

CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES

3

ALIMENTACION Y NUTRICION

**COMPILADOR:
GALO CHIRIBOGA**

**MANUEL CHIRIBOGA
ALEJANDRO SCHEJTMAN
WILMA FREIRE
JORGE VILLAMIZAR
RAFAEL URRIOLO
VICTOR PROAÑO
PATRICIO IZURIETA
CARLOS JARA**



ILPES-CEPAL



Las opiniones vertidas por los autores en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el criterio institucional de ILPES o ILDIS.

© ILPES - ILDIS

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.

ISBN-9978-94-001-4 Cuadernos de Políticas Sociales

ISBN-9978-94-003-0 Alimentación y Nutrición

Edición

Renato Arcos

Diseño gráfico

Isabel Pérez - Telf. 546.740

Portada

Edwin Navarrete

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL.
Edif. Naciones Unidas. Avda. Dag Hammarskjold, Vitacura, Santiago de Chile.
Telfs. 485.051 - 485.061.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS
Avda. Colón, 1346, Apartado 367-A. Teléfono 562.103. Quito-Ecuador

Contenido

Presentación	7
El problema alimentario en Ecuador. Manuel Chiriboga	9
Elementos para el análisis y diseño de políticas alimentarias. Alejandro Schejtman	17
Resultados de las comisiones de trabajo	33
Campesinado y seguridad alimentaria. Alejandro Schejtman	45
Diagnóstico de la situación nutricional de la población ecuatoriana menor de cinco años, 1986: lineamientos para una política de alimentación y nutrición. Wilma Freire	83
Alimentación, agro y agroindustria. Rafael Urriola	127
Condiciones económicas para la producción de alimentos. Patricio Izurieta	167
Tendencias de la producción nacional de alimentos. Carlos Julio Jara	189
Comercialización de productos agropecuarios. Víctor Proaño	223
La comercialización de alimentos en Ecuador. Jorge Villamizar	245

Presentación

El tema de las Políticas Sociales reviste una importancia fundamental para la gobernabilidad del continente latinoamericano en los años 90.

Los indicadores de pobreza en la región no se compadecen con los recursos y potencialidades con que cuenta América Latina, ni con el curso de los procesos económicos y científicos en el ámbito internacional.

Tampoco se compadece con las altas tasas de crecimiento económico que la región en su conjunto experimentó entre 1950 y 1980.

En términos económicos el continente ha crecido. En los aspectos sociales en cambio, el mismo período se ha convertido en una época de acumulación de tensiones y problemas en cuanto a vivienda, salud, educación y empleo, y presenta una masa de pobres críticos que cuestionan el funcionamiento y la legitimidad del sistema político.

En este contexto, el desarrollo de políticas sociales, enfocadas no como una gestión asistencialista sino destinadas a la rehabilitación ética, política y económica del Estado, y al desarrollo de una política redistributiva global, es de vital trascendencia.

Ello no es sólo una tarea de gobernantes u organismos internacionales, públicos o privados, preocupados por el tema. Es, fundamentalmente, una tarea de toda la sociedad, cuyo resultado central debe ser reactivar una relación positiva entre el Estado y las organizaciones de base de la sociedad civil.

Durante 1988 y parte de 1989, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, del sistema CEPAL, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, del Ecuador, desarrollaron un amplio programa de POLÍTICAS SOCIALES bajo la perspectiva de un diálogo nacional para el consenso. Se trataron aquellos aspectos que parecían relevantes a la luz de las condiciones nacionales. La metodología de trabajo incluyó más de cien talleres de discusión sobre diferentes temas, que fueron dando forma a documentos que recogían las experiencias acumuladas en el trabajo de investigadores individuales, reparticiones estatales, centros privados de investigación y organismos internacionales.

El resultado final fue una experiencia amplia y motivadora, y numerosas monografías y propuestas sobre empleo, salud, educación y otras que hoy presentamos agrupadas en la Serie CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES.

Las publicaciones no contienen propuestas acabadas y, en muchos casos, apenas si constituyen una mínima expresión de la experiencia acumulada. Con todo, creemos que ellas aportan una sólida base de información y orientación sobre las políticas sociales, que permite ver su intersectorialidad, la necesidad de su coordinación y la amplitud de las tareas que, en este sentido, se debe desarrollar en los próximos años. Constituye, además, un buen ejemplo de un trabajo participativo y concertado, tanto entre técnicos como entre instituciones.

Dr. Reinhart Wettmann
Director del ILDIS

EL PROBLEMA ALIMENTARIO
EN EL ECUADOR

Manuel Chiriboga

EJES DE DISCUSION EN TORNO AL PROBLEMA ALIMENTARIO*

Manuel Chiriboga

Resulta complejo y difícil realizar una síntesis de una discusión que fue particularmente rica y que topó un conjunto de problemas vinculados a la situación nutricional y alimentaria. Por ello quisiéramos enfatizar los puntos que a nuestro juicio tuvieron mayor importancia, particularmente aquellos que presentaran perspectivas contrastadas.

El primer aspecto que organizó la discusión fue el cómo abordar la problemática alimentaria. Para algunos se lo definió como un problema de oferta de productos alimenticios. Hubo varias presentaciones e intervenciones que destacaron las deficiencias que conoce el Ecuador, en cuanto a la producción de alimentos, las tendencias históricas deficitarias, etc. Respecto a ello se enfatizó la poca eficiencia de las políticas estatales, tanto macro-económicas como sectoriales para impulsar esa producción.

Otra línea de argumentación, más bien privilegió el análisis de la situación alimentaria en el Ecuador desde el lado de la demanda. En esta perspectiva se destacó los problemas en cuanto a la distribución del ingreso en el país, la evolución de los salarios reales, la capacidad adquisitiva de la población, los problemas particulares de los sectores campesinos, consumidores, deficitarios y productores de alimentos al mismo tiempo y que constituyen uno de los sectores más críticos en cuanto a la situación nutricional.

Una tercera perspectiva analítica en cuanto a la explicación del problema alimentario en el Ecuador, que de una u otra manera fue constituyéndose como consenso en la discusión, manifiesta una perspectiva más sistemática. Para esta, la situación alimentaria no puede ser observada exclusivamente desde el lado de la oferta o desde el lado de la demanda, sino como un reflejo, un producto de las características del desarrollo económico y social y de las desigualdades que ese desarrollo tiene a nivel nacional y regional. La problemática alimentaria es una manifestación del modelo de desarrollo de nuestro país, el que afecta tanto la oferta: la producción de alimentos, pero también la comercialización, la transformación industrial, la distribución de alimentos a nivel urbano como la demanda y accesibilidad de esos alimentos.

Un segundo tema que estuvo presente a lo largo de varias sesiones está relacionado con el papel de los campesinos. En efecto, la situación nutricional de este sector, particularmente del campesino de la sierra, es grave. Esta situación de los campesinos contrasta con su calidad de productores de alimentos, cuya importancia fue subrayada en la discusión. Sin embargo, se destacó que este papel de los campesinos se ha debilitado en los últimos años.

* Resumen de la discusión sostenida en los 7 foros sobre la Problemática Alimentaria.

El enfrentamiento de la problemática alimentaria de los campesinos en este doble rol de consumidores deficitarios de alimentos y de productores de los mismos, constituye a no dudarlo un desafío. ¿Cómo enfrentar esta problemática? ¿Qué medidas adoptar? Los mecanismos tradicionalmente utilizados para asegurar una mayor accesibilidad de los alimentos a la población, por ejemplo, por medio de aumentos de salarios, son eficaces para los sectores de bajos ingresos de las ciudades, pero no parecen ser la única solución para los campesinos. En ese sentido, se discutió la necesidad de diseñar tanto políticas de redistribución de la tierra, fundamentalmente Reforma Agraria y Colonización, políticas de riego para pequeños propietarios, pues ellas aseguran acceso a la tierra o mejoramiento de su calidad. Sin embargo, ello no es suficiente para asegurar una mejoría en la situación de los campesinos, por lo que el acceso a la tierra debe estar acompañado por un conjunto de políticas complementarias, tanto sectoriales como macro-económicas, aplicadas de manera coherente. Políticas de precios, tasas de interés, tasas de cambio, políticas de asistencia técnica, etc., constituyen campos de acción estatal que deben ser diseñados pensando en la situación de los campesinos.

Otro eje de discusión sobre el mismo tema, se centró en el carácter de los pequeños productores, de sus características particulares. Para algunos debían considerarse como pequeños empresarios, micro-empresarios rurales. Para otros, por el contrario, estos pequeños productores tienen una racionalidad económica que está dirigida fundamentalmente a asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas y la reproducción familiar. Si bien paulatinamente se estableció un cierto consenso sobre las particularidades de los pequeños productores, ello no debe comprenderse como desvinculación con la lógica del mercado.

La presentación del Ec. Espinel, quien sustentándose en una investigación de campo encontró que los agricultores independientemente del tamaño de las unidades toman sus decisiones de producción en función de los precios relativos, tanto de los productos como de los insumos, ratifica esta conclusión. Aún más, esta investigación encontró que los agricultores de un mismo cultivo se encuentran en los contornos de una misma función de producción, igualmente de manera independiente del tamaño de la unidad. Esta idea que tanto los empresarios agropecuarios como los campesinos hagan decisiones de producción en función de las señales del mercado, nos remite nuevamente a la discusión sobre racionalidad. ¿Es que esto anula el problema de la racionalidad particular de cada tipo de productor? En su defecto, es que cada tipo de productor reacciona al mercado en base de su racionalidad particular, buscando maximizar la ganancia y la renta en el caso de los empresarios o asegurar la plena satisfacción de las necesidades familiares en el caso de los campesinos. La respuesta a esta disyuntiva tiene grandes repercusiones en el tipo de políticas a desarrollar respecto a los campesinos: políticas generales o políticas diferenciales.

Otra discusión sobre el tema de los campesinos giró en torno a su heterogeneidad. Se destacaba la existencia simultáneamente de productores cuya actividad productiva no está destinada fundamentalmente al mercado, sino al autoconsumo y que adquieren sus ingresos monetarios mediante la venta de fuerza de trabajo, de la artesanía, etc. y de productores campesinos vinculados enteramente al mercado y con niveles importantes de capitalización y modernización, etc. Durante la presentación del Ec. Jordán, se señaló la necesidad de diferenciar a los campesinos que logran de una u otra manera subsistir en base de la producción agropecuaria, y que mantienen bajos niveles de ca-

pitalización, de aquellos productores que conocen mayores niveles de capitalización, basándose siempre en el trabajo familiar y finalmente aquellos que venden fuerza de trabajo y cuya actividad productiva no les alcanza para sustentar la reproducción de la familia. Estos diferentes casos presentan diversos problemas en cuanto al acceso alimentario.

El caso de los campesinos vendedores de fuerza de trabajo presenta claramente una situación donde la familia campesina es deficitaria en cuanto a la producción de alimentos y que por lo tanto depende de otras fuentes para poder conseguirlos. Para ellos políticas de empleo, salariales, de acceso a la tierra, etc., constituyen un elemento vital para el mejoramiento del ingreso.

Un tercer tema de discusión fue aquel de las políticas macro-económicas. Ello fue topado en la mayor parte de las presentaciones. Las discusiones en torno a las políticas macro-económicas, giraron en torno al efecto que ellas tienen en el problema de la nutrición y alimentación. Ello es particularmente importante por el efecto de la crisis económica: el país en los últimos años y seguramente en el futuro mediano estará afectado por la problemática general de la crisis económica y obligado a adoptar políticas que favorezcan las exportaciones. En este contexto cabe preguntarse sobre el efecto de la crisis y de las diversas políticas macro-económicas, sobre la producción y la demanda de alimentos.

Durante el período de sustitución de importaciones, la política macro-económica se caracterizó por la existencia de tasas de cambio favorables a las importaciones de alimentos y que penalizaban las exportaciones agropecuarias; políticas de control de precios que tenían como finalidad conseguir alimentos baratos para sustentar el proceso de industrialización, papel que cumplían los campesinos. Desde 1982, con la crisis, las políticas macro-económicas de ajuste devalúan la moneda frente al dólar, favoreciendo al sector exportador agropecuario, reducen los subsidios, etc. Ello parece favorecer también, aun cuando en menor medida, al productor de alimentos para el mercado interno en la medida que encarece considerablemente las importaciones alimenticias competitivas en el mercado local. Estas medidas de ajuste afectan a la producción para el mercado interno, en la medida que implican una redistribución regresiva del ingreso y una reducción de la capacidad adquisitiva de los salarios, afectando la demanda, particularmente de aquellos alimentos de mayor elasticidad de ingreso, normalmente los más nutritivos. La población demanda menos alimentos y concentra su consumo en aquellos de menor precio por caloría. Ello a su vez golpea a quienes producen alimentos básicos, particularmente los pequeños productores que enfrentan un mercado segmentado y reducido.

Otro aspecto en cuanto a este tema, se refirió al tipo de políticas macro-económicas favorables al mejoramiento de la situación alimentaria. Si bien no hubo una respuesta a este problema se destacó la necesidad de políticas que no castiguen al sector productor de alimentos particularmente a los campesinos, y que simultáneamente establezcan y luego mejoren el ingreso de la población, para que ellos adquieran alimentos que el sector productor genera. Ello debe estar acompañado por medidas de estabilización de la economía que limiten el papel corrosivo de la inflación.

Un cuarto tema tiene que ver con la problemática nutricional propiamente dicha. Si bien

ella es un reflejo de la situación estructural en cuanto a la estructura económica, social, política, etc., es indudable que tiene características particulares. La situación de los grupos de alto riesgo: los niños y las madres gestantes, tienen que ver también con prácticas nutricionales, acceso a servicios de salud, etc. Ello requiere respuestas específicas. Asimismo hay problemas de desnutrición vinculados a deficiencias particulares, como los de hierro o de yodo. Estas requieren respuestas específicas en cuanto a la introducción obligatoria de su consumo. Igualmente, está el caso de los niños que padecen de desnutrición aguda y que tienen riesgo de muerte. Ello requiere acciones específicas para solucionar dicho problema: centros de recuperación infantil, etc. Finalmente está el deterioro en cuanto a la calidad de los alimentos consumidos e introducidos mediante la publicidad. La población comúnmente consume comida de pacotilla de alto costo y de bajo valor nutritivo, elimina la lactancia materna, etc.

Un quinto tema tiene que ver con la conveniencia o no de mantener políticas de subsidio como mecanismo para impulsar la oferta de alimentos. Estos subsidios vía crédito, riego, asistencia técnica, etc., impulsan la oferta de alimentos, pero al mismo tiempo generan distorsiones: niveles de rentabilidad, diversos en función de acceso o no a ellos. En el caso del crédito subsidiado quienes lo reciben obtienen más alta rentabilidad que quienes no lo reciben y que incurren normalmente en costos más altos. En general los grandes productores acceden a dichos subsidios y los campesinos no.

La presentación de Ramón Espinel en torno a las rentas institucionales sugería dos cuestiones. Por un lado, el hecho de que hable de una renta institucional señala que el funcionamiento de las instituciones, independientemente de la voluntad de quienes las dirigen, y producen una serie de distorsiones en la actividad económica que benefician a ciertos sectores y perjudican a otros, en función de la capacidad de influencia de quienes buscan acceder a sus servicios y prestaciones. Ello lleva a relevar la importancia del tema de lo institucional en cuanto a la política alimentaria.

Por otro lado, está la discusión sobre la importancia en sí misma de los subsidios. Debe ser reemplazada por una política que asegure un máximo alcance de la prestación, por ejemplo, servicios y apoyos a la producción de alimentos, aun cuando fuese a precios reales. ¿Es posible, por el contrario, mantener una política de subsidios estrictamente dirigida a los productores campesinos?

Un sexto tema tiene que ver con el nivel de centralidad de los campesinos en cuanto a destinatarios de la política alimentaria. Es que ella debe basarse en los campesinos o debe contemplarse adicionalmente el papel de otros tipos de productores, por ejemplo, el de los sectores empresariales. ¿Qué papel deberían tener y qué tipo de solidaridad social podrían desarrollar los empresarios en términos por ejemplo, de enfrentar una problemática que abarca al conjunto de la sociedad ecuatoriana?

Un séptimo tema que salió en la discusión tiene que ver con la capacidad que aisladamente un país pueda enfrentar la problemática alimentaria y nutricional. Hubo un consenso en cuanto a la necesidad de realizar una amplia cooperación regional en este campo. Organismos como el IICA, FAO, UNICEF, Acuerdo de Cartagena, deben jugar un papel más importante en el diseño de políticas de integración en este campo.

Finalmente, es imprescindible destacar algunos elementos metodológicos centrales

para el diseño de una propuesta de política alimentaria. Ello tiene que ver con los siguientes aspectos:

- a. La necesidad de elaborar una propuesta que responda al diagnóstico realizado.
- b. La necesidad de desarrollar una propuesta que tenga en cuenta la situación de crisis que vive el país y que se manifiesta en problemas de ingreso fiscal, dificultades del sector externo, etc. Ello obliga a pensar en el potenciamiento de los recursos internos.
- c. Elaborar una respuesta que implique una activa participación del Estado, pero que también promueva una activa participación de la sociedad civil.
- d. Diseñar una propuesta abierta a la negociación entre los diversos sectores de la sociedad y que pueda convertirse en un objetivo de mediano y largo plazo para el país.

ELEMENTOS PARA EL ANALISIS Y DISEÑO DE POLITICAS ALIMENTARIAS

Alejandro Schejtman

La presentación discute tres tópicos inter-relacionados; el primero, la seguridad alimentaria como marco conceptual para la definición de los objetivos de la política alimentaria, el segundo, el concepto de sistemas alimentarios que buscan satisfacer los objetivos definidos dentro del contexto estructural dado. Y en tercer lugar, los lineamientos para una política alimentaria.

I. Seguridad Alimentaria.

Si se revisa la literatura sobre seguridad alimentaria, se advierte que el concepto empieza a tener difusión alrededor de los años 72-74. En esos años se produce la gran crisis alimentaria mundial que como se sabe es una crisis de escasez, luego de un largo período de estabilidad y confiabilidad del mercado externo como fuente de abastecimiento de cereales y otros granos. Esta crisis se origina en una conjunción de fenómenos que van desde compras de cereales de la Unión Soviética; cambios en la política alimentaria de los Estados Unidos, etc. Ello produce primero alzas espectaculares de precios, respecto a principio de los años 70 y luego un período de gran inestabilidad. Ello genera gran preocupación por el problema alimentario a partir de la escasez aparente de alimentos en el mercado mundial. Hoy en día tenemos una crisis de sobreoferta en el mercado mundial y en ese sentido la preocupación por la seguridad alimentaria ha sido reemplazado por una problematización más compleja.

El concepto de seguridad alimentaria incorpora hoy en día por lo menos cuatro tipos de situaciones que en términos muy esquemáticos podemos representar del modo siguiente:

Dos situaciones que apuntan a problemas de disponibilidad agregados o si se quiere de oferta global, para un país o región determinada y dos situaciones que tienen que ver con el acceso familiar o individual a los productos nutricionales indispensables. Estas situaciones de disponibilidad agregada e individual hacen referencia a problemas coyunturales o a problemas estructurales.

	Agregado	Familiar
Coyuntural		
Estructural		

Todos estos problemas son problemas de seguridad alimentaria, sin embargo son problemas distintos que obedecen a causas diferentes y suponen, por lo tanto, formas de intervención y de políticas específicas.

En primer lugar, vamos a considerar el tipo de problemas que surgen en torno a la disponibilidad agregada. Tenemos por los menos cuatro tipos de fenómenos que vamos a describir brevemente, haciendo algunos alcances sobre su evolución reciente.

En primer lugar hay un problema de insuficiencia que habrá que definir para fines de la política cuando la oferta interna, es decir, producción más importaciones menos exportaciones más ayuda alimenticia externa no logra cubrir un determinado patrón de demanda, v.g. la demanda efectiva, es decir, aquella realmente expresada en el mercado con poder adquisitivo o alguna meta normativa de demanda que considere la solución de aquellos consumidores que no tienen capacidad adquisitiva o la disponen limitada.

En segundo lugar, está el problema de la inestabilidad que hace referencia a fluctuaciones en el tiempo que impiden, ya sea por variaciones en los precios o por variaciones en los flujos disponibles, la satisfacción sistemática de los niveles establecidos en la demanda.

Un tercer problema, es el problema de la dependencia, de la oferta agregada o del componente importado de la oferta interna. Hay varias maneras de estimar, cada una de las cuales es complementaria de la otra; la primera es evaluar en términos de qué porcentaje del consumo de cereales proviene de la importación, la segunda es medir la proporción de las calorías consumidas que provienen de calorías de origen importado. Para su estimación existen las hojas de balance alimentario.

Finalmente, una visión más completa del grado de dependencia es la que considera la totalidad de los requerimientos del sistema alimentario, para satisfacer un determinado patrón de oferta. Este incorpora los insumos, los productos de consumo directo y los medios de producción importados necesarios para hacer funcionar el sistema alimentario.

Un cuarto problema, es el de la sustentabilidad en el largo plazo y que hace referencia al hecho de que en muchos casos los niveles de suficiencia o los niveles de autonomía alimenticia se logran presionando a los recursos no renovables a extremos tales que su capacidad de mantener en el tiempo los niveles de oferta se ve amenazado, en la medida que los recursos básicos de los que dispone empiezan a deteriorarse. Son los problemas de erosión, de salinización, de profundización de los niveles creáticos de las capas subterráneas que se usa para el regadío, la pérdida de base genética como consecuencia de la introducción de monocultivo o de sistemas simplificados de cultivo, etc.

Si uno analiza el caso del Ecuador se encuentra que hasta el período de la crisis los niveles de suficiencia han crecido. La disponibilidad media de calorías por persona ha tendido a crecer hasta los años 80, con una tendencia ambigua a partir del momento de la crisis. Desde entonces se observa caídas en la producción y caídas en las importaciones, lo que hace presumible un deterioro en los niveles de suficiencia.

Si nuestra definición de suficiencia son los requerimientos para cubrir la demanda efectiva y las necesidades de los sectores que no pueden cubrirlas por problemas de ingresos o demanda efectiva, estaríamos en un nivel de insuficiencia sistemática.

Los niveles de estabilidad del Ecuador, están dentro de los más altos de América Latina. Los niveles de inestabilidad se miden como el coeficiente de la variabilidad respecto a la tendencia, es decir, la magnitud de las variaciones estandarizadas respecto a la tendencia nos daría los coeficientes de variabilidad de la oferta interna. En cuanto a dependencia, ésta ha sido creciente, sobre todo, en cereales y en particular en trigo. Casi la totalidad de este cereal ha pasado a ser importado. Hay una tendencia en materia de dependencia calórica y cerealera y de insumos a crecer.

Respecto a la sustentabilidad hay mucha referencia a los procesos acelerados de erosión, salinización y de desertificación. Regiones significativas del territorio, están siendo sometidas a deterioro como consecuencia del alineamiento de las formas de agricultura campesina en áreas de gran precariedad ecológica.

Hay un proceso creciente de sustitución de alimentos, en la dieta se privilegia alimentos importados. Las relaciones de precios, entre el harina de trigo y productos sustitutos autóctonos da cuenta que esos precios han tendido a declinar sistemáticamente. Ello ha sido acompañado de un incremento de consumo de trigo y de un decremento en el consumo de productos autóctonos.

A partir de la definición de seguridad alimentaria emergen los objetivos de la política alimentaria. En cuanto a disponibilidad de la oferta global, tendría que apuntar a hacerla suficiente, a mejorar su estabilidad, reducir su dependencia y cuidar su sustentabilidad en el largo plazo. Desde el punto de vista de los problemas de acceso alimentario tendrían que buscarse satisfacer los mínimos nutricionales de modo universal.

II. Sistema alimentario

La aproximación sistemática al diseño de la política alimentaria supone abandonar ciertas aproximaciones tradicionales que identificaban política alimentaria con política agrícola, pues una producción suficiente no necesariamente significa una producción de alimentos de consumo final suficiente y aun si significara, no equivale a un acceso universal a esos alimentos. Tampoco se puede identificarla con política nutricional que constituye, sin duda, un componente clave de una política alimentaria, pero no es sino parte de un conjunto de acciones que configuran, lo que entendemos por política alimentaria.

Si el diseño se hace a partir de una concepción sistemática lo que se percibe como ámbito de acción de la política alimentaria es el sistema alimentario, es decir, el espacio ocupado por las relaciones sociales y técnico-económicas que se dan entre agentes de diversos tipos en los procesos que van desde la producción primaria, pasando por el acopio, a la transformación agro-industrial, a la difusión mayorista, minorista y al consumo final. Es decir, es el tipo de relaciones que se establecen entre los agentes que están en cada una de estas esferas de actividad, las que son constitutivas del sistema alimentario. En ese sentido, tenemos por una parte un componente que es la estructura productiva del sistema alimentario: producción primaria, transformación agro-indus-

trial, acopio, comercialización y por otra parte los patrones o modelos de consumo. Son las inter-relaciones que se dan al interior de la estructura productiva y de ésta con la estructura de patrones de demandas, más el marco externo las que son constitutivas del sistema alimentario.

2.1. La estructura productiva.

El análisis de la estructura del sistema alimentario de los países de nuestra región, revela por contraste con los países desarrollados que la producción primaria, la transformación industrial, el acopio, la comercialización, etc., se caracterizan por su heterogeneidad. Heterogeneidad, en el sentido de que el tipo de unidades productivas, de comercialización, etc., difieren en niveles de escala, en niveles de productividad, en la lógica de manejo de los recursos productivos disponibles.

Un segundo aspecto decisivo para el diseño de la política es considerar qué agentes heterogéneos responden de modo diferente a políticas homogéneas. En rigor este fenómeno está indicando las necesidades de políticas diferenciales y específicas por tipo de agente o por tipo de situación en el caso de consumidores.

Una tercera característica es la asimetría en las relaciones entre agentes. La asimetría está vinculada a la heterogeneidad. Los términos en que un productor campesino tiene acceso a determinados insumos o las condiciones en que venden su producto a un comprador monopólico son radicalmente distintas a aquellas en la que lo hace el productor empresarial.

Un cuarto aspecto, es la escasa articulación interna de los componentes de la estructura productiva, que se expresa finalmente en que una parte no despreciable de las demandas entre unidades productivas del sistema terminan por dirigirse al exterior.

Finalmente, hay en todo el sistema una tendencia a la polarización creciente, o al aumento de la heterogeneidad, de la asimetría; los procesos de capitalización, modernización, incorporación de insumos tecnológicos nuevos, acceso de créditos, polariza la situación entre las unidades familiares y las unidades empresariales y capitalistas. En el campo de la comercialización se encuentra que los supermercados y otras formas de distribución concentradas desplazan la pequeña o micro empresa familiar.

Un agente clave en la producción primaria es el campesinado; coinciden en este sector los problemas de desnutrición y de pobreza y el carácter del productor preferente de alimentos básicos de las dietas mayoritarias.

En segundo lugar, está la agroindustria. Ella introduce el concepto de núcleo de dominación de la cadena. La agroindustria demuestra comparativamente con otros sectores productivos, que en las relaciones insumo producto, ella dispone de una capacidad de arrastre sobre el conjunto de la economía que supera la de casi todos los demás sectores, en cuanto a generación de empleo, incremento de producto, menor utilización de insumos importados, etc.

En tercer lugar, está el rol de las empresas transnacionales en los sistemas agro-industriales o agro-alimentarios. Muchas de las razones por las cuales se suele justificar su

presencia no se justifican. La traída de capitales, es un argumento endeble, pues una parte importante de su financiamiento lo obtienen en el mercado local. En materia de tecnología, tampoco cumplen un papel importante, salvo en áreas muy específicas como la cadena de aves.

No cumplen tampoco un papel importante en la capacitación. En lo que sí han producido innovaciones es en las formas de distribución, de presentación y de promoción, particularmente de productos diferenciados.

Las cadenas son la traducción de nuestra definición de sistemas a determinados productos. La cadena del trigo abarca la producción de insumos, la transformación en los molinos, panaderías, ventas, fideos, etc. Las cadenas son el conjunto de relaciones sociales, técnicas y productivas que se establece entre agentes de diverso tipo en torno a un determinado insumo o en la generación de un determinado producto.

El núcleo de dominación de la cadena es aquel eslabón o aquellos eslabones de cuyo comportamiento depende de manera significativa lo que ocurre con el conjunto de la cadena. En el caso de aves el núcleo está constituido por la producción de material genético más alimentos balanceados. Esta dupla por lo general, va unida. El concepto de núcleo es importante porque es el lugar apropiado para ejercer la política pública sobre el conjunto de la cadena.

Existen distintos tipos de cadenas. Si consideramos como criterio de la tipología su dinámica, es decir, el ritmo de crecimiento de la cadena, su importancia en la dieta o en el gasto de los consumidores de bajos ingresos o si consideramos la capacidad de arrastre del núcleo sobre el conjunto de la cadena, o de propagación tecnológica del núcleo podemos distinguir: un conjunto de cadenas de muy bajo dinamismo que paradójicamente tiene gran importancia en el consumo de las mayorías y en las que los núcleos casi no ejercen capacidad dinamizadora. En general, corresponden a cadenas de cereales. En el caso del arroz, en Ecuador se observa sin embargo habría algunos signos de un comportamiento bastante dinámico. Este no es el caso para los otros cereales y granos. Ello corresponde a una demanda que crece en general a tasas vegetativas, porque la elasticidad de ingreso de la demanda en estos productos es muy baja. En muchos países en que ha habido redistribución drástica de ingresos, el salto del consumo de productos esenciales ha sido importante.

Otro caso es el de las cadenas de los productos básicos modernos, como lácteos y oleaginosas pero también aves. Se caracterizan por altas elasticidades, ingreso de la demanda porque los núcleos del control ejercen una fuerza determinante y una gran capacidad de arrastre sobre sus proveedores. Es el caso, por ejemplo, del maíz duro, en que su dinamismo se explica a partir de la industria de aves.

Finalmente está el grupo de alimentos diferenciados, donde la propaganda constituye el elemento determinante de la expansión del consumo. Son alimentos de consumo dinámico que genera una diferenciación en los patrones de consumo, que generan calorías de alto costo, porque tienen formas de presentación, de empaque, de distribución sofisticados.

En términos de política, en caso de los básicos tradicionales, los lineamientos apuntan

a buscar núcleos que permitan sobre la base de políticas de incremento de la demanda y políticas de ingresos, darles el dinamismo potencial que todavía podrían tener dada la demanda insatisfecha de un sector importante de la población.

En los básicos modernos el problema decisivo es ejercer un tipo de política sobre el núcleo de control que asegure que su incidencia sobre sus proveedores y sobre los productores que se deriva de su control no sea lo asimétrica que la condición dominante del núcleo le permite y en lo posible conduzca crecientemente al uso de insumos nacionales.

Respecto al componente de comercialización debe considerarse que el fenómeno de heterogeneidad es también característico. En un estudio se habla de la existencia de alrededor de 370.000 unidades de comercialización que supondrían que cada una de éstas atiende a 5 ó 6 familias. Sospecho que puede haber un error, pero de ser así es evidente que hay ahí ineficiencias muy graves en la forma en que se ha desarrollado toda la estructura de comercialización. Lo que cabe destacar es que no hay que entusiasmarse con la expectativa de hacer grandes ahorros con la racionalización de los sistemas de comercialización, si no se tiene muy claro los sustitutos de esos sistemas. En más de una ocasión se descubre que hay márgenes de comercialización del 100 o del 80% o a veces más y que hay una multiplicidad de intermediarios. Ello lleva al aparato burocrático a pensar de que es muy simple proceder a su reducción sobre la base de la eliminación de intermediarios, sin considerar, de que se han estructurado a lo largo del tiempo, que se han consolidado toda una extrema red de relaciones a veces personales que no son fácilmente sustituidos por aparatos burocráticos. Debe eliminarse propuestas simplistas como éstas.

2.2. Los modelos de consumo.

En relación a los modelos de consumo que es otro componente de la estructura alimentaria, quisiera destacar, en primer lugar, que también son de enorme heterogeneidad, que no solo se expresa en términos de la magnitud de las calorías ingeridas por los sectores de muy bajos ingresos respecto a los sectores de altos ingresos, porque esa diferencia podría ir de dos y medio a uno, sino también desde el punto de vista de las calorías finales en relación a las calorías iniciales, entendiéndose por tales aquellas que entran al proceso productivo para generar el patrón de consumo de los dos distintos sectores. En términos estrictos de calorías agrícolas nosotros tenemos grosso modo que en el sector rural pobre no solo la ingesta calórica debe estar en torno a las 1.800 calorías por persona, sino que lo más probable es que para producir esas 1.800 no se estén empleando más de 2.500 calorías de insumos agrícolas; mientras que el sector urbano de consumo diferenciado o privilegiado que suponemos está consumiendo un promedio encima de las 3.700 calorías, requiere en el orden de 11.000 a 12.000 calorías de insumos para producirlos. La heterogeneidad por este lado es mucho más marcada que por el lado del consumo directo.

El tipo de patrón de consumo que se imita, que constituye la imagen objetivo de nuestras aspiraciones como consumidores alimentarios es el patrón norteamericano, que en rigor es el patrón universal. Si uno mira el patrón tendencial en términos del insumo energético, es decir el equivalente de combustible comercial necesario para generar

una caloría alimentaria, la relación tiende a superar las 10 calorías de energía comercial por una caloría alimentaria en la mesa del consumidor. Si se generaliza este patrón al Ecuador, habría que usar la totalidad del petróleo disponible más un 10 ó 15% solo en satisfacer la alimentación y en ningún otro tipo de actividad.

Lo que es importante destacar respecto al patrón alimentario son las siguientes tres características importantes. Primero, que su adopción en nuestros países fue prematura, en contraste por ejemplo con lo que ha pasado en Corea; en ésta se ha alcanzado un incremento significativo en la ingesta calórica protéica sobre la base de una dieta extraordinariamente austera, en el sentido de calorías insumidas por calorías consumidas.

En segundo lugar, el patrón externo se ha masificado tempranamente, a niveles de ingreso muy inferiores a los que se encuentra en los países desarrollados.

En tercer lugar, el patrón de consumo en América Latina no ha tenido el grado de coherencia con la dotación de recursos internos que tuvo en los países desarrollados donde se originó. Aquí se incorporaron elementos del patrón de referencia sin tomar en consideración si ese patrón tenía relación con la potencialidad de los recursos propios.

Si uno mira cómo ha cambiado el consumo dentro de un país a medida que el ingreso se eleva, se da cuenta de que hay ciertas leyes tendenciales que parecen univariantes, que se dan en todos los países y en todas las regiones. Es importante tener presente para el diseño de las políticas de oferta. En general la tendencia hace relación con: a) una disminución de los productos ricos en almidón y su reemplazo por protidos o sea por carnes y otros productos equivalentes; b) una disminución de los líquidos ligados y su reemplazo por líquidos libres: los aceites reemplazan las grasas de origen animal; c) el trigo reemplazando a otro tipo de cereales; d) los productos de origen agroindustrial aumentando su peso relativo en el gasto de las personas.

Además del ingreso, un segundo fenómeno que incide en la diferencia de patrones de consumo, es la localización, básicamente urbano rural. En general, comparaciones hechas en varios países demuestran que las diferencias urbano rurales a igual nivel de ingresos son más o menos las siguientes: primero, una mayor estabilidad o regularidad en el consumo urbano que en el consumo rural por razones obvias orientadas a los ciclos de la actividad agrícola; en segundo lugar, una mayor variedad de los componentes del consumo urbano que los del consumo rural (sin embargo en los sectores de bajos ingresos en el sector rural hay un mejor nivel calórico que en los sectores urbanos pobres).

En cuanto a los modelos de consumo urbano las diferencias están dadas por: en primer lugar, la regularidad del ingreso: hay mejor nivel nutricional en familias de ingresos regulares que en familias que dependen de ingresos cíclicos o irregulares; en segundo lugar, hay mejor nivel de nutrición de familias que viven en un área con un entorno comercial moderno que en familias en que el entorno comercial es de tipo tradicional; en tercer lugar, la existencia de medios de refrigeración o de cocción que uno nunca incorpora o raras veces incorpora como parte del problema alimentario en muchos casos resultan decisivos. Hay áreas rurales en que el problema central de su alimentación

está dado por la falta de combustible. Por otro lado, el problema de la refrigeración permite compras a distinta escala o por lo menos conservación en el tiempo de productos que su ausencia lo impediría.

2.3. El marco externo.

En primer lugar, si se mira la evolución del sistema alimentario mundial desde los 60 a esta parte, se encuentra que ha habido cambios significativos en el origen de los flujos: América Latina que era no solo autosuficiente sino exportadora neta de cereales hoy día es importadora neta de cereales y lo es gravemente si excluimos Argentina y Uruguay.

En segundo lugar, Estados Unidos y Canadá y en menor medida Australia y Nueva Zelanda, se han convertido en proveedores del más del 60% del consumo mundial de cereales y en algunos granos oleaginosos, más todavía. No está solo la concentración en pocos países sino en pocas empresas: 5 ó 6 grandes empresas comercializadoras son las que determinan el origen y destino de los flujos de buena parte de lo que constituye hoy día el comercio alimentario mundial. No solo hay concentración por el lado de las ventas sino también concentración por el lado de las compras: son pocos países y pocas empresas las que contratan el grueso del comercio mundial de alimentos. Los países de la región aparecen como compradores marginales en un mercado dominado por grandes vendedores y grandes compradores.

En tercer lugar, están los enormes niveles de subsidio con los que muchos de los países exportadores entran a los mercados mundiales. Esto obliga a incorporar una visión de largo plazo a los términos de inserción externa por una razón muy simple. En la medida en que nuestros países son dependientes del exterior, en determinados cereales que las compras a bajos precios y a precios declinantes, producto de las políticas de subsidio a la que estos productos son sometidos, y ha descuidado como consecuencia de ello la capacidad de producción interna de estos productos, basta con que las condiciones críticas en que hoy día funcionan los sistemas de subsidios, tiendan a modificarse drásticamente para que los términos en que se importa componentes esenciales de las dietas nacionales sean drásticamente alterados.

Finalmente, un cuarto componente, es el proteccionismo respecto a nuestras exportaciones. Si en el ámbito de la agricultura se decide optar por productos exportables en lugar de productos de mercado interno, se tiene que considerar las presiones proteccionistas como las que hoy día están vigentes con gran fuerza en Estados Unidos como consecuencia del déficit comercial.

III. Lineamientos para una política alimentaria

3.1. Los objetivos.

Es imprescindible subrayar los objetivos de una política alimentaria.

En cuanto a la disponibilidad, en primer lugar, tener una disponibilidad suficiente para satisfacer la demanda efectiva y el consumo alimenticio de los que carecen de poder

de compra, para ejercer como demanda efectiva sus necesidades; en segundo lugar, mejorar los niveles de estabilidad en materia de precios y de flujos de oferta; en tercer lugar, reducir los niveles de dependencia externa en productos críticos de consumo básico y en lo posible en insumos y medios de producción para el sistema alimentario; y, en cuarto lugar, establecer reglamentos, leyes, procedimientos que tiendan a internalizar ya sea en forma privada o por el propio Estado, los costos que el deterioro de los recursos no renovables y renovables, imponen a la capacidad futura de sostenimiento del sistema alimentario. En el ámbito del acceso, de la demanda, aparecen dos objetivos genéricos: asegurar el acceso universal a los mínimos nutricionales a toda la población, o sea universalizar el acceso a los alimentos básicos; y, segundo, propender en forma gradual, a la aproximación entre los patrones de demanda y la vocación de los recursos naturales del país; hacer cada vez más coherente los patrones de demanda alimentaria, con el potencial productivo o los recursos nacionales. Estos objetivos se buscan en un marco de restricciones a las que está sometida la economía. En primer lugar, el problema de las divisas, por lo que hay que lograr estos objetivos, asegurando la minimización en el uso de divisas o la maximización del impacto por unidad del recurso externo empleado.

En segundo lugar, está el problema del desempleo cuyo efecto directo es la pobreza en el consumo. El problema del desempleo en cuanto a la seguridad alimentaria, obliga a buscar opciones técnicas y otras que incrementen el empleo; que incrementen la unidad de empleo por unidad de producto generado.

En tercer lugar, están las opciones impuestas por la caída de los salarios reales, y el de la desocupación que, según estudios de PREALC está afectando de manera más significativa a los sectores de menores ingresos. Como consecuencia de la crisis, muchas de las tendencias positivas sobre todo en materia de suficiencia y de acceso que eran perceptibles en las dos décadas que preceden a la crisis, han mostrado un cambio de signo vertical. Es en este marco de restricciones en el cual tiene que ser diseñada la política alimentaria.

3.2. Los grandes dilemas.

Si uno observa el debate sobre estrategias de desarrollo y que tienen implicaciones en el caso alimentario, uno encuentra una serie de dilemas cuya dilucidación hacen al enfoque con el cual se aborde la política alimentaria propiamente tal. ¿Cuáles son estos dilemas? ¿Privilegiar la autosuficiencia o a la agroexportación? ¿Privilegiar el mercado interno o el mercado externo?

En segundo lugar está el dilema en si hay que dejar al mercado que regule el funcionamiento de los sistemas alimentarios, o si el Estado tiene que planificar e intervenir. ¿Cuál es el grado de intervención del Estado? Este dilema se expresa entre planificación y mercado, o se expresa como empresas públicas o empresas privadas, etc.

Un tercer dilema, es si se fortalece la agricultura campesina o la agricultura empresarial. Este dilema por cierto, no aparece necesariamente explícito en las políticas públicas: no hay un político que diga vamos a privilegiar la agricultura capitalista vis a vis de la campesina, sino que simplemente en los hechos, este sesgo entre una y otra

parece manifiesto. Está el dilema entre privilegiar el corto plazo o el largo plazo, y está finalmente el dilema entre optar por tecnologías intensivas en trabajo o tradicionales y tecnologías intensivas en capital, de punta.

a) Autosuficiencia o exportación.

Respecto al primero de los dilemas, abonando en favor de grados crecientes de autosuficiencia y, por cierto, tratando de eliminar los sesgos ideológicos que caracterizan normalmente este debate, está la confiabilidad del mercado externo como origen de nuestras importaciones y como destino de las exportaciones, y como fuente de los faltantes internos, algunas prevenciones son importantes.

Si bien la tendencia a largo plazo de los precios de algunos cereales ha sido bajar, no es menos cierto de que en buena parte ese descenso está basado en el proteccionismo y en las subvenciones que pueden desaparecer. Igualmente está el problema de la volatilidad del mercado externo. A partir de la crisis lo que se observa es que las pequeñas variaciones de los stocks mundiales conducen a grandes variaciones en los precios.

¿Significa esto, por lo tanto, de que haya que abandonar toda la pretensión agroexportadora? En absoluto. Hay que interrogar el problema desde el ángulo de la seguridad alimentaria si ese es uno de los objetivos estratégicos y de los fenómenos que abonan a favor de un énfasis exportador.

En primer lugar, debe considerarse que una de las principales restricciones al desarrollo de la economía es la escasez de divisas, y que de las divisas depende en medida no despreciable el funcionamiento mismo del sistema alimentario.

En segundo lugar, muchas de las actividades de agroexportación son generadoras de más empleo y de más ingresos, que algunas de las actividades dedicadas al mercado interno.

Esta contraposición no parece sostenerse en términos empíricos para la mayoría de los países, y tampoco Ecuador es una excepción. No parece haber una correlación clara entre aumento de las exportaciones y disminución de la producción para el mercado interno. Por el contrario, la experiencia casi universal es que ambos tienden a crecer o declinar de la misma manera. Ello indica que en ambas están incidiendo factores que no hacen necesariamente a la competencia entre sus actividades. Esto no quita que haya alguna forma de competencia por recursos, en particular por crédito y por divisas, divisas para los insumos necesarios para la producción, etc., se debe destacar es que esa determinación en cuanto al destino de los recursos y los ámbitos en que haya competencia tiene que hacerse preguntando ¿qué destino van a tener las divisas? ¿qué efectos tiene la mayor o menor disponibilidad de divisas sobre el empleo los ingresos? ¿quiénes producen los productos de agroexportación y quiénes los del mercado interno? ¿qué destino le dan esos productores a las divisas obtenidas como consecuencia a esa utilidad agroexportadora?, etc. Entonces, respecto al dilema no se puede asumir una posición a priori, supone una evaluación caso a caso del impacto que tiene sobre cada una de las variables señaladas.

No deja de ser revelador, con relación al dilema de agroexportación o mercado interno,

el hecho por ejemplo de que Cuba en la primera fase de su Revolución con una visión ideológica de lo que había implicado la caña en su economía, haya optado por el abandono y a corto andar, haya tenido no solo que reponerla, sino que incrementar las superficies plantadas. En Nicaragua hay un debate muy serio entre distintas fracciones sobre este tema.

b. Estado o Mercado.

En relación a planificación y mercado o concretamente a los grados de participación del mercado en la determinación de las prioridades, aquí también hay que abandonar la ideologización y tener una aproximación lo más pragmática y casuística posible.

Hay ciertos hechos que son evidentes: el mercado no resuelve los problemas de desnutrición de las personas que carecen de poder adquisitivo para expresar como demanda sus necesidades por el solo hecho de que no están presentes en el mercado. Este es un terreno claro en que el mercado es absolutamente ineficiente para resolver un problema significativo. Sin embargo, intentos de intervención que pretendan reemplazar la infinidad de decisiones que determina ¿qué?, ¿cuánto?, ¿cómo?, ¿para quién? y ¿con qué destino se producen los productos alimentarios? Termina necesariamente en el fracaso. Una forma de intervención típica son los intentos aparentemente simples de redistribución de ingresos sobre la base de elevaciones de salarios y controles de precios de los alimentos básicos. Ese tipo de política universalmente aplicada tan pronto sobrepasan los márgenes muy estrechos en que es eficiente, termina por autoeliminarse. El mercado tiene fuerza para oponerse al voluntarismo público. Es mejor reconocer desde el inicio y buscar más bien que actúe en la dirección deseada más que intentar torcerle lo que es su tendencia natural.

Aquí las posiciones polares no tienen cabida; ni siquiera digamos propuestas promercedados de ortodoxia neoclásica y neoliberal absoluta como la chilena, pudieron dejar de introducir elementos de manejo de los precios, porque sujetos a su libre determinación condujeron al colapso a la agricultura. En contraste, el caso de planificación centralizada rígida como el cubano, no solo una cantidad creciente de productos han ido saliendo de la libreta de racionamiento, sino que tan pronto se planteó la política de los mercados campesinos. No solo hubo poder adquisitivo para adquirirlos, sino que se convirtió en un mercado en que empezaron a aparecer productos de calidad, cantidad y presentación nunca vistos antes, era el sistema de racionamiento.

Lo interesante es que a corto andar por razones de eficiencia, los campesinos decidieron concentrarse en la producción y se gestó una capa de intermediarios que empezaron a jugar el rol de intermediación. Esto fue visto como un problema en relación a los principios de la Revolución por lo que se decidió crear una especie de mercado estatal paralelo de precios altos.

Lo que se desea destacar es que hay áreas en las cuales la intervención pública es incapaz: ciertos núcleos de control monopólico en las cadenas; y simultáneamente, la infinidad de decisiones tienen que ser dejadas al mercado y hay aquí en rigor un espacio del fortalecimiento recíproco entre empresa pública y empresa privada, si se crea un contexto de concertación que permita que esta especie de complementariedad potencial se manifieste.

c. Agricultura campesina o empresarial.

En cuanto al dilema de agricultura campesina - agricultura capitalista- creo que en países en que casi la mitad de la población se encuentra en el sector rural, donde por lo tanto el peso del sector campesino es enorme y donde, inescapablemente pobreza y desnutrición no solo son mayores en el área rural, sino que también la existente en el área urbana es en alguna medida consecuencia de no haber resuelto el problema en el área rural, indican que si la seguridad alimentaria es una prioridad nacional, un sesgo pro-campesino resulta una condición inescapable de la política. En un contexto de escasez de recursos financieros, los recursos de promoción, los recursos de subsidio, de difusión tecnológica, deben tener una discriminación positiva hacia el sector campesino y su ocupación no puede ser dejada a las reglas del mercado. Este es un sector que emplea más fuerza de trabajo por unidad de producto que otras formas de producción y que emplea menos insumos importados por unidad de producto generado. Desde el punto de vista de las restricciones a las que está sometida la seguridad alimentaria, aparece como un sector que tiene un rol protagónico.

Aquí está el problema grave que hace relación al otro dilema corto plazo vs. largo plazo. Los niveles de productividad en este sector son extremadamente bajos y no hay una capacidad de respuesta a corto plazo del conjunto del sector campesino, comparable a la que se podría obtener de enviar esos estímulos hacia el sector privado.

d. Corto y largo plazo.

Aquí tenemos otro dilema real: parafraseando a Shultz, lo que puede ser una buena política en el corto plazo puede ser muy mala economía en el largo plazo. Es esta contradicción entre los plazos políticos, los cuatriéneos, etc., y los procesos de maduración que muchas de las políticas de transformación productiva requieren. Ello impone la mayor dificultad a la reorientación de la producción, incluso la demanda. Aquí no tenemos fórmulas simples que permitan encadenar procesos de largo plazo con acciones de corto plazo que pueden ser capitalizables políticamente y que sin perjuicio de serlo, sean eslabones de una acción de más largo plazo. Una política de fortalecimiento del sector de agricultura campesina no genera alimentos de la productividad solo sobre la base de mayores precios; requiere de alguna opción tecnológica y su acceso de insumos y de cambios incluso institucionales en el diseño de las políticas que le permitan actuar. Ello significa plazos de maduración que pueden ir de los 10, 12 y más años. El dilema es ¿cómo hacer?, ¿cómo segmentar esos 12 años de plazo para que puedan generar a su vez dividendos políticos, de modo que se hagan atractivos como acciones parciales de una acción global más larga?

En el plano de la nutrición hay también ejemplos claros de contradicciones y acciones de corto y largo plazo. La acción de corto plazo, que tendría efectos espectaculares de tipo cuantitativo inmediato, es concentrarse sobre los niños de más alto riesgo, como consecuencia de la desnutrición. Ello podría reducir a corto plazo de manera significativa las tasas de mortalidad infantil. Sin embargo, nada garantiza que la no atención de los de riesgo no tan alto que supone acciones preventivas y por lo tanto de sistemas de diagnóstico más complejos, no terminen por realimentar en el largo plazo la necesidad creciente de acciones de tipo curativo.

e. Tecnologías apropiadas y de punta.

El camino no consiste en aquello que para muchas organizaciones no gubernamentales, incluso instituciones de investigación, se ha tomado como la búsqueda de tecnología adecuada para el sector campesino y que en muchos casos no es sino la recreación de una especie de arqueología tecnológica que si bien tiene la virtud de que usa pocos recursos, que requiere de pocos insumos comprados, etc., etc., no es menos cierto que condena al campesinado a niveles bajísimos de productividad. El desafío está en buscar patrones de modernización de ese sector que combinen formas de tecnologías de punto con formas de tecnología intensiva en trabajo, que la articulación agricultura agroindustria permitiría sobre todo si vinculamos agroindustria cooperativa a producción primaria campesina. Se pueden combinar formas de alta densidad de capital por ocupado con formas intensivas del trabajo, que le den al conjunto eficiencia y competitividad versus otras formas alternativas de producción. En este sentido creo que la diligencia, vocación, buena voluntad y espíritu de entrega que se ven en muchas organizaciones gubernamentales, habría que orientarlos más bien hacia la búsqueda de patrones de modernización que incorporen elementos de avance en la ciencia a ese tipo de actividad.

