderna. La alta incidencia de pobreza es, al menos, debida parcialmente a la generación reducida de empleo, debido a los costos de mano de obra inflados asociados con la ley laboral grandemente obsoleta, de acuerdo al *Ecuador Poverty Report* del Banco Mundial de 1994. Los ecuatorianos pobres tienen mucho por ganar de la modernización de las leyes laborales del país. También, esta reforma estructural inducirá a la confianza de los inversionistas y ayudará a reducir la inflación.

* ***Continuar con otros esfuerzos de privatización.*** El próximo gobierno debería continuar con las privatizaciones que se encuentran en camino. La transferencia de los sistemas públicos de riego a las AUAs debería ser fuertemente apoyado, y otros servicios públicos, tales como la producción y distribución de petróleo (la familia PETROECUADOR) y semillas (EMSEMILLAS), deberían ser privatizados. El Gobierno debería abandonar las actividades de provisión de servicios que pueden ser ofrecidos por el sector privado.

• **MANTENER LA TASA DE CAMBIO NOMINAL COMO ANCLA DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACION Y DE REFORMAS ESTRUCTURALES.** El próximo Gobierno debería continuar anclando su programa de estabilización a la tasa de cambio nominal. La tentación de devaluar el Sucre será grande, pero debe ser resistida. En lugar de eso, el Gobierno debería enfocarse en incrementar la tasa de ahorros domésticos, a través de ajustes estructurales más fundamentales. Se debe notar que una devaluación del Sucre, por sí misma, no será beneficiosa y puede resultar únicamente en una creciente inflación y erosión en el progreso del programa de estabilización.

• **REFINAR LA REFORMA A LA POLITICA COMERCIAL INTERNACIONAL.** Los aspectos fundamentales de la reforma al comercio exterior han sido generalmente bien implementadas, con buenos resultados. Existen varios refinamientos que necesitan ser realizados para mejorar la competitividad del Ecuador:

* ***Introducir tarifas específicas en vez de ad-valorem.*** Esto resolverá los problemas de subfacturación, sustitución durante los embarques, importación durante la cosecha, importación de partes en vez de la totalidad (pollo); valuación de los bienes cuyos precios son volátiles, e importaciones provenientes de los países fuera de la OMC. Las tarifas específicas deberían ser establecidas por cada clase (por ejemplo, socios no miembros de la OMC). La tarifa específica no requiere información de precios, debido a que ésta será establecida sobre una cantidad unitaria específica (por ejemplo US-\$75/Tonelada).

* ***Eliminar las barreras no arancelarias al comercio exterior.*** Los requerimientos de aprobación previa por parte del MAG para todas las importaciones agrícolas deberían ser eliminados debido a que éstos están siendo utilizados arbitrariamente para rechazar las importaciones, en violación de los acuerdos de la OMC. Una mejor decisión sería la de aplicar tarifas específicas para desestimular las importaciones durante los períodos críticos tales como las épocas de cosecha. Los permisos para cumplir con los requerimientos sanitarios tampoco deberían ser utilizados como una base para controlar las importaciones. SESA debería enfocarse en la inspección en los puertos ecuatorianos para asegurar el cumplimiento y garantizar que productos contaminados no ingresen al país. Estos cambios expondrán aún más a la agricultura a la disciplina de la competencia internacional e inducirán a una mayor eficiencia.

* ***Aplicar las estructuras de incentivos existentes para incrementar las exportaciones agrícolas.*** Las leyes y regulaciones comerciales existentes necesitan ser utilizadas más agresivamente para superar el sesgo en contra de las exportaciones inherentes en el sector agrícola del Ecuador, todavía altamente protegido. Estos reglamentos exoneran a los exportadores de las tarifas sobre insumos importados que son parte de un producto que luego es reexportado. También la provisión de reembolsos necesita ser utilizada más agresivamente para mejorar la competitividad de las exportaciones. Estos

reglamentos trabajan mejor cuando se permite la sustitución entre la mercadería doméstica y la importada, evitando, en realidad, la necesidad de mantener inventarios separados y permitiendo que las exportaciones sucedan antes que las importaciones.

* **Reemplazar la banda de precios con tarifas específicas.** El próximo Gobierno debería acelerar el reemplazo de la banda de precios con tarifas específicas equivalentes, adelantándose al cambio programado en 1998 (en cumplimiento de los acuerdos con la OMC). La banda de precios ha tendido a discriminar en contra de la agricultura, a medida que ésta ha depresionado los precios domésticos, mientras que los precios internacionales se elevaron. También, el fracaso de la ENAC sugiere que el Gobierno debería desplazarse hacia un rol normativo y regulador, antes que intervenir directamente en el apoyo de precios. La aceleración de este cambio reasegurará a los miembros de la OMC y reforzará el proceso de reforma estructural.

* **Realizar recargos específicos en exportaciones tradicionales.** El cobro de tasas al banano y al café debería cambiarse de un sistema sobre bases ad-valorem a uno sobre bases específicas. El recargo específico (por ejemplo, US\$0,3/caja de banano) rendirá los mismos ingresos pero no distorsionará la formación de precios, debido a que los precios referenciales ya no serán necesarios. Un recargo similar debería hacerse para las ventas de cacao. Esto hará que el cobro de ingresos sea independiente del nivel de precios.

• **CONTINUAR CON LAS REFORMAS DE LOS MERCADOS FINANCIEROS.** La liberalización de los mercados financieros es un elemento de la reforma estructural que ha sido relativamente exitoso, a pesar de las altas tasas reales de interés y varios fracasos de los bancos y de otras entidades financieras intermediarias. Las altas tasas de interés son sintomáticas de problemas fundamentales asociados principalmente con reformas estructurales limitadas. Existen, sin embargo, tres aspectos de los mercados financieros donde se necesitan futuras reformas y refinamientos en las políticas:

* **Mejorar las regulaciones.** El marco regulador que gobierna las prácticas y procedimientos bancarios necesita ser estudiado y modificado, según se requiera, y aplicado consistentemente para garantizar la operación metódica de los mercados financieros. El reciente conjunto de fracasos bancarios no hubiera sucedido con una regulación adecuada. Una mayor libertad privada en los mercados financieros requiere de una mejor regulación, con el Gobierno como guardián para proteger a los clientes de las consecuencias involuntarias provenientes de malas decisiones administrativas.

* **Reorganizar al BNF como una caja privada de crédito rural.** El Gobierno debería pensar en reestructurar al BNF en un conjunto de uniones privadas de crédito rural. El BNF ha requerido de varias recapitalizaciones de fondos públicos a través de su historia, y se encuentra en proceso de ser recapitalizado nuevamente, debido a préstamos

subsidiados de hace varios años. Los ecuatorianos necesitan darse cuenta de que los réditos de los préstamos subsidiados no son sostenibles. Un mejor modelo es el de tomar ventaja de la presencia del BNF en las áreas rurales para ayudar a desarrollar un sistema privado y una estructura de incentivos para la movilización de los ahorros rurales y la provisión de servicios bancarios rurales.

*** Ampliar el rango de instrumentos de depósitos.** El Ecuador debería considerar la factibilidad de añadir depósitos reajustables a su rango de instrumentos de depósito. Esto podría haber ayudado a evitar la dolarización de la economía a medida que la gente cuestionó las políticas económicas fundamentales. Chile redujo su tasa de inflación al utilizar dichos instrumentos y es una de las economías menos dolarizadas de América Latina. Tales instrumentos también pueden ayudar a mantener tasas reales de interés más bajas que proveerán alguna garantía en contra del riesgo inflacionario.

RECOMENDACIONES PARA LAS REFORMAS A LAS POLITICAS SECTORIALES

• INCREMENTAR EL APOYO A LA BASE CIENTIFICA AGRICOLA. El sistema de investigación, educación y extensión agrícola padece de una serie de deficiencias, las cuales colectivamente resultan en una baja productividad y degradación de los recursos naturales. Se hacen las siguientes recomendaciones para enfrentarlas:

*** Implementar urgentemente el PROMSA.** El Proyecto PROMSA debería ser implementado sobre bases de alta prioridad por el próximo Gobierno. El PROMSA ayudará a integrar al sector privado en el sistema de investigación, incrementar la disponibilidad de conocimientos técnicos mejorados y elevar la productividad. Constituye el mecanismo para asegurar que la base científica empiece a tener mayores impactos en la productividad y competitividad.

*** Incrementar los fondos de investigación en US\$18 millones anuales al estándar internacional del 1.5 por ciento del PIBA.** El Ecuador necesita desplazarse más allá del estándar mínimo del uno por ciento del PIBA invertido en investigación agrícola, si quiere llegar a ser competitivo con sus socios comerciales dentro de un rango de tiempo razonable. Mientras que el PROMSA ayudará a cubrir algo de esta brecha con financiamiento, sus recursos no son suficientes para rellenar todo el déficit. Se necesitan fondos adicionales que lleguen tanto de fuentes gubernamentales como del sector agrícola privado, dentro de un acuerdo entre socios. Dados los niveles substanciales de sub-inversión en investigación agrícola durante las últimas décadas, estas nuevas inversiones combinadas producirán tasas de retorno relativamente altas. Más aún, éstas son críticas para reducir la presión sobre los recursos naturales y mejorar la competitividad.

*** Desarrollar un plan de acción para cubrir la brecha de financiamiento.** El próximo Gobierno debería desarrollar e implementar un plan de acción para cubrir la brecha de financiamiento en investigación. El plan es tan importante que debería ser desarrollado por una comisión ampliamente representativa designada por el Presidente y activamente dirigida por el Ministro de Agricultura. El plan necesita determinar cada año los requerimientos de fondos en el contexto del PROMSA, las fuentes de financiamiento, el proceso de diálogo para construir un apoyo político, la asignación entre las entidades de investigación y el sector privado, y la inflación. Esto también proveerá bases para correcciones y una posible segunda fase del PROMSA. Este plan debería ser desarrollado en total consulta con, o aún ser iniciado por, el sector privado.

*** Fortalecer a los gremios para facilitar los vínculos del sector privado con la base científica.** Un gravamen obligatorio o quasi-obligatorio sobre todas las ventas a nivel de finca es necesario, de manera que los agricultores organizados en gremios puedan generar fondos que deben ser orientados principalmente a la investigación agrícola. Una meta recomendada es la de recolectar US\$2 millones de los gremios para investigación agrícola, dejando US\$16 millones a ser recolectados de fuentes gubernamentales para cubrir la actual brecha en el financiamiento hasta alcanzar la norma del 1,5 por ciento del PIBA.

*** Fortalecer a facultades de agricultura seleccionadas.** Las facultades seleccionadas deberían llegar a ser unidades de investigación primarias dentro del sistema nacional de investigación. Estas deberían enfocarse en áreas de investigación de alta prioridad, tales como ganado de leche y carne, cuando tengan mayor capacidad de investigación que el INIAP. Una masa crítica mínima de investigadores científicos de cerca de ocho PhDs debería ser apoyada en cada una de las facultades seleccionadas. Becas de investigación deberían concederse a estudiantes calificados para extender el alcance de los investigadores científicos y empezar a desarrollar un cuadro de estudiantes bien entrenados para estudios avanzados.

*** Asignar nuevos fondos públicos al sector privado, INIAP y universidades.** Los fondos públicos incrementados para investigación, de US\$16,0 millones, deberían ser distribuidos al sector privado, INIAP y universidades. Los fondos públicos de US\$2,0 millones deberían canalizarse a los gremios, ONGs e instituciones del sector privado similares, con bases financieras iguales a los fondos del sector privado, para un programa total de investigación privada de US\$4,0 millones. El presupuesto del INIAP debería ser incrementado de cerca de US\$7,0 millones a US\$12,5 millones anuales, a fin de permitirle apoyar a un cuadro de 100 investigadores científicos (US\$125.000 por científico, a cerca de dos tercios de las normas internacionales). Si el remanente de US\$7,0 millones fuera asignado a las universidades, siete facultades universitarias podrían ser fortalecidas, con una masa crítica de ocho investigadores científicos en ca-

da una. La estrategia de donaciones competitivas del PROMSA debería ser utilizada para vincular al sector privado, INIAP, universidades y la red científica internacional.

*** Establecer prioridades de investigación nacional y clarificar la división de mano de obra.** Las prioridades de investigación nacional necesitan ser desarrolladas por los sectores público y privado, y deben estar sujetas a revisiones periódicas, a medida que las circunstancias cambien. Estas prioridades deberían ser utilizadas para definir una división general de mano de obra entre investigadores del sector privado, universidades e INIAP. El INIAP necesita transferir responsabilidades a las universidades y al sector privado en sus programas actuales de investigación, cuando los otros tengan una ventaja comparativa y enfoquen sus escasos recursos en las áreas prioritarias donde tienen mayor capacidad.

*** Otras recomendaciones.** Existen otras recomendaciones estrechamente relacionadas que pueden facilitar las mejoras a la base científica agrícola: (a) incrementar el fondo de dotación del INIAP y mejorar la administración de los fondos; (b) vender los bienes de capital del INIAP que no se requieren para su programa de investigación; (c) fortalecer las asociaciones de productores privadas (gremios) y otras entidades del sector privado para que se involucren en la investigación; (d) incrementar el número de científicos PhD, especialistas en extensión, en la base científica para fortalecer los vínculos de comunicación entre los agricultores y otros empresarios del sistema alimenticio, agentes extensionistas e investigadores; (e) exonerar al INIAP de las restricciones salariales para retener a los científicos; (f) realizar asignaciones del personal del INIAP a las agencias de investigación del sector privado para permitirles una mayor compensación.

• ELIMINAR LAS INTERVENCIONES EN LOS PRECIOS AGRICOLAS Y MEJORAR LOS MERCADOS. La mayoría de productos se comercializa actualmente en mercados relativamente libres de la intervención del Estado, comparados a los de precios controlados en 1990. No obstante, se recomiendan algunos refinamientos adicionales:

*** Desarrollar un sistema de crédito privado para financiar los inventarios agrícolas.** Dicho sistema es necesario para reemplazar al fracasado sistema público. El soporte de precios podría ser provisto a través de un precio pagado garantizado mediante préstamos de corto plazo a los agricultores que tienen sus inventarios comprometidos como hipoteca. Esto se logrará a través de certificados de depósito (Cds) emitidos por las grandes almaceneras, los cuales serán aprobadas por los bancos prestamistas. El sistema operaría a través de un fondo especial que vendería garantías de préstamo a bancos privados y estatales para el principal e intereses de dichos préstamos, en caso de incumplimiento. Mientras este sistema está estableciéndose, ENAC debería abstenerse de comprar Cds, no debería entregarse nuevas líneas de crédito y la institución debería ser eliminada.

*** Establecer mecanismos para mejorar el manejo del riesgo de precios y reducir los costos de comercialización.** Para reducir el riesgo en la disminución de precios mientras los productos están en almacenamiento, el país debería utilizar bolsas de futuros y de opciones fuera del Ecuador, contratos de recompra, préstamos en unidades de valor constante y fondos de garantía secundarios para productos amortizados. También la Bolsa de Productos debería: cerrar cuando el volumen o precios excedan los límites preestablecidos, conceder licencias a las almaceneras que están autorizadas para participar en el intercambio, requerir pagos en efectivo por todas las transacciones al final de cada día de comercialización, sin trueque de bienes, prohibir a la ENAC participar en el intercambio y estandarizar los contratos para incluir los precios y requerir que la entrega sea restringida a almaceneras previamente aprobadas.

*** Realizar pagos directos a los agricultores pobres a medio tiempo.** El Ecuador debería realizar pagos directos a sus habitantes rurales pobres, quienes son agricultores, mayormente a medio tiempo, antes que intentar subsidiarlos a través de protección y control de precios. Dichas políticas han distorsionado las señales del mercado e impuesto una carga significativa sobre los pobres que pagaron la mayoría de los costos de estos subsidios en la forma de un impuesto inflacionario. El próximo Gobierno debería resistir la tentación de interferir con los mercados y precios para enfrentar los aspectos de bienestar. México y los Estados Unidos han introducido recientemente apoyo de ingreso directo a sus agricultores como una manera de permitir que la intervención del Estado sea más eficiente y transparente.

*** Completar el proceso de reforma institucional para las empresas públicas.** El próximo Gobierno debería completar la clausura o venta de las empresas públicas que están involucradas en la comercialización y otras actividades relacionadas con la agricultura. El proceso está muy avanzado para ENDES, EMADE, ENPROVIT e INERHI, y debería ser completado rápidamente. ENAC debería ser desmantelada tan rápidamente como sea posible. El MAG y BNF deberían liquidar sus acciones de EMSE-MILLAS, después de disipar cualquier preocupación de que se forme un potencial monopolio.

• **FORTALECER LOS MERCADOS DE TIERRAS AUN NOVATOS.** Se han registrado progresos significativos para mejorar los mercados de tierra en el Ecuador, bajo la Ley de Desarrollo Agrario, pero ha surgido una serie de nuevas restricciones. Consecuentemente, se realizan las siguientes recomendaciones:

*** Revisar la Ley de Comunas.** Se necesita hacer a la Ley de Comunas compatible con la Ley de Desarrollo Agrario, la cual puede también necesitar ser clarificada y refinada. El MAG debería redefinir cómo la DDC está respondiendo a la emergencia de privatización de las tierras comunales. Antes que una micro-administración, y en reali-

dad restringiendo el proceso que está realizando, la DDC debería enfocarse, en lugar de ésto, en suprimir el fraude y la corrupción.

* **Fortalecer al INDA y solucionar los reclamos y conflictos.** El INDA necesita ponerse al día con su trabajo. Actualmente tiene cientos de disputas sobre derechos de propiedad no resueltas. El INDA probablemente necesita algunos recursos adicionales (tiene únicamente 120 empleados, comparados con los 2.200 que el IERAC empleó en 1994). Sin embargo, también necesita trabajar más eficientemente y enfocarse en reducir rápidamente su trabajo acumulado. Por otro lado, se debería tener gran precaución para asegurar que el INDA no regrese a la agenda del IERAC de respaldo a las invasiones de tierra.

* **Modernizar los registros de propiedad rural y actualizar los catastros.** Los catastros y registros de propiedad actualizados y precisos a nivel de cantón constituyen las bases para eficientes mercados financieros y de bienes raíces. El sistema existente está seriamente incompleto y obsoleto. La moderna tecnología de cartografía y microcomputadoras, cuyos costos son moderados, hacen que las mejoras en los catastros y registros sean relativamente baratas, de manera que el incremento de ingresos por impuestos provenientes de catastros y registros actualizados, deberían más que pagar sus costos. Por estas razones, los líderes locales generalmente respaldan la modernización de catastros y registros.

* **Revisar la Ley de Desarrollo Agrario.** Existen tres áreas que necesitan revisiones o clarificaciones. Estas no son urgentes; sin embargo, pueden ser enfrentadas a través de modificaciones a las regulaciones de la Ley en algunos casos: (a) utilizar remates antes que avalúos para determinar los valores de las tierras públicas, (b) eliminar todas las justificaciones para la expropiación, exceptuando aquella de la tierra que permanece ociosa y (c) permitir la subdivisión de las tierras de páramo comunales que están, de hecho, siendo ya cultivadas en parcelas privadas.

• **CONSOLIDAR LAS REFORMAS AL RIEGO Y RECURSOS HIDRICOS.** El Ecuador está implementando un conjunto coherente y racional de reformas políticas para su subsector hídrico. Se hacen las siguientes recomendaciones para mejorar y acelerar las reformas a las políticas:

* **Fortalecer al CNRH.** Existe una urgente necesidad de proveer mayor apoyo al CNRH:

- **Considerar el convertir al CNRH en una agencia supra-ministerial.** El CNRH podría ser ubicado en la CAAM o CONADE a un nivel organizativo superior al de los Ministerios, para que lleve a cabo más efectivamente su mandato nacional.

- *Añadir departamentos para agua potable, hidroelectricidad y calidad de las aguas en la Dirección Técnica del CNRH.* Esto permitirá a su personal proveer una estrategia completamente integrada para el desarrollo y administración de los recursos hídricos en su globalidad.

- *Proveer el requerido apoyo presupuestario al CNRH y CRDs sobre un criterio de emergencia.* Dicho financiamiento es crítico, si el CNRH quiere clausurar formalmente al INERHI, completar la transferencia del personal del INERHI, llenar los puestos claves en el CNRH y las CRDs, reabrir las Agencias de Aguas clausuradas y completar el mantenimiento suspendido en los proyectos transferidos.

- *Proveer una asistencia técnica incrementada y reconfigurada y entrenamiento al personal del CNRH.* El componente de fortalecimiento institucional del PAT es demasiado pequeño y con una angosta perspectiva de enfoque en el riego público. Este debe ser reconfigurado y se debe proveer de asistencia técnica y entrenamiento adicional en hidroelectricidad, agua potable, administración de cuencas hidrográficas y calidad de las aguas.

- *Fortalecer al personal técnico.* Los especialistas deberían ser transferidos de otras entidades gubernamentales, según se requiera, y, además, debería proveerse entrenamiento para la amplia misión del CNRH en las áreas específicas de su responsabilidad.

*** Mejorar los esfuerzos de reformas a las políticas en el manejo de cuencas hidrográficas, calidad de las aguas, agua potable e hidroelectricidad.** Mientras que sustanciales esfuerzos se encuentran en camino para racionalizar los problemas del sector de riego, mucho más necesita hacerse en las otras áreas principales de los recursos hídricos. Se hacen las siguientes propuestas:

- *Implementar un programa a nivel nacional de mejoramiento del manejo de las cuencas hidrográficas y de la calidad de las aguas.* El CNRH debería buscar inmediatamente apoyo internacional para un proyecto de asistencia técnica y entrenamiento a ser implementado a través de las CRDs, en combinación con las entidades del sector privado. El programa debería enfocarse en dos objetivos interrelacionados: (a) la recuperación y el uso múltiple y sostenido de las cuencas hidrográficas degradadas; y (b) mejoramiento en la calidad de las aguas, incluyendo el desarrollo de políticas y estándares. Las reformas a las políticas de riego deberían estar muy avanzadas para cuando dicho programa sea aprobado, y proveer los mecanismos para ayudar a las CRDs a hacer la transición para desempeñar un papel más amplio en la administración de los recursos hídricos.

- *Proveer asistencia técnica para ayudar a consolidar las reformas a las políticas en el sector eléctrico.* Se necesita asistencia técnica para ayudar al INECEL a hacer la transición de una administración pública a una administración privada del sector eléctrico. La necesidad de asistencia internacional para ayudar a modernizar el sector hidroeléctrico es especialmente urgente, dada la situación continua de encontrarse siempre en emergencia en la estación seca, debido a los problemas crónicos del Paute.

* *Establecer nuevas y claras directrices políticas para una mayor recuperación de costos.* El CNRH necesita establecer rápidamente una política a nivel nacional para la recuperación de costos en el subsector de riego, en el contexto del programa de transferencia que está actualmente implementándose. La política debería requerir que los costos de OyM sean transferidos a los agricultores, que los costos de capital existentes sean recuperados a las tarifas fijas recientes y que las nuevas inversiones (incluyendo la rehabilitación) sean pagadas completa o substancialmente por el sector privado. Se debería emitir políticas directrices para la recuperación de costos y eliminación de subsidios en los sectores de electricidad y agua potable, basados en requerimientos similares. Se debería dar una cuidadosa atención para proveer una red de seguridad a los pobres, pero a través de transferencias directas antes que subsidios a los precios.

* *Desplazarse a una asignación de mercado de los recursos hídricos.* El Ecuador puede beneficiarse de una ley de aguas que autorice derechos de propiedad privada dentro de las concesiones de agua. Dicho cambio ayudará a garantizar una asignación más eficiente de los recursos hídricos entre los diferentes usos competitivos, y un acceso más justo a los recursos, basado en la decisión individual. Hasta ahora, este acceso se les ha negado a muchos debido a que aquellos que gozan de privilegios han sido capaces de ejercer una indebida influencia en la asignación pública de las concesiones de agua. Las fuerzas del mercado, sin embargo, no son una panacea; y el Gobierno necesita proveer una supervisión constante y un rol regulador agrícola basado a medida que los derechos de propiedad privada en las concesiones del agua se expandan.

* *Racionalizar las inconsistencias institucionales en las leyes y decretos actuales.* El conjunto de leyes y decretos necesita ser actualizado para eliminar las inconsistencias internas y definir claramente la división de mano de obra entre el sector público y privado. La nueva Ley de Aguas debería clarificar el rol del CNRH con respecto al manejo de cuencas hidrográficas vis-a-vis con el INEFAN; establecer a los miembros del CNRH en los directorios de las CRDs; definir la relación operacional y de reporte al CNRH por parte de INECEL, INAHMI, CAAM y las CRDs; e incorporar otros cambios de acuerdo a las anteriores recomendaciones.

• **MEJORAR LA BASE DE DATOS Y CAPACIDAD ANALÍTICA.** Si bien se ha realizado un progreso significativo en esta área, el ímpetu necesita ser mantenido. Se hacen dos recomendaciones:

* ***Completar el censo agrícola sobre una base de alta prioridad.*** El próximo Gobierno debería completar el nuevo censo agrícola que está siendo financiado por el Banco Mundial, como una de sus prioridades más altas. La mayoría del análisis realizado en agricultura ha tenido que depender de muestras de datos pequeñas o información desactualizada. El Ecuador necesita urgentemente el censo.

* ***Continuar la asistencia técnica para el análisis de políticas y servicios de información.*** El Gobierno debería buscar apoyo para continuar con la asistencia técnica y entrenamiento a la Subsecretaría de Políticas del MAG, para mejorar la base de datos y ejecutar análisis de políticas independientes. Será necesario actualizar los equipos físicos y programas de computación utilizados para apoyar la recolección y análisis de datos. El proyecto USAID ha sido relativamente exitoso, pero la estructura institucional es aún débil y podría diluirse sin un continuo apoyo. También IDEA necesita asistencia técnica para emprender en nuevos estudios de políticas.

EPILOGO

La dificultad de los problemas estructurales fundamentales y las deficiencias críticas en la base agrícola, constituyen los retos más serios que enfrenta la economía ecuatoriana.

El desmantelamiento de una amplia serie de empresas públicas y de subsidios, impone riesgo e incertidumbre significativos sobre una amplia variedad de grupos con intereses creados, desde sindicatos de trabajadores públicos, a jubilados del seguro social, pequeños agricultores, grupos indígenas.

El amplio rango de gente afectada ha hecho difícil para el Gobierno el desarrollar un consenso político para el nivel necesario de reformas estructurales. Desafortunadamente, los incentivos para la agricultura están depresionados debido a esto.

Las inversiones extremadamente limitadas han resultado en una base agrícola seriamente deficiente, la cual acentúa los efectos de las reformas estructurales superficiales.

La productividad es baja y los costos son altos, de manera que los agricultores ecuatorianos tienen dificultad en competir con sus compañeros similares de otros países con políticas macroeconómicas y sectoriales más favorables.

En ausencia de una base agrícola sólida, con variedades de alto rendimiento e insumos industrializados, los agricultores sobre-explotan los recursos naturales para la producción agrícola, ya que los costos privados son bajos. Sin embargo, los costos sociales son altos y crecientes, debido al substancial daño del medio ambiente.

El problema fundamental es de voluntad política para realizar mayores inversiones, antes que de capacidad fiscal, como se testimonia por el derrochador gasto público de años anteriores.

Es posible que únicamente una crisis económica severa, tal como una hiperinflación, pueda generar apoyo político suficiente para llevar a cabo las reformas estructurales fundamentales e incrementar las inversiones de US\$18 millones para la base agrícola que son tan urgentemente necesarias.

I. INTRODUCCION

Este reporte sintetiza los resultados de los estudios detallados presentados en el Volumen II en un documento más compacto e integral. Este documento no solamente resume los resultados, sino que también los interpreta y los integra en un análisis más completo y global de las reformas a las políticas en la agricultura; y permite al lector interesado acceder a una revisión completa de las recientes reformas a las políticas a la vez que consultar los estudios de respaldo más detallados cuando lo necesite. Esto debería facilitar el debate y la discusión cuando los líderes del nuevo gobierno, el sector agrícola y las agencias de financiamiento internacionales tracen el curso futuro de las políticas y programas de apoyo al desarrollo y crecimiento agrícola.