3.3. El marco institucional

Una condición importante para una política eficiente en materia alimentaria, particularmente en el marco de las restricciones mencionadas está dada por cambios importantes del marco institucional en el cual se ejerza la política.

Me voy a referir no tanto al arreglo superestructural sino al revés, a una idea de modificación del marco institucional desde la base, y que a partir de ella los términos de comportamiento de los niveles intermedios hasta los niveles más altos de la estructura institucional.

La idea es la creación de un marco institucional que permita una gestión participativa en el logro de la seguridad alimentaria, considerando que la capacidad de gestión del aparato estatal se ha debilitado por falta de recursos, y se va a debilitar más por incapacidad de pagar sueldos adecuados a su propio personal.

La idea apunta al fortalecimiento de la capacidad local de gestión de los programas vinculados a la política alimentaria, tanto los programas de producción, como los programas de alimentación y nutrición. El fortalecimiento de la capacidad de gestión local supone seis condiciones que voy a enumerar simplemente:

Primero, es la delimitación del ámbito territorial en el cual se va a ejercer esta capacidad de gestión local. La delimitación del ámbito territorial no corresponde necesariamente, aun cuando hay que buscar la forma de compatibilizarla con las divisiones de orden administrativo. La delimitación en rigor debiera corresponder a la identificación de lo que podemos llamar el grupo territorial, es decir aquello que los miembros reconocen como nosotros y ellos que en el caso urbano puede ser el barrio, un conjunto de manzanas u otro tipo de unidad, y que en el caso rural a veces es más fácil de establecer: las comunidades. En este caso, la capacidad de identificación de sus límites son

relativamente claras. Adicionalmente se debe buscar algunos grupos territoriales para ciertas funciones públicas con la unidad natural administrativa.

En segundo lugar, deben crearse instancias mixtas a nivel de la localidad para el ejercicio del poder local en cada uno de los ámbitos que la seguridad alimentaria supone. Para ello debe haber en estas unidades representantes de las organizaciones locales y representantes del aparato público en las áreas de competencia involucradas en las políticas que se está diseñando.

En tercer lugar, como es obvio hace falta una descentralización de la capacidad decisoria del aparato público. Muchas de las decisiones que normalmente se toma a nivel intermedio o alto tienen que ser delegadas para ser ejercidas por estas instancias mixtas a las que hice referencia. Junto con la descentralización y en cuanto tenga que ir la desconcentración de los recursos humanos, físicos, materiales. Mal se puede delegar responsabilidad y capacidad de gestión si no se respalda con los recursos necesarios para ejercerla.

En quinto lugar es necesario integrar a nivel local el conjunto de funciones que inciden en determinados componentes de la seguridad alimentaria. En el ámbito de la producción: el desarrollo rural, los créditos, la asistencia técnica, la comercialización, la venta de productos de consumo e insumos necesarios para la producción tienen que integrarse en una sola unidad en la cual el conjunto de decisiones sean tomadas de manera simultánea. De idéntico modo, las medidas que tienen que ver con nutrición, con salud, con habitación, con saneamiento ambiental, etc., tienen también que ser integradas de modo de ser tomadas en conjunto. De este modo lo que se gane por el lado de la nutrición, no se pierda por el lado de la salud ambiental y viceversa.

Finalmente, debe generarse una red interactiva de comunicación entre los niveles local, provincial, subregional y nacional.

Un ejemplo concreto permite visualizar qué significa esto. Hay una serie de medidas para establecer el estado nutricional no solo de los recién nacidos sino de personas mayores, relativamente simples, que tienen que ver con la relación de edad, peso y tamaño y con el diámetro del brazo. Son observaciones que con relativo bajo entrenamiento el maestro local o los alumnos de las escuelas locales pueden hacerlo de manera sistemática. Si estos indicadores pudieran ser recogidos de una manera sistemática, sobre la base de un determinado tipo de programa, de modo que cuando en una región, lugar, etc., se adviertan tendencias al decline de ciertos niveles estimados como convenientes, se pueda concentrar la acción de los escasos recursos.

En este marco institucional en que hay capacidad de gestión local establecida, las políticas de acceso y las políticas de producción o desarrollo rural se verían enormemente facilitadas. En cuanto a la política dirigida a la oferta de alimentos, un elemento importante es el desarrollo rural, pero se agregan otros. El primero es el manejo de las importaciones. Es necesario tener sistemas de prevención y evaluación tempranas de la evolución de las cosechas locales de modo de no hacer importaciones de emergencia que son caras y deficientes. Se debe desarrollar un programa de importaciones basado en la observación de la evolución de las cosechas de modo que haya un verdadero programa y presupuestos de importaciones.

En segundo lugar, el problema de la infraestructura para stocks. Es importante establecer sistemas descentralizados y desconcentrados de almacenamiento y redefinir los términos en que los precios de muchos productos se establecen. La redefinición de las redes de comercialización para minimizar costos de transporte, reducir la dispersión, implantar el almacenaje vinculando centros de producción y los centros de consumo y evitando recorridos largos hacia centros de consumo son acciones obvias en el ámbito de las políticas de disponibilidad.

En las que hace a la demanda y al acceso se debe distinguir dos tipos de problemas: los problemas de vulnerabilidad biológica y los de vulnerabilidad socio-económica. Los primeros afectan a mujeres embarazadas, a niños en la edad pre-escolar, a ancianos, en fin, a grupos específicos o a regiones determinadas, como por ejemplo la presencia del bocio endémico. El problema central es un problema de elegibilidad de la población beneficiaria, o sea mecanismos que aseguren llegar a todos los que lo necesitan y no atender a aquellos que pueden prescindir de este tipo de acciones de modo de maximizar el impacto de los recursos disponibles. Aquí no hay novedades mayores que se pueden agregar a las formas de intervención archiconocidas que van desde suplementación alimentaria, pasando por alimentación escolar, por atención materno-infantil, por formas de periodización de los nacimientos. Lo único que hay que agregar es la forma de gestión de esas acciones que son las que establecen la diferencia respecto a lo que ha sido tradicional.

En los problemas de acceso alimentario, o mejor dicho en los problemas de vulnerabilidad socio-económica, la política alimentaria no puede sino paliar temporalmente esos problemas. A diferencia de los problemas de vulnerabilidad biológica en que las políticas de intervención nutricional pueden resolverlos si tienen los recursos necesarios para su acción, la vulnerabilidad socio-económica, el subconsumo calórico generalizado, trascienden la política alimentaria, y pasan por cambios globales del conjunto de la política.

Sin perjuicio de esto, como el actual en que se plantea la necesidad de una política de ajuste, de una política de shock que va a producir impactos que teóricamente son necesarios para un mejor funcionamiento posterior de la economía, hay políticas de intervención que tienen que preocuparse de manera particular de los sectores que siendo vulnerables lo van a ser mucho más como consecuencia de las políticas de ajuste. Esto plantea dos problemas: el problema de la elegibilidad de esta política y el problema de su diseño, de modo de garantizar que los flujos asistenciales se conviertan en activos de los beneficiarios que permitan después prescindir del flujo asistencial. ¿Qué quiero decir con esto? Si yo simplemente me dedico a dar alimentos a las personas de escasos recursos sin otro componente de mi programa de alimentos, una vez que yo no tenga recursos para seguir dando alimentos a la gente que he beneficiado, lo único que he logrado es impedir en ese período el subconsumo. Y al revés, yo tengo por dar algunos ejemplos arbitrarios, un programa de alimentos por trabajo y el trabajo se ejerce en la comunidad a las que pertenecen estos beneficiarios para mejorar la infraestructura local de esta comunidad, estoy convirtiendo un flujo asistencial, los alimentos, en un activo. El problema complicado es el de la elegibilidad de los beneficiarios de las políticas asistenciales en materia de subconsumo calórico. Sin embargo, en un marco institucional como el descrito, el problema de elegibilidad también se hace mucho más simple. La complejidad de elegibilidad crece a medida que nos movemos de

situaciones concentradas, organizadas, con infraestructura, hacia situaciones dispersas sin infraestructura y sin organización. En ése las tareas de crear núcleos de concentración y crear organizaciones, se convierte como tareas previas a muchas de las acciones de política en las áreas con esta última característica.

El problema de la elegibilidad aparece planteado por el hecho de que no es posible seguir con la práctica del subsidio generalizado a la totalidad de los alimentos básicos que benefician a proporciones sustantivas de la población que podría prescindir de este tipo de subsidios y permite concentrar los recursos en grupos de mayor necesidad, y por lo tanto elevar el impacto por unidad de gasto público.

Se debe tener en cuenta que mientras más precisa es la delimitación, más alto es el costo administrativo en lograrlo, y habrá un punto en que el incremento de los costos administrativos para lograr una mayor localización no compensen el descenso en la magnitud del subsidio a emplear. Obviamente en un contexto institucional como el descrito, los costos administrativos declinan dramáticamente porque una parte substancial de la delimitación se delega en la localidad, donde es claro no solo a quiénes habría que darles, sino cuánto y para qué.

RESULTADOS DE LAS COMISIONES DE TRABAJO

1. Nutrición y consumo

Si se define la seguridad alimentaria como la necesidad de garantizar la suficiente cantidad de alimentos a nivel del hogar, de tal manera que cada miembro de la familia acceda a la suficiente cantidad de alimentos durante todo el año, es indispensable entender que el acceso a los alimentos es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un buen estado nutricional.

Si este enfoque es correcto, es necesario determinar las interrelaciones y las limitaciones de las políticas de seguridad alimentaria para garantizar un buen estado nutricional, pues es difícil determinar dónde termina una política alimentaria y dónde empieza una política nutricional.

Este concepto es bien entendido por los nutricionistas, pero en general es desconocido por profesionales de otras disciplinas, particularmente, por las disciplinas agrícolas y de economía.

De hecho es un tema muy complejo y esta reunión no es para discutir las políticas nutricionales, sino para encontrar la vinculación entre los elementos de una política alimentaria, tales como la producción de alimentos, la comercialización, la agroindustria, el acceso, etc. y la política nutricional; ambas vinculadas por el consumo; concepto muy diferente dependiendo de si se lo analiza desde la perspectiva de la política alimentaria o la política nutricional, pero que se encuentran directamente relacionados.

En este sentido, la seguridad alimentaria familiar es fundamental para que asegure que el alimento llegue a cada miembro de la familia de acuerdo a sus edad y a su condición fisiológica y que garantice una dieta balanceada, eficiente y suficiente.

Para que esto se consiga, es importante identificar los determinantes *potencialmente importantes* que expliquen la desnutrición y que normalmente no son considerados por una política alimentaria. Estos son:

1. Salud, con excepción del área de toxicidad.
2. Agua y saneamiento ambiental.
3. Educación.
4. Cuidado del niño.

Este enfoque no desconoce las causas básicas del problema relacionadas con las condiciones materiales de producción, que afectan la política alimentaria. Esto es, el ingreso, tenencia de la tierra, sistema de crédito, uso de tecnología, política exterior, política económica interna, además de los patrones culturales; problemas que de ser

abandonados tendrán un impacto en el mediano plazo, por lo que es importante identificar acciones de impacto inmediato en el estado nutricional. De allí la necesidad de implementar en forma paralela las políticas alimentaria y nutricional.

Retornando entonces a los determinantes, objeto central de la discusión de este grupo, abordaremos con un mínimo de detalle algunos elementos de dichos determinantes.

Salud.

Cuando se habla de salud y no de enfermedad, es importante reconocer que casi toda patología afecta la ingesta y asimilación de alimentos. Sin embargo, algunas enfermedades afectan más al estado nutricional que otras. Por ejemplo la diarrea y las infecciones en general.

Es necesario también reconocer aquellas patologías nutricionales producto de deficiencias específicas, como por ejemplo el bocio endémico, la arriboflaninosis, la anemia por falta de hierro y los problemas nutricionales producto de una deficiencia proteica energética y que se expresa como un cuadro económico, agudo y global médico a través de las relaciones de talla/edad, peso/talla y peso/edad.

Agua y saneamiento ambiental.

Es incuestionable que el acceso a agua segura es necesario para la salud, pero también es esencial reconocer otras causas de las enfermedades, por ejemplo: la diarrea que en nuestro país es predominantemente infecciosa y parasitaria. Esto obliga a que el agua y el saneamiento ambiental como determinantes se los analice también bajo otros parámetros. Por ejemplo, cuán fácil o difícil es el acceso al agua, quién la acarrea y cuánta energía se gasta en el transporte. Si es la madre, parte de su tiempo y su energía lo invierte en esta actividad, en perjuicio de otras que podrían incidir directamente en la nutrición familiar.

Educación.

En este campo, hay que mencionar varios niveles. Una buena educación básica en general tendrá impacto en la situación nutricional. Es conocido el hecho de que un mejor nivel de educación de la madre garantiza un mejor estado nutricional del niño. Sin embargo, es fundamental incluir en planes y programas de estudio pre-primario, primario y secundario, el componente de salud y nutrición para enseñar a los niños y jóvenes, mejorando el esquema convencional de educación y más bien haciendo énfasis en la necesidad de que el consumidor futuro y presente pueda utilizar su capacidad de compra en forma razonada, de tal manera que no sea sujeto manipulado de la desinformación impuesta por la libre propaganda.

Igualmente, es necesario capacitar en nutrición al personal de salud y a líderes de la comunidad para promover con agilidad el cambio en los patrones inadecuados de consumo. Asimismo, debe ponerse énfasis en la educación, en especial de la madre y del personal de salud hospitalaria y otros servicios de salud (médicos, enfermeras, asistentes sociales, auxiliares de enfermería, promotores de salud) quienes deben ser una escuela viviente.

Cuidado del niño.

Uno de los determinantes de la presencia de la desnutrición es el relacionado a las prácticas de comida complementaria a la leche materna. En este punto nos referimos a la frecuencia con que se alimenta al niño. Es claro que en general cuando el niño entra en este período se le suministra alimentos diluídos. Esto significa que para compensar la demanda calórica, el niño tiene que comer 5, 6 y más veces al día. Poca frecuencia en el consumo no necesariamente significa falta de alimentos, sino también uso del tiempo de la madre en otras actividades. Esto tiene que ver con las horas de utilización en el trabajo materno, en perjuicio de las horas de atención al niño, más aún si la madre es jefe de hogar.

Es igualmente importante, a este nivel, medir el grado de empleo de los servicios de salud, los utensilios que se utilizan para la preparación de alimentos, así como el uso exclusivo de la lactancia materna sin el debido complemento a la edad correcta, teniendo en cuenta la diferenciación regional tanto en las prácticas relacionadas a la comida complementaria como a la diferenciación de la dimensión del problema nutricional, lo cual obliga a priorizar las acciones de intervención y racionalizar los recursos.

En este sentido, mientras la política alimentaria tiene que ver con la producción, la circulación y el consumo de alimentos y otros aspectos económicos. La política nutricional, por su parte, tiene que ver con la accesibilidad, uso y distribución intrafamiliar de los alimentos y otros aspectos técnicos, de allí que no son políticas competitivas entre sí, sino por sobre todo son complementarias.

Se debe considerar por ejemplo, el impacto de los programas de distribución de alimentos para grupos especiales. Nosotros sabemos que la mujer embarazada debe ganar peso y en ese sentido se puede justificar los programas de complementación alimentaria bien manejados. Sin embargo, uno se debe preguntar, qué sería más eficiente; o una ración de complemento alimentario, o una hora de descanso diario a través de la cual ahorra calorías o ambas a la vez.

En cuanto a un programa de complementación alimentaria bien manejado, nos referimos al hecho de que los programas deben ser diseñados sobre la base de un sistema simple pero adecuado de identificación de la población en riesgo. Esto significa que un programa de complementación alimentaria no se justifica por el número de raciones que se distribuye sino porque las raciones lleguen a la población que verdaderamente necesita. De allí que un programa de esta naturaleza no necesariamente debe ser enorme en volumen, sino más bien eficiente.

Finalmente, en toda intervención es fundamental considerar la participación comunitaria como elemento fortalecedor de cualquier intervención, con lo cual es posible implementar sistemas de vigilancia y monitoreo para medir, a través de indicadores nutricionales, el impacto de las políticas sociales y económicas impuestas a nivel macro, como las políticas de empleo y de ingresos, a la vez que sirven para identificar los problemas que requieren atención inmediata y responder a las necesidades locales y/o a los programas específicos en marcha.

Por eso es que el Estado tiene obligación de definir una política alimentaria, paralela a una política nutricional.

Por último y aunque el punto que a continuación se trata es materia de la política nutricional, es necesario puntualizar que debe definirse la forma de tratar los problemas específicos nutricionales en la medida que se establezca las características de cada uno de ellos. Por ejemplo, el de las anemias nutricionales, que dada su dimensión en el país, exige que se defina e implemente un plan emergente. Uno puede ser, la identificación del vehículo alimentario de consumo masivo que permita ser enriquecido con hierro, puede ser la sal, el azúcar, el trigo. O también puede ser la promoción agresiva para incluir a la dieta de alimentos que estimulan la absorción del hierro, como el jugo de naranja consumido al mismo tiempo que el resto de la comida; y que se excluyan alimentos que eviten la absorción como el caso del consumo de té o café con las comidas o una hora antes o después. Esto implica un análisis ya cuidadoso para determinar la intervención más adecuada.

Asimismo es emergente definir acciones para disminuir las altas prevalencias de desnutrición global que se expresa en una baja inadecuada del peso con relación a la edad y de la desnutrición aguda expresada en una baja del peso con relación a la talla.

2. Políticas alimentarias

Se convino que para hacer una propuesta de lineamientos de políticas económicas, es necesario previamente convenir sobre los conceptos de seguridad alimentaria y sistema alimentario. La Seguridad Alimentaria se entiende como la capacidad de alcanzar y conservar la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de toda la población mediante la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos.

La Seguridad Alimentaria se basa en tres estructuras: a. Económica, b. Social, c. Política. A ésta debería añadirse el Marco Externo que está implícito en las anteriores.

El Sistema Alimentario, según Schejtman, es el “espacio ocupado por las relaciones sociales y técnicas que establecen los agentes en la producción, transformación, distribución y consumo”.

Los elementos básicos del sistema alimentario serían:

a. Producción:

Tierra
Recursos físico-químicos

Capital:
Crédito
Inversiones

Tecnologías (nuevas y combinadas con tradicionales)
Empleo
Asistencia del Estado

b. Transformación:

Recolección y manejo
Almacenamiento
Transporte
Industrialización

c. Distribución:

Canales Mayoristas y Minoristas

d. Consumo

Políticas.

Se definió a los grupos prioritarios en el problema alimentario desde el punto de vista de la oferta y demanda de alimentos.

1. Campesinos sin tierra y campesinos en niveles inferiores de subsistencia.
2. Campesinos minifundistas en capacidad de producción de excedentes.
3. Agricultores pequeños y medianos.
4. Sectores pobres urbanos.

En la definición de estos cuatro grupos, se consideró que en la década pasada, los empresarios recibieron cuantiosos beneficios, a pesar de lo cual no pudieron dar respuesta al problema de la seguridad alimentaria.

La inadecuada distribución de la tierra constituye un problema básico que afecta al problema alimentario, y si bien la Reforma Agraria en la actualidad no tiene viabilidad política, es necesario tener presente la necesidad de una solución estructural a largo plazo.

La comisión trabajó con la limitación del marco de las medidas de estabilización. Se reconoció que es insuficiente trabajar bajo estos parámetros y se dejó planteada la necesidad de recoger propuestas más amplias.

Si se considera que en la actualidad, se tendería a buscar los "correctivos" en la política económica, es necesario considerar al menos 4 limitaciones:

1. Tipo de cambio, que se supone será real o caro.
2. La tasa de interés, en alza de acuerdo al nivel inflacionario.
3. El gasto público con tendencia a la reducción.
4. Política de salarios con probable rezago.

Bajo estos condicionamientos, las políticas viables serían las siguientes:

1. Para los campesinos sin tierra:

- Necesidad de que se les de tierra a través de programas selectivos de Reforma Agraria.
- Impulso de programas nutricionales a corto plazo.
- Desarrollo de programas de producción no-agrícola (artesanías, etc.)
- Programas de empleo productivo en el área rural.

2. Campesinos minifundistas en capacidad de producir excedentes:

- Sujetos prioritarios para impulsar programas DRI.
- Impulsar mecanismos de compensación adicionales (acceso al crédito, mecanización, comercialización, etc.)

Un mecanismo interesante podría darse a través del B.N.F. que daría crédito preferencial a pequeños y medianos agricultores, mientras a los otros agricultores grandes se redescontaría el Crédito concedido a través de Bancos Privados.

Se necesita fortalecer la organización campesina para que se transformen en sujetos políticos y sociales activos.

3. Agricultores medios:

Tal vez los más dinámicos en la oferta de productos alimenticios en el corto plazo. Necesidad de canalizar crédito efectivo y asistencia técnica adecuada.

4. Pobres urbanos:

Dificultad de llegar a estos sectores a partir de una política agraria.

- Subsidios directos, por ejemplo a través de los desayunos escolares.
- Programas de comercialización que faciliten el acceso adecuado a los alimentos.
- Facilitar la relación entre productores rurales y consumidores urbanos.

3. Producción y Política Alimentaria

De acuerdo a las discusiones desarrolladas en los foros sobre el problema alimentario, una política respecto a la producción es fundamental. Las posibilidades de alimentación dependen de la capacidad de oferta de productos para consumo interno. Las prioridades que éstos tengan, afectará no solo a los volúmenes disponibles sino a su calidad desde la perspectiva nutricional. Es evidente que una política alimentaria no solo depende de la oferta sino de la disponibilidad relativa al poder adquisitivo, la distribución y la accesibilidad de los alimentos.

Por ser los campesinos los mayores oferentes de productos de consumo interno y a la vez consumidores deficitarios, se plantea centrar los esfuerzos hacia el apoyo de este sector. A tal efecto se recomienda:

- a) Las políticas o estrategias orientadas al desarrollo de la producción dependen del contexto macro-económico en que se desenvuelven y de políticas tales como: de cambio, financiera, crediticia, arancelaria, de precios, de empleo, fiscal, etc.
- b) El sector campesino es heterogéneo como consecuencia de las particulares potencialidades de los recursos con que cuentan. Por ello es necesario la regionalización que permita tener en cuenta las ventajas comparativas, desde el punto de vista de los recursos, enfatizando la orientación de la producción de alimentos de consumo interno.
- c) Mantener y mejorar el apoyo a la agricultura empresarial, especialmente, en términos de mejorar los rendimientos y productividad que continúan siendo bajos. De igual forma se considera importante el apoyo a la agricultura de exportación, en virtud de su incidencia en la disponibilidad de divisas. Igualmente debe el consumo de divisas que se realiza en la importación de insumos y equipos, buscando utilizarlas de manera frecuente.
- d) Se recomienda la atención preferente al desarrollo de la producción y mejoramiento del ingreso de la población rural campesina.
- e) Facilitar la organización del Estado en torno a las especificidades regionales.
- f) Desconcentrar la administración y finalmente auspiciar la generación de economías micro-regionales.

Consecuentemente, con la necesidad de una regionalización, se deben definir estrategias diferenciadas en función de los diversos tipos de productores. Ella debe enmarcarse en un Programa Nacional de Desarrollo Rural, donde se definan micro-regiones.

Para micro-regiones donde predominan campesinos sin tierra o con escasas posibilidades agropecuarias, se recomienda:

- a) Una política de redistribución selectiva de tierras vía Reforma Agraria, referida especialmente a las tierras de uso ineficiente o mediante un mecanismo de penalización tributaria, que podría permitir la generación de un mercado de tierras al que puedan acceder los campesinos.
- b) Programas de empleo que generen activos en el sector rural, mediante la ejecución de pequeñas obras de infraestructura, forestación, conservación de suelos, etc.
- c) El desarrollo de empresas no agrícolas relativas a artesanías, producción de aperos o implementos de labranza, artículos para embalaje de productos agrícolas, materiales para la construcción, etc.
- d) Capacitación técnico-productiva en torno a calificar la mano de obra rural, para mejorar las posibilidades y condiciones para la migración obligada.

En aquellas micro-regiones donde predominen campesinos ligados al mercado de productos, se debe establecer mediante el Programa Nacional de Desarrollo Rural, estra-

teñas y mecanismos para romper los obstáculos que impiden una vinculación ventajosa al mercado. Para ello se debe:

- a) Desarrollar investigación productiva a través del INIAP, respecto a los limitantes para mejorar los rendimientos; la introducción de nuevos cultivos, el mejoramiento y difusión de cultivos estratégicos desde el punto de vista del consumo interno.
- b) Enfocar la investigación combinando la tecnología de avanzada con los patrones de cultivo, conocimiento y posibilidades campesinas.
- c) Propiciar la investigación in situ de manera que se generen alternativas adaptadas al ámbito local.
- d) En cuanto a la asistencia técnica, reorientar la extensión agrícola más allá de la relación planta-tierra, considerando cultura y condiciones sociales de los campesinos.
- e) En cuanto a crédito se plantea la necesidad de una política, estrategias y estructura, especializadas para campesinos que no necesariamente corresponda a situación de privilegio en términos de tasas de interés, sino a la accesibilidad y oportunidad que permita llegar hacia ese sector, de manera impactante y masiva para facilitar la disponibilidad de fondos en condiciones adecuadas a su situación.
- f) En cuanto a las inversiones del Estado, se sugiere que aun en situaciones de crisis, los escasos recursos disponibles deben orientarse significativamente a la inversión productiva y social, en el ámbito rural y dentro de éste privilegiando las pequeñas obras que impulsen el desarrollo productivo como es el micro-riego, los cambios vecinales, la conservación de recursos naturales.
- g) En cuanto a comercialización, se plantea centrar los esfuerzos en la organización de productores y establecer canales de comercialización con los consumidores organizados.
- h) En cuanto a la estructura institucional se plantea, la reestructuración consiguiente con la regionalización que implique la descentralización a través de la estructura, capacidad y recursos seccionales que permitan fortalecer las economías micro-regionales.
- i) Como complemento a la descentralización se plantea la organización y participación campesina mediante el incremento de la capacidad de gestión local de los campesinos.
- j) Se sugiere la implementación de sistemas de comunicación e información profusamente difundidos en el sector rural que permitan intercambiar experiencias e información ágil de precios de productos e insumos.

4. Comercialización y transformación agroindustrial

a) Metodología.

Para el análisis de la comercialización y transformación agroindustrial se considera necesario partir del criterio de cadena agroalimentaria, porque a su interior se considera la interdependencia de cuatro fases que permiten observar con claridad los problemas y acciones a tomar en los temas de nuestro interés.

Dentro de cada una de estas fases (insumos, producción, procesamiento y distribución), se puede analizar el papel de la comercialización y transformación agroindustrial; y se considera, que la interrelación entre ellas no excluye el análisis de ninguna de las partes de la cadena agroalimentaria. Por esta razón, y además, debido a la heterogeneidad de los actores en cada una de las fases, el marco contextual de cadena agroalimentaria permite diseñar lineamientos de política y mecanismos de implementación que mantienen clara identificación con el sector que se pretende apoyar.

De igual manera se debe precisar que los puntos de comercialización y transformación agroindustrial deben ser tratados dentro del contexto total de la economía y la relación que ésta tiene en las relaciones económicas internacionales. El tratar aisladamente el o los problemas, implicaría no prestar atención al grado de dependencia al que está sometido el comportamiento de la economía nacional.

b) Problemática en la comercialización y transformación agroindustrial.

Generalmente, las políticas aplicadas en el subsector de mercadeo han presentado carencias e inconsistencias y, en consecuencia, han resultado insuficientes. Su causa principal, el enfoque parcial y estático de los fenómenos y la omisión de las causas que los originan. Esta visión ha generado acciones y mecanismos de política de alto costo social, económico y financiero que han apoyado la generación de un mayor grado de concentración y centralización en cada uno de los sectores, incidiendo negativamente en la producción y comercialización de productos generados por pequeños y medianos productores que tradicionalmente se han dirigido al mercado interno, y en especial a estratos de bajos ingresos.

El desaliento en la producción de alimentos básicos ha tenido y tiene como contraparte el repunte a los productos agroindustriales, los que, en la mayoría de casos, no llegan a los grupos poblacionales de bajos ingresos de los sectores urbano y rural. Se destaca entonces: asignaciones de grandes recursos y distribución concentrada hacia sectores con poder de compra. Todo esto ligado a una agroindustria alimentaria concientizada por la heterogeneidad interramas e intraramas; falta de competitividad interna y externa; desarticulación entre producción agropecuaria e industrial; y, una demanda inestable especialmente por el bajo poder adquisitivo.

c) Objetivos.

Lo anterior exige plantearse objetivos que estén impulsados por una política a corto, mediano y largo plazo; los que se pueden resumir en:

1. Mayor equidad en la distribución del producto social frente a necesidades básicas y la disminución de la pobreza.
 2. Propender al desarrollo creciente de las fuerzas productivas.
 3. Reducción de la dependencia, especialmente tecnológica, que se presenta en la agricultura y en la industria, precisando el tipo de tecnología para el desarrollo agropecuario o agroindustrial alimentario.
 4. Una política alternativa de desarrollo industrial y alimentario.
- d) Lineamientos de políticas, programas y estrategias.
1. El complejo problema requiere de políticas que prioricen la generación de empleo, ahorro y divisas, enfrentando el mejoramiento de ingresos de los grupos más pobres.
 2. Políticas que aseguren la producción y abastecimiento de productos de consumo interno básico, especialmente de los sectores de menores ingresos.
 3. Políticas que diseñen alternativas de desarrollo agrícola e industrial alimentario dentro de los objetivos de la nueva estrategia de desarrollo del país.
 4. Políticas que busquen la seguridad alimentaria respecto a los alimentos básicos y a la satisfacción de las necesidades, de nutrición para la mayoría de la población, protegiendo al país de las fluctuaciones de los mercados internacionales y de las políticas condicionantes de los países abastecedores.
 5. Políticas regionales que estudien la asignación del recurso tierra, crédito, tecnología, (entendiendo que a su interior está el análisis de la competencia de productos por los recursos).
 6. Políticas que considere al sector de los pequeños productores agrícolas que pueden integrarse a la industrialización de productos. Aspectos viables que pueden iniciar el resquebrajamiento del círculo vicioso del hambre mediante una nueva organización de la agricultura y en algunos casos, la continuación de políticas en donde el campesino tenga una participación activa (ejemplo: Reforma Agraria).
 7. Políticas que modifiquen el crédito, asistencia técnica, precios y sistemas de comercialización que actualmente favorecen la agricultura empresarial. Modificación que observe un beneficio también al pequeño productor y a las formas campesinas de producción.
 8. Políticas que lleven adelante un plan de desarrollo agroindustrial complementario, que fomente la producción de insumos para la agricultura y de bienes de capital para la industria procesadora y de distribución de alimentos básicos.
 9. Política de precios que sustenten la producción de alimentos básicos y controlen el precio de productos con un alto contenido importado.

10. Políticas que, en general, estén acompañadas de mecanismos y estrategias que consideren una alianza Estado-productor, creando el ambiente para una permanente concertación en:

- a) Las relaciones de productores primarios y compradores industriales;
- b) Servicios de control de calidad, precios y pérdidas por cosecha;
- c) Procedimientos de comercio rural-urbano;
- d) Fortalecimiento de infraestructura rural de comercialización con centros de servicios (centros de acopio), que permitan el desarrollo de los productores (capacitación) y de la producción (acopio y comercialización), así como de la comunidad (programas de desarrollo comunitario);
- e) Fortalecimiento de ENAC y ENPROVIT para recuperar el papel regulador en el mercado; lo que implica, revisar el tratamiento de la Bolsa de Productos Agropecuarios y de Almaceneras Privadas;
- f) Modernización del sector comercial privado apoyado en el criterio de gestión gerencial;
- g) Subvenciones colaterales dirigidas a pequeños productores, que incluya asistencia técnica integral en mercadeo agropecuario.

11. Finalmente, considerando que la tecnología de alimentos en amplios estratos de la industria alimentaria es insuficiente, al igual que en la agricultura campesina en donde se observa un grado de desarrollo tecnológico bajo. Se debe plantear una política que propicie un desarrollo tecnológico apropiado al país, sin enfrentar posiciones tradicionales extremas: la que imagina que el país es un desierto tecnológico y la que postula la autosuficiencia alimentaria solamente mediante el recurso de técnicas autóctonas.

Las estrategias y mecanismos estarían orientados hacia:

- a) inyecciones de tecnología extranjera, impulsada a través del Estado, hacia empresas medianas y pequeñas, sean privadas o estatales;
- b) transferencias de tecnología mediante regímenes legales capaces de controlar la importación de técnicas y de servicios tecnológicos en sus diversas formas;
- c) Convenios de cooperativas de producción con pequeñas y medianas empresas de países desarrollados, que en muchos casos son cooperativas, que han desarrollado una cierta capacidad tecnológica. Cooperativas que si bien su capacidad de creación técnica no es elevada, no desarrollan tecnologías de punta, están muy cerca de institutos de investigación avanzados que les permite acceso a técnicas avanzadas en el sector agroalimentario;
- d) Convenios entre países con empresas de algunos países del tercer mundo que poseen dominio en tecnología agroalimentaria.

CAMPESINADO
Y SEGURIDAD ALIMENTARIA *

Alejandro Schejtman**

* Ponencia presentada en el Taller de Trabajo sobre "Políticas y Programas para aumentar la Producción de la Agricultura Campesina en América Latina", 1986.

** Economista, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile.

Introducción

El presente documento sintetiza e integra el contenido de varios trabajos anteriores realizados en la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO¹, así como algunas reflexiones recientes vinculadas a un proyecto sobre análisis y diseño de política alimentaria en el que dicha División se encuentra empeñada actualmente.

En la primera parte del documento se hacen algunos alcances sobre el concepto de seguridad alimentaria, precisando su contenido. Se establecen las condiciones de un sistema alimentario deseable o sistema-meta y se hacen algunas consideraciones sobre el debate autosuficiencia/ventaja comparativa.

En la segunda parte se hace un intento por fundamentar la tesis sobre la centralidad del campesinado en una estrategia que priorice el logro de la seguridad alimentaria, sobre todo en aquellos países que, por tener una proporción significativa de su población en el sector rural, cuentan con un segmento campesino de gran importancia relativa.

En la tercera parte se hace el esbozo de una estrategia de fortalecimiento de la agricultura campesina; para ello, se parte por definir las condiciones del entorno socioinstitucional (es decir, de las relaciones Estado-campesinos) que su viabilidad plantea, destacando tanto las transformaciones necesarias a nivel del aparato público como a nivel de las organizaciones campesinas. Se procede, en seguida, a destacar los principios generales de la estrategia propuesta para culminar con la descripción de algunas políticas específicas (capacitación, crédito, precios/comercialización, política tecnológica, etc.).

1. La seguridad alimentaria: algunos alcances conceptuales

Hasta hace algún tiempo, el término de seguridad alimentaria era empleado con acepciones muy diversas siendo, la más frecuente, la empleada en relación a la búsqueda de mecanismos (de carácter nacional e internacional) destinados a neutralizar el impacto de los descensos cíclicos en la producción (o de los ascensos en los precios) sobre

1 Véase "Lineamientos para el análisis integral del problema alimentario en América Latina". Trabajo presentado a la consulta de expertos sobre Urbanización intensiva y sus repercusiones alimentarias nutricionales, Bogotá, Colombia, 9 al 13 de mayo de 1983, publicado por Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 6, No. 2 y 3, mayo-diciembre de 1983, Bogotá, Colombia. "Campesinado y desarrollo rural: Lineamientos de una estrategia alternativa", Investigación económica No. 164, abril-junio de 1983, pp. 115-152 y "Economía Campesina: Lógica interna, articulación y persistencia" en Revista CEPAL No. 11, agosto de 1980, pp. 115-135.

las disponibilidades agregadas nacionales de alimentos de consumo básico². En otras ocasiones el concepto ha sido empleado para referirse a problemas de tipo estructural o si se quiere a la presencia de brechas crónicas entre la disponibilidad agregada y la demanda alimentaria; finalmente, los problemas de acceso de determinados grupos sociales a los alimentos necesarios para su sostenimiento han sido planteados también como problemas de seguridad alimentaria. En otras palabras, el concepto de seguridad alimentaria estaría abarcando cuatro tipos de problemas:

- i) Problemas *coyunturales* (o cíclicos) de disponibilidad agregada nacional;
- ii) problemas *estructurales* (o crónicos) de disponibilidad agregada nacional;
- iii) problemas *coyunturales de acceso* alimentario que afectan a determinados grupos sociales; y
- iv) problemas *estructurales de acceso* que afectan a determinados grupos sociales.

Más allá de las eventuales interdependencias que los problemas descritos puedan tener entre sí, tanto los factores que los determinan como las políticas destinadas a corregirlos son de naturaleza distinta y obligan, por lo tanto, a una precisión del sentido con que está empleado este concepto³.

El Director General de la FAO, en la Octava Reunión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (13-20 de abril de 1983), propuso una definición del concepto de seguridad alimentaria en los siguientes términos:

“El objetivo final de la seguridad alimentaria mundial debe ser asegurar en todo momento, y a toda la población, la posibilidad material y económica de obtener los alimentos básicos que necesitan... La seguridad alimentaria debe perseguir tres objetivos específicos: asegurar la producción de alimentos en cantidades suficientes; conseguir la máxima estabilidad de los suministros de tales alimentos, y garantizar la posibilidad de obtener alimentos a aquellos que los necesitan”⁴.

1.1 Atributos de un sistema alimentario deseable.

A partir de la definición de FAO y, para el caso específico de América Latina, la pos-

2 Véase A. Valdés (ed.) *Food security for developing countries*, Boulder, Westview Press, 1981; S. Reutlinger, "Food security in food deficit countries", en *World Bank Working Paper* No. 393, junio 1980.

3 Así, por ejemplo, la presencia, frecuente en la región, de situaciones en que coexiste una oferta agregada excedentaria respecto a la demanda efectiva con determinados grupos sociales que no logran acceso a los alimentos mínimos necesarios para su subsistencia, constituye una muestra elocuente de que aunque no se observen problemas de seguridad alimentaria en sus acepciones i) y ii), sí están presentes en las connotaciones iii) y iv).

4 Véase *Informe del Director General sobre la seguridad alimentaria mundial: Reconsideración de los conceptos y métodos*, FAO, CFS: 83/4, diciembre 1982, p.13.

tulación de la seguridad alimentaria como un objetivo nacional prioritario supone el establecimiento, de un modo progresivo, de un sistema alimentario nacional que a partir de la potencialidad de los recursos nacionales maximice su suficiencia, confiabilidad, autonomía sustentabilidad en el largo plazo y, sobre todo, su equidad.

Para los efectos del presente trabajo, se entenderá por sistema alimentario al conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico–funcionales que se dan a lo largo del proceso de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución y consumo de los productos alimentarios⁵. Es, pues, este conjunto de relaciones sociales y técnico–funcionales las que deberán tener los atributos indicados y cuyo contenido es el que explicitamos a continuación:

a) Suficiencia

Se entiende por un sistema alimentario suficiente aquel que es capaz de generar una oferta interna de alimentos cuyo volumen y composición permitan satisfacer tanto la demanda efectiva como las necesidades básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso, no pueden traducirlas en demandas de mercado.

Tal vez el rasgo que mejor caracteriza a los sistemas alimentarios de América Latina sea la presencia simultánea de ritmos satisfactorios de crecimiento del producto agrícola (3.1 % acumulativo anual en las últimas dos décadas) y más que satisfactorios de crecimiento del producto agroindustrial (cerca al 6%)⁶ con la persistencia de proporciones significativas de su población con niveles de consumo alimentario inferiores a los mínimos normativos (40% de la población total, 62% de la rural y 26% de la urbana). Las diferencias entre países son, sin embargo, muy significativas pues, por ejemplo, los “indigentes” rurales (es decir, aquellos cuyo ingreso total es inferior al costo de una canasta mínima) en el Uruguay y la Argentina casi no existen; en el Brasil alcanzan al 42% y en Honduras llegan al 57%⁷.

Todo lo anterior indica que, aunque la oferta interna ha sido, en general, suficiente para satisfacer la demanda efectiva (es decir, aquella respaldada por poder adquisitivo) y que, salvo en contados países, el consumo calórico medio por habitante corresponde a los requerimientos normativos establecidos, la seguridad universal de acceso está lejos de haber sido alcanzada y su logro requerirá de incrementos significativos en la disponibilidad agregada de alimentos en la medida en que no están previstas drásticas medidas redistributivas del consumo alimentario.

De que no existen ni a nivel regional ni a nivel de los países considerados individualmente restricciones en materia de recursos para asegurar con creces la suficiencia en

5 Definiciones semejantes han sido adoptadas por UNRISD, *Food system and society*, Ginebra, marzo de 1978; L. Malassis, *Economie Agroalimentaire*, Vol. I, Editions Cujas, 1979, en particular los capítulos II y III.

6 Véase FAO, *La Agricultura en América Latina al año 2000*.

7 O. Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, No. 27, Santiago, 1979.

el sentido aquí indicado, lo prueba el hecho de que la disponibilidad de superficie laborable por activo agrícola en la región es entre seis y diez veces la disponibilidad de países como China, Corea del Sur, Taiwán y Japón, donde los problemas de desnutrición han sido prácticamente erradicados. El Salvador, que es el caso más crítico en la región (0,9 ha. por activo agrícola), supera en más del doble a China (0.4) y en casi un 30% a Japón (0.7)⁸.

b. Confiabilidad

Por un sistema confiable se entiende aquel en que se dispone de mecanismos que neutralizan las fluctuaciones cíclicas en los volúmenes de producción y en los precios, en particular de aquellos productos que constituyen componentes importantes de la dieta de los sectores de menores ingresos.

El hecho de que una abrumadora proporción (alrededor del 80%) de los productos (e insumos) agroalimentarios, que constituyen la base de la dieta de la mayoría de la población, sean generados en áreas de secano o temporal, conduce a que los volúmenes de producción y los rendimientos tengan una enorme variabilidad; dicha variabilidad solo puede ser compensada sobre la base de grandes stocks reguladores o de importaciones apresuradas y de alto costo.

A la variabilidad impuesta por el clima se agrega el carácter errático de las políticas de subsidio y el efecto desestimulante (de la producción interna) con que, con frecuencia, se manejan las políticas de precios al productor.

c) Autonomía

Por sistema alimentario autónomo (o autosuficiente) se entiende aquel que ha logrado reducir a un mínimo la vulnerabilidad en el logro de la suficiencia y de la confiabilidad de la oferta interna, debido a fenómenos generados en el mercado externo a los que se hace referencia más adelante.

En general, se advierte en América Latina un deterioro de los coeficientes de autosuficiencia nacional en productos esenciales y una vulnerabilidad creciente de los sistemas alimentarios a las condiciones que impone el mercado externo. Países como México, han pasado en la última década de una dependencia marginal en materia de granos a importaciones que equivalen seguramente a más del 20% del consumo interno. En el Brasil el margen de importaciones alimentarias respecto a la oferta interna prácticamente se ha duplicado en el período indicado. Cabe destacar al respecto que la inserción internacional de la agricultura regional —con la sola excepción de dos o tres países— se caracteriza por una marcada asimetría en el sentido de que, por una parte, las exportaciones agrícolas están dominadas por un reducido número de rubros tradicionales de demanda poco dinámica (o incluso declinante) a nivel mundial que constituyen, además, componentes marginales de las canastas alimentarias básicas tanto de los países exportadores como de aquellos que las importan; por contraste, las impor-

8 Susan George, *How the other half dies*, p. 56.

taciones alimentarias –que crecieron en la década pasada a más de un 10% promedio anual– están constituidas por alimentos básicos de las dietas nacionales (cereales, semillas oleaginosas, lácteos, etc.), originarios casi exclusivamente de los países desarrollados y controladas por un reducido número de empresas transnacionales.

América Latina: coeficientes de dependencia cerealera (a)
(Promedios trienales)

	1959-1961	1969-1971	1978-1980
Brasil	11,8	8,6	18,0
México	0,1	2,3	19,9
Países Andinos (b)	22,1	28,3	36,4
Centroamérica (c)	12,6	13,3	19,5

Fuente: PREDESAL, sobre la base de FAO, Anuarios de Producción y Anuarios de Comercio, diversos años.

- (a) Corresponden, en sentido estricto, al porcentaje que representan las importaciones de cereales del total formado por la producción interna más dichas importaciones.
- (b) Incluye: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.
- (c) Incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

A lo anterior hay que agregar el incremento acelerado del déficit de la balanza comercial derivado de las importaciones de fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola que se sextuplica entre 1963 y 1977 para el conjunto de América Latina. Dicho incremento es particularmente acelerado en los países más grandes de la región. De agregar a las estimaciones anteriores las correspondientes a la importación de maquinaria para el sector agroindustrial así como de combustibles para el funcionamiento del conjunto del sector agroalimentario, quedaría en evidencia que la vulnerabilidad del conjunto del sistema va más allá de la que se expresa a través del simple balance comercial agrícola o alimentario.

Los antecedentes anteriores son, por otra parte, elocuente expresión de la débil articulación lograda entre la agricultura y la industria aun en los países más grandes de la región.

El logro de la autonomía supone, por lo tanto, enfatizar el empleo máximo de los recursos internos disponibles, así como un tipo de articulación entre las distintas esferas de actividad, en particular entre la agricultura y la industria que maximice el efecto multiplicador interno de los incrementos de demanda alimentaria final.

d) Sustentabilidad

Por un sistema sostenible en el largo plazo se entiende aquel en que el logro de las condiciones de suficiencia, confiabilidad y autonomía no se hace a costa de una explo-

tación tal de los recursos naturales renovables y no renovables que haga imposible que dichas condiciones se mantengan a largo plazo.

Los fenómenos de erosión, de salinización, de pérdida de recursos acuíferos, de pérdida de variedades genéticas, etc., están presentes con gran fuerza en América Latina pues, al abandono de las prácticas de rotación de cultivos y a su reemplazo por el monocultivo intensivo en áreas de alto potencial, se agregan los procesos de expulsión hacia áreas marginales y de alta pendiente o hacia zonas tropicales de gran fragilidad, de una proporción significativa de los campesinos que, en la búsqueda de sustento y de combustible, terminan por “consumir” el suelo y el bosque.

La “modernización” de la demanda alimentaria –constituida por una acelerada y prematura adopción de modelos de consumo de gran diversificación que se dan, junto a la persistencia de necesidades alimentarias insatisfechas, en amplios sectores de la población– tiene como modelo de referencia o modelo tendencial al patrón de consumo norteamericano, caracterizado por un alto nivel energético y protéico, con un porcentaje significativo y creciente de proteínas animales, con un alto componente industrial en el valor de los productos finales y con un alto costo de la caloría de consumo final, tanto en términos monetarios como de insumo de energéticos.

En la medida en que el modelo norteamericano constituye el patrón de referencia, una breve consideración sobre la eficiencia energética de dicho modelo resulta ilustrativa. Según una estimación acuciosa, en 1970 se requería de 9 calorías de energía fósil para producir una caloría lista para su ingestión por un consumidor norteamericano medio. La generalización de este patrón y nivel de consumo (3200 calorías/persona/día) a la población latinoamericana exigiría el empleo de energía comercial equivalente a más de 7 millones de barriles de petróleo diarios⁹, es decir, 1.4 veces el total de consumo de este tipo de energía en la región.

e) Equidad

El último atributo, y tal vez el más importante, es el de la equidad del sistema alimentario. Por su propia naturaleza, este concepto es necesariamente elusivo; sin embargo, en el presente contexto podemos definir como equitativo a aquel sistema alimentario que asegure, en primer lugar, el logro universal de los mínimos nutricionales indispensables y, en segundo lugar, de que impida que el consumo de alimentos suntuarios por parte de determinados sectores de la población, implique el deterioro de uno o más de los cinco atributos hasta aquí enumerados.

Huelga decir que el logro de la equidad, o si se quiere del acceso universal a los mínimos nutricionales, trasciende a las acciones que se pueden realizar en el ámbito específico del sistema alimentario y compromete al conjunto de la estructura productiva y, por lo tanto, al conjunto de la estrategia de desarrollo.

9 J. S. Steinhart y C.E. Steinhart, "Energy Use in the American Food System", *Science*, Vol. 184, No. 4134, 1974. Un estudio semejante hecho por el CNEEMA para Francia estableció una relación de 5.5 kilocalorías de equivalente combustible fósil a una caloría alimentaria. "Essai sur l'énergie dans les systèmes agroalimentaires en France", *Série Etudes*, No. 404, 1975.

1.2 Autosuficiencia o ventaja comparativa: algunos alcances complementarios.

Si se acepta que la búsqueda de la seguridad alimentaria constituye uno de los objetivos de más alta prioridad nacional, el debate sobre si privilegiar en el uso de los recursos de destino alternativo la agricultura de exportación o la de producción de cultivos esenciales de consumo interno, debe evaluarse a la luz de los efectos de dicha elección sobre lo que se ha definido como atributos de un sistema alimentario deseable. En este sentido, el sesgo hacia las ventajas comparativas existentes ha tendido a deteriorar varios de los atributos mencionados por las siguientes razones, entre otras:

- a) El quiebre del largo período de precios estables que caracterizara al mercado mundial de alimentos básicos (cereales, granos oleaginosos, etc.) hasta la crisis de 1972–1973.
- b) La tendencia, sobre todo a partir de la crisis, al deterioro de los términos del intercambio entre productos tropicales y productos de clima templado.
- c) El bajísimo control que tienen los países de la región de las condiciones de comercialización tanto de los productos que importan como de los que exportan.
- d) La condición de compradores marginales en los mercados de granos básicos que tienen los países de la región respecto a grandes importadores (URSS, Japón y, recientemente, China).
- e) El carácter estático y de corto plazo que pueden tener algunas ventajas comparativas (como, por ejemplo, las importaciones de trigo hechas al amparo del PL 480, que terminaron por crear hábitos de consumo bastante irreversibles obligando más adelante a invertir ingentes sumas de divisas en su importación por ser productos no cultivables internamente).
- f) El tipo de beneficiarios principales de las políticas con sesgo exportador no son precisamente aquellos a quienes un sistema alimentario deseable buscaría favorecer tanto porque, por lo general, son las unidades empresariales medianas y grandes las principales productoras de cultivos exportables y las campesinas de productos de consumo básico, como porque con frecuencia una proporción no despreciable de los alimentos importados corresponden al consumo de estratos medios y altos.
- g) La experiencia reciente ha mostrado que las decisiones de exportación/importación que adoptan los países desarrollados en materia alimentaria no siempre están guiadas por consideraciones de estricta ventaja comercial, pues ésta se subordina tanto a consideraciones de política interna (como el elevado proteccionismo destinado, precisamente, a asegurar autosuficiencia así como un determinado nivel de ingreso a sus productores) como a consideraciones de política internacional (como los embargos y las cuotas).

Huelga detallar el efecto de los fenómenos indicados sobre la autonomía, estabilidad e incluso suficiencia y equidad de los sistemas alimentarios nacionales.

2. El rol (potencialmente) estratégico del campesinado.

De aceptarse el concepto de seguridad alimentaria propuesto por FAO, el problema de acceso alimentario por parte de los sectores desfavorecidos estaría planteado con la máxima jerarquía dentro de los diversos objetivos que conforma el logro de dicha condición y, aunque a nadie escapa que la seguridad de acceso depende del ingreso y del empleo a ciertos niveles de productividad y de remuneración, está condicionada por un conjunto de factores estrechamente relacionados con el estilo de desarrollo más que por cuestiones sobre las que se pueda incidir desde el ángulo estricto de una política alimentaria. No es menos cierto que, en este ámbito, el plantearse como objetivo nacional el resolver los problemas de acceso que enfrentan determinados grupos sociales tiene, en aquellos países con una proporción significativa de población rural (y, por lo tanto, campesina), un corolario inescapable cual es la necesidad de fortalecer al sector de agricultura campesina. Lo anterior debe entenderse como el incremento de la producción, de la productividad y del control del proceso productivo y de sus resultados por parte de las unidades que lo conforman. Esto es así porque el campesinado constituye, simultáneamente, parte significativa cuando no mayoritaria de los sectores con problemas de insuficiencia alimentaria y productor importante (y en algunos rubros y países, principal) de los componentes básicos de las dietas nacionales.

2.1 El campesinado como población "objetivo".

En una proyección realizada por CEPAL respecto a la magnitud de la pobreza absoluta en 1980 para 10 países de la región, se estimó que de un total de 130 millones de personas en dicha situación, 66 (es decir un 51%), correspondían a residentes rurales que, como es obvio, están directamente ligados al campesinado¹⁰. Aunque es cierto que en cuatro de los diez países la pobreza urbana ya superaba a la rural, mostrando una tendencia general para la región derivada de las muy altas tasas de urbanización de los países que la componen, no es menos cierto que, en parte no despreciable, dicha pobreza está alimentada por el traslado, vía migración, de los pobres rurales a las ciudades.

Lo anterior indicaría que una política que privilegie la solución de los problemas de acceso alimentario de los sectores desfavorecidos debe dar la mayor prioridad al incremento de los ingresos campesinos, siendo la vía más estable y permanente la de mejorar las condiciones técnicas y el entorno socio-económico en que se desenvuelve la agricultura campesina en los términos indicados en el acápite sobre lineamientos.

2.2 El campesino como productor de alimentos.

Como lo destaca un documento de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO: "El análisis de la economía campesina se ha concentrado particularmente en su carácter de economía de subsistencia y en su aporte de mano de obra barata, descuidando o subestimando su contribución a la producción de alimentos, a pesar de los limitados re-

¹⁰ Véase CEPAL/PNUD/UNICEF, *La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible*, El CEPAL/G1308, 9 de mayo de 1984.

cursos productivos que posee y de las adversas condiciones resultantes de subordinación al desarrollo del capitalismo agrícola. Los antecedentes estadísticos disponibles muestran la elevada participación de la agricultura campesina en el abastecimiento alimentario de América Latina. Los pequeños productores contribuyeron al comienzo de los años setenta con el 41% de la producción para el consumo interno y con el 32% de la producción para la exportación”¹¹.

Más aún, en varios de los países de la región la agricultura campesina es fuente de origen de buena parte de los alimentos—base de las dietas nacionales. Así, se estima que en Brasil cerca del 80% del área cosechada de básicos es de origen campesino, otro tanto sucedería con cerca del 70% del maíz y fréjol en México; alrededor del 67% de los básicos en Colombia; el 66% de los cereales (excluido arroz), el 80% de las legumbres frescas y más del 73% de los tubérculos en Perú; proporciones semejantes a las indicadas en Centroamérica y el Caribe¹².

A los antecedentes anteriores, que por sí solos serían suficientes para justificar el fortalecimiento de la agricultura campesina como elemento clave de una estrategia de seguridad alimentaria, se agregan otros que derivan de las especificidades de la “lógica de manejo” característica de la economía campesina y que contrasta con la que es propia de la agricultura empresarial. Estos contrastes aparecen presentados de un modo muy sintético en el Esquema 1¹³. De él se desprenden de modo directo o indirecto, ciertos corolarios que conviene destacar pues ellos fundamentan la propuesta —implícita en la estrategia— de dirigir al sector campesino los esfuerzos que tiendan a reducir, a márgenes aceptables, la dependencia alimentaria, en particular la referida a granos básicos y a otros alimentos esenciales.

Entre estos corolarios estaría, en primer lugar, el de que, en igualdad de condiciones, el sector campesino se muestra dispuesto a entregar al resto de la sociedad los productos de su actividad a precios inferiores a los exigidos por los productores capitalistas por la sencilla razón de que la unidad campesina, para emprender una actividad determinada, no necesita asegurarse de una tasa de ganancia mayor o igual a la tasa de retorno esperada de otras actividades alternativas.

En segundo lugar, que el sector campesino se encuentra en condiciones de valorizar (es decir, de emplear en tareas socialmente productivas) recursos que para la agricultura empresarial son marginales o simplemente no se conciben como tales: tierras de baja calidad, fuerza de trabajo intransferible, medios de producción de bajo costo (aunque también de ínfima productividad), etc.

11 Véase División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Agricultura, alimentación y desarrollo en América Latina, RLAT 803/9, septiembre de 1983.

12 Véase E. Ortega, "La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias", Revista de la CEPAL No. 16, abril 1982, pp. 77-114.

13 El significado más preciso de estos contrastes aparece expuesto con cierto detalle en Economía Campesina: Lógica interna..., op. cit., pp. 123-132.

En tercer lugar, que los subsidios de energía que requiere la agricultura campesina para su funcionamiento son significativamente menores a los que necesita directa o indirectamente la agricultura empresarial,¹⁴ incluso si se intensifica el uso de insumos a los niveles requeridos para incrementar los excedentes alimentarios transferibles del sector campesino al resto de la economía.

En cuarto lugar, que el grado de intensificación potencialmente alcanzable en el uso de mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en las empresariales y conduce, en igualdad de otros recursos, a generar un producto mayor por persona ocupable (aunque, lo cual es socialmente menos importante, sea menor por persona efectivamente ocupada).

El hecho de que estas potencialidades no se manifiesten, o lo hagan solo de un modo parcial e ineficiente, es una consecuencia de la peculiar articulación entre el campesino y el resto de la economía y de la sociedad, en particular, de la posición que los campesinos ocupan en el mercado (considerado en términos genéricos) y del tipo de relaciones que suele establecer con ellos el aparato institucional público.

Corresponde, por lo tanto, a la esencia misma de una estrategia de desarrollo rural el proponerse la ruptura de las trabas que impiden la realización de las potencialidades indicadas. Así entendida, una estrategia de desarrollo rural debería proponerse “la generación de una secuencia de cambio hacia la autosustentación productiva en el sector campesino que involucre a la gran mayoría de las unidades y cuyo objetivo central sea el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que lo conforma”.

Se hace hincapié en el concepto de secuencia para explicitar la necesidad de un ordenamiento temporal del conjunto de acciones que asegure que el diseño estratégico contemple debidamente la precedencia de unas sobre otras.

El concepto de autosustentación se refiere a la necesidad de que los beneficiarios vayan adquiriendo, en el proceso, un conocimiento y un control creciente de los elementos que condicionan la producción y la apropiación de sus resultados. El control a que se hace referencia es particularmente crítico en lo que se refiere a la innovación tecnológica, a los recursos financieros y a las condiciones de intercambio. En otras palabras, tanto el tipo de tecnología a incorporar, para la realización del potencial productivo existente, como las relaciones sociales que se derivan de su incorporación deben ser aprehensibles y controlables por la gran mayoría de las unidades productivas del área involucrada.

La intensificación de las relaciones mercantiles o, si se quiere, de los intercambios con el exterior que se derivan de la incorporación de insumos de origen extraparculario y del incremento de las ventas no puede hacerse a costa de la pérdida del control de los beneficiarios de sus condiciones de producción (y de vida) sino que, por el contrario, debe desarrollarse de modo tal que contribuya a fortalecer dicho control.

14 Directamente en el proceso productivo e indirectamente en los patrones de demanda y de consumo que se derivan de los ingresos generados en una u otra forma de producción.

Esquema 1

Contraste entre la agricultura campesina y la empresarial

	Agricultura	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de los productos y de la unidad de producción (reproducción simple).	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital (reproducción ampliada).
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades, empleo excepcional de fuerza de trabajo asalariado en cantidades marginales.	Asalariada.
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra	Absoluto, no puede "regular a voluntad" su fuerza de trabajo.	Inexistente, salvo por compulsión legal. Regulación en función del mercado.
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo.	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final.
Destino del producto y origen de los insumos	Parcialmente mercantil.	Mercantil.
Criterio de intensificación de trabajo	Máximo producto total, aun a costa del descenso del producto medio. Límite: "producto marginal" cero.	"Productividad marginal" mayor que el salario.
Riesgo e incertidumbre	Evasión no probabilística, "algoritmo de sobrevivencia".	Internalización probabilística buscando tasas de ganancia proporcionales al riesgo.
Tipo de fuerza de trabajo	Valoriza fuerza de trabajo intransferible o marginal.	Solo emplea fuerza de trabajo transferible.
Componentes del ingreso o producto neto	Producto o ingreso familiar indivisible y realizado parcialmente en especie.	Salario, renta y ganancias, casi exclusivamente pecuniarias.

Se ha destacado la condición de involucrar a la mayoría de los productores para explicar las diferencias entre una estrategia como la que aquí se intenta delinear y las que se basan en el "efecto demostración" de los campesinos "progresistas o innovadores". Este tipo de productores son, con frecuencia, los que disponen de una dotación de recursos muy superior a la de la mayoría y están, por lo tanto, en condiciones de afrontar riesgos y –por su mayor conocimiento y mayores contactos con el exterior– de presentar a menor plazo aumentos en la producción y en la productividad. Sin embargo, la masificación de las prácticas adoptadas en esa forma suele verse, por lo general, condenada al fracaso por el sesgo introducido al inicio de su instrumentación.

Esta clase de orientación conduce, además, a acelerar la diferenciación social en las áreas en que se pone en práctica, disminuyendo de esa manera la posibilidad de que otras unidades (con menores recursos) adopten las innovaciones que condujeron al enriquecimiento de los campesinos "progresistas"¹⁵. En cambio, de lo que aquí se sugiere, se desprende la necesidad de un diseño orientado hacia las unidades de menores recursos que estén dispuestas a "innovar", puesto que la adopción, por parte de unidades de este tipo, de los cambios que se aconsejen, tendrá mayor impacto sobre la mayoría de las unidades que su adopción por los más ricos.

Se ha enfatizado como objetivo de la acción el mejoramiento de las condiciones de producción y de vida de las familias a que se hace referencia, para adoptar ese criterio de evaluación con respecto a todas y cada una de las acciones que se piensan emprender.

3. Lineamientos de estrategia: El entorno socio-institucional

Una estrategia que aspire a la materialización de las contribuciones potenciales de la agricultura campesina hacia el logro de la seguridad alimentaria, supone la existencia (o la creación) de determinadas condiciones en la esfera de las relaciones del Estado con los campesinos, o si se quiere, de un determinado entorno socio-institucional.

En lo que hace al ejercicio de la función pública, es necesaria su descentralización, desconcentración e integración a nivel local en los términos que se indican más adelante, así como la delegación en organismos representativos de los productores de la localidad, de determinadas funciones públicas.

En lo que hace al campesinado, es necesario impulsar la constitución de organizaciones locales homogéneas (en términos del tipo de productores involucrados), con liderazgos representativos gestados democráticamente.

Solo en un contexto que tenga las características indicadas es posible lograr la presencia de dos elementos claves en la tarea de movilizar el potencial humano y de creatividad que encierra este vasto sector social: *la participación* del sector campesino en las decisiones locales que afectan sus condiciones de vida y trabajo y el *control autónomo* de sus condiciones de producción.

15 Véase A. Pearse, "Peasant based rural strategies", (UNRISD, 1979), fotocopia facilitada por el autor, Capítulo I de la obra *Seeds of plenty seeds of want*, Frank Cass, Londres, 1984.

Sin perjuicio de que el significado de ambos conceptos (participación y control) vaya comprendiéndose mejor cuando se expliquen sus implicaciones en relación a las líneas de política, debe señalarse desde ahora que se está lejos de considerar que la “participación” se expresa a través de reglas más o menos detalladas que conducen a incluir a “representantes” de los grupos de que se trata en “comisiones” o “comités” en determinados ámbitos burocráticos, cercanos o lejanos del lugar en que se encuentre el grupo, ni tampoco en la formalidad de que se convoquen ciertas asambleas por los funcionarios de campo de determinadas instituciones públicas para “decidir” algunos asuntos de interés mutuo.

Por “participación” entendemos, más bien, una *práctica continua que sería la expresión real de poder de los sujetos sobre las condiciones del proceso de trabajo y del destino de sus resultados*.

Conviene tener presente que de una vasta experiencia en programas de desarrollo rural ha podido desprenderse que las acciones o políticas públicas no participativas requieren mayor cantidad de recursos, más personal y con mayor calificación, para obtener resultados inferiores a los que se lograrían movilizándolo el potencial local y delegando en sus órganos colectivos, o en miembros representativos de la comunidad muchas de las funciones burocráticas.

El establecimiento de un proceso participativo no es, por cierto, una tarea simple para la que existan fórmulas infalibles, sobre todo cuando tiene que llevarse a cabo en un ambiente de evidentes (y fundamentadas) desconfianzas acumuladas a través del tiempo.

Para que la participación no se convierta en un postulado puramente demagógico —si es que no es una tarea imposible— es necesario que se den, por lo menos, algunas condiciones, siendo las principales, la reducción de la extrema heterogeneidad en el grupo territorial y la descentralización o desconcentración de la ejecución pública o, si se quiere, de la capacidad operativa institucional.

Se trata de condiciones difíciles de llenar por la gran cantidad de intereses creados que necesitan salvarse, pero indispensables para que la estrategia en conjunto adquiera sentido sustantivo, y la política agrícola no tenga que volverse cada vez más vertical y autoritaria, con todo lo que esto implica.

3.1 Los cambios en el aparato institucional.

Señalamos más arriba que, en el ámbito del sector público, era necesario proceder a una profunda descentralización de las decisiones administrativas así como a una desconcentración (sectorial, regional y local) de los recursos financieros, materiales y humanos; a la integración, en un punto focal de la localidad, de las diversas funciones que inciden en el funcionamiento de la economía campesina y materializado lo anterior, a la delegación en órganos locales, de ciertas funciones y prerrogativas del aparato burocrático del Estado en la localidad.

La centralización y la extrema verticalidad de las decisiones administrativas así como la concentración geográfica de los recursos humanos y materiales, son rasgos

característicos de los aparatos públicos que en América Latina tienen a su cargo las tareas agropecuarias.

En la medida en que la idea de autoridad se entienda como sinónimo de concentración de recursos y decisiones, las iniciativas de desconcentración que surjan de las cúspides burocráticas serán ejercicios formales sin implicaciones sustantivas. Igualmente formales serán los intentos de coordinación en niveles altos y medios de los aparatos institucionales desde el punto de vista de los efectos de su acción en el terreno, en la medida en que no se atenúe la extrema verticalidad en el seno de cada institución y que conduce a que los responsables de aplicar las medidas se vean más obligados a servir los intereses institucionales (manteniéndose leales a sus superiores) que a subordinar dichos intereses al servicio de los supuestos beneficiarios de las acciones locales.

Resultará imposible llevar a cabo la participación, en los términos descritos, sin que instancias locales del aparato institucional dispongan de un mínimo de poder de decisión sobre el uso de los recursos públicos asignados a una localidad determinada¹⁶.

Incluso el Banco Mundial señala esta necesidad en unos términos con los que no podemos menos que coincidir: "Se subraya la importancia de la coordinación a escala local a causa de que cada vez hay más pruebas de que los programas multisectoriales pueden llevarse a cabo más eficazmente mediante un incremento considerable de la descentralización. El control local proporciona la flexibilidad necesaria para la adecuada integración y sincronización de las actividades, así como para la modificación de los programas, a fin de ajustarse a nuevas circunstancias. El control local, en vez de centralizado, contribuye mucho a la participación de la comunidad, que es esencial para un proceso de desarrollo sostenido. Una ventaja especial estriba en que suele facilitar la conciliación de la forma en que los problemas de la comunidad son percibidos por sus habitantes y por los funcionarios locales"¹⁷.

Si la voluntad y las condiciones políticas para el cambio existen, éstas deberán expresarse, por lo menos, en una delegación del control y la asignación de los recursos locales —dentro de los marcos generales que fije el interés nacional— a las instancias de base, como punto de partida de un proceso gradual pero sustantivo de desconcentración y de descentralización. Este cambio en la estructura del aparato institucional tendrá que iniciarse por una modificación de las relaciones entre el personal de campo de las instituciones y los intermediarios (representantes u "hombres-nexo") del grupo campesino con el aparato público.

Esta relación constituye un eslabón crítico de la vinculación entre los campesinos y el Estado en el proceso de impulsar el tipo de desarrollo rural a que se aspire.

La tergiversación de los objetivos de la política mejor intencionada se derivan con gran

16 Véase A. Pearse y M. Stiefel, "Participación. Un enfoque de investigación" en Socialismo y participación, DESCO, Lima, 1980, para un intento de clasificación teórica del concepto, así como los materiales del proyecto UNRISD sobre participación.

17 Banco Mundial, Desarrollo rural, documento de política sectorial, 1975, p.8.

frecuencia de una especie de "articulación perversa de roles" entre el representante de las instituciones y el de los campesinos¹⁸. Este fenómeno no debe atribuirse solo a formas abiertas o encubiertas de corrupción pecuniaria; se debe muchas veces a cuestiones más sutiles y complejas que se relacionan con los criterios de evaluación a que la labor de cada uno de esos sujetos se ve sometida y que raras veces tienen que ver con el grado en que han sido alcanzados los propósitos de beneficio colectivo a nivel local¹⁹.

Lo anterior ocurre tanto en situaciones en las que la aplicación de políticas concebidas a nivel central supone un conflicto con intereses creados locales como en aquellas en las que el interés institucional, por ajustarse formalmente a normas abstractas y generales, se traduce en un apoyo a los productores mejor dotados de recursos o en la imposición de formas ineficientes (desde el punto de vista de los intereses campesinos) en el uso de recursos.

Cambiar el carácter de este eslabón decisivo requiere, por una parte, que se capacite a los productores para que puedan participar en los términos que se describen en el punto siguiente, y hacer que sus intereses de grupo sean lo bastante homogéneos para que el interés colectivo por conseguir una resolución determinada pese más que la tentación individual de cambiar esa resolución por otra en beneficio personal o en el de un grupo reducido²⁰.

En el ámbito del sector público, el campo del tipo de articulación descrito requiere la incorporación a estas tareas de funcionarios altamente motivados y con vocación de servicio. Estas cualidades no dependen solo del método de selección, dependen también de la forma en que se apliquen sistemas apropiados para evaluar comportamientos y de estímulos materiales adecuados.

Los procedimientos de la evaluación, para ser efectivos, no podrían ser de carácter burocrático, como los que se utilizan para estimar el cumplimiento cuantitativo y formal de ciertas tareas en términos de número de formularios llenados, número de créditos otorgados, cantidades de fertilizantes entregadas, etc.

18 A. Pearse, "Peasant based...", op. cit., p. 23. El autor llama a esta articulación el "nexo compactado" ("compacted nexus") que define como "los arreglos que, en beneficio personal, se dan entre el representante de las agencias de gobierno y el líder de la aldea. Ambos individuos deben cumplir una función de nexo para aquellos en cuya representación actúan, pero "compactan" sus roles para subvertir sus funciones legítimas en beneficio personal".

19 Lo anterior no implica, ni por asomo, que deban atribuirse a esta instancia los defectos o desviaciones del conjunto del aparato burocrático o de sus niveles intermedios o superiores; por el contrario, precisamente dichas desviaciones son las que con frecuencia refuerzan los fenómenos de "articulación perversa" a que hicimos referencia. Si hemos puesto el acento en este eslabón es porque se trata tanto del que pone en contacto inmediato al Estado con los productores, como porque se estima que su modificación puede constituir el punto de partida de una eventual transformación gradual del conjunto.

20 A. Pearse, "Peasant based...", op. cit., p. 20.

Dichos procedimientos tendrían que consistir en una combinación de la participación de los beneficiarios de su acción en la calificación del desempeño de los funcionarios (con base, por ejemplo, en un sistema de evaluación con votación secreta), con una estimación de resultados "objetivos" en términos del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los productores de que se tratase.

3.2 Las organizaciones de productores y el problema de la heterogeneidad.

La unidad campesina, por contraste con la empresa agrícola, no puede ser concebida como una unidad aislada de otras semejantes, sino que aparece siempre formando parte de un conjunto mayor de unidades con las que comparte una base territorial común, la colectividad²¹ local o, lo que A. Pearse define como el "landgroup" y que consiste en "un grupo de familias que forma parte de una sociedad mayor y que vive en interacción e interdependencia permanente en virtud de un sistema de acuerdos ("arrangements") entre ellos, relativos a la ocupación y al uso productivo de un determinado territorio y de los recursos físicos en él contenidos, de los cuales extraen sus medios de vida ('Livelihood')"²² J. Tepicht, por su parte, llama a este marco social la "concha protectora de la economía familiar"²³.

La propia reproducción de la unidad familiar campesina depende, en muchas ocasiones, del complejo sistema de intercambios extramercantiles y más o menos recíprocos que se dan en el seno del grupo territorial, al extremo de que su persistencia o declinación corresponden, con frecuencia, a la mayor o menor cohesión respectivamente, que el grupo territorial logra conservar frente al cercamiento de sus condiciones de sobrevivencia a que el desarrollo de la agricultura capitalista suele someterlo.

En efecto, ha sido precisamente la penetración del capitalismo en el agro la que ha generado un proceso más o menos intenso, de diferenciación en el seno de las comunidades campesinas haciéndoles perder muchas veces el carácter mismo de comunidad y creando entre sus miembros un complejo de "nuevas" relaciones en el que los elementos de simetría se van desdibujando hasta desaparecer. Por otra parte, dicho proceso ha dado lugar a que, aun en el ámbito de lo propiamente campesino, encontremos un conjunto bastante heterogéneo de unidades productivas en lo que se refiere a su inserción socioeconómica.

21 Se ha evitado el término de "comunidad rural o local", de uso tan frecuente en los estudios sobre el tema, porque lleva implícita la idea de que el grupo de referencia compartiría intereses comunes, lo que no siempre es el caso y constituye "un problema empírico que no debe ser planteado en la definición" de estos conglomerados. Véase D. Lehman, *On the theory of Peasant Economy*, (Fotocopia facilitada por el Autor), p. 15.

22 Véase A. Pearse, *The Latin American Peasant*, Frank Cass, Londres, 1975, p. 51. A falta de una palabra equivalente en castellano, emplearemos el concepto de grupo territorial que es idéntico al empleado por Warman en *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, Nuestro Tiempo, México, 1972, p. 145, cuando habla de "grupo que comparte una base territorial común".

23 Véase J. Tepicht, *Marxisme et agriculture: le paysan polonais*, Colin, París, 1973, p. 20.

Aunque constituye a estas alturas un verdadero lugar común el destacar la necesidad de la organización de los productores como condición necesaria para su participación, a nuestro juicio no han sido suficientemente reconocidos los problemas que a la constitución y, sobre todo, al funcionamiento de dichas organizaciones les plantea la heterogeneidad que caracteriza en el grueso de los países y regiones, al sector campesino. En efecto, las diversas experiencias de organizaciones locales constituídas a partir de agentes muy heterogéneos, han demostrado que dichas organizaciones terminan por representar los intereses de los productores con mayores recursos y por hacer de los demás un elemento fortalecedor de sus demandas que, cuando no contrarias a los intereses de los productores de menores recursos, son normalmente muy diferentes.

La disminución de la heterogeneidad, a través de una redistribución de recursos que incremente con recursos de terceros (Estado, latifundio, etc.), los de los campesinos peor dotados o a través de la constitución de grupos de productores homogéneos como sujetos de los proyectos de desarrollo rural, constituiría una especie de precondition de viabilidad en la aplicación de los lineamientos de estrategia que aquí se esbozan. No se pretendería con ello que las unidades productivas llegasen a disponer de una cantidad idéntica de recursos; solo se aspiraría a que las diferencias entre las unidades mayores y menores se redujeran lo suficiente para evitar que se acelerase el proceso de polarización o se reforzase la polarización existente, como consecuencia (no deseada) de la acción del Estado y de la acción (necesaria) de las fuerzas del mercado.

Los rangos aceptables entre las unidades mayores y las menores no podrían determinarse genéricamente; se tendrían que definir de una manera más o menos empírica y casuística para cada país, para cada región y para cada Localidad de Desarrollo Rural (LDR).

La homogeneización no implicaría que de un área geográfica determinada se tuviesen que eliminar las unidades que se encontrasen por encima o por debajo de los límites fijados para cada estrato porque en muchos lugares ello sería utópico. De lo que se trataría es de que el grupo sujeto de la estrategia no incluyera unidades que rebasasen los límites tolerables por las distorsiones que el hecho produciría en la dinámica esperada²⁴.

La continuidad geográfica de los beneficiarios es una condición que facilitaría notablemente la acción pero no sería absolutamente indispensable en la medida en que la producción podría seguir efectuándose al nivel de las unidades familiares sin contradecir para nada ni los propósitos ni las condiciones de la estrategia.

Cabe advertir que el planteamiento anterior no contradice la necesidad de organizaciones campesinas de escala macro-local (regionales y nacionales) sino, por el contrario, parte del convencimiento de que este último tipo de organizaciones se verían

24 En el Asia, algunos autores señalan que relaciones de 1:4 y 1:5 no son incompatibles con el desarrollo de políticas que exijan la movilización en una misma dirección del conjunto de la aldea o del grupo territorial. (Véase M. Lipton, "Towards a Theory of Land Reform", en D. Lehman (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Londres, 1974, pp. 269-316.

fortalecidas si en su base cuentan con organizaciones locales homogéneas en lo que a sujetos que las componen se refiere y, por lo tanto, a la naturaleza de sus demandas más inmediatas. Lo que se quiere destacar es que existen demandas campesinas que exigen distintos niveles de integración para su conquista. Unas, las más inmediatas, son precisamente aquellas en que la heterogeneidad del sector se expresa (campesinos sin tierra, de infrasubsistencia, excedentarios, etc.); otras, de nivel superior, son las identificables como demandas campesinas genéricas –que suponen formas distintas y específicas de organización a los niveles local, regional y nacional–; y otras, finalmente, son las que permiten integrar al campesinado a lo que se ha dado en llamar el sector popular.

Iniciadas las tareas de homogeneización (que podrían constituir en algunas localidades un primer impulso movilizador) y alcanzando el mínimo de descentralización administrativa a que hicimos referencia, existirían las condiciones para llevar a cabo las medidas que a continuación se esbozan.

3.3 El carácter diferenciado de las estrategias.

La cuestión de la homogeneidad se refiere no solo al problema de la representatividad de las organizaciones de productores sino también, de un modo igualmente decisivo, a la eficiencia con que el sector público pueda responder a los requerimientos diferentes que plantea el fortalecimiento productivo de los diversos tipos de unidades que componen el universo campesino.

Un análisis somero de la política agrícola, en general, y de la orientada al sector campesino, en particular, muestra que el único tipo de diferenciación presente, salvo honrosas excepciones, es el referido a productos o a regiones haciendo abstracción de la heterogeneidad de las unidades productivas.

De las consideraciones hechas en acápites anteriores se desprende que un primer nivel de diferenciación necesario es el que se establece entre el sector de economía campesina y el empresarial. De este primer criterio se desprende que las respuestas que podrían esperarse del campesinado a determinados tipos de política (precios, créditos, insumos, etc.), habrían de ser diferentes a las que se obtendrían, para esas mismas medidas, del sector empresarial. No se trataría solo de diferencias cuantitativas (es decir, referidas a la “lógica interna de manejo”). En ello se funda la necesidad de diseñar una estrategia específica para el sector campesino, diferente en aspectos importantes a lo que pueda diseñarse para la agricultura empresarial.

Esta separación bimodal entre empresarios y campesinos es, sin embargo, insuficiente para alcanzar la especificidad deseada en el diseño del conjunto de políticas que componen la estrategia alimentaria, puesto que en el seno mismo del sector campesino se advierten todavía diferencias importantes en lo que respecta a su potencial para lograr la seguridad alimentaria a partir de los recursos de que dispone.

El punto de partida en el diseño de una estrategia concebida para proporcionar seguridad alimentaria al sector campesino debe ser la caracterización de la heterogeneidad que en cada caso distingue a estas unidades productivas, empleando aquellos

elementos estructurales que se consideran determinantes en la capacidad para lograr la seguridad alimentaria perseguida.

Si dicho potencial se constituye en el criterio de agrupación de las unidades para los efectos del diseño de la estrategia, un primer grupo podría estar constituido por unidades con un grado de fragmentación tal que los recursos que controlan (en particular, la tierra de labor) están apreciablemente por debajo de los mínimos requeridos para alcanzar, por lo menos, una producción equivalente a las necesidades alimentarias básicas de una familia, incluso si se les incorpora la mejor de las opciones técnicas disponibles o posibles. Se trataría de unidades para las que la seguridad alimentaria no se podría alcanzar a base de medidas agrícolas (ni siquiera a un largo plazo razonable), y con respecto a las cuales sería preciso encontrar opciones de ocupación extraparcularia para complementar significativamente su ingreso agrícola. A falta de un término más sintético podría denominarse a este grupo como campesinos sin potencial de autosustentación alimentaria (CSPA).

La mayor o menor amplitud con la que, en términos operativos, se defina la magnitud de este sector habría de depender de los recursos de que se dispusiera para impulsar el desarrollo general del sector campesino a largo plazo (de 10 a 20 años). Cuanto menores sean los recursos previsibles, mayor tendrá que ser el número de las unidades que se incluyan en esta categoría y viceversa.

Lo anterior es así, sobre todo si entre otros objetivos de política figura el de impedir que unidades potencialmente viables en la actualidad lleguen a dejar de serlo a causa de los procesos de descomposición a que la agricultura campesina se ve sometida actualmente, porque ello implicaría concentrar los recursos generadores de capacidad productiva en estratos campesinos con cierta posibilidad de autosustentación.

Sin lugar a dudas que de existir tierras susceptibles de ser repartidas (lo que ocurre en buena parte de los países de la región) y condiciones políticas conducentes a ello, el reparto agrario constituye la solución más obvia para los campesinos en esta condición. Sin embargo, esta no es la única opción abierta para este sector pues, dentro del espíritu de la estrategia aquí delineada, cabe pensar en la constitución de pequeñas unidades autogestionadas dedicadas a la construcción de infraestructura productiva o de servicios a nivel del grupo territorial al que sus miembros están adscritos. Se trata de grupos de trabajadores organizados para la construcción de caminos de mano de obra, de pequeñas obras de regadío, de bodegas, de escuelas y policlínicas rurales con estructuras modulares, materiales locales y métodos de baja densidad de capital. Como unidades "productoras" de infraestructura, serían sujetos de crédito contra proyectos y sujetos de un tipo de capacitación que, siguiendo los mismos principios que la propuesta más arriba, tenga un contenido funcional a las tareas que la unidad desempeñaría.

Un segundo grupo —que podría denominarse de unidades autosustentables a largo plazo (CALP)— estaría constituido por aquellas unidades campesinas de infrasubsistencia en que el logro de la seguridad alimentaria implicaría la elevación significativa de los rendimientos a partir de:

- 1) La adaptación y especificación para las condiciones ecológicas locales, de normas técnicas generales (fórmulas de fertilización, densidades de siembra, semillas de mayor potencial, etc.);
- 2) el desarrollo de una infraestructura adecuada; y
- 3) medidas de reorganización parcelaria y de dotaciones complementarias. En general, medidas cuyo plazo de maduración es muy largo.

Un tercer grupo estaría constituido por las que podríamos denominar unidades auto-sustentables a corto plazo (CACP) e incluiría todas aquellas que están en el umbral de una producción de subsistencia y que con una política de insumos y de financiamiento apropiada, y con la aplicación de opciones tecnológicas conocidas y de eficacia demostrada, estarían en condiciones de superar dicho umbral en forma regular al cabo de dos, tres o cuatro ciclos agrícolas.

Finalmente, un cuarto grupo, que podríamos denominar unidades mercantiles estables (CUME) –pues por contraste con las tres categorías anteriores no se encontrarán en un proceso de descomposición aunque no mediara acción pública alguna– estaría constituido por aquellas que obtienen regularmente una producción que supera la requerida para el sostenimiento de la familia y de la unidad productiva (campesinos excedentarios).

Los objetivos a alcanzar con la adopción de una estrategia de desarrollo rural serán, por cierto, diferentes para los distintos grupos mencionados por lo que, aunque sea a título de ejemplo, convendrá subrayar estas diferencias.

Para los grupos CSPA y CALP la seguridad alimentaria es un problema a resolver. En el caso del grupo CSPA ello tendría que lograrse a base de políticas en las que se enfatiza la creación de oportunidades de empleo rural extraparcilario y el establecimiento de organizaciones de tipo sindical dedicadas a fortalecer su capacidad de negociación. No debería descartarse, sin embargo, que algunas de las unidades de que se trata, podrían pasar a formar parte del grupo CALP por la vía de la integración o compactación parcelaria, estimulada por las políticas destinadas a beneficiar a las unidades de tipo CALP. Para las que esta opción no fuera factible, cabría pensar en la formación de empresas asociativas de servicios que emprendiesen colectivamente la oferta de su fuerza de trabajo en actividades de tipo artesanal, de construcción de infraestructura, etc., y que para estos efectos pudiera recurrir al crédito y a la asistencia técnica oficial.

Para el grupo CALP el objetivo inicial sería frenar las tendencias a la descomposición de la unidad productiva (es decir, a su transformación en unidades del grupo CSPA) incrementando los niveles de producción y de productividad hasta alcanzar, por lo menos, la autosustentación de la familia y de la unidad productiva, es decir, niveles de producción que proporcionarán *in situ* los ingresos necesarios para satisfacer el consumo esencial de la familia y permitieran la formación de un fondo de reposición.

En los grupos CACP y CUME podría suponerse que la seguridad alimentaria habría sido alcanzada e incluso, sobre todo en el grupo CUME, rebasada, tomando además en cuenta las variaciones estacionales a las que los rendimientos están sujetos.

Los objetivos para estos grupos deberían consistir, por lo tanto, en incrementar la capacidad de producción de excedentes alimentarios para el mercado interno contribuyendo en esta forma a reforzar la política nacional de autosuficiencia alimentaria.

En síntesis, a las diferencias estructurales que existen entre los productores campesinos, corresponden diferencias de objetivo a alcanzar en plazos también diferentes y con base en medidas que, formando parte de un tronco estratégico común (el que se propone la seguridad alimentaria del conjunto), habrían de tener presentes las diferencias indicadas.

Al hablar de “medidas diferenciadas”, más que al enfoque (o si se quiere a la “filosofía”) o a los principios generales que deben guiar la estrategia, nos referimos a la jerarquía, ordenamiento temporal, profundidad y viabilidad de las políticas de diversa clase que habría que adoptar en cada caso. Se trata de una condición necesaria para que las políticas tengan el mayor grado de especificidad posible en lo que a los sujetos a que van destinadas se refiere, para que puedan integrarse en programas coherentes de alcance local y se pueda generar cierta comunidad de intereses entre los sujetos de dichos programas. Esta comunidad de intereses es indispensable para que algunas de las condiciones claves de la estrategia puedan alcanzarse.

4. Lineamientos de estrategia: Las políticas específicas.

Antes de entrar a describir, sin agotar, al conjunto de políticas que constituyen e ilustran la estrategia delineada, es preciso destacar que éstas están inmersas y subordinadas a un conjunto de políticas que, a falta de una denominación más precisa, podemos llamar políticas macroeconómicas que pueden –y suelen– tener un impacto mayor y a veces contradictorio a las políticas específicas destinadas a incidir en los procesos de producción campesina. Nos referimos, entre otras, a las políticas de precios, de tipo de cambio, de importación/exportación, monetaria/crediticia, de inversión y gasto público, etc. Respecto a ellas solo nos cabe aquí señalar la necesidad de buscar su coherencia con las medidas específicas o, cuando ello es imposible, por consideraciones nacionales de nivel macro, incorporar a las medidas específicas elementos de neutralización de los efectos negativos de las políticas macro.

En lo que sigue y para efectos de definir un ámbito espacial de aplicación de las políticas que se proponen, nos referimos a éste como “localidad de desarrollo rural” (LDR).

4.1 Política de capacitación: su enfoque y objetivos.

En términos generales, la capacitación debería orientarse al desarrollo progresivo de las organizaciones de las “unidades locales de desarrollo rural” (LDR), en particular, de los órganos destinados a funciones de tipo colectivo o cooperativo como el crédito, la comercialización, la transformación de algunos de sus productos, la adquisición de artículos de consumo esencial, el desarrollo de infraestructura productiva y social, la gestación de proyectos de inversión y, en general, la negociación de la LDR con el entorno socioinstitucional.

Entendida así la capacitación, constituiría el elemento inicial para impulsar una

dinámica de cambio y para hacer viables las unidades productivas al nivel de la LDR. Por lo tanto, esa capacitación no podría lograrse con base en enfoques tradicionales en los que los capacitados constituyen un grupo reducido (líderes reales o potenciales) que recibe pasivamente conocimientos específicos de diverso tipo en cursos realizados en los lugares donde son reunidos, como las “centrales de capacitación campesina”, por ejemplo.

La capacitación que interesa tendría que considerarse un proceso continuo que iría incorporando progresivamente a todos los miembros de la LDR, y en el que se aprendería a organizar organizando, es decir, convirtiendo el proceso de aprendizaje mismo en un primer ejercicio de participación y de gestación de los organismos a que hicimos referencia. Para ello, la LDR tendría que disponer de su propia unidad de capacitación, que constituiría uno de los primeros organismos de función colectiva y sería autogestionada por los miembros que en cada ciclo de capacitación pasaran por ella²⁵.

Con excepción del aprendizaje y de la práctica de principios básicos de organización, el contenido de los cursos (en particular de los de tipo técnico) iría siendo definido por los propios capacitados en función de los problemas concretos a los que tanto la unidad de capacitación —que bien diseñada podría constituir, en algunos aspectos, una reducción a escala de la propia LDR— como la LDR habrían de hacer frente.

Lo anterior supone que la capacitación apuntaría a dos objetivos básicos: 1) generar entre los miembros de la LDR la capacidad para autodiagnosticar su realidad socio-productiva, es decir, para conocer la potencialidad de los recursos con que estaría dotada y los obstáculos de diverso orden (internos y externos, técnicos, socioinstitucionales) que impidieran la realización de esta potencialidad; y 2) generar capacidad de creación de los órganos de gestión autónoma de las funciones y de las demandas colectivas de los campesinos de la LDR frente al entorno socioinstitucional, por aproximaciones sucesivas de ensayo-error-autocrítica, ensayo, etc.

Para las unidades de los grupos CALP y CACP, la capacitación constituiría el punto de partida de un proceso de fortalecimiento simultáneo de su economía y de su capacidad de negociación con el entorno socioinstitucional, al hallarse ambos fenómenos estrechamente relacionados.

Para el grupo CUME la capacitación podría efectuarse o desarrollarse al mismo tiempo que la gestación de formas directas de organización de su capacidad negociadora, pues aunque sus economías son relativamente más fuertes que las de los grupos anteriores, la potencialidad de su fuerza negociadora podría verse inhibida por la falta de una instancia que aglutinase a los productores de este grupo para enfrentar colectivamente sus relaciones con entidades de mayor poder relativo que el de cada uno de ellos considerado aisladamente.

25 Un punto de partida para el desarrollo del sistema de referencia está constituido por el aplicado en el programa de cooperativas agrícolas de la OIT en Honduras (PROCARA). El sistema desarrollado por PROCARA requeriría de modificaciones para adaptarse a una estructura en la que los productores estarían constituidos por unidades familiares y no por empresas colectivas. (Véase C. Santos de Morais, *Apuntes de teoría de la organización*, México: INCA rural, 1982).

4.2 Investigación y desarrollo científico tecnológico.

La investigación y la difusión del conocimiento tecnológico existente formarían parte importante de la tarea de dar viabilidad a las unidades de los grupos CALP y CACP y de transformar las unidades del grupo CUME en proveedoras regulares de parte significativa de los requerimientos internos de alimentos básicos. *Para que la investigación pudiera representar el papel indicado, sería indispensable una transformación radical de los términos en que la misma ha venido efectuándose hasta el presente.*

Varios autores han subrayado que, como contrapartida al desarrollo espectacular experimentado por los rendimientos de ciertos cultivos en ciertas áreas —derivados de lo que se ha dado en llamar “la revolución verde”—, se han intensificado los procesos de polarización en la estructura agraria, fenómeno que puede atribuirse a no haberse considerado en el diseño de la estrategia aludida el impacto socioeconómico de la utilización de los paquetes tecnológicos exigidos por las variedades de semillas de alto rendimiento.

Inclusive en programas convencionales de desarrollo tecnológico orientados a pequeños productores (léase campesinos) es posible advertir, entre otras, las siguientes insuficiencias:

a) Cierta incompreensión de las reglas que gobiernan “la lógica de manejo” de las unidades campesinas o, si se quiere, cierta subestimación de la necesidad de estudiarlas e integrarlas al desarrollo de las alternativas tecnológicas²⁶. Lo anterior se expresa, entre otras cosas, en la ausencia de esta temática (o en su presencia solo tangencial) en los cursos de capacitación impartidos a los técnicos e investigadores de programas de este tipo.

“... la comprensión de la lógica que está detrás de las decisiones de producción de la forma tradicional más que el recurso exclusivo a encuestas que recolecten información sobre el status socioeconómico y datos sobre la producción, es necesaria para un proyecto de desarrollo rural exitoso. El conocimiento de los suelos y de las condiciones de precipitación que enfrenta el productor, son útiles solamente si los planificadores de proyectos también entienden la forma en que los productores internalizan estas condiciones agroclimáticas al tomar sus decisiones de producción. El conocimiento de las pautas de razonamiento de los productores constituye un insumo tan necesario a un proyecto exitoso de desarrollo rural como lo son los razonamientos a distancia de los agrónomos y de los economistas”²⁷.

26 Resulta extremadamente sugerente al respecto un proyecto de investigación elaborado por R. Baraona destinado precisamente a aprehender la relación entre la praxis productiva y el acopio de conocimiento científico tecnológico (*corpus*) que posee el campesinado chileno de las áreas de secano o costero.

27 Véase R. Baraona, “La matriz campesina de preservación, difusión, adopción y rechazo”, Proyecto de investigación, fotocopia facilitada por el autor, citando a C.H. Gladwin, p. 23, 1985.

b) Los beneficiarios potenciales solo participan de una manera pasiva en la definición tanto de lo que se debería investigar como de los procedimientos a aplicar (específicamente en los experimentos) y de la forma de difundirlos entre ellos. Se suele prestar más atención a los problemas de coordinación entre instituciones o entre funcionarios con distintas responsabilidades de campo, que entre éstos y los campesinos.

c) A pesar de las definiciones formales del enfoque, en el sentido de partir por lo que los campesinos conocen, generalmente no se ha hecho un esfuerzo claro para asimilar (o entender) los términos en que los campesinos de las áreas a las que se destinan estos planes perciben los recursos con los que cuentan ni, por lo tanto, para traducir la gran especificidad del conocimiento empírico de los campesinos (sobre suelos, semillas, prácticas de manejo, etc.) a conceptos generales de tipo más abstracto y técnico que permitieran tender el necesario puente de comunicación y de enriquecimiento entre investigadores y campesinos.

En el enfoque alternativo se propone la transformación del sistema de desarrollo de tecnología agropecuaria para que parta de la base, en un proceso de adaptación progresiva de las instancias regionales y de los institutos nacionales a las necesidades de las unidades mismas de producción primaria.

Esto implica convertir las tareas de creación y adaptación tecnológica en tareas de participación y movilización de los usuarios potenciales, efectuando en masa la investigación experimental y la evaluación de las prácticas de cultivo alternativas en un área determinada.

Al nivel de las LDR tendría que efectuarse el impulso inicial de un proceso como el propuesto, creándose las condiciones institucionales mínimas indispensables para estos efectos e incorporándose al tipo de capacitación descrito en el punto anterior la enseñanza y la práctica de los rudimentos del método experimental.

Aun a riesgo de abundar en detalles que pudieran romper el nivel de generalidad que hemos mantenido hasta aquí, parece indispensable presentar, a título de ejemplo, una posible secuencia que exprese en términos concretos lo indicado. En este sentido, se podría imaginar la creación, en cada LDR, de una unidad de desarrollo y adaptación local de tecnología apropiada (por brevedad la denominaremos UTL). Sería la unidad encargada de organizar y evaluar las experiencias de prácticas alternativas de cultivo a nivel de la LDR, contando para ello con la asesoría constante de personal calificado de los organismos de investigación-extensión de la región ecológica correspondiente.

Los maestros y alumnos de las escuelas rurales ubicadas en las áreas de las LDR, así como las escuelas agropecuarias regionales, habrían de formar parte de la UTL para incorporar, como práctica regular de sus alumnos, la participación en la actividad experimental local. De este modo, se podría transformar la educación rural en un instrumento de apoyo al campo en vez de constituirse, como sucede, en un primer paso de preparación para emigrar.

El asesor técnico de las UTL sería el catalizador de esta actividad en la localidad y constituiría, por lo tanto, una pieza clave (uno de los “eslabones críticos”) de la vinculación de los productores con el sistema de investigación agrícola.

La experimentación tendría presentes diversos problemas, como por ejemplo, los que se presentan con motivo del manejo del agua y los suelos, el uso de abonos naturales, fertilizantes químicos y semillas mejoradas, las densidades de siembra, las asociaciones de cultivos, la integración en diversas formas de la actividad agrícola y pecuaria, las prácticas alternativas de control de plagas y malezas, etc.

Se analizarían los resultados de cada ciclo experimental en asambleas técnicas de agricultores organizadas por la UTL al nivel de la LDR para hallar las causas de las diferencias que se encontrasen y poder ir recurriendo a la tecnología que mejor se adaptase a lo que un autor ha llamado "la idiosincrasia de su medio ambiente"²⁸.

Las demandas de asistencia técnica especializada (es decir, las relacionadas con los problemas que no logran resolverse entre el asesor técnico y la UTL) se pasarían de las UTL a los centros regionales o, de existir, a otras asistencias intermedias.

La conclusión de las reuniones de evaluación que se celebrasen a nivel de LDR, así como los problemas que se hubiesen encontrado y los resultados obtenidos de la adopción de determinadas recomendaciones, se trasladarían a reuniones regionales de las UTL –Verdaderas Asambleas Regionales de Experiencias Tecnológicas Compartidas– que patrocinarían los centros regionales y que serían los encargados de sintetizar los resultados en términos de sistemas agrícolas diferenciados para las diversas regiones. Cada ciclo experimental (que coincidiría, en general, con los ciclos agrícolas) determinaría avances en la precisión de dichos sistemas hasta alcanzar la especificidad deseada.

Los Centros Regionales trasladarían a los Institutos Centrales de Investigación Especializada, de la más alta excelencia científica posible, las demandas de investigación en orden de importancia que se relacionaran con los problemas que quedasen fuera de su competencia o debieran abordarse a nivel nacional.

En síntesis, el estímulo y el desarrollo de las UTL habrían de generar demandas que irían transformando el contenido y el método de trabajo de los centros regionales y esta transformación, a su vez, trasladaría nuevas solicitudes de los centros regionales a los institutos nacionales especializados, que irían organizando progresivamente sus programas, por lo menos parcialmente, en función de estas demandas.

Legitimada esta cadena de transmisión, sería perfectamente posible que fueran presentándose iniciativas a nivel de los institutos y/o de los Centros Regionales que hicieran el recorrido inverso hasta su adopción, a título experimental (o como práctica corriente), por los productores, sin necesidad de que esta iniciativa hubiera sido directamente motivada por demandas de la base.

La legitimidad de la relación entre investigadores y productores así lograda es la que permite que estos últimos adopten iniciativas originadas en una visión más amplia de los intereses nacionales que la susceptible de percibirse al nivel de las unidades de base.

28 Véase A. Pearse, "Peasant based...", op. cit., p. 2.

La iniciativa local debe recibir estímulos materiales y morales, que constituyen un reconocimiento social y público de las aportaciones individuales y de las aportaciones de la UTL. En las reuniones de evaluación (tanto locales como regionales) se premiarían y destacarían las aportaciones aludidas, estimulándose de esta manera la emulación entre los productores.

La tecnología que se genere o adopte por un procedimiento como el descrito, incluso en los casos en que implique la incorporación de un volumen creciente de elementos externos (insumos industriales e implementos de mayor complicación técnica), habrían de ser de fácil adopción y control para los usuarios, es decir, una “tecnología apropiada” en el sentido que a dicho término debiera darse.

La frustración producida por los efectos ecológicos y, sobre todo, socio-económicos de ciertos patrones de modernización adoptados en varios países de la región —en particular la forma en que se dio la introducción de semillas de alto rendimiento asociadas a la llamada revolución verde— ha llevado a muchos analistas de la cuestión campesina a un tipo de propuesta de carácter más bien defensivo, que poco o nada tiene que ver con los lineamientos aquí sugeridos.

En efecto, bajo el propósito -inobjetable por definición- de buscar una “tecnología apropiada para el campesinado”, se han impulsado una serie de iniciativas de investigación y de difusión de una verdadera “arqueología tecnológica” que, si bien es cierto podría eventualmente redundar en un mayor control campesino sobre las condiciones técnicas del proceso productivo, lo condena *ad eternum* a la situación de pobreza que se deriva necesariamente de la bajísima productividad de los medios de producción gestados con este enfoque.

Sin perjuicio de las coincidencias que, en buena medida, se tienen con el diagnóstico relativo al impacto de dicho patrón de modernización sobre el campesinado, creemos que la estrategia anterior, al hacer de la tecnología en sí la fuente de “perversidad” termina, por así decirlo, por poner la carreta delante de los bueyes pues es, en último término, el entorno socio-económico en el que está inmersa la actividad campesina el que determina la falta de “neutralidad” del proceso de selección y adopción tecnológica.

De lo que en rigor se trata, es más bien de buscar qué elementos de los que ofrece el avance científico-tecnológico existente son funcionales a la tarea de incrementar la producción y productividad campesina; cuáles son los mecanismos que permiten articular dicho conocimiento con lo que un autor ha denominado el *corpus y la praxis*²⁹ científico-tecnológica del campesinado y cuáles son las condiciones socio-institucionales que es necesario crear para asegurar el control campesino de los procesos de producción renovados y de, por lo menos, parte de los beneficios que de su renovación se derivan.