Dos convenciones son utilizadas para simplificar la presentación. Primero, las fuentes de datos e información que se presentan en los estudios detallados no son citadas nuevamente en este estudio. Tampoco son citados los estudios detallados que respaldan las conclusiones y recomendaciones discutidas a continuación. El lector sabrá, por la esencia del contenido, cuál estudio detallado ha sido resumido y podrá consultar ese reporte si requiere más información o fuentes. Segundo, las siglas son usualmente utilizadas sin indicar el nombre completo de la institución o concepto. El lector interesado encontrará una lista de siglas al inicio de este volumen.

El reporte está organizado en cinco secciones. La Sección II discute la matriz de políticas y los problemas que existieron en el sector agrícola en 1990, al inicio del período que está siendo analizado. La Sección III describe el desempeño del sector entre 1988-95 en términos de su crecimiento, contribución al comercio exterior y disponibilidad de alimentos. Las reformas a las políticas que fueron implantadas durante este período son discutidas en la Sección IV, incluyendo aquellas en las áreas de macroeconomía, precios y mercados, la base agrícola, mercados de tierras, riego y recursos hídricos y la pobreza rural. La Sección V presenta las conclusiones y recomendaciones principales de la evaluación.

II. SITUACION EN 1990

A inicios de los años noventa¹, la agricultura, un sector clave de la economía, fue subvaluada y depreciada. Las políticas económicas de los últimos treinta años enfatizaron sobre un crecimiento económico de orientación interna, basado extensamente en la industrialización para substituir importaciones. Las políticas macroeconómicas y la mayoría de las sectoriales asociadas con este modelo de desarrollo, discriminaron en contra de la agricultura, los bienes de exportación y los habitantes del sector rural, mientras que subsidiaron a la industria, a los bienes domésticos y a los habitantes del sector urbano. Los substanciales recursos inesperados provenientes del boom petrolero y de créditos externos para cubrir los déficits fiscales, fueron utilizados para financiar a un sector público demasiado grande e improductivo y a una variedad de otros subsidios recurrentes para apoyar el crecimiento hacia adentro. Los subsidios, ubicuos, fueron captados principalmente por varios grupos con intereses especiales, o por los más acomodados, a pesar de que tales subsidios fueron creados ostensiblemente para ayudar a los pobres. La consecuencia de ésto fue una economía de lento crecimiento durante los ochenta, con un producto interno bruto (PIB) real per cápita, en 1989, más bajo que los niveles alcanzados a inicios de la década.

Paradójicamente, la agricultura en realidad creció a un promedio anual de más del seis por ciento durante 1982-1988, y a más del ocho por ciento durante 1984-1988. Esto se debió principalmente a un conjunto de reformas a las políticas orientadas a la apertura económica en el Gobierno de Febres Cordero (1984-88), y especialmente a su política de tasas de cambio con una devaluación inicial y luego flotación del Sucre. También reflejó una respuesta modesta a la devaluación del Sucre durante el período de austeridad del Gobierno de Hurtado (1982-84).² El Gobierno de Borja (1988-1992) esencialmente regresó a la mayoría de las estructuras de políticas anticuadas del pasado, a pesar de que mantuvo al Sucre a un nivel modestamente sobrevaluado y se lanzó agresivamente a abrir la economía al comercio internacional, especialmente durante sus dos últimos años.

¹ La mayoría de la información en esta sección es resumida de Morris D. Whitaker, Dale Colyer y Jaime Alzamora, *El Rol de la Agricultura en el Desarrollo Económico del Ecuador*, Quito: IDEA, 1990, el cual contiene un diagnóstico detallado del sector agrícola hasta finales de los años ochenta.

² La respuesta bien elástica de la agricultura a una política de tasas de cambio más saludable es consistente con la investigación empírica que demuestra que la política de tasas de cambio constituye la variable individual más importante para explicar el crecimiento agrícola (ver Anne Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés, *Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectorial and Economywide Policies*, *The World Bank Economic Review* 2:3:255-71, 1988).

II.1. LA MATRIZ DE POLITICAS

La agricultura ecuatoriana enfrentó una variedad de restricciones en 1990, inherentes al modelo de desarrollo prevaleciente que estuvo basado grandemente en los principios del crecimiento hacia adentro y sustitución de importaciones. El Gobierno de Borja generalmente mantuvo un conjunto de políticas macroeconómicas discriminadoras, las cuales subsidiaron a la industria y a los pobladores urbanos en contraste con un abandono general de la agricultura y de los pobladores rurales, a pesar de que en 1990 empezó con moderadas políticas de comercio exterior y realizó progresos substanciales para 1992.

POLITICAS MACROECONOMICAS

Tasas de cambio sobrevaluadas. Un régimen de tasas múltiples de cambio fue todavía utilizado. El Sucre se mantuvo en alrededor del 80 por ciento de la tasa del mercado, a través de mini-devaluaciones semanales y una serie de macro-devaluaciones similares a las políticas empleadas por el Gobierno de Hurtado a inicios de los años ochenta. En tanto que aún se discriminaba en contra de la agricultura y de los productos de exportación, esta estrategia resultó en una estructura de precios más favorable para las exportaciones agrícolas que las controladas y altamente sobrevaluadas tasas de cambio que prevalecieron hasta 1982. No obstante, esta política todavía subsidiaba las importaciones para el procesamiento industrial y el consumo (principalmente urbano), mientras discriminaba en contra del sector exportador (principalmente agrícola).

Mercados financieros subsidiados. Una política de tasas de interés altamente subsidiadas y crédito dirigido, constituyó el principal elemento de la política del Gobierno. Como resultado, las tasas de interés reales fueron negativas y el país enfrentó fugas de capital crecientes a medida que los ahorristas buscaban retornos más altos en los mercados de capital mundial cada vez más integrados. La mayoría de las utilidades de los préstamos subsidiados fueron a los agricultores acomodados, con substanciales desvíos de los fondos hacia actividades diferentes al objetivo para el cual los préstamos fueron concebidos. Consecuentemente, el Banco Nacional de Fomento (BNF) llegó a descapitalizarse y tuvo que ser rescatado mediante inyecciones de fondos públicos. La mayoría de agricultores pobres fueron relegados generalmente a buscar crédito en el sector informal.

Barreras al comercio internacional. Las políticas de comercio exterior discriminaron todavía en contra de la agricultura en 1990. Muchas exportaciones agrícolas fueron prohibidas, a menos que se pudiera demostrar que la demanda interna estaba satisfecha por la producción doméstica. Además, las importaciones agrícolas estuvieron sujetas a substanciales barreras arancelarias y no-arancelarias al comercio exterior para proteger a los productores domésticos e incentivar la producción de alimentos básicos para el consumo interno. Estas

políticas estuvieron basadas en la premisa falsa de que la autosuficiencia en la oferta de alimentos provenientes de fuentes internas era necesaria. También permitieron al Gobierno subsidiar las importaciones de alimentos a discreción, notablemente de trigo para la molienda de harina, autorizando las importaciones a precios del mercado mundial, más bajos, y el acceso preferencial a monedas extranjeras a las tasas de intervención para dichas importaciones.

Empresas públicas subsidiadas y déficits fiscales. El Gobierno mantuvo una serie de servicios del sector público con precios subsidiados a través de toda la economía, tanto en los mercados de productos como de factores, variando desde productos de petróleo a electricidad, servicios de riego, semillas, fertilizantes y aún a semen. Los ingresos sacrificados debido al cobro de tarifas muy bajas, junto con las relativamente grandes e ineficientes burocracias que prestaban tales servicios, causaron un substancial y creciente drenaje en la economía. El resultado fue un gran déficit fiscal, presiones hacia arriba de los precios e inflación crónica que alcanzó al 60 por ciento.

Mercado de mano de obra segmentado. Los agricultores y la economía en general enfrentaron un mercado de mano de obra segmentado. El Código de Trabajo, que fue promulgado en la era liberal de finales de los treinta, continuó discriminando en contra de la generación de empleo. Los costos para cumplir con el Código de Trabajo fueron tan altos en la agricultura, que los agricultores buscaron tecnologías que ahorren mano de obra y mecanismos de empleo alternativos. El empleo en la agricultura en realidad decayó durante los ochenta, aún cuando la participación del sector en el PIB se incrementó y las tasas de crecimiento estuvieron a los más altos niveles en las tres décadas.

POLITICAS SECTORIALES

Precios controlados. Los precios de los productos alimenticios básicos fueron controlados, tanto a nivel de consumidor como de agricultor, a pesar de que el número de productos sujetos al control del Estado fue reducido durante los años ochenta. Los intendentes provinciales intentaron hacer cumplir los precios bajos fijados, patrullando los mercados principales. Los precios a nivel de productor para unos pocos cultivos alimenticios fueron controlados a través de compras realizadas por la empresa paraestatal ENAC, basados en estimaciones de los costos de producción de los agricultores, más un margen de utilidad.

Mercados intervenidos. El Gobierno intervino tanto en los mercados de productos como de factores. Como se anotó anteriormente, éste manipuló los mercados de productos, a través de la ENAC, para comprar y almacenar algunos granos básicos y, a través de los controles de precios, al consumidor. El Gobierno se involucró también en la comercialización a nivel de minorista, a través de la ENPROVIT, en un intento sin éxito para proveer a los po-

bres de alimentos básicos y bienes domésticos a precios bajos. Finalmente, estuvo significativamente involucrado en el mercado de factores agrícolas. El Gobierno proveyó fertilizantes (FERTISA y EMADÉ), semillas (EMSEMILLAS), maquinaria (PRONAMEC), riego (INERHI) y semen (ENDES), todos con precios subsidiados y con costos administrativos muy altos.

Desarrollo de riego excesivo y altamente subsidiado. El Gobierno continuó con el desarrollo masivo de proyectos de riego y de propósito múltiple, que tuvo lugar durante los ochenta. Este gastó aproximadamente el 40 por ciento de su presupuesto en agricultura en la operación del INERHI y de las agencias regionales involucradas en el desarrollo de dichos proyectos. Sin embargo, el Gobierno recuperó de los usuarios del agua menos del 5 por ciento de los costos totales. Existieron más de US\$ 1,1 mil millones en proyectos bajo construcción en 1991, con un área de riego programada de 108,000 hectáreas, las cuales aproximadamente duplicarán el área total en los sistemas públicos de riego. Los proyectos en diseño y estudios de factibilidad, ambos en su etapa final, totalizaron otros US\$1,1 mil millones con un área de riego adicional de aproximadamente 300,000 hectáreas. La suma combinada de estas inversiones fue proyectada para totalizar cerca del 20 por ciento de la deuda externa del Ecuador.

Reforma agraria inapropiada. Los esfuerzos de reforma agraria iniciados a mediados de los sesenta, fueron nuevamente enfatizados por la Administración de Borja. El Gobierno de Febres-Cordero hizo todo lo posible por desestimular las invasiones de grandes propiedades de tierra, que se estuvieron incrementando. En cambio, este Gobierno se concentró en la emisión de títulos para miles de hogares con reclamos pendientes. El Gobierno de Borja tuvo una agenda bastante diferente para el pago de la deuda social. Raramente desalojó o enjuició a los usurpadores que invadieron tierras rurales de propiedad privada. Más bien se incentivó tácitamente dichas invasiones proveyendo respaldo financiero para indemnizar a aquellos cuyas tierras fueron invadidas. Por ejemplo, el Gobierno de Borja autorizó las conversiones de deuda para cancelar a los anteriores propietarios cuyas tierras habían sido ilegalmente ocupadas.

Administración de los recursos naturales como propiedad pública. El Estado intentó manejar los recursos naturales renovables del país como propiedad pública en una porción mayor que cualquier otro país del mundo. Todos los recursos del agua de la región continental, todos los manglares de la Costa y zonas pantanosas y la mayoría de las áreas silvícolas fueron patrimonios públicos. Aproximadamente el 40 por ciento de la superficie del país estuvo en parques nacionales o reservas, casi el doble de la tasa del siguiente país más concentrado (Austria). Debido a que estos recursos naturales renovables fueron extensamente utilizados en la producción agrícola, el Gobierno estuvo constantemente tratando de proteger sus derechos de propiedad de la explotación no autorizada. La clase política intentó el manejo de los recursos naturales mediante una intensa intervención del Estado para controlar su acceso y uso.

II.2. RESTRICCIONES BASICAS QUE ENFRENTA LA AGRICULTURA

La agricultura del Ecuador enfrentó cuatro restricciones básicas a inicios de los noventa, las cuales limitaron los incentivos para la inversión, el crecimiento y la productividad. Estas restricciones fueron inherentes significativamente a la matriz de políticas macroeconómicas y sectoriales discriminadoras. En otras palabras, la mayoría de las políticas fueron simultáneamente las restricciones. Sin embargo, éstas también resultaron del abandono, por más de una década, de aspectos fundamentales del sector, especialmente de su base agrícola y de su sistema analítico y de datos.

POLITICAS MACROECONOMICAS DISCRIMINADORAS Y REDUCIDOS INCENTIVOS

La matriz de políticas económicas descrita anteriormente, constituyó una de las más serias restricciones para el crecimiento y desarrollo más rápido de la agricultura en 1990. El efecto colectivo de sus cinco elementos principales fue deprimir artificialmente los precios de los productos agrícolas y bienes transables, en relación a los industriales y otros bienes domésticos. Otra característica perniciosa fue que extrajo recursos de los habitantes rurales relativamente pobres a través del involuntario y altamente regresivo impuesto de la inflación, para proveer alimentos baratos a un sector urbano en condiciones mucho mejores, subsidiar el desarrollo de un sector industrial altamente protegido y mantener una burocracia pública sobredimensionada e improductiva. El Ecuador, en 1990, aún estuvo tenazmente adherido a este modelo de desarrollo destructivo, mucho tiempo después de que la mayoría de países lo habían abandonado en favor de economías abiertas y basadas en las fuerzas del mercado. Con una visión retrospectiva, se puede afirmar que este modelo ha limitado severamente el crecimiento agrícola y consignado a cientos de miles de personas a una existencia marginal.

POLITICAS SECTORIALES NEGATIVAS

El conjunto de políticas sectoriales descritas anteriormente ha tenido un efecto congelante en los precios e incentivos agrícolas, los cuales generalmente tendieron a reforzar y amplificar las políticas macroeconómicas discriminadoras. La intervención del Gobierno en los mercados de productos y factores distorsionó los precios relativos y condujo generalmente a una mala distribución de los recursos. En aquellos casos en los cuales se confirieron subsidios a los precios, los más acomodados recibieron la mayor parte de los beneficios. El costo de los subsidios incrementó el déficit que resultó en una inflación más alta y mayor pobreza rural. Las inversiones en riego podían haber resultado en mayor productividad, pero aún aquí la mayoría de proyectos resultaron ser mucho menos viables que lo programado en los estudios de factibilidad extremadamente optimistas. La incertidumbre en los de-

rechos de propiedad privada de la tierra y posesiones comunales extensas restringieron las inversiones, mientras que la incapacidad del Gobierno para proteger su derecho de propiedad sobre vastas cantidades de recursos naturales de la nación, condujeron a su sobre-explotación como recursos de propiedad común. En consecuencia, aún los esfuerzos bien intencionados para fortalecer a la agricultura mediante la provisión de insumos de producción y precios mínimos garantizados, y para proteger el medio ambiente a través del control social, fracasaron debido a que los principios económicos básicos fueron descuidados por los idealistas diseñadores de políticas cuyas prescripciones se originaron en los modelos fracasados de planificación central y de crecimiento hacia adentro.

BASE CIENTIFICA SERIAMENTE DEFICIENTE Y CAPITAL HUMANO LIMITADO

La tercera restricción importante para el crecimiento y desarrollo agrícola, fue un sistema de investigación, educación y extensión seriamente deficiente y niveles insuficientes de inversión en capital humano. El abandono de esta base agrícola integrada para modernizar la agricultura ocurrió como resultado directo de otras prioridades de financiamiento más altas, inherentes al modelo de desarrollo predominante, antes que a una política franca de discriminación en contra de la agricultura. No solamente que existieron prioridades más altas, sino que la magnitud de los fondos públicos requerida para satisfacerlos fue enorme, resultando en un déficit público crónico e inflación. El Gobierno redujo cada vez más el financiamiento para la investigación agrícola, después del alto nivel de cerca del uno por ciento del PIBA de 1976. Para 1990 el sistema de investigación estuvo casi moribundo, ya que recibió solamente cerca del 0,3 por ciento del PIBA, comparado con una norma internacional del uno al dos por ciento. El sistema de extensión estuvo conformado por un gran número de actividades descoordinadas y disparatadas y no estuvo cercanamente vinculado a la investigación limitada que se llevaba a cabo. Existieron demasiadas universidades y colegios técnicos agrícolas con programas de educación de pobre calidad. Estos tres conjuntos de instituciones operaron independientemente, con poca semejanza a un sistema nacional de investigación, educación y servicios y programas de extensión.

El sector privado tuvo vínculos muy débiles con la base agrícola de servicio a la agricultura. Los agricultores fueron generalmente escépticos del sistema de investigación y no lo respaldaron. Estos tendieron a depender de las firmas proveedoras de insumos para acceder a la asistencia técnica y a servicios relacionados. Los subsectores de comercialización y procesamiento del sistema alimenticio también recibieron muy poco respaldo de la investigación del sector público y tendieron a buscar nuevas tecnologías en fuentes internacionales.

Finalmente, la base agrícola estuvo casi desprovista de capital humano, debido al bajo nivel de salarios y a la incertidumbre sobre el futuro. El INIAP tuvo únicamente un in-

investigador PhD y 49 Masters en 1989, mientras que las universidades tuvieron nueve PhDs y 70 Masters. Colombia, con aproximadamente tres veces la población del Ecuador, tuvo 126 PhDs y 353 Masters.

BASE DE DATOS Y CAPACIDAD ANALITICA INADECUADAS .

Finalmente, una importante restricción que enfrentó la agricultura en 1990, fue una base de datos inadecuada en combinación con una capacidad limitada para el análisis de políticas. El último censo agrícola fue realizado en 1974 y las últimas encuestas a los hogares rurales fueron llevadas a cabo en 1975 y 1978. Las predicciones del tiempo y los reportes de la situación y perspectivas no existieron, mientras que los reportes de precios de mercado estuvieron comenzando a ser emitidos regularmente. Los datos sobre la producción, áreas y rendimientos no fueron confiables a causa de debilidades en la metodología de recolección y preparación de reportes estadísticos. Casi no hubo información disponible sobre la base de los recursos naturales o sus productos. Los datos de las cuentas nacionales para la agricultura fueron notoriamente pobres, especialmente para el subsector silvícola donde los datos de producción fueron estimados de encuestas realizadas varios años atrás.

La capacidad para análisis de políticas agrícolas fue tan deficiente como la base de datos. Hubieron solamente unos pocos economistas agrícolas con el entrenamiento y la experiencia necesarios para llevar a cabo estudios de políticas en la agricultura. Muchos economistas y diseñadores de políticas no estuvieron siquiera familiarizados con las teorías modernas de desarrollo agrícola o el rol de la agricultura en el desarrollo económico. La capacidad limitada para mantener una base de datos adecuada y actualizada, y para realizar análisis de políticas y estudios relacionados constituyó otra manifestación del deficiente capital humano.

II.3. CARACTERISTICAS Y PROBLEMAS SINTOMATICOS

Las políticas macroeconómicas y sectoriales discriminadoras, combinadas con una base agrícola deficiente y una limitada capacidad analítica y de datos, explican considerablemente un número de problemas secundarios resultantes y de características del sector. Estas características y problemas, que son considerados a veces como problemas básicos por algunos analistas, son, en efecto, síntomas y resultados de las restricciones más fundamentales discutidas anteriormente. Las siguientes fueron las características principales del sector agrícola a inicios de los noventa.

DEGRADACION DE LOS RECURSOS NATURALES

La degradación de los recursos naturales constituyó un problema cada vez más serio a inicios de la década, habiendo empezado a emerger como otra restricción fundamental para el desarrollo agrícola. La erosión del suelo fue muy difundida y acelerada, especialmente en la Sierra. Los agricultores abandonaron las tierras agotadas y altamente erosionadas, con empinadas laderas en las faldas de las cordilleras, y se asentaron en nuevas tierras marginales en los páramos, el Oriente y el Noroccidente. La destrucción de las cuencas hidrográficas fue desenfrenada, resultando en una creciente erosión de los suelos y en los altos e inesperados niveles de sedimentación en los principales reservorios, tales como el Paute, con costos extremadamente altos. Problemas de drenaje y salinidad emergieron en algunos proyectos de riego. Los bosques tropicales nativos fueron diezmados por leñadores y agricultores y los manglares destruidos por los productores de camarones. Esto dió como resultado una preocupación a nivel mundial, debido al efecto de invernadero y a la destrucción de especies beneficiosas. Los pesticidas y otros contaminantes del medio ambiente se presentaron como serios problemas, pero su alcance y concentración no fue conocido.

AGOTAMIENTO DE LA FRONTERA AGRICOLA

Toda la tierra clasificada como primaria y marginal para la producción agrícola aparentemente ha estado en producción para 1990. A inicios de los años ochenta, el uso de la tierra agrícola en las regiones de la Sierra y de la Costa excedieron la tierra de cultivo primaria en un 45 por ciento, y el total de la tierra de cultivo primaria y marginal en un dos por ciento. El uso de la tierra se expandió durante los ochenta en áreas aún más marginales. Para 1990, los costos de incorporación de la tierra marginal a la producción fueron muy altos, tanto privada como socialmente.

PRODUCTIVIDAD AGRICOLA BAJA

La productividad en la agricultura fue relativamente baja, aún en comparación con los países vecinos. Por ejemplo, los rendimientos para los principales cereales fueron del 11 al 47 por ciento más bajos que el promedio de otros 12 países sudamericanos. Los rendimientos de soya, leche y huevos fueron del 25 al 60 por ciento más bajos que los países sudamericanos con los más altos rendimientos. La baja productividad estuvo altamente correlacionada con las inversiones insuficientes en investigación, extensión y capital humano (especialmente científicos experimentados). También estuvo correlacionada con el agotamiento de la frontera agrícola y refleja la tendencia a utilizar tierras marginales y otros recursos naturales renovables como los principales insumos de producción, en vez de insumos industrializados modernos.

MAYORIA DE LOS INCREMENTOS EN LA PRODUCCION PROVENIENTES DE LA TIERRA

Cerca de dos tercios de los incrementos en la producción, desde mediados de los años sesenta hasta mediados de los ochenta, se debieron a incrementos en la superficie cosechada, antes que a productividades más altas. Este fue el resultado de las políticas macroeconómicas y sectoriales restrictivas que se tradujeron en precios bajos e incentivos grandemente reducidos. Esto también reflejó la base agrícola seriamente deficiente y el limitado acceso a nuevas prácticas técnicas. Finalmente, se demostró la capacidad extremadamente limitada del Gobierno para controlar el uso de las tierras públicas protegidas. Los costos privados de asentamiento en los páramos, la utilización de manglares para la producción de camarones o la tala de los bosques tropicales para la colonización y explotación agrícola, fueron relativamente pequeños comparados con los costos para incrementar la productividad en la tierra existente, dada la base agrícola y matriz de políticas deficiente. Desafortunadamente, los costos sociales fueron mucho más altos.

CREDITO LIMITADO

El crédito no estuvo ampliamente disponible para los medianos y pequeños agricultores a las tasas de interés altamente subsidiadas ofrecidas por el BNF. Hubo una demanda excesiva de préstamos con tasas de interés reales negativas, y mecanismos fuera de mercado se utilizaron para distribuir el crédito, principalmente a los agricultores con influencia y fincas más grandes. Los pequeños agricultores recibieron únicamente una pequeña porción de los préstamos subsidiados, debido a la falta de influencias y a los costos de transacción mucho más altos. El mercado de capital internacional proveyó alternativas muy viables a los ahorristas, que condujeron a fugas de capital significativas y a una tasa de ahorro demasiado baja en el Ecuador. Las altas tasas de inflación crearon un importante problema de liquidez y eliminaron los préstamos a largo plazo.

POBREZA

La incidencia de la pobreza fue mayor en las áreas rurales que en las urbanas, con el 25 por ciento de los habitantes rurales en un estado de pobreza crítica (sin ingreso suficiente para proveer los requerimientos dietéticos mínimos) y otro 50 por ciento en estado de pobreza relativa (ingreso familiar suficiente para los alimentos básicos pero no suficiente para otras necesidades básicas). En contraste, la incidencia fue menor en las áreas urbanas, con un 20 por ciento en pobreza crítica y otro 20 por ciento en pobreza relativa. El PIB por trabajador en los sectores de servicios y de la construcción, que requieren menor calificación y que están ubicados principalmente en las áreas urbanas, fue casi dos veces mayor que en la agricultura. También los habitantes urbanos tuvieron acceso a la salud, educación y otros

servicios sociales que no están ampliamente disponibles para los habitantes rurales. Estos hechos ayudan a explicar porqué la pobreza absoluta y relativa fue mayor en las áreas rurales antes que en las urbanas y porqué la migración de las áreas rurales a las urbanas continuó a niveles relativamente rápidos. También refleja los efectos acumulados de la matriz de políticas prevaleciente, la cual subsidió a los habitantes urbanos a expensas de la población rural.

CAMPESINOS COMERCIANTES A MEDIO TIEMPO

La mayoría de campesinos (agricultores con pequeñas propiedades) fueron agricultores a medio tiempo que vendieron comercialmente la mayor parte de su producción agrícola. Más aún, ellos adquirieron la mayor parte de su ingreso familiar de actividades no-agrícolas y principalmente urbanas. La agricultura de subsistencia no describe con tanta precisión la agricultura ecuatoriana de 1990 y constituyó considerablemente una noción romántica del pasado. La mayor parte de la producción de las pequeñas fincas fue vendida comercialmente para satisfacer la creciente demanda de los grandes centros urbanos de rápido crecimiento, con únicamente una pequeña porción del ingreso familiar derivada de la producción de subsistencia. Las familias campesinas estuvieron estrechamente vinculadas a los centros urbanos donde algunos miembros de la familia trabajaban y regresaban a la finca regularmente. El costo de este desplazamiento entre las pequeñas fincas en el área rural y los centros urbanos estuvo subsidiado substancialmente por los precios bajos de la gasolina y del diesel. Este patrón es consistente con los subsidios e inherentes alicientes en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, el cual fomentó la salida de la agricultura de los productores marginados y de escasos recursos, como una fuente primaria de sustento, y los llevó a empleos y servicios fuera de la finca.

III. DESEMPEÑO DEL SECTOR 1988-95

Esta sección revisa el desempeño del sector desde 1988, el último año para el cual hubo información disponible en el *Diagnóstico del Sector Agrícola de 1990*. La sección discute: el desempeño de la agricultura con relación a los otros sectores, crecimiento en los cinco subsectores de la agricultura, tendencias en el uso de la tierra y de la mano de obra, fuentes de crecimiento en la producción incrementada de cultivos, el balance comercial agrícola, disponibilidad de alimentos y acceso de los pobres a los alimentos.

III.1. LA AGRICULTURA EN PERSPECTIVA

El sector agrícola es una parte vital y dinámica de la economía del Ecuador. Emplea cerca del 40 por ciento de la fuerza laboral, genera alrededor del 50 por ciento de las divisas extranjeras esenciales para el país y produce una amplia variedad de productos para el consumo directo y el procesamiento industrial. Su variedad de climas y topografías dotan al país de condiciones para producir casi cualquier producto agrícola, desde los más tropicales hasta los típicos de áreas templadas. Las políticas y mercados domésticos e internacionales, conjuntamente con la herencia cultural de la nación, afectan a las actividades del sector tan fuertemente como el clima y su topografía. La creciente liberalización de la economía de la nación durante los años ochenta y noventa, conjuntamente con una amplia gama de cambios que ocurrieron internacionalmente, están sirviendo para remodelar considerables porciones de las actividades agrícolas, silvícolas y de la pesca del Ecuador.

El sector agrícola del Ecuador puede ser caracterizado de varias formas: por su división geográfica, en tres regiones, Costa, Sierra y Oriente; por clases de productos, en cinco subsectores (cultivos de exportación tradicional, otros cultivos, ganadería, silvicultura y caza y pesca); por su orientación de mercado, en productos para el consumo doméstico y productos para la exportación, con la última clasificación subdividida en exportación de productos tradicionales y no-tradicionales, y, por su tecnología, en sectores tradicional y moderno. En algún grado, aunque no exclusivamente, los sectores de la Costa, de exportación y modernos son análogos.