Cabe destacar, finalmente, que habrían de presentarse algunas diferencias en cuanto

29 Véase R. Baraona, *op. cit.*, pp. 6-10.

a la función que el desarrollo tecnológico significaría para los distintos tipos de unidades. En los grupos CALP y CACP, la adopción de cambios en las condiciones en que se desarrolla el proceso productivo sería decisiva para detener las tendencias a la descomposición de las unidades productivas y para darles viabilidad como unidades autosustentadoras de la seguridad alimentaria de sus dependientes. El énfasis deberá ponerse en el desarrollo de alternativas que permitan el incremento de la productividad de la tierra disponible, sin un incremento de los insumos de origen externo que vaya más allá de los márgenes que permitan las condiciones de control y autosustentación, del proceso productivo a que nos hemos referido anteriormente. Implicaría este propósito el desarrollo, sobre todo, de obras de infraestructura –recurriendo a un uso muy intensivo de mano de obra– destinadas a la captación, conservación y manejo del agua, por lo menos para disponer de riego complementario o de auxilio para proporcionar mayor flexibilidad al uso del suelo y utilizar con mayor eficiencia los insumos complementarios. En este mismo sentido, cabe considerar el desarrollo de obras de mejoramiento de los suelos destinadas a aumentar la eficiencia del uso del agua y a impedir la erosión y otros procesos de deterioro.

En lo que a insumos se refiere, habría de favorecerse la experimentación con fuentes de nutrientes y sistemas de control de maleza y plagas, que fueran alternativas al uso intensivo de fertilizantes, pesticidas y herbicidas químicos de origen industrial.

En cuanto a las semillas, tendría que fomentarse la selección de variedades locales o la posibilidad de producir localmente variedades de otros lugares, frente a alternativas que requieran su importación permanente (por ejemplo, de híbridos).

En relación a los implementos y la maquinaria, convendría estimular la creación y adaptación de instrumentos adecuados a la escala de las unidades familiares, y la formación de talleres locales para fabricarlos y repararlos.

No se trataría de convertir a este sector en una especie de “museo tecnológico”, sino de reducir en las primeras etapas la dependencia de insumos externos a proporciones tolerables sobre la base de establecer “fuentes propias competitivas, no solo en el plano comercial y técnico, sino sobre todo, en el terreno social y cultural”, por lo menos hasta que se cimentara la capacidad de supervivencia independiente de estas unidades³⁰.

El grupo CUME, debidamente organizado para hacerse cargo de sus negociaciones con el entorno socioinstitucional, podría recurrir desde el comienzo del proceso a una cantidad mayor de insumos importados y asimilar modificaciones basadas en la intensificación del empleo de fertilizantes químicos, semillas mejoradas (incluidos los híbridos que deban importarse cada ciclo) y patrones más mercantiles de uso del suelo. El énfasis inicial en materia de inversiones podría ponerse en el mejoramiento de las condiciones de acopio, conservación, transporte, y, eventualmente, de transformación industrial de los excedentes comercializables.

30 Véase A. Pearse, "Peasant based...", *op. cit.*, p. 54.

4.3 Política de crédito y seguro agrícola.

En un sentido formal, las políticas de concesión de crédito subvencionado a tasas diferenciadas según tipo de producción se aproximaría al tipo de políticas diferenciadas que se proponen en este documento, puesto que en la política referida se contemplan normas de excepción —en cuanto a tasas de interés, plazos, garantías, etc.— para productores que *grosso modo*, se parecieran a lo que aquí hemos definido como campesinos.

Sin embargo, el análisis concreto de la aplicación de este tipo de créditos muestra que están lejos de corresponder a un enfoque como el aquí propuesto y presentan, entre otros, los siguientes problemas:

- a) Hacer caso omiso de la heterogeneidad de las unidades beneficiadas con este tipo de créditos.
- b) Constituir, más que apoyos al incremento del potencial productivo de estas unidades, subvenciones a su consumo corriente, sobre todo si se considera la enorme frecuencia con que estos préstamos terminan por constituirse en “carteras vencidas”. Como subvenciones al consumo terminan siendo regresivas pues le dan más recursos a quien mayor capacidad de producción tiene.
- c) Los mecanismos de otorgamiento son de tal complejidad que raras veces los beneficiarios saben cuánto deben y por qué conceptos, hecho que se presta para diversas formas de corrupción entre los encargados de administrar estos créditos.
- d) Con frecuencia, el otorgamiento del crédito convierte a la banca en un verdadero “patrón” de los supuestos beneficiarios en el sentido de asumir las decisiones del qué y del cómo producir.
- e) Cuando el crédito va acompañado de la entrega de insumos (semillas o fertilizantes) el ciclo de producción queda condicionado a la oportunidad con que éstos sean entregados por la banca, oportunidad que no siempre coincide con las fechas óptimas para estos efectos, etc.

A lo anterior hay que agregar que raras veces existen sistemas de seguro agrícola que cubran a productores campesinos de bajo potencial que están, generalmente, en tierras muy vulnerables a los efectos de la variación climática.

Cuando, por otra parte, existen sistemas de seguro subvencionados para este tipo de productores, éstos se hallan plagados de tal cúmulo de condiciones para su ejercicio que raras veces cumplen la función protectora para la que fueron diseñados.

En el enfoque aquí presentado se supone un rediseño de los sistemas de crédito y seguro partiendo de la base, es decir, de la relación entre los funcionarios de campo, de las oficinas locales del banco y de la aseguradora y los usuarios del crédito, que tenga los rasgos generales que a continuación se describen. En primer lugar, el diseño de políticas diferenciales debe ir mucho más allá de la simple diferenciación entre productores de bajos ingresos y del resto, adoptando una clasificación del tipo propuesto

en este documento con base en la viabilidad potencial de los usuarios. En segundo lugar, las diferencias no pueden reducirse a diferencias de tasas, plazos y garantías, sino a una verdadera estrategia donde se combinen capacitación y créditos de inversión y de gasto corriente de distintas maneras y para distintos objetivos respecto a cada grupo.

Por ejemplo, para el grupo CALP los términos concesionarios deberían ser los máximos posibles. La mayor parte de los recursos se deberían destinar a créditos de inversión para poder elevar el potencial productivo de las unidades, incluyendo entre los mismos, créditos para las actividades de innovación y experimentación tecnológica de las UTL y de los lotes experimentales a que hicimos referencia más arriba.

Puede pensarse también en la formación, a base de crédito, de reservas colectivas de granos controladas por órganos *ad-hoc* de la LDR y vinculadas a programas de inversión en infraestructura productiva y social.

El crédito corriente debe estar estrechamente vinculado al de inversión y su orientación debe tender a la capacitación, es decir, a la formación de usuarios que puedan ser sujetos de crédito con propósitos económicos. En este sentido, se deberían financiar las actividades productivas de las unidades de capacitación de las LDR y entregar asistencia técnica sobre la operación del crédito a cada uno de los cursos que dicha unidad realizase.

Para el grupo CACP los principios serían esencialmente los mismos, aunque los términos podrían ser relativamente menos concesionales que para el grupo CALP y contener la relación una mayor proporción relativa del segundo tipo de crédito.

Por otra parte, a las funciones antes señaladas para el crédito corriente se podrían agregar otras que por su forma de operación (aunque no por sus condiciones) se pareciesen más a créditos normales de producción, cuando existiera la posibilidad de efectuar con éxito cultivos mercantiles.

El grupo CUME debería estar, teóricamente, en condiciones de operar con créditos en términos similares o parecidos a los que la política general de crédito pudiera ofrecer a las empresas agrícolas. Las tasas preferenciales tendrían que estar estrechamente relacionadas más con los deseos de la autoridad de estimular ciertos cultivos o de evitar precios de mercado mayores que los que políticas generales considerasen aceptables, que con el propósito de hacer posible la sustentación de estas unidades. Incluir las en los grupos anteriores y permitir por esta vía que se adscribieran a la sistemática condonación de carteras vencidas o al "pago", por el seguro, de los adeudos, sería desvirtuar todo el sistema crediticio y alimentar las fuentes de su corrupción e ineficacia.

El grupo CSPA no sería sujeto de crédito agrícola bajo ninguna de las modalidades aquí descritas. Si por razones de política general se estimase necesario incrementar el poder adquisitivo de este grupo durante cierto período o incrementar directamente su acceso a los alimentos esenciales, podrían estudiarse diversas modalidades de créditos subsidiados al consumo, o de ventas a precios subsidiados de bienes esenciales en un mercado de acceso restringido y controlable, al que nos referiremos más adelante.

Si los recursos disponibles para atender este sector no fueran demasiado escasos, cabría la posibilidad de buscar fórmulas que, aprovechando esta enorme fuerza de trabajo, creasen fuentes de ingreso permanente, como podrían serlo las empresas autogestionadas para la producción artesanal, para la fabricación de medios de producción para tecnologías simples y de bajo costo al nivel de la LDR. etc., a que hicimos referencia anteriormente. Se podría incluso pensar en la creación de empresas o brigadas de servicios que se contratasen con carácter colectivo para la realización de ciertas tareas (construcción de infraestructuras, por ejemplo).

En estos casos, la colectividad así formada podría recibir créditos de inversión y corriente a cambio de programas de producción o de contratos de servicios.

Se podría pensar también en la posibilidad de emplear el crédito como un elemento de estímulo para la integración o consolidación de parcelas que permitiesen dar a varias unidades del grupo CSPA características semejantes a las del grupo CALP y adscribir las de esta manera a las políticas establecidas para este último grupo.

Además de la nueva definición expuesta para establecer los criterios de elegibilidad de los usuarios y las condiciones de acceso al crédito, se precisaría romper con la extrema verticalidad de la relación banco-campesinos en la que el primero convierte el monopolio crediticio en una herramienta para definir qué sembrar, cómo y cuándo hacerlo, e incluso hasta el destino que se le debe dar a lo producido.

4.4 Política de precios y comercialización.

Como el resto de las acciones consideradas hasta aquí, la política de precios y comercialización habría de diseñarse también de acuerdo con el tipo de productor al que fuera dirigida y con el tipo de respuesta o de evolución que se esperaría de cada uno de ellos. Cabe, sin embargo, destacar que la posibilidad de manejar precios diferenciales de productos y de insumos para los diversos grupos exige complicados sistemas de control para evitar que los beneficios deseados se trasladasen de un grupo a otro, sobre todo si esos sistemas son de carácter burocrático. La complejidad del sistema de controles y su ineficiencia serán mayores cuanto mayores sean las diferencias que se quieren establecer entre los precios que afecten a los distintos grupos y los precios de mercado.

Otra restricción a la que se vería sometida la política de precios, en particular la de productos típicos de la economía campesina —que son, a su vez parte sustantiva de la canasta de bienes-salario— serían precisamente la que impone una política de contenciones salariales. La relación salarios-precios impide revisiones lo bastante drásticas (o saltos cualitativos), en la relación de precios de los granos básicos con el resto de los bienes, para lograr por este camino “simple” hacer económicamente posibles unidades como las de los grupos CALP y CACP.

A la restricción anterior habría que agregar que muchas de las unidades campesinas de infraestructura son compradoras netas de granos básicos por lo que un alza en el precio de estos productos reduciría sus ingresos reales y agudizaría su precaria situación.

A pesar de las restricciones anteriores, parece necesario establecer una política de precios y de comercialización orientada a mejorar los términos de intercambio de la economía campesina.

En condiciones de mercado libre, la menguada capacidad de regateo que tienen las unidades campesinas, unida a su disposición a producir a precios más bajos de los que una empresa capitalista exigiría para hacerlo, han conducido a que –independientemente de lo que pueda ocurrir con la relación de precios agrícolas/otros precios– los que obtiene el campesino por sus productos en los mercados locales implican generalmente una transferencia a terceros de toda o de buena parte de la mejoría en los precios relativos que las (fluctuantes) políticas oficiales suelen pretender algunas veces.

Los mecanismos para interrumpir esta tendencia no son en absoluto simples de establecer y el que aquí se sugiere a título de ejemplo sólo es uno entre otros más o menos radicales que apuntan en el sentido indicado y cuya eficacia y viabilidad tendrían que medirse en la práctica.

Se trata fundamentalmente de la creación de un mecanismo que permitiera una *desvinculación selectiva* de las LDR de los mercados locales, en un conjunto reducido pero decisivo de bienes de consumo esencial y de recursos productivos. La creación de Centrales de Comercialización Local de Propósitos Múltiples y de tipo autogestionario (CCL) al nivel de las LDR, podrían llenar este propósito. Actuarían como unidades de compra de los productos de los miembros y de venta a los mismos de insumos y de bienes de consumo esencial a *precios administrativos*, es decir, fijados en función del tipo de política de ingreso que se quisiera impulsar.

La CCL podría fijar precios superiores a los del mercado para los productos que obtuvieran las unidades campesinas adscritas a ella, y venderles a éstas insumos y un número reducido –pero de peso relativo importante en el gasto– de productos de consumo esencial a precios más bajos que los del mercado, siempre y cuando se pudieran fijar, en cada caso y para cada unidad familiar, volúmenes máximos de compra y de venta a dicho precio, y asegurarse de que solo podrían comprar y vender en la Central las familias adscritas a ella y los miembros de la LDR.

En otras palabras, se trataría de crear un mercado de acceso restringido y controlado para los productores campesinos de un área determinada en una forma que garantizase que el proceso de viabilización no habría de verse frustrado por relaciones de mercado adversas que impidieran la retención por los productores de los incrementos de producción y de productividad que el desarrollo de sus potencialidades fuera generando.

La CCL recibiría del (o los) organismos estatales correspondientes los productos e insumos destinados a sus miembros, y les entregaría la producción acordada a los precios administrativos que la política adoptada aconsejase.

Tanto el volumen máximo de insumos y de productos de consumo como el volumen máximo de acopio que la empresa estatal entregaría y adquiriría, respectivamente, a precios subsidiados, serían fijados y establecidos de antemano con la Central con arreglo a criterios generales de política nacional.

En otras palabras, cada unidad familiar podría disponer de una parte alícuota de los insumos controlados, proporcional a las hectáreas que cultivase, y a una parte alícuota de los bienes de consumo recibidos por la Central, proporcional a los consumidores que de dicha unidad dependieran.

Del mismo modo, la unidad familiar podría colocar a precios subvencionados una parte alícuota del volumen de compra pactado con la empresa estatal, proporcional a la superficie de cultivos que dependiera de ella.

No debe perderse de vista el hecho de que, en la medida en que el acceso a los beneficios de este sistema estuviera relacionado con la residencia de la unidad familiar en el área de la Central a la que perteneciera, y de que dichos derechos se perderían con la emigración, este mecanismo se convertiría en un poderoso elemento para que la población se mantuviera en la localidad y, por lo tanto, sería un freno a las tendencias migratorias.

En las localidades de desarrollo rural donde predominaran las unidades del grupo CALP, los volúmenes pactados entre la Central y la empresa estatal procurarían cubrir el 100% de las necesidades de consumo (de la canasta de consumo básico) así como el 100% del producto potencial estimado para cada ciclo. En las que predominase el grupo CAPC, dicho porcentaje podría reducirse, y en las del grupo CUME la Central podría no asumir el carácter de mercado de acceso restringido y privilegiado, para convertirse más bien en una verdadera cooperativa mercantil que operaría con relativa fuerza en el mercado libre, sin más subvenciones en los precios, por lo tanto, que las otorgadas en general a la producción de determinados productos y al empleo de ciertos insumos.

Por otra parte, la CCL podría ser la unidad que administrase y regulara la reserva colectiva de granos de la LDR a que nos referimos en la sección relativa al crédito.

La Unidad de Capacitación de la LDR debería incluir entre los temas de sus cursos y de sus prácticas las enseñanzas necesarias para la formación y funcionamiento de una central del tipo descrito y para el control, por la base, del desarrollo de sus funciones.

4.5 Política de integración agroindustrial.

Se han dejado para el final las consideraciones sobre el papel que le cabría a la agroindustria solo porque su integración como elemento de la estrategia de desarrollo de las LDR supone un cierto grado de avance en la conformación de dichas unidades y de sus órganos autogestionarios; sin embargo, el componente agroindustrial puede ser decisivo para la consolidación de los avances que con el enfoque propuesto, pudieran alcanzarse y para el desarrollo de una capacidad competitiva en el mercado interno y externo.

Cabe aclarar desde ya que al contrario de lo que comúnmente se piensa, la contribución de la agroindustria a la absorción significativa de empleo es muy reducida como lo comprueban, por una parte, la experiencia de países que, como China, han elevado a niveles extremos la "ruralización" no solo de la industria para-agrícola propiamente dicha, sino incluso la de industrias pesadas como la siderúrgica y el cemento, sin haber

logrado más que un impacto marginal en la absorción del empleo rural. En segundo lugar, la agroindustria es una de las ramas de transformación que exige uno de los más altos niveles de inversión por puesto de trabajo creado³¹.

No es, por lo tanto, en razón de la ocupación generada por lo que debe justificarse el impulso a la agroindustria, sino más bien por las posibilidades que ofrece de elevar el valor agregado producido por la LDR, de impulsar en dichas localidades la integración de tecnologías simples o tradicionales en la producción agrícola (con una alta absorción de mano de obra) a sistemas de procesamiento de alta tecnología que, aunque por sí mismos no absorban mano de obra en forma significativa, permiten elevar la valoración de la absorbida por la actividad primaria.

La selección de una actividad intensiva en trabajo como eje de la actividad de las unidades individuales integrada a procesos colectivos de transformación, intensivos en capital, puede dar al producto final una gran competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

Por otra parte, la agroindustria puede convertirse en un elemento integrador u ordenador de la actividad primaria facilitando la planificación de dichas actividades en el área que constituye su fuente de alimentación directa e indirecta, incluso en los casos en que dicha agroindustria se reduzca a plantas de desgrane, molienda, etc., de productos agrícolas.

Para que la función referida a la agroindustria se cumpla a cabalidad, y en concordancia con el enfoque general de la estrategia aquí delineada, las unidades o plantas industriales deberían pertenecer (por lo menos parcialmente) a la comunidad o LDR en que estuviesen localizadas, su consejo de administración debería estar compuesto y dirigido, asimismo, por miembros de la misma.

En este sentido, la Unidad Agroindustrial Local (UAL) sería también una unidad autónoma (o, de tratarse de una propiedad mixta, semiautónoma) del mismo carácter que las centrales de comercialización y los diversos tipos de empresas u organismos que la LDR fuera creando a medida que se desarrollara.

Cuando las opciones agroindustriales supongan inversiones muy significativas, dada la presencia de importantes economías de escala, pueden plantearse esquemas de propiedad mixta, con cooperativas de nivel superior de integración y con formas de gestión funcionales al carácter y la escala de estas unidades.

Cabe destacar, finalmente, que aunque las articulaciones más obvias se dan entre agroindustria y agricultura, la desconcentración de la industria en general y su "rura-

31 Desafortunadamente no se ha dispuesto de información de este tipo sobre América Latina, sin embargo, estimaciones hechas en Alemania Federal, por ejemplo, muestran que la inversión por puesto de trabajo creado en la agroindustria es 4% más alta que en la industria metalúrgica; 27% más alta que en la industria minera; 65% más alta que en la automotriz, y 260% más alta que en la de bienes de capital. (Véase NAFINSA/CNUDI, *Una estrategia para desarrollar los bienes de capital*. México, p. 247.

lización”, como parte de una política más general de valorización del espacio rural, constituiría un elemento de gran potencialidad en la tarea de frenar el éxodo rural y de elevar el empleo y el ingreso campesinos, como lo demuestra la experiencia de varios países europeos, del Japón y de los países asiáticos de industrialización reciente (“newly industrialized countries”).

Síntesis y conclusiones

Si el logro de la seguridad alimentaria constituye un objetivo nacional prioritario y si el sector campesino constituye una fracción importante de la población, su modernización a través de una estrategia diseñada específicamente con dicho propósito, constituye una tarea ineludible. Lo anterior se sustenta en el hecho de reunir los campesinos, la doble condición de productores preferentes de alimentos básicos y de sector con los mayores problemas relativos de acceso a una dieta suficiente.

El diseño de una estrategia con el propósito indicado exige alterar los términos en que se ha dado hasta el presente la relación Estado/campesinos a fin de permitir a estos últimos la participación y el control en aquellas acciones que determinan, a nivel local, sus condiciones de vida y de trabajo. Esta transformación supone la descentralización, desconcentración, integración local y delegación parcial de la función pública en lo que hace al Estado, y el impulso al desarrollo de organizaciones de composición homogénea en lo que hace al campesinado.

Solo en un contexto con las características indicadas es posible desarrollar políticas diferenciadas por tipo de producto y participativas, cuyos resultados suponen plazos de maduración proporcionales al grado de descomposición que afecte a la economía campesina.

Por razones que se derivan de lo expuesto a lo largo de este documento, las tesis sobre la “subsidiariedad” del Estado y sus corolarios en términos de vigencia irrestricta de las orientaciones del mercado y de las ventajas comparativas (que, como se indica en el texto son de carácter estático o de corto plazo), son incompatibles con una estrategia como la propuesta y tienden a conducir a una agudización de los problemas de seguridad alimentaria.

Caracterizada la estrategia y especificadas algunas de las políticas que la componen parece prudente preguntarse por las condiciones que harían viable la instrumentación de una propuesta de este tipo. Al respecto no cabe sino reiterar una verdad de Perogrullo en el sentido de que las dificultades de orden técnico, económico y/o financiero que su puesta en práctica plantea en cada caso concreto, siendo grandes, no son ni con mucho insalvables y que los principales obstáculos se dan en el terreno político, es decir, en el de la mayor o menor apertura que la correlación de fuerzas sociales existente en cada país y en cada momento permite al desarrollo de iniciativas de este tipo.

Es probable que la viabilidad política de los cambios que la estrategia propuesta supone llevan a mirarla con cierto escepticismo en la coyuntura actual por la que atraviesan muchos de los países de la región. Sin embargo, la profundidad de la crisis en que están inmersas sus economías impone la necesidad y, con ello, crea la posibilidad

de repensar las pautas de su desarrollo, sobre todo si en el ámbito alimentario dicha crisis agudiza los problemas de suficiencia y equidad que afectan a los sistemas alimentarios nacionales. En este plano, lo único que cabría destacar es que un planteamiento como el aquí propuesto puede ser integrado a un espectro relativamente amplio de convocatorias político-estratégicas con la sola exclusión de aquellas que, parafraseando a algunos autores, corresponden a una visión “panglosiana” de la realidad presente (que todo marcha bien en el mejor de los mundos) y de aquellas que sostienen que, como para cambiar algo es necesario transformarlo todo, no estando dadas las condiciones para una transformación de este tipo, no puede hacerse nada.

Al margen, sin embargo, de su mayor o menos viabilidad política en la coyuntura actual, la formulación de una estrategia de este tipo debería constituir, a nuestro juicio, un ingrediente indispensable de cualquier proyecto de desarrollo (y de país) que aspire, en términos legítimos, a sumar a la gran masa de campesinos a su convocatoria.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION
NUTRICIONAL DE LA POBLACION
ECUATORIANA MENOR DE CINCO AÑOS,
EN 1986:
LINEAMIENTOS PARA UNA
POLITICA DE ALIMENTACION
Y NUTRICION

Wilma B. Freire

I. Introducción

El problema nutricional ecuatoriano, hasta hace poco no se conocía en su verdadera dimensión, gravedad y prevalencia ya que no se había realizado un estudio que investigue el problema a nivel nacional. Sin embargo, estudios de caso que se han venido ejecutando, permanentemente han reportado que importantes grupos de población padecen de una desnutrición protéico-energética que se refleja en un retardo en el crecimiento de la población infantil, preescolar y escolar.

En 1959 el Instituto Nacional de Nutrición conjuntamente con el Departamento de Estado de los Estados Unidos realizaron la única investigación nutricional de cobertura nacional, que aunque no fue representativa de toda la población, detectó tres problemas nutricionales de importancia: la desnutrición protéico-energética, el bocio endémico y las anemias nutricionales.

Los estudios que se realizaron posteriormente, si bien confirmaban la existencia del problema nutricional, no permitían hacer inferencia a nivel nacional ya que fueron estudios de casos realizados en grupos definidos de población. Sus metodologías para la recolección de los datos, el análisis y la interpretación de los resultados, así como la selección de los indicadores hacía imposible que a partir de estos estudios se pueda hablar de un problema nacional. Adicionalmente, estos estudios, sin desmerecer el aporte que brindaron, siempre estuvieron orientados a hacer un análisis biológico del problema y por lo tanto, no pudieron explicar cómo se produce la enfermedad y cuáles son los factores que contribuyen a la persistencia de la misma.

Era evidente entonces que para efectos del diseño de programas que vayan a aliviar o disminuir el problema nutricional no se contaba con los suficientes elementos de juicio que permitan diseñar programas en términos de los recursos disponibles y de los grupos de población que pudieran estar en mayor o menor riesgo de hacer cuadros de desnutrición.

En este contexto que el equipo técnico constituido por profesionales del CONADE y el Ministerio de Salud, con la participación técnica de la OPS, AID, LATINRECO como organismos internacionales y, el CEAS y CONACYT, como organismos nacionales, se propusieron realizar la primera encuesta de cobertura y representación nacional con el fin de definir el problema nutricional, y dar respuesta a dos criterios fundamentales: por un lado, al requerimiento de producir información útil para la planificación e implementación de acciones correctoras de los más importantes problemas nutricionales encontrados y, por otro lado, la demostración de los planteamientos teóricos sustentados alrededor del objeto de estudio.

En este contexto y desde el punto de vista de la utilidad se propone en el análisis, llevar al problema nutricional desde los contornos externos e inmediatos del comportamiento de las variables, su magnitud y distribución básica, hasta redondear una imagen preliminar y externa de la desnutrición y otros aspectos que se vinculan, con la finalidad práctica e inmediata de calcular necesidades de los programas actuales y producir referencias para la evaluación y ajuste de lo existente. Por otro, desde el punto de vista de la demostración empírica de los planteamientos teóricos, el proyecto intenta producir interpretaciones más profundas, con el fin de llegar al conocimiento de las asociaciones esenciales de los trastornos nutricionales y transformar el quehacer institucional reorientándolo hacia la satisfacción de necesidades de la población con un sentido más objetivo y real.

Este estudio, sin embargo, no pretende abarcar el problema nutricional en toda su dimensión ya que resultaría imposible contestar en una sola investigación a todas aquellas preguntas que permitan obtener, de una vez, todos los elementos que juegan en la existencia del problema. Pero sí, se enmarca en un enfoque globalizante que nos permite investigar la desnutrición como un problema que es el resultado de una serie de factores que en forma jerarquizante influyen en él y lo define en sus características y dimensiones.

Para tal efecto se plantearon los siguientes objetivos:

II. Objetivos.

1. Objetivos generales.

1. Describir el tipo y magnitud de los problemas nutricionales y de consumo de alimentos, a nivel nacional, regional y por categorías socio-económicas.
2. Identificar el grado de relación de los principales factores naturales, culturales y socio-económicos, asociados con el problema alimentario y nutricional, particularmente de la madre y el niño a nivel nacional, regional y subregional, y por categorías socioeconómicas.
3. Obtener la información básica necesaria para la formulación de políticas y para la planificación y evaluación de las acciones y recursos, en las áreas de alimentación y nutrición.
4. Establecer las bases necesarias para la implementación de un sistema de información multisectorial que identifique oportunamente los cambios de la situación de alimentación y nutrición en las distintas subregiones y en los distintos grupos poblacionales, sobre el cual se optimice un sistema de vigilancia epidemiológica alimentaria-nutricional.

2. Objetivos Específicos.

1. Identificar el tipo y prevalencia de las diferentes deficiencias nutricionales, a nivel nacional, regional y por categorías socio-económicas.
 - a. Deficiencia de calorías y proteínas.

- b. Deficiencia de hierro.
 - c. Deficiencia de vitamina A, Riboflavina.
 - d. Deficiencia de otras vitaminas y minerales.
2. Establecer posibles relaciones existentes del estado nutricional con relación a:
 - Modernización productiva y social.
 - Inserción social.
 - Trabajo materno.
 - Vivienda.
 - Cuidado doméstico del niño.
 - Escolarización de la madre y el padre.
 - Morbilidad y mortalidad infantil y preescolar.
 - Estructura etárea de la familia.
 3. Identificar las subregiones y grupos poblacionales que requieren de atención prioritaria por su alto riesgo de sufrir de desnutrición.

III. Diseño de muestra

El estudio se planteó una muestra probabilística, regionalizada, de conglomerados y estratificada. Para el diseño, se partió de una división del país, en dos grandes regiones, de acuerdo a una división ecológico-demográfica que fue elaborada para el efecto. A su interior y, tomando como substratos los cantones, se dividió al país en seis substratos que en total sumaron 30 cantones, ubicados, dos, en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil que se autorepresentaron, y 7 cantones por cuatro substratos, dos, en áreas con más de 20.000 habitantes en concentración urbana y dos, en áreas con menos de 20.000 habitantes en concentración urbana. Al interior de cada substrato se estimaron 1.350 niños que en un total nos daba 8.100 niños a ser ubicados en 10.800 familias residentes de 360 sectores censales. (Cuadro N.1)

La submuestra equivalente al 20% de la muestra, se localiza en un 40% de los sectores censales (Cuadro N. 2) . En cada sector censal se tomó la mitad de las familias que fueron entrevistadas en la muestra.

CUADRO No. 1
Matriz de la muestra

Potencial Eco-demográfico	zonas según modernización productiva y concentración urbana	Cantones	No. de niños	No. de familias	No. de sectores censales
ALTO	* Metropolitana	1	1350	1800	60
	* Intermedia, zonas con > 20.000 hab. en concentración urbana.	7	1350	1800	60
	* Baja zona con ≤ 20.000 hab. con concentración urbana.	7	1350	1800	60

Potencial Eco-demográfico	zonas según modernización productiva y concentración urbana	Cantones	No. de niños	No. de familias	No. de sectores censales
BAJO	* Metropolitana	1	1350	1800	60
	* Intermedia zonas con > 20.000 hab. con concentración urbana.	7	1350	1800	60
	* Baja zona con ≤ 20.000 hab. con concentración urbana.	7	1350	1800	60
	TOTAL	30	8100	10800	360

CUADRO No. 2
Matriz de la submuestra

Potencial Eco-demográfico	zonas según modernización productiva y concentración urbana	Cantones	No. de niños	No. de familias	No. de sectores censales
ALTA	* Metropolitana	1	270	360	24
	* Intermedia, zonas con > 20.000 hab. en concentración urbana.	7	270	360	24
	* Baja zona con ≤ 20.000 hab. en concentración urbana.	7	270	360	24
BAJA	* Metropolitana	1	270	360	24
	* Intermedia zonas con > 20.000 hab. en concentración urbana.	7	270	360	24
	* Baja con ≤ 20.000 hab. en concentración urbana.	7	270	360	24
	TOTAL	30	1620	2160	144

IV. Indicadores a ser recolectados

Los indicadores recolectados se presentan en el Cuadro N.3:

CUADRO No. 3
Información recolectada

ASPECTOS GENERALES

- Estructura de la familia.
- Características de la vivienda.
- Uso de servicios.
- Condición social.
- Ingresos.

**CARACTERISTICAS GENERALES
Y CUADRO GESTACIONAL DE LAS MADRES
CON NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS VIVOS**

- Condiciones de trabajo de la madre.
- Historia de embarazos.
- Antropometría de la madre: peso, talla, perímetro del brazo.

INFORMACION DEL NIÑO

- Morbilidad del niño y uso de servicios.
- Vacunaciones y antropometría: Peso
 Talla
 Perímetro del brazo
- Mortalidad.

**HISTORIA DE EMBARAZOS DE LA MUJER
EN EDAD FERTIL
INDICADORES BIOQUIMICOS⁴**

- Estado de Hierro
 Hemoglobina Hierro sérico
 Hematocrito Capacidad total de fijación de hierro
 Ferritina Protoporfirina
- Nivel protéico
 Proteínas totales
 Proteínas específicas: Transferrina
 Prealbúmina
 Proteína portadora de retinol
 CRP (proteína C reactiva)
 1 Glicoproteína ácida
- Urea
 Creatinina urinaria
- Nivel Vitamínico
 Retinol
 Glutation Reductasa: coeficiente de activación.
 Excreción urinaria de riboflavina
 N-metil nicotinamida urinaria

- Microelementos
Cinc
- Nivel de Tiroides
Hormona estimuladora
Tiroxina (TT4)
Yodo urinario

CONSUMO DE ALIMENTOS

- Cantidad
- Calidad
- Frecuencia
- Nutrientes
- Porcentaje de adecuación

V. Resultados

1. Distribución de la muestra.

Los resultados preliminares, parte de los cuales se presentan a continuación, se referirán, primero a la distribución de la muestra y el universo, a la información referente a la educación del padre y de la madre, la relacionada a las condiciones de saneamiento ambiental, a la información antropométrica, a la información del consumo de nutrientes y, finalmente a las deficiencias específicas medidas a través de indicadores bioquímicos.

Se diseñó un modelo de asociación de variables con el fin de identificar las variables que se recolectaron en el estudio y, racionalizar y jerarquizar el análisis de acuerdo al grado y forma de contribución a la existencia de la desnutrición, aspecto que se verá con claridad en la presentación de los resultados, en las páginas subsiguientes.

CUADRO No. 5
Cobertura alcanzada

	Muestra programada n	Muestra realizada n	Porcentaje de cobertura %
Muestra total	8100	7789	96.3
Submuestra Bioquímica	1620 (20%)	1570 (20%)	96.9
Consumo	1620 (20%)	1696 (20%)	104.7

La cobertura alcanzada en el estudio, en sus 3 grandes componentes fue excelente como se desprende del cuadro N. 5. En la muestra total se alcanzó al 96.3 por ciento

de la muestra calculada, en la submuestra de bioquímica al 96.6 por ciento, y, en la submuestra de consumo al 104.7 por ciento.

En el cuadro N. 6 se observa una distribución uniforme de la muestra por grupo de edad y por sexo, con una distribución porcentual del 20% por rango de edad.

CUADRO No. 6
Distribución de la muestra de 0 a 60 meses por edad y sexo

Edad (meses)	Masculino		Femenino		Total	
	n	%	n	%	n	%
0 - 6	396	52.04	365	47.96	761	9.8
6 - 12	384	46.83	436	53.17	820	10.5
12 - 24	796	49.23	821	50.77	1617	20.7
24 - 36	769	51.00	739	49.00	1508	19.4
36 - 48	773	48.59	818	51.41	1592	20.4
48 - 60	774	51.60	726	48.40	1500	19.2
TOTAL	3892	49.92	3905	50.08	7798	100.0

CUADRO No. 7
Distribución de la muestra por región geográfica
(números absolutos)

Grupos de edad (meses)	Sierra			Costa			Total país		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
0 - 5	146	217	363	247	151	398	393	368	761
6 - 11	153	240	393	242	186	427	395	425	820
12 - 23	319	480	807	486	324	810	805	812	1617
24 - 35	313	445	758	454	296	750	767	741	1508
36 - 47	304	491	795	482	315	797	786	806	1592
48 - 60	302	410	712	496	292	788	798	702	1500
TOTAL	1537	2291	3828	2407	1563	3970	3944	3854	7798
%	40.2	59.8	49.1	60.6	39.4	50.9	50.6	49.4	100.0

En el cuadro N. 7 se observa la distribución esperada de la muestra por región de Sierra y Costa y por nivel de concentración. En la Sierra la proporción de niños es mayor en el área dispersa que en la concentrada, mientras que, en la Costa la proporción mayor está en el área concentrada. Del total de la muestra, la mitad viene de la Sierra y la otra mitad de la Costa.

El término de concentración para referirse al mayor o menor grado de concentración de la población, se utiliza en el estudio con el fin de hacer una mejor diferenciación de acceso a servicios, que la que hace la división del país en urbano y rural. Se parte del supuesto que una mayor concentración de la población garantiza un mejor acceso a servicios.

CUADRO No. 8
Distribución de la muestra en Quito y Guayaquil

Grupos de edad (meses)	Quito		Guayaquil	
	N	%	N	%
0 - 5	114	9.8	118	9.7
6 - 11	110	9.4	123	10.0
12 - 23	262	22.4	256	21.0
24 - 35	225	19.2	220	18.0
36 - 47	237	20.3	256	21.0
48 - 60	221	18.9	248	23.3
TOTAL	1169	100.0	1221	100.0

El diseño de la muestra permite hacer un análisis de Quito y Guayaquil por separado, de allí que en el Cuadro N. 8 se presenta la distribución, por grupos de edad, de la muestra en ambas ciudades. La posibilidad de investigar Quito y Guayaquil por separado es importante dado que cada ciudad tiene características muy particulares, además de que la población de las dos ciudades, sumada, representa el 30% por ciento de la población menor de 5 años, investigada en el país, lo cual es un elevado porcentaje.

Cuadro No. 9
Distribución de la población de 0 a 60 meses de edad
(datos expandidos)

Grupos de edad	Sierra		Costa		Total
	Concentrado	Disperso	Concentrado	Disperso	
0 - 5 (N)	25489	35187	40987	21230	122888
(%)	(9.4)	(9.4)	(10.3)	(9.6)	(9.7)
6 - 11	26531	38510	39309	27080	131430
	(9.8)	(10.3)	(9.9)	(12.2)	(10.4)
12 - 23	56064	79563	80846	45685	262160
	(20.8)	(21.3)	(20.3)	(20.7)	(20.8)
24 - 35	54754	72515	74516	42476	244261
	(20.3)	(19.4)	(18.7)	(19.2)	(19.4)
36 - 47	53424	80059	81111	43684	258278
	(19.8)	(21.5)	(20.4)	(19.7)	(20.5)
48 - 59	53477	66996	81057	41074	242604
	(19.8)	(18.0)	(20.4)	(18.6)	(19.2)
TOTAL	269739	372828	397825	221229	1261621
PORCENTAJE	42.0	58.0	64.0	36.0	

Del Cuadro N. 9 se desprende que este estudio permite hacer inferencias a 1'261.621 niños menores de 5 años en todo el país, en 1986, los mismos que se encuentran en un 50.9 por ciento en la Sierra y un 49.1 por ciento en la Costa. El 9.7 por ciento del total de los niños están entre 0 y 5 meses, el 10.4 por ciento entre 6 y 11 meses, el 28 por ciento entre 12 y 23 meses; el 19.4 por ciento entre 24 y 35 meses, el 20.5 por ciento entre 36 y 47 meses y el 19.2 por ciento entre 48 y 59 meses.

CUADRO No. 10
Distribución de la población menor de cinco años en Quito y Guayaquil
(datos expandidos 1986)

Grupos de edad (meses)	Quito		Guayaquil	
	No.	%	No.	%
0 - 5	17934	9.7	19016	9.6
6 - 11	17325	9.4	20265	10.2
12 - 23	41334	22.4	41717	21.0
24 - 35	35565	19.3	35843	18.0
36 - 47	37329	20.2	41575	20.9
48 - 60	34857	18.9	40243	20.3
TOTAL	184353	100.0	198663	100.0

Del cuadro N. 10 se desprende que los análisis de los datos de Quito y Guayaquil representan a 383.016 niños, que al igual que en la muestra, equivalen al 30 por ciento del total de niños. La distribución por edad es similar en ambas ciudades sin observarse diferencias que podrían llamar la atención.

CUADRO No. 11
Distribución de la población de menores de 5 años
por nivel de inserción social
(en proporciones)

Edad (meses)	Empresarios y capas medias %	Conglomerado medio %	Conglomerados populares		Total %
			Alto %	Bajo %	
0 - 6	6.7	10.4	10.0	9.8	9.8
6 - 12	8.7	9.3	10.6	10.9	10.3
12 - 24	22.7	20.1	20.7	21.3	20.9
24 - 36	20.6	20.2	19.1	18.7	19.3
36 - 47	20.4	19.4	21.1	20.5	20.5
48 - 60	21.2	20.5	18.4	19.8	19.2
TOTAL	5.0	22.6	36.0	36.4	100.0

Una caracterización muy importante en el análisis del problema nutricional es la forma como el jefe del hogar se inserta en el aparato productivo y, establece para sí y su familia una forma de ubicarse en un nivel social. Esta caracterización se hizo a partir de la combinación de 5 indicadores:

1. Ocupación principal del jefe del hogar en los últimos 15 días.
2. Propiedad de los medios de producción.
3. Tipo de trabajo que realiza.
4. Principal fuente de ingreso y,
5. Escolaridad.

Del Cuadro N. 11 se desprende que del total de la muestra, 5.0 por ciento de los niños pertenecen al estrato de empresarios y capas medias, el 22.6 por ciento a los conglomerados medios, el 36 por ciento al estrato popular alto y el 36.4 por ciento al estrato popular bajo. Sumados los estratos populares, se desprende que un 72.4 por ciento de los niños se encuentra en este grupo social.

Con el fin de definir con mayor precisión el medio en que se da la reproducción de las familias a las que pertenecen los niños estudiados, se estableció una escala cuantitativa de riesgo, en función del grado de suficiencia o deterioro de la vivienda ocupada por el niño. Esta escala tomó en consideración las características de la vivienda relacionadas al número de personas por dormitorio, tipo de piso, de abastecimiento de agua, de eliminación de excretas y aguas servidas, eliminación de basura y ubicación de la cocina. Se calificó a las viviendas en viviendas de bajo riesgo, de mediano riesgo y de alto riesgo de enfermarse. La distribución de las viviendas de los niños se presentan en el Cuadro N. 12.

A nivel nacional, se observa como apenas un 12.9 por ciento de las viviendas donde habitan los niños se las puede calificar como de bajo riesgo, deduciéndose en consecuencia que el 87.1 por ciento restante es un importante facilitador de la agresión del medio ambiente en el entorno habitacional y, un importante potenciador de circulación de agentes biológicos productores de enfermedades.

CUADRO No. 12
Distribución de las viviendas de acuerdo al nivel
Riesgo de enfermarse

Nivel de riesgo	Número	Proporción
Bajo riesgo	984	12.9
Riesgo mediano	6.096	80.0
Alto riesgo	542	7.1
TOTAL	7.622	100.0

2. Condiciones de saneamiento ambiental.

Con el fin de entender el comportamiento del problema nutricional, la investigación recogió datos referentes a las condiciones de saneamiento ambiental. En esta parte del informe se presentan los resultados de los datos referentes a estas condiciones entre las regiones de la Sierra y la Costa, entre Quito y Guayaquil, y por nivel de inserción social.

En el Cuadro N. 13 se presentan las formas de abastecimiento de agua por regiones de Sierra y Costa, tanto dispersa como concentrada. De este cuadro se desprende que al comparar la Sierra y la Costa en relación a la población concentrada, la Sierra presenta un mayor acceso a agua potable que la Costa (77.0% y 54.6% respectivamente). En cuanto a las áreas dispersas, si bien en la Sierra una mayor proporción accede a agua potable (9.3%), en ambas regiones la posibilidad de disponer de este servicio es muy limitada. Obviamente, que la falta de acceso a agua potable se compensa con el uso de este líquido por otras vías, tal es así que, en la Sierra un 24.4% se abastece de entubada, o carro repartidor, mientras que en la Costa lo hacen en un 42.3%, en las poblaciones concentradas; mientras que en las dispersas esta proporción alcanza al 47.5 y 51.7 por ciento respectivamente. El resto lo hacen utilizando agua lluvia, acequias o vertientes, siendo la proporción más alta en las áreas dispersas de la Sierra y la Costa.

Al analizar los datos de abastecimiento de agua en Quito y Guayaquil, (Cuadro N. 14) se encuentra que Quito, tiene mayor acceso a agua potable que Guayaquil (74.9% y 62.3%), respectivamente. El menor acceso a agua potable en esta segunda ciudad se compensa con el uso de carro repartidor (36.3%) y en una muy menor proporción con agua de río o acequia.

CUADRO No. 13
Abastecimiento de agua por regiones de sierra y costa, concentrada y dispersa

Tipo de abastecimiento	Sierra		Costa		Nacional
	Concentrada	Dispersa	Concentrada	Dispersa	
* Potable dentro y fuera de la vivienda.	(N) 153415 (%) (77.0%)	21334 (9.3%)	148570 (54.6%)	6882 (5.0%)	330201 (39.3%)
* Entubada dentro y fuera de la vivienda, carro	44659 (22.3%)	109422 (47.5%)	115119 (42.3%)	71489 (51.7%)	340689 (40.5%)
* Lluvias, ríos o acequias, vertientes y otras.	1251 (0.60%)	99689 (43.2%)	8578 (3.1%)	59982 (43.3%)	169500 (20.2%)
TOTAL	199325 100.0%	230445 100.0%	272267 100.0%	138353 100.0%	840390 100.0%

CUADRO No. 14
Tipo de abastecimiento de agua en Quito y Guayaquil

Tipo de abastecimiento de agua	Quito		Guayaquil	
	No.	%	No.	%
Potable dentro y fuera de la vivienda.	100143	74.9	88673	62.3
Entubada dentro y fuera de la vivienda, carro.	27231	20.4	51693	36.3
Lluvia, río, acequia o vertiente.	6321	4.7	2004	1.4
TOTAL	133695	100.0	142370	100.0

CUADRO No. 15
Abastecimiento de agua por niveles de inserción social

Tipo de abastecimiento de agua	Empresarios y capas medias altas %	Capa media %	Conglomerados Populares	
			Alto %	Bajo %
Potable dentro y fuera de la vivienda.	70.0	59.3	27.4	26.1
Entubada dentro y fuera de la vivienda, carro.	23.1	30.3	41.6	49.9
Lluvias, ríos o acequias, vertientes y otras.	6.9	10.4	31.0	24.0

En el cuadro N. 15 se observa el acceso a tipos de abastecimiento de agua con relación al nivel de inserción social. Como es de esperarse el grupo formado por empresarios y capas medias tienen, en su mayoría acceso a agua potable, mientras que los estratos populares aproximadamente solo un tercio puede contar con este servicio. De este cuadro también se desprende que un porcentaje considerable del estrato de empresarios y capas medias utiliza agua entubada o de carro repartidor, porcentaje que podría explicarse tal vez, porque un número de este grupo de personas puede estar en el sector rural donde no hay acceso a una red de agua potable. También llama la atención que un porcentaje muy importante de los conglomerados populares dependa de agua lluvia, de acequias y vertiente, porcentaje que alcanza al 31.0 por ciento y 24.0 por ciento en los grupos populares alto y bajo, respectivamente.

CUADRO No. 16
Eliminación de excretas por región geográfica

Tipo de servicio	Sierra		Costa		Nacional
	Concentrada	Dispersa	Concentrada	Dispersa	
	%	%	%	%	
Inodoro de uso exclusivo	57.6	3.1	36.9	2.6	26.9
Inodoro de uso común	33.5	2.0	14.2	1.2	13.3
Letrina	5.6	18.1	39.0	34.4	24.6
Campo abierto	3.3	76.8	9.9	61.8	35.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO No. 17
Eliminación de excretas en Quito y Guayaquil

Tipo de servicio	Quito		Guayaquil	
	No.	%	No.	%
	Inodoro en uso exclusivo	66312	49.5	57546
Inodoro en uso común	34809	26.0	21002	14.8
Letrina	9198	6.9	46440	32.8
Campo abierto	23538	17.6	16547	11.7
TOTAL	133857	100.0	141535	100.0

En el cuadro N. 16 se presenta la distribución de la forma de eliminación de excretas de acuerdo a las regiones de Sierra y Costa. De este cuadro se desprende que en la Sierra concentrada una mayor proporción de la población tiene acceso al inodoro de uso exclusivo en comparación con la Costa concentrada (57.6% y 36.9%, respectivamente).

En cuanto al inodoro de uso común, igualmente en la Sierra concentrada tiene mayor acceso a este tipo de servicios en comparación con la Costa concentrada. En Costa y Sierra dispersas, el acceso al inodoro de uso exclusivo y uso común es muy limitado y se compensa sea con el uso de letrina o campo abierto.

En el cuadro N. 17 se presenta el tipo de servicio que se utiliza para la eliminación de excretas en Quito y Guayaquil. De este cuadro se desprende que en Quito hay un mayor uso de inodoro de uso exclusivo y de uso común en comparación con Guayaquil; en esta segunda ciudad hay un mayor uso de letrina; mientras que en Quito se utiliza más el campo abierto que en Guayaquil.

CUADRO No. 18
Eliminación de excretas por niveles de inserción social

Tipo de servicio	Medio alto %	Medio %	Popular alto %	Popular bajo %
Inodoro de uso exclusivo	62.5	50.8	14.8	11.3
Inodoro de uso común	9.8	16.1	11.8	11.6
Letrina	17.7	17.7	25.9	28.9
Campo abierto	10.0	15.3	47.5	48.3

Del cuadro N. 18 se desprende que en relación al acceso de servicios para la eliminación de excretas, el estrato medio alto en un 62.5 por ciento tienen acceso a inodoro de uso exclusivo que sumado al inodoro de uso común alcanza a un 72.3 por ciento. Mientras que en los estratos populares alto y bajo esta categoría alcanza al 14.8 y 11.4 por ciento, respectivamente; porcentaje que se compensa con el uso de letrina y campo abierto, en proporciones del 63.4 y 77.2 por ciento, respectivamente.

CUADRO No. 19
Eliminación de basura por región geográfica

Categoría	Sierra		Costa		Nacional %
	Concentrada %	Dispersa %	Concentrada %	Dispersa %	
Recolector público	83.0	2.4	57.7	1.7	39.3
Entierro	0.6	4.0	0.5	0.8	1.5
Incineración	3.1	14.1	24.6	47.6	20.4
Aire libre	13.3	79.5	17.2	49.9	38.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En el cuadro N. 19 se presenta las formas de eliminación de la basura por región de Sierra y Costa y por nivel de concentración de la población. En este cuadro, se determina que en la población concentrada, de la Sierra, un 83.0 por ciento accede al recolector público, mientras que en la Costa concentrada solo lo hacen en un 57.7 por ciento; porcentaje que se compensa con una mayor práctica de incineración y uso del aire libre. En cuanto a las áreas dispersas, la falta de acceso al recolector público es general, siendo predominante en la Sierra el uso del aire libre, mientras que en la Costa una proporción importante incinera la basura.

De la comparación entre Quito y Guayaquil (Cuadro N. 20) se desprende que Quito en un 74.4 por ciento tienen acceso al recolector público, mientras que Guayaquil solo en un 47.2 por ciento. En Guayaquil un 30.8 por ciento quema la basura, en Quito solo lo hacen un 6 por ciento, siendo más frecuente el uso del aire libre.

CUADRO No. 20
Eliminación de basura en Quito y Guayaquil

Formas de eliminación de basura	Quito		Guayaquil	
	No.	%	No.	%
Recolector público	99561	74.4	66800	47.2
Entierro	942	0.7	1336	0.9
Incineración	9204	6.9	43546	30.8
Aire libre	24150	18.0	29853	21.1
TOTAL	133857	100.0	141535	100.0

En cuanto a las formas de eliminar la basura con relación a la inserción social (Cuadro N. 21), mientras el estrato medio alto en un 70.7 por ciento tiene acceso al recolector público, en los estratos populares solo un 20.9 y 26.1 por ciento acceden a este servicio. Por el contrario en estos mismos estratos, un 51.8 por ciento y un 46.8 por ciento botan la basura al aire libre.