III.2. LA AGRICULTURA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

El PIB del Ecuador creció a una tasa anual del 3,2 por ciento durante 1988-95. El sector agrícola global (incluyendo la silvicultura y la pesca y caza) creció al 2.9 por ciento, sólo ligeramente menor que el PIB, mientras que el sector del petróleo creció a más del cinco por ciento anual. Los subsectores combinados de cultivos y de ganadería crecieron al 3,3 por

ciento. El transporte, comercio y hoteles y otros sectores crecieron todos a tasas superiores al promedio nacional, mientras que la construcción declinó. Los servicios y el Gobierno crecieron a niveles menores que la tasa nacional, con el Gobierno haciéndolo a menos del uno por ciento, en la medida en que el Presidente Durán Ballén redujo el alcance de sus actividades y privatizó algunas de sus empresas. Como consecuencia de su tasa de crecimiento más lenta que el promedio, la participación de la agricultura global declinó ligeramente de 17,2 a 16,8 por ciento del PIB entre 1988 y 1995. Los sectores de cultivos y ganadería mantuvieron sus niveles históricos del 12 por ciento del PIB ya que crecieron, en conjunto, prácticamente a las mismas tasas que la economía total.

La tasa más lenta de crecimiento agrícola durante 1988-95 es algo decepcionante en relación al 8,1 por ciento de la tasa de crecimiento para 1984-1988, y probablemente refleja la combinación de dos factores. En primer lugar, el Gobierno de Borja otorgó signos contradictorios para la economía agrícola, lo cual tendió a reducir incentivos e incrementar el riesgo e incertidumbre entre los agricultores. Enfatizó en los controles de precios, intervenciones estatales en la comercialización y créditos subsidiados, mientras que simultáneamente empezó a abrir la economía al comercio internacional. En segundo lugar, la inherente capacidad de respuesta en la oferta de la agricultura ecuatoriana a precios más altos fue extremadamente limitada. La mayoría de la respuesta inicial de oferta a los precios mejorados provenientes de políticas macroeconómicas más favorables (especialmente las políticas de tasas de cambio más liberales), ya ocurrió durante el Gobierno de Febres-Cordero. El rápido crecimiento de la agricultura durante mediados de los ochenta, que condujo a una demanda de factores de producción considerablemente incrementada, no pudo ser sostenida debido a restricciones fundamentales en los mercados de factores y la base agrícola y a continuos fracasos en las políticas macroeconómicas.

A pesar de la tasa de crecimiento promedio más lenta, comparada con la de mediados de los ochenta, el sector agrícola todavía se desempeñó razonablemente bien durante 1988-95. La tasa de crecimiento fue más alta que el crecimiento de la población, de manera que el PIBA per cápita se incrementó. Algunos subsectores y empresas individuales crecieron rápidamente, especialmente las exportaciones no tradicionales. Como se esperaba para la agricultura, el crecimiento de un año a otro varió considerablemente, debido al clima y a la respuesta de los agricultores a los precios, y a otros factores económicos.

III.3. CRECIMIENTO EN LOS SUBSECTORES DE LA AGRICULTURA

Todos los subsectores de la agricultura crecieron durante el período de 1988-95, aunque a tasas altamente variables. Los cultivos de exportación tradicional (banano, café y cacao) experimentaron la tasa de crecimiento más rápida, de 4,6 por ciento anual, seguida por la ganadería y sus productos, de 3,2 por ciento anual, y la de otros cultivos, al 2,6 por ciento anual. La silvicultura y la pesca y caza crecieron a la misma tasa del 2,3 por ciento.

El rápido crecimiento de las exportaciones tradicionales se reflejó en una producción y precios incrementados para el banano y el café. El subsector de la ganadería (incluye avicultura) creció rápidamente, principalmente debido al incremento en la producción de pollos. Los otros cultivos incluyen a aquellos predominantemente de consumo doméstico y a los de exportación no tradicionales. Estos últimos crecieron muy rápidamente, a pesar de que lo hicieron sobre una base relativamente pequeña. El crecimiento de los granos, tubérculos y otros cultivos producidos primariamente para el consumo doméstico, ha sido variado, pero generalmente fue mucho menor que el de las exportaciones no tradicionales. La producción en el subsector de la pesca y la caza está compuesta principalmente por las piscinas de producción de camarones y los problemas de enfermedades fueron responsables de las disminuciones en este sector durante 1993 y 1994.

III.4. TENDENCIAS EN EL USO DE LA TIERRA Y MANO DE OBRA

TIERRA

La superficie de tierra total utilizada para la producción agrícola, i.e. el área de cosecha más los pastos, ha continuado creciendo, en promedio, al 1,2 por ciento anual durante 1988-94. El área de pastos creció al 0,8 por ciento anual y fue de más de 5,1 millones de hectáreas, en 1994. El área cosechada creció, en promedio, al 2,5 por ciento anual para granos y cereales, 2,4 por ciento para cultivos hortícolas, 2 por ciento para frutas (incluyendo banano), y fue de 2,7 millones de hectáreas, mayor que los 2,3 millones de hectáreas en 1988. La mayoría de este incremento en el área cosechada se debe, aparentemente, a un creciente cultivo múltiple y al desplazamiento de pastos mejorados a la producción de cultivos, especialmente en la Costa.

A nivel de país, 7,3 por ciento de la tierra está utilizada por cultivos anuales, 6,0 por ciento por cultivos perennes y 13,4 por ciento por pastos. Estos datos incluyen al Oriente, el cual representa el 47,6 por ciento de la superficie, pero únicamente el 9,2 por ciento de su área está en usos agrícolas; la Sierra tiene el 38,6 por ciento y la Costa el 46,8 por ciento de su tierra en usos agrícolas.

Como se indicó en el *Diagnóstico del Sector Agrícola de 1990* (p. 84), las cantidades de tierra que fueron cultivadas en las regiones de la Costa y de la Sierra excedieron las cantidades de tierra agrícola primaria y marginal en aquellas regiones. Debido a que los datos actuales indican que el área cosechada ha sido incrementada, esto implica que más tierra marginal, i.e., tierras menos convenientes para la producción intensiva, se está utilizando. Mientras que alguna tierra adicional, en su mayoría marginal, puede ser convertida a la producción o desplazada de tierra de pastos a cultivos, la mejor tierra todavía está en uso. Consecuentemente, el país no puede depender de la expansión del área cultivada para satisfacer

los incrementos en la demanda de alimentos, debido al crecimiento esperado de la población y de los ingresos durante las próximas décadas.

MANO DE OBRA

Una proporción relativamente alta de la fuerza laboral del Ecuador permanece en la agricultura, la cual es todavía alta en relación a la producción del sector. En 1994, un 38,7 por ciento de la fuerza laboral del país estuvo empleada en los subsectores de cultivos y ganadería, mientras que su participación en la producción fue únicamente del 12 por ciento. Esto significa que el ingreso promedio de las actividades de finca de la fuerza laboral es relativamente bajo, una situación confirmada por el estudio de pobreza que encontró que los sueldos no agrícolas pagados a los hogares rurales fueron mucho más altos que los sueldos pagados a los mismos hogares por los agricultores. Aquellos que están en esta categoría incluyen tanto a los agricultores como a las fincas demasiado pequeñas para producir ingresos adecuados, y trabajadores desprovistos de tierra que laboran en otras fincas o arriendan la tierra.

III.5. FUENTES DE CRECIMIENTO EN LA PRODUCCION DE CULTIVOS

La producción de cultivos creció a niveles relativamente rápidos desde 1988, con todos los cultivos expandiéndose a una tasa promedio anual del 3,4 por ciento hasta 1995. Los cultivos frutales (que incluyen bananos) tuvieron las más altas tasas de crecimiento, con la categoría incrementándose en cerca del nueve por ciento anual. Los granos presentaron la siguiente tasa de crecimiento más alta, con un 4,2 por ciento anual, seguidos por los productos para bebidas (café, té y cacao), al 2,9 por ciento, semillas oleaginosas (2,7 por ciento) y tubérculos (2,5 por ciento). Las únicas clases de cultivos que experimentaron disminución en la producción, fueron las fibras y los productos de horticultura.

El área cosechada se incrementó substancialmente para algunos cultivos claves, de acuerdo a los promedios para 1988-89 y 1994-95. En la Costa, hubo un incremento neto de 299.824 hectáreas cosechadas, como resultado de un incremento global de 339.824 hectáreas cosechadas y una disminución de 39.987 hectáreas. Morris D. Whitaker/Desempeño del Sector 1988-95³. Entre los principales cultivos de la Costa, el área cosechada de arroz se incrementó en 105.205 hectáreas, bananos en 95.560, maíz duro en 56.334 y palma africana en 34.770, mientras que se registraron disminuciones para el algodón (13.430 hectáreas), caña de azúcar para otros usos (8.449) y abacá (3.065).

³ Esto asume que todos estos cultivos fueron producidos en la Costa, cuando una pequeña parte pudo haber sido producida en el Oriente.

Resultados similares ocurrieron en la Sierra, pero a una escala mucho menor. El área bruta cosechada se incrementó en 52.229 hectáreas, las cuales fueron compensadas con una reducción de 27.379 hectáreas en otros cultivos para tener un incremento neto de 24.849 hectáreas. Los cultivos principales que experimentaron incrementos en el área cosechada, fueron las raíces y tubérculos (20.048 hectáreas, principalmente papas), frijoles secos (12.293), cultivos hortícolas (7.465) y cultivos de frutas dátiles (4.480). Se experimentaron reducciones en trigo, cebada, maíz suave y arvejas secas (8.640, 6.125, 5.305 y 2.905 hectáreas, respectivamente).

Los rendimientos para los cultivos de exportación tendieron a incrementarse, mientras que los destinados principalmente al consumo doméstico tendieron a reducirse, con unas pocas excepciones importantes. Entre los principales cultivos de exportación, los rendimientos del banano y café se incrementaron en 2,3 por ciento y 4,6 por ciento, respectivamente, mientras que los rendimientos del cacao declinaron en 1,2 por ciento por año.⁴ Los rendimientos se incrementaron para dos de los más importantes productos alimenticios domésticos, arroz (1,4 por ciento) y papas (0,8 por ciento), y también para maíz duro (1,9 por ciento), utilizado principalmente como alimento de animales. En contraste, los rendimientos de los cereales de la Sierra tendieron a declinar. Los rendimientos de los cultivos tuvieron una tendencia a bajar desde 1988 hasta 1995 para 49 de 81 cultivos (cerca del 60 por ciento), incluyendo 11 de 18 granos, 13 de 15 cultivos de vegetales, 13 de 22 frutas, 2 de 3 fibras, 2 de 3 cultivos para bebidas, 4 de 7 raíces y tubérculos, 3 de 3 oleaginosas y 1 de 7 otros cultivos.

Las fuentes de los cambios en la producción pueden ser calculadas aproximadamente de los cambios en el área cultivada, cambios en la producción por unidad de tierra y la interacción de estas dos variables. Un análisis de estas últimas, utilizando datos promedios para el período de 1988-89 a 1994-95, indica que la mayoría de los incrementos en la producción se debió al aumento en el área de cultivos antes que a mejoras en los rendimientos, como los datos anteriores tienden intuitivamente a sugerir (Cuadro 1).⁵ Esto es particularmente cierto en la Costa donde más del 82 por ciento de los incrementos en la producción se debieron al aumento del área cosechada, con únicamente un 11 por ciento debido a mejoras en los rendimientos. La Sierra tuvo un patrón similar, pero la interacción de rendimientos más altos en superficies de tierra expandidas contabilizaron más de una cuarta parte de los incre-

⁴ Los datos de rendimientos para el café pueden estar distorsionados debido a que los precios internacionales del café fueron muy altos en 1993 y 1994 y los productores respondieron con una cosecha más intensiva de las plantaciones de café existentes, incluyendo algunas áreas marginales que no fueron cosechados cuando los precios eran relativamente bajos.

⁵ Los datos para 1995 son basados en un reporte preliminar del INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y están sujetos a cambio. Estos datos estuvieron también incompletos para algunos de los cultivos incluidos en los años previos y no contienen información sobre la producción de carne.

mentos en la producción. Más aún, algo más de las dos terceras partes de los incrementos en la producción de la Sierra se debieron sólo a la expansión del área cosechada. En promedio para el Ecuador, el 81 por ciento de los incrementos de producción fue el resultado de la ampliación del área de cultivo.

CUADRO 1. FUENTES DE CAMBIOS EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA 1988-89 A 1994-95				
Región	Cambios (TM)	Fuente de Cambio (Porcentaje)		
		Area	Rendimiento	Interacción
Costa	4,062,356.00	82.2	11.4	6.4
Sierra	365,494.00	67.5	6.7	25.8
Ecuador	4,427,851.00	81.0	11.0	8.0
Ver Volúmen II (Colyer) para información sobre metodología.				

La situación se ha deteriorado, de acuerdo a los resultados presentados en el *Diagnóstico del Sector Agrícola de 1990*. Los incrementos en los rendimientos fueron más importantes y tendieron a explicar más de una tercera parte de los aumentos de producción durante el período de 1965-69 a 1980-85. Por ejemplo, durante ese período aproximadamente el 80 por ciento del aumento en la producción de maíz duro se debió a mejores rendimientos, comparados con solamente cerca del 33 por ciento durante el período actual. En verdad, el Ecuador ha dependido cada vez más de la expansión de la superficie de tierra para satisfacer la creciente demanda de productos agrícolas durante los noventa. La base agrícola seriamente deficiente constituye una restricción importante, cada vez mayor, para el sector, forzando a éste a desenvolverse cada vez más en tierras marginales.

III.6. PRECIOS

Los incrementos en los precios de los alimentos y bebidas a nivel del consumidor han mantenido el paso con los otros precios, a pesar de que la tasa de incremento se ha moderado substancialmente bajo las reformas a las políticas implementadas por el Gobierno de Durán Ballén. Los precios recibidos por los agricultores también presentaron una tendencia hacia arriba, de acuerdo a los datos del MAG. El Ministerio provee precios actuales para la mayor parte de los productos más importantes, a pesar de que éstos son mucho menores que aquellos para los cuales los datos de producción son reportados. Los datos de precios, sin embargo, se encuentran en términos nominales y deben ser convertidos a precios reales para determinar si los precios de la finca se han incrementado o reducido en términos de su poder de compra.

Los precios reales recibidos por los agricultores declinaron para la mayoría de productos agrícolas (los precios reales fueron estimados deflactando los precios nominales con el índice de precios al consumidor de alimentos y bebidas). Hubieron incrementos en únicamente cinco de los productos: zanahorias, banano, ovejas y carne de ovejas, carne de res y leche. De los 33 que sufrieron reducciones en los precios reales, uno bajó más del 50 por ciento, la mayoría (21) presentó disminuciones de entre 30 y 50 por ciento, 5 entre 10 y 30 por ciento y 6 se redujeron en menos del 10 por ciento. Tales reducciones en los precios reales son consistentes con la tasa de incremento substancial en la producción, bajas tasas de crecimiento del ingreso, bajas elasticidades de ingreso (especialmente para productos consumidos domésticamente) y con la caída en la tasa real de cambio (ver Sección IV.3).

Los precios nominales en la mayoría de los insumos comprados se incrementaron casi a la misma tasa que los precios de los productos nominales entre 1990 y 1995. Basados en estos datos, uno podría estar tentado a concluir que la agricultura, en promedio, no estuvo ubicada en una posición desfavorable durante los últimos cinco años. Sin embargo, el precio real de una importante clase de insumos se incrementó substancialmente. Los precios de fertilizantes, medidos en dólares, se elevaron en más del 22 por ciento por año entre 1993 y 1995, mientras que los precios reales de un amplio rango de cultivos que dependieron de fertilizantes fueron reducidos. Debido a que los fertilizantes constituyeron los insumos comprados más importantes para muchos de estos cultivos, éstos últimos aparentemente experimentaron un estrangulamiento entre los precios de venta y los costos desde 1993. Mientras que únicamente una modesta participación de la producción agrícola estuvo basada en niveles altos de tecnología e insumos comprados, el uso de fertilizantes estuvo relativamente diseminado. Más aún, los precios absolutos de los insumos comprados fueron relativamente altos comparados con los precios de los productos en 1990. Esto, combinado con los niveles relativamente bajos de productividad, significaron que la agricultura estuvo caracterizada por costos altos de producción comparados con aquellos de los países vecinos, y esta situación continúa hasta la presente.

III.7. COMERCIALIZACION INTERNACIONAL AGRICOLA

El sector agrícola global (cultivos, ganadería, silvicultura y pesquería) incrementó substancialmente su ya considerable contribución a la adquisición de divisas extranjeras del Ecuador durante 1988-95, a través de un gran incremento en las exportaciones de productos tradicionales y no-tradicionales. Mientras que el país importó también significativas cantidades de insumos y bienes de capital para la producción agrícola, materiales agrícolas en bruto para el procesamiento industrial e ítems alimenticios procesados, su balance agrícola comercial creció significativamente y se mantiene positivo con un amplio margen (Cuadro 2). El excedente es alto, US\$1,4 mil millones y se incrementó en más de US\$600 millones durante 1988 y 1995.

CUADRO 2. BALANCE COMERCIAL AGRICOLA (MILLONES DE US\$)								
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportaciones	986	994	1,086	1,453	1,398	1,369	1,973	2,117
Importaciones	176	241	210	303	301	347	529	684
BALANCE	810	753	876	1,150	1,097	1,022	1,444	1,433

El incremento en el balance agrícola comercial podría haber sido mucho mayor durante los dos últimos años, excepto por un incremento dramático en las importaciones de alimentos procesados, el cual presentó el nivel más alto de la historia, con US\$440 millones en 1995, arriba del nivel de US\$167 millones en 1992.

A pesar de esto, las exportaciones agrícolas son capaces de pagar por todas las importaciones de insumos y bienes de capital agrícolas, productos agrícolas en bruto para el procesamiento industrial y productos alimenticios procesados, y aún generar un excedente de US\$1,4 mil millones, mayor que el valor total de las exportaciones del petróleo.

El valor en dólares de las exportaciones totales del Ecuador creció a una tasa promedio anual del 9,1 por ciento entre 1988 y 1995. Las exportaciones primarias (agricultura y petróleo) crecieron colectivamente en un 8,3 por ciento anual, mientras que las exportaciones del sector manufacturador se incrementaron en una tasa promedio del 13,3 por ciento. Las exportaciones manufacturadas aumentaron su participación en las exportaciones totales, de un 14 por ciento a cerca de un 20 por ciento del total de exportaciones para finales del período. La mayoría fueron productos primarios procesados que incluyeron el café, cacao y pescado (principalmente comidas y enlatados de pescado), sombreros de paja toquilla, frutas y vegetales procesados, y derivados del petróleo.

Las exportaciones agrícolas primarias (que incluyen camarones, pescado y madera) crecieron a una tasa rápida del 11,2 por ciento durante el período de estudio. Para 1995, las exportaciones agrícolas primarias contabilizaron casi la mitad de las exportaciones totales del país, de US\$4,3 mil millones, y más de la mitad del total, si el valor de los productos agrícolas en bruto que fueron utilizados para manufacturar los productos de exportación procesados fuera incluido. Esto es especialmente impresionante debido a que la agricultura contribuye con sólo el 17 por ciento al PIB del Ecuador. En contraste, las exportaciones del petróleo crecieron a una tasa promedio anual del 4,6 por ciento y contabilizaron sólo el 39 por ciento del total de exportaciones en 1995, comparadas con la cifra aproximada del 50 por ciento en 1988.

Las exportaciones de los productos no tradicionales se incrementaron muy rápidamente en los años recientes, a pesar de que el total de estas exportaciones constituye únicamente

te alrededor del 5 al 6 por ciento de todas las exportaciones de productos primarios. El valor de las exportaciones de flores creció a una tasa promedio anual de más del 43 por ciento entre 1988 y 1995, y actualmente contabiliza cerca del dos por ciento de las exportaciones totales de productos primarios, con un valor de exportación de US\$79 millones en 1995.⁶ Las rosas son las flores de exportación más importantes. Otras exportaciones no tradicionales importantes incluyen frutas frescas (principalmente mangos, melones y piñas, US\$3,2 millones) y vegetales frescos y congelados (primariamente brócoli y espárragos, US\$6,2 millones). Todas las exportaciones de rosas, mangos y brócoli se han incrementado significativamente desde 1988, mientras que las exportaciones de otras frutas frescas y vegetales han fluctuado año tras año.

El rápido crecimiento en el sector exportador constituye una indicación significativa de que la apertura de la economía ecuatoriana ha tenido un efecto saludable. La reducción en las barreras al comercio y la unificación de las tasas de cambio han removido las sanciones impuestas a las exportaciones e incrementado los incentivos. Los agricultores y otros empresarios han respondido con una producción y exportación incrementadas.

III.8. SUFICIENCIA DE LA OFERTA DE ALIMENTOS

CANTIDAD DE ALIMENTOS

La cantidad de alimentos disponible en 1994 fue más que adecuada para satisfacer las necesidades nutricionales mínimas de la población. Esta conclusión se basa en la hoja de balance alimenticio preparada por el MAG en 1994, la cual considera la producción, importaciones, exportaciones, montos en existencia, semillas, procesamiento y desperdicio para determinar la cantidad neta de alimentos disponibles para el consumo humano. Esto, a su vez, fue convertido en energía (medida en calorías) y proteínas utilizando factores promedios de conversión, y fueron calculados sobre bases per cápita y por día.

La información de 1994 indica que las disponibilidades per cápita fueron de 2.781 kcal (1.000 calorías) de energía y 62 gramos de proteína. Los requerimientos mínimos para una persona promedio, ecuatoriana, basados en la edad y distribución de sexo de la población, fueron de una dieta diaria de 2.285 kcal de energía y 49,2 gramos de proteína. En consecuencia, el Ecuador tuvo ofertas de alimentos más que suficientes en 1994 para proveer una dieta nutricional mínima a su población.

⁶ Algunos analistas creen que el valor total de exportaciones de rosas puede ser tan alto como US\$200 millones basado en el número de hectáreas en producción y rendimiento promedio. La discrepancia puede ser explicada por la sub-facturación para evitar impuestos.

Las disponibilidades per cápita de energía y proteína se incrementaron substancialmente durante la última década. *El Diagnóstico del Sector Agrícola de 1990* produjo una hoja de balance alimenticio para 1985 utilizando una metodología similar. Una comparación de los resultados de 1985 y 1994 muestra que la disponibilidad per cápita de energía se incrementó de 2.354 kcal a 2.781 kcal mientras que para proteínas se elevó de 46,6 gramos a 61,8 gramos. La distribución de las disponibilidades entre las diferentes fuentes principales fue similar en ambos años.

ACCESO ECONOMICO A LOS ALIMENTOS

Desafortunadamente, una proporción significativa de la población es pobre, lo cual limita su acceso a los alimentos y a otras necesidades. En su estudio de 1994 *Ecuadorian Poverty Report*, el Banco Mundial encontró que alrededor de 1,5 millones de ecuatorianos (13 por ciento de la población) viven en una pobreza crítica, sin ingresos suficientes para afrontar a una dieta nutricional mínima. El estudio encontró que otros 2,5 millones se encuentran en pobreza relativa, con ingresos suficientes para alimentos pero no suficientes para otras necesidades básicas como vivienda y vestido. La incidencia de la pobreza es más alta en las áreas rurales que en las urbanas y los habitantes rurales no disfrutaban de una ventaja relativa debido a su proximidad a la agricultura. Como resultado de la pobreza, la desnutrición constituye un problema serio. En 1994, 800.000 niños menores de cinco años de edad se encontraron desnutridos, con un 45 por ciento sufriendo de desnutrición crónica (baja estatura para su edad) y 34 por ciento de una desnutrición global (bajo peso para su edad).

Los precios de los alimentos parecen haberse incrementado aproximadamente en los mismos niveles que para otros bienes de consumo durante la mayor parte del período desde 1988. Durante 1988-92, el salario mínimo real declinó pero se ha estado incrementando desde entonces, de manera que el impacto en la capacidad de consumo ha variado en el período de estudio. Por supuesto que mucha gente en la economía informal, pequeños agricultores, trabajadores a medio tiempo y pequeños comerciantes no pueden ganar el salario mínimo, de tal manera que el costo de la dieta mínima puede ser superior al presupuesto familiar.

Mientras que la pobreza está todavía ampliamente difundida, ésta parece haber declinado de alguna manera desde los años setenta. *El Diagnóstico del Sector Agrícola de 1990*, estimó la pobreza crítica en cerca del 25 por ciento de la población a finales de los setenta. Esto sugiere que la tasa de pobreza crítica se redujo en cerca de la mitad para 1994 (a 13 por ciento), lo que sería un progreso significativo. Este patrón es completamente consistente con las tasas de crecimiento relativamente rápidas en la producción agrícola y en la creciente disponibilidad de oferta de alimentos. También, es consistente con la moderación tanto de la tasa de incremento en los precios alimenticios como también de la tasa global de inflación desde 1992. Debido a diferencias metodológicas entre los dos estudios, se debería tener precaución al hacer comparaciones directas.

IV. RECIENTES REFORMAS A LAS POLITICAS ECONOMICAS

El Ecuador ha modificado substancialmente su matriz de políticas económicas desde 1990, con reformas significativas a las políticas comerciales internacionales y macroeconómicas que han estimulado el crecimiento agrícola y las exportaciones. La mayoría de estas reformas han tenido lugar desde 1992, bajo el Gobierno de Durán Ballén. Se encuentran incluidas: estabilización económica y reformas fiscales; un régimen unificado y basado en el mercado para el tipo de cambio; mayores reducciones de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio exterior; reformas estructurales básicas que incluyen la privatización de las empresas gubernamentales, y mercados financieros liberalizados. Similarmenete, han habido revisiones vitales en las políticas sectoriales para la agricultura. Estas incluyen: intervenciones reducidas del sector público en el establecimiento de precios y comercialización; privatización y reestructuración de las empresas públicas en el sector (como parte de una reforma fiscal y estructural), que incluyen la privatización de los sistemas públicos de riego; un sistema de títulos y de tenencia de la tierra más orientado al mercado; esfuerzos para fortalecer la base agrícola, y el desarrollo sostenido de la capacidad institucional para el análisis de políticas económicas.

El BID ha provisto substancial apoyo para facilitar estas reformas a las políticas macroeconómicas y sectoriales, a través de sus préstamos sectoriales, agrícolas y financieros y un préstamo para la reducción de la deuda. Estos tres préstamos proveen un total de US\$290 millones de apoyo a la balanza de pagos y un adicional de US\$12,5 para asistencia técnica a la agricultura. El Banco Mundial ha entregado también un préstamo de ajuste estructural de apoyo a la balanza de pagos de US\$200 millones. Además, dos proyectos del sector agrícola han sido aprobados para financiamiento por parte del BID y el Banco Mundial, con préstamos que totalizan US\$71,0 millones. Se encuentran incluidos los proyectos para modernizar la base agrícola (BID y Banco Mundial, US\$51 millones) y para privatizar los sistemas públicos de riego y mejorar la administración de los recursos hídricos (Banco Mundial, US\$20 millones). Finalmente, un proyecto por US\$16,0 millones para realizar el censo agrícola en 1997 se encuentra en preparación (Banco Mundial). En resumen, el BID y Banco Mundial tienen proyectos en proceso para asistencia técnica a la agricultura, que ascienden aproximadamente a US\$100 millones y otros US\$490 millones de apoyo a la balanza de pagos.