CUADRO No. 21
Eliminación de basuras por niveles de inserción social

Sistema de eliminación	Medio alto %	Medio %	Popular alto %	Popular bajo %
Recolección pública	70.7	64.2	25.6	25.5
Entierro	--	1.4	1.7	1.7
Incineración	12.6	12.9	20.9	26.1
Aire libre	16.7	21.5	51.8	46.8

Cuando se analiza el hacinamiento en términos de 4 o más personas por dormitorio se encuentra en el cuadro N. 22, que mientras en la Sierra concentrada un 19.4 de las familias encuestadas estarían viviendo hacinadas (4 y más personas por dormitorio), en la Costa concentrada esta categoría alcanza al 30.7 por ciento. Igual tendencia se observa entre las áreas dispersas de la Sierra y de la Costa.

Al analizar el nivel de hacinamiento entre Quito y Guayaquil (Cuadro N. 23) se observa, en Quito, en comparación con Guayaquil, un menor grado de hacinamiento. En la primera ciudad este alcanza a 22.0 por ciento, mientras que en la segunda llega al 30.3 por ciento. Mientras en Quito, en un 34.9 por ciento de las viviendas, dispone de un dormitorio por una o dos personas, en Guayaquil es solo un 25.0 por ciento.

En términos de clase social el nivel de hacinamiento presenta un comportamiento esperado (Cuadro N. 24). Mientras en el estrato medio alto un 24 por ciento de las familias estarían hacinadas, en los estratos populares alto y bajo el nivel de hacinamiento alcanza el orden del 49.2 y 53.0 por ciento, respectivamente. Paralelamente, mientras

en el estrato medio alto un 35.8 por ciento de las familias disponen de un dormitorio por cada una o dos personas, en los estratos populares alto y bajo esta categoría solo alcanza al 8.2 y 5.8 por ciento, respectivamente.

CUADRO No. 22
Condiciones de hacinamiento por región geográfica

Número de personas por dormitorio	Sierra		Costa		Nacional
	Concentrada %	Dispersa %	Concentrada %	Dispersa %	
1 - 2	35.0	8.6	22.6	10.8	19.7
2.1 - 3	26.6	24.2	26.5	19.4	24.7
3.1 - 4	19.0	21.6	20.2	22.2	20.6
4.1 - 5	10.5	15.7	11.3	17.2	13.3
>5	8.9	29.9	19.4	30.4	21.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO No. 23
Condiciones de hacinamiento en Quito y Guayaquil

Número de personas por dormitorio	Quito		Guayaquil	
	No.	%	No.	%
1 - 2	45219	34.9	34685	25.0
2.1 - 3	33003	25.5	34576	24.9
3.1 - 4	22785	17.6	27464	19.8
4.1 - 5	14364	11.1	14576	10.5
>5	14127	10.9	27345	19.8
TOTAL	129498	100.0	138696	100.0

CUADRO No. 24
Condiciones de hacinamiento por nivel de inserción social

Número de personas por dormitorio	Medio	Medio	Popular	Popular
	alto %	%	alto %	bajo %
1 - 2	35.8	24.0	8.2	5.8
2.1 - 3	23.6	27.0	19.3	17.8
3.1 - 4	14.5	18.9	23.3	22.7
4.1 - 5	12.0	13.0	16.7	17.6
>5	14.0	16.3	32.5	36.0

2.1. Conclusiones.

De esta primera parte de los resultados son evidentes los siguientes hallazgos:

1. Hay una diferenciación marcada y constante de las condiciones de saneamiento ambiental entre las regiones de la Sierra y la Costa.
2. Al interior de las regiones esta diferenciación es menos evidente entre las áreas dispersas, que por igual, tanto en la Sierra como en la Costa presentan pésimas condiciones de saneamiento ambiental: mientras que al comparar entre las áreas concentradas, la Costa aparece como menos favorecida en relación a la Sierra, en cuanto al acceso de servicios se refiere.
3. Es evidente una diferenciación persistente entre Quito y Guayaquil, en lo que a acceso a servicios se refiere, así como a las condiciones de hacinamiento, notándose que Guayaquil presenta serios problemas en lo que a saneamiento ambiental se refiere.
4. Al hacer el análisis por niveles de inserción social, es claro que en relación a cada uno de los parámetros las clases denominadas como populares son las menos favorecidas, al mismo tiempo que la clase media alta muestra consistentemente las mejores condiciones.

3. Nivel de Instrucción de los padres.

En el cuadro N. 25 se presenta la distribución porcentual del nivel de instrucción del jefe del hogar, por regiones de Sierra y Costa y por nivel de concentración de la población. De este cuadro se desprende que a nivel nacional un 11.8 por ciento de los jefes de hogar son analfabetos o tuvieron acceso a centros de alfabetización, un 17.9 por ciento alcanzaron hasta el tercer grado de primaria, un 43.6 por ciento estuvieron entre 4to. y 6to. grado de primaria, un 8.6 por ciento tenían la secundaria incompleta o algún curso artesanal, un 8.7 por ciento alcanzó al cuarto, quinto o sexto curso de secundaria o un curso de nivel técnico, mientras que un 9.3 por ciento alcanzó el nivel universitario.

Al hacer el análisis por regiones de Sierra y Costa y por nivel de concentración, con relativas diferencias, tanto en la Sierra dispersa como la Costa dispersa presentan el mismo comportamiento, se observa un alto porcentaje de analfabetos o que apenas alcanzaron a un centro de alfabetización (20.0 y 20.8 por ciento, para Sierra y Costa respectivamente), mientras que en contraste, muy pocos alcanzaron el cuarto, quinto o sexto de secundaria o un curso técnico y muy pocos el nivel universitario. En la Costa y Sierra concentrada, por su parte, un mayor número de jefes de familia accedieron a más altos niveles de educación, en comparación con los de las áreas dispersas, por lo tanto su nivel de instrucción es mejor que el de los jefes de hogar de las zonas dispersas.

Del cuadro N. 26 se desprende que las mujeres, a nivel nacional, en un 14.0 por ciento son analfabetas o han alcanzado a un centro de alfabetización; en un 31.9 por ciento están o en 1ro. o en 2do. o en 3er. grado de la escuela primaria; un 43.8 por ciento están entre 4to y 6to. grado de primaria; un 6.6 por ciento están en el primer nivel de secundaria o han tenido acceso a un curso artesanal; un porcentaje inferior (2.9 por cien-

to) está o en 4to, 5to, o 6to curso; y, un 0.8 por ciento ha alcanzado un nivel superior. Al comparar estas cifras nacionales con las del cuadro anterior, es evidente que la mujer tiene un menor acceso a la educación y por lo tanto su nivel de instrucción es inferior al jefe del hogar que en su mayoría son hombres.

CUADRO No. 25
Distribución porcentual del nivel de instrucción del jefe del hogar
por regiones de sierra y costa y por nivel de concentración de la población

Nivel	Sierra		Costa		Total %
	Concentrada %	Dispersa %	Concentrada %	Dispersa %	
Ningún centro de alfabetización	3.0	20.0	6.9	20.8	11.8
1-3 grados primaria	7.2	25.6	12.7	30.7	17.9
4-6 grados primaria	37.8	49.6	42.9	42.1	43.6
1-3 cursos secundaria artesanal	12.7	3.1	13.3	2.9	8.6
4-6 cursos secundaria técnica	17.0	0.9	13.1	1.5	8.7
Universidad	22.4	0.8	11.1	1.1	9.3

CUADRO No. 26
Distribución porcentual del nivel de instrucción de la madre
por regiones de sierra y costa y por nivel de concentración de la población

Nivel	Sierra		Costa		Total %
	Concentrada %	Dispersa %	Concentrada %	Dispersa %	
Ningún centro de alfabetización	4.6	26.2	5.7	14.0	13.0
1-3 grados primaria	9.6	23.9	11.3	31.9	18.6
4-6 grados primaria	30.6	43.5	38.1	43.8	40.8
1-3 cursos secundaria artesanal	16.5	3.4	18.8	6.6	12.7
4-6 cursos secundaria técnica	23.3	2.7	16.6	2.9	7.6
Universidad	15.4	0.3	9.4	0.8	7.3

Al desglosar por regiones de Sierra y Costa y por áreas de concentración; en el área dispersa, las madres de la Sierra en un 26.2 por ciento son analfabetas, mientras que en la Costa, esta categoría está en el 14.0 por ciento. Igualmente, en la Sierra dispersa un 23.9 por ciento de las madres han estado o en 1ro. o en 2do. o en 3er. grado de la

escuela primaria, mientras que en la Costa dispersa, esta categoría es del orden del 31.9 por ciento. Igual proporción se observa en la categoría que va del 4to. al 6to. grado, en ambas regiones dispersas la proporción es aproximadamente del 43 por ciento. En general, en la Sierra dispersa la madre está en inferiores condiciones de educación que la madre de la Costa dispersa. En cuanto a las áreas concentradas, la educación de las madres es mejor que en las áreas dispersas, pero inferior al jefe del hogar.

4. Prevalencia de Desnutrición.

En esta parte del documento se hará un análisis de los hallazgos antropométricos en términos de la prevalencia de desnutrición. Para determinar la desnutrición se combinaron los parámetros de talla para la edad, peso para la talla y, peso para la edad con el fin de determinar la desnutrición crónica, aguda y global, respectivamente, utilizando el método de Mora, que estima la prevalencia a partir de la corrección de la prevalencia calculada, sustrayendo los falsos positivos y agregando los falsos negativos. Se define como desnutrición crónica a la deficiencia de talla, que se expresa en la disminución de la altura con relación a la edad y es el resultado de un desequilibrio crónico; desnutrición aguda como una deficiencia del peso con relación a la talla y denota una situación de gravedad; y, desnutrición global como la deficiencia del peso con relación a la edad, problema que es la sumatoria de la desnutrición pasada y presente.

En el cuadro N. 27 se presenta la desnutrición global utilizando el criterio de Gómez (proporciones por debajo de la media de referencia), que relaciona el peso para la edad y define grados de severidad del problema. De acuerdo a este cuadro, la prevalencia total de desnutrición global es del orden del 55.4 por ciento. Lo cual significa que de cada dos niños, uno está desnutrido. El mismo cuadro indica que la desnutrición grado I afecta al 45.7 por ciento, la desnutrición grado II al 9.3 por ciento y la desnutrición grado III al 0.4 por ciento de los niños menores de 5 años.

CUADRO No. 27
Prevalencia de desnutrición según la clasificación de Gómez
en la población menor de 5 años, por sexo y grupos de edad

Edad en meses		Desnutrición				
		Grado III < 60.0 %	Grado II 60-75 %	Grado I 75-90 %	Total	Normal
Ambos sexos						
0 - 5	123270	1.1	3.6	17.8	22.5	77.5
6 - 11	131790	0.9	10.6	37.4	48.9	51.1
12 - 23	263060	0.8	13.9	53.0	67.7	32.3
24 - 35	244850	0.2	9.3	48.0	57.5	42.5
36 - 47	259330	0.1	8.4	49.8	58.3	41.7
48 - 60	243390	0.1	7.9	49.7	57.7	42.3
TOTAL	1265820	0.4	9.3	45.7	55.4	44.6

En el cuadro N. 28 se presenta la prevalencia de desnutrición crónica, aguda, y global por grupos de edad, a nivel nacional. De este cuadro se desprende que en cuanto a la desnutrición crónica, el 49.4 por ciento de los niños menores de 5 años presentan un retardo en la talla. Este porcentaje equivale a 623.241 niños. Con relación a la desnutrición aguda, el 4.0 por ciento de los niños presenta una deficiencia de peso con relación a la talla, porcentaje que equivale a 50.465 niños; población que está en franco riesgo de morir. La desnutrición aguda es un cuadro grave que lleva consigo una desnutrición crónica agravada por un cuadro agudo de desnutrición presente. Un 37.5 por ciento de los niños, esto es, 473.108 menores de 5 años presentan una desnutrición global, esto es, una deficiencia de peso con relación a su edad; problema que refleja la sumatoria de una deficiencia en talla acumulada en el tiempo con una deficiencia presente de peso. Estas cifras de desnutrición crónica, aguda y global no son excluyentes, sin embargo, es evidente que de cada 100 niños menores de 5 años, 50 están sufriendo de algún tipo de desnutrición y de éstos, 4 están en riesgo de morir.

En el cuadro N. 29 se presenta los grados de desnutrición por las diferentes regiones del país. De este cuadro se desprende que la presencia de los diferentes tipos de desnutrición no es similar en las dos regiones ni entre las diferentes áreas al interior de las mismas. Así por ejemplo, al observar los datos de desnutrición crónica en la Sierra, mientras que en el área concentrada ésta alcanza al 43.5 por ciento, en la dispersa, llega, al 66.6 por ciento. Esto significa que el mayor problema de retardo en talla está en la Sierra dispersa. En la Costa concentrada la desnutrición crónica alcanza al 37.6 por ciento, porcentaje inferior al de la Sierra concentrada, mientras que en la Costa dispersa esta desnutrición se estima en el 48.5 por ciento, cifra también inferior a la Sierra dispersa; de lo cual es evidente que el mayor problema de desnutrición crónica está en la Sierra dispersa, siguiéndole en orden de gravedad la Sierra concentrada, para luego seguir la Costa dispersa y finalmente la Costa concentrada.

CUADRO No. 28
Prevalencia de desnutrición por grupos de edad

Edad en meses	Crónica %	Aguda %	Global %
0 - 5	15.6	--	2.0
6 - 11	38.4	2.0	32.9
12 - 23	54.7	15.9	47.4
24 - 35	50.1	7.0	40.9
36 - 47	55.5	--	40.0
48 - 59	56.8	--	38.3
NACIONAL	49.4	4.0	37.5
N	623241	50465	473108

Al observar los datos de la desnutrición global, se encuentra un comportamiento similar a la observada con la desnutrición crónica. Sin embargo, cuando miramos lo que ocurre con la desnutrición aguda, el problema se revierte, siendo mayor en la Costa dispersa y siguiéndole la Costa concentrada, mientras que, parecería que no existe tal problema en la Sierra. Sin embargo, este criterio debe manejarse con cautela, pues si se

recuerda que la mayor prevalencia de retardo en talla está en la Sierra, podría ser que una baja de peso considerable esté proporcionalmente adecuada en relación a una talla baja, lo cual implicaría que el indicador peso/talla para detectar la desnutrición aguda en esta región no sería lo suficientemente sensible.

También de este cuadro se desprende una diferenciación muy importante en la dimensión del problema nutricional entre Quito y Guayaquil, pues mientras en Quito, la desnutrición crónica es del orden del 47.3 por ciento en Guayaquil alcanza al 34.5 por ciento. En relación a la desnutrición aguda en Guayaquil la desnutrición es del orden del 2 por ciento, mientras que en Quito en promedio es inexistente. En cuanto a la desnutrición global, mientras en Quito es del orden del 34.0 por ciento, en Guayaquil es el 25,0 por ciento.

De estos hallazgos, en primer lugar es importante indicar que el hecho de que no exista en algunas categorías la presencia de la desnutrición aguda, no significa que no exista, pues las cifras de este cuadro son promedios de todos los grupos de edad y enmascara la diferenciación que se da por grupos etáreos, como se verá mas adelante. En segundo lugar, se da una diferenciación significativa entre Sierra y Costa y entre área concentrada y dispersa, siendo mayor el problema en la Sierra. Finalmente, también se observa una diferenciación tal vez no esperada entre Quito y Guayaquil.

CUADRO No. 29
Prevalencia de desnutrición crónica, aguda y global
por regiones geográficas

	Crónica %	Aguda %	Global %
Sierra concentrada	43.5	--	31.1
Sierra dispersa	66.6	--	49.0
Costa concentrada	37.6	4.0	28.6
Costa dispersa	48.5	9.9	41.8
Quito	47.3	--	34.0
Guayaquil	34.5	2.0	25.0

Con el fin de ver si Quito y Guayaquil contribuyen significativamente a la prevalencia de desnutrición en sus respectivas regiones, en el cuadro N. 30 se presentan las prevalencias de desnutrición de la Sierra y la Costa sin Quito y Guayaquil, respectivamente y las prevalencias de Quito y Guayaquil. De este cuadro se desprende que en cuanto a la población concentrada de la Sierra y de Quito, las prevalencias de desnutrición crónica, aguda y global no son diferentes significativamente. Lo cual implica que Quito presenta problemas similares al resto de la Sierra concentrada y, por lo tanto, no contribuyen ni en mayor ni en menor grado a dimensionar el problema nutricional en el resto de la Sierra concentrada. Como Quito tiene una proporción de población que vive en forma dispersa, se calculó la desnutrición crónica, aguda y global, en la Sierra dispersa sin aquellas áreas pertenecientes al cantón Quito, encontrándose que las prevalencias de desnutrición crónica y global se incrementan aunque no en forma considerable, con relación a la Sierra dispersa sin excluir Quito. En cuanto a la desnutrición aguda aparece nuevamente como que no existe el problema.

Cuando se observan los datos entre Costa concentrada sin Guayaquil y Guayaquil las prevalencias de los tres tipos de desnutrición son significativamente diferentes, mientras que en la Costa concentrada sin Guayaquil las prevalencias de desnutrición crónica, aguda y global son del orden del 40.0 por ciento, 8.0 por ciento y 34.0 por ciento, respectivamente, en Guayaquil alcanza al 34.5 por ciento, al 2.0 por ciento y al 25.0 por ciento, en el mismo orden. Esto significa que la desnutrición es mayor en la Costa concentrada que en Guayaquil sola. Por lo tanto la contribución de Guayaquil para disminuir el problema en la Costa concentrada es importante. En cuanto a la Costa dispersa, no existe tal análisis ya que la población de Guayaquil es casi totalmente urbana.

CUADRO No. 30
Prevalencia de desnutrición crónica, aguda y global
por áreas concentradas y dispersas de sierra y costa sin Quito y Guayaquil

	Crónica %	Aguda %	Global %
Sierra concentrada sin Quito	45.7	--	32.9
Sierra dispersa sin Quito	67.6	--	49.0
Costa concentrada sin Guayaquil	40.0	8.0	34.0
Costa dispersa	45.8	9.9	39.2
Quito	47.3	--	34.0
Guayaquil	34.5	2.0	25.0

En el cuadro N. 31 se presenta la distribución de la desnutrición crónica por grupos de edad y por regiones de sierra y costa, concentrada y dispersa. Llama la atención, en primer lugar que ya en la edad entre 0 y 6 meses se nota una diferenciación muy significativa de la desnutrición crónica entre los niños de las diferentes partes del país, siendo mucho más alta en la Sierra dispersa (28.6%). Sin embargo, esta diferenciación es aún mayor cuando los niños alcanzan la edad de 48 a 59 meses. Mientras en la Costa concentrada la prevalencia de desnutrición crónica llega al 12.8 por ciento, en la Sierra dispersa alcanza a cifras alarmantes en el orden del 75.7 por ciento. Si bien es evidente que la desnutrición crónica en todos los casos se incrementa con la edad, los niños de la Sierra dispersa están en franco retroceso, pues ya nacen con una deficiencia en talla, pero ésta se incrementa hasta tal extremo que de cada 10 niños 8 tienen retardo en talla.

CUADRO No. 31
Prevalencia de desnutrición crónica (Talla\Edad)
por regiones de sierra y costa, concentrada y dispersa por grupos de edad

Edad (meses)	Sierra Dispersa %	Sierra Concentrada %	Costa Dispersa %	Costa Concentrada %
0 - 5	28.6	15.9	11.9	8.0
6 - 11	55.5	41.0	31.6	22.6
12 - 23	70.6	49.4	50.8	42.8

Edad (meses)	Sierra Dispersa %	Sierra Concentrada %	Costa Dispersa %	Costa Concentrada %
24 - 35	70.6	41.0	48.7	35.3
36 - 47	75.7	48.1	55.5	43.4
48 - 59	75.7	53.1	52.8	47.2
TOTAL	66.6	43.5	48.5	37.3

En el cuadro N. 32 se presenta la prevalencia de desnutrición aguda por regiones de Sierra y Costa, concentrada y dispersa y grupos de edad. De este cuadro se desprende, en primer lugar que las más altas prevalencias de desnutrición aguda se encuentran en la Costa y particularmente en la Costa dispersa, en comparación con la Sierra. Estas altas prevalencias se deben muy probablemente a las malas condiciones de saneamiento ambiental imperantes en la Costa tanto concentrada como dispersa.

CUADRO No. 32
Prevalencia de desnutrición aguda (Peso\Talla)
por regiones de sierra y costa, concentrada y dispersa, por grupos de edad

Edad (meses)	Sierra concentrada %	Sierra dispersa %	Costa concentrada %	Costa dispersa %
0 - 5	--	--	--	--
6 - 11	--	--	5.1	11.9
12 - 23	11.9	15.9	13.9	25.5
24 - 35	4.0	7.0	8.0	11.9
36 - 47	--	--	4.0	4.0
48 - 59	--	--	--	6.0
TOTAL	--	--	4.0	9.9

Del cuadro N. 33 se desprende que las más altas prevalencias de desnutrición global se encuentran en la Sierra dispersa, y en orden de dimensión le sigue la Costa dispersa, luego la Sierra concentrada y finalmente la Costa concentrada. En general, en las cuatro subregiones los niños en los primeros meses no presentan sino muy bajos niveles de desnutrición global, sin embargo, a partir del sexto mes la desnutrición aparece en niveles altos y se mantiene durante el resto del tiempo.

CUADRO No. 33
Prevalencia de desnutrición global (Peso/Edad)
por regiones de sierra y costa, concentrada y dispersa, por grupos de edad

Edad (meses)	Sierra concentrada %	Sierra dispersa %	Costa concentrada %	Costa dispersa %
0 - 5	4.0	8.0	--	--
6 - 11	32.2	46.5	22.6	34.0
12 - 23	41.8	60.5	40.0	34.0
24 - 35	31.1	56.2	32.2	50.6
36 - 47	32.9	50.0	32.9	45.1
48 - 59	32.9	46.8	32.2	40.0
TOTAL	31.1	49.0	28.0	41.8

En el cuadro N. 34 se presentan las prevalencias de desnutrición crónica, aguda y global en Quito y Guayaquil. En este cuadro se encuentra que la más alta prevalencia de desnutrición crónica y global se encuentra en Quito, mientras que la desnutrición aguda se presenta por igual en ambas ciudades. Por grupos de edad se observa que la desnutrición crónica es ascendente y alcanza hasta el 55.0 por ciento en los niños de 48 a 59 meses de edad en Quito, mientras que en Guayaquil alcanza, en ese mismo rango de edad al 45.0 por ciento. En cuanto a la desnutrición global, no hay una diferencia estadística significativa en ambas ciudades. Si bien la desnutrición aguda es mayor en Quito, entre los 12 y los 23 meses de edad, mientras que en Guayaquil es mayor entre los 24 y 35 meses, estas diferencias no son lo suficientemente grandes como para hablar de una verdadera diferencia.

CUADRO No. 34
Prevalencia de desnutrición crónica, aguda y global en Quito y Guayaquil

		Crónica 1/ %	Aguda 2/ %	Global 3/ %
Quito	0 - 5	17.6	--	6.0
	6 - 11	44.2	--	32.9
	12 - 23	54.5	13.9	45.1
	24 - 35	42.4	2.0	31.6
	36 - 47	51.5	--	34.7
	48 - 59	55.0	--	32.9
TOTAL		47.3	--	34.0

		Crónica 1/ %	Aguda 2/ %	Global 3/ %
Guayaquil	0 - 5	8.0	--	--
	6 - 11	20.9	--	12.3
	12 - 23	42.2	8.0	34.7
	24 - 35	30.8	4.0	25.0
	36 - 47	32.9	--	25.5
	48 - 59	45.0	4.3	32.2
TOTAL		34.5	2.0	25.0

1/ t-test $p < .001$

2/ t-test NS

3/ t-test $p < .001$

En el cuadro N. 35 se presenta la prevalencia de desnutrición crónica, aguda y global, así como los promedios de peso y talla de acuerdo al nivel de inserción social al que pertenecen los niños. De este cuadro se desprende que el incremento de la desnutrición crónica y global está asociada positivamente con el nivel de inserción social de la familia. Así por ejemplo, mientras en el grupo de empresarios y capas medias, la desnutrición crónica está en el orden del 35 por ciento en promedio, en el conglomerado popular bajo sube al 54.7 por ciento. Igual con la desnutrición global, mientras en el grupo de los empresarios y capas medias la desnutrición es del orden del 21.2 por ciento, en el grupo del conglomerado popular bajo alcanza al orden del 42.6 por ciento. En la desnutrición aguda, mientras en el nivel más alto dicho problema no existe en los conglomerados populares es del orden del 4 por ciento. Estas diferencias se hacen más evidentes al comparar los promedios de peso y talla de acuerdo al nivel de inserción social, en el estrato más alto estos promedios son del orden de 12.3 kg y 86.1 cm. de peso y talla, respectivamente, mientras que en el conglomerado popular bajo estas categorías están en el orden de 11.1 kg y 81.8 cm. respectivamente; mostrando diferencias de 1.2 kg. y 4.5 cm. para cada indicador.

CUADRO No. 35
Prevalencia de desnutrición y promedios de peso y talla
por nivel de inserción social

	Crónica 1/ %	Aguda 1/ %	Global 1/ %	Peso 1/ x (kg)	Talla 1/ x (cm)
Empresarios y capas medias	35.0	--	21.2	12.3	86.1
Conglomerados medios	39.9	2.0	30.4	11.7	83.9
Conglomerado popular alto	50.8	4.0	38.5	11.2	82.2
Conglomerado popular bajo	54.7	4.0	42.6	11.1	81.6

1/ T-TEST $P < .001$

En el cuadro N. 36 se presentan los promedios de talla de acuerdo a grupos de edad y por nivel de inserción social. Si bien la comparación en números absolutos está influenciada por el número de niños en cada celda y por el hecho de que no son datos estandarizados, sin embargo nos permite mirar las diferenciaciones de talla que al ser comparadas en términos de los indicadores compuestos de puntaje 2 con los que se estiman las prevalencias de desnutrición, indican que hay una diferencia significativa entre los promedios de grupo, edad y por nivel de inserción social. Así por ejemplo, cuando se observa los promedios de talla en los niños de 0 a 5 meses, se podría decir que no hay diferencia significativa por nivel de inserción; sin embargo, cuando los niños alcanzan los 48 a 59 meses hay una diferencia descendente asociada con el nivel de inserción social. Mientras en el grupo de empresarios y capas medias los niños alcanzan a 100.7 cm., en el grupo del conglomerado popular bajo llegan solo a 96.7 cm., con una diferencia de 3 cm. que solo puede ser atribuible a la influencia del nivel de inserción social.

En el cuadro N. 37 se presentan los promedios de peso por grupos de edad y por nivel de inserción social. Al igual que lo observado con la talla en el cuadro anterior, los pesos de los niños cuya edad están entre 0 y 5 meses no presentan diferencias significativas. Sin embargo, cuando los niños alcanzan la edad de 48 a 59 meses, vuelve a repetirse una diferenciación muy importante entre el estrato más alto y el más bajo, cuya diferencia es de 1.2 kg., la misma que solo puede explicarse por la diferenciación entre los niveles de inserción social.

CUADRO No. 36
Distribución de los promedios de talla (cm)
por nivel de inserción social y por grupos de edad

Edad (meses)	Empresarios y capas medias (cm)	Conglomerado medios (cm)	Conglomerado popular alto (cm)	Conglomerado popular bajo (cm)
0 - 5	58.9	59.5	58.9	58.6
6 - 11	68.4	68.6	68.5	68.2
12 - 23	78.0	76.8	76.0	75.7
24 - 35	86.8	86.1	83.8	83.4
36 - 47	94.4	93.4	91.4	90.5
48 - 59	100.7	99.6	97.8	96.7
TOTAL	86.1	83.9	82.2	81.6

T - TEST P < .001

En este cuadro se observa que si bien se da una diferenciación de los promedios en talla por nivel de inserción social, al interior de cada uno de los niveles también se encuentra una diferenciación que está condicionada a la región y subregión en la que el nivel de inserción social se encuentra. Así por ejemplo, si observamos al grupo de empresarios y capas medias, en promedio los niños que mejor estatura presentan son los de la Costa concentrada y los que más baja talla presentan son los de la Sierra dispersa, mostrando una diferencia entre ambas de 5.0 cm. Esta misma tendencia se encuentra también en

los otros niveles de inserción social, con una pequeña variación en el conglomerado popular bajo en el cual el promedio más alto presenta la Costa concentrada, luego le sigue la Costa dispersa, en tercer lugar la Sierra concentrada y finalmente la Sierra dispersa.

CUADRO No. 37
Distribución de los promedios de peso (kg)
por nivel de inserción social y por grupos de edad

Edad (meses)	Empresarios y capas medias (kg)	Conglomerado medios (kg)	Conglomerado popular alto (kg)	Conglomerado popular bajo (kg)
0 - 5	5.7	5.7	5.6	5.5
6 - 11	8.2	7.9	7.9	7.8
12 - 23	10.2	9.7	9.4	9.4
24 - 35	12.4	12.2	11.6	11.5
36 - 47	14.4	14.0	13.5	13.3
48 - 59	16.0	15.7	15.2	11.5
TOTAL	12.3	11.7	11.2	11.1

T - TEST P < .001

En el cuadro N. 38 se presenta un análisis cruzado de 3 variables en el que se analiza la diferenciación de los promedios de talla en relación al nivel de inserción social y las regiones de Sierra y Costa. Este hallazgo solo podría explicarse en una diferenciación de comportamiento al interior de cada clase, que se explica por la diferenciación regional y subregional, comportamiento que tiene que ver con los hábitos alimentarios, con el patrón de valores de la alimentación, con los mecanismos de sobrevivencia que se emplean, etc.; y que no fueron sujetos de esta investigación.

CUADRO No. 38
Distribución de los promedios de talla (cm)
según regiones de sierra y costa y según concentración de la población
y según nivel de inserción social

REGION	CONGLOMERADO				Total (cm)
	Empresarios y capas medias (cm)	Conglomerado medio (cm)	Popular alto (cm)	Popular bajo (cm)	
Sierra concentrada	86.2	84.3	83.1	81.4	83.6
Costa concentrada	87.5	85.2	83.7	83.6	84.3
Sierra dispersa	82.5	80.3	80.4	79.6	80.1
Costa dispersa	83.4	82.0	83.2	82.0	82.6
TOTAL	86.1	83.9	82.3	81.6	82.6

ANOVA P < .0001

En el cuadro N. 39 se presenta la distribución de los promedios de peso según regiones y subregiones y según nivel de inserción social. Al igual que en el cuadro anterior, se observa una diferenciación descendente de los promedios con relación al nivel de inserción social, pero al interior de cada nivel se da también una diferenciación que se relaciona con la región y subregión en que se encuentra el nivel de inserción dado. Esta diferenciación, sin embargo, no es tan marcada como la observada con la talla y esto se debe a que el peso es un indicador menos sensible que la talla a los cambios de estado nutricional y que por otro lado, como ya se dijo anteriormente, la talla aumenta su deficiencia con el tiempo si las condiciones que provocan esa disminución no se modifican.

En el cuadro N. 40 se presenta la distribución de los promedios de talla según el índice de riesgo de la vivienda y según el nivel de inserción social. Si se analiza los promedios de talla de acuerdo al índice de riesgo de las viviendas es evidente una diferencia significativa entre los niños que viven en viviendas que no constituyen un riesgo para enfermar y los niños que viven en viviendas de alto riesgo. Así, mientras en la primera la talla promedio es de 84.8 centímetros, en los segundos solo alcanza a 81.3 centímetros, lo que significa una diferencia de 3.5 centímetros. Igualmente, cuando se observan los promedios de talla de acuerdo al nivel de inserción social, aparecen también unas diferencias significativas y el incremento de los promedios de talla están en relación a un mejor nivel de inserción social. Sin embargo, cuando el análisis se hace tomando en consideración las dos variables se encuentra que aun disponiendo de una vivienda que no constituya riesgo para enfermar, si pertenece al nivel de inserción social más bajo, los niños, en promedio crecen de todas maneras en forma disminuida. La diferencia de los promedios en este caso es de 2.7 cm. Por otro lado, cuando los niños viven en viviendas de alto riesgo, la diferenciación en el nivel de inserción social no tiene ninguna influencia.

CUADRO No. 39
Distribución de los promedios de peso (kg)
según regiones de sierra y costa concentrada y dispersa y según niveles de inserción social

REGION	CONGLOMERADO				Total (kg)
	Empresarios y capas medias (kg)	Conglome- rado medio (kg)	Popular alto (kg)	Popular bajo (kg)	
Sierra concentrada	12.4	11.8	11.5	11.2	11.7
Costa concentrada	12.5	12.0	11.6	11.5	11.7
Sierra dispersa	11.7	10.9	10.9	10.8	10.9
Costa dispersa	11.8	11.1	11.3	11.0	11.2
TOTAL	12.3	11.7	11.3	11.1	11.4
ANOVA P < .0001					

En el cuadro N. 41 se presenta la distribución de los promedios de peso de acuerdo al índice de riesgo de la vivienda y del nivel de inserción social. En este cuadro, al igual que lo observado en el cuadro N. 42 se desprende que al hacer el análisis de los promedios de peso por el nivel de riesgo de las viviendas se encuentra una diferencia significativa directamente asociada con dicho nivel, que para el caso que estamos analizando es equivalente a 1 kg de peso. Igualmente, al analizar los promedios de peso con relación al nivel de inserción social, se encuentra también una diferencia significativa y positivamente asociada con el incremento de peso y que para este caso es de 0.49 kg. Al hacer el análisis al interior de cada categoría de riesgo de vivienda, se observa, sin embargo, que los promedios de peso de los niños que viven en viviendas que no presentan riesgo de enfermar, pero que se insertan en diferentes clases sociales, son diferentes y decrecientes a medida que el nivel de inserción social va bajando. Esta diferencia es del orden, entre el nivel más alto y el más bajo, de 0.88 kg. Asimismo, cuando los niños viven en viviendas que constituyen un alto riesgo de enfermar, no se observa ninguna diferencia en los promedios de peso, con relación al nivel de inserción social, lo cual indica que en condiciones adversas la situación de clase no tiene ninguna influencia.

CUADRO No. 40
Distribución de los promedios de talla (cm)
según el índice de riesgo de la vivienda y según el nivel de inserción social

CONGLOMERADOS	INDICE DE VIVIENDA			Total (cm)
	Bajo riesgo (cm)	Mediano riesgo (cm)	Alto riesgo (cm)	
Empresarios y capas medias	86.60	85.34	*	86.18
Conglomerados medios	84.45	83.94	81.22	83.88
Conglomerado popular alto	84.48	82.62	81.04	82.27
Conglomerado popular bajo	83.87	81.65	81.28	81.67
TOTAL	84.80	82.60	81.30	

ANOVA P < .001
 * Número pequeño

CUADRO No. 41
Distribución de los promedios de peso (kg)
de acuerdo al índice de riesgo de las viviendas y del nivel de inserción social

CONGLOMERADOS	CONGLOMERADO			Total (kg)
	Bajo riesgo (kg)	Mediano riesgo (kg)	Alto riesgo (kg)	
Empresarios y capas medias	12.49	12.10	*	12.36
Conglomerados medios	11.87	11.64	10.90	11.66
Conglomerado popular alto	11.94	11.30	10.91	11.24
Conglomerado popular bajo	11.61	11.10	10.99	11.09
TOTAL	12.00	11.30	11.00	

ANOVA P < .001
 * Número pequeño

En el cuadro N. 42 se presenta la distribución de los promedios de talla de acuerdo al nivel de instrucción de la madre y al nivel de inserción social. De este cuadro se desprende que existe una asociación positiva entre el nivel de educación de la madre y el promedio de talla de los niños, siendo evidente que a mejor nivel de educación mejor talla. La diferencia entre los dos extremos de nivel de educación superior y analfabeta es de 4.0 cm. Al analizar la talla con relación al nivel de inserción social, se da también una diferencia significativa asociada directamente con clase.

CUADRO No. 42
Distribución de los promedios de talla (cm)
de acuerdo al nivel de instrucción de la madre y al nivel de inserción social

CONGLOMERADO	A (cm)	PI (cm)	PC (cm)	SI (cm)	SC (cm)	S (cm)	TOTAL (cm)
Empresarios y capas medias	*	*	85.6	84.4	86.7	89.7	86.1
Conglomerado medio	*	83.4	84.1	83.5	84.4	84.4	83.9
Conglomerado popular alto	81.4	82.2	82.2	82.6	83.3	*	82.3
Conglomerado popular bajo	81.6	81.4	81.7	82.1	81.2	*	81.7
TOTAL	81.4	81.9	82.5	82.9	83.9	85.4	

ANOVA P < .001

* Número pequeño

A = Analfabeto

PI = Primaria incompleta

PC = Primaria completa

SI = Secundaria incompleta

SC = Secundaria completa

S = SUPERIOR

Al mirar al interior de cada categoría, sin embargo, es evidente que la contribución del nivel de inserción social a la explicación de la disminución de talla es muy importante, pues mientras las madres que han alcanzado la secundaria completa y pertenecen al grupo de los empresarios y capas medias tienen niños con un promedio de talla de 89.7 cm., las madres que tienen un mismo nivel de educación pero están en el nivel de inserción más bajo sus niños alcanzan a una talla de solo 81.2 cm. Este mismo comportamiento se observa con los promedios de peso a pesar que este indicador no es tan sensible como la talla, comportamiento que se observa en el cuadro N. 43.

CUADRO No. 43
Distribución de los promedios de peso (cm)
de acuerdo al grado de instrucción de la madre y al nivel de inserción social

CONGLOMERADO	A (kg)	PI (kg)	PC (kg)	SI (kg)	SC (kg)	S (kg)	TOTAL (kg)
Empresarios y capas medias	*	*	12.30	11.53	12.53	13.30	12.33
Conglomerado medio	*	11.57	11.70	11.56	11.86	11.84	11.69
Conglomerado popular alto	11.17	11.16	11.19	11.29	11.52	*	11.24
Conglomerado popular bajo	11.10	11.05	11.10	11.18	10.92	*	11.09
TOTAL	11.10	11.20	11.30	11.40	11.70	12.20	

ANOVA P < .001

* Número pequeño

A = Analfabeto

PI = Primaria incompleta

PC = Primaria completa

SI = Secundaria incompleta

SC = Secundaria completa

S = SUPERIOR

5. Situación del consumo de alimentos.

En el cuadro N. 44 se presentan los promedios del consumo diario y adecuación individual de nutrientes, en los niños de 1 a 5 años, a nivel nacional y por regiones. En este cuadro se observa que a nivel nacional hay una deficiencia promedio calórica, equivalente al 29 por ciento y que, en números absolutos corresponde a 971 calorías, con una desviación estandar de 466. Esta deficiencia parece ser consistente en las regiones y subregiones del país.

Del mismo cuadro se desprende que, en promedio, a nivel nacional no hay deficiencia de proteínas, aunque hay que tener presente que con la información hasta ahora procesada, nada se puede decir de la calidad de las mismas. Sin embargo cuando se observa la disponibilidad de proteínas a nivel de subregión, tanto la Sierra dispersa como la Costa dispersa presentan deficiencias del orden del 25 y del 13 por ciento, respectivamente.

En cuanto al calcio, si bien la disponibilidad es relativamente adecuada a nivel nacional, sin embargo, para las áreas dispersas de la Sierra y de la Costa hay deficiencias muy significativas (aproximadamente el 50%).

Con relación al hierro, se encuentra una deficiencia muy pronunciada tanto a nivel nacional como a nivel subregional, lo cual llama la atención, ya que el hierro que se calcula en las encuestas de consumo es el disponible en los alimentos y no el bioutilizable, que es el que el organismo humano utiliza.

En cuanto se refiere a la riboflavina, si bien a nivel nacional no aparece una deficiencia importante, esta sí es significativa en las áreas dispersas de la Sierra y de la Costa.

Finalmente, con relación a la vitamina A (retinol), tanto a nivel nacional como en las áreas dispersas de la Sierra y de la Costa, aparece una adecuación insuficiente muy significativa.

Al hacer el análisis de los datos de consumo, es importante tener presente que de estos datos no se pueden obtener conclusiones en cuanto al estado nutricional de la población investigada, pero sí sirve para reforzar los hallazgos antropométricos y los de análisis bioquímicos. Sin embargo, es importante también determinar que pese a la enorme variación que estos indicadores tienen intrínsecamente, tanto los promedios como las desviaciones estandar, son útiles para tener una idea del porcentaje de la población que se encuentra por debajo de los promedios de consumo. De allí que, cuando observamos, por ejemplo, una disponibilidad de proteínas a nivel nacional, cuya adecuación es de 102 por ciento, equivalente a 27.8 gramos, hay que pensar que la mitad de la población está consumiendo por debajo de esa cantidad y por lo tanto tiene un consumo deficitario. Este análisis es válido para todos los nutrientes.

CUADRO No. 44
Promedios de consumo diario y adecuación individual
de nutrientes en los niños de 1 a 5 años
a nivel nacional y regional

Nutrientes	Nacional		Sierra				Costa			
			Concentrada		Dispersa		Concentrada		Dispersa	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Calorías	971	71	1079	69	856	60	985	77	893	65
	(466)	(36)	(470)	(36)	(475)	(33)	(444)	(39)	(364)	(28)
Proteínas	27.8	102	33.6	123	21.2	75	28.8	117	24.1	87
gr	(18.6)	(70)	(22.8)	(86)	(14.7)	(51)	(17.2)	(70)	(13.6)	(50)
Calcio	382	90	664	157	211	48	423	101	210	49
mg	(521)	(130)	(783)	(197)	(269)	(65)	(451)	(114)	(275)	(67)
Hierro	6.3	66	7.0	72	6.3	65	6.5	72	4.9	51
mg	(4.0)	(42)	(3.7)	(37)	(4.7)	(47)	(3.9)	(40)	(3.3)	(34)
Riboflavina	.65	91	1.02	147	.39	51	.62	93	.37	59
mg	(.72)	(112)	(1.02)	(164)	(.40)	(54)	(.61)	(67)	(.33)	(41)
Retinol	197	81	220	89	77	30	255	124	178	71
mcg	(416)	(178)	(328)	(135)	(124)	(49)	(531)	(279)	(148)	(59)

En el cuadro N. 45 se presentan los promedios de consumo diario y adecuación individual de nutrientes en los niños de 1 a 5 años, por nivel de riesgo de la vivienda. De este cuadro se desprende una diferenciación muy significativa entre los niveles de riesgo, pues mientras en la categoría de viviendas de bajo riesgo, la disponibilidad de calorías es de 1290, equivalente al 100.3 por ciento, en la categoría de mediano riesgo, el promedio baja a 930 calorías con un déficit promedio de 32.8 por ciento. Más aún, cuando el nivel de riesgo es mayor, la disponibilidad promedios de calorías es de apenas 843 con una adecuación del 59.4 por ciento, esto es con una deficiencia de 40.6 por ciento. Si se revisa el cuadro referente a la distribución de las viviendas por nivel de riesgo. (Cuadro N.12), del cual se desprende que un 80.0 por ciento se caracterizan como viviendas de mediano riesgo, equivale a que ese 80 por ciento de los niños tienen una deficiencia promedio del 32.8 por ciento de calorías y una deficiencia promedio del 7 por ciento de proteínas. Del mismo cuadro N. 12 se desprende que un 7.1 por ciento de los niños viven en viviendas de alto riesgo, cifra que al compararla con los datos de cuadro N. 45 se observa que esta proporción de niños dispone de apenas el 59.4 por ciento de calorías y del 81.1 por ciento de proteínas, el 34.7 por ciento de calcio, el 72 por ciento de hierro, el 44.9 por ciento de riboflavina y el 36.9 por ciento de retinol.

CUADRO No. 45
Promedio de consumo diario y adecuación individual de nutrientes
en los niños de 1 a 5 años, por nivel de riesgo de la vivienda

Nutrientes	Índice de riesgo de la vivienda					
	Bajo riesgo		Mediano riesgo		Alto riesgo	
Calorías	1290	(100.3)	930	(67.2)	843	(59.4)
Proteínas g	44.6	(173.0)	25.5	(92.5)	24.3	(81.1)
Calcio mg	997.8	(249.8)	300.0	(69.3)	156.5	(34.7)

Nutrientes	Indice de riesgo de la vivienda					
	Bajo riesgo		Mediano riesgo		Alto riesgo	
Hierro mg	8.6	(93.3)	5.8	(61.1)	7.1	(72.0)
Riboflavina mg	1.5	(224.0)	0.5	(73.2)	0.3	(44.9)
Retinol mcg	287.7	(121.4)	188.8	(76.9)	96.2	(36.9)

6. Deficiencias específicas.

El estudio de la situación nutricional de la población programó recolectar información que permitió determinar deficiencias nutricionales específicas. Del análisis preliminar de este componente del estudio se encontraron como problemas importantes, una posible deficiencia de cinc, la misma que amerita un estudio adicional que pueda confirmar o negar dicha deficiencia. Es importante sin embargo, observar que los resultados obtenidos en cuanto a esta posible deficiencia son muy importantes, pues de confirmarse este hallazgo será necesario intervenir urgentemente en la población, pues esta deficiencia tiene relación directa con el crecimiento del niño. Se calcula que aproximadamente el 25 por ciento de los niños estarían sufriendo de deficiencia de cinc, si se toma como punto de corte 60 ug/dl.

Otra deficiencia detectada fue la referente a riboflavina. De acuerdo a los resultados obtenidos se determinó una deficiencia creciente con relación a la edad, alcanzando a los 48-59 meses una deficiencia del orden del 38 por ciento. Estos hallazgos son muy consistentes con los encontrados en las encuestas de consumo, lo cual verifica la existencia de la indicada deficiencia.

Finalmente, una deficiencia muy importante que se detectó con el estudio, es la relacionada a la deficiencia de hierro. Utilizando el criterio de la OMS, de 11.0 g/dl de hemoglobina en sangre se estimó una deficiencia promedio del 20 por ciento a nivel de todos los niños menores de 5 años. Cuando el análisis se hace por grupos de edad, los niños de 6 a 12 meses y de 12 a 23 meses, presentan las más altas prevalencias, en el orden del 70 y 50 por ciento, respectivamente.

VI. Conclusiones.

Los datos recogidos en este estudio, hasta donde se encuentran analizados permiten llegar a las siguientes conclusiones:

1. La existencia de una desnutrición crónica en un 50 por ciento de la población investigada, un 37.5 por ciento de desnutrición global y un 4 por ciento de desnutrición aguda, que en números absolutos significan 623.241 niños con deficiencia crónica de talla, 473.108 niños con una desnutrición global y 50.465 niños con una desnutrición aguda en franco riesgo de morir.

2. El problema de la desnutrición crónica y global es mayor en la Sierra dispersa, luego en la Sierra concentrada, después en la Costa dispersa y finalmente en la Costa concentrada.

3. La desnutrición crónica afecta mayormente a los niños de la Sierra dispersa, quienes ya presentan desde el inicio de su vida una desnutrición crónica del 30 por ciento y que se incrementa a más del doble cuando llegan a los 48 y 60 meses.
4. En cuanto a la desnutrición global, ésta se hace presente a partir de los 6 meses y llega a un máximo hasta el año de vida, permaneciendo relativamente constante hasta los 5 años. Refleja la sumatoria de la desnutrición crónica y la desnutrición presente.
5. La desnutrición aguda es altamente prevalente en la Costa tanto concentrada como dispersa, con relación a la Sierra.
6. Al analizar las prevalencias de desnutrición de los niños con relación a su inserción social, se observa un promedio igual de peso y talla en los niños cuya edad está entre los 0 y 6 meses, en los cuatro estratos; sin embargo, al observar los mismos indicadores cuando los niños están entre 48 y 60 meses se ve una diferencia positivamente significativa de peso y talla con relación a su condición de clase.
7. Igual comportamiento se encuentra cuando se analiza los diferentes tipos de desnutrición en relación al nivel de educación de la madre, de cuyo análisis se desprende que la desnutrición está positivamente asociada con el grado de instrucción de la madre.
8. Otro aspecto analizado y cuyo comportamiento es similar al observado anteriormente también se encuentra al cruzar el índice de vivienda con el grado de desnutrición, determinándose claramente que a medida que la vivienda se constituye en riesgo, la desnutrición aumenta.
9. Sin embargo, este tipo de análisis cruzados solamente refleja la visión unilateral del problema. Un análisis en que intervienen otras variables permite determinar una relación más compleja del problema nutricional con otros elementos. Así por ejemplo, cuando se cruza el nivel de inserción social, con nivel de educación de la madre y desnutrición, se encuentra que aunque las madres alcancen un alto grado de instrucción, si se ubican en el estrato social bajo, sus niños no crecerán al igual que las madres que alcanzaron un alto nivel de instrucción pero que pertenecen al estrato alto.
10. Igual relación se observa cuando se cruza inserción social, con índice de riesgo de las viviendas y desnutrición. En este cruce, se determina que si las madres viven en viviendas de alto riesgo, aun perteneciendo al estrato social medio-alto, los niños crecen menos que los que viven en viviendas de no riesgo y pertenecen a este estrato alto.
11. En cuanto a las deficiencias específicas, se determinó una alta prevalencia de anemias nutricionales, pero con una mayor concentración del problema en los niños menores de 1 año y entre los niños de 1 a 2 años.
12. Se detectó una deficiencia creciente de riboflavina y una posible deficiencia de cinc.
13. Otros aspectos sobresalientes del estudio son los referentes a las condiciones de saneamiento ambiental, que aparecen como más graves en la Costa concentrada, con

relación a la Sierra concentrada y muy graves y sin diferenciación entre las zonas dispersas de la Sierra y de la Costa. Este hallazgo nos plantea un problema desde el punto de vista de la explicación de la presencia de la desnutrición, ya que se partía, como uno de los supuestos, que la presencia de la desnutrición está vinculada a las condiciones de saneamiento ambiental que bien puede ser real, pero solo en el caso de la desnutrición aguda. Con los otros tipos de desnutrición no se encuentra ninguna asociación. Este hallazgo implica que los factores que contribuyen a la existencia y persistencia de la desnutrición son más complejos que estas asociaciones originalmente planteadas. Las malas condiciones de saneamiento ambiental juegan un papel importante en la presencia de la desnutrición, en cuanto éstas se asocian a un nivel social, cuya característica, entre otras, es justamente no tener un buen acceso a servicios. Lo cual implica que, para afrontar el problema nutricional, es importante tener presente que un aspecto fundamental de ese enfoque es mejorar las condiciones de vida de la población.

14. De estos resultados preliminares también se concluye que el bajo nivel de instrucción de los padres aún sigue siendo un problema nacional. Un importante porcentaje son analfabetos o apenas han accedido a un bajo nivel de instrucción; y, entre padre y madre, la madre está en peores condiciones que el jefe del hogar.

VII. Lineamientos para una política de alimentación y nutrición

Conocida la dimensión del problema nutricional, es importante tener presente que sus secuelas directas no solo son de orden físico, pues junto a un retardo en el crecimiento hay una mayor disposición para enfermarse y un mayor riesgo de morir. Para muchos niños, la presencia de un cuadro de desnutrición aguda, significa la entrada a un círculo vicioso de desnutrición-infección-desnutrición y muerte. Se ha comprobado que los niños con desnutrición severa tienen un riesgo aumentado en 20 veces más de hacer cuadros de neumonía, en comparación con niños que están sanos y que una vez hospitalizados su riesgo de morir es de 10 veces más. El riesgo de morir en un niño desnutrido se multiplica cuando su peso ha bajado más del 80 por ciento del peso promedio para su edad y probablemente las muertes se duplican cada 10 por ciento de su baja en peso para su edad. Las diarreas que afectan a un gran número de niños, comprometen el estado nutricional y a su vez, éste condiciona a que la diarrea sea más frecuente, aumentando el riesgo de muerte, de allí que se considera que la mala nutrición es la mayor causa de muerte por diarrea. Se ha estimado que el 50 por ciento de las muertes por diarrea se deben a un cuadro asociado de desnutrición.