IV.1. CONTEXTO Y PERSPECTIVA

Al interpretar la siguiente discusión el lector debe tener presente que la transición hacia una economía más abierta y orientada al mercado no ha sido uniforme, complicada por el clima y otros factores externos. Existieron únicamente reformas limitadas bajo el Gobierno de Hurtado, 1982-84; considerables reformas bajo la Administración de Febres-Cordero, con algunos reveses significativos durante los últimos meses de gobierno; recortes en algunas áreas y promoción de reformas en otras, bajo el Gobierno de Borja, y reformas de amplio alcance propuestas y parcialmente implementadas durante la Administración del Presidente Sixto Durán Ballén. Los resultados de las reformas a las políticas permanecen a menudo atrasados de la acción inicial, de manera que los beneficios podrían no empezar a recibirse hasta más allá del ejercicio de una administración particular. También, el crecimiento económico ha estado condicionado a un número de factores externos entre los que se incluyen terremotos, el fenómeno de El Niño y otros factores climáticos aleatorios, la guerra no declarada con el Perú y el escándalo político relacionado con el previo Vicepresidente, todo lo cual tiende a distorsionar y disipar los resultados de las reformas a las políticas. Consecuentemente, es difícil aislar los efectos de las reformas políticas en el crecimiento agrícola y económico de los impactos causados por eventos aleatorios, o atribuir los resultados a un gobierno en particular.

Se debería también enfatizar en que las reformas políticas tuvieron lugar en democracia. Es tentador el criticar a un gobierno particular por no tomar ésta o aquella acción cuando, en efecto, las acciones de un gobierno democráticamente elegido están condicionadas a debates y discusiones públicas y reflejan ultimadamente la voluntad de la gente. Las reformas a las políticas en algunos países vecinos (notablemente Chile y Perú) han sido realizadas bajo gobiernos no democráticos. Aunque las reformas del Ecuador no han sido uniformes, presentando algunas veces progresos y otras retrasos, y con una marcha más lenta de lo deseado, éstas no han surgido a través de la represión de segmentos particulares de la sociedad o han sido impuestas unilateralmente.

IV.2. TRANSICION EN LA POLITICA: EL GOBIERNO DE BORJA

Cuando el Presidente Rodrigo Borja se posesionó en agosto de 1988, heredó una situación económica que fue deteriorándose rápidamente, principalmente debido a retrocesos en la política del Gobierno de Febres-Cordero durante sus últimos meses en la Presidencia. El déficit en la cuenta corriente fue de 12 por ciento del PIB, el déficit fiscal fue de 9,5 por ciento del PIB y la inflación anual fue alta, incrementándose hacia un récord histórico en las décadas recientes, del 87 por ciento en 1989. La Administración de Borja respondió con un plan emergente de estabilización económica para controlar la inflación y un programa de desarrollo algo contradictorio para pagar la deuda social. Incrementó los precios de los servi-

cios provistos por el Gobierno (por ejemplo derivados del petróleo, agua potable, tarifas de riego); eliminó los subsidios al trigo; devaluó el sucre en un 45 por ciento, a cerca del 80 por ciento de los niveles del mercado, y adoptó mini-devaluaciones semanales pre-anunciadas, acompañadas por varias macro-devaluaciones cada vez que el Sucre llegó a estar sobrevaluado.

Al mismo tiempo, la Administración de Borja intentó controlar los precios de los productos básicos a nivel de consumidor y productor, mantuvo empresas estatales e intervino en los mercados de productos y factores de servicios a la agricultura, restringió la comercialización agrícola y fracasó en la renegociación de la deuda externa, lo cual contribuyó a substanciales reducciones en el flujo de capital y presiones sobre el Sucre. Las tasas de interés fueron fijadas en niveles reales negativos, las líneas de crédito se asignaron por decreto del Gobierno y los bancos de desarrollo del Estado realizaron préstamos discretos.

El Gobierno de Borja se caracterizó por el debate interno sobre la dirección de las políticas durante su administración. Un grupo, dirigido por el CONADE, propuso una formulación revisada del modelo de sustitución de importaciones de 1989, con énfasis en la producción agrícola de cooperativas y en un nuevo esquema de producción industrial para producir alimentos, vestimenta y vivienda, todas para los mercados internos. Esta posición fue resistida por el Ministerio de Finanzas y el Banco Central, los cuales quisieron desplazarse hacia un conjunto de políticas de desarrollo de mayor orientación hacia afuera. Estas instituciones propusieron conjuntamente un nuevo plan económico de acción a inicios de 1990, basado en la apertura de la economía, reducción de las barreras al comercio exterior, eliminación de los déficits del Gobierno y liberalización de los precios y de las tasas de interés.

El Gobierno de Borja trabajó activamente por abrir la economía a los mercados internacionales durante los dos últimos años de su administración, con críticas constantes provenientes del ala izquierdista de su partido, quienes aún eran partidarios del modelo grandemente desacreditado de crecimiento hacia adentro. Introdujo la Ley de la Maquila en 1990, zonas libres de comercio en 1991 y delineó procedimientos de exportación en 1992. Inició también negociaciones con la Comunidad Andina, con acuerdos alcanzados para reducir substancialmente las tarifas y establecer una tarifa externa común (AEC) durante las conferencias del Pacto Andino realizadas en Galápagos y La Paz en 1990. El Acuerdo fue para establecer una tarifa externa común de 0 a 20 por ciento, más baja que el rango de 0 a 290 por ciento. Estos esfuerzos generaron los fundamentos básicos sobre los cuales se han implementado reformas adicionales al comercio exterior durante los últimos cuatro años, con el arancel externo común y la banda de precios implementados en febrero de 1995.

Mientras que el Gobierno de Borja fue capaz de realizar cierto nivel de progreso al abrir la economía, reducir los déficits fiscales y de la cuenta corriente, y mantener el Sucre a niveles casi de mercado, hizo muy poco para enfrentar problemas estructurales más fun-

damentales y los relacionados con los subsidios. Como resultado, a finales de la Administración de Borja, justo antes de las elecciones de mediados de 1992, la inflación anual excedió el 60 por ciento, el déficit del sector público fue de aproximadamente siete por ciento, las tasas de ahorro fueron extremadamente bajas y el Sucre estuvo sujeto a una erosión constante de su valor. El fracaso para solucionar los problemas estructurales en la economía condujo a que el nuevo Gobierno enfrente el mismo conjunto de problemas básicos que la Administración de Borja tuvo cuando se posesionó.

IV.3. LA ACTUAL MATRIZ DE POLITICAS MACROECONOMICAS

El Ecuador ha dado pasos significativos hacia una economía mayormente basada en el mercado, especialmente desde 1992, con un rol reducido del Gobierno y una estructura de políticas macroeconómicas más estable. El régimen de tasas de cambio ha sido más racionalizado, políticas de estabilización y reformas estructurales han sido implementadas (incluyen reformas fiscales substanciales), el rol del Gobierno ha sido reducido y reenfocado hacia un rol regulador y normativo, los mercados financieros han sido liberalizados y las barreras al comercio exterior reducidas significativamente por el Gobierno de Durán Ballén.

La economía ha respondido con tasas de inflación considerablemente reducidas y substanciales incrementos en la exportación. Las tasas anuales de inflación decayeron desde un 50 por ciento a un poco más del 20 por ciento, mientras que las exportaciones crecieron en aproximadamente un 13 por ciento por año entre 1992 y 1995, comparadas con el 8,2 por ciento durante 1988-92. Un resultado fue la exportación agrícola récord de US\$2,1 mil millones en 1995, por encima de los US\$1,4 mil millones de 1992, a finales del Gobierno de Borja. Otro fue la ampliación substancial de la base de exportaciones con productos industrializados y productos agrícolas no tradicionales que incrementaron grandemente su participación en las exportaciones.

Aún persisten problemas fundamentales a mediados de 1996. Las tasas de ahorro al diez por ciento y de inversiones al 14 por ciento del PIB son demasiado bajas, resultando en un balance negativo relativamente grande en la cuenta corriente (cuatro por ciento del PIB) que no es sostenible en el largo plazo. Las tasas bajas de ahorro e inversión han sido el resultado de reformas estructurales muy limitadas, y sobrevienen como consecuencia de la falta de confianza de los inversionistas en las reformas estructurales y programas de privatización del Gobierno. Las reformas estructurales superficiales, a su vez, han causado presiones inflacionarias, una fuerte tendencia hacia la dolarización de la economía y niveles reales extremadamente altos de tasas de interés, más del 32 por ciento, con una diferencia del 11,6 por ciento entre las tasas activas y pasivas. El déficit público que permaneció en menos del uno por ciento del PIB hasta mediados de 1995, se encuentra bajo una gran presión debido parcialmente a eventos externos (la guerra no declarada con el Perú y el escándalo político

relacionado con el anterior Vicepresidente), y a decisiones recientes de otorgar incrementos relativamente substanciales del 35 por ciento a los empleados públicos. Esto ha agravado las tendencias inflacionarias y ha acentuado la fuga de capitales y el patrón de posesión de fondos en dólares.

ACUERDOS INTERNACIONALES

Las reformas a las políticas domésticas del Gobierno Durán Ballén mejoraron substancialmente las relaciones económicas internacionales del Ecuador y lo convirtieron plenamente en socio de la comunidad económica mundial. Entre éstas estuvo la finalización de las negociaciones con los miembros del Acuerdo General para el Comercio y Tarifas y su sucesor, la Organización Mundial de Comercio, en 1995. Por primera vez el acuerdo de comercio exterior incluyó a la agricultura como un elemento significativo de un comercio más libre. Similarmente, el surgimiento de acuerdos de comercio internacional y los bloques de comercio tales como la Unión Europea, el Acuerdo del Libre Comercio de América del Norte, el Mercado Común del Cono Sur y la Comunidad Andina (previamente Pacto Andino) proveyeron oportunidades para remodelar los patrones y actividades del comercio tradicional del Ecuador. El Gobierno se movió agresivamente para aliarse con estos mercados regionales nacientes y ha reducido subsecuentemente su dependencia del comercio con los Estados Unidos, a medida que el balance comercial agrícola ha ido creciendo rápidamente.

Otro logro significativo que ha mejorado la posición internacional del Ecuador, fue la renegociación de su deuda externa. El Gobierno concluyó un Acuerdo sobre la reducción de la deuda y del servicio de la deuda con sus bancos comerciales acreedores, en 1994. El Acuerdo está financiado parcialmente por el préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial. La credibilidad del Ecuador con la comunidad financiera internacional fue substancialmente mejorada con este Acuerdo.

TASAS DE CAMBIO UNIFICADAS DEL MERCADO

El Gobierno de Durán Ballén adoptó una política de tasas de cambio orientadas al mercado como el principal elemento para su programa de estabilización, y para promover las exportaciones como parte de su política de comercio internacional (ver a continuación). El Sucre llegó a ser el ancla del programa de estabilización en un modelo similar a los utilizados por otros gobiernos latinoamericanos. El Sucre fue devaluado en un 30 por ciento y el Banco Central intervino en el mercado para mantener el valor del Sucre (la tan llamada flotación sucia "dirty float"). La idea inicial fue la de reducir la brecha entre las tasas oficiales y de mercado a través de dichas intervenciones. El Banco Central, entonces, introdujo una banda explícita de tasas de cambio en enero de 1993, la cual unificó las tasas de cam-

bio. Una vez que la tasa de mercado se aproximaba al techo de la banda predeterminada, la cual estaba vinculada a la tasa de inflación, el Banco Central vendía dólares a través de las operaciones del mercado para mantener la tasa del sucre dentro de la banda.

La tasa de cambio real bilateral con los Estados Unidos (principal socio comercial del Ecuador) decayó, en promedio, en alrededor del 6,1 por ciento anual entre 1990 y 1995, a pesar de que ésta se recuperó ligeramente en 1995. Esta tasa, definida como la relación entre el precio de los bienes transables (precios al por mayor de los Estados Unidos) y los bienes no transables del Ecuador (precios al consumidor del Ecuador), multiplicada por la tasa de cambio nominal del mercado, mide los precios relativos entre los dos socios de comercio, expresados en términos de Sucres por Dólar.

Los cambios en la tasa de cambio real fueron causados por una combinación de cuatro factores (de acuerdo a un análisis econométrico reportado en el Volumen II): influjos de capital (presión hacia abajo), políticas de estabilización y reformas estructurales que no tuvieron credibilidad para una mayoría de ecuatorianos (presión hacia abajo), apertura de la economía a los mercados internacionales (presión hacia arriba) y reducción del déficit (presión hacia arriba). El efecto negativo de las primeras dos variables, abrumó los efectos positivos de las últimas dos y la tasa real de cambio declinó, en promedio, durante 1990-95. La modesta depreciación, en 1995, refleja una reducción de los influjos de capital con cierta tendencia a las fugas de capital.

La tasa de cambio real está subvaluada en por lo menos 20 por ciento, asumiendo que los influjos de capital pueden ser sustentables en el largo plazo, con un déficit en la cuenta corriente de cerca del tres por ciento, comparado con el déficit actual del cuatro por ciento. Esta conclusión está directamente relacionada con la falta de credibilidad en los programas de estabilización y de ajuste estructural del Gobierno, la cual se refleja en las tasas de ahorro e inversión relativamente bajas y el correspondientemente alto déficit de la cuenta corriente. En consecuencia, el Sucre está sobrevaluado en cerca de la misma cantidad que la tasa de cambio nominal de mercado, dado el déficit de la cuenta corriente del cuatro por ciento y la relación actual entre los precios de los bienes transables y no-transables.

La principal conclusión de este análisis es que la subvaluada tasa real de cambio es sintomática de problemas estructurales mucho más fundamentales en la economía. Esto significa que la devaluación del Sucre, por sí misma, únicamente contribuiría a una inflación mayor, a menos que se acompañe simultáneamente con reformas estructurales mucho más fundamentales y extensas. La reducción substancial de la inflación desde 1992 sugiere que las reformas básicas fueron implementadas por el Gobierno de Durán Ballén, pero las tasas de inflación aún relativamente altas sugieren que mucho más está todavía por hacerse. El rompimiento de la barrera para una inflación de únicamente un dígito no se producirá hasta que las restricciones fundamentales para ahorros e inversiones mayores sean removidas.

ESTABILIZACION Y REFORMAS FISCALES

El Gobierno de Durán Ballén implementó un programa de estabilización ambicioso brevemente después de su posesión en agosto de 1992. Después de años de una inflación crónica, el Gobierno enfrentó una tarea muy compleja y difícil, complicada aún más por el hecho de que simultáneamente se enfocó en la reducción y modernización del Estado, la liberalización de sus mercados financieros, mayor apertura de su economía al comercio internacional y reformas estructurales mucho más fundamentales y difíciles en la economía. En este sentido, los problemas que el Ecuador enfrentó fueron similares a aquellos que confrontaron otros países latinoamericanos al mismo tiempo, especialmente México, Argentina y Perú.

El programa de estabilización se enfocó en la reducción del déficit fiscal del Gobierno, a través de incrementos en los precios de corto plazo para los bienes y servicios públicos, y reformas estructurales de largo plazo que incluyeron la liberalización de los mercados de capital altamente subsidiados y la privatización de los servicios públicos ineficientes (ver a continuación). El Gobierno elevó el precio del Dólar (devaluando el Sucre en un 30 por ciento), los combustibles (los precios de la gasolina se elevaron en un 125 por ciento), la electricidad (las tasas se incrementaron en un 11 por ciento a finales de 1992 y en otro 50 por ciento en 1993) y otros bienes y servicios públicos (tales como las tarifas de riego y agua potable y otras cuotas). En algunos casos, notablemente en el de la gasolina, los precios se elevan automáticamente mediante la aplicación de una fórmula que está vinculada con los precios del mercado mundial. Estos incrementos de precios han generado substanciales ingresos para el Estado, que ahora son mayores que los ingresos que éste recibe por la venta del petróleo.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural interrelacionados asumieron el desafío de mejorar la eficiencia del Gobierno, en un intento de corregir la situación fiscal e incrementar el crecimiento del sector privado. El Gobierno pasó algunas nuevas leyes para implementar el programa de desarrollo. La Ley de Modernización del Estado, la Ley de Presupuestos del Sector Público y la Ley de Descentralización Administrativa proveen las bases legales para las reformas del sector público. También creó al CONAM, integrado por el Ministro de Finanzas y varios otros Ministros, para definir la estrategia y los procedimientos de todos los esfuerzos por modernizar al sector público, incluyendo programas de privatización y entrega de concesiones⁷. Bajo éstas y otras leyes complementarias (Ley de Presupuestos del Sector Público, Ley de Reforma de Impuestos, Ley de Aduanas, Ley de Mer-

⁷ El Banco Mundial, BID y USAID están individualmente proveyendo asistencia técnica al CONAM y a otras agencias gubernamentales para diseñar programas que ayuden a implementar estas leyes.

cados de Capital y Ley de Instituciones Financieras), el Gobierno ha reducido el número de empleos del sector público, ha otorgado autonomía a los gobiernos seccionales y locales y ha iniciado el proceso de privatización de algunas empresas públicas.

Conceptualmente, cualquier programa de estabilización tiene que tratar con dos asuntos fundamentales. Uno es el realizar ajustes estructurales apropiados, eliminando actividades que requerirían expandir la oferta de dinero. El segundo es el seleccionar un ancla de entre las tres variables monetarias principales (crecimiento en la oferta de dinero, la tasa de interés nominal y el tipo de cambio nominal) para intervenciones regulares y acciones del Gobierno, a fin de poder realinear así gradualmente las otras dos.

El Gobierno escogió el tipo de cambio nominal como el ancla de su programa de estabilización. En esencia, éste interviene en el mercado de Sucre a través del mecanismo de la banda para el cambio descrita anteriormente, como un intento para garantizar que la tasa de devaluación no exceda a la de inflación previa. Esto ha sido complementado mediante el monitoreo de la oferta de dinero.

Con este esquema, se deja que la tasa de interés nominal se ajuste libremente a las condiciones económicas cambiantes, como parte de la política de un mercado de capital liberalizado (ver a continuación). El programa de estabilización ha tenido relativo éxito. La tasa de inflación fue reducida desde un nivel de más del 50 por ciento hasta aproximadamente un 20 por ciento, a medida que el déficit fiscal declinó desde un 1,7 por ciento en 1992 a 0,4 por ciento en 1993 y a 0,2 por ciento en 1994. Mientras la tasa de cambio real ha bajado, el Sucre no parece estar significativamente sobrevaluado y la economía ha crecido más rápidamente que la población, aunque a tasas relativamente moderadas.

Sin embargo, existen señales de que el programa de estabilización está empezando a tambalearse, con la inflación estancada en el 20 por ciento. El déficit fiscal presentó presiones substanciales en marzo de 1996, y algunos analistas predijeron que podría elevarse a alrededor del tres por ciento en 1996. Existió también un fuerte desplazamiento hacia las cuentas en Dólares en 1995, en la medida en que los depósitos en Dólares se incrementaron del 15 por ciento al 25 por ciento de todos los depósitos, especialmente con agudos incrementos durante el último trimestre⁸. Las expectativas actuales son de que los incrementos recientes en el precio de las exportaciones del petróleo, de aproximadamente US\$2/barril,

⁸ Existió un rápido incremento en las cuentas de dólares a inicios de la administración de Durán Ballén, desde casi 0 hasta cerca del 13 por ciento en las cuentas en aproximadamente seis meses. Esto puede ser atribuido principalmente al hecho de que dichas cuentas fueron esencialmente restringidas bajo el anterior gobierno y proveyeron una conveniente garantía doméstica en contra de la que fue entonces relativamente rápida inflación. El salto, en más del cinco por ciento de puntos a finales de 1995, sugiere una reducción significativa reciente en el grado de credibilidad.

pueden resultar en un menor déficit para 1996, del uno al dos por ciento. Esto, sin embargo, sólo podría proveer un alivio temporal, dado que las desviaciones fundamentales todavía existen.

El resurgimiento de la inflación y del crecimiento del déficit presupuestario reflejan una confianza disminuida en el Sucre y escepticismo acerca del futuro de la economía. El principal problema parece ser el progreso relativamente limitado en la implementación de reformas estructurales más fundamentales, de largo plazo, especialmente la privatización de muchas empresas del sector público y la rehabilitación del programa de seguridad social. La consecuencia ha sido una reducción en el grado de confianza, imponiendo presión para la reducción de los ya inaceptablemente bajos niveles de ahorro e inversión, con algún resurgimiento de la presión inflacionaria y mayor erosión del Sucre.

UN SECTOR FINANCIERO SIN TRABAS

El Gobierno de Durán Ballén instituyó cambios estructurales significativos en el sector financiero después de 1992. Como parte de su paquete de reformas económicas, liberó la economía de la pesada intervención estatal a prácticamente una no intervención, a medida que el nuevo Gobierno salió considerablemente de las empresas de crédito dirigido y subsidiado. El sector de crédito generalmente respondió como se esperaba. Por primera vez en muchos años, la tasa de interés real en ahorros llegó a ser positiva y las fuerzas de mercado, antes que los intereses políticos, dirigieron los flujos de crédito.

Sin embargo, algunos problemas serios e inesperados han surgido en el proceso de ajuste a un régimen de mercado. Uno de ellos fue la estructura reguladora inadecuada que dio como resultado el que los bancos presten una proporción relativamente grande de sus portafolios en instrumentos a largo plazo (hasta de 175 días) a lo que ellos consideraron que fueron tasas de interés relativamente altas, mientras que tenían la mayoría de los depósitos en cuentas de corto plazo (hasta de 30 días). En efecto, las tasas de interés se incrementaron a niveles aún más altos hasta que las tasas de las cuentas de depósitos de corto plazo excedieran los réditos de los préstamos que fueron para plazos más largos. En este ambiente, varias instituciones financieras prominentes quebraron o fueron tomadas por el Banco Central. Esto podría haberse evitado si se hubiera implementado regulaciones más apropiadas para asegurar que únicamente una pequeña proporción del portafolio de los bancos fuera expuesta al riesgo proveniente de la divergencia entre los períodos y tasas de interés de los préstamos y los ahorros.

Un segundo problema relacionado, fue la fuga de capitales en 1995 y el subsecuente y rápido incremento en las tasas reales de interés, a un nivel increíblemente alto del 32,2 por ciento, con una diferencia de 11,7 puntos entre las tasas activa y pasiva. Este fue el resulta-

do principalmente de los problemas estructurales de base en la economía de niveles bajos de ahorro e inversiones. El incremento de la incertidumbre sobre la profundidad y alcance de las reformas estructurales más fundamentales, complicadas por el conflicto con el Perú y los problemas políticos con el Vicepresidente, precipitaron la fuga de capitales, lo cual condujo a tasas de interés más altas. Si los problemas estructurales hubieran sido mejorados, las tasas de interés no hubieran sido tan elevadas, a pesar de que en efecto habrían sido incrementadas. En todo caso, la estructura reguladora inadecuada condujo a la crisis del sector financiero, lo cual fue exacerbado por su intersección con los problemas estructurales básicos más fundamentales.

El Gobierno asumió también el desafío de modernización del BNF. Este heredó un gran número de préstamos que estuvieron en mora, o fueron incobrables; 3.950 empleados, demasiados para una operación eficiente, y tasas de interés que fueron un 20 por ciento de puntos menores que las de los bancos privados. El Gobierno redujo el número de empleados a 2.400, elevó las tasas de interés a niveles del mercado, puso límites a los préstamos, hasta US\$60.000, y buscó mejorar su eficiencia operacional. La tasa de interés se encuentra ahora con dos puntos porcentuales menos que en los bancos privados, la cual el Gobierno argumenta que es una tasa de mercado competitiva, debido a que el BNF tiene costos de administración menores que los bancos privados. Como resultado de los préstamos incobrables que heredó, el BNF nuevamente ha llegado a descapitalizarse. Una ley fue aprobada por el Congreso, en marzo de 1996, para nuevamente recapitalizar al BNF y perdonar algunos de los préstamos en mora. El Presidente vetó las secciones de la Ley que perdonaban las deudas, pero acordó la condonación de los intereses en mora de los préstamos a los pequeños agricultores y la recapitalización proveniente del presupuesto general y la venta de bienes.

MAYOR APERTURA AL COMERCIO INTERNACIONAL

La estructura de comercio internacional, todavía proteccionista, fue reducida aún más por el Gobierno de Durán Ballén, después de 1992, y la economía tuvo mayor apertura a la competencia internacional. Esto tuvo varias dimensiones, incluyendo la unificación de la tasa de cambio (discutida anteriormente), reducciones adicionales de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y la integración económica con los miembros de la Comunidad Andina.

En el sector exportador, las restricciones a las ventas agrícolas fueron removidas completamente. Esto facilitó grandemente la exportación de productos agrícolas tradicionales que estuvieron limitados por un largo tiempo bajo el concepto de que la demanda doméstica debía ser satisfecha primeramente. También fueron eliminados los impuestos directos e indirectos tales como el requerimiento de que el 15 por ciento de los ingresos de exporta-

ción debían ser depositados a la tasa de intervención y pagados en cuotas sin interés. También el Gobierno simplificó grandemente el procedimiento para obtener un permiso de exportación que actualmente requiere de un solo formulario.

En el área de importaciones, el Gobierno redujo las tarifas como parte de su proceso de integración a los mercados regionales e internacionales. También los procedimientos fueron acortados, con una reducción en el número y en el costo de permisos de importación, licencias y depósitos. El nivel de progreso para reducir las barreras a la importación es más limitado de lo que podría parecer, debido todavía a barreras no arancelarias al comercio exterior. Por ejemplo, el sector agrícola aún requiere un permiso previo de importación para la mayoría de importaciones, bajo las regulaciones del Banco Central y un permiso separado de sanidad en el caso de animales o plantas. Existe evidencia de que el Gobierno utiliza estos procedimientos para arbitrariamente rechazar o postergar la aprobación de importaciones. Los procedimientos de importación son demasiado complicados, involucrando muchos formularios y pasos que incluyen los dos permisos mencionados anteriormente, más un erróneamente llamado documento único de importación.

La Ley de Desarrollo Agrario garantizó la importación libre de impuestos de los insumos agrícolas, incluyendo semillas mejoradas, químicos, maquinaria y equipo. Más aún, las importaciones de tales insumos se supone que eran libres de cualquier autorización y exentas de cualquier tipo de impuestos. En la práctica, el Gobierno todavía requiere el cumplimiento de los permisos previos de importación, a pesar de la nueva Ley.

Hubo una consolidación substancial del proceso de integración económica internacional bajo el Gobierno de Durán Ballén. El Ecuador estableció acuerdos de libre comercio con Colombia (octubre de 1992) y Venezuela (febrero de 1993). También estableció una tarifa externa común con los miembros de la Comunidad Andina (con excepción del Perú) en 1995, continuando el trabajo de la Administración de Borja. El Ecuador actuó agresivamente para integrarse más a la economía mundial luego de que se unió a la OMC, en diciembre de 1995, lo cual indudablemente le daría un estímulo a su economía principalmente agrícola. Bajo este acuerdo, el Gobierno debe cambiar su estructura de tarifa preferencial, dentro de los plazos planificados, a la de la OMC para el año 2001. Finalmente, entró en un acuerdo bilateral con Chile.

El Gobierno adoptó una política de bandas de precios, en 1993, en un intento por estabilizar los precios de las importaciones y proteger los precios domésticos de las variaciones extremas en los precios internacionales. En 1995 adaptó su política de banda de precios a la del Pacto Andino y la aplicó a 13 productos, cubriendo más de 100 líneas arancelarias, consistente con Colombia y Venezuela, bajo un esquema común de bandas de precios. En la práctica, esto equivalió a añadir una tarifa suplementaria para incrementar el precio de importación al piso de la banda de precios (a pesar de que esto también podría ser una emisión

de impuestos para disminuir los precios internacionales al techo de la banda). La política de banda de precios enfrenta tres problemas. Primero, los productos ecuatorianos no han sido expuestos a tanta fluctuación de precios internacionales, debido a las barreras no arancelarias al comercio exterior, de manera que esto no ha sido en gran parte comprobado. Segundo, debido a que ésta es contra-cíclica, ha tendido a reducir los precios domésticos cuando los precios internacionales se están incrementando, lo cual ha contribuido a las reducciones en la tasa de cambio real. Finalmente, los acuerdos alcanzados con la OMC requieren que la banda de precios sea eliminada a más tardar para el año 2001.

Estos cambios en las políticas macroeconómicas han resultado colectivamente en un crecimiento substancial de las exportaciones, como se anotó anteriormente. La creación de nuevos mercados expandidos aparentemente ha sido mucho mayor que cualquiera de las exportaciones que fueron desviadas de los mercados tradicionales a sus nuevos socios de la Comunidad Andina. Estos cambios también han conducido a un mercado de exportaciones más diversificado. Por ejemplo, las exportaciones a los países de la ALADI se han elevado desde un 10,8 a un 17,4 por ciento del total. El porcentaje que va a Europa y Asia también ha aumentado, mientras que la participación para los Estados Unidos ha disminuido. Esta diversificación indica que el Ecuador ha sido capaz de tomar ventaja de las oportunidades de nuevos mercados. También refleja los cambios relativos en las tasas de cambio bilaterales entre los socios comerciales, y ajustes en las exportaciones del banano debido a las restricciones de la Unión Europea.

AJUSTES ESTRUCTURALES

El Gobierno de Durán Ballén anunció también un conjunto de reformas estructurales básicas que quiso implementar como un elemento esencial de su plan de estabilización y de desarrollo económico. Esto incluyó un ambicioso plan para privatizar elementos substanciales de las empresas públicas como un medio de incrementar la eficiencia y reducir los costos del Gobierno. Estuvieron incluidos el sector hidrocarburífero, electricidad, telecomunicaciones, agua potable, proyectos públicos de riego, provisión pública de insumos agrícolas principales, comercialización pública de productos agrícolas y el sistema de seguridad social. Estos objetivos, muy ambiciosos, probaron ser mucho más evasivos que la devaluación del Sucre y el incremento de los precios de los bienes y servicios provistos por el Gobierno.

Se ha realizado cierto progreso en cada una de estas áreas, pero no lo suficiente para tener un gran efecto sobre las ineficiencias considerables de estos sectores, las cuales están actualmente, con unas pocas excepciones, todavía substancialmente en manos del Gobierno. Quizás el mayor adelanto ha sido realizado en la privatización de las entidades públicas proveedoras de insumos agrícolas, aunque éstas constituyen un porcentaje pequeño del total. Una nueva ley de telecomunicaciones que privatizará a EMETEL, está justamente en

proceso de ser implementada para mediados de 1996. EMETEL se dividirá en dos compañías, la una en Guayaquil y la otra en Quito, con el 35 por ciento de las acciones de cada una disponible para inversionistas extranjeros. Aunque la legislación fue aprobada para autorizar la privatización de los sistemas públicos de riego, recién está empezando a ser implementada y tomará varios años para que se complete. Una nueva ley de electricidad fue aprobada a inicios de 1996, pero fue vetada por el Presidente debido a que diluía los elementos esenciales de las reformas propuestas, requiriendo tres años antes de que se pueda efectuar cualquier inversión privada; contenía una cláusula demasiado generosa para los trabajadores públicos desplazados y limitaba fuertemente la participación de los inversionistas extranjeros en lo relacionado con los derechos de propiedad y de administración. La privatización del sistema de seguridad social fue rechazada en una consulta, o referéndum, en 1995, y muy poco se ha hecho para reformar este sistema enormemente ineficiente que está dominado por más de 100 sindicatos del sector público.

Ha habido cierto progreso en el sector hidrocarburífero, bajo la nueva Ley de Hidrocarburos promulgada a finales de 1993. La Ley liberalizó los precios de la gasolina a nivel de consumidor y permitió la comercialización privada evidenciada por la presencia de nuevas estaciones modernas de servicio con marcas internacionales conocidas. También permitió la participación del sector privado en la exploración y producción. Sin embargo, PETROECUADOR y sus filiales son entidades gubernamentales que controlan la exploración y producción (PETROPRODUCCION), el refinamiento (PETROINDUSTRIAL), el transporte y los oleoductos (PETROTRANSPORTE) y la distribución y comercialización (PETROCOMERCIAL). Más aún, su fuerza laboral sindicalizada está todavía resistiéndose a los intentos de privatizar las funciones de PETROECUADOR, bajo la nueva Ley, a pesar de la necesidad obvia de incrementar el capital para la exploración, renovación de tecnología en los pozos de mayor antigüedad y para el mejoramiento del transporte.

La dificultad de resolver estos problemas estructurales fundamentales constituye el más serio desafío que enfrenta la economía ecuatoriana. Estos problemas condicionan las expectativas de los agentes económicos privados acerca del nivel de riesgo e incertidumbre en la economía y resultan en tasas de ahorro e inversión relativamente bajas. Por otro lado, el desmantelarlos impone incertidumbres y costos significativos sobre una amplia variedad de grupos con intereses especiales provenientes de los sindicatos laborales públicos, los jubilados del seguro social, pequeños agricultores, grupos indígenas, los cuales perciben que los costos serán mayores que los beneficios si los servicios públicos fueran privatizados. El amplio rango de las personas que serían afectadas por dichas reformas ha dificultado para que el Gobierno desarrolle un consenso político para el nivel requerido de reformas a las políticas. Puede ser que únicamente una severa crisis económica, tal como una hiper-inflación, pueda generar suficiente respaldo político para poder llevar a cabo las reformas fundamentales que se requieren tan urgentemente.

EFFECTOS DE LAS REFORMAS A LAS POLITICAS MACROECONOMICAS EN LA AGRICULTURA

El fracaso para implementar un programa de ajuste estructural con éxito ha tenido un efecto congelante en la respuesta de los agricultores a las políticas macroeconómicas. Durante 1990-1995, los precios de los cultivos de importación y exportación más importantes del Ecuador decayeron en términos reales, mientras que los precios mundiales se elevaban. Casi el 60 por ciento de la disminución en los precios reales de los cultivos se debió a la reducción en la tasa real de cambio, de acuerdo a un análisis de la descomposición de los precios en el Volumen II. A su vez, la reducción en la tasa real de cambio fue causada, en parte, por el escepticismo con respecto a los programas de ajuste estructural y de estabilización, resultando en una dolarización de la economía y fugas de capital.

La reducción de las barreras al comercio exterior, conjuntamente con la política de banda de precios, también contribuyeron a la disminución en los precios reales de los productos agrícolas. El mismo análisis determinó que, a excepción de la leche y el pollo, los cuales fueron altamente protegidos, casi toda la recuperación en los precios internacionales fue eliminada por las reducciones en las tarifas y protecciones disminuidas provenientes de la aplicación de la banda de precios. La banda de precios resultó en disminuciones en los precios domésticos debido a su naturaleza contra-cíclica. Esto incrementa la protección cuando los precios internacionales son bajos y la disminuye cuando los precios internacionales son altos, como ha sido el caso durante los últimos cinco años. El porcentaje de disminución en los precios reales, debido a estos factores, varió del 5 al 44 por ciento.

En consecuencia, los problemas estructurales fundamentales en la macroeconomía y la reducción en las barreras al comercio han tendido a limitar y restringir la respuesta de los agricultores a otras reformas políticas sectoriales y macroeconómicas. Las tasas de crecimiento moderadamente rápidas en la exportación agrícola y el desempeño relativamente bueno de la agricultura, pudieron haber sido aún mejores con un mayor progreso en los programas de ajuste estructural.

IV.4. REFORMAS A LAS POLITICAS SECTORIALES EN LA AGRICULTURA

El Gobierno de Durán Ballén desarrolló un plan de acción para las reformas a las políticas en la agricultura, que fue anunciado por el Ministerio de Agricultura en un seminario realizado en Quito el 9 de noviembre de 1992 (ver MAG, *Lineamientos de Políticas para el Sector Agropecuario 1992-96*). La matriz de políticas propuesta tenía seis elementos principales. Primero, el MAG recomendó básicamente el mismo conjunto de reformas a las políticas macroeconómicas revisadas en la Sección IV.3. Esta posición pública de un Ministerio sectorial respaldó fuertemente las reformas macroeconómicas que estaban siendo imple-

mentadas por el Ministerio de Finanzas y el Banco Central. Estas reformas también demostraron un entendimiento claramente sofisticado del proceso de desarrollo histórico del Ecuador, a través del reconocimiento del rol discriminador de las políticas macroeconómicas del pasado como una de las mayores restricciones limitantes al crecimiento del sector agrícola. Segundo, la matriz de políticas enfatizó la necesidad de fortalecer substancialmente la base agrícola como la segunda restricción importante que enfrenta la economía agrícola. La matriz de políticas anunciada por el MAG incluyó otras cuatro reformas claves: (a) un sector agrícola basado en el mercado, con eliminación de controles de precios y empresas públicas y mayor protección al consumidor; (b) administración sostenida de los recursos naturales, especialmente la tierra y el agua, a través de una mayor dependencia en las fuerzas del mercado, con un desplazamiento hacia un rol más normativo y regulador del gobierno; (c) mejoras en la base de datos agrícola (incluyendo un censo agrícola y una encuesta a los hogares rurales) y en la capacidad para su análisis, y (d) mayores derechos de propiedad privada para la tierra agrícola. Como la siguiente discusión demuestra, el nuevo Gobierno emprendió esta agenda con gran vigor y éxito substancial. A pesar de que las reformas en algunas áreas no han sido tan rápidas como se esperaba, las bases substanciales para continuar progresando se encuentran claramente establecidas, las que, junto con las reformas macroeconómicas discutidas anteriormente, auguran un futuro favorable.

MEJORAS A LA BASE CIENTIFICA AGRICOLA

Han habido varios logros importantes, especialmente durante los dos últimos años, lo cual provee las bases para un optimismo cauteloso sobre las mejoras en la base científica para la agricultura y la productividad agrícola. Se encuentran incluidos algunos cambios a las políticas, los cuales principalmente afectaron al INIAP y a la investigación de las universidades; se empezó a reformar el sistema de transferencia tecnológica, y un importante proyecto de asistencia técnica (Proyecto de Modernización de Servicios Agropecuarios-PROM-SA), financiado por el BID y el Banco Mundial, fue creado para ayudar a implementar las reformas a las políticas.

Investigación agrícola pública autónoma. Al INIAP se le otorgó autonomía administrativa y financiera el 22 de julio de 1992, a finales de la Administración de Borja. Esto alivió de alguna manera sus restricciones de presupuesto y de salarios y le permitió también mejorar su organización y la estructura de su personal. También le confirió una mayor flexibilidad en la administración del Instituto.

La Administración de Durán Ballén anunció que el dos por ciento del PIBA debía ser entregado del presupuesto gubernamental para la investigación agrícola, el primer valor de la lista recomendada por el estándar internacional del uno al dos por ciento. El financiamiento del INIAP se incrementó en aproximadamente un 50 por ciento en 1994, para alcanzar su

máximo nivel en 13 años, de US\$5,6 millones, o 0,4 por ciento del PIBA, y los gastos públicos y privados excedieron el 0,5 por ciento. Más de la mitad del financiamiento de 1994 fue generado por el INIAP a través de la venta de semillas (principalmente palma africana), las cuales son producidas en sus fincas. Esto ha tendido a desplazar el énfasis de su misión de investigación y no es efectiva en relación a los costos, ya que en éstos la mano de obra no está considerada. Desafortunadamente, datos preliminares de 1995 indican que los incrementos no fueron sustentables, ya que el financiamiento del INIAP decayó a cerca del 0,3 por ciento del PIBA. Esto ocurrió principalmente debido a que el INIAP tuvo que devolver los ahorros en el presupuesto proveniente de la reducción de su personal al Ministerio de Finanzas, en parte debido a problemas de presupuesto que empezaron a surgir. Sin embargo, los fondos prestados del Banco Mundial y del BID para el PROMSA deben inyectar los fondos urgentemente necesitados durante 1996 para ayudar al Ecuador a desplazarse hacia el estándar mínimo para el año 2000.

El INIAP incrementó los niveles salariales a una base mensual de US\$750 para PhDs y US\$450 para Masters en 1994, encontrándose estos salarios aún en efecto. El INIAP también instituyó un sistema de incentivos bajo el cual paga a sus investigadores un bono o les impone una sanción (pago por productividad). En la práctica, los Masters y PhDs del INIAP pueden ganar hasta US\$1.500 y US\$2.000 mensuales a través de asignaciones bajo contrato de su personal con otras entidades, y mediante los bonos de productividad. El INIAP utiliza su propia escala salarial, que es modestamente más alta que la del sector público, aunque el Ministerio de Finanzas requiere que la Institución pague las sumas adicionales de los salarios más altos de los fondos generados internamente. En consecuencia, el INIAP está cautivo en un círculo vicioso; no puede elevar los salarios a niveles competitivos, a menos que lo haga con sus recursos internos. Pero si lo hace, debe reducir las operaciones de investigación o desviarse más de sus esfuerzos dirigidos a generar ingresos internos, lo cual debilita su misión central de investigación.

El INIAP redujo su personal excesivo, bajo la Ley de Modernización, de 640 a 391 empleados durante 1994 y 1995. A finales de 1995, el Instituto tuvo 153 empleados en su personal administrativo y 238 en su personal técnico, una relación aún relativamente alta del personal de apoyo frente al personal de investigación. La combinación del personal técnico fue cambiada en favor de empleados con mayor educación; 191 de los 238 poseen títulos universitarios. Estos incluyen 4 PhDs y 64 Masters, superior al nivel bajo de un PhD y 49 Masters en 1989. Más aún, seis personas están estudiando para obtener títulos avanzados (tres PhDs y tres Masters) y 19 universitarios están preparando sus tesis con el liderazgo del INIAP.

El INIAP ha delineado mayormente su enfoque de investigación. Implementó un programa de investigación más concentrado, con 12 programas nacionales que abarcan 20 cultivos y 7 programas de investigación interdisciplinarios. Desde entonces, ha refinado aún

más su enfoque y, a finales de 1995, tuvo 11 programas nacionales, incluyendo la agro-silvicultura, y 5 departamentos interdisciplinarios nacionales⁹. La nueva organización del INIAP refleja un conjunto más enfocado de prioridades y constituye un importante adelanto sobre la colección de programas de investigación de tipo temporal que habían evolucionado en respuesta a presiones políticas durante los años ochenta.

Al INIAP se le entregó una dotación de fondos de S/.20.000 millones como parte del proceso de autonomía. El gobierno acordó pagar esta cantidad completamente para 1995, pero hasta finales del año ha pagado únicamente S/.10.400 millones, ligeramente más de la mitad de lo que había prometido. Esto constituye un paso importante hacia un mayor y más sostenido apoyo al presupuesto del INIAP, a pesar del atraso en realizar dichos pagos. Las regulaciones forzaron al INIAP a invertir los fondos en bonos del Estado, los cuales rinden menos que la tasa de inflación, de manera que el balance principal está siendo desgastado. Si este problema fuera resuelto, la dotación podría crecer a aproximadamente US\$9,0 millones en 1997, si los pagos de capital pendientes fueran realizados a tiempo. Además, si el INIAP pudiera vender sus bienes de capital no necesarios para la investigación y retener los ingresos de la venta, sus fondos podrían crecer hasta US\$20,0 millones para el 2000. Los intereses provenientes de un fondo de esta magnitud podrían contribuir significativamente al presupuesto del INIAP. Sin embargo, bajo la Ley de solidaridad actual, cualquier ingreso proveniente de dichas ventas debería revertir al Estado.

Fortalecimiento de gremios para la investigación del sector privado. El Gobierno intentó incrementar el nivel de participación del sector privado en la investigación agrícola, a través del fortalecimiento de gremios¹⁰. Como se anota a continuación, el Gobierno tuvo éxito en conseguir la aprobación de la Ley de Creación de los Fondos de Desarrollo Gremial Agropecuario, referida de aquí en adelante como la Ley Gremial, la cual habría provisto una fuente de financiamiento por grupos de productos. Desafortunadamente, sus elementos esenciales fueron obviados por un subsecuente cambio en la Ley, existiendo pocos incentivos para los agricultores para ayudar al fondo de investigación agrícola.

Mayor participación de las Universidades. La matriz de políticas del MAG para la base científica agrícola incluyó el fortalecimiento de un número de facultades agrícolas y escuelas técnicas. El Gobierno recientemente proveyó de fondos a la ESPOL y CENAIM pa-

⁹ Los programas nacionales incluyen: arroz, cacao y café, raíces y tubérculos, maíz, banano y plátano, producción animal, legumbres, soya, cereales menores, frutas y agro-silvicultura. Los cinco departamentos interdisciplinarios nacionales incluyen: sanidad vegetal, manejo del suelo y del agua, recursos genéticos y biotecnología, bromatología y calidad y planificación economía y biometría.

¹⁰ No existe información confiable sobre el nivel actual de las inversiones privadas en la investigación agrícola.

ra llevar a cabo programas de investigación en la producción de camarones. También el proyecto PROMSA ayudará a las universidades seleccionadas a involucrarse más en la investigación.

Como resultado del apoyo del CONUEP y de otros fondos, las universidades han desarrollado pequeños grupos con capacidad de investigación bajo el apoyo substancial de los agricultores locales y sus asociaciones. Las universidades también han desarrollado programas de extensión y difusión relacionados con el servicio a la clientela local. Han llegado a ser cada vez más agresivas en la búsqueda de contactos y apoyos financieros de otras fuentes, incluyendo agencias internacionales, a medida que el respaldo del CONUEP se redujo a inicios de los años noventa. Las universidades representan una base modesta de apoyo regional del sector privado a la base científica agrícola.

Privatización de los servicios de extensión. El MAG inició un programa experimental en 1993 para probar la viabilidad de utilizar proveedores privados que extiendan nueva información técnica a los agricultores. El programa estuvo basado en la experiencia anterior con PROTECA, un proyecto financiado por el BID para mejorar los servicios de investigación y extensión, y la consecuente necesidad de revisiones al modelo de extensión. En el programa piloto, ocho gremios o asociaciones de productores proveyeron servicios privados de extensión a los miembros y a otros agricultores dentro de sus áreas, con un subsidio parcial del Gobierno durante los dos primeros años. Los resultados de estos programas no fueron uniformes con algunos desempeñándose muy bien y otros pobremente.

Como parte de un plan de reorganización, y basado en los resultados de estas actividades, el MAG eliminó sus programas nacionales de arroz, algodón, café, cacao, sanidad animal y sanidad vegetal a finales de 1995. Esto lo hizo anticipándose a una aplicación más extensiva de la estrategia del sector privado para la transferencia de tecnología, bajo el proyecto PROMSA. También consolidó los programas nacionales separados de sanidad animal y vegetal en el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuario, SESA, en febrero de 1995. SESA es una agencia semi-autónoma que proveerá algunos servicios al sector privado, cobrando una tarifa, y acreditará profesionales privados que prestarán la mayoría de los servicios de sanidad animal y vegetal del Ecuador.

El Proyecto PROMSA. El Gobierno de Durán Ballén ha obtenido apoyo del Banco Mundial y del BID, a través del Proyecto PROMSA, para ayudar a implementar reformas en programas del sector público y privado de investigación, extensión y difusión, y programas de educación superior. También un préstamo complementario del BID (Programa Sectorial Agropecuario) está ayudando a delinear y reorganizar al MAG y a mejorar la administración de los programas de investigación y extensión. Estos cambios a las políticas y apoyos financieros internacionales asociados, proveen una base sobre la cual una nueva base agrícola moderna está empezando a construirse.

El PROMSA (US\$65,5 millones, con US\$14,5 millones financiados por el Gobierno) tiene tres componentes: (a) investigación agrícola (US\$24 millones), (b) transferencia de tecnología (US\$27,5 millones) y (c) sanidad animal y vegetal (US\$14,0 millones). El acuerdo del préstamo se firmó a inicios de marzo de 1996, y la implementación del proyecto se espera que se realice a inicios del período del nuevo Gobierno.

El propósito del Componente de Investigación Agrícola del PROMSA es el de fortalecer el sistema de investigación nacional y vincular a los agentes del sector público y privado en un sistema más coherente. Este componente está subdividido en tres subcomponentes: (a) un programa competitivo de US\$7.5 millones para propuestas conjuntas de investigadores del sector público y privado; (b) un programa competitivo de donaciones para el intercambio de investigación y educación entre instituciones agrícolas, nacionales e internacionales afines, de US\$7.5 millones, y (c) financiamiento de US\$6.5 millones para el fortalecimiento del INIAP.

El objetivo general del Componente de Transferencia de Tecnología, es el de ayudar a realizar la transición de la dependencia de los servicios públicos de extensión, pobremente organizados y descoordinados, hacia un sistema privado de extensión y transferencia de tecnología. Este componente se divide en dos subcomponentes: (a) Grupos de Transferencia de Tecnología (GTT), enfocado en 150.000 grandes agricultores y (b) Programa de Transferencia Empresarial (PATE), enfocado en 90.000 agricultores con pequeñas propiedades. Los agricultores grandes pagarán por los servicios en una escala ascendente, mientras dure el PROMSA, hasta que lleguen al 100 por ciento de los costos a la terminación del proyecto. Los pequeños agricultores de escasos recursos también pagarán parte de los costos de los servicios que recibirán de los proveedores del sector privado hasta un 50 por ciento de los costos a la terminación del proyecto. Se espera que los pequeños agricultores se gradúen del PATE para que participen en los GTT a finales del proyecto. Se calcula que el proyecto apoyará directamente a 28.400 productores y a otros 60.000 indirectamente, durante su vigencia.

El objetivo del Componente de Sanidad Animal y Vegetal del PROMSA es el de contribuir a mayores niveles de productividad mediante servicios técnicos mejorados en sanidad animal y vegetal. Este componente fortalecerá a la nueva institución semi-autónoma, SESA. El PROMSA proveerá apoyo para: (a) entrenamiento de corto y largo plazo de su personal; (b) asistencia técnica internacional en disciplinas específicas; (c) laboratorio, oficina y equipo de biblioteca; (d) laboratorio y puestos de control, y (e) vehículos.

MERCADOS Y PRECIOS LIBERALIZADOS

Los precios al consumidor tuvieron menor control en 1994, con la aprobación de la Ley Reformativa de la Ley de Desarrollo Agropecuario. Esta Ley revocó los títulos de la

Ley de Defensa al Consumidor que autorizaban los controles de precios. Los mercados para los productos agrícolas se encuentran ahora libres de control y los precios son determinados por la ley de la oferta y la demanda. Existen incidentes aislados donde las autoridades han intentado controlar los precios aunque éstos son raros.

Los precios al productor están relativamente libres del control del gobierno, con excepción de aquellos sujetos a las compras de la ENAC y la banda de precios discutida anteriormente. Durante la Administración de Borja, la agencia pública de comercialización, ENAC, todavía compraba arroz y otros cereales directamente y los almacenaba en bodegas de propiedad del Gobierno en un intento de sostener los precios de los agricultores. Los precios sustentados fueron predeterminados y calculados sobre las bases de los costos de producción.

El Gobierno de Durán Ballén arrendó los servicios de almacenamiento y comercialización de la ENAC a las asociaciones de productores y otros, y requirió que la ENAC realice sus compras en la Bolsa de Productos, aún novata, con precios de compra basados en el techo de la banda de precios. En vez de comprar cantidades físicas, la ENAC compraba Certificados de Depósito (Cds). Este sistema tiene problemas inherentes, ya que introduce inestabilidad en el mercado antes que convertirse en una fuerza estabilizadora. Esto ocurre en la medida en que la ENAC ofrece comprar a un precio determinado administrativamente lo cual distorsiona el proceso natural de formación de precios en la Bolsa de Productos. También, sus compras y ventas pueden influenciar, y en efecto influncian, en la formación de precios.

La ENAC ha manejado sus transacciones y su autoridad muy pobremente. En agosto de 1995 había acumulado Cds que totalizaban más de un millón de quintales de arroz en cáscara, más de la mitad del inventario nacional en ese tiempo. Entonces, increíblemente, vendió la cantidad total en un día, en septiembre de 1995, a través de la Bolsa de Productos, la cual aparentemente no tuvo regulaciones adecuadas o la voluntad de negar dicha venta. Esto, por sí solo, introdujo una distorsión importante en el mercado del arroz, a través de una entidad pública cuyo propósito principal era el de amortiguar al mercado de las fluctuaciones de precio extremas y promover una comercialización metódica. ENAC aceptó pagos en Cds por arroz pulido para facilitar las exportaciones proyectadas de arroz. El arroz fue almacenado principalmente en pequeñas bodegas de campo que habían sido habilitadas por las grandes almaceneras. Este sistema de almaceneras estuvo bajo el control de la Superintendencia de Bancos, la cual garantizó a los oficiales de la ENAC sobre la integridad de los Cds. Sin embargo, el proceso regulador del sistema bancario fracasó al verificar la existencia de arroz de algunos de los Cds que la ENAC aceptó como pago¹¹.

¹¹ La Bolsa de Productos verificó por sí misma mediante inspección la calidad del producto, pero no verificó cantidades.

Desafortunadamente, muchos de los Cds no fueron respaldados por el arroz almacenado y a la ENAC se le dejó con grandes pérdidas. Consecuentemente, el sistema de Cds para sustentación de precios fue grandemente desacreditado y los errores en el proceso regulador de los bancos quedaron al descubierto. La Superintendencia de Bancos, desde entonces, ha suspendido la práctica de permitir que las grandes almaceneras habiliten a las bodegas del campo.

Finalmente, el Gobierno intentó asistir a las asociaciones de productores para que jueguen un papel más intenso en los mercados agrícolas y en la investigación. En noviembre de 1994 se emitió la Ley Gremial. Esta Ley proveía un sistema obligatorio de gravamen, no menor al 0,5 por ciento del precio de venta de cada uno de los productos para todos los agricultores. El fondo podría ser utilizado por el gremio para programas de comercialización, adelantos tecnológicos y apoyo crediticio, y constituyó un instrumento importante para involucrar al sector privado más directamente en actividades que habían sido principalmente de dominio del sector público. Desafortunadamente, la nueva Ley fue anulada por la Ley Reformativa e Interpretativa, en abril de 1995, a medida que grupos poderosos con intereses creados evitaron el pago del gravamen. La revisión especificó que el gravamen fuera obligatorio únicamente para aquellos que se habían unido al gremio voluntariamente y no para todos los agricultores. Esto tuvo el efecto devastador de eliminar no solamente la posibilidad de los fondos, sino también de reducir fuertemente los incentivos para asociarse a los gremios debido al problema del polizante (free-rider).

PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

El Gobierno también se embarcó en una campaña para privatizar o eliminar una serie de empresas estatales que estuvieron involucradas en la comercialización de productos y en los factores agrícolas de la producción. Remató la mayoría de las bodegas a nivel de consumidor de ENPROVIT en favor de sus empleados, cuyo número fue reducido de 1.612 a 50, entre 1992 y 1996. PRONAMEC fue cerrada administrativamente, FERTISA fue vendida, EMADÉ fue terminada y sus bienes de capital están en proceso de venta. Los programas nacionales de producción de los cultivos de cacao, café, algodón y arroz fueron también clausurados. Sin embargo, EMSEMILLAS, que tiene cerca de la mitad del mercado de semillas del Ecuador, todavía está controlada por el MAG y el BNF, que tienen la mayoría de las acciones de esta compañía mixta. También el Programa Nacional de Café fue convertido en una entidad quasi-gubernamental (COFENAC) y se mantuvo el Programa Nacional del Bano. Los servicios de sanidad animal y vegetal fueron combinados en el SESA, con el mandato de recuperar los costos de sus servicios. Finalmente el INERHI fue terminado, aunque el CNRH lo reemplazó y tres corporaciones regionales de desarrollo fueron establecidas simultáneamente.

El MAG redujo el número de empleados del sector público, de 19.254 a 8.777, entre 1992 y 1996, en un substancial esfuerzo por apoyar los programas de modernización y de reforma fiscal del Gobierno. Sin embargo, el presupuesto de 1996 requerido por el MAG es mayor que el presupuesto de los últimos años, asumiendo la inflación de cerca del 20 por ciento. El presupuesto de 1996 refleja un desplazamiento significativo hacia las inversiones, en comparación con presupuestos anteriores, los cuales eran principalmente para salarios y operaciones de apoyo a una inflada burocracia. La mayoría de los incrementos se encuentra en los presupuestos de la CDG y del CRM para proyectos de los recursos hídricos.

MERCADOS DE TIERRAS MAS EFICIENTES

El Gobierno de Durán Ballén estableció mayores derechos para la propiedad privada de la tierra, y mercados de tierra más abiertos como uno de sus principales objetivos incluidos en las reformas a las políticas agrícolas. Los propietarios de la tierra llegaron a estar cada vez más preocupados, durante 1991 y 1992, sobre el patrón de invasiones de tierra y las consecuentes ventas forzadas y divisiones de las grandes propiedades de tierra, que fueron estimuladas y que se llevaban a cabo bajo las políticas del Gobierno de Borja. También estuvieron concientes de que la agricultura colectiva y comunal era relativamente improductiva, como ocurrió en otros lugares del mundo. Como resultado, apoyaron las modificaciones a la Ley para garantizar el respeto por los títulos existentes (por ejemplo, eliminar las invasiones de tierras y las ventas forzadas), facilitar la compra de las tierras, permitir la división y la propiedad individual de tierras mantenidas en forma comunal o en cooperativas y simplificar y actualizar el catastro rural y los registros de la tierra.