Aquellos niños que logran sobrevivir y pasan a formar parte del grupo de desnutridos crónicos y/o globales, permanecerán en constante desventaja para aprender, desarrollarse y adaptarse a las circunstancias a que se vean expuestos, lo cual significa que dentro de los próximos 20 años tendremos no solo niños desnutridos, sino también, adultos que responderán en forma limitada. El costo social de mantener más de la mitad de la población enferma significa permanecer en el subdesarrollo al que hasta ahora estamos condenados, pues el recurso humano que es fundamental para garantizar el avance del país no podrá responder con la misma capacidad que lo hacen otros que sí tuvieron todas las posibilidades para poder desarrollarse y alcanzar su máximo potencial de crecimiento físico y mental.

Al analizar los posibles factores que se asocian a este problema es evidente que existen serias dificultades en el país, para atender la demanda de alimentos con producción nacional, pues hay un considerable deterioro de la producción de los alimentos básicos. En contraste, se da un crecimiento importante de productos agrícolas vinculados con la exportación, las actividades agroindustriales y el consumo de los sectores sociales de mayores ingresos. La caída de la producción de alimentos básicos no obedece según el análisis, tanto a los retrocesos en los niveles de productividad que de por sí son bajos, sino a la reducción del área de cultivos, fenómeno que se explica en gran parte por el proceso de modernización y especialización de las unidades productivas medianas y grandes. El haber privilegiado la producción de bienes destinados a la exportación y la agroindustria, y al consumo de los estratos medios y altos, ha significado dejar en manos de los campesinos la producción de alimentos básicos. Pero las condiciones en que se desenvuelven las economías campesinas son altamente restrictivas en relación con la disponibilidad de recursos productivos (tierra y agua), y apoyos estatales en infraestructura, equipamiento, asistencia técnica, educación y crédito.

La comercialización de alimentos se caracteriza por la relación productores-consumidores que se hace mediante una red de intermediarios que encarecen los productos perjudicando tanto a productores como a consumidores. Predominan los mercados locales y el pequeño comercio en general, en pésimas condiciones sanitarias, con una falta de infraestructura adecuada para el almacenamiento de los productos, heterogeneidad en el uso de pesos y medidas, altos porcentajes de pérdidas, desperdicios, dificultades en el transporte por falta o deficiencia de caminos vecinales.

Adicionalmente, no hay un control en la comercialización de los alimentos, razón por la cual se introducen en el mercado productos contaminados. Frente a esto, el Estado juega un papel casi inexistente, con el desmoronamiento de ENAC y EMPROVIT que se ha dado en el presente gobierno.

El proceso de urbanización, la acentuada migración campo-ciudad, la ampliación de los sectores medios de la ciudad y la difusión de una cultura consumista, están modificando notablemente los hábitos alimenticios de la población. Poco a poco se han sustituido alimentos tradicionales de alto valor nutritivo (quinoa, chochos, habas, maíz) con productos industrializados de pobre contenido nutricional (fideos, gelatina, gaseosas, caramelos, chitos).

La disminución del poder adquisitivo de una proporción muy importante de las familias, está también obligando a adquirir productos de baja calidad nutricional que por lo menos garantiza la sensación de saciedad, pero dado que esta situación es crónica y aguda al mismo tiempo, conduce a un deterioro constante de la capacidad de reproducción familiar.

De allí que, con este panorama, la dieta de amplios sectores de la población ecuatoriana está por debajo de las recomendaciones nutricionales.

Frente a esta situación, los diferentes gobiernos, hasta ahora se han reducido a tratar de restaurar los aspectos más susceptibles del deterioro general y con acciones paliativas, sin influir directamente en ninguno de los problemas vinculados a la existencia y persistencia del problema nutricional. Así por ejemplo, se ha venido implemen-

tando, a través del Ministerio de Salud, un programa de complementación alimentaria para madres y niños menores de dos años, programa que a pesar de mantenerse con alimentos donados, su costo de implementación y manejo administrativo es tan elevado (se estima que la contraparte nacional está alrededor de 34 millones de sucres), que no se justifica su mantenimiento, pues no ha podido demostrar que ha mejorado las condiciones nutricionales de la población a la que supuestamente está beneficiando y no siquiera puede probar que sirve para incrementar la demanda de los servicios de salud.

Otro programa que ha venido funcionando en los últimos años, es el de la colación escolar que atiende a un número muy reducido de niños de las escuelas primarias, sin ningún criterio de prioridad y dejando de lado a aquellas escuelas con niños que más necesitan de la ayuda. Este programa no cuenta con los recursos suficientes ni con el personal calificado para poderlo implementar correctamente. Paralelamente, en el mismo Ministerio de Educación se mantiene la entrega de una cantidad de dinero en efectivo para que el profesor, a su criterio, compre y entregue una ración de alimentos a sus niños, programa que ha sido fuertemente criticado pues no hay forma de controlar que ese dinero se utilice correctamente.

Con el presente gobierno, se limitaron aún más las posibilidades de atender al problema nutricional, pues se debilitó al ENPROVIT, sistema que de alguna manera ofrecía alimentos más baratos y controlaba indirectamente los precios. Lo que queda del sistema de ENPROVIT, atiende a un pequeño porcentaje de los estratos medios, sin garantía de abastecimiento permanente y solo en las zonas urbanas, dejando en total abandono a las zonas rurales, en donde el problema nutricional es mayúsculo. Se debilitó ENAC, y el sistema de almacenamiento de alimentos básicos se constituyó en negocio particular sin ninguna finalidad social. Se desatendió al pequeño productor y se dejó de lado la atención al campesino, se eliminaron todos los mecanismos de control y se liberaron los precios de los alimentos básicos, dejando a su suerte a la población, particularmente a aquella más susceptible de enfermarse de desnutrición.

Con esta grave situación alimentaria y nutricional descrita, es urgente implementar una política de alimentación y nutrición que reconozca la necesidad de reorientar la producción agrícola, avícola, pecuaria industrial y pesquera de alimentos en función de la superación de los problemas alimentarios-nutricionales. Asimismo, debe reorientar el sistema de comercialización de los productos básicos, de tal manera que garantice que éstos lleguen a los estratos más necesitados. Debe asegurarse una atención médica a la población en alto riesgo de morir por desnutrición y, debe asegurarse que en las otras políticas de desarrollo se contemplen programas que garanticen un incremento de empleo y la capacidad adquisitiva de las familias, se implemente un eficiente sistema de control de calidad de productos naturales y elaborados, se favorezca las organizaciones de base para que actúen como supervisores de las acciones en marcha y se instruya al consumidor para que en función de sus derechos ejerza su poder de compra y proteja a él y su familia. Sin embargo, esto último no podrá lograrse si no se produce una reorientación del desarrollo nacional, de tal manera que se consiga que toda la población ecuatoriana acceda a condiciones de permanente bienestar, en la que también se asegure un ingreso que le permita satisfacer sus necesidades mínimas.

1. Objetivos de una Política de Alimentación y Nutrición.

Una política de alimentación y nutrición debe proponerse los siguientes objetivos:

1. Mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población, a través de la garantía de una dieta adecuada en cantidad y calidad para la población desnutrida o en alto riesgo de desnutrirse, con el fin de contribuir a obtener un estado satisfactorio de salud y lograr el pleno desarrollo de sus capacidades y potencialidades físicas e intelectuales.
2. Conseguir la mayor autosuficiencia alimentaria posible, fomentando la producción interna de los alimentos básicos, sobre la base de un uso adecuado de los recursos naturales y humanos y el rescate de especies alimenticias autóctonas.
3. Eliminar los cuadros de desnutrición aguda dando atención inmediata a los niños desnutridos.

2. Población Objetivo.

La población objetivo está integrada por la población rural y urbana de escasos recursos económicos que sufre o está expuesta a problemas nutricionales. En el conjunto de esta población existen grupos tales como las madres lactantes, las mujeres embarazadas y los niños menores de 2 años, que por sus condiciones fisiológicas están en mayor riesgo de desnutrirse, por lo cual deben recibir atención preferente.

3. Lineamientos de Estrategias.

3.1. Fase de producción de alimentos.

Con el fin de orientar todos los recursos para garantizar una ración de alimentos para toda la población, es necesario definir una canasta básica que contemple una lista mínima de alimentos. La selección de estos productos debe hacerse en consideración a las características de la dieta de la población en su conjunto, en base a la posibilidad de preparar platos combinados que garanticen un buen aporte nutricional y, en base a que el país tiene potencial agrícola para producir dichos alimentos.

Adicionalmente, se considera fundamental promover la producción de aves para el mercado, en pequeños planteles avícolas a nivel de formas asociativas y a nivel familiar; a nivel campesino, la producción de cuyes y conejos; la producción pesquera particularmente de especies que no compitan con las de exportación, para que la población ecuatoriana tenga mayor acceso a dichos productos y a precios más convenientes.

3.1.1. Producción Agrícola de Alimentos.

Con el fin de garantizar la producción y disponibilidad de los productos de la canasta básica, se debe apoyar decididamente a los campesinos vinculados con la producción de alimentos. Por un lado, a aquellos que producen para el autoconsumo, a fin de que mejoren la producción y la productividad en función de la satisfacción de sus propias necesidades. Con este propósito y considerando las peculiares características ecológi-

cas de las diversas regiones del país, se debe favorecer la diversificación de la producción de este sector de campesinos, lo cual permitirá mejorar la calidad de la dieta.

Por otro lado, para lograr la autosuficiencia alimentaria nacional de los productos básicos, se plantea proporcionar a los campesinos que producen para el mercado interno, recursos productivos (tierra y agua), crédito, asistencia técnica, infraestructura, insumos, equipos y capacitación. En este sentido, y en vista del deterioro presente y potencial del sector minifundio (erosión de suelos, deforestación, etc.) es particularmente importante promover una agricultura sostenible, política que se fundamenta en la necesidad de mantener la productividad de propiedades de pequeña escala que se encuentran en su gran mayoría, en áreas de riesgo agroecológico.

Además se debe estimular al sector de medianos propietarios, que tengan entre 10 y 50 hectáreas y que también producen una proporción importante de alimentos para el mercado interno. Los agricultores en este sector generalmente están en mejores condiciones de absorber la atención gubernamental en las áreas de infraestructura y crédito en beneficio de una mayor productividad.

Paralelamente al fomento de los productos básicos, y como elemento clave en una política que prioriza la producción para el mercado interno, se debe estimular la producción de los alimentos tradicionales, como la quinoa y el chocho, dado que son productos de alto valor nutritivo.

3.1.2. Producción Avícola y Pecuaria.

Con el fin de mejorar la disponibilidad de proteínas de alta calidad biológica, se debe fomentar el desarrollo de pequeños planteles avícolas que contribuyen a abastecer el consumo doméstico de aves y huevos y generan excedentes para el mercado. Conviene que, con este propósito se incentive a través de la organización de cooperativas u otras formas asociativas de producción, una mayor producción de aves y huevos, que redundaría en una mejor disponibilidad de los productos y más bajo precio.

A nivel campesino, se precisa promover el desarrollo de la producción tecnificada de especies menores de animales domésticos (cuyes, conejos, etc), así como la producción de aves, tanto para el autoconsumo, como para la venta.

3.1.3. Producción Pesquera.

Considerando que el país cuenta con posibilidades para aumentar la oferta de productos acuícolas y del mar, a precios accesibles para los sectores de menores ingresos, la política de pesca y piscicultura debe proponer impulsar una racional explotación de la reserva pesquera nacional, favoreciendo de manera especial la pesca artesanal, tornándola más productiva, y la pesca industrial para el consumo interno siempre cuidando de no afectar a las condiciones ecológicas en donde se reproducen las especies. Igualmente, se propone crear una adecuada infraestructura portuaria y de transporte, de tal forma que la mencionada política constituya un importante instrumento para movilizar recursos en favor de una mejor alimentación y nutrición del pueblo ecuatoriano.

3.2. Fase de la Producción Industrial de Alimentos.

La política de industrialización debe considerar necesario orientar la industria de alimentos hacia la producción de bienes indispensables de consumo popular y de alto valor nutritivo, por ejemplo la producción de un alimento enriquecido con nutrientes y/o de mezclas vegetales. Este debe considerar las deficiencias nutricionales encontradas en el diagnóstico de la situación nutricional; básicamente un producto enriquecido con hierro, dada la enorme prevalencia de anemia y deficiencia de hierro en la población. Debe ser una mezcla vegetal que a más de que permita el enriquecimiento, garantice una cantidad adecuada de proteínas de buena calidad biológica y una buena cantidad de calorías. Igualmente debe promover la continuación del enriquecimiento de sal con yodo, dado que es necesario prevenir y combatir el bocio. Otras prioridades incluyen la producción de alimentos para los programas de asistencia materno-infantil, pre-escolar y escolar.

Esta política debe incluir normas que regulen el procesamiento de alimentos, especialmente en lo que tiene que ver con la higiene, su contenido y la calidad. Los envases de los alimentos industrializados deben anunciar en forma clara y correcta los contenidos. Obviamente, se debe reforzar la legislación que prohíbe el uso de sustancias que sean o puedan resultar nocivas para la salud de los consumidores.

En este sentido, el papel del Estado es de vital importancia como ente ejecutor y de control de las normas y reglamentos que deben aplicarse para cada producto y para cada tipo de preparación. El Estado debe facilitar las organizaciones populares en defensa del consumidor. Organizaciones que pueden convertirse en poderosos aliados de las funciones del Estado, contribuyendo a desalentar la adulteración de los alimentos y las prácticas fraudulentas, a través de la denuncia justificada e, informando y educando al consumidor; lo cual significa que el consumidor puede desempeñar un papel de vigilante e informador.

3.3 Fase de la comercialización.

La estrategia de comercialización debe contener políticas cuya ejecución haga posible que se amplie y desarrolle el sistema de acopio, conservación y distribución de alimentos a nivel nacional, regional y local. Igualmente, debe mejorarse y ampliar la red de vías de comunicación, poniendo particular atención en los caminos vecinales; así mismo, debe conseguir mejorar el servicio de transporte de alimentos, que en lo posible debe integrarse con la infraestructura de almacenamiento.

Concretamente, esta política propone la intervención del Estado en la comercialización de los productos de la canasta básica, a través del fortalecimiento de un fuerte poder comprador (administrado por ENAC) y, una eficiente red de distribución de los productos de la canasta básica a cargo de ENPROVIT, estableciendo la infraestructura necesaria para garantizar el abastecimiento en el campo y la ciudad, elevando los precios a nivel del productor, y reduciendo los precios a nivel del consumidor, lo que implica reducir los márgenes de ganancia de los intermediarios. De esta manera el Estado podrá ejercer una acción reguladora con respecto al abastecimiento y los precios de los alimentos básicos. Garantizará el acceso a una porción mínima de alimentos en cantidad y calidad, en forma permanente, particularmente a aquellos grupos

de población objetivo de esta política. En esta fase debe contemplarse la posibilidad del subsidio para los alimentos de la canasta, para que sea posible que los estratos más pobres puedan acceder a dichos productos; estratos que deben ser identificados con cierta exactitud, para disminuir las fugas de alimentos para otros fines.

3.4 Fase del consumo.

El Estado debe preocuparse de proteger al consumidor a través de un plan permanente de información, utilizando los medios de comunicación colectiva para difundir programas de orientación nutricional que inclinen a la población hacia la adopción de una dieta equilibrada, de bajo costo y de alto valor nutritivo. Debe fomentar el consumo masivo de los productos de la canasta básica haciendo énfasis en la calidad nutricional y en las diferentes formas de consumo. Adicionalmente debe propiciarse el consumo de productos del mar y la sustitución de productos industriales de alto costo y bajo poder nutricional, por productos de bajo costo y de buena calidad.

Es necesario contrarrestar la tendencia hacia la reducción del periodo de lactancia hacia la alimentación de los recién nacidos con productos procesados, sucedáneos de la leche materna, defendiendo y promoviendo la lactancia natural mediante la difusión del conocimiento acerca de su conveniencia y ventajas y mediante el fomento de una adecuada alimentación y nutrición de la madre; conjuntamente con la reorientación de los programas estatales de complementación alimentaria materno infantil y el de desayunos escolares.

Paralelamente debe implementarse un sistema de información permanente de los precios vigentes, en los diferentes mercados, de los productos de temporada, de los productos de la canasta y de otros productos, de tal manera que el consumidor utilice su capacidad de razonamiento y de decisión en la adquisición de los productos de primera necesidad.

3.5 Fase de la salud y nutrición.

La defensa y el fomento de la salud de la población son esenciales para la solución de los problemas nutricionales, ya que en condiciones de mala salud, el aprovechamiento de los alimentos se ve disminuido y por lo tanto contribuye a que el problema nutricional persista. Buenos servicios de salud y la higiene del medio reducen eficazmente la mala nutrición en la medida en que previenen o combaten enfermedades que intervienen como factores coadyuvantes. Para ello, es indispensable una revisión de los planes de salud con el fin de incluir objetivos nutricionales integrados a los objetivos de salud en general; llevar a cabo acciones de prevención a través de campañas de información, programas educativos, atención en las unidades de salud y detección y tratamiento del desnutrido, tanto en los hospitales como en los hogares, así como en unidades de atención especial. Asimismo, se debe organizar campañas específicas de protección de la lactancia materna y de fomento del consumo humano de sal yodada. Por otra parte, frente a la alta prevalencia de anemias nutricionales debe ejecutarse un programa profiláctico que contemple la detección, tratamiento y seguimiento de la población anémica o con deficiencia de hierro. Paralelamente debe mantenerse un sistema de información actualizada acerca del curso de los problemas nutricionales, en la población para controlar permanentemente su evolución, frente a la implemen-

tación de programas que se supone deben modificar las prevalencias de los problemas nutricionales.

La ejecución de la política prioritaria de salud y saneamiento ambiental, que se ejecute paralelamente, tendrá sin duda efectos positivos e inmediatos, muy importantes sobre el estado nutricional de la población. El saneamiento ambiental, la dotación de agua potable y de sistemas apropiados de eliminación de excretas permitirá reducir la incidencia de infecciones gastrointestinales y de parasitosis, que también juegan un papel muy importante en la existencia del problema nutricional.

3.6 Educación nutricional.

En términos generales, la población, a todo nivel, carece de información que le permita discernir respecto a la calidad de los alimentos que consume. El sistema educativo puede y debe cumplir un papel central en relación con este problema, de ahí que, conviene que se elabore y se ponga en marcha un plan de educación nutricional por medio del cual se den a conocer las propiedades de los alimentos, a los cuales, la población puede acceder, las condiciones de una alimentación adecuada, etc. De la misma manera, se debe tratar de incidir sobre las costumbres de la población, para tratar de cambiar los hábitos inadecuados de consumo. Es preciso que se fomente la utilización de los huertos escolares como proveedores de alimentos para los estudiantes. Adicionalmente y en forma paralela habrá que confiar un papel muy importante a los medios de comunicación colectiva para que realicen campañas masivas de información al consumidor, como parte de un programa integrado de alimentación y nutrición.

ALIMENTACION,
AGRO Y AGROINDUSTRIA.

Rafael Urriola

Introducción

Este documento fue pensado en función de los nuevos requerimientos en alimentación que podrían surgir de una política redistributiva de ingresos en favor de los sectores más pobres incluyendo los actuales desempleados. La idea inicial fue estimar aunque fuese de manera aproximada- la estructura actual de la demanda de un grupo urbano tipo. Puesto que los obreros corresponden al nivel bajo-medio de la estructura de ingresos de la población urbana de Quito, su consideración referencial nos podría dar una imagen estática de la demanda futura de sectores con ingresos menores a las remuneraciones de los obreros. El ejercicio del primer capítulo consiste entonces en comparar datos históricos de largo plazo (1965 y 1986) esperando que ellos ayuden a identificar la futura estructura de la demanda de mediar políticas económicas redistributivas. En esta comparación, se demuestran, las transformaciones en los patrones de consumo alimenticio en favor de productos agroindustriales.

Simultáneamente, se consideró necesario incursionar en el aspecto de la oferta de alimentos lo que hacía inseparable analizar el sector agropecuario y el sector agroindustrial, que mantienen vínculos y relaciones que conforman una situación estructural en que juegan con fuerza los diversos matices de las relaciones económicas y sociales.

¿Quiénes podrían responder con mayor producción a esa nueva demanda? ¿En qué condiciones y con qué ayuda? Estas fueron las preguntas que motivaron la primera parte del capítulo II referida al sector agropecuario. Es necesario reconocer que, en esta perspectiva, se identificaron más problemas que soluciones lo cual no es solamente atribuible a falta de imaginación sino a la debilidad de la información disponible, la falta de estudios integrados, la escasez de metodologías apropiadas. Todos estos elementos contribuyen a conspirar contra un diseño adecuado de políticas que favorezcan la producción de alimentos.

En la segunda parte de este capítulo se plantean algunos criterios generales sobre la agroindustria. Explícitamente se evita repetir detalles que han sido expuestos en otros textos del autor y que aparecen en la bibliografía. Además de algunos antecedentes generales, se enfatiza la relación de dependencia tecnológica de la industria ecuatoriana y los problemas que ello implica para lograr objetivos básicos de la coyuntura actual: ahorrar divisas y generar empleos. En fin, al plantear el rol del sector público en el auge de la agroindustria implícitamente se está proponiendo un debate en torno a los incentivos de política económica.

En fin, en la parte final se sintetizan las conclusiones y se remarcan las sugerencias que han parecido más apropiadas para insertar el problema de la producción de alimentos en una política de reactivación con equidad. Lejos de intentar proposiciones exhaus-

tivas nos conformamos con colaborar a un diseño de política que inquieta a políticos, funcionarios e investigadores en el país.

Quiero agradecer los comentarios y contribuciones que hicieron a este documento los investigadores de CEPLAES, especialmente, José Moncada y Mercedes Prieto. Por cierto, las responsabilidades de los errores y carencias solo son del autor.

CAPITULO I

La Estructura de consumo de las familias obreras de la ciudad de Quito

Advertencias

En este primer capítulo se intentó una recopilación histórica del consumo de un estrato específico de la población de Quito: el obrero. Ello implica que cualquier inferencia en cuanto a estructura del consumo en sectores de mayores o menores ingresos puede conducir a errores de otra índole. Si se eligió este estrato fue simplemente porque se disponía de información actualizada y confiable del estrato (Naranjo-Sosa, 1987) y que además era comparable con datos referidos al mismo estrato en 1965 (INEC, 1965).

Se tomó el año 1965 porque nuestro interés era comparar la estructura de consumo antes del boom petrolero que, a nuestro juicio, permitió un fuerte auge de la industria agroalimentaria y transformaciones de los patrones generales de consumo.

Pese a que el trabajo de recopilación estadística fue hecho con gran prolijidad¹ subsisten algunos problemas metodológicos que podrían implicar cálculos diferentes. Por ejemplo, el tamaño del grupo familiar en 1965, la no consideración del consumo en alimentos fuera del hogar, los ingresos reales medios en ambas fechas, etc. En este sentido cabe hacer algunas reservas en cuanto a la homogeneidad de los estratos lo que está siendo revisado por CEPLAES. Lo que interesa para este documento es una tendencia en cuanto a la inclusión y exclusión de algunos alimentos y el rol de la agroindustria en estos cambios.

Lo que llamamos estrato obrero en 1986 es una familia en que el jefe de hogar trabaja en una empresa fabril de al menos 20 personas y en que los ingresos medios del grupo familiar es de 20.391 sucres mensuales de ese año.² En todos los casos el salario medio era superior al mínimo vital. Recuérdese que en Quito, según una encuesta del Instituto de Investigaciones de la Universidad Central, casi el 30% de la población económicamente activa (PEA) percibía ingresos inferiores a ese mínimo (IIE-UC, 1986).

El consumo de alimentos.

El Cuadro I es evidente y sugestivo en cuanto a las transformaciones ocurridas en el consumo. Siguiendo esta línea observamos en el rubro cereales y derivados que solo el arroz se ha mantenido como un producto vital del consumo de las familias obreras. Esto se confirma por ser el único alimento básico que ha aumentado la producción en los últimos años (anexo 1). En cambio, el arroz de cebada, la harina de plátano, maíz (aun si se considera el choclo como similar y que se encuentra en verduras frescas), harina de cebada y maicena han disminuido su peso en la dieta o simplemente han de-

1 Este trabajo fue realizado por Mariana Naranjo, investigadora de CEPLAES.

2 Equivalente a 152 dólares en ese momento. Este monto no incluye sueldos complementarios y otras bonificaciones. El salario mínimo legal en la época alcanzaba a 10.000 sucres.

saparecido de la misma. Estos bienes, como se sabe (salvo maicena) no son elaborados en niveles industriales de alta tecnología. Pero, los fideos, la harina de trigo y muy especialmente el pan -todos producidos por la pujante industria molinera- cobran cada vez más importancia en la dieta familiar.

Asimismo, en el subsector carnes y preparados se observa un relativo estancamiento del consumo de carne de res, la desaparición en la dieta de la carne de cordero y de cerdo y una aparición reciente del consumo de carne de pollo aunque en cantidades modestas. En principio, ello se debe a los fuertes aumentos de precios de la carne de res, a la ausencia de un interés empresarial por la crianza de porcinos y de cordero y, por el contrario, al auge en los últimos años de la industria avícola que, está íntimamente vinculado a la industria de alimentos balanceados (Urriola-Cuvi, 1986). Sigue siendo extraño, sin embargo, que los precios de una libra de carne de pollo sean superiores a los de una libra de carne de res (MAG, 1988) lo que contradice la relación de precios internacionales y la relación de costos de producción. Por esta razón, el consumo de pollo continúa a ser marginal para los grupos de bajos ingresos y manifiesta, a su vez, el carácter selectivo del mercado de esta rama.

En el sector pescado y mariscos observamos que la industria conservera ha logrado incorporarse a la demanda en una proporción mayor que el pescado fresco que, por lo demás, no se consumía en Quito en 1965 lo que obedece seguramente a las mayores dificultades de transporte de aquella época.

La situación del subsector grasas y aceites comestibles da cuenta del rol decisivo de las industrias aceiteras. Las mantecas de origen animal que fuesen elaboradas con sistemas artesanales en el pasado dieron paso a los subproductos de la moderna industria aceitera entre las que se cuentan La Favorita, Ales, Danec que se encuentran en los primeros lugares de ventas industriales del país. En este rubro la agroindustria de gran escala desplaza absolutamente a los sustitutos artesanales de antaño.

CUADRO 1 .
Hoja de balance de alimentos del estrato obrero industrial de la ciudad de
Quito
1965 y 1986
Cantidad promedio diaria consumida por familia

Alimentos y bebidas	Import. dentro del subgrupo		Calorías		Proteínas	
	1965	1986	1965	1986	1965	1986
TOTAL GENERAL			4.723,5	9.169,95	139,6	248,16
CEREALES Y DERIVADOS	100,0	100,0	1.719,4	4.207,62	43,2	103,68
Arroz	27,20	43,99	726,5	2.415,50	12,9	43,13
Arroz de cebada	2,68	0,18	93,6	31,27	2,5	0,18

Alimentos y bebidas	Import. dentro del subgrupo		Calorías		Proteínas	
	1965	1986	1965	1986	1965	1986
Avena	4,98	5,53	52,2	261,81	1,6	8,25
Fideo	8,81	8,40	109,3	374,96	4,3	14,61
Harina de cebada	4,21	-	167,1	-	4,1	-
Harina de trigo	1,92	2,14	32,7	40,90	1,0	4,29
Harina de plátano	0,77	-	13,8	-	0,2	-
Maicena	1,92	-	32,2	-	0,0	-
Maíz	4,21	-	59,5	-	1,5	-
Pan	43,30	39,76	432,5	979,91	15,1	33,22
CARNE Y PREPARACION						
Carne de res con hueso	5,00	4,01	3,4	16,35	0,7	3,24
Carne de res sin hueso	80,63	94,98	102,0	116,73	20,2	23,13
Carne de cordero	1,25	-	2,7	-	0,4	-
Carne de cerdo	13,12	-	35,5	-	1,9	-
Carne de pollo	-	1,01	-	19,68	-	1,34
PESCADO Y MARISCOS						
Corvina	-	43,90	-	10,35	-	2,37
Atún enlatado	-	46,35	-	30,19	-	2,38
Sardina enlatada	-	9,75	-	21,08	-	1,98
GRASAS Y ACEITES COMESTIBLES						
Aceite vegetal	-	1,66	-	12,45	-	0,00
Manteca de cerdo	100,00	-	204,5	-	0,00	0,00
Manteca vegetal	-	98,34	-	749,70	-	0,00
LECHE, PRODUCTOS LACTEOS Y HUEVOS						
Huevo de gallina	16,67	18,43	18,2	86,17	1,4	6,54
Leche fresca	64,81	81,19	425,6	487,10	22,4	25,59
Mantequilla	8,64	-	34,1	-	0,0	-
Queso	9,88	0,38	20,9	10,95	2,0	0,94
VERDURAS FRESCAS						
Acelga	-	4,08	-	16,79	-	1,55
Arveja tierna	-	8,82	-	42,17	-	2,72
Cebolla blanca	26,41	25,80	30,4	21,47	-	0,63
Cebolla colorada	13,21	11,61	7,1	23,35	-	1,73
Coliflor	-	0,21	-	1,08	-	0,10
Col de seda	39,62	0,64	24,8	1,77	-	0,09
Choclo	-	0,21	-	5,94	-	0,14

Alimentos y bebidas	Import. dentro del subgrupo		Calorías		Proteínas	
	1965	1986	1965	1986	1965	1986
Fréjol tierno	13,21	11,61	14,5	65,03	-	4,25
Haba tierna	-	8,81	-	116,66	-	5,88
Lechuga	-	2,58	-	2,10	-	0,13
Nabo	-	2,58	-	9,59	-	1,37
Pimiento	-	1,50	-	2,80	-	0,09
Tomate riñón	7,55	20,48	3,7	16,35	0,1	0,60
Vainita	-	1,07	-	7,54	-	0,46
TUBERCULOS Y DERIVADOS						
Meloco	-	0,36	-	4,09	-	0,08
Papas	96,25	95,85	197,8	566,23	5,3	15,26
Remolacha	-	0,31	-	1,86	-	0,06
Yuca	3,75	2,87	16,2	25,79	0,1	0,10
Zanahoria amarilla	-	0,61	-	3,31	-	0,05
LEGUMINOSAS Y DERIVADOS						
Harina de haba	13,04	-	48,6	-	3,3	-
Lenteja	86,96	100,0	91,4	30,54	6,2	2,08
FRUTAS FRESCAS						
Mora	-	0,86	-	4,54	-	0,11
Naranja	18,18	4,34	17,6	9,93	0,4	0,13
Naranja	18,18	-	11,6	-	0,3	-
Limón	12,73	-	2,4	-	0,1	-
Guineo	38,18	78,26	110,1	180,48	1,4	2,25
Plátanos	12,73	16,54	120,3	112,14	0,8	0,71
AZUCAR, SAL Y CONDIMENTOS						
Achiote	-	4,21	-	5,22	-	0,15
Ajinomoto	-	2,48	-	0,24	-	0,00
Ajo	-	0,49	-	0,70	-	0,01
Azúcar	57,32	76,29	507,6	1737,00	0,0	0,00
Caldo rico	-	0,49	-	0,59	-	0,01
Comino	-	0,24	-	1,03	-	0,05
Cubo maggi	-	1,23	-	0,59	-	0,01
Culantro y perejil	-	0,24	-	0,68	-	0,07
Panela	21,94	-	442,0	-	0,8	-
Pimienta	-	0,24	-	0,36	-	0,01
Sal en grano	8,54	-	311,8	-	16,1	-
Sal refinada	12,20	12,36	133,6	234,39	6,9	31,17
Sabora	-	1,73	-	0,39	-	0,00

Alimentos y bebidas	Import. dentro del subgrupo		Calorías		Proteínas	
	1965	1986	1965	1986	1965	1986
CAFE, TE Y						
BEBIDAS GASEOSAS	100,00	100,00	65,7	62,85	2,1	2,05
Agua mineral	-	0,56	-	0,00	-	0,00
Café sólido	55,13	22,47	49,4	56,57	1,6	1,85
Café soluble	-	2,80	-	6,28	-	0,20
Chocolate	8,97	-	16,3	-	0,5	-
Cola (tienda) ⁽¹⁾	12,82	66,01	-	-	-	-
Fresco solo ⁽¹⁾	-	8,16	-	-	-	-
Cerveza consumida fuera fuera del hogar ⁽¹⁾	23,08	-	-	-	-	-
ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS FUERA DEL HOGAR						
Gaseosa	0,00	100,00	-	85,99	-	2,87
Ron Caney	-	7,80	-	-	-	-
Ron Castillo	-	12,04	-	-	-	-
Trópico	-	3,58	-	-	-	-
Cerveza (Salón)	-	18,55	-	-	-	-
Ceviche	-	24,95	-	-	-	-
Chucchucaras	-	1,41	-	0,28	-	0,04
Fritada	-	1,41	-	2,59	-	0,04
Guatita	-	10,20	-	13,67	-	0,74
Hot-dog	-	2,06	-	1,57	-	0,11
Huevo duro	-	0,65	-	0,19	-	0,02
Menudo	-	0,43	-	2,05	-	0,15
Mote	-	2,28	-	2,47	-	0,32
Papas fritas	-	2,82	-	42,68	-	0,83
Plátano	-	0,76	-	1,38	-	0,02
Pastas	-	0,11	-	0,54	-	0,00
Sánduche de queso	-	1,19	-	3,70	-	0,07
Sánduche de carne	-	1,84	-	4,80	-	0,15
Salchipapas	-	1,74	-	2,97	-	0,09
Almuerzo	-	1,52	-	2,03	-	0,09
	-	4,66	-	5,17	-	0,20

(1) Son artículos que no constan en la tabla de Composición de Alimentos, para el cálculo de su valor calórico-protéico; tampoco aparecen artículos similares como referente.

* Artículos que desaparecen de la dieta familiar en 1986.

Fuente: INEC. Índice de Precios al Consumidor, Volumen VIII. Quito, 1965. Metodología del Índice de Precios al Consumidor 1953. INEN. Catálogo de Normas Técnicas Ecuatorianas, Departamento de Normalización (Para la densidad promedio de los productos).

ININMS. Tabla de Composición de Alimentos Ecuatorianos. Quito, 1965. Tabla de Porciones Normales de Alimentos y Asesoramiento. Leda. Suma Lucía Valle-Nutricionista Dietética del ININMS del Ministerio de Salud Pública.

Naranjo, M. y Sosa, M. "Situación de la estructura de consumo de las familias obreras de Quito 1986". Tesis de grado, Universidad Central.

Elaboración: Mariana Naranjo

En productos lácteos y huevos se expresa también una situación que es de manejo común. Las industrias lácteas han segmentado el mercado de tal modo que los elaborados, no sujetos a control de precios, pasan a ser orientados hacia el consumo de los grupos de mayores ingresos y tienden a desaparecer de la dieta obrera (mantequilla y queso).

En el subsector verduras frescas se destaca la aparición de una gran cantidad de hortalizas no registradas en 1965. Si bien esto no compromete a la agroindustria está marcando aspectos de las transformaciones agrarias que se analizan posteriormente. Por su parte, el subsector de tubérculos, en que se destaca el notable crecimiento del consumo de papas está relacionado con los efectos generales en las transformaciones de los patrones de consumo, especialmente, por la cadena de "comida al paso" que incluye papas y que tienden a influir en el consumo de los hogares.

El rol de las leguminosas, si bien nunca fue significativo permite inferir que su tendencia es a desaparecer de la canasta básica que se comenta y en frutas frescas, hay una situación de estancamiento en el consumo.

En el caso del subsector azúcar, sal y condimentos aparece, en primer lugar, un número importante de nuevos productos, en su mayoría de elaborados industriales y, por otra parte, un desplazamiento de los productos artesanales (panela y sal en grano) por productos de elaboración industrial: azúcar y sal refinada, respectivamente.

Conclusiones

Es obvio que el sector agroalimentario industrial está presidiendo los patrones de consumo urbano en el país. Así también, los productos agrícolas en expansión (arroz, papas y hortalizas) han sido objeto de políticas favorables de crédito, de asistencia técnica y/o de la presencia de un sector agrícola de tipo empresarial.

En el caso de bienes sustitutos, cuando surge la producción de empresas con alta composición de capital tiende a eliminar el consumo de los bienes producidos de manera tradicional en unidades artesanales.

De este examen descriptivo de la estructura de consumo surgen diversas preguntas que motivan a un análisis más profundo de la situación de la alimentación:

1. ¿Con qué argumentos ha logrado la agroindustria imponer sus patrones de consumo y consecuentemente, desplazar otros bienes?

Usualmente, si se confía en algún grado de racionalidad del consumidor, es necesario referirse a los precios relativos. Si así fuese, tendríamos que concluir que los costos de producción de bienes agroindustriales, de los cuales forman parte los productos agropecuarios, son menores que los sustitutos que producirían las unidades campesinas. Luego, se tendría que aceptar que los menores costos relativos de la mano de obra campesina no son parte decisiva en la estructura de costos y, consecuentemente, que la innovación tecnológica en la cadena agro e industria más que compensa la existencia abundante de mano de obra barata. Por cierto, estamos refiriéndonos a criterios de rentabilidad privada y no social.

Ahora bien, es fácil aceptar que la producción industrial concita ventajas en cuanto a economías de escala y canales de abastecimiento y distribución, pero, sigue presente la duda en cuanto a la relación costos tecnológicos o del capital versus costos de la mano de obra. Nuestra hipótesis es que la intervención estatal ha cambiado los precios relativos de los factores y ha tornado insostenible la producción campesina.

En efecto, en la década de los 70 disminuyó la proporción del crédito otorgado al sector agropecuario (Abril, 1985) pero, de éste se aseguran montos crecientes a la producción de insumos agroindustriales (BNF, s/f) y todo ello a tasas de interés real negativas. En segundo lugar, la sobrevaloración de la moneda nacional expresada por un tipo de cambio fijo durante más de 10 años favorecía la importación de maquinarias a lo cual se agrega las liberaciones arancelarias para este tipo de adquisiciones. Adicionalmente, se establecieron tipos de cambio preferenciales para algunos bienes como el trigo. Por último, o se favoreció la investigación tecnológica en los insumos agroindustriales o, al menos, no se intentó investigar en productos tradicionales. Es decir, mientras unos eran sujetos de atenciones y favores, otros quedaban a la deriva lo que tendería, finalmente, a consolidar una nueva estructura de precios relativos, no necesariamente similar a la inicial. De esta síntesis surge una segunda pregunta.

2. ¿Es esta tendencia modificable y/o conveniente para el Ecuador?

La argumentación neoclásica sostiene que el mejor uso de recursos -entiéndase lo más conveniente para un país- esta asignado por el mercado en tanto la competencia permite disminuir costos y precios. En este sentido, la elección de técnicas, es un elemento que se decide en función de los costos de los factores, por cierto, ello contempla los costos a precios reales sea en moneda nacional o divisas. Las transformaciones, por ejemplo, del tipo de cambio, conlleva una variación de los costos de producción favoreciendo la implantación de tecnologías poco intensivas en bienes importados. En definitiva, el mercado decide lo conveniente y lo modificable.

Al menos, podemos plantear algunas restricciones a los supuestos implícitos en esta visión.

a) Se supone competencia perfecta, es decir, la incapacidad de traspasar mecánicamente costos a precios, lo que sucede en mercados oligopólicos. Puesto que hay indicios suficientes para identificar la estructura industrial ecuatoriana como oligopólica los efectos de costos de producción pueden tener, durante un período largo, un impacto inflacionario más que resultados sobre uso de tecnologías más adecuadas a los precios relativos de los factores.

b) Se supone una gran flexibilidad de las empresas para adoptar matrices tecnológicas alternativas que, además, parecieran estar disponibles fácilmente en el mercado. También hay indicios reveladores en cuanto a los escasos márgenes para reemplazar tecnologías. De una parte, por la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos y, de otra parte, por la ausencia de un proceso de sustitución de importaciones basado en creación-adaptación de tecnologías en función de un mejor uso de los recursos nacionales disponibles.

De lo anterior se desprende que, en las condiciones actuales, el mercado tenderá a

acentuar el carácter excluyente del funcionamiento agroindustrial. Excluyente, en cuanto a su capacidad para generar puestos de trabajo y en cuanto a la posibilidad de masificar el consumo de sus productos a causa del aumento de precios (característica que surge con la crisis).

De manera esquemática, en época de auge y mejoras relativas en la distribución de ingresos en favor de algunas capas de los grupos más pobres, la agroindustria amplía sus mercados, reduce costos y precios relativos desplazando una fracción del consumo tradicional. En época de crisis, reorienta la producción ya sea despreciando el mercado de bajos ingresos o creando productos de inferior calidad para este segmento.³ Es decir, aunque pierde capacidad de competencia por la vía precios, genera nuevos mecanismos para mantener mercados o, al menos, evitar pérdidas significativas de él.

Esta dinámica significa una inversión de roles. Ahora, la producción artesanal alternativa o sustitutiva debe enfrentarse a hábitos de consumo que han sido calculadamente impuestos por la agroindustria. Si bien, podría suponerse, que logra costos de producción inferiores a los del sector industrial por la diferente composición orgánica, éstos no se traducen en competencia, en sentido estricto, con la industria por las siguientes razones:

1) La producción artesanal en ciertos casos no existe o bien ocupa un lugar pequeño del mercado, 2) hay factores estructurales, que permiten suponer que, en las condiciones actuales, es difícil que la pequeña industria aumente significativamente la producción por la falta de crédito, los deficientes canales de abastecimiento de insumos y comercialización de productos, la capacitación débil en lo técnico y de la mano de obra, restricciones de liquidez y capital propio, etc. En concreto, para que las pequeñas unidades económicas tengan capacidad de transformar los mecanismos oligopólicos de fijación de precios tendrían que tener, aunque fuese una capacidad potencial, de cubrir segmentos crecientes del mercado.

En resumen, la estructura productiva actual *es difícilmente modificable* pero, a la vez, se ha mostrado que está lejos de ser conveniente.

Lo conveniente está signado de convicciones ideológicas que intentaremos expresamente eludir en este documento. A nuestro juicio, hay tres objetivos claves en el Ecuador para una política de reactivación compatible con los principios generales del gobierno que asumirá en agosto de 1988: ahorro de divisas, generación de empleos y distribución de ingresos en favor de los grupos más pobres de la sociedad. Si esto es "lo conveniente" el funcionamiento de la agroindustria bajo los determinantes del libre juego de oferta y demanda se alejaría de dichos objetivos. Ello insinúa la necesidad de una activa participación estatal tendiente a neutralizar los oligopolios y a fomentar el desarrollo de alternativas factibles en unidades que cumplirían mejor los objetivos planteados.

3 Es notable como las industrias aceiteras han lanzado amplias campañas publicitarias en favor de la manteca producida por ellos mismos que compite con el aceite pero éste se hace poco accesible en la actualidad por el aumento del precio.

CAPITULO II

Las necesidades de una política de reactivación: Ecuador 1988

En el primer capítulo de este documento vimos que la problemática descrita hace inseparable la alimentación, el agro y la agroindustria. Ello abre nuevas perspectivas en el campo metodológico y exige mayor precisión en la articulación de las políticas sectoriales.

En este capítulo se intenta una recopilación de la información disponible y de las premisas teóricas relativamente aceptadas en cada sector. A partir de estos datos se configuran líneas metodológicas de investigación e intervención pública que apuntan a los objetivos de reactivación sectorial.

A. La necesidad de reflexionar sobre la cuestión agraria

En el Ecuador, el estudio sobre la cuestión agropecuaria tendió a perder importancia en el transcurso de los años 80. Para ello convergieron múltiples razones que no es del caso analizar. Sin embargo, en la actualidad hay motivos más que suficientes para reiniciar el debate. Entre los fundamentales se pueden destacar los siguientes:

1. La reestructuración de la producción agropecuaria cuyo elemento crítico es la disminución de la producción de alimentos básicos (ver anexo 1).
2. El escaso éxito de una estrategia de desarrollo basada en la manufactura y que debería "arrastrar" la modernización del agro. En efecto, la modernización ha sido parcial y heterogénea tomando principalmente a bienes agroindustriales y de exportación.
3. Una situación de creciente pobreza en sectores urbanos y rurales de la población que hacen pensar que, cualquier política de reactivación basada en mejoramiento de ingresos de los grupos más pobres, tendrá efectos inmediatos en la demanda de ciertos bienes agropecuarios.⁴ Esta situación obliga a un conocimiento preciso de quiénes y cómo ofrecerán los productos en el mercado.

Los diagnósticos y las estadísticas agropecuarias han sido profusos y elocuentes -respectivamente- para demostrar la crisis del sector. Sin embargo, en el plano analítico o teórico persisten dudas e inquietudes que pasan a tener un rol relevante cuando se plantean, especialmente, políticas de desarrollo o criterios de selectividad en cuanto a los incentivos de fomento agropecuario. Por ejemplo ¿Cuál es la tipología posible de las Unidades de producción agropecuarias (UPA) en cuanto a potencialidad productiva, tamaño, incorporación tecnológica, vocación histórica, acumulación, etc.? ¿Qué elementos de diferenciación por zonas, regiones y/o pisos ecológicos pueden hacerse en el país? ¿Qué estratos de la madeja social agraria pueden ser determinados como prioritarios?

4 En términos generales esta parece ser la idea del gobierno que asumirá en el país en agosto de 1988.

Ciertamente, algunos de estos aspectos han sido desarrollados en estudios sobre el sector como la tipología de Chiriboga (1985) o algunos programas específicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para regionalización agraria y aun los estudios de ORSTOM de mediados del pasado decenio.

La idea de tipología debiera poder responder a la viabilidad de ciertas formas productivas en función del tipo de producto, la situación ecológica, (incluyendo riego) la distancia a los mercados de consumo y la red vial y de comunicaciones. Una combinación determinada de estas variables puede, por ejemplo, hacer rentable una hectárea de hortalizas en las mediaciones de Quito que cuenta con las mejores formas de comunicación. Sin embargo, si los costos de transporte aumentan por la distancia y dificultad de acceso puede, inmediatamente, provocarse un cambio en los indicadores reales de rentabilidad. También la existencia de riego es un criterio fundamental para la elección de cultivos alternativos. En fin, en la región amazónica, más pobre ecológicamente, se estima que 50 ha. es un mínimo de subsistencia al menos en opinión de los colonos actuales.

En definitiva, la tipología reclamada debiera dar primeramente indicios de productividad por hectárea según los criterios expuestos. Pero, esto no es suficiente ya que la presencia de capital transforma los rendimientos los que, tendencialmente, aumentan en mayor proporción que los costos de producción. En consecuencia, un segundo nivel de la tipología requeriría ordenar unidades según el nivel de tecnificación. El propio Banco Nacional de Fomento (BNF) señala tres categorías: tradicional, semi-tecnificado y tecnificado. Las cifras ahí mencionadas permitirían suponer que entre los tres niveles hay una tendencia creciente en rendimiento y en costos de producción; que la curva de uso de mano de obra es más bien convexa y que; la adopción de tecnología, en muchos casos, está vinculada a los rendimientos de escala que permitan amortizar adecuadamente la maquinaria, es decir, a tamaños mínimos de las UPA.

En el país se registran en las estadísticas 95 cultivos que ocupan cerca de 1'750.000 ha. De ellos solo 7 ocupan el 78% de la superficie (arroz 9%; maíz duro 10%; banano 4%; plátano 4%; cacao 17%; café 25%; caña 5%).⁵ En una reflexión rápida surge la idea de que, si se aumentaran los rendimientos solo en 10% en estos productos, se "liberarían" cerca de 150.00 ha. y que el uso de mano de obra no se vería afectado, al menos en los esquemas semi-tecnificados que, requieren, en general, más jornales que los sistemas tradicionales de producción. Por otro lado, los diferenciales de productividad según tipo de tecnología son de una gran variabilidad y pueden llegar a más de 100% como en el caso del trigo. (BNF, varios años). Es decir, no se trata de innovaciones que exijan grandes, complicadas y costosas investigaciones sino de difusión de tecnología existente y que es aplicada regularmente en el agro ecuatoriano.

En parte, el retraso tecnológico de las unidades más pobres se debe a la total carencia de dinero para incorporar semillas mejoradas, abonos u otros químicos elementales

5 En ciertos casos puede haber duplicación de cifras como en el plátano que sirve de sombra al cacao pero ello también está duplicado en el hectareaje total de superficie.

pese a que los costos de producción por hectárea en muchos casos (trigo, cebada, maíz suave y duro, etc.) no alcanzan ni a 50 dólares.⁶

En consecuencia, la heterogeneidad estructural y el círculo de pobreza que la acompaña está determinado por la ausencia de excedentes para incorporar la tecnología presente en el mercado. En la medida que la fuente primaria de excedentes es directamente proporcional a la cantidad de tierras aptas para el cultivo es evidente que, en la lógica del minifundio, no hay posibilidades de ruptura de las formas actuales de producción.

En fin, otro elemento decisivo para la configuración de una tipología de unidades “viables económicamente” en el agro, es la estructura de precios relativos que tiene como componentes clave el precio de mano de obra campesina y los precios relativos de los bienes agrícolas en comparación a los bienes manufacturados (incluyendo insumos) y los servicios. El primer elemento interviene principalmente sobre los costos de producción y, el segundo, sobre los márgenes de rentabilidad y, ambos de manera simultánea, sobre la distribución funcional del ingreso entre sector agrario versus resto de la economía nacional. En particular, un mejoramiento de los precios agrícolas puede hacer rentable la producción en unidades de pequeño tamaño que en otras condiciones quedarían descartadas.

En resumen, para comprender la dinámica agropecuaria de estos últimos años y el rol de la agroindustria en estas transformaciones es necesario considerar:

1. Una tipología estructural que contenga:

- a) Tamaño de la propiedad.
- b) Condiciones ecológicas y riego.
- c) Relación con los mercados.
- d) Vías de comunicación.

De esta tipología resultan unidades con y sin capacidad de generar excedentes. Cuando ellos existen se viabiliza el cambio técnico y, por tanto, mejoran los rendimientos y la rentabilidad. Sin embargo, esta lógica estructural puede ser transformada a través de dos vías que si bien son autónomas teóricamente están presentes de manera simultánea en la toma de decisiones de los agentes económicos.

Por una parte, la presencia de un circuito general del capital que permite la atracción de excedentes de otros sectores de la economía. De esta misma manera operan los créditos de organismos públicos o privados y la asistencia técnica.

Para avanzar en esta perspectiva -como se imagina el lector que conoce la realidad nacional- es necesaria una investigación de largo aliento y, de manera ideal, la reali-

6 En esta evaluación no consideramos los costos de mano de obra que suponemos disponibles en las unidades campesinas que estamos aludiendo.

zación de un nuevo Censo Agropecuario que actualice los datos de 1974. Sin embargo, a manera de hipótesis y sobre la base de abundante información parcial adelantamos algunas ideas que estimamos útiles para el debate actual sobre realidad agraria.