Antecedentes. Desde inicios de la reforma agraria, a comienzos de los noventa, existieron dos tendencias principales. Primero, las más grandes propiedades privadas fueron parceladas en unidades privadas más pequeñas. Segundo, las tierras del Estado fueron convertidas en propiedades comunales. La creciente presión sobre la tierra condujo a subsecuentes divisiones a través del tiempo, de manera que la tensión en el acceso a la tierra se incrementó. Estimuladas por las políticas populistas del Gobierno de Borja, las invasiones de las propiedades privadas se incrementaron durante 1988-1992, con algunas de la pocas grandes propiedades privadas que quedaron para ser divididas mediante las ventas forzadas. Sin embargo, la realidad fue que los conflictos de tierras fueron cada vez más entre pequeños agricultores que utilizaban la Ley de Reforma Agraria, seriamente obsoleta, para pelear entre ellos sobre los restos de lo que en algún tiempo constituyeron las haciendas del país. Como resultado, no solamente los grandes propietarios y sus asociaciones, sino también las organizaciones tales como la FENOC empezaron a cuestionar la viabilidad de la Ley Agraria.

El desencanto con la Ley de Reforma Agraria también se debió a los niveles relativamente bajos de productividad de las propiedades comunales y cooperativas de producción.

Una evidencia de esto es que los miembros de las comunas y cooperativas han optado por el control privado de la tierra. En Cayambe, cantón de la provincia de Pichincha, por ejemplo, la mayoría de la tierra formalmente designada como comunal ha sido dividida en parcelas privadas informales. Dicha parcelación de la tierra ha ocurrido sin la intervención del gobierno y fuera de los procesos legales establecidos. Esta tendencia es también típica en las tierras comunales del Perú.

Reformas legales en los derechos de propiedad. Una serie de reformas a los derechos de propiedad de la tierra fueron codificadas con la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario, la cual fue emitida a mediados de 1994. Con un acentuado apoyo de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona (la cual opera en la Sierra Central y del Norte), un proyecto para la nueva Ley Agraria fue presentado en el Congreso en diciembre de 1992. Este proyecto languideció hasta que el Presidente envió otra versión al Congreso, en 1994, con la designación de económicamente urgente, lo cual requería que el Congreso actúe dentro de 15 días. La legislación fue derrotada en su forma original, pero el proceso de debate había empezado y el Congreso aprobó una versión revisada unas pocas semanas después, la cual fue convertida en Ley, con la firma del Presidente, el 14 de junio de 1994.

La promulgación de la nueva Ley expuso una serie de controversias, resultando en un paro general del sector campesino durante el verano de 1994. Los líderes campesinos se quejaron de que ellos no habían sido consultados para la formulación de la nueva Ley. El Presidente Durán Ballén designó una comisión presidencial, integrada por proponentes de las nuevas medidas y líderes campesinos para que recomienden modificaciones a la Ley. Las modificaciones recomendadas, en consenso, por la comisión, fueron relativamente insignificantes y fueron adoptadas en la Ley Reformatoria de Desarrollo Agropecuario, expedida el 15 de agosto de 1994. La presión demográfica local fue reinstalada como base para la expropiación de tierras; sin embargo, cualquier expropiación fue muy difícil bajo la nueva Ley. La responsabilidad por la adjudicación de tierras y conflictos de las Cortes Civiles fue devuelta al INDA, aunque el derecho de apelación a estas Cortes se mantuvo. En esencia, las reformas fundamentales aprobadas por el Congreso fueron propuestas por la Comisión.

La nueva Ley tiene varias características innovativas. Primero, el INDA fue creado para reemplazar al IERAC, pero con una discreción substancialmente menor en la resolución de disputas de tierra y con la opción de apelación a las Cortes Civiles. El INDA también debe vender las tierras del Estado a precios determinados por la DINAC, antes que a través de remates como la administración había propuesto originalmente. Segundo, las bases para la expropiación fueron fuertemente reducidas, con compensaciones a pagarse en dinero efectivo, al valor determinado por la DINAC. Tercero, los mecanismos para desalojar a los intrusos de las tierras invadidas fueron establecidos. Cuarto, las tierras comunales y cooperativas pueden ser divididas en parcelas privadas dependiendo del voto de las dos terceras partes de sus miembros, a pesar de que la Ley de Comunas de 1937 no fue derogada. Quinto,

las concesiones del agua son transferidas automáticamente con la venta de la tierra, aunque deben ser registradas en el CNRH y pueden ser inscritas en los Registros de Propiedad locales

Impactos de la nueva ley. A pesar de que no se ha efectuado una transición completa hacia un sistema de tenencia privada de la tierra, la nueva Ley ha tenido varios efectos saludables y constituye una fuerte base para el desarrollo viable de un mercado de tierras rurales en el Ecuador. En primer lugar, ha existido una virtual reducción de las invasiones de tierras y sólo unas pocas expropiaciones desde que la Ley fue aprobada. Los costos asociados con los dos casos de expropiación que el INDA manejó en 1995 fueron tan altos, que es muy improbable que el número de expropiaciones se eleve en el futuro próximo (en un caso el costo ascendió a US\$11.538 por beneficiario). En segundo lugar, existe evidencia directa de que varias comunas y cooperativas que involucran a miles de personas en la Sierra y en la Costa han decidido cambiarse al derecho de propiedad privada de la tierra. Sin embargo, la información es limitada a unos pocos casos, sin una base de datos a nivel nacional disponible, y esto puede o no puede representar el comienzo del desmantelamiento de las comunas y cooperativas. Un impedimento a la implementación de este aspecto de la Ley de Desarrollo Agrario, es la Ley de Comunas de 1937, la cual tiene ocho requerimientos específicos para vender o subdividir las tierras comunales, incluyendo la aprobación por parte del MAG/DDC. El DDC ha utilizado estos requerimientos como una excusa para micro-administrar la privatización de las tierras comunales. No se conoce cómo estos requerimientos burocráticos anacrónicos han restringido la privatización de las tierras comunales bajo la nueva Ley. Finalmente, existe evidencia de que los agricultores están registrando en el CNRH la transferencia automática de las concesiones del agua que ocurren con la venta de la tierra, como se requiere. También están voluntariamente registrando sus concesiones de agua existentes y las adquiridas, vía compra de la tierra, en los Registros de Propiedad cantonal, como está autorizado en la nueva legislación.

ADMINISTRACION MEJORADA DEL RIEGO Y DE LOS RECURSOS HIDRICOS

Un substancial esfuerzo por racionalizar el conjunto de problemas institucionales, legales, económicos y sociales en el subsector de recursos hídricos, se inició en el Gobierno de Durán Ballén, en 1992, como parte de su conjunto más comprensivo de reformas a las políticas para el sector agrícola. Se incluyeron reformas para: (a) mejorar la estructura institucional y legal para la administración de los recursos hídricos del Ecuador, con mayor autonomía regional a través de las CRDs, y una supervisión nacional más definida a través del recientemente creado CNRH, adscrito administrativamente al MAG; (b) dar mayor seguridad y derechos transables de propiedad privada del agua; (c) privatizar los sistemas de riego públicos, incrementar las tarifas del riego y mejorar la recuperación de sus costos, y (d) mejorar la administración global de los recursos hídricos a nivel de las cuencas hidrográfi-

cas y de los ríos. El MAG obtuvo un préstamo del Banco Mundial, de US\$20,0 millones, para ayudar a implementar estas políticas a través de un proyecto de asistencia técnica y entrenamiento internacional (Proyecto de Asistencia Técnica- PAT). También el BID está proveyendo asistencia técnica, a través de su préstamo para el Programa Sectorial Agrícola, para llevar a cabo estudios de la estructura institucional y legal del sector de recursos hídricos y realizar recomendaciones para futuros refinamientos.

El Gobierno de Durán Ballén también inició un ambicioso plan para modernizar el sector de la electricidad (incluyendo la hidroelectricidad) y los subsectores del agua potable. Estos esfuerzos, liderados por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, respectivamente, se enfocaron en la privatización de los servicios, incremento de las tarifas y eliminación de los subsidios. Este esfuerzo de reforma política tendió a sobreponerse a aquel del MAG/CNRH, el cual comprende la administración de todos los recursos hídricos. Esto crea la pregunta de si se debería entregar al CNRH una posición supra-ministerial en vez de que se lo adscriba al MAG.

El Gobierno de Borja hizo poco para mejorar la administración de los recursos hídricos. Durante su administración, y siendo consistente con su modelo general de desarrollo económico, se adhirió al concepto obsoleto de un substancial rol del Gobierno en el desarrollo, diseño, construcción y operación de proyectos hídricos. Se insistió en el mantenimiento de los derechos públicos de propiedad del agua (los cuales fueron grandemente inejecutables). Continuó realizando inversiones en proyectos públicos de riego como panacea al fracaso de las políticas del pasado, antes que en la finalización y mejoramiento de la eficiencia de los sistemas existentes. Finalmente, ignoró el conjunto de reformas a las políticas del agua, de orientación al mercado, que está siendo adoptado por otros países latinoamericanos, notablemente Chile y México. La Administración de Borja tomó pasos temporales y muy limitados para enfrentar los problemas más obvios. Empezó a incrementar el valor del riego altamente subsidiado, las tarifas de electricidad y del agua potable para mejorar la recuperación de sus costos en 1991 y comienzos de 1992. Esto, sin embargo, fue parte de un intento general por resolver el déficit fiscal recurrente antes que una reforma de políticas para la administración mejorada de los recursos hídricos.

Estructura nacional revisada para la política y coordinación de los recursos hídricos. El CNRH fue establecido a finales de 1994, por Decreto Ejecutivo No. 2224 (25 de octubre de 1994), bajo la Ley de Modernización y subsecuentes reformas Nos. 2516 (febrero 1995) y 3195 (octubre 1995). El CNRH está integrado por los Ministros de: Agricultura (riego), Energía y Minas (hidroelectricidad), Desarrollo Urbano y Vivienda (agua potable), Finanzas y Crédito Público (aprobación de financiamiento) y la Secretaría General de Planificación (CONADE-aprobación de proyectos), con tres de cualquiera de ellos constituyendo el quórum. En consecuencia, los miembros del CNRH garantizan una coordinación a nivel nacional a través de los diferentes Ministerios, los cuales tienen subunidades substancial-

mente involucradas en el desarrollo y administración de los recursos hídricos. Este Consejo reemplaza al INERHI, que fue disuelto. El CNRH debe formular y definir las políticas de todos los recursos hídricos continentales del Ecuador, incluyendo la aprobación de un plan nacional de riego y de control de inundaciones de todos los proyectos hídricos, funciones en las que el INERHI fracasó. También debe realizar las funciones normativas reguladoras de planificación y coordinación de todos los aspectos relacionados con la administración de los recursos hídricos, incluyendo el manejo de cuencas hidrográficas, prioridades de inversión, recuperación de costos y usos competitivos del agua. Finalmente, debe administrar los derechos y las concesiones del agua de la nación.

Una parte modesta del PAT del Banco Mundial está utilizándose para fortalecer al CNRH a fin de que lleve a cabo su misión central. Se encuentra incluida la asistencia técnica para ayudar al CNRH a desarrollar un estudio de base y una estrategia para el desarrollo y manejo a nivel nacional de los recursos hídricos. El estudio evaluará la situación de los recursos hídricos y su administración, examinará el perfil de las demandas rurales y urbanas que están emergiendo y establecerá estrategias de mediano y largo plazo, incluyendo prioridades de inversión públicas y privadas. Ayudará a definir la agenda del CNRH y de las CRDs, a medida que éstas realizan la transición de sistemas de riego principalmente de operación pública hacia un enfoque primario más general en el desarrollo y administración de los recursos hídricos. El estudio de estrategias complementará el análisis institucional y legal que se está realizando bajo el Programa de Préstamo Sectorial Agrícola del BID.

Incrementada responsabilidad regional en la administración y desarrollo de los proyectos. La responsabilidad en la identificación, desarrollo, construcción, administración y operación de los recursos hídricos se cambió del nivel nacional al nivel local, como parte del proceso de reforma institucional. Tres nuevas CRDs fueron creadas: CORSINOR (Sierra del Norte), CORSICEN (Sierra Central) y CODELORO (Provincia de El Oro), para proveer de una cobertura nacional al desarrollo de los recursos hídricos, conjuntamente con las cuatro CRDs ya existentes (CEDEGE, CRM, CREA y PREDESUR), las cuales ya estuvieron considerablemente involucradas en el desarrollo y la operación de proyectos de riego y de propósito múltiple dentro de sus regiones respectivas. Los límites de las nuevas y las ya existentes CRDs están confinados estrechamente a las principales cuencas hidrográficas para facilitar el manejo metódico de las cuencas de los ríos principales. A las CRDs les fueron concedidas tres responsabilidades generales que anteriormente le pertenecieron al INERHI: (a) conservación del medio ambiente; (b) control de contaminación de los recursos hídricos, y (c) desarrollo y administración de proyectos hídricos e infraestructura. Los sistemas de riego del ex-INERHI fueron transferidos a las CRDs, sobre bases temporales, hasta que las políticas para la transferencia eventual de dichos sistemas a las asociaciones privadas de usuarios del agua (AUAs) fueran desarrolladas e implementadas.

La clara división de funciones entre el CNRH, para la política y coordinación a nivel nacional, y las CRDs, para el desarrollo de programas, es apropiada y debería hacer a cada

conjunto de instituciones más efectivo. En esencia, la composición del CNRH, que abarca el riego, la hidroelectricidad, el agua potable, el manejo de cuencas hidrográficas, el control de inundaciones y la calidad de las aguas, debería garantizar que todos los grupos de interés a nivel nacional tengan voz en la formulación y coordinación de las políticas de los recursos hídricos. En la práctica, la Secretaría del CNRH no ha alcanzado la madurez suficiente para garantizar una coordinación nacional en la administración de los recursos hídricos. La delegación de responsabilidad a las CRDs para la administración del proceso de desarrollo de los proyectos debería ayudar a asegurar mejores decisiones para las inversiones, tanto del sector público como del privado. Así mismo, la transferencia de los sistemas de riego públicos a los grupos privados de usuarios del agua debería garantizar mejores decisiones administrativas.

Transferencia de los sistemas públicos de riego a las asociaciones de usuarios del agua. El segundo elemento importante de la nueva matriz de políticas para el sector agrícola anunciado por los nuevos líderes del MAG en agosto de 1992, fue la privatización de los sistemas públicos de riego. Esta política se enfoca en ayudar a las CRDs a transferir la operación y mantenimiento, y eventualmente el derecho de propiedad, de los sistemas públicos de riego a los agricultores organizados como AUAs privadas, y en desplazar la responsabilidad de las nuevas inversiones al sector privado, el cual mantiene una superficie de tierra bajo riego, cerca de cuatro veces más que el sector público. Los objetivos son: reducir los gastos gubernamentales, mejorar la recuperación de costos e incrementar los ingresos a nivel de finca. Esta reforma constituyó un elemento integral del compromiso del Gobierno de introducir reformas políticas para la agricultura bajo el préstamo sectorial agrícola del BID. La mayor parte del PAT del Banco Mundial se está orientando a la privatización de los sistemas públicos de riego, a través de su transferencia a las AUAs, trabajando estrechamente con las CRDs. El objetivo no es solamente transferir los sistemas públicos de riego a las AUAs, sino también fortalecer la capacidad de las CRDs para trabajar con el sector privado y manejar la administración de los recursos hídricos.

El CNRH se encuentra en la etapa final de implementación de su plan para transformar la faz del riego público, a través de la amplia transferencia de los sistemas públicos al sector privado. El Banco Mundial/PAT proveerá asistencia técnica y entrenamiento para ayudar a transferir completamente hasta 30 sistemas públicos a las AUAs durante los próximos cuatro años, o aproximadamente la mitad de todos los proyectos públicos del país. Se han seleccionado tres firmas consultoras para que provean asistencia técnica y se espera que estén en Ecuador a mediados de 1996. Cuatro sistemas públicos, (Patate, García Moreno, Quimiag y Ambato-Huachi-Pelileo) ya han sido transferidos formalmente, bajo acuerdos entre el CNRH y las respectivas AUAs, y la transferencia de otras dos (Cebadas en Chimborazo y Milagro en Guayas) están en proceso, en un programa piloto especial patrocinado por el CNRH.

Mayores derechos de propiedad privada del agua. El Gobierno de Durán Ballén propuso también que los derechos de propiedad privada transables del agua sean restablecidos en la legislación propuesta, la cual fue enviada al Congreso en Diciembre de 1992 como parte de su propuesta original de reformas a la tenencia de la tierra. La reforma a la Ley de Aguas fue integrada en la versión final de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, la cual establece que las concesiones del agua sean transferidas automáticamente con la tierra a los nuevos propietarios con la presentación del título de tierras. En consecuencia, mientras hubo cierto movimiento hacia mayores derechos de propiedad privada del agua, el intento se detuvo con la falta de derechos de propiedad en las concesiones del agua las cuales pudieron ser vendidas y compradas independientemente de la tierra.

El Gobierno, en abril de 1996, se encontraba analizando la necesidad y las bases para expandir los derechos de propiedad privada del agua. El reporte de un grupo de consultores del BID propone cambios a la Ley de Aguas existente, incluyendo la extensión de los derechos de propiedad privada en las concesiones del agua. El reporte proveerá las bases para presentar la nueva legislación al Congreso en concordancia con los acuerdos con el BID.

Privatización del Sector Eléctrico. La Administración de Durán Ballén propuso reformas significativas a las políticas del subsector eléctrico, las cuales incluían la privatización de los servicios públicos de generación y de distribución, liberalización de los precios, eliminación de subsidios, a través de tarifas incrementadas, y mayores recuperaciones de los costos y reducción de los déficits fiscales, a inicios de su administración. Las tarifas fueron elevadas en septiembre de 1992 y en julio de 1993 desde niveles relativamente bajos y altamente subsidiados. Los precios de la electricidad se aumentaron en términos reales en el 11 por ciento, en promedio, durante 1991 y 1992, y en aproximadamente un 50 por ciento entre 1992 y 1993. Las tarifas no se incrementaron en 1994 y la presión política impidió al gobierno implementar un planificado incremento de los precios en marzo de 1995. Como resultado de esto, la tarifa promedio real decayó en un 19 por ciento entre 1993 y 1994. Las tarifas para los usuarios industriales y comerciales fueron más altas que los costos de producción de electricidad, con la brecha existente ampliándose aún más durante 1992-1994. Las tarifas para los usuarios residenciales también se incrementaron, pero fueron más bajas que los costos de producción, de manera que los usuarios residenciales recibieron un subsidio cruzado cada vez mayor proveniente de los usuarios industriales y comerciales.

Los subsidios fueron reducidos debido al incremento en las tarifas. El subsidio neto (sin contabilizar los subsidios cruzados) antes del incremento de las tarifas en 1992 se estimó que era de US\$335,1 millones anuales. Después del incremento, en septiembre de 1992, éste decayó a US\$204,5 millones, sobre bases anuales, y a únicamente US\$146,4 millones después del incremento de julio de 1993. Sin embargo, el subsidio total no decayó tan fuertemente entre 1992 y 1994, debido a un incremento dramático en la cantidad de los subsidios cruzados a los hogares provenientes de los usuarios industriales/comerciales, los cua-

les se elevaron de US\$9,3 millones a US\$48,3 millones. Como resultado, el subsidio total en 1994 todavía fue de US\$194,7 millones.

El Gobierno de Durán Ballén propuso una nueva Ley de Régimen del Sector Eléctrico para implementar un conjunto más amplio de cambios a las políticas orientadas al mercado para reestructurar y privatizar el subsector eléctrico, incluyendo la hidroelectricidad. Una nueva Ley fue promulgada, finalmente, por el Congreso a inicios de 1996, pero fue substancialmente más débil que aquella propuesta por la Administración. Esta autorizaba la venta de los servicios de generación eléctrica al sector privado, pero únicamente después de tres años. También permitía al sector privado poseer hasta un 39 por ciento de las acciones, dejando, efectivamente, al sector público a cargo de la operación de los servicios. Continuaba con subsidios cruzados bajo los cuales los hogares son subsidiados por la industria y comercio. Finalmente, proveía pagos inusualmente generosos para los trabajadores que fueron forzados a renunciar. Debido a estas deficiencias, la Ley fue vetada por el Presidente a mediados de marzo de 1996 y no se la tratará nuevamente durante su Administración.

Mejoras en la administración del agua potable. El Gobierno implementó también un importante conjunto de reformas al desarrollo y administración del agua potable y alcantarillado. Se incluye una clara división de mano de obra entre los niveles nacionales y locales del gobierno, tarifas y recuperación de costos incrementados, mayor dependencia en las fuerzas del mercado para la administración de los sistemas del agua y la privatización de varias funciones. Estas reformas siguen el mismo patrón anotado en los subsectores de riego e hidroelectricidad y han sido desarrolladas en el contexto de una amplia matriz de políticas económicas. El Gobierno ha obtenido apoyo del Banco Mundial para ayudar a implementar su nueva matriz de políticas, a través del Proyecto de Modernización del Sector del Agua Potable y Saneamiento.

La responsabilidad para definir las políticas, normas y estándares, y regular los sistemas de agua potable es concedida a la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental-SSA del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como la máxima autoridad del país. Toda la responsabilidad del desarrollo, manejo, operación y recuperación de costos de los sistemas de agua potable ha sido transferida a 197 municipalidades, 21 consejos provinciales y cuatro corporaciones regionales de desarrollo. Una nueva política de tarifas requiere una completa recuperación de todos los costos de operación, mantenimiento e impactos ambientales de los sistemas del agua potable, con alguna recuperación de los costos de capital cuando las comunidades contribuyan con mano de obra a través de mingas u otros mecanismos para apoyar la construcción de un sistema. La nueva política también estimula la participación del sector privado en la operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, a través de alternativas que varían desde contratos de servicio hasta contratos de administración, arriendos mercantiles, concesiones de largo plazo, privatización completa de los sistemas públicos, empresas mixtas públicas y privadas, asociaciones de usuarios del agua de la comunidad (reformas similares a las del subsector de riego).

UNA MEJOR BASE DE DATOS Y CAPACIDAD ANALITICA

El MAG ha estado mejorando la base de datos agrícolas y su capacidad para el análisis económico y la formulación de políticas desde mediados de los años ochenta. Este esfuerzo ha sido respaldado por USAID, a través de su Proyecto de Reorientación del Sector Agropecuario, y ha incluido el desarrollo de una base de datos computarizada, el fortalecimiento de la capacidad de análisis de las políticas del MAG y apoyo a IDEA para llevar a cabo actividades de diálogo de políticas.

Estos esfuerzos fueron reforzados por el Gobierno de Durán Ballén, con un continuo apoyo de USAID. El Ministerio estableció una Subsecretaría de Políticas y de Inversiones Sectoriales, la cual se enfocó en la importancia de la capacidad analítica y de la información a través de las Direcciones para el Análisis de Políticas, Comercio Exterior e Información Agrícola.

Mejores datos y análisis. Las inversiones substanciales del pasado y el mayor énfasis desde 1992, han resultado en una base de datos mucho mejor y una capacidad analítica más potente. La Dirección de Información Agrícola ha mejorado considerablemente la base de datos, la cual es actualmente computarizada y mantenida sobre bases objetivas y sistemáticas en coordinación con el INEC. El MAG produce reportes regulares de precios y perspectivas y estudios de políticas de alta calidad, a través de su rejuvenecida Subsecretaría de Políticas. El progreso en esta área es significativo, en comparación con la virtual falta de capacidad a mediados de los ochenta.

Nuevo censo agrícola. Un censo agrícola se llevará a cabo en 1997-1998, según el acuerdo entre el MAG y el Banco Mundial de 1996, sobre un proyecto de US\$16 millones. El Gobierno pidió inicialmente dicho apoyo a inicios de 1993, pero tramitaciones burocráticas retrasaron la aprobación de esta importante actividad. El acuerdo provee financiamiento para el diseño del censo durante 1996-97, con una meta programada para iniciar el censo a finales de 1997 o a inicios de 1998.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La conclusión principal de este estudio es que se han registrado progresos substanciales en la matriz de políticas que afectan a la agricultura, especialmente desde 1992. El Gobierno de Durán Ballén ha iniciado con éxito un conjunto comprensivo de reformas a las políticas macroeconómicas y sectoriales, las cuales han mejorado significativamente la estructura de incentivos para la agricultura y verdaderamente para la economía en general. El alcance y profundidad de las reformas a las políticas son impresionantes por sí mismas, como lo es la cantidad de asistencia externa, la cual el Gobierno ha gestionado para ayudar a realizar esta crítica transición. Los logros significativos son aún más impresionantes cuando uno considera que la mayoría de reformas fueron implementadas por medio de cambios a las leyes dentro de un proceso democrático, o a través prerrogativas administrativas bajo las leyes existentes. Simultáneamente, el Gobierno ha tenido que enfrentar los desafíos económicos y políticos y las distorsiones introducidas por la guerra no declarada con el Perú y el escándalo asociado con el ex-Vicepresidente. Uno puede únicamente especular sobre cuanto más se podría haber logrado si estos eventos, en su mayoría externos, no hubieran ocurrido. De cualquier manera, es probable que la historia trate más bondadosamente al Gobierno de Durán Ballén que las actuales críticas de quienes están interesados principalmente en beneficios políticos de corto plazo antes que en evaluaciones objetivas.

El Gobierno emprendió un complejo y extremadamente difícil desafío que aceptó a medida que trató tardíamente de alcanzar a sus países vecinos más progresistas, desafío que debe ser considerado dentro del intento de evaluar la efectividad de las reformas a las políticas. El Gobierno intentó simultáneamente: (a) estabilizar la inflación crónica; (b) implementar reformas estructurales profundas (tales como la privatización de los sectores de electricidad y de energía, liberalización de los mercados financieros y racionalización del sistema de seguridad social); (c) reducir el tamaño del Gobierno e incrementar su eficiencia; (d) abrir la economía a la competencia internacional; (e) eliminar las intervenciones del Estado en los mercados agrícolas, y (f) modernizar el sector agrícola (y otros sectores productivos). Este fue un conjunto de reformas extremadamente difíciles de implementar concurrentemente. Por ejemplo, Chile, el cual redujo con éxito la inflación del 20 por ciento a únicamente 8 por ciento durante los años noventa, abrió su economía al comercio internacional 20 años más temprano y liberalizó sus mercados de capital a finales de los ochenta.

El diagnóstico optimista de las amplias reformas a las políticas y el mejoramiento de incentivos debe ser condicionado a la realidad de que algunas de las reformas no han estado en efecto mucho tiempo, mientras que otras son inadecuadas o están incompletas. Quizás el problema más serio es que varias reformas acaban de ser implementadas y no ha habido mucho tiempo para que tengan impacto en el desempeño económico. Otras se han diluido, debido a la oposición política, y aunque son mejores que las que existieron, aún están lejos de lo que se necesita. Las razones para la lentitud en la implementación o falta de fi-

nalización de las reformas son complejas y están relacionadas con la inercia burocrática tanto del Ecuador como de las agencias internacionales de préstamos que están proporcionando recursos para ayudar a implementar las reformas, y con la fricción normal de un proceso democrático. No obstante, las bases para una economía competitiva más moderna han sido considerablemente generadas a través de los esfuerzos extraordinarios de funcionarios civiles altamente dedicados. El reto para el nuevo Gobierno será el de consolidar y refinar las reformas a las políticas, de manera que la marcha hacia el crecimiento económico sea acelerada.

V.1. RECOMENDACIONES PARA LAS REFORMAS MACROECONOMICAS

Las reformas a las políticas macroeconómicas han sido relativamente exitosas, como se evidencia por la reducción de la inflación a cerca del 20 por ciento, y las rápidas tasas de crecimiento en la cantidad y diversidad de las exportaciones de los sectores productivos. A pesar de esto, existe evidencia de problemas que están surgiendo con las reformas estructurales bastante lentas y superficiales, que vienen a constituir las restricciones principales para el incremento del ahorro doméstico e inversiones y para la reducción de la inflación. Otros problemas tienden a ser menos urgentes y requieren refinamientos en las políticas para resolverlos.