Algunas hipótesis para avanzar en la definición de políticas agropecuarias.

1. La mayoría de las pequeñas unidades campesinas -de hasta 2 hectáreas- que comprendían en 1974 el 43% de las UPA (217.780 propietarios) y el 2.2% de la superficie, no encuentran alternativas económicas viables para producir un ingreso familiar mínimo de subsistencia. Ya en esa fecha, el promedio monetario neto del ingreso agrícola (incluyendo la evaluación del autoconsumo) era de 22% del total de ingresos netos en las unidades de hasta 1 ha. es decir, el 78% de los ingresos provienen de trabajos fuera de la finca (Commander y Peeck, 1986). Esta situación puede haberse deteriorado aún más por la disminución de los precios relativos de los productos básicos que producen estas unidades. Por otra parte, en estas UPA se ha persistido en las explotaciones de tipo tradicional con escasa introducción de tecnología (ver diagnósticos actuales de los DRI Salcedo, Cañar, Quimiag-Penipe, etc.). Además, estas unidades no son susceptibles de crédito formal privado; los organismos públicos son altamente insuficientes en sus préstamos. El Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) en siete años (1978 a 1984) ha atendido con créditos a 63.000 familias con 48.000 ha. de cultivo y en la compra de 13.696 cabezas de ganado (FODERUMA, 1984). Es decir, cerca del 4% anual de la población potencialmente necesitada de este tipo de ayuda.

La existencia de este segmento de parcelas inferiores a una hectárea, que involucra el 40% de la población rural, constituye por lo tanto el elemento primario a tenerse en cuenta en el diseño y la ejecución de una estrategia de desarrollo agropecuario y global distinta. Se trata de un numeroso grupo de campesinos y trabajadores agrícolas que siguen empobreciéndose cada vez más, con ingresos que están generalmente por debajo del salario mínimo vital, que soporta jornadas de trabajo verdaderamente extenuantes, que, no tienen acceso a servicios esenciales y sus pequeñas parcelas están sometidas a un proceso de persistente deterioro ecológico. Debido a la insuficiencia de ingresos y la ausencia de apoyo estatal, este grupo de campesinos se ha visto obligado a destinar un alto porcentaje de su producción al auto consumo y, de seguir las cosas como hasta ahora, nada raro puede resultar constatar que ellos puedan más adelante dedicarse a nuevas alternativas productivas como la siembra de estupefacientes, conforme ya ha ocurrido en otros países.

En definitiva, con la excepción de pequeñas unidades en los valles más inmediatos a las grandes urbes (por ejemplo, la zona de Tumbaco en Quito) y que, en un contexto de manejo empresarial se orientan principalmente a la producción de hortalizas o frutas (Tungurahua) y, de manera menos segura, los productores de ajo de algunas laderas andinas del Chimborazo, no hemos registrado viabilidad económica estable en otras regiones o productos para estos tamaños de UPA.

2. La inviabilidad económica de las pequeñas unidades es causa fundamental del abandono de los cultivos, de las migraciones temporales y definitivas y del uso de las escasas tierras en actividades pecuarias. En un estudio sobre la región de Salcedo se estableció que más del 50% de los ingresos en las UPA de hasta 2 ha. eran obtenidas por trabajos realizados fuera de la finca. El monto total de los ingresos iba aumentando en

correlación con el tamaño de las UPA (cuadro 2) y desde las unidades de 10 ha. ya no se registraban ingresos provenientes de actividades fuera de la finca. (SEDRI-MAG-IICA, 1981). La importancia relativa que tienen los pastos y el ganado, incluso en las pequeñas propiedades, no necesariamente significa que de ellos obtenga mayores ingresos. Esto parece responder más bien a relaciones sociales que conllevan a un menor uso de mano de obra, al ausentismo gradual de los propietarios, la facilidad en el manejo de la UPA y un menor riesgo asociado a la producción pecuaria en relación a la agrícola (CONADE, 1988).

En este mismo estudio de CONADE que incluye 3 zonas del país se establece también que la migración está fundamentalmente asociada al tamaño de las UPA y la existencia de riego, es decir, a la idea básica de superficies cultivables reales.

En consecuencia, en la medida que se ha asistido a una suerte de especialización productiva según tamaño de las UPA, (Chiriboga, 1984) el deterioro de los precios relativos de los bienes agrícolas, la hiperparcelación de las fincas por herencia y los efectos generales de la modernización que tienden a cambiar las pautas de consumo aun en zonas rurales, hacen aumentar el sesgo entre necesidades de consumo e ingresos. Por lo tanto, en esas unidades la demanda por crédito con fines pecuarios ha aumentado enormemente. En la década de los 70 el 44% del crédito del BNF otorgado a fincas de 1 a 5 ha. se dedicó a ganadería (Commander y Peeck, 1986). Esto promueve el trabajo fuera de la finca.

3. En concordancia con lo expuesto anteriormente tendemos a suponer que se ha producido un deterioro en la capacidad de producción de alimentos que integran la canasta básica por parte de las pequeñas unidades. Dicho de otro modo, una política de reactivación que implique un aumento de la demanda de alimentos, ejercería una escasa repercusión sobre este tipo de fincas. En el cuadro siguiente se ha incluido todos los productos agrícolas que figuraban o figuran en la canasta básica de los últimos quince años y que son consumidos directamente, es decir, en esta parte expresamente se han excluido los productos procesados.

En una visión rápida se observa que solo en algunos productos la importancia como oferentes potenciales de las unidades de hasta 5 ha. es significativa y decisiva. Sin embargo, el rol con respecto al mercado es definitivamente menor si se considera que el 41% de la producción en las UPA de hasta 1 ha. está destinado autoconsumo; el 28% en las UPA de 1 a 5 ha.; el 18% en las de 20 a 50 ha. y cerca del 1% en UPA de superior tamaño. (Censo de 1974).

No cabe duda que la distribución de autoconsumo no es proporcional por producto pero sería lógico esperar que en algunos bienes con mayor intensidad de consumo, tanto urbano como rural, su capacidad de oferta sea prácticamente insignificante (arroz, maíz, cebada, trigo) en cambio en la producción de tomates, cebollas, lechugas, arvejas, papas es posible que una fracción mayor se destine al mercado.

Además, si consideramos que en estas UPA se ha introducido ganadería y no se han hecho innovaciones tecnológicas es posible que en la actualidad su peso en la producción agrícola haya disminuido aún más.

CUADRO 2
Ingreso neto anual agropecuario por tamaño UPA
(Suces 1980)

Tamaño (Has)	No. UPAS	Sup X	Ingreso por UPA			\$USA	Ingresos		Porcentajes	
			Agrícola	Pecuario	Total		Por (Ha)	Totales	Agrícola	Pecuario
0 - 0,9	1.021	0,5	4.864	3.618	8.482	339,3	16.964	8.660.122	57,3	42,7
1 - 1,9	560	1,4	5.636	4.813	10.449	417,9	7.463	5.851.440	53,9	46,1
2 - 4,9	650	3,0	20.464	6.632	27.096	1.083,8	9.032	17.612.400	75,5	24,5
5 - 9,9	181	6,8	18.345	10.127	28.472	1.138,8	4.187	5.153.432	64,4	35,6
10 - 19,9	70	13,5	25.154	11.233	36.387	1.455,4	2.695	2.547.090	69,1	30,9
TOTAL	4.964	2,8	5.374	2.647	8.022	320,9	2.865	39.824.484	67,0	33,0

Fuente: SEDRI, MAG, IICA, Diagnóstico DRI-QUIMIAG PENIPE, Quito, 1980.

Elaboración: CONADE, Dirección de Población, 1987.

CUADRO 3
Proporción de producción agrícola nacional
según tamaño de las UPA (Censo 1974)
Tamaño UPA (ha)

Producto	0-2	2-5	5-20	20-50	50-100	+100	Tm
Limón	5.2	9.6	17.8	15.9	6.7	44.8	2.630
Naranja	1.8	7.0	22.7	22.9	10.8	34.8	70.681
Plátano	1.8	6.4	22.5	31.5	24.0	13.9	722.649
Arroz invierno	7.3	12.7	18.7	15.1	9.6	36.6	166.123
Arroz verano	9.4	19.7	17.7	8.7	6.6	37.9	181.617
Cebada	13.1	26.7	28.1	4.8	3.9	23.4	63.219
Maíz suave	26.6	25.9	24.2	7.5	4.4	11.4	79.688
Lenteja	6.7	16.4	24.9	10.8	6.0	35.1	1.645
Meloco	10.8	14.7	57.8	5.9	2.6	8.2	1.848
Papas	11.1	22.7	26.6	8.8	4.9	25.9	364.838
Yuca	6.4	14.3	24.8	21.2	20.1	13.2	136.794
Ajo	22.1	32.9	34.5	3.8	1.5	5.2	1.761
Arveja tierna	31.6	24.0	21.7	6.8	4.7	11.1	3.316
Cebolla, col y	18.5	40.1	33.1	4.5	1.1	2.7	50.508
Col	34.5	36.9	15.7	6.1	2.2	4.6	24.407
Fréjol tierno	25.0	19.6	21.4	12.3	7.5	14.1	3.292
Haba tierna	21.2	31.2	29.0	8.2	3.0	7.4	8.129
Lechuga	34.3	51.2	10.0	2.0	0.4	2.1	4.824
Tomate	14.0	20.0	21.4	10.4	14.1	20.1	21.819

Fuente: INEC. Censo Agropecuario Nacional, 1974.

4. Hay indicios de que el rol fundamental en el abastecimiento interno de alimentos lo ejercen las unidades de 5 a 20 ha. Para ello nos remitimos al cuadro anterior. Por otra parte suponemos que en ellas el proceso de tecnificación ha sido más lento, es decir, se podrían mejorar los rendimientos sin que la mecanización sea tan intensiva como para tener efectos negativos sobre el uso de mano de obra. En definitiva, siempre a manera de hipótesis, este estrato (5 a 20 ha.) desprovisto de acceso al crédito y con excedentes rudimentarios podría tener el mayor potencial en términos de cubrir la demanda interna de alimentos.

5. Las UPA de mayor extensión han sido copadas por cultivos permanentes y de ciclo corto de uso industrial, y por la actividad ganadera que se vincula también a la industria

láctea y de cárnicos. En las fincas de mayor tamaño se ha concentrado el proceso de modernización, de cambio tecnológico y la transformación del patrón de cultivos en favor de los productos agropecuarios más rentables.

Esta situación se puede apreciar en el cuadro siguiente:

CUADRO 4
Proporción de producción según tamaño de las UPA (1974)

Productos	0-2	2-5	5-20	20-50	50-100	+100	Tm
Abacá	-	-	0.4	7.4	22.9	69.3	18.418
Cacao	1.1	5.2	21.0	23.4	15.2	34.0	55.326
Café	4.2	12.4	31.8	24.5	12.5	14.5	201.176
Palma africana	-	-	0.2	2.0	7.6	90.0	35.677
Té	-	0.3	28.7	23.5	17.1	30.3	3.437
Maíz duro	6.2	11.7	22.0	21.3	15.4	23.4	104.076
Trigo	8.9	17.8	22.6	7.7	5.6	37.4	37.389
Ganado $\frac{1}{2}$ vacuno	8.6	8.7	14.4	14.0	12.7	41.6	2499.095

$\frac{1}{2}$ / No. de cabezas

Fuente: INEC II Censo Agropecuario 1974.

En este cuadro se ha dejado de lado la producción de soya-insumo fundamental para la industria de balanceados -casi inexistente para esa época. Sin embargo, en 1983, el 75% de la producción se hacía en UPA de más de 50 ha. (Cuvi-Urriola, 1985).

Ahora bien, para entender esta especialización general que hemos querido insinuar en estas páginas es necesario salir del marco específico de la situación agropecuaria y remitirse a la dinámica general del proceso de desarrollo del capitalismo en el Ecuador. Pero antes es necesario analizar a la propia agroindustria.

B. La Situación de la Agroindustria.

Antecedentes Generales

Al mismo tiempo que se señaló la disminución en la producción de alimentos básicos se verifica un aumento de la producción de insumos agropecuarios para la agroindustria especialmente maíz duro, palma, soya lo que es coherente con las transformaciones en las pautas de consumo explicitadas en el primer capítulo (ver anexo 1).

El sector manufacturero agroindustrial alimenticio compuesto por las ramas 09 a 12 (ver cuadro 5), al igual que el conjunto de la manufactura, tuvo una expansión significativa a principios de los 70 como resultado de los efectos distributivos -aumento de la demanda agregada- generado por las exportaciones petroleras.

CUADRO 5
Expansión de la oferta del sector agroindustrial
PERIODOS
%

Período/Rama	09	10	11	12	Manufactura
1972-1976	28	58	3	70	68
1977-1981	34	17	17	16	25
1982-1986	22	-6	-1	7	-3

09 = carnes y pescado elaborado

10 = cereales y panadería

11 = azúcar

12 = productos alimenticios diversos

Fuente: BCE. Cuentas Nacionales. Varios años.

En realidad, la crisis provocó una recesión generalizada en la economía y, algunas ramas pudieron resistir mejor a la recesión por el componente exportador de su producción (pescados elaborados en el primer caso⁷ y, café y cacao elaborados en el segundo).

De manera simple al comparar la producción agroindustrial con la del total del sector manufacturero se podría establecer el cuadro siguiente:

CUADRO 6
Relaciones entre las ramas agroindustriales y sector industrial

	1972 %	1986 %
Oferta ramas Agroindustriales (RI) Sobre total sector (TS)	31	28
Exportaciones (RI/TS)	85	93
Empleo RI/TS ^{1/}	27	24

^{1/} No incluido el sector informal.

Fuente: Cuentas Nacionales varios años. CONADE, 1981 y CONADE 1987.

⁷ Es obvio que los pescadores y, en particular los camarones, no son bienes agropecuarios, pero ellos aparecen agregados con los elaborados de carne en las Cuentas Nacionales.

Estas relaciones son elocuentes en cuanto a mostrar que el proceso de industrialización de los 70, pese al amplio apoyo estatal, ha provocado variaciones muy leves en cuanto a la estructura interna del sector manufacturero lo que se agrava si se considera que parte importante de la oferta de insumos y maquinarias es de origen importado.

El proceso de promoción de exportaciones que forma parte de la estrategia global de los planes de desarrollo (JUNAPLA, 1973) fue adoptado por el sector agroindustrial con relativo éxito. Con el aporte de estas ramas se logra que la exportación de manufacturas con respecto a las exportaciones totales pase de 19% en 1972 a 24% en 1986 (Cuentas Nacionales, varios años). Sin embargo, solo el 3% de las exportaciones ecuatorianas en 1986 no están incluidas en: petróleo y derivados (45%); banano, café, cacao y sus elaborados (34%); productos del mar y sus elaborados (5%) y camarones (13%). En consecuencia, el sector agroindustrial no ha logrado diversificar exportaciones pese al cúmulo de incentivos que se generaron en la década pasada con el Pacto Andino, los créditos preferenciales, las exenciones arancelarias y tributarias, los Certificados de Abono Tributario (CAT) y los créditos suigéneris. En los últimos cuatro años, se insistió en el apoyo al sector a través de la Ley de Fomento Agroindustrial, la liberación del mercado de divisas; la reorientación de las tareas del Centro de desarrollo CENDES; (Urriola, 1987). Si bien, hay procesos de exportación en gestación (conservas) en el sector persisten las falencias enumeradas desde hace años: ausencia de política tecnológica, adopción de tecnologías a menudo incompatibles con la dotación doméstica de recursos, insuficiencia en normas de calidad internacionales, carencia de insumos, deficiencias en los sistemas de transporte y almacenamiento, etc. (CENDES-ILDIS, 1982).

Complejos Agroindustriales y Tecnología

Este tema ha sido abordado en diversas oportunidades (Vigorito, 1981; Vigorito y Suárez, 1981) y en el Ecuador el mismo CEPLAES realizó investigaciones sobre agroindustria en 1978 y en 1985 en el marco de los complejos agroindustriales. El aspecto fundamental es que la emergencia de los complejos agroindustriales se debe a su capacidad de competir con los rubros tradicionales de alimentación. En último término las tecnologías de punta en el Norte son capaces de introducir una nueva forma de producir así como promover una nueva forma de consumir a través de las campañas de publicidad.

Los complejos agroindustriales reúnen en sí una manera de producir bienes que compiten con éxito con aquellos otros elaborados en base de técnicas tradicionales; incorpora redes de comercialización para materias primas y productos finales que logra economías de escala en comparación con los sistemas desarticulados de comercialización existentes en los rubros tradicionales; genera transformaciones radicales en la producción agrícola como la introducción de híbridos o semillas mejoradas, fertilizantes, agroquímicos, maquinaria especializada etc. Es decir, es el resultado de enormes investigaciones en cuanto a cambio técnico, agronomía y mecanismos de resistencia a plagas que solo es posible en cuanto los resultados tienen una capacidad de difusión incontestable y por lo tanto se rentabiliza a mediano plazo con creces. En este tipo de investigaciones se persigue transnacionalizar el uso de tecnología y estandarizar los patrones de consumo a través de la unificación de los productos básicos que ofrece el mercado. En un marco de libre mercado formal, las ET saben que no podrán encontrar ni remota competencia en los países subdesarrollados. Esta situación ha im-

plicado que las investigaciones agronómicas en América Latina se limiten a la adaptación de algunas variedades, siendo los gastos generales en investigación irrisorios (Trigo-Piñeiro-Sábado, 1982) de tal modo que la brecha se acentúa a ritmos incalculables. Las empresas agroindustriales nativas no son más que correas de transmisión de patrones productivos y tecnológicos internacionales; incluso la adopción del cambio se presenta con retraso, a tal punto que hoy los excedentes agrícolas se producen en el Hemisferio Norte. La guerra de precios y subvenciones entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea en artículos como leche, soya, cereales es una muestra incuestionable de que el hombre puede alimentar una población infinitamente mayor a la existente. Los países del Norte son autosuficientes en alimentación y exportadores de alimentos.

La biogenética abre caminos insospechados en cuanto a rendimientos y producción. La situación actual del azúcar que será en breve plazo reemplazada por producción química de laboratorio es un ejemplo aleccionador. En concreto, la demanda de este producto ha bajado en términos absolutos en los últimos años lo que hace que la mayor parte de las plantaciones del Tercer Mundo no sean rentables y subsistan por las subvenciones. Poco se reflexiona sobre el uso alternativo de las tierras y la mano de obra que quedaría a la deriva en este supuesto cierre de actividades. El trigo, en muchos países es producido a costos mayores que en Estados Unidos. Aun la suspensión de las subvenciones oficiales no serían suficientes para equiparar costos. En definitiva, no nos queda espacio para operar con ventajas comparativas más allá de productos exóticos que por lo demás, por ser el escaso espacio abierto al Tercer Mundo provoca guerras fratricidas de precios entre países competidores lo que incrementa el deterioro de los términos del intercambio.

Los complejos tecnológicos y agroindustriales controlados por las empresas transnacionales llevan a veces la competencia a los países subdesarrollados. En esta lucha, el país asiste como un mero espectador a la introducción de técnicas que no controla, a menudo desconoce y, generalmente, no tiene mecanismos profesionales ni institucionales para incorporar al patrimonio nacional esos nuevos conocimientos. Las empresas, por su parte, adoptan solo en base al criterio elemental de rentabilidad la tecnología que se les ofrece. La investigación propia es definitivamente nula y sería tomado con sarcasmo un estímulo a invertir en este área. El retraso es tan abismal que tiende a desestimular los escasos esfuerzos que esporádicamente surgen en este sentido.

En este contexto, el problema es que estos paquetes tecnológicos de ninguna manera son absorbidos por los procesos productivos nacionales. La relación que se crea entre proveedores y consumidores es similar a la drogadicción y una suspensión de los flujos de insumos puede significar, en breve plazo, un descalabro de los procesos productivos lo cual se convierte en una manera relativamente más sutil de control económico y político. Las necesidades de importación de insumos y maquinaria ejercen una presión creciente sobre la deteriorada balanza comercial de los países y la tendencia de la llamada modernización exacerba las importaciones sin lograr generar suficientes exportaciones.

Por otra parte, esas tecnologías son coherentes con la dotación y costo de factores en los países desarrollados de tal modo que disminuyen el uso directo de mano de obra. Sin embargo, también aumenta la productividad y en último término la capacidad na-

cional de producción de bienes. El problema fundamental en nuestros países es que la modalidad de funcionamiento económico vigente no abre posibilidades para una redistribución interna del uso de mano de obra. El desplazamiento de mano de obra campesina no se reincorpora a la producción de tractores, cosechadoras, piladoras, etc. porque estos equipos, herramientas y maquinarias no son producidas en el país. Es decir, hay un desplazamiento de mano de obra nacional agrícola a mano de obra externa industrial con las consecuentes secuelas de desempleo que superan las dos cifras en la mayoría de los países de la región.

Además, estas innovaciones tienden a reducir los costos de producción de los bienes agrícolas con lo cual se amplía la posibilidad de aumentar las ganancias en el sector industrial toda vez que los precios funcionan principalmente en condiciones oligopólicas. Empero, al mismo tiempo se amplían los márgenes posibles de ganancia en cultivos agrícolas. Por ejemplo, el cultivo semi-tecnificado de soya en la zona de Quedo permite una ganancia equivalente a los costos de producción. Aquí se aplica, en general, el paquete tecnológico internacional (BNF, 1987) mientras que en trigo en zonas campesinas los márgenes de ganancia son prácticamente nulos. Claro está, que la condición de funcionamiento de estas unidades es la existencia de un capital inicial. En alguna medida, la agroindustria ha sido el motor de la conformación de un sector empresarial capitalista en el campo. Toda la zona cubierta con palma africana en el Ecuador ha sido reestructurada sobre la base de compras de tierras en que se encuentran vinculados grupos financieros de gran envergadura en el Ecuador.

Sin embargo, toda esta dinámica habría encontrado más dificultades para consolidarse si no hubiese contado con el apoyo decidido del aparato público. En efecto, las políticas arancelarias privilegiaron la introducción de maquinaria e insumos agrícolas durante muchos años; la política cambiaria que además de mantener estable el tipo de cambio por más de 10 años (toda la década de los 70), permitía incorporar a la llamada Lista I (con tipo de cambio preferencial) a bienes como trigo y cebada; la política de precios que congelaba los precios de los bienes agrícolas al productor pero sin incorporar compensaciones por las pérdidas inflacionarias y, lo que es más decisivo, la política crediticia que además de funcionar a tasas de interés real negativas se orientó decisivamente a los productos agroindustriales con la sola excepción del arroz. Más del 15% del crédito del BNF se destina a oleaginosas y maíz duro, pero en lo fundamental (50%) está orientado a ganado que forma parte de los intereses de la industria láctea. En definitiva, el aparato estatal facilitó la estructuración que se comenta y, por el contrario, las políticas orientadas a los sectores campesinos han oscilado entre la ingenuidad y la falta de recursos. La primera porque en parcelas de pequeñísimos tamaños no es posible resolver sino más bien reproducir los problemas básicos de subsistencia de una familia y, la segunda, porque el abandono y las condiciones estructurales de miseria obligan a inversiones de gran envergadura que se postergan, para bien orientar muchos recursos a resolver situaciones coyunturales que afectan a grupos con mayor presión política.

C. Conclusiones y sugerencias

La producción de alimentos en el Ecuador ha disminuido o se ha mantenido estática en el período de crisis. Empero, la población continúa creciendo a un ritmo cercano al 3% anual, es decir, no cabe duda que la situación de extrema pobreza y de insu-

ficiencia alimentaria es crítica: 50% de los niños ecuatorianos tienen desnutrición crónica; 37.5% desnutrición global y 4% desnutrición aguda (Freire, 1988).

Los patrones de consumo urbanos predominantes, impuestos por los complejos agroindustriales tienden a desplazar otros productos agropecuarios de consumo directo. Esta situación tiene efectos diversos: en el plano de la agricultura introduce sistemas empresariales de gestión con transformaciones de envergadura en tecnología biológica (semillas); tecnología química (fertilizantes, herbicidas, insecticidas, etc.); tecnología mecánica (tractores, sembradores y demás implementos agrícolas) y métodos de manejo del cultivo (sistemas y prácticas culturales). Este proceso acentúa la heterogeneidad estructural, revierte la relación de precios relativos y, en definitiva, hace inviable, desde el punto de vista de la capacidad para generar ingresos mínimos de subsistencia, a las pequeñas unidades campesinas que componen más del 50% de la población agraria.

De aquí surgen estrategias de subsistencia que privilegian la obtención de ingresos fuera de las fincas propias y un abandono relativo de la agricultura. En consecuencia, una política de reactivación que exija mayor producción de alimentos poco puede esperar de las unidades de menor tamaño lo que implica una articulación y priorización diferente de los actores sociales.

En el plano propiamente industrial, el carácter oligopólico de los mercados con un peso muy grande de pocas empresas, a menudo, vinculadas al capital extranjero; el control de las redes de comercialización y la ausencia de competencia entre sustitutos alimenticios otorga grandes facilidades a las empresas líderes de cada sector para fijar precios independientemente de las variaciones reales de los costos de producción. Por esta misma razón, los procesos de adaptación tecnológica ante crecimientos de los costos del capital en mayor proporción que los de la mano de obra, son prácticamente inexistentes.

En definitiva, una política de autosuficiencia alimentaria requiere de la implantación simultánea de medidas que afecten la producción agropecuaria y agroindustrial y los canales de comercialización de los productos.

Los objetivos rectores de la política económica deberán ser la generación de empleos, el ahorro de divisas y la distribución de los ingresos. En el plano inmediato se trataría de hacer factible un aumento de la producción de alimentos con el menor impacto inflacionario que, en lo fundamental, está determinado por el costo de los insumos importados. En esta escala de prioridades se imponen políticas de apoyo a la producción de trigo, leche, cebada -actualmente provistos con importaciones- y, especialmente, en unidades de tamaños medios para lograr efectos sobre la distribución de ingresos. Adicionalmente, medidas adecuadas de precios de sustentación con un franco apoyo técnico y crediticio podrían reactivar la producción de estos bienes esenciales.

En el plano tecnológico urge destinar recursos crecientes a la investigación y adaptación de variedades. Un proceso adecuado de difusión tecnológica es posible en el corto plazo en la medida que las metas inmediatas podrían apuntar más bien a pasar de sistemas tradicionales a semi-tecnificados, que de éstos a tecnificados. Ello implicaría mejorar rendimientos, rentabilidad y aun aumentar el empleo directo en diversos cultivos.

Sin embargo, será necesario sortear algunas dificultades tales como la reticencia en sectores campesinos a la adopción de paquetes tecnológicos que arriesgan mayores volúmenes de inversión. También, hay indicios de que la explotación pecuaria es adoptada para neutralizar el mayor riesgo de los cultivos (además de estrategias de uso de la mano de obra). La existencia de un sistema de seguros frente a calamidades climatológicas podría ayudar a asumir estos riesgos. Asimismo, será necesario actuar sobre la oferta de químicos para evitar alzas de precios excesivas que, como en la situación actual, están provocando una involución tecnológica, principalmente, a través de un uso insuficiente de los componentes químicos.

Otro aspecto de las políticas públicas que ha emergido con el cambio de gobierno es el de los programas de empleo mínimo. Si existe tal decisión habrá que considerar el sector rural un programa de reforestación, de riego y de mantención de caminos vecinales. Para una mejor implementación de estos proyectos convendrá apoyarse en las organizaciones campesinas que, en muchos casos, están dispuestas a aportar la mano de obra si se les confiere los materiales para llevar a cabo tales obras.

La educación y la capacitación debe superar los mecanismos tradicionales y formales. Programas radiales, cursos cortos, capacitación técnica experimental, etc., son proyectos de costos menores y que podrían mejorar los rendimientos de los programas actuales. A menudo estas tareas encargadas a algunas entidades públicas (MAG, SEDRI, INIAP) resultan estériles por su escasa cobertura, falta de seguimiento y débiles mecanismos de difusión. Por cierto, ésto está vinculado a la escasez de recursos y personal de campo.

En el plano de las agroindustrias parece necesario apoyar unidades cuya producción tiene un menor componente importado. En efecto, las pequeñas industrias tienen además una mayor capacidad de generación de puestos de trabajo por unidad de inversión y un mejor potencial de distribución de los ingresos. Hay diversos proyectos de pequeña escala para elaborados que incluyen lácteos y conservas. En estos casos, su instalación en áreas rurales permitiría aumentar el valor agregado en zonas deprimidas, reducir los costos de comercialización e incentivar la producción en estas regiones. No obstante, la captura de mercados para estos productos sigue siendo el eslabón débil de estos proyectos. Además del rol primordial que les cabe a las propias organizaciones para buscar mecanismos de intercambio es posible que ENPROVIT actúe en estas líneas. El reclamo observado por las amas de casa de los barrios periféricos de la capital en cuanto a que ENPROVIT no ofrece productos frescos o perecibles resulta incomprensible cuando los productores de estos bienes se quejan de estar sometidos al imperio de los intermediarios lo que redundaría en alzas sustantivas de los precios al consumidor de dichos productos.

Así también será necesario generar mecanismos para que las grandes empresas agroindustriales otorguen facilidades para la compra de algunos bienes por parte de las organizaciones populares. En un plano más general, el tratamiento de la agroindustria debe ser compatible con el conjunto de la política económica, exigiendo el pago de la tributación legal, generando líneas de crédito diferencial entre capital de operación y de inversión, etc. (En esta perspectiva ver Abril, 1988).

En fin, en la primera parte de este documento se hizo alusión a las deficiencias de la información disponible lo que en muchas oportunidades se agrava por un inexplicable celo por guardar confidencialmente información que debería ser de dominio público. También se plantearon perspectivas metodológicas que exigen nuevas investigaciones socio-económicas. Estas tareas imponen una mayor coordinación de organismos públicos y privados que otorguen fluidez al intercambio de experiencias entre quienes se preocupan de los problemas de alimentación, agro y agroindustria.

Bibliografía

Abril, G. 1988 *Situación económica actual y medidas apropiadas en el contexto de una economía mixta*. Quito: CEPLAES. (mimeo).

Abril, G. 1985 *Política monetaria y desarrollo industrial en el Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Abril, G. y Urriola, R. 1988 *Eficiencia de los incentivos de fomento industrial en el Ecuador (1972-1986)*. Quito: CEPLAES. (mimeo).

Banco Central del Ecuador (BCE) 1982-1987 *Cuentas Nacionales*. 6 Vol. Quito: Banco Central del Ecuador.

Banco Central del Ecuador (BCE) 1977-1984 *Encuestas de coyuntura en la industria ecuatoriana*. 20 boletines: Quito: Banco Central del Ecuador.

Banco Nacional de Fomento (BNF) 1984-1987 *Costos de producción agrícola*. 3 vol. Quito: BNF

s/f *Boletín Estadístico* 1970-1986. Quito: BNF-Gerencia Técnica.

Centro de Desarrollo - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (CENDES-ILDIS) 1982 *Diagnóstico de la agroindustria ecuatoriana*. Quito: CENDES-ILDIS.

Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) 1978 *Ecuador: situación y perspectivas de la agroindustria*. Serie: documentos de trabajo. Quito: CEPLAES. (mimeo).

Commander S. y Peeck, P. 1986 *Oil exports agrarian change and the rural labor process: the ecuadorian sierra in the 1970's*. World Development 14 (1).

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) 1988 *Evaluación del impacto demográfico de los proyectos de desarrollo rural*. Quito: CONADE. (Documento preliminar).

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) 1987 *Estadísticas Industriales (1980-1986)*. Tomo II Quito: CONADE.

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) 1981 *Estadísticas Industriales (1970-1980)*. Tomo I. Quito: CONADE.

Cuvi M, y Urriola, R. 1985 *Contradicciones que enfrenta en el Ecuador la introducción del paquete tecnológico de soya*. Quito: FLACSO (mimeo).

Chiriboga, M. 1985 *El sistema alimentario ecuatoriano: situación y perspectivas*. En Ecuador Debate No. 9.

Chiriboga, M. 1984, *La crisis agraria en el Ecuador: Tendencias y contradicciones del reciente proceso*. Quito: FLACSO.

Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) 1984 Memoria 1978-1984. Quito: BCE.

Freire, W. 1988 *La situación nutricional en Ecuador*. Ponencia presentada al Foro: La situación alimentaria del Ecuador. Quito: ILDIS.

Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) 1986 *Catálogo de normas técnicas ecuatorianas*. Quito. INEN.

Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Central. 1986. *Reproducción de la fuerza de trabajo*. Quito: IIEUC. (mimeo).

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) 1987 *Estadísticas del Ecuador*. Quito: ILDIS.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) 1977 *II Censo Agropecuario, 1974*. Quito: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) 1965 *Índice de precios al consumidor*. Volumen VII. Quito INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) 1953 *Metodología del índice de precios al consumidor*. Quito: INEC.

Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) 1973 *Plan integral de transformación y desarrollo 1973-1977*. Quito: JUNAPLA.

Ministerio de Agricultura y Ganadería-Secretaría de Desarrollo Rural Integral-Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (MAG-SEDRI-IICA) 1981 *Proyecto de desarrollo rural integral Salcedo*. Quito: MAG-SEDRI-IICA.

Ministerio de Agricultura y Ganadería-Secretaría de Desarrollo Rural Integral-Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (MAG-SEDRI-IICA) 1980 *Proyecto de desarrollo rural integral Quimiag-Penipe*. Quito: MAG-SEDRI-IICA.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) 1988 *Tendencias estacionales de precios de los principales productos agropecuarios del Ecuador 1971-1987*. Quito: MAG (Subsecretaría de Comercialización).

Naranjo, M. y Sosa, M. 1987 *Situación de la estructura de consumo de las familias obreras de Quito*. Tesis de grado de economista. Universidad Central. Quito.

Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI) 1984 *Proyecto de Desarrollo Rural Cañar*. Diagnóstico y Estudios de Prefactibilidad. Quito: SEDRI.

Trigo, E., Piñeiro, M. y Sábado, J. 1982 *La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina*. Costa Rica: IICA.

Urriola, R. y Cuví, M. 1986 *La agroindustria alimentaria en el Ecuador en los años 80*. Quito: CEPLAES-ILDIS.

Urriola, R. 1987 *El sector agroindustrial: consideraciones sobre políticas y acciones*. Aportes No. 7. (Quito, ILDIS).

Vigorito, R. y Suárez, B. 1981 *Capital extranjero y complejos agroalimentarios en América Latina: historia y estrategias*. DEE/D/49/e. México: ILET (mimeo).

Vigorito, R. 1981 *La transnacionalización agrícola en América Latina*. DEE/D/48/e. México: ILET (mimeo).

ANEXO 1*

* Todos los cuadros de este anexo son extraídos de: ILDIS. Estadísticas del Ecuador. Quito, 1987.

CUADRO IX-1
Producción de bienes alimenticios básicos: leguminosas
(Miles de toneladas métricas)

Año	Fréjol	Arveja	Lenteja	Habas	Chochos
1970	41.3	13.0	0.9	15.0	3.1
1971	30.1	11.4	0.7	14.9	2.3
1972	26.0	9.8	0.9	9.5	1.6
1973	32.0	9.0	1.5	12.4	0.7
1974	28.0	9.4	2.3	11.7	0.7
1975	26.1	9.8	1.9	15.6	0.6
1976	32.0	9.3	1.9	12.9	0.5
1977	26.0	5.0	0.5	8.0	0.2
1978	18.8	4.5	0.4	3.4	0.2
1979	23.2	6.6	0.4	4.1	0.2
1980	26.3	7.5	0.4	4.6	0.2
1981	29.7	7.4	0.6	5.1	0.3
1982	28.5	7.3	0.5	5.2	0.4
1983	20.3	4.7	0.4	5.3	0.4
1984	26.1	5.0	0.2	4.7	0.5

CUADRO IX-2
Producción de bienes alimenticios básicos: cereales
(Miles de toneladas métricas)

Año	Maíz suave	Trigo	Arroz	Cebada
1970	168.0	81.0	246.7	79.1
1971	140.4	68.5	201.1	68.7
1972	170.6	50.6	248.8	73.4
1973	100.3	45.2	277.4	79.4
1974	76.3	55.0	354.8	56.1
1975	90.2	64.6	449.1	62.8
1976	95.0	65.0	395.5	62.9
1977	54.4	39.8	327.6	40.8
1978	39.2	28.9	225.3	21.8
1979	35.5	31.2	318.5	20.7
1980	45.3	31.1	380.6	24.4
1981	48.6	41.4	434.4	27.1
1982	54.7	38.5	384.4	35.4
1983	44.4	26.8	273.5	29.6
1984	56.8	25.2	437.2	25.0
1985 (p)	36.0	18.5	-	27.0

CUADRO IX-3
Producción de bienes alimenticios básicos: hortalizas
(Miles de toneladas métricas)

Año	Lechuga	Col	Zanahoria	Tomate	Cebolla
1970	11.3	78.0	6.2	24.2	32.8
1971	9.9	81.3	5.8	24.4	33.9
1972	9.2	61.6	5.7	26.6	35.1
1973	8.2	45.9	6.8	24.5	36.3
1974	9.3	41.0	7.0	33.3	37.5
1975	11.3	43.4	11.3	37.2	38.8
1976	15.6	49.6	16.6	42.6	40.2
1977	7.2	43.3	12.6	33.9	33.0
1978	4.4	26.5	10.7	36.7	24.4
1979	4.2	20.8	9.2	32.3	26.4
1980	5.7	24.8	9.1	38.1	30.1
1981	7.9	25.4	11.1	42.3	42.1
1982	7.7	22.8	11.6	36.8	41.7
1983	10.5	26.4	11.6	36.0	40.7
1984	13.1	31.6	8.1	64.0	50.7

CUADRO IX-4
Producción de bienes alimenticios básicos: tubérculos
(Miles de toneladas métricas)

Año	Papas	Yuca	Camote	Total bienes alimenticios básicos
1970	541.8	266.3	10.5	1619.2
1971	680.7	274.7	6.8	1655.6
1972	473.3	270.3	8.9	1481.9
1973	539.2	354.9	8.4	1582.1
1974	503.3	403.3	10.6	1639.6
1975	499.4	353.5	13.6	1729.2
1976	49.0	348.4	16.6	1703.6
1977	417.0	223.5	6.3	1279.1
1978	343.2	168.0	4.0	960.4
1979	254.5	182.7	4.2	974.7
1980	323.2	229.3	2.7	1183.4
1981	391.6	236.8	3.6	1355.4
1982	416.4	183.9	5.4	1281.2
1983	314.0	194.8	6.6	1046.0
1984	389.6	239.2	8.3	1385.3
1985 (p)	320.0	-	-	-

CUADRO IX-17
Productos de exportación: superficie cultivada
(Miles de hectáreas)

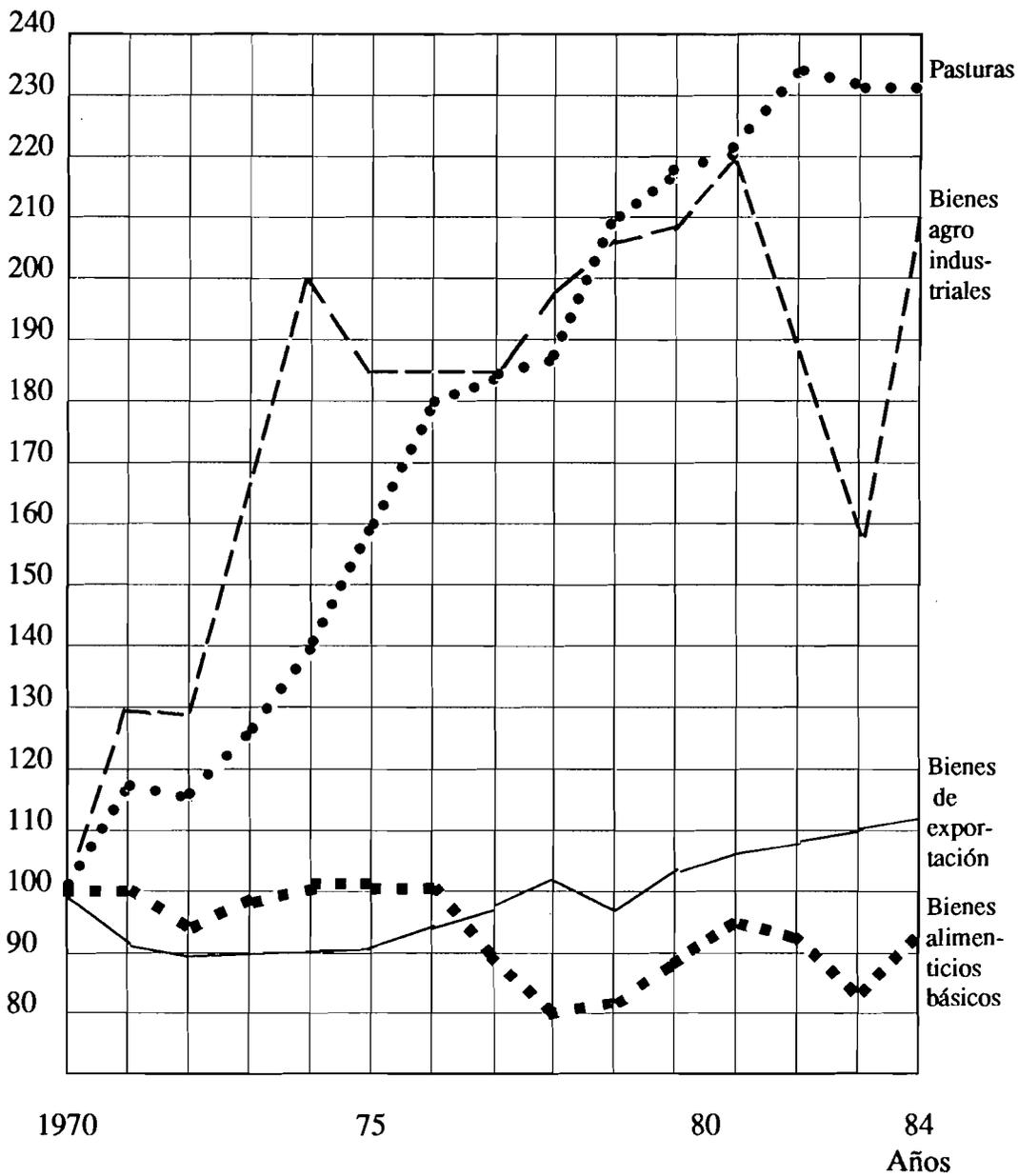
Año	Banano	Café	Cacao	Abacá	Total
1970	190.2	214.8	228.3	1.9	635.2
1971	157.5	214.8	219.1	2.1	593.5
1972	132.7	221.7	217.9	3.3	575.6
1973	121.2	227.9	213.1	6.5	568.7
1974	121.8	231.8	221.7	7.4	582.7
1975	109.9	230.7	229.5	8.2	578.3
1976	107.3	256.2	229.5	10.9	603.9
1977	100.5	260.0	238.0	13.0	611.5
1978	76.9	270.1	287.2	14.4	648.6
1979	67.5	261.6	268.0	14.4	611.5
1980	70.5	288.0	269.9	13.8	642.2
1981	64.0	320.9	270.0	13.5	668.4
1982	65.0	321.9	277.0	11.8	675.7
1983	59.3	339.0	270.0	11.6	679.9
1984	60.6	345.0	265.1	20.8	691.5
1985 (p)	65.2	427.0	286.8	13.5	792.5

CUADRO IX-18
Productos de exportación: rendimientos
(Toneladas métricas por hectárea)

Año	Banano	Café	Cacao	Abacá
1970	15.3	0.3	0.2	0.7
1971	17.4	0.3	0.3	1.0
1972	19.5	0.3	0.3	0.8
1973	20.6	0.3	0.3	0.7
1974	22.0	0.3	0.4	1.2
1975	23.2	0.3	0.3	1.3
1976	24.0	0.3	0.3	1.3
1977	24.4	0.3	0.3	1.3
1978	28.0	0.3	0.3	0.7
1979	30.1	0.3	0.3	0.7
1980	32.2	0.2	0.3	0.8
1981	31.4	0.3	0.3	0.7
1982	30.7	0.3	0.3	0.6
1983	27.7	0.2	0.2	0.7
1984	27.7	0.3	0.2	0.9
1985 (p)	34.4	0.3	-	-

GRAFICO IX-1
Indices de área cultivada
(1970=100)

Indice
 (1970=100)



Elaboración: ILDIS.

CUADRO IX-19
Indices de área cultivada (1970=100)

Año	Bienes alimenticios básicos					Bienes agro-indust.	Bienes de export.	Pasturas
	Leguminosas	Cereales	Tubérculos	Hortalizas	Total			
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	82.8	102.0	109.6	72.1	100.8	128.1	93.4	116.9
1972	68.2	105.5	94.1	75.5	96.0	127.6	90.6	115.9
1973	74.1	69.6	104.9	66.0	98.8	164.4	89.5	122.9
1974	71.3	65.9	103.1	62.6	100.5	200.5	91.7	141.4
1975	72.5	78.8	98.7	78.2	102.9	194.9	91.0	162.7
1976	72.1	79.0	99.2	78.2	102.3	195.6	95.1	181.2
1977	60.6	58.7	87.8	69.4	90.5	196.1	96.3	185.9
1978	39.1	38.6	70.1	59.9	81.5	170.2	102.1	186.8
1979	46.1	44.3	61.3	55.8	82.0	205.7	96.3	208.3
1980	50.1	49.1	72.2	59.9	87.8	208.7	101.1	213.3
1981	53.6	51.7	74.9	74.1	92.6	223.5	105.2	224.0
1982	50.6	52.2	72.0	71.4	90.6	186.1	106.4	234.8
1983	38.2	42.4	61.8	72.8	84.0	157.7	107.0	232.4
1984	42.6	51.6	76.0	88.4	93.4	210.4	108.9	232.5

CUADRO IX-13
Producción de bienes agroindustriales
(Miles de toneladas métricas)

Año	Maíz duro	Palma africana	Soya	Algodón	Maní	Caña de azúcar	Total
1970	101.5	21.5	0.6	7.5	5.3	2806.0	2942.4
1971	120.5	30.7	1.1	10.7	9.8	3235.8	3408.6
1972	100.7	40.1	0.9	11.6	10.8	3387.3	3551.4
1973	153.3	55.1	1.5	19.5	12.5	3290.0	3531.9
1974	165.6	73.2	4.4	41.9	17.2	3458.0	3780.3
1975	190.0	92.6	12.3	30.2	11.4	3680.2	4016.7
1976	198.6	106.5	15.0	27.0	7.9	3765.6	4120.6
1977	164.1	119.5	19.3	26.9	8.4	3760.0	4098.2
1978	139.3	144.7	25.4	25.6	9.3	3924.5	4268.8
1979	182.3	161.6	29.9	25.2	17.1	3825.4	4241.5
1980	196.4	198.3	33.5	39.8	13.6	3861.5	4343.1
1981	232.6	300.0	33.2	42.0	12.7	3347.6	3968.1
1982	269.3	309.3	37.4	25.2	5.5	2461.0	3107.7
1983	185.0	354.2	14.1	4.2	5.1	2625.5	3188.1
1984	269.0	372.4	47.5	7.8	5.9	3041.9	3744.5
1985 (p)	280.0	-	63.0	18.0	-	3113.0	-

CUADRO IX-14
Productos agroindustriales: superficie cultivada
(Miles de hectáreas)

Año	Maíz duro	Palma africana	Soya	Algodón	Maní	Caña de azúcar	Total
1970	80.2	2.4	0.6	8.7	6.2	41.6	139.7
1971	110.7	3.4	1.0	8.2	10.3	45.3	178.9
1972	101.8	4.5	0.7	13.9	11.7	45.7	178.3
1973	140.9	5.5	1.2	23.1	15.4	43.6	229.7
1974	161.6	6.7	3.1	45.9	19.4	43.4	280.1
1975	165.0	7.7	8.2	32.5	11.9	47.0	272.3
1976	165.0	9.7	10.0	30.0	11.9	46.7	273.3
1977	163.0	10.9	14.8	26.2	12.0	47.0	273.9
1978	127.0	13.1	16.9	20.4	11.3	49.1	237.8
1979	170.4	14.7	22.2	20.2	13.1	46.8	287.4
1980	166.7	18.0	24.9	19.4	11.6	50.9	291.5
1981	184.7	26.0	21.1	24.1	10.9	45.4	312.2
1982	155.4	26.8	21.3	17.4	7.5	31.6	260.0
1983	143.3	28.5	10.0	10.4	6.1	22.0	220.3
1984	182.8	29.2	28.4	9.9	7.1	36.5	293.9
1985 (p)	170.0	0	35.0	15.6	-	36.5	-

CUADRO IX-15
Productos agroindustriales: rendimientos
(Toneladas métricas por hectárea)

Año	Maíz duro	Palma africana	Soya	Algodón	Maní	Caña de azúcar
1970	1.27	8.96	1.00	0.86	0.85	67.45
1971	1.09	9.03	1.10	1.30	0.95	71.43
1972	0.99	8.91	1.29	0.83	0.92	74.12
1973	1.09	10.02	1.25	0.84	0.81	75.46
1974	1.15	10.93	1.42	0.91	0.89	79.68
1975	1.15	12.03	1.50	0.93	0.96	78.30
1976	1.20	10.98	1.50	0.90	0.66	80.63
1977	1.01	10.96	1.30	1.03	0.70	80.00
1978	1.10	11.05	1.50	1.25	0.82	79.93
1979	1.07	10.99	1.35	1.25	1.31	81.74
1980	1.18	11.02	1.35	2.05	1.17	75.86
1981	1.26	11.54	1.57	1.74	1.17	73.74
1982	1.73	11.54	1.76	1.45	0.73	77.88
1983	1.29	12.43	1.41	0.40	0.84	119.34
1984	1.47	12.75	1.67	0.79	0.83	83.34
1985 (p)	1.65	-	1.80	1.15	-	85.29

CUADRO IX-16
Producción de bienes de exportación
(Miles de toneladas métricas)

Año	Banano	Café	Cacao	Abacá	Total
1970	2911.3	72.0	53.4	1.4	3038.1
1971	2742.9	62.3	70.8	2.0	2878.0
1972	2581.6	71.4	67.8	2.7	2723.5
1973	2495.9	75.0	63.4	4.6	2638.9
1974	2676.4	69.6	91.0	8.7	2845.7
1975	2544.3	76.4	75.3	10.4	2706.4
1976	2570.9	87.1	65.2	13.9	2737.1
1977	2450.7	82.7	72.1	16.5	2622.0
1978	2152.2	75.4	72.1	10.7	2310.4
1979	2031.6	89.7	77.4	10.7	2209.4
1980	2269.5	69.4	91.2	11.0	2441.1
1981	2009.9	86.1	80.5	9.2	2185.7
1982	1998.7	83.9	96.9	7.1	2186.6
1983	1642.1	81.1	45.0	7.6	1775.8
1984	1677.6	97.3	48.7	18.3	1841.9
1985 (p)	1768.0	115.9	-	-	-

Elaboración: ILDIS.