ACCELERAR LA ESTABILIZACION PROFUNDIZANDO LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y FISCALES

Uno de los problemas básicos que enfrenta el Ecuador, es que la gente no cree que las políticas de estabilización tendrán efectividad, debido a que las reformas estructurales más fundamentales no han sido implementadas tan amplia y profundamente como se requiere. Votando con sus chequeras, los ciudadanos se han cambiado a cuentas en Dólares en el Ecuador; las fugas de capital se han iniciado y el Sucre ha tendido a estar sobrevaluado. Existe una creciente presión inflacionaria debido al aumento en los gastos gubernamentales, a menos que la elevación de los precios del petróleo provean una solución de corto plazo al problema¹². Como consecuencia, se ha acentuado la realidad de ahorros domésticos e inversiones bajas, y el déficit en la cuenta corriente debe ser financiado con capital costoso de corto plazo y cada vez más por la vía de préstamos gubernamentales externos.

¹² Una parte de la creciente incertidumbre puede ser debida a la proximidad del cambio de gobierno, pero es más probable que obedezca a problemas estructuralmente más fundamentales.

El problema fundamental es la naturaleza lenta y el alcance limitado de las reformas estructurales. Se ofrecen tres recomendaciones específicas:

Privatizar completamente al sector eléctrico. El fracaso del Congreso para aprobar una reforma más liberal para el sector eléctrico ha introducido una substancial incertidumbre en la economía y ha ayudado a desacreditar el programa de ajustes estructurales. La continuación de los subsidios de la electricidad, de casi US\$200 millones por año, no es sustentable sin tasas de inflación relativamente altas. También, los recortes regulares fueron un drenaje substancial de la economía y probablemente redujeron la tasa de crecimiento significativamente en 1995. Los ecuatorianos necesitan entender que el mantenimiento de un sector público eléctrico ineficiente, es una restricción importante al progreso económico. La nueva Administración y Congreso necesitan aprobar una nueva ley eléctrica con los lineamientos propuestos originalmente, dentro de unos pocos meses después de su posesión.

Racionalizar el sistema de seguridad social. El Ecuador debería cambiarse hacia un sistema de seguridad social basado en el ahorro (contribuciones definidas) antes que en un sistema basado en impuestos (beneficios definidos). El sistema actual constituye otro drenaje importante de la economía, debido a que impone impuestos a los recursos de la generación productiva más joven y los transfiere a la generación de mayor edad, jubilada y mayormente improductiva. Un mejor modelo debe requerir que la generación más joven ahorre para su jubilación futura. Esto simultáneamente conducirá a mayores tasas de ahorro y a una inflación reducida, lo cual tendrá un efecto de refuerzo por sí mismo y fomentará el desarrollo del mercado de capital. Aquellos con ingresos fijos se beneficiarán a medida que la inflación disminuya y los futuros jubilados serán propietarios de sus propias cuentas antes que tener que depender de transferencias inter-generacionales bajo condiciones económicas que son completamente impredecibles. La transición a un sistema de seguridad social basado en el ahorro antes que en los impuestos requerirá varias décadas y, por lo tanto, ambos sistemas necesitarán ser mantenidos simultáneamente. Sin embargo, la introducción de la reforma a la política, proveerá signos importantes a los inversionistas internacionales de que el Ecuador es serio acerca de las reformas estructurales y empezará a generar ahorros domésticos. Si esta reforma fuera promulgada por el nuevo Gobierno, conjuntamente con la privatización del subsector eléctrico y la continuación de la privatización de otros servicios públicos, la tasa de inflación debería disminuir a menos del diez por ciento dentro de dos o tres años, si el resto de cosas permanece igual.

Modificar el código laboral. El Código Laboral necesita ser racionalizado para reflejar la realidad de una economía abierta y moderna. Este Código es gravado con costosos requerimientos de compensación que están más allá de la productividad de muchos trabajadores, tales como cuatro salarios mensuales extras, incrementos de costo de vida, vacaciones pagadas, etc. Estas utópicas regulaciones tienen el efecto de segmentar el mercado laboral y de favorecer a los pocos que se encuentran bajo su protección, mientras que limitan aguda-

mente la generación de empleo, de acuerdo al estudio de pobreza del Ecuador del Banco Mundial de 1994. La alta incidencia de pobreza es parcialmente debida, al menos, a la generación reducida de empleo debido a los inflados costos laborales asociados con la ley laboral grandemente obsoleta. Los ecuatorianos pobres tienen mucho por ganar al modernizar las leyes laborales del país. También, esta reforma estructural inducirá considerablemente a la confianza de los inversionistas y ayudará a reducir la inflación.

Continuar con los otros esfuerzos de privatización. El próximo Gobierno debería continuar con la privatización de los servicios gubernamentales que se encuentran actualmente en camino. La transferencia de los sistemas públicos de riego a las AUAs debería ser fuertemente respaldada y otros servicios públicos, tales como la producción y distribución petrolera (la familia PETROECUADOR) y semillas (EMSEMILLAS) deberían ser privatizados. El Gobierno debería salirse de las actividades de provisión de los servicios que pueden ser ofrecidos por el sector privado. Este debería, sin embargo, proveer control regulador y normativo fuerte y de apoyo a todos los mercados, especialmente a aquellos con características especiales (mercados financieros), con significativas tendencias monopolizadoras (banano) y aquellos que involucran a los recursos naturales (especialmente agua, madera y petróleo).

MANTENER LA TASA DE CAMBIO NOMINAL COMO ANCLA DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACION Y DE REFORMA ESTRUCTURAL

El próximo Gobierno debería continuar anclando su programa de estabilización a la tasa de cambio nominal. La tentación para devaluar al Sucre podría ser significativa, pero debe ser resistida. En lugar de esto, el Gobierno debería enfocarse en incrementar la tasa doméstica de ahorro, a través de la profundización y ampliación de los ajustes estructurales. Debería señalarse claramente que la devaluación del Sucre, por sí sola, no será beneficiosa y solamente puede resultar en un incremento de la inflación y erosión del progreso del programa de estabilización. Dichas reformas estructurales, si ellas son substancialmente creíbles, inducirán influjos de capital y llevarán a un menor déficit en la cuenta corriente de alrededor de dos al tres por ciento, lo cual es sustentable en el largo plazo. Esto, a su vez, conduciría a cierta apreciación de la tasa real de cambio de 10 al 20 por ciento, consistente con el nivel de déficit sostenible. Tal resultado sería un signo de bienvenida de que la economía está respondiendo a las reformas estructurales más fundamentales.

REFINAR LAS REFORMAS A LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR

Los aspectos fundamentales de la reforma al comercio exterior han sido generalmente implementados con buen éxito. Existen varios refinamientos que necesitan realizarse a las

actuales políticas de comercio, las cuales mejorarán la competitividad del Ecuador y facilitarán la transición, en total cumplimiento con los acuerdos de la OMC, a una economía abierta y competitiva. Se realizan cinco sugerencias:

Introducir tarifas específicas en vez de ad-valorem. Esta recomendación enfrentará varios problemas inherentes al sistema tarifario ad-valorem, incluyendo la subfacturación o sustitución durante los embarques, importación durante la cosecha, importación de partes en vez del total (carne de pollo); la inherente dificultad de valorar los bienes cuyos precios son volátiles, e importaciones provenientes de países fuera de la OMC. Tarifas específicas deberían ser establecidas para cada clase, por ejemplo, por tonelada de pollo y de partes de pollo, por temporada y por la membresía o no de la OMC. La tarifa específica no requerirá información de precios para cobrar el valor total de la tarifa, debido a que éste será establecido sobre una cantidad específica por unidad, por ejemplo US\$75/tonelada.

Eliminar las barreras no-arancelarias al comercio exterior. El requerimiento del Banco Central de una aprobación formal previa del MAG para todas las importaciones agrícolas debería ser eliminado, debido a que se utiliza arbitrariamente para rechazar la importación de productos agrícolas, en violación de los acuerdos con la OMC. Una mejor alternativa sería el aplicar tarifas temporales específicas para desestimular las importaciones durante la época de cosecha (por ejemplo, US\$37/tonelada métrica de arroz desde enero hasta marzo y de US\$75/tonelada métrica desde abril hasta diciembre). También los permisos para cumplir con los requerimientos sanitarios no deberían ser utilizados como una base para el control de importaciones. Mientras que dichos permisos parecen ser utilizados principalmente como una manera para informar a los importadores de los requerimientos, la aprobación no es automática y los permisos pueden ser rechazados. SESA necesita proveer requerimientos y restricciones sanitarias a los importadores a nivel mundial y delegar responsabilidad para la verificación de la fumigación, contenidos y otros requerimientos para los verificadores en el puerto de origen. SESA debería enfocarse en las inspecciones en los puertos ecuatorianos para asegurar el cumplimiento y garantizar que los productos que ingresen al país no están contaminados. La eliminación de las barreras no arancelarias al comercio exterior expondrá mucho más a la agricultura ecuatoriana a la disciplina de la competencia internacional y ayudará a inducir progresos necesarios en la eficiencia.

Aplicar las existentes estructuras de incentivo para incrementar las exportaciones agrícolas. El Ecuador necesita aplicar más agresivamente las existentes leyes y regulaciones al comercio exterior para superar el sesgo en contra de las exportaciones inherentes a su economía agrícola todavía altamente protegida. Estos reglamentos básicamente permiten que el exportador sea reembolsado, o que no pague tarifas sobre los insumos que forman parte de un producto que es entonces reexportado. Se incluyen: importación libre de impuestos de bienes con la obligación de exportar una cantidad equivalente después de su procesamiento (*Ley Aduanera, Artículo 27C Perfeccionamiento Activo*) e importación de mercade-

ría idéntica en lugar de los bienes que fueron importados con impuestos y después exportados con algún procesamiento o utilizados en la producción de otras exportaciones (*Ley Aduanera, Artículo 34, Reposición con Franquicia Aduanera*). También la provisión de reembolso de la Ley necesita ser utilizada más agresivamente para mejorar la competitividad de las exportaciones. Estos regímenes trabajan mejor cuando se permite la substitución entre la mercadería doméstica y la importada, evitando, en realidad, la necesidad de mantener inventarios separados y permitiendo que las exportaciones sucedan antes que las importaciones.

Reemplazar la banda de precios con tarifas específicas. El próximo Gobierno debería acelerar el proceso de salida de la banda de precios y reemplazarla con las equivalentes tarifas específicas. El sistema de banda de precios tendrá que ser de cualquier manera eliminado completamente para el año 2001, con la primera etapa a ser implementada en 1998, en cumplimiento de los acuerdos con la OMC. Por ejemplo, las importaciones de arroz de abril a diciembre en 1996 podrían ser fijadas en US\$75/tonelada el cual podría ser reducido a US\$66/tonelada en el 2001 (estos son los resultados de aplicar la tarifa máxima del AEC del 20 por ciento a los niveles techo y piso de la actual banda de precios, respectivamente). Es de interés del Ecuador el trasladarse a un sistema de tarifas específicas tan pronto como sea posible. La banda de precios ha tendido a discriminar en contra de la agricultura a medida que ésta ha mantenido bajos los precios domésticos, mientras que los precios internacionales estuvieron elevándose. También, ha existido poca necesidad de amortiguar las fluctuaciones de precios debido a que los precios mundiales han estado incrementándose y las barreras no arancelarias al comercio no han expuesto al Ecuador a los precios internacionales, con excepción del caso de la soya. Finalmente, el fracaso con la ENAC sugiere que las intervenciones estatales para estabilizar los precios del arroz están predestinadas a fallar. Sería mucho mejor para el gobierno el cambiarse hacia un rol normativo y regulador antes que intervenir directamente con el apoyo de precios. La aceleración del proceso de eliminación del mecanismo de banda de precios no solamente que dará mayor credibilidad a los miembros de la OMC, sino que reforzará el proceso de reformas estructurales.

Realizar recargos específicos en exportaciones tradicionales. Los cobros por las exportaciones de banano y café deberían ser cambiados de un sistema sobre bases ad-valorem a uno sobre bases específicas. Esto reducirá la distorsión en la formación de precios que existe actualmente, debido a que el Gobierno es forzado a introducir un precio referencial para establecer la suma que será recargada al café y al banano. El recargo específico (por ejemplo, US\$0.03/caja de banano) rendirá los mismos ingresos pero no distorsionará la formación del precio. Un recargo absoluto similar debería ser realizado por la Bolsa de Productos en las ventas de cacao, antes que un recargo porcentual. Esto hará que el cobro de ingresos sea independiente del nivel de precios.

CONTINUAR CON LAS REFORMAS DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

La liberalización de los mercados financieros es un elemento de la reforma estructural que ha tenido relativamente éxito, a pesar del incremento de corto plazo en las tasas reales de interés, la gran diferencia entre las tasas de ahorro y de préstamo y la cadena de fracasos de los bancos y de otras entidades financieras. Las tasas reales de interés son positivas por primera vez en años, lo cual ha inducido algunos influjos de capital. Los mercados financieros están empezando a funcionar eficientemente, eliminando los agentes de pobre desempeño y ejecutando su función de asignador de los recursos. Las distorsiones que están siendo reveladas por las altas tasas de interés, constituyen problemas fundamentales asociados principalmente con las limitadas reformas estructurales. Existen, sin embargo, tres aspectos de los mercados financieros donde son necesarias futuras reformas y refinamientos en las políticas:

Reorganizar al BNF como una caja privada de crédito rural. El próximo Gobierno debería reenfocar al BNF para movilizar los ahorros rurales como parte de su programa de reformas estructurales. El BNF es usualmente el único servicio bancario en la mayoría de las áreas rurales y presenta una oportunidad para servir a las necesidades de los habitantes rurales. El Gobierno debería reestructurar las sucursales rurales del BNF en un conjunto de uniones de crédito rural antes que intentar venderlas o clausurarlas. Estas podrían ser definidas como instituciones privadas sin fines de lucro y gobernadas por sus propios miembros, con énfasis en la movilización de los ahorros rurales, haciendo préstamos a los agricultores y como un mecanismo de ingreso u otros pagos de transferencia a la gente rural. Los principales bancos urbanos del BNF podrían ser configurados como bancos de redescuento para canalizar líneas de crédito a la agricultura a través de bancos comerciales y del propuesto conjunto de uniones de crédito rurales, o ser totalmente privatizados. El BNF ha requerido de varias recapitalizaciones de los fondos públicos a través de su historia y se encuentra en proceso de ser recapitalizado nuevamente (en aproximadamente US\$200 millones) debido a préstamos subsidiados de hace varios años. Los ecuatorianos necesitan darse cuenta de que el retornar a los préstamos subsidiados beneficia principalmente a los grandes agricultores. Un mejor modelo es el de proveer un sistema de incentivos de ahorros rurales que ayudarán a reducir la inflación.

Mejorar las regulaciones. El marco regulador que gobierna las prácticas y procedimientos bancarios necesita ser estudiado y modificado como sea necesario y ser aplicado consistentemente para garantizar la operación metódica de los mercados financieros. Con una visión retrospectiva, está claro que la liberación de los mercados financieros tuvo lugar con un control demasiado reducido por parte del Gobierno, ya sea debido a que el marco regulador fue inadecuado o porque éste no fue aplicado apropiadamente. La cadena de quiebras y fracasos debido al hecho de que algunos bancos aseguraron la mayor parte de sus préstamos a largo plazo y a tasas de interés que terminaron siendo bajas, no hubiera sucedi-

do con una regulación apropiada. Al revisar y corregir el marco regulador, el rol importante del Gobierno como el guardián del sector financiero debería ser el tema principal. Una mayor libertad privada en los mercados financieros requiere de regulaciones públicas más inteligentes y eficientes para proteger a los ahorristas e inversionistas de involuntarias consecuencias por malas decisiones administrativas.

Ampliar el rango de instrumentos de depósitos. El Ecuador debería considerar la factibilidad de añadir depósitos reajustables a su rango de instrumentos de depósito. Esto podría haber ayudado a evitar la dolarización de la economía a medida que la gente cuestionó las políticas económicas fundamentales. Mientras algunos argumentan que dichos instrumentos son inflacionarios, el caso chileno sugiere lo contrario. Chile redujo su tasa de inflación al utilizar dichos instrumentos y es una de las economías menos dolarizadas de América Latina. Tales instrumentos también podrían ayudar a mantener tasas reales de interés más bajas que proveerían alguna garantía en contra del riesgo inflacionario.

V.2. RECOMENDACIONES A LAS POLÍTICAS SECTORIALES

Una base substancial ha sido fijada para modernizar al sector agrícola a través de políticas sectoriales mejoradas. Las reformas a las políticas sectoriales, sin embargo, no han sido completadas, a pesar de que la mayoría ha sido diseñada e implementada al menos parcialmente. Dichas reformas están en general correctamente enfocadas y deben ser completadas si el Ecuador quiere experimentar tasas más rápidas de crecimiento económico. Es de responsabilidad del nuevo Gobierno revisar cuidadosamente el progreso realizado hasta la fecha y continuar con el proceso de reformas a las políticas. Las recomendaciones siguientes se realizan para refinar las políticas y hacer algunos ajustes a medida que las reformas a las políticas continúan.

INCREMENTAR EL APOYO A LA BASE CIENTÍFICA AGRÍCOLA

El problema individual más crítico que enfrenta la agricultura ecuatoriana, es un sistema seriamente deficiente de investigación, educación y extensión agrícola. Como resultado, la productividad agrícola es baja y el Ecuador es menos competitivo que muchos de sus socios comerciales. También los agricultores continúan utilizando recursos naturales (especialmente tierra marginal) como insumos para la producción agrícola antes que factores modernos de producción, con una considerable degradación de los recursos naturales como consecuencia. Modestas reformas han sido implementadas, incluyendo la autonomía del INIAP e incrementos pequeños de financiamiento. Además, el proyecto PROMSA ha sido diseñado y aprobado. Sin embargo, una seria restricción de financiamiento todavía permanece y continuará después de que el PROMSA finalice en el 2000. También, son necesarios

varios otros refinamientos a las políticas. Las siguientes recomendaciones se realizan para futuros adelantos de la base agrícola:

Implementar urgentemente el PROMSA. El Proyecto PROMSA debería ser implementado sobre bases de alta prioridad por el próximo Gobierno. El PROMSA ayudará a integrar al sector privado en el sistema de investigación, incrementar la disponibilidad de conocimientos técnicos mejorados y elevar la productividad agrícola durante sus cinco años de vida. Este constituye el mecanismo para asegurar que la base agrícola empiece a tener mayores impactos en la productividad y competitividad.

Incrementar los fondos de investigación a las normas internacionales. Las inversiones en investigación agrícola necesitan ser incrementadas en US\$18,0 millones anualmente para alcanzar el estándar internacional del 1,5 por ciento del PIBA y cubrir la actual brecha de financiamiento. Las inversiones actuales se encuentran únicamente al 0,4 por ciento del PIBA, de manera que el estándar mínimo del 1 por ciento puede parecer como el apropiado objetivo. Sin embargo, el Ecuador necesita desplazarse más allá de este mínimo si quiere llegar a ser competitivo con sus socios comerciales dentro de un rango de tiempo razonable. Mientras que el PROMSA ayudará a cubrir algo de esta brecha durante los próximos cinco años, sus recursos no son suficientes para rellenar todo el déficit. Fondos adicionales se necesitan obtener tanto de fuentes gubernamentales como del sector agrícola privado dentro de un acuerdo y compromiso entre socios. Dados los niveles substanciales de sub-inversión en investigación agrícola durante las últimas décadas, estas nuevas inversiones combinadas producirán tasas de retorno sociales y privadas relativamente altas. Más aún, éstas son críticas para incrementar la competitividad de la agricultura ecuatoriana y simultáneamente reducir la presión sobre los recursos naturales. Finalmente, el Ecuador necesita rejuvenecer rápidamente su sistema de investigación, lo cual requerirá de una infusión substancial de fondos.

Los US\$18 millones adicionales que se necesitan para cumplir el estándar del 1,5 por ciento están dentro del alcance del Gobierno y del sector agrícola privado, especialmente a medida que las reformas estructurales son implementadas. Claramente, el Gobierno podría financiar una parte substancial del déficit, desplazando fondos provenientes de otras actividades menos viables. El mensaje es mandatorio y la cantidad de fondos relativamente modesta. El problema fundamental es de voluntad política y de un consenso político para la acción.

Las acciones recientes del Gobierno para proveer de fondos (de US\$7,0 millones a la CENAIM y ESPOL) para investigación en acuicultura, constituyen un acto bienvenido. Estas están basadas en el principio de recolectar apoyo de los productores de camarón, a través de un gravamen, y están enfocadas en un sub-sector importante de exportación agrícola. Más aún, vinculan al sector privado y a la capacidad de investigación universitaria en una

sociedad que puede servir como modelo a otros grupos de productores. Con un interés del 9,5 por ciento, estos fondos deberían proveer una suma anual adecuada para la investigación de acuicultura, cuando se acople con la cuota pagada por los productores de camarón. Sin embargo, los ingresos provenientes de esta dotación de fondos cubrirán únicamente cerca del tres por ciento de la brecha de financiamiento de US\$18 millones para la investigación agrícola global.

Desarrollar un plan de acción para cubrir la brecha de financiamiento. El próximo Gobierno debería tomar liderazgo para desarrollar e implementar un plan de acción para cubrir la brecha de financiamiento en investigación. El plan es tan importante y estratégico para el futuro del Ecuador que debería ser desarrollado por una amplia comisión representativa designada por el Presidente y activamente dirigida por el Ministro de Agricultura. Las instituciones que podrían apoyar y participar en este esfuerzo incluyen a las asociaciones de agricultores (gremios), la Comisión de Agricultura del Congreso, FENOC, CONAIE, FEI, otras organizaciones campesinas e indígenas altamente representativas, FUNDACYT y CONUEP, con el apoyo y la coordinación del MAG, INIAP y las universidades. Este plan necesita determinar la cantidad anual necesaria en el contexto del PROMSA, las fuentes de financiamiento, el proceso de diálogo requerido para construir un apoyo político, la asignación entre las entidades de investigación y el sector privado y la realidad de la inflación. Este plan debería ser desarrollado en total consulta con, o aún ser iniciado por, el sector privado y entonces ser implementado.

Es crítica la necesidad de que la brecha de financiamiento que emergerá a finales del PROMSA, en el año 2000, sea cubierta. En este punto, el sistema de investigación habrá sido substancialmente rejuvenecido, con una buena base de capital humano, laboratorios remodelados, y nuevos equipos y servicios. El Gobierno y el sector privado deben estar preparados para realizar una transición apacible a un apoyo financiero sostenido. El plan de acción propuesto ayudará ahora a prepararse para esa transición e identificar déficits financieros que existan durante la vida del PROMSA. También proveerá bases para correcciones y una posible segunda fase del PROMSA.

Fortalecer a los gremios para solidificar los vínculos del sector privado con la base científica. Los gremios necesitan ser fortalecidos para facilitar el apoyo y la participación en la investigación agrícola y actividades colectivas relacionadas por parte del sector agrícola privado. Un gravamen sobre todas las ventas a nivel de finca es necesario para incrementar los fondos por grupos de productos, de manera que los agricultores organizados en gremios puedan generar fondos y participar en la fijación de prioridades para la investigación agrícola. Una meta recomendada es la de recolectar US\$2 a 4 millones de los gremios para la investigación agrícola, dejando US\$14 a 16 millones a obtenerse de las fuentes gubernamentales para cubrir la actual brecha en el financiamiento a la norma del 1,5 por ciento del PIBA. Reformas legislativas se necesitan para corregir las deficiencias en la Ley Re-

formativa e Interpretativa de la Ley de Fondos Gremiales. La nueva ley debería incorporar cinco condiciones: (a) el gravamen debería ser obligatorio o quasi-obligatorio para todos los productores y sobre todas las ventas¹³; (b) la mayoría del gravamen debería ser utilizado para investigación agrícola y no para actividades comerciales; (c) los fondos deberían ser "para-fiscales", por ejemplo, canalizados a y administrados por los gremios respectivos pero sujetos a una auditoría mixta gobierno-gremio; (d) la recolección debería ser en el punto de venta, en el lugar natural de concentración durante el proceso comercial (tales como piladoras o principales centros de venta al por mayor), y (e) el gravamen debería ser determinado como una cantidad fija, en unidades de valor constante (tales como, por ejemplo, US-\$0,10/quintal de arroz en cáscara, antes que cinco por ciento del valor de un quintal de arroz).

Fortalecer a facultades de agricultura seleccionadas. Varias (seis a ocho) facultades de agricultura deberían ser fortalecidas para que lleguen a ser unidades de investigación primarias dentro del sistema de investigación. Los criterios para la selección probablemente deberían incluir el área de influencia agro-ecológica, ubicación geográfica, capacidad existente y cobertura de cultivos y animales prioritarios, especialmente donde la cobertura del INIAP es más débil. Las facultades seleccionadas podrían enfocarse en áreas de investigación de alta prioridad, tales como ganado de leche y de carne, una vez que éstas tengan mayor capacidad de investigación que el INIAP, liberando a éste para que concentre sus recursos en otras áreas de investigación. Una masa crítica mínima de investigadores científicos con PhDs debería ser empleada y respaldada en cada una de las facultades seleccionadas. Se debería otorgar becas de investigación a estudiantes calificados como parte del financiamiento a cada puesto facultativo, para extender el alcance de los investigadores científicos y empezar a desarrollar un cuadro de estudiantes bien entrenados para estudios avanzados.

Asignar los nuevos fondos públicos al sector privado, INIAP y universidades. Los fondos públicos incrementados para investigación (de aproximadamente US\$16,0 millones) deberían ser distribuidos al sector privado como también al INIAP y a las universidades. El sector privado debería ser capaz de generar cerca de US\$2 millones anuales de sus propios nuevos fondos, a medida que sus gremios son fortalecidos. Se recomienda que los fondos públicos sean canalizados a los gremios, ONGs e instituciones del sector privado sobre bases financieras iguales a los fondos recolectados privadamente, para que ayuden a las entidades del sector privado a llevar a cabo programas de investigación aplicados. Los fondos

¹³ Varios países que han implementado programas de gravamen utilizan una estrategia quasi-obligatoria, donde todos los agricultores son automáticamente incluidos en el gravamen pero más tarde tienen la oportunidad de ser removidos del programa a través de un pedido formal por escrito. El reto es desarrollar gremios sólidos que sean receptivos de las necesidades de sus miembros antes que solo provean recursos financieros. Permitiendo a los agricultores suspender el gravamen después de dos o tres años estimulará el desenvolvimiento de gremios desarrollados por la demanda.

públicos deberían ser combinados con los recursos privados para obtener apoyo del INIAP, universidades nacionales, institutos de investigación privados o entidades agrícolas internacionales de investigación en áreas prioritarias, que se llevarían a cabo bajo la dirección del sector privado. Si el componente público alcanzara a US\$2,0 millones, ésto dejaría alrededor de US\$14,0 millones de fondos públicos para el INIAP y las universidades (si la brecha, con una meta del 1,5 por ciento, fuera a cerrarse).

El presupuesto del INIAP, de US\$5,6 millones, debería ser incrementado en cerca de US\$7 millones para alcanzar US\$12,5 millones anualmente, dentro de uno a dos años, para permitir el apoyo a un cuadro de 100 investigadores científicos (US\$125.000 por científico, a cerca de dos tercios de las normas internacionales). Esta cantidad adicional necesitará ser incrementada a US\$10,6 millones para el año 2000, para poder apoyar la entonces expandida base de investigación de 130 científicos. Si el remanente de US\$7,0 millones fuera asignado a las universidades, ésto permitiría a siete facultades universitarias apoyar una masa crítica de ocho investigadores científicos en cada una, a un costo de US\$1,0 millón por facultad agrícola universitaria.

El concepto de donaciones competitivas utilizadas en el PROMSA debería ser usado para programar una parte significativa de los fondos adicionales para el INIAP y las universidades. Esto ayudará a facilitar los vínculos entre el sector privado y las ONGs, así como entre el INIAP, las universidades y la red agrícola internacional. El énfasis debería estar en comprometer a los investigadores más destacados y, simultáneamente, fortalecer los vínculos dentro del sistema nacional y con las instituciones hermanas internacionales para concentrar los recursos en áreas críticas de investigación y desarrollar una división de mano de obra funcional.

Establecer prioridades de investigación nacional y clarificar la división de mano de obra. El Ecuador necesita formular prioridades de investigación a nivel nacional y regional, y no solamente las prioridades del INIAP. Estas necesitan ser desarrolladas con la colaboración de los sectores público y privado y estar sujetas a revisiones y correcciones periódicas, a medida que las circunstancias cambien. Estas prioridades deberían ser utilizadas para establecer una división general de mano de obra entre investigadores del sector privado, universidades e INIAP. El Gobierno debería asegurar que los fondos públicos sean asignados en forma consistente con la división de mano de obra. El INIAP debería revisar su conjunto actual de prioridades de investigación, considerando los nacientes programas de investigación en las universidades y en el sector privado y las prioridades nacionales y división de mano de obra. Esto debería realizarse en completa colaboración con el sector privado y las universidades. Se necesita que sea un proceso continuo, que acomode la naturaleza evolutiva de la investigación en una base agrícola más amplia. El INIAP necesita acceder a una división de mano de obra en el sistema global y transferir responsabilidades y prioridades a las universidades y al sector privado cuando éstos tengan una ventaja comparativa. El INIAP

debería enfocar sus escasos recursos en las áreas prioritarias donde tiene mayor experiencia y capacidad.

Otras recomendaciones. Existen otras recomendaciones estrechamente relacionadas que pueden facilitar las mejoras a la base agrícola:

- *Incrementar el fondo de dotación del INIAP y mejorar la administración de los fondos.* El Gobierno debería rápidamente hacer honor a su compromiso pendiente (S/.9,6 millones) y proveer sumas adicionales. La administración profesional del fondo es necesaria, así como la libertad para invertir la dotación en instrumentos de mayor rendimiento en unidades de valor constante. La recientemente creada fundación sin fines de lucro del INIAP (CORPOINIAP), puede ser capaz de llevar a cabo este rol.

- *Vender los bienes de capital del INIAP que no son requeridos para su programa de investigación.* El INIAP debería vender los bienes innecesarios que están actualmente desocupados o utilizados en los programas de producción de semillas y poner los ingresos de esas ventas en el fondo de dotación. Esto permitirá al INIAP reducir sus costos y personal aún más y enfocar sus energías en su función de investigación primaria, lo cual puede requerir de correcciones a la Ley de Solidaridad, que permitan al INIAP mantener los ingresos provenientes de las ventas de dichos bienes de capital.

- *Fortalecer las asociaciones privadas de productores (gremios) y otras entidades del sector privado para que se involucren en investigación.* Los gremios necesitan ser fortalecidos para utilizar efectivamente los fondos generados por el sistema de gravamen propuesto. Una parte de los fondos públicos para investigación que empareja a los fondos del sector privado, debería enfocarse en ayudar a los gremios a definir y organizar dicho programa de investigación combinado y fortalecer su capacidad para administrar sus organizaciones, si desean invertir sus fondos propios en tal esfuerzo.

- *Incrementar el número de científicos especializados en extensión en el INIAP y universidades.* El INIAP y las universidades deberían fortalecer su capacidad para vincular la investigación agrícola con los programas de extensión y el sector privado. Deberían añadir varios científicos, con títulos avanzados, que entiendan tanto de investigación como de los problemas más prácticos que enfrentan los agricultores. Esto ayudaría a fortalecer los vínculos de comunicación entre los agentes de transferencia tecnológica y otros empresarios en el sistema alimenticio y los investigadores.

- *Exonerar al INIAP de las restricciones reglamentarias de los salarios.* El INIAP debería ser exonerado de los requerimientos del Ministerio de Finanzas de que los salarios más altos que la escala salarial pública sean pagados con recursos generados internamente. Esta reforma es una condición necesaria para la retención de los científicos. La condición sufi-

ciente es la de incrementar el financiamiento público para los sistemas de investigación. Una estrategia sería la de establecer al INIAP como una fundación privada.

- *Realizar asignaciones del personal con el sector privado y las agencias de investigación de las ONGs.* El INIAP y las universidades deberían realizar asignaciones de su personal a otras entidades de la base agrícola, incluyendo a los gremios. Esto permitirá una mayor compensación mientras se mantiene a los investigadores científicos enfocados en las áreas de investigación prioritarias, y ayudará a desarrollar empleo a tiempo completo para los investigadores universitarios.

ELIMINAR LAS INTERVENCIONES EN LOS PRECIOS AGRICOLAS Y MEJORAR LOS MERCADOS

Se han introducido mejoras substanciales en las políticas de mercado y precios agrícolas. La mayoría de los productos actualmente se comercializa en mercados relativamente libres de la intervención del Estado, en comparación con el sistema de precios controlados en 1990. También, el Gobierno ha reducido substancialmente su rol directo en la comercialización de productos y factores de comercialización. No obstante, se recomiendan algunos refinamientos adicionales:

Desarrollar un sistema de crédito privado para financiar los inventarios agrícolas. Un sistema de crédito privado para financiar el almacenamiento de los principales cultivos entre cosechas es necesario para reemplazar al fracasado sistema público. El soporte de precios podría ser provisto, no a través de compras estatales, sino a través de precios garantizados a los productos cuando éstos sean entregados en hipoteca para los préstamos. Los precios garantizados deberían ser lo suficientemente bajos para proveer un nivel de piso arriba del cual las ventas privadas puedan desarrollarse. Este nuevo sistema privado debería proveer préstamos de corto plazo (hasta seis meses) a los agricultores que tengan sus inventarios en hipoteca, a través de certificados de depósito (Cds) emitidos por las grandes almaceneras y aprobados por los bancos prestamistas. El sistema operaría a través de un fondo que vendería garantías de préstamo a los bancos estatales y privados para el principal e interés, en caso de incumplimiento. Para ayudar a restaurar la confianza en los Cds, la Superintendencia de Bancos ha suspendido la habilitación, por parte de las grandes almaceneras, de pequeñas bodegas de campo. Mientras tanto, la ENAC debería ser prohibida de comprar Cds, no deberían emitirse nuevas líneas de crédito y la agencia debería ser eliminada.

Establecer mecanismos para manejar el riesgo de precio y reducir los costos de comercialización. Varios mecanismos pueden ser utilizados para reducir los costos demasiado altos asociados con el riesgo en la disminución de precios mientras los productos están almacenados. Se incluyen: Acceso para reducir el riesgo ("hedging") a través de bolsas de fu-

turos y de opciones fuera del Ecuador, uso de contratos de recompra, denominar los préstamos en unidades de valor constante y crear un fondo de garantía secundario para productos que están hipotecados. También la Bolsa de Productos debería: cerrar el intercambio cuando el volumen o movimiento de precios exceda los límites preestablecidos, dar licencia a las almaceneras que sean autorizadas a participar en el intercambio, requerir pagos en efectivo por todas las transacciones al final de cada día de comercialización, sin permitir el trueque de bienes, prohibir la participación de la ENAC en la Bolsa de Productos y estandarizar los contratos para que incluyan el precio y el lugar de la entrega restringidos a localizaciones y almaceneras aprobadas previamente.

Realizar pagos directos a los agricultores pobres a medio tiempo. El Ecuador debería realizar pagos directos a sus habitantes rurales pobres, que son principalmente agricultores a medio tiempo, antes que intentar subsidiarlos a través de precios mínimos a los productos, aranceles de protección y precios controlados al consumidor. En el pasado, dichas políticas distorsionaron las señales del mercado e impusieron una carga significativa sobre los consumidores pobres, quienes pagaron la mayoría de los costos de estos subsidios en la forma de un impuesto inflacionario. La tentación será grande para el próximo Gobierno de interferir en los mercados y en los precios (instrumentos de eficiencia) a fin de enfrentar problemas relacionados con el bienestar. Dado el progreso significativo en la reducción de interferencias en los mercados agrícolas y el número relativamente grande de habitantes rurales que obtienen únicamente una pequeña participación de sus ingresos familiares totales de sus propias fincas, el Gobierno debería resistirse a dicha tentación. En vez de esto, debería utilizar pagos directos a los agricultores y consumidores pobres para enfrentar los problemas de bienestar. México y los Estados Unidos han introducido recientemente apoyo de ingreso directo a sus agricultores como una manera de permitir que la intervención del Estado sea más eficiente y transparente.

Completar el proceso de reforma institucional para las empresas públicas. El próximo Gobierno debería completar la clausura o venta de las empresas públicas que están involucradas en la comercialización y otras actividades relacionadas con la agricultura. El proceso debería ser rápidamente completado para ENDES, EMADE, ENPROVIT, e INERHI, los cuales están bastante avanzados. ENAC debería ser desmantelada tan rápidamente como sea posible. El MAG y el BNF deberían liquidar sus acciones en EMSEMILLAS, después de asegurarse que se haya dividido para evitar la preocupación de un potencial monopolio. Finalmente, el BNF debería también ser privatizado.

FORTALECER LOS MERCADOS DE TIERRAS AUN NOVATOS

Se han realizado progresos significativos para mejorar los mercados de tierra en el Ecuador bajo la Ley de Desarrollo Agrario. Existe una serie de nuevas restricciones que han

emergido a medida que la Ley se ha ido implementando, las cuales necesitan ser enfrentadas. Consecuentemente, se recomienda:

Revisar la Ley de Comunas. Existen discrepancias importantes entre la Ley de Comunas y la nueva Ley de Desarrollo Agrario que necesitan ser resueltas. La forma más simple de lograrlo, es mediante la modernización de la Ley de Comunas para hacerla compatible con la Ley de Desarrollo Agrario. Esta última Ley puede también ser clarificada y refinada. El MAG debería definir cómo la DDC está respondiendo al surgimiento de la privatización de tierras comunales. Antes que en una micro-administración, y en realidad restringiendo el proceso que está realizando, la DDC debería enfocarse en suprimir el fraude y la corrupción.

Fortalecer al INDA y solucionar reclamos y conflictos. El INDA necesita ponerse al día con cientos de disputas aún no resueltas sobre derechos en más de 2.000 propiedades que no han sido adjudicadas, a pesar de que miles de otros casos ya han sido cerrados bajo la Ley de Desarrollo Agrario. El INDA probablemente necesite algunos recursos adicionales (tiene únicamente 120 empleados comparados a los 2.200 que el IERAC empleó en 1994). Sin embargo, también debe trabajar más eficientemente y enfocarse en reducir rápidamente el trabajo atrasado. Por otro lado, se debería tener gran precaución para asegurar que el INDA no regrese a la agenda del IERAC de respaldo a las invasiones de tierra (ya sea antes o después del hecho).

Modernizar los registros de propiedad rural y actualizar los catastros. Catastros y registros de propiedad actualizados y precisos a nivel de cantón, constituyen las bases para eficientes mercados financieros y de bienes raíces. El sistema existente está seriamente incompleto y obsoleto, como lo evidencia el hecho de que únicamente el 60 por ciento de las transacciones actuales de tierras esté registrado y el 40 por ciento de nuevas propiedades creadas bajo la Reforma Agraria esté aún sin títulos. A este respecto, la moderna tecnología de cartografía y las micro-computadoras, cuyos precios son moderados, hacen que las mejoras en los catastros y registros sean relativamente baratas, de manera que el incremento de ingresos por impuestos provenientes de la actualización permitirían pagar su costo. Por estas razones, los líderes locales generalmente respaldan la modernización de catastros y registros.

Revisar la Ley de Desarrollo Agrario. Existen varias áreas que necesitan revisiones o clarificaciones. Estas no son urgentes, sin embargo, y pueden ser confrontadas a través de modificaciones a las regulaciones de la Ley en algunos casos.

- **Utilizar remates antes que evaluaciones para determinar los valores de las tierras públicas.** La venta de tierras públicas involucra costos y burocracia excesivos, abre la puerta a coimas y corre el riesgo de que el Gobierno no reciba el valor completo de sus bienes raíces. En lugar de que la DINAC intente determinar un precio justo, un remate podría ser utilizado para determinar las ofertas mínimas

- *Eliminar todas las justificaciones para la expropiación exceptuando la de la tierra que permanece ociosa.* Las otras tres razones (utilizando formas de tenencia precaria, presiones demográficas en los alrededores y prácticas agrícolas que dañan el medio ambiente) son vagas, difíciles de medir y de dudoso mérito. Es mejor el eliminarlas.

- *Permitir la subdivisión de las tierras del páramo comunales y de cooperativas que están ya cultivadas.* Dichas tierras están probablemente siendo explotadas en parcelas. Los derechos de propiedad formales proveerán mayores incentivos para el mejoramiento y más adecuadas prácticas de conservación que si las tierras continuaran bajo una propiedad común. Existe un fuerte interés, sin embargo, en restringir la venta o sub-división de las tierras del páramo no cultivadas.

CONSOLIDAR LAS REFORMAS AL RIEGO Y RECURSOS HIDRICOS

El Ecuador está implementando un conjunto coherente y racional de reformas políticas para su subsector hídrico. Los lineamientos de la reforma están conceptualmente bien fundamentados y los cambios legales, institucionales y económicos que se encuentran actualmente en proceso están correctamente orientados y bien constituidos. Las preocupaciones que están surgiendo incluyen: fortalecimiento del CNRH y provisión del requerido apoyo presupuestario; mejoramiento de las reformas a las políticas para la administración de las cuencas hidrográficas, calidad de las aguas e hidroelectricidad; mejoramiento de la recuperación de costos y mejoramiento de la estructura legal e institucional para la administración de los recursos hídricos. Se hacen las siguientes recomendaciones para mejorar y acelerar las reformas a las políticas:

Fortalecimiento del CNRH. Existe una urgente necesidad de proporcionar mayor apoyo al CNRH para que pueda cumplir con su mandato, cada vez más importante a nivel nacional, que es el de coordinar y administrar el desarrollo de los recursos hídricos del Ecuador. El apoyo de fondos externos del PAT, del Banco Mundial, está dirigido principalmente a reformas en el riego a través de las CRDs, a nivel regional, con solamente un apoyo limitado para el CNRH y su mandato más amplio a nivel nacional. Se hacen cinco recomendaciones específicas:

- *Considerar el convertir al CNRH en una agencia supra-ministerial.* Los Ministerios de Energía y Minas y Vivienda y Desarrollo Urbano están implementando también proyectos hídricos, conjuntamente con el MAG. Estas reformas, que incluyen la privatización de los servicios públicos, incremento de tarifas y eliminación de subsidios, tienden a superponerse a aquellas del CNRH, el cual comprende todas las áreas de los recursos hídricos. Esto nos lleva al interrogante de si el CNRH no debería ser colocado en un nivel organizativo superior al de los Ministerios, para que pueda llevar a cabo más efectivamente su mandato.

La CAAM o el CONADE pueden ser los niveles del Gobierno más apropiados que el MAG para ubicar al CNRH.

- *Añadir uno o más departamentos para agua potable, hidroelectricidad y calidad de las aguas en la dirección técnica del CNRH.* El CNRH es responsable de la definición de políticas y la coordinación de una amplia gama de actividades en el sector hídrico. Este organismo necesita mejorar su capacidad interna en los aspectos técnicos, económicos y sociales del agua potable y alcantarillado, calidad de aguas e hidroelectricidad, si quiere proveer una estrategia integrada para el desarrollo y administración global de los recursos hídricos. Dicha competencia mejorada proveerá a los Ministros miembros del CNRH de una base común para la definición de políticas y la provisión de liderazgo y supervisión de las actividades del INECEL, municipalidades y otras entidades involucradas en proyectos hídricos.

- *Proveer el apoyo presupuestario requerido al CNRH y CRDs sobre criterios de emergencia.* El apoyo presupuestario prometido para las reformas a las políticas necesita ser provisto rápidamente. La falla en la entrega de las transferencias presupuestarias del INERHI al CNRH y CRDs, ha sido devastadora. La falta de transferencias del presupuesto de 1995 ha aplazado la clausura formal del INERHI, deteniendo la transferencia de su personal; ha impedido llenar los puestos claves de personal del CNRH y de las CRDs, ha clausurado las agencias de agua y suspendido el mantenimiento en la mayoría de sistemas de riego transferidos del INERHI. Los subsecuentes recortes en el presupuesto de 1996 cuestionan aún más la integridad de los esfuerzos para reformar las políticas. Estas reformas cuestan dinero y los retrasos en realizar las transferencias presupuestarias han puesto al programa en serio peligro.

- *Proveer una incrementada y rediseñada asistencia técnica y entrenamiento.* El CNRH necesita una asistencia técnica incrementada para que pueda cumplir con su misión. El componente de fortalecimiento institucional del PAT para el CNRH es demasiado pequeño y restringido. Debe ser reconfigurado y dotado de asistencia técnica y entrenamiento adicional en hidroelectricidad, agua potable, administración de cuencas hidrográficas y calidad de las aguas. El CNRH también necesita asistencia en la administración estratégica y el desarrollo de personal en las diferentes y amplias áreas de la administración de recursos hídricos. El asesor internacional que actualmente está asignado no puede cumplir con todas estas necesidades y requiere permanecer enfocado en las reformas para el riego público, especialmente durante los dos próximos años.

- *Fortalecer el personal técnico.* El personal técnico del CNRH necesita ser aumentado y fortalecido. Los puestos vacantes necesitan ser llenados tan prontamente como sea posible, quizás mediante la transferencia de empleados de otras entidades gubernamentales bajo criterios de emergencia. Al personal debería también entregársele entrenamiento especializado sobre la amplia misión del CNRH y en las áreas específicas de su responsabilidad.

Mejorar los esfuerzos de reformas a las políticas en el manejo de cuencas hidrográficas, calidad de las aguas, agua potable e hidroelectricidad. Se necesita dar mayor atención a las reformas políticas para el manejo de cuencas hidrográficas y calidad de aguas, agua potable e hidroelectricidad. El avance de las actuales políticas, con un acentuado enfoque en la privatización de los sistemas públicos de riego, está desequilibrado. Existen problemas comunes en todas las áreas de los recursos hídricos que ameritan una mayor atención: Están incluidos el subsidio de precios, la distribución desigual de los beneficios públicos, necesidad de privatizar la mayoría de los servicios públicos y la urgente necesidad de mejorar la administración y eficiencia. Mientras que substanciales esfuerzos se encuentran en camino para racionalizar estos problemas del sector de riego, mucho más necesita hacerse en las otras áreas principales de los recursos hídricos. Se hacen las siguientes propuestas:

- Implementar un programa a nivel nacional de mejoramiento del manejo de las cuencas hidrográficas y de la calidad de las aguas. El CNRH debería buscar inmediatamente apoyo internacional para un proyecto de asistencia técnica y entrenamiento para implementar un programa a largo plazo de mejoramiento del manejo de las cuencas hidrográficas y la calidad de las aguas, a ser implementado a través de las CRDs, en combinación con las entidades del sector privado. El programa debería enfocarse en dos objetivos interrelacionados: (a) la recuperación y el uso múltiple y sustentable de las cuencas hidrográficas degradadas; (b) mejoramiento en la calidad de las aguas, incluyendo el desarrollo de políticas y estándares. Las reformas a las políticas institucionales y de riego deberían estar muy avanzadas para cuando dicho programa sea aprobado e implementado y provea los mecanismos para ayudar a las CRDs a hacer la transición para desempeñar un papel más amplio en la administración de los recursos hídricos.

- Proveer asistencia técnica para ayudar a consolidar las reformas a las políticas en el sector eléctrico. Se necesita asistencia técnica para ayudar al INECEL a hacer la transición de una administración pública a una administración privada del sector eléctrico, con un enfoque especial en la hidroelectricidad. Los esfuerzos del Gobierno para privatizar la generación y distribución, elevar las tarifas eléctricas e incrementar la recuperación de costos, constituyen un importante esfuerzo de reforma a las políticas, que abarca a la hidroelectricidad. El CNRH y el Ministerio de Energía y Minas necesitan asistencia internacional para ayudar a privatizar el desarrollo, generación y distribución de servicios hidroeléctricos. La necesidad de reformar al sector hidroeléctrico es especialmente urgente, dada la situación continua de encontrarse siempre en "emergencia" en la estación seca, debido a los problemas crónicos del Paute.

Establecer nuevas y claras directrices políticas para una mayor recuperación de costos. Se requiere urgentemente de directrices políticas para una mayor recuperación de costos. El CNRH necesita establecer rápidamente una política a nivel nacional para la recuperación de costos en el subsector de riego, en el contexto del programa de transferencia que

está actualmente implementándose. La política debería requerir que los costos de OyM sean transferidos a los agricultores, que los costos de capital existentes sean recuperados a las tarifas fijas recientes y que las nuevas inversiones (incluyendo la rehabilitación) sean pagadas completa o substancialmente por el sector privado. La cantidad de cualquier subsidio público debería ser claramente establecida, así como el proceso para aprobarla.

El CNRH debería también emitir las directrices políticas para la recuperación de costos y eliminación de subsidios en los sectores de electricidad y agua potable, basadas en requerimientos similares. El CNRH debería prestar su prestigio y respaldo al objetivo de eliminar los subsidios de cualquier tipo a la electricidad y al agua potable, incluyendo los subsidios cruzados a nivel de venta al por mayor y a nivel del consumidor. Se debería dar una cuidadosa atención a la provisión de una red de seguridad para los pobres, pero a través de transferencias directas antes que de subsidios a los precios. El CNRH debería coordinar estrechamente con el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para desarrollar estas políticas y ayudar a implementarlas.

Racionalizar la estructura legal/institucional para la administración de los recursos hídricos. Las bases legales e institucionales para la administración de los recursos hídricos son obsoletas, con deficiencias e inconsistencias inherentes. La complejidad de las leyes y decretos existentes presentan dos deficiencias fundamentales. Primero, éstas todavía colocan una carga imposible sobre el Estado para la asignación de los recursos hídricos a sus valores más altos, intentando mantener las concesiones de riego como propiedades públicas. Segundo, éstas son inconsistentes internamente en lo que se refiere a jurisdicción y cobertura. Se hacen dos recomendaciones:

- *Desplazarse a una asignación de mercado de los recursos hídricos.* Se recomienda que el Ecuador se mueva tan rápidamente como sea posible hacia una ley de aguas que autorice derechos de propiedad privada dentro de las concesiones de agua. Dicho cambio ayudará a garantizar una asignación más eficiente de los recursos hídricos entre los diferentes usos competitivos y un acceso más justo a los recursos basado en la decisión individual. Hasta ahora este acceso se le ha negado a muchos, debido a que quienes tienen privilegios han sido capaces de ejercer una mayor influencia en la asignación pública de las concesiones de agua. Las fuerzas del mercado, sin embargo, no son una panacea. La participación del Gobierno en la definición de políticas, aprobación de nuevas concesiones, solución de disputas sobre reclamos de competencia, mantenimiento de los registros de concesión del agua, establecimiento de normas y estándares para el uso del agua, monitoreo de la calidad de las aguas, condena de infracciones y control del desarrollo de los proyectos hídricos son factores para el funcionamiento efectivo de los mercados del agua. En consecuencia, el Gobierno necesita cambiarse a un rol normativo y regulador, a medida que los derechos de propiedad privada en las concesiones del agua se expanden.

- *Racionalizar las inconsistencias institucionales en las leyes y decretos actuales.* La complejidad de leyes y decretos necesita ser actualizada para eliminar las inconsistencias internas, definir claramente la división de mano de obra dentro del sector público y entre el sector público y privado, y mejorar la administración de los recursos hídricos. La Ley de Aguas debería ser revisada y actualizada para: clarificar el rol del CNRH con respecto al manejo de cuencas hidrográficas vis-a-vis con el INEFAN; establecer a los miembros del CNRH en el directorio de las CRDs; definir la relación operacional y de reporte al CNRH por parte de INECEL, INAHMI, CAAM y las CRDs, y aprobar nuevos departamentos para el agua potable, hidroelectricidad y calidad de las aguas, de acuerdo a las anteriores recomendaciones. Finalmente, debería fortalecer la capacidad técnica del CNRH para llevar a cabo sus funciones.

MEJORAR LA BASE DE DATOS Y CAPACIDAD ANALITICA

Si bien se ha realizado un progreso significativo en esta área, el ímpetu necesita ser mantenido a través de un continuo apoyo. Se hacen dos recomendaciones:

Completar el censo agrícola con criterios de alta prioridad. El próximo Gobierno debería completar el nuevo censo agrícola que está siendo financiado por el Banco Mundial como una de sus prioridades más altas. La mayoría del análisis realizado en agricultura ha tenido que depender de muestras de datos pequeñas o información desactualizada. El Ecuador necesita urgentemente el censo para una amplia variedad de usos.

Continuar la asistencia técnica para el análisis de políticas y servicios de información. El Gobierno debería buscar apoyo para continuar con la asistencia técnica y entrenamiento a la Subsecretaría de Políticas del MAG para mejorar y mantener la base de datos y ejecutar análisis de políticas independientes. Será necesario también actualizar los equipos físicos y programas de computación utilizados para apoyar la recolección y el uso de datos y su análisis. El proyecto USAID ha tenido relativamente éxito, pero la estructura institucional es aún débil y podría diluirse sin un continuo apoyo. También IDEA necesita asistencia técnica adicional para permitirle emprender en nuevos estudios de políticas.

VI. EPILOGO

El Ecuador presenta, a mediados de 1996, una matriz de políticas y un ambiente económico para la agricultura y la economía en general mucho mejor que en 1990, con mejoramientos especialmente significativos desde 1992. El Gobierno está en proceso de cambiarse de un rol predominantemente intervencionista hacia uno normativo y regulador, con las fuerzas del mercado cada vez más determinando la distribución de bienes y servicios. La economía ha respondido con un crecimiento especialmente rápido en las exportaciones y un crecimiento en general aceptable, reducciones significativas en la tasa de inflación y positivas tasas reales de interés. El hecho de que las reservas de petróleo son mayores que las proyectadas en 1990 proporciona un tiempo valioso para realizar cambios en la economía.

El marco de las nuevas políticas ha sido sólo parcialmente implementado, pero todavía con serias restricciones al crecimiento. El rápido desarrollo de la agricultura a finales de los ochenta, principalmente en respuesta a las reformas a las políticas de tipo de cambio, se frenó substancialmente a inicios del Gobierno de Durán Ballén. Esto se debió, fundamentalmente, a las restricciones que surgieron en los mercados de factores de tierras, a los problemas laborales y de capital y a una base científica agrícola seriamente deficiente en la medida que la demanda de estos insumos se presentó. Las variedades modernas de alto rendimiento y los insumos industriales asociados no estuvieron disponibles a precios razonables, lo cual restringió la tasa de crecimiento y condujo a una dependencia aún mayor de los recursos naturales para utilizarlos en la producción agrícola. Al mismo tiempo, las reformas estructurales limitadas en la macroeconomía condicionaron las tasas de crecimiento más lentas de la agricultura y de otros sectores productivos, al tiempo que los ahorros e inversiones fueron limitados a niveles relativamente bajos y la tasa real de cambio decayó.

El reto para el nuevo Gobierno es completar y refinar las reformas a las políticas actualmente en proceso. Se ha sentado una base sólida y se ha realizado un progreso considerable. Si los ecuatorianos quieren alcanzar un futuro económico favorable y más próspero en el mediano y largo plazo, el país debe mantener el curso actual. Las empresas públicas deben ser privatizadas; la base científica agrícola rejuvenecida; los subsidios erradicados; debe introducirse el apoyo directo a los ingresos de los agricultores pobres; reducirse el tamaño del Gobierno y reorientarse hacia una economía de mercado; la segmentación en el mercado laboral debe ser eliminada; los mercados de capital adecuadamente regulados; las barreras al comercio exterior reducidas; las asociaciones de agricultores deben ser fortalecidas; los mercados de tierras y aguas mejorados, y los derechos de propiedad privada definidos, extendidos y protegidos. Cualquier intento para retornar a las políticas fracasadas del pasado o para retrasar el proceso de reformas puede resultar únicamente en un crecimiento reducido, menos empleo y más miseria para muchos ecuatorianos.





BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO



MINISTERIO DE
AGRICULTURA Y GANADERÍA