CONDICIONES ECONOMICAS
PARA LA PRODUCCION DE ALIMENTOS

Patricio Izurieta

Se ha reconocido públicamente y a nivel de todas aquellas personas que hacen la opinión pública que el sector agropecuario es indudablemente el de mayor importancia dentro de la economía del país. No solamente que es el proveedor de alimentos necesarios para satisfacer las necesidades vitales de la población, aspecto fundamental y punto de partida del análisis y de la teoría económica, sino que indudablemente en su actividad, en su accionar participan un gran número de ecuatorianos que hacen de su participación su razón de vida. El sector agropecuario forma parte y a la vez tiene una decisiva incidencia dentro de la economía, pues aporta en forma importante a la formación del producto interno bruto, así como su actividad y desarrollo depende en gran medida de las distintas medidas de política económica que adopta un gobierno, que a través de ellas tiende a controlar, regular o reorientar las tendencias de comportamiento de las variables macroeconómicas y sectoriales.

Desde el punto de vista de la producción, el producto interno bruto del sector agrícola está formado por la producción agregada por todas las unidades de producción del sector, tanto en bienes de consumo final como de bienes de consumo intermedio utilizados en el mismo sector o con destino a otros sectores económicos (PIB= PRODUCCION INTERMEDIA + PRODUCCION FINAL).

Dentro del mismo análisis y desde otro punto de vista tenemos que el producto interno bruto está formado por el consumo más la inversión realizada, más las exportaciones, menos las importaciones ($PIB = C + I + X - M$).

Todas estas variables como se ha manifestado pueden ser modificadas en su tendencia y comportamiento por las decisiones de política económica que adopte un determinado gobierno. Por consiguiente la elaboración de una política económica obedece a todo un proceso previo de concepción de desarrollo económico y del "Modelo de Desarrollo", que se adopte, que no se refiere sino, a la definición de la estrategia a seguir para lograr determinadas metas de dinamización y crecimiento económico.

Hace dos décadas, cuando se hablaba de desarrollo económico se relacionaba este concepto con industrialización, es decir se planteaba que si un país iniciaba un proceso de industrialización, iniciaba también a recorrer un camino hacia el desarrollo económico por todas las ventajas de orden tecnológico y modernización económica que ésto implicaba. Actualmente, debe mencionarse, se concibe el desarrollo económico de un país, cuando se logra un crecimiento sostenido de la economía en su conjunto, es decir de todos los sectores económicos en forma armónica, pero junto a lo cual además debe lograrse una redistribución de ingresos a nivel nacional, para que cada vez una mayor parte de la población sea partícipe de los beneficios de ese crecimiento económico.

Sin dejar de reconocer la importancia del sector manufacturero, es latente la necesidad

de identificar y adoptar nuevos caminos para lograr el desarrollo económico a través de una estrategia que atienda en forma más equilibrada a todos los sectores económicos. En este sentido creemos que el sector agropecuario es una de las alternativas más valederas y vigentes en todo momento para el país, como a nivel mundial también, en donde se realizan grandes esfuerzos por alcanzar mejores y más eficientes niveles de productividad en la producción de alimentos.

A fines de la década del 50 el Ecuador adopta el llamado “Modelo de Sustitución de Importaciones”, esquema que privilegiaba al sector industrial, escogido como sector económico de punta, y que dentro de una concepción de crecimiento desequilibrado de la economía, debería ser el que arrastre consigo en su crecimiento a los demás sectores.

Fundamentalmente se pensaba que se lograría como consecuencia el crecimiento del sector agrícola, pues uno de los objetivos fundamentales era establecer una estrecha vinculación e interrelación entre los dos sectores, de tal manera que este último debería convertirse en el proveedor de materias primas e insumos para la industria, y de esta forma la sustitución de importaciones por producción nacional fuera realmente efectiva y real.

Esta estrategia ha formado parte de la política económica del país durante varios años como podría decirse alrededor de 25 o más años. Período éste en el cual el Estado fue fiel al esquema, lo cual fue muy positivo desde el punto de planificación económica, ya que si se trataba de propiciar el desarrollo industrial del país, no se lo podía hacer en el corto plazo. A pesar de la agitada vida política del país, el Estado proporcionó todo el apoyo institucional a la manufactura; se canalizaron recursos económicos, a través de una política de crédito preferencial y el establecimiento de una legislación clara y coherente de apoyo e incentivo a la producción industrial.

Este marco de acción obviamente debió generar un crecimiento sustancial de la manufactura, como efectivamente ocurrió, se realizaron grandes inversiones en este sector, en las cuales el Estado participó con capital base. Es evidente que se generaron varios puestos de trabajo, se elevó el nivel de capacitación de la mano de obra, el país logró en alguna medida captar el progreso técnico y tecnológico generado en el exterior para llegar a los años 80 ya con proyectos pequeños de generación, de tecnologías propias. Finalmente estas inversiones propiciaron un proceso de urbanización acelerada, cambiando la fisonomía del país.

Sin embargo de lo indicado, se perdió de vista uno de los objetivos básicos del esquema sustitutivo de importaciones, cual era el establecer un encadenamiento, una interrelación de la manufactura con los demás sectores económicos, para lograr su crecimiento, como estaba previsto aunque no a las mismas tasas del sector industrial.

El sector agropecuario creció a tasas muy bajas y se debatió entre sus problemas estructurales de tenencia de la tierra, de comercialización de precios, de tecnología y productividad, sin que exista realmente una estrategia, un plan de desarrollo global y coherente del sector para que en forma organizada, como ocurría en el sector industrial, propicie su crecimiento para que además de producir alimentos para la población, se

convierta realmente en el proveedor de materias primas para la industria y pueda desarrollar proyectos de exportación.

Es evidente que si bien el país ha dejado de gastar divisas en la importación de productos finales industriales, hoy se destinan esos recursos a la importación de materias primas e insumos.

De otro lado el desarrollo de los focos de producción industrial en las principales ciudades, ha producido un proceso paulatino y permanente de abandono del campo y una migración masiva hacia los centros urbanos, en búsqueda de un mejoramiento de ingresos y de su nivel de vida, pues no se dieron las condiciones mínimas de producción rentables en el sector. Esta una condición clara de estancamiento en el desarrollo agropecuario.

Un desarrollo sectorial desequilibrado, ha marcado más las distancias entre los dos sectores, como se puede apreciar en el cuadro 1, suficiente base estadística que nos permita demostrar que no se produjo el encadenamiento e interrelación hacia el crecimiento coherente que se buscaba. En efecto, mientras el sector industrial creció a una tasa promedio del 9.4% en la década del 70, el sector agrícola crecía a una tasa promedio del 2.9%, iguales o inferiores al crecimiento poblacional.

Por otra parte la participación de los dos sectores en la generación del producto interno bruto se presenta en el cuadro 2.

La manufactura en el año 1970 contribuye con un 17% a la generación del producto interno bruto y mantiene su representatividad como un sector importante en la economía nacional, pues en el año 1980 culmina con un 18% de participación.

El sector primario (agricultura, caza, Silvicultura y Pesca) al contrario pierde mucha importancia y representatividad y su aporte se reduce del 27% en el año de 1970 al 14% en el año 1980.

Estas cifras nos demuestran fríamente la evolución de la economía ecuatoriana en los últimos años, bajo la aplicación de una estrategia de desarrollo que descuidó de manera evidente al sector agrícola.

En la década del 80 el Ecuador enfrenta una crisis económica de caracteres nuevos y diferentes que nunca antes se habían manifestado dentro de la vida económica del país, y que requiere, por consiguiente, de soluciones igualmente nuevas.

Se mantiene una economía altamente vulnerable, ya que el 90% de los ingresos de divisas se generan de la exportación de cinco productos primarios (petróleo, banano, camarones, café y cacao), cuyos precios en el mercado internacional sufren permanentes variaciones y casi siempre tienden a reducirse.

En el cuadro 3 apreciamos como las exportaciones de productos industrializados, se relacionan también con productos de la costa, con un proceso básico de elaboración. Por consiguiente constituye una necesidad del desarrollo de productos no tradiciona-

les de exportación, especialmente aquellos producidos en la sierra que tienen gran potencial y sobre los cuales actualmente se realizan importantes trabajos y esfuerzos.

Por otra parte, de acuerdo al cuadro número 4 las importaciones del país están conformadas en un 80% para materias primas y bienes de capital, en tanto que el 20% restante corresponde a bienes de consumo duradero y no duradero. Proseguimos en un franco proceso de industrialización, pues las compras de equipos nuevos y para renovación de existentes son muy significativas, sin embargo, las compras de materias primas externas significan un fuerte rubro de gastos de divisas para el país.

Las compras de materias primas representan alrededor del 50% de las importaciones, cantidad sumamente alta para cualquier país y nos lleva a demostrar la falta de integración sectorial en el Ecuador, especialmente entre el sector industrial y agrícola como ya lo hemos analizado.

Pero además del total de materias primas importadas las realizadas por el sector industrial son las más significativas como se puede mirar en el cuadro 5. En el año 1980, corresponden al 82% del total, en tanto que, en el año 1987 representan el 86%. En lo que se relaciona al sector agrícola el 5% y 6% corresponden a los mismo años de acuerdo a las cifras del Banco Central del Ecuador.

De otro lado y en lo que a mecanización y renovación de equipos se relaciona en el año 1980 las importaciones de bienes de capital para la industria representaron el 58% del total y el 94% en el año 1987. En el mismo rubro y en lo que corresponde al sector agrícola esas cifras son apenas el 3% y el 5% en esos mismos años.

Es realmente positivo el hecho de que la industria se encuentre en un permanente proceso de capitalización y renovación de equipos. Sin embargo, no podemos decir lo mismo respecto a la importación de materias primas, por lo que nuestro planteamiento es una reorientación de la política de desarrollo del país hacia la utilización intensiva de materias primas nacionales. Es imperativo, a nuestro criterio, realizar un análisis profundo de la eficiencia industrial y su competitividad en los mercados internacionales. Así también sería importante realizar un balance económico entre el gasto industrial (renovación de equipos, importación de materias primas, etc.) con el aporte productivo y efectivo al país.

Se podría pensar, en un análisis superficial, que el sector agrícola no proporciona la respuesta adecuada a las necesidades del sector industrial en cuanto a la provisión de materias primas. Sin embargo, a pesar del mínimo nivel de capitalización anual (3% en el año 1980 y 50% en el año 1987 de las importaciones totales de bienes de capital) a más de atender los requerimientos de producción de alimentos, el sector podría en forma paulatina iniciar proyectos de producción de materias primas para la industria sobre la base de una adecuada política de fomento y desarrollo del sector. Creemos, sin embargo, que el análisis debe ser más detenido. Las importaciones de materias primas agrícolas apenas constituyen en promedio desde 1980 a 1987, el 15% del total de importaciones del sector industrial. ¿Qué cambios sustanciales se deberían estudiar sobre el 85% restante de importaciones de materias primas? Es determinante que la orientación debe ser de una industria competitiva de exportación. La economía del

país no puede seguir soportando la pesada carga de una política hasta cierto punto de subsidios industriales.

Como consecuencia de lo indicado, es aquí donde la agroindustria especialmente orientada hacia la exportación es el camino más viable. Existe un proyecto de ley de Fomento Agroindustrial propuesto por el sector productivo al Gobierno Nacional, que al momento se encuentra en discusión con el Congreso, que debería merecer mayor atención, y que tiende, precisamente, a reorientar en tanto el proceso de desarrollo agroindustrial donde la materia prima básica sea de origen agropecuario.

Existen además importantes esfuerzos orientados hacia el propósito indicado. La AID, conjuntamente con la Asociación Nacional de Empresarios ANDE, y FEDEXPORT, llevan a cabo un programa de fomento de la producción de productos no tradicionales con miras a la exportación y se ha notado que varios organismos internacionales están interesados en el desarrollo de este mismo tema. Se han realizado varios estudios de diagnóstico y se han establecido programas de cooperación técnica con Gobiernos de países desarrollados, pero es evidente que hasta el momento sólo tenemos esfuerzos privados y públicos dispersos y se siente la necesidad de contar con una coherente y viable política de desarrollo global del sector, a mediano y largo plazo, y que procure el fomento de producción de productos no tradicionales que puedan competir en mercados externos.

Inflación y precios.

La evolución y comportamiento de los precios y por consiguiente de la tasa de inflación es otro de los elementos que necesariamente debemos considerar para apreciar la difícil situación de la economía ecuatoriana. De acuerdo a las cifras oficiales la tasa de inflación pasa del 17.2% en diciembre de 1981 al 32.5% a diciembre de 1987, pero en forma acumulativa la tasa de inflación en el período es de 186%. (ver cuadro 6).

Estos niveles de inflación pueden ser controlados si se trabaja sobre uno de sus principales rubros: alimentos y bebidas. La política de precios del sector agrícola ha estado sujeta más bien a los criterios de orden político. Los primeros años de la década actual se continuó con la aplicación de una política de control y fijación de precios, lo que profundizaba más la situación económica negativa del sector agrícola, que en algunos casos no podría ni siquiera recuperar sus costos de producción. La política de precios para el sector es decisiva para lograr su desarrollo o su estancamiento, por consiguiente en este período se mantuvo la reducción de la superficie cultivable del país y un abandono del campo en busca de actividades más rentables.

De acuerdo a cifras del Ministerio de Agricultura la superficie dedicada a cultivos agrícolas tuvo un decrecimiento entre 1975 y 1985 de aproximadamente 70.000 hectáreas. La política de fijación de precios va en definitiva en detrimento directo del productor agropecuario. No solamente por eliminar el incentivo a la inversión, sino por que el intermediario se aprovecha del sistema caótico de comercialización para fijar sus propios precios y sus reglas de juego. No ha existido una clara definición del significado de precios de sustentación. En el período analizado se confundieron precios de sustentación con precios al consumidor, creando una anarquía en la comercialización. Un sistema de fijación de precios podrá tener éxitos sólo cuando exista un control

absoluto de todas las variables que intervienen en el proceso de comercialización de los productos agropecuarios, situación no muy fácil de ser corregida o implementada por el Gobierno Nacional.

El presente Gobierno aplica en el país una política de precios reales para el productor agrícola, tratando de hacer rentable a esta actividad y en un afán de dar una respuesta al sistema conocido de comercialización. Si bien este provocó una recuperación del sector, se pudo detectar un incremento en la producción y una relativa tranquilidad del empresario agrícola, con lo cual se volvió a niveles de producción de años normales, sin embargo continúan presentes varias deficiencias en la comercialización, lo cual no permite que los efectos positivos de esta medida alcancen al mediano y pequeño productor, y, más bien, es obvio que el mismo Gobierno ha retornado a los sistemas antiguos de fijar precios al consumidor, de controlar precios de productos agrícolas y de no fijar como un objetivo claro la rentabilidad para el productor agropecuario.

Como consecuencia de lo indicado todavía se sigue manteniendo las condiciones impuestas por el intermediario, tanto en lo que se refiere a la provisión de insumos como también a la venta de sus productos; por un lado el productor enfrenta un incremento de sus costos y por otro lado se ve forzado a vender sus productos a precios bajos. Es realidad incuestionable, que se ha mantenido a lo largo de la historia de nuestro país, convirtiendo al productor agropecuario en un verdadero subsidiador de la población citadina en lo que a consumo de productos de origen agropecuario se refiere.

Como consecuencia de lo indicado es imprescindible establecer y considerar un eficiente manejo de costos y precios, sobre la base de la realidad existente y considerando los dos elementos principales del sistema de comercialización, como son: el proveedor de los insumos y el comprador del producto final. Si el Estado decide intervenir en la fijación de precios de los productos agrícolas, tiene que hacerlo directamente en la compra de productos, para garantizar que el productor reciba realmente el precio propuesto precisamente por el Estado, el que debe garantizar fundamentalmente la racional participación del agricultor con una rentabilidad adecuada a su esfuerzo y a su riesgo.

Los centros agrícolas cantonales del país, pueden desarrollar importantes actividades conjuntamente con el Gobierno para regular la situación de comercialización, por lo cual debemos reforzar y consolidar la estructura institucional privada del sector, es decir, a más de los centros agrícolas cantonales, los consorcios provinciales de centros agrícolas, las asociaciones de productores y las Cámaras de Agricultura, a la vez que la Federación de Cámaras de Agricultura, mediante un respaldo político a estas instituciones y un marco adecuado de ley que hagan que estas instituciones sean más flexibles en su accionar y que puedan convertirse en instituciones de claro servicio, de orientación, y en muchos casos, de cooperación operativa.

Finalmente creo que es importante destacar que en un sistema económico y financiero como el que rige en el país, con problemas internos y externos que producen una inflación acelerada, no es posible reducir los precios de los alimentos. Hay que establecer políticas que tiendan a estabilizar los precios y procurar que la población mejore sus ingresos y por ende su accesibilidad al mercado de alimentos. En definitiva es fundamental entender a la actividad agropecuaria, a su producción y al empresario

agropecuario que su objetivo es el de obtener rentabilidad y que reaccionará a ello, como condicionante económico, para mejorar su tecnología, su productividad y su eficiencia en la oferta de alimentos.

Tipo de cambio

En una economía la tasa de inflación es uno de los determinantes para fijar el nivel de valuación de la moneda y la relación de cambio de una moneda por otra expresa la relación de precios reales existente entre dos países.

El sucre en relación al dólar de intervención se ha devaluado en alrededor de 900%, pues de S/. 27.15 por dólar vigente en 1980, llega a S/. 243.95 por dólar en el año de 1987. El dólar del mercado libre por su parte también se incrementa alrededor del 900% entre 1980 y 1987 y en 1.600% si comparamos el año 1980 con mayo de 1988. (cuadro 7).

Considerando el dólar de intervención para nuestro análisis, con el cual se realizan la mayor parte de las transacciones legales internacionales del país, podemos deducir que a más de la constante elevación de los precios internacionales de los insumos agrícolas (inflación importada), el agricultor ha tenido que entregar 9 veces más sucres para comprar un mismo producto. Esto (devaluación del sucre) evidentemente ha traído como consecuencia elevación de los precios de venta al consumidor, elevación de los costos de producción y evidentemente un incremento en la inflación dentro del Ecuador. Por lo tanto si el objetivo es controlar los niveles de inflación, deberá tratar de reducirse los costos de los insumos que intervienen en el sector agropecuario y que son de origen externo y por lo tanto importados, para lo cual será necesario apoyar la operación de empresas privadas para la importación de insumos y que estén íntimamente vinculadas a la estructura institucional vigente o de lo contrario una participación directa en la importación de insumos para mantener los precios a niveles adecuados.

Una estabilización de la paridad cambiaria podrá lograrse si es que se puede incrementar las exportaciones y reducir las importaciones.

Para ello uno de los caminos más adecuados es el contribuir al abaratamiento de los costos de los insumos importados para la producción de alimentos, mantener precios adecuados y rentables para el productor y desarrollar actividades para modernizar el sistema de comercialización, en suma, mejorar la productividad agropecuaria.

Reserva Monetaria Internacional

La situación del sector externo de la economía es sumamente comprometida. El problema de la deuda externa es un asunto delicado, cuya forma de solución decide el ritmo de crecimiento del país. La atención al servicio de la deuda externa representa más del 40% de los ingresos totales que el país recibe por sus exportaciones, cantidad que en una situación de crisis como la que afronta el país puede ser cubierta tan solo sacrificando una situación de relativo bienestar de la población.

Es de aspirar que el nuevo Gobierno logre la mejor condición posible para el

refinanciamiento de la deuda externa o plantee alternativas novedosas a los acreedores para llegar a una solución adecuada. Para efectos del análisis nuestro, debe señalarse que los efectos negativos derivados de este compromiso del país con el exterior, indudablemente se reflejan en el ritmo de crecimiento del sector agropecuario, pues tiene sus implicaciones en todo lo que se refiere a importaciones, crédito, nivel de inversión y capitalización. Los niveles de reserva monetaria del país son delicados y se los puede observar en el cuadro 8.

Con la reserva monetaria disponible, 42.8 millones de dólares, no se garantiza prácticamente ni un día de importaciones normales, es decir, el país funciona en definitiva conforme va recibiendo ingresos de sus exportaciones de bienes y servicios. Esta situación preocupa y debe preocupar al sector privado y de alguna manera modifica su comportamiento. Sin embargo, es de aspirar que siempre se considerará al sector agropecuario como prioritario en la utilización de divisas.

Presupuesto del Estado

Muy preocupante es la situación financiera del presupuesto del Estado que se ha convertido en el principal acelerador de la tasa de inflación y en un elemento que distorsiona el sistema monetario nacional y perjudica altamente las actividades del sector privado.

El presupuesto del Estado crece de 106 mil millones de sucres en 1984 a 396 mil millones de sucres en 1988, (cuadro N° 9), lo que significa una reducción de recursos monetarios en la economía a repartirse entre las necesidades del sector privado y del sector público. El incremento en la participación del Estado en nuestros recursos significa necesariamente una reducción de los recursos destinados al sector privado.

Lo indicado es fácilmente demostrable pues se ha minimizado la actividad del Estado, como proveedor de los recursos monetarios preferenciales de fomento a la producción; se liberó la tasa de interés, que si bien propició el ahorro nacional, estos recursos sirven para otorgar préstamos al sector productivo con tasas superiores al 40% que sobrepasan la rentabilidad del sector agropecuario y evidentemente hacen del dinero un bien sumamente costoso.

Consideramos que se puede destacar la labor del Estado y su atención al sector agrícola a través del Banco de Fomento. Aunque los volúmenes de crédito todavía son relativamente bajos y se atiende apenas al 5% del número total de productores agrícolas del país, es la única fuente de crédito puesto que definitivamente no se tiene acceso al crédito del sistema financiero privado del país por falta de garantías y de adecuados niveles de rentabilidad en la agricultura.

Elementos de una política de desarrollo agrícola para el Ecuador

Hemos pretendido hacer una breve revisión de la situación de la economía nacional, estableciendo que la evolución del sector agrícola depende de la economía y su desarrollo en su conjunto y por consiguiente del rumbo y orientación que éste toma sobre la base de las políticas económicas adoptadas por el Gobierno.

Hablar de los condicionantes económicos de la producción de alimentos es por tanto referirse a la política económica del Gobierno en lo que compete a la concepción de desarrollo agrícola. En este sentido habrá de señalarse que desde hace mucho tiempo atrás existe conciencia y conocimiento de las limitaciones del sector agrícola. Es nuestro interés no volver a señalarlos y repetirlos, sino establecer ciertos elementos sectoriales y macroeconómicos que deberían considerarse en una política global de desarrollo agrícola cuya conveniencia lo hemos venido señalando en este análisis.

1. Objetivos de largo alcance

Una política de apoyo a la producción de alimentos debe estar constituida por objetivos de largo alcance que trasciende el período de un Gobierno y para el cual fue elegido un Presidente de la República.

No se puede admitir que continúe en el país un ambiente de incertidumbre que se hace más patético cuando se acercan los cambios de Gobierno y como consecuencia de ello todo el sector agropecuario y en definitiva todo el sector de la producción intenta conocer el pensamiento, orientación y propósitos del nuevo gobernante, como una medida para poder ajustar su planificación y la orientación de su producción acorde a ese pensamiento. Definitivamente esta situación ahuyenta el deseo de inversión y de trabajo de todos los sectores productivos, pero con mayor profundidad en el sector agrícola, en donde subsiste un problema estructural de tenencia de la tierra que muchas veces quiere resolverse políticamente sin pensar en las repercusiones económicas, especialmente en la producción que de hecho se produce. Debe existir, consecuentemente siempre una política de respeto a la propiedad, a la tenencia de la tierra, que signifique también un compromiso de responsabilidad social del productor agropecuario con el conglomerado nacional.

2. Investigación y transferencia de tecnología

No solamente el mantenimiento de unidades de producción rentables y una seguridad en la tenencia de la tierra es importante dentro de una política de desarrollo del sector. Es necesario pensar además que el desarrollo de este sector como en su momento lo fue de la industria, depende del grado y formas de transferencia de tecnología que se realice tanto en lo que se refiere a mecanización, como en lo que tiene que ver a investigación científica. Un informe del Banco Mundial sobre "Alimento y Desarrollo", establece que una estrategia agrícola de desarrollo para el tercer mundo, tendrá que satisfacerse en gran parte por medio del cambio tecnológico de la agricultura. Los insumos tecnológicos como las semillas, los fertilizantes, los sistemas de riego desempeñan función crítica prácticamente a todos los métodos. El crecimiento agrícola es particularmente dependiente del mejoramiento tecnológico por la capacidad de expandir la superficie de cultivo que es limitada. Precisamente esto es lo que se conoce como la Revolución Verde, fundamentalmente para los países en desarrollo. Es indispensable por consiguiente, un reforzamiento de la investigación científica en el área agrícola para lo cual es preciso pensar, como lo hacen en la mayoría de los países desarrollados y otros en vía de desarrollo, que han tomado conciencia de la importancia de la producción de alimentos, en destinar un porcentaje importante del presupuesto del Estado para esta actividad. Hasta el momento la investigación, a más de los esfuerzos que realiza la INIAP, está principalmente a cargo de organizaciones interna-

cionales y también de empresas transnacionales que investigan sobre nuevas variedades y nuevos procesos de producción de alimentos sobre especies autóctonas ecuatorianas.

De acuerdo al informe del Banco Mundial, debemos prepararnos para el futuro y es prioridad fundamental para los países en desarrollo la producción de alimentos, pues los países desarrollados que han incorporado permanentemente nuevas técnicas a la agricultura tienen al momento excedentes importantes de producción. Durante los próximos decenios, en el mundo en desarrollo muchas naciones tendrán que prestar más atención a la agricultura. En la mayoría de esas situaciones el cambio tecnológico en el proceso de producción agropecuaria es el mejor camino para fortalecer la capacidad de compra de las capas más pobres de la población.

El sector agrícola nacional se mantiene estancado precisamente porque no existe una acción planificada y sistemática en investigación científica dentro del país y para lograr la transferencia de tecnología externa. Estos dos aspectos efectivamente implican mejoramientos de los niveles de productividad y por consiguiente de producción y posibilita el acceso de la población rural a una canasta mínima de productos, para satisfacer una dieta equilibrada; y por otra parte, evitará también la masiva migración de la población rural hacia los centros urbanos.

3. Conservación de suelos

Es fundamental poner especial atención al manejo y conservación de suelos especialmente en aquellos lugares donde existen características topográficas difíciles y en donde el mal manejo de los suelos posibilita una erosión que al momento tiene características alarmantes especialmente en la Sierra Ecuatoriana. Para ello es necesario, a más de un programa organizado, una decisión política para dar atención a los problemas ya que deberá destinarse una cantidad determinada de recursos cuyos resultados serán altamente redituables aunque no de manera inmediata pero sí en el mediano plazo.

4. Sistemas de información

Una verdadera planificación de la producción agrícola sobre la base de un sistema de información adecuado, que disponga de datos de producción, de rendimientos, de demanda, de excedentes y de precios es importante y fundamental. Esta información permitirá al productor planificar su producción, y lo que es más, sus inversiones a futuro con la seguridad relativa de que existe un mercado potencial disponible, evitando de esta forma las tradicionales fluctuaciones cíclicas de la producción que en el último análisis afectan fundamentalmente la economía del productor agropecuario. Muchas economías de empresarios agropecuarios han tenido términos poco positivos en función a que su planificación fue distorsionada por la falta de información, de estadística y de datos de comercialización.

5. Irrigación y reforestación

Una política de desarrollo agrícola debe también considerar proyectos de irrigación, especialmente en la sierra ecuatoriana donde la presencia de lluvias muchas veces no

guarda una relación cíclica y permanente y donde evidentemente en los últimos años se ha evidenciado la presencia de verdaderos desiertos. La sierra es importante, adicionalmente, en lo que a su producción agropecuaria se relaciona, porque es ésta la que produce alimentos básicamente para el mercado interno, en donde existe una total dependencia de la población agrícola, respecto de las variaciones climáticas naturales, lo que torna muy insegura la inversión que se realiza en la actividad agropecuaria.

En ciertos lugares del país existen proyectos de irrigación, que no son necesariamente muy costosos y que pueden tener efectos sorprendentes en la producción. Es por esto que se considera fundamental dentro de una planificación de política agropecuaria el implementar programas de irrigación donde el objetivo a mediano plazo sea el involucrar a grandes superficies a la actividad agrícola.

Es fundamental que se tome muy en cuenta, y como un determinante económico en la producción agropecuaria en general, el detener la destrucción de los bosques y de la ecología natural, en muchos casos por la presencia de empresas madereras, que trabajan sin programas adecuados de reforestación y adicionalmente por la presencia del colono que se siente sin ningún apoyo y que muchas veces a la falta de alternativas cree lo más oportuno la destrucción paulatina de los bosques. Existen en el país áreas y superficies considerables totalmente erosionadas y de donde sólo existe el recuerdo de que alguna vez fueron eminentemente agrícolas por su producción.

Resumiendo y concluyendo:

Es importante que adicionalmente se realice un breve análisis de la incidencia que tienen en el sector agrícola algunos aspectos que tienen que ver con las medidas macroeconómicas adoptadas por el Gobierno. En este campo es importante se enfatice en cuatro aspectos básicos:

Política monetaria y crediticia

La política monetaria y crediticia es fundamental para el sector. Efectivamente frente a un monto de recursos monetarios determinados, del cual son partícipes el sector público y el sector privado, debe tratar de medirse una razonable participación del Estado. Es difícil soportar un crecimiento del presupuesto estatal, sin que ello signifique una disminución de la producción del sector privado, que se ve disminuido en cuanto a los recursos monetarios a los cuales puede tener acceso. Precisamente se ha hablado de un solo pastel de recursos monetarios que hay que repartirlos en dos partes en forma planificada y equilibrada. Si esto se logra el sector agrícola no enfrentaría los problemas de acceso al crédito que hoy tiene. Prácticamente tan sólo puede recurrirse al crédito del Banco Nacional de Fomento y con mucha dificultad el productor agropecuario tiene acceso al crédito del sistema bancario privado. La reactivación del sector agrícola dependerá en gran parte de los recursos financieros a disposición de los productores y a tasas de interés racionales, acorde con la baja rentabilidad de las unidades de la producción del sector.

Recordemos que:

Las operaciones de crédito del Banco Nacional de Fomento, en la actualidad, apenas

llegan a un 5% del número total de productores agrícolas a nivel nacional. Si se considera que la Banca Privada llega al 1% adicional de productores, significa que el 94% de los productores agropecuarios del país tienen que recurrir a recursos propios o de terceros para financiar sus actividades productivas. Si se considera que la mayoría de agricultores en el país son medianos y pequeños, a los cuales no llega el crédito, peor aun pueden obtener insumos agrícolas para tratar de lograr una producción técnica apropiada. En definitiva un condicionante económico en la producción agropecuaria es de manera definitiva y contundente la insuficiencia del crédito agrícola y pecuario y mas aún el costo de él. Una producción agropecuaria razonable tendrá que estar respaldada por una política de crédito igualmente justa y razonable para la actual estructura del sector agropecuario nacional.

Política cambiaria

La política cambiaria es también incisiva en la producción agropecuaria, toda vez que modifica los costos de producción. El comportamiento de la divisa incide en los costos de los insumos importados y obviamente éste tiene un factor de consecuencia fundamental en los costos de producción agrícola a la vez que en la misma eficiencia del cultivo. Es de creer y estimar que una política cambiaria deberá considerar siempre un tratamiento específico para el sector agrícola que lleve a manejar costos, precios y niveles de inflación en la aplicación de una política sectorial adecuada.

Política arancelaria y de importaciones

La política arancelaria tiene una relación directa con lo señalado dentro de la política cambiaria. Los niveles del arancel de los insumos y equipo agrícola deben ser concordantes con una estrategia de desarrollo del sector y que ésta tenga relación con lo que establece la Ley de Fomento Agropecuario al hablar de exoneraciones y estímulos para la importación de insumos y bienes de capital fundamentales en la explotación agropecuaria.

Por otra parte la política de importaciones de alimentos básicos debe estar acorde con el fomento de la producción nacional de estos productos. Las importaciones de productos agrícolas del exterior generalmente han causado perjuicios enormes de la producción nacional y no han estado, en muchos casos, acordes con una política de estímulo a la producción nacional.

Es fundamental considerar lo ocurrido con la cebada y trigo, cuyas producciones se han visto altamente reducidas porque quienes necesitan de estos productos han optado, con el respaldo del Gobierno, por la importación masiva de ellos del exterior. Un caso similar se pretendió hacer con la importación de leche en polvo, lo cual afortunadamente ha podido ser neutralizado. En el caso de los cereales, trigo y cebada, no solamente que la importación de ellos ha causado un cambio en los hábitos de economía de la población, sino que se ha desincentivado totalmente al productor nacional que no puede competir con los subsidios otorgados. En lugar de incentivar el Estado ha logrado que se deje de producir. Tampoco se puede hablar de ventaja comparativa porque el propósito es elevar la producción.

Política de comercialización y precios

Es quizás el problema más acuciante para el sector agrícola. La política de desarrollo agrícola debe atender especialmente y con mucha técnica este problema. El agricultor se encuentra prácticamente a disposición del intermediario que está presente en dos momentos decisivos: la provisión de insumos y la venta al producto final. Prácticamente el intermediario encarece los costos de producción y establece el precio más bajo posible para el producto final. Esto sucede por la enorme influencia que el intermediario tiene en la movilización de los productos alimenticios.

De acuerdo a estudios realizados el precio de venta de los productos agrícolas en los centros urbanos se encuentra incrementado en algunos casos en más del 900% respecto del precio pagado al productor, en razón a la presencia de un sin número de intermediarios. La intermediación en la comercialización de los productos agrícolas, que en algunos casos puede ser necesaria es excesiva y muy poco regulada.

El sistema de comercialización vigente en el país desde la creación de instituciones estatales que participan en los procesos de comercialización y la fijación de precios de sustentación, no han contribuido a mejorar los arcaicos sistemas que son parte del proceso de comercialización, excepto con ciertas limitaciones en productos como el arroz, maíz y soya. Bajo el sistema de comercialización imperante, la fijación de precios solamente se vuelve efectiva cuando las instituciones públicas de comercialización entran a comprar el producto de manera directa. Por lo tanto, a nuestro parecer, el fijar precios para los productos en los cuales el Estado no interviene en la compra del producto, pueden convertirse en meras declaraciones líricas.

Es importante, también, al analizar los procesos de comercialización, el hablar de la escasez de vías permanentes de acceso al sector rural y la falta de infraestructura, lo que condiciona al productor a la intervención de los intermediarios quienes fijan precios. Es importante siempre analizar que la mayor parte de los productos alimenticios son perecibles y de aquí que la falta de una infraestructura vial adecuada y centros de acopio adecuados igualmente hacen totalmente susceptible al agricultor a los intermediarios comerciantes.

El aspecto analizado dentro de la problemática de comercialización es evidente un condicionante fundamental en la producción de alimentos, pues esto crea una resistencia a la inversión para la producción y el cultivo de ciertos productos, a la aplicación de paquetes tecnológicos de alto costo y lógicamente a una reducción de área de siembra, por la incertidumbre de venta y precios de su cosecha.

El lograr una estabilidad de los precios de los productos agrícolas no se podrá obtener si solo se recurre a una política de control o de fijación de precios por parte del Estado. Esta puede ser incompatible con una realidad de la economía ecuatoriana en la que existen tasas de inflación altas y sistemas obsoletos de comercialización. Una política de precios reales siendo una alternativa no es la mejor pues eventualmente beneficiará solo al intermediario que se siente con la libertad de establecer los precios. Una política de precios reales podrá funcionar cuando el proceso de comercialización sea totalmente integrado y donde pueda funcionar una libre oferta y demanda.

El aspecto fundamental a considerar en una política de control de precios para el sector, es modificar y racionalizar el sistema de comercialización existente, que por ser tan imperfecto no permite un racional comportamiento de precios. En este sentido se cree que es importante robustecer el mecanismo de la bolsa de productos agropecuarios, permitiendo el acceso al pequeño productor, así como del mediano, quienes tendrán el acceso directo a centro de acopio en los sitios de producción, de tamaño y especificaciones acordes con cada área, y quienes podrán ofrecer su producto en la bolsa de productos agropecuarios. Los mercados mayoristas deberán cumplir una labor decisiva en la racionalización de los precios participando de manera efectiva en la demanda de los productos en los centros de acopio y en los productores mismos. El mercado mayorista que depende del intermediario simplemente estará convirtiéndose en un intermediario adicional y por lo tanto encareciendo el producto.

Si bien es cierto que el planteamiento tradicional es el de que la inflación debe ser corregida y combatida con una mayor producción, con una mayor productividad, también no es menos cierto que mientras no se corrijan los sistemas de comercialización se seguirá manteniendo al sector agropecuario, por producto de esa deficiente comercialización, como uno de los causantes de la inflación nacional.

Lo planteado en este análisis como los principales condicionantes económicos para una producción fluida de alimentos, considero que en verdad limitan fundamentalmente la tranquilidad, la seguridad del productor agropecuario a hacer inversiones que puedan traer como consecuencia mayor producción. El empresario agropecuario, en su mundo privado, no podrá tomar decisiones pues éstas necesariamente y obligatoriamente tendrán que depender del marco de una política global de desarrollo agrícola en la que evidentemente participa el Estado. Como en ningún otro sector el productor depende de una manera ilimitada del pensamiento y del quehacer del Gobierno, es por ello que siempre se insistirá en la necesidad de que se establezca una política a mediano y largo alcance que contribuya a establecer con claridad las reglas del juego para el productor de alimentos. Es necesario trabajar sobre la base de esfuerzos conjuntos de instituciones públicas y privadas, que tiendan a evitar el desperdicio de recursos e iniciativas importantes que puedan beneficiar al sector que definitivamente requiere de atención, y en base a una estrategia o modelo de desarrollo más equilibrado de los sectores económicos que hacen la vida del país.

CUADRO No. 1
Ecuador: Tasas de crecimiento del PIF

Años	PIB	PIF Manufactura	PIB Agricultura Silvicultura, Caza y Pesca
70	6.5	3.2	4.0
71	5.0	3.5	4.4
72	14.4	9.2	4.0
73	25.3	9.2	1.0
74	6.4	10.4	9.0
75	5.6	15.2	2.3
76	9.2	13.2	2.9
77	6.5	11.9	2.4
78	6.6	8.2	-3.9
79	5.3	9.7	2.9
80	4.9	3.6	5.3
81	3.9	8.8	6.8
82	1.2	1.5	2.0
83	-2.8	1.4	-13.9
84	4.2	-1.9	-10.6
85	4.5	0.3	9.6
86	2.9	-0.4	7.8

Fuente: Memorias del Banco Central del Ecuador.
 Elaboración: Asesoría Económica Cámara Agricultura de la Zona.

CUADRO No. 2
Contribución de los sectores a la generación del PIB
Ecuador: evolución del PIB

Años	PIB	% PIB Manufactura	% PIB Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca
70	100	17	27
71	100	16	27
72	100	16	22
73	100	14	18
74	100	14	19
75	100	16	18
76	100	17	19
77	100	17	16
78	100	18	15
79	100	18	14
80	100	18	14
81	100	19	14
82	100	19	15
83	100	19	13
84	100	18	14
85	100	17	15
86	100	17	15

Fuente: Memorias del Banco Central del Ecuador.
 Elaboración: Asesoría Económica Cámara de Agricultura I Zona.

CUADRO No. 3
Ecuador: exportaciones por productos principales
Millones de dólares FOB

Año	Total exportac.	Total (1) primarios	Petróleo	Total (2) industrializados
1980	2482	1981	1394	591
1981	2524	2036	1560	487
1982	2327	1960	1388	368
1983	2348	2149	1639	199
1984	2620	2277	1678	344
1985	2905	2566	1824	339
1986	2186	1878	912	308
1987	2021	1728	739	293
1988 (3)	165	134	65	31

NOTAS:

- (1) Petróleo, banano, café, camarón, cacao, abacá, madera, atún, pescado, otros.
(2) Derivados del petróleo, café elaborado, elaborados de cacao, harina de pescado, elaborados productos del mar, aceite de pescado, azúcar y melazas, químicos y fármacos, manufactura de metales, siembra, artículos electrodomésticos, otros.

Fuente: Boletín Estadístico No. 1611. Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Asesoría Económica Cámara Agricultura I Zona.

CUADRO No. 4
Ecuador: Importaciones por principales grupos de productos
Millones de dólares CIF

Año	Total importaciones	Bienes consumo	Materias primas	Bienes capital	
1980	2276	193	934	928	222
1981	2440	199	922	1067	252
1982	2169	182	914	809	263
1983	1487	114	666	393	314
1984	1616	142	859	440	174
1985	1767	152	890	525	198
1986	1810	170	851	672	113
1987	2052	208	918	732	188

Fuente: Boletín Estadístico No. 1611 Banco Central del Ecuador.
 Elaboración: Asesoría Económica Cámara Agricultura I Zona.

CUADRO No. 5
Ecuador: Importaciones de materias primas y bienes de capital
por sectores económicos
Millones de dólares CIF

Años	Total	Materias agrícolas	Primas indus.	Materias primas	Total	Bienes agrícolas	Capital indus.	Materia prima
1980	934	45	770	119	925	27	536	362
1981	921	53	749	119	1066	39	576	451
1982	214	51	770	93	808	34	489	285
1983	666	42	583	41	392	11	271	110
1984	859	63	750	46	411	18	274	149
1985	891	72	769	50	525	34	338	153
1986	851	63	726	62	672	35	407	230
1987	918	53	792	73	532	29	501	202
1988	57	4	47	6	86	1	64	21

Fuente: Boletín Estadístico No. 1611. Banco Central del Ecuador.
 Elaboración: Asesoría Económica Cámara Agricultura I Zona.

CUADRO No. 6
Ecuador: Tasa de inflación anual
Año base: Mayo 1978 - Abril 1979 = 100

Año a Dcbre.	Total	Alimentos bebidas	Vivienda	Indument.	Misceláneos
1981	17.2	16.8	17.5	13.3	19.7
1982	24.4	26.3	17.8	23.5	28.4
1983	52.5	86.1	23.7	33.4	31.6
1984	25.1	27.1	18.6	24.9	25.8
1985	24.4	27.0	12.6	24.4	28.0
1986	27.3	26.5	21.3	34.4	30.6
1987	32.5	33.3	29.5	26.4	34.8
1988 (1)	37.6	39.6	31.8	38.2	39.9

(1) A febrero 1988.

Fuente: Boletín Estadístico No. 1611. Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Asesoría Económica Cámara Agricultura I Zona.

CUADRO No. 7
Ecuador: Evolución de la cotización del dólar americano
Promedio anual - en sucres
Cotización venta

Año	Oficial	Intervención	Libre
1980	24.95	27.15	27.78
1981	24.95	27.88	30.76
1982	30.25	34.11	49.81
1983	45.01	83.22	83.47
1984	63.55	92.65	96.09
1985	71.75	96.50	116.29
1986	96.50	123.42	151.40
1987	-	170.97	218.70
1988 (1)	-	243.95	-245.5 (2)
		275.0	-460. (3)

(1) A febrero 1988.

(2) A diciembre 1987.

(3) A mayo 1988.

Fuente: Boletín Estadístico No. 1611 Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Asesoría Económica Cámara Agricultura I Zona.

CUADRO No. 8
Ecuador: Reserva monetaria internacional neta
(activos - pasivos - interv.)
Millones de dólares - paridad vigente a la fecha indicada

	Año	Valor	Oro monetario
Dic. (31)	1981	562.8	17.4
Dic. (31)	1982	209.9	124.2
Dic. (31)	1983	151.4	124.2
Dic. (31)	1984	170.6	124.2
Dic. (31)	1985	195.8	124.2
Dic. (31)	1986	144.0	124.2
Dic. (31)	1987	64.2	165.6
Dic. (31)	1988 (1)	42.8	165.6

(1) A febrero de 1988.

Fuente: Boletín Estadístico No. 1611. Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Asesoría Económica Cámara Agricultura I Zona.

CUADRO No. 9
Presupuesto general del Estado
(Miles de sucres)

Años	Valor precios corrientes	Valor precios constantes	Variación relativa	Inflación
1979	24'647.354	24'647.354		
1980	41'697.840	34'375.796	69.18%	21.30%
1981	56'133.139	42'110.382	34.62%	12.00%
1982	63'863.033	42'689.193	13.77%	16.30%
1983	74'234.036	37'491.937	16.24%	48.40%
1984	106'657.292	46'534.595	43.68%	31.20%
1985	167'501.006	65'124.808	57.05%	28.00%
1986	217'955.207	76'154.859	30.12%	29.00%
1987	282'173.937	87'918.348	29.46%	34.75%
1988	396'775.256	108'869.600	40.61%	43.50%

Fuente: Estadísticas Fiscales No. 3 Min. Finanzas.

Año base: 1979

TENDENCIAS
DE LA PRODUCCION NACIONAL
DE ALIMENTOS

Carlos Julio Jara

Introducción

El hombre es el producto de su alimentación. Somos lo que comemos o lo que podemos comer de acuerdo a nuestra condición social. Sin alimento el hombre, la sociedad y la vida no existen. Los alimentos representan la esencia de la vida y el principal requisito para la reproducción social.

Para que la sociedad se desarrolle y para que se incremente su energía vital y su capacidad de producción, defendiendo su libertad, lo esencial es impulsar el progreso hacia la disponibilidad de alimentos adecuados para toda la población. Cuando la relación entre el consumo y la producción revelan crecientes diferencias y cuando las prácticas dietéticas son inadecuadas, aumentan los riesgos de enfermedades, los desequilibrios y se profundiza la vulnerabilidad externa del país. Si al déficit alimentario se suma la precaria situación económica y social de los marginados, no se pueden alcanzar los mínimos normativos para el pleno desarrollo de las potencialidades biológicas. La falta de seguridad nutricional atenta contra la realización fisiológica, mental y espiritual del ser humano. Existimos porque nos alimentamos.

El presente trabajo pretende precisar la situación alimentaria nacional en el marco de los grandes procesos que ocurren en el agro, enfatizando el rol que juega el sector agropecuario en la disponibilidad de alimentos básicos para el mercado interno. Se analiza la conducta de los principales subsistemas alimentarios (cereales, oleaginosas, lácteos, etc.) identificando a los rubros más dinámicos y señalando las características de aquellos cuya producción revela estancamiento o se sitúa por debajo de los niveles vigentes a finales de los años setenta. Asimismo, el trabajo intentará explicar las formas de producción que fundamentan el desenvolvimiento de los principales productos básicos y buscará destacar el papel del pequeño campesino que contribuye a la economía con una importante proporción de bienes alimenticios de consumo directo. Por último, se presentarán indicadores que demuestren cómo ocurre la dependencia alimentaria, esto es, precisando cómo las tendencias hacia el déficit alimentario obligan a incrementar las importaciones.

I. Características de la estructura productiva

En general, Ecuador tiene una compleja estructura productiva que articula una gran variedad de formas de producción, las mismas que coexisten dentro de los procesos de desarrollo capitalista. Ecuador sigue siendo un país consistentemente agrario a pesar de la creciente urbanización que marca un gradual dominio de la ciudad sobre el campo. El Ecuador agrario es moderadamente pródigo en cuanto a su naturaleza pues se encuentra dotado de innumerables recursos productivos que aprovechados racionalmente, pueden permitir un crecimiento económico sostenido y el manteni-

miento de las futuras generaciones. Existen suficientes recursos hídricos, mineros, pesqueros, agrícolas y forestales para fomentar múltiples actividades productivas que contribuyan a generar mayores empleos y una más alta participación en el valor de la producción total. La disponibilidad de tierras apropiadas de cultivo por habitante, si bien expresa una relación baja en términos relativos, es aún suficiente para hacer frente al creciente problema de los alimentos y el hambre.

Situado en la costa occidental de América del Sur, entre los paralelos 1°30' de latitud Norte y 4°30' de latitud Sur los meridianos 81°05' y 75°10' de longitud Oeste, el Ecuador tiene una superficie de 272.580 km. cuadrados, de los cuales, el 24.8% corresponde a la Costa, el 21.6% a la Sierra, el 46.2% al Oriente y el 2.9% a las Islas Galápagos.

Aunque el territorio ecuatoriano está ubicado en el centro de la zona Tórrida, su montañosa topografía configura una gran variedad de zonas, microclimas y pisos ecológicos que posibilitan una producción muy diversificada. Por lo tanto, es posible realizar múltiples actividades agrícolas y pecuarias que apunten a satisfacer la creciente demanda de una población en constante crecimiento.

Para 1985 se estima que en el Ecuador existían alrededor de 6.2 millones de hectáreas bajo aprovechamiento agropecuario, esto es, cerca del 23% de la superficie total del país. Se estima también que el área potencial de tierras de labranza, o sea los terrenos disponibles para ser ocupados con cultivos anuales y permanentes o para ser aprovechados como pastos naturales y artificiales, alcanza a 7.3 millones de hectáreas que corresponden al 27% del área total del país.

El mayor porcentaje de tierra de labranza se encuentra en la Costa, donde existen extensas cuencas hidrográficas que representan el más alto potencial agropecuario del país. En la región oriental existen grandes superficies sin uso productivo, a manera de "reserva" donde expandir la frontera agrícola. Sin embargo, se trata de tierras que sometidas a una explotación irracional acarrea elevados riesgos ecológicos.

Cuadro No. 1
ECUADOR: Uso actual del Suelo-1985

Concepto	Superficie (ha.)	Relación
Tierras en cultivo	1'730.540	28.0
Bosques artificiales	50.000	1.0
Pastos	4'432.700	71.0
Total superficie agropecuaria	6'213.240	100.0

Fuente: MAG.

En la Sierra el uso del suelo es mucho más intensivo y, al parecer, estamos cerca de alcanzar los umbrales de su potencialidad particularmente entre los 2.000 y 3.000 me-

tros de altura. En el territorio Andino, como resultado del pronunciado minifundismo que significa una producción principalmente orientada a la subsistencia y a un relieve caracterizado por quebradas y declives, existen grandes áreas que revelan procesos más o menos graves de erosión. En la Sierra apenas un 30% de sus estribaciones son aptas para el uso agrícola, se trata de terrenos marginales cuya explotación sin descanso conlleva el deterioro del recurso.

Según las cifras elaboradas por el MAG para 1985 la superficie dedicada a cultivos fue de 1'730.530 hectáreas que corresponde al 28% de la superficie agropecuaria del país. Desagregando esta información estadística interesa destacar el área dedicada al cacao, café y té, que revela una proporción estimada en el 41%, superior a la superficie ocupada por granos y cereales que, para el mismo año, llegó al 31% del total de la superficie bajo cultivos.

Cuadro No. 2
Distribución de la superficie dedicada a cultivos-1985

Concepto	Superficie (há.)	%
Cereales y granos	541.489	31.30
Tubérculos y raíces	62.339	3.60
Hortalizas y leguminosas	22.234	1.28
Frutas	180.141	10.41
Oleaginosas	82.683	4.78
Fibras	33.113	1.91
Bebidas (1)	714.346	41.28
Otros cultivos (2)	94.195	5.44
Total	1'730.540	100.0

Fuente: MAG.

(1) Café, cacao, té.

(2) Caña de azúcar, caña otros usos, tabaco, caucho, achiote, paja toquilla, anís, marjol.

Por otra parte, es importante hacer notar la tendencia hacia la reducción del espacio dedicado a la actividad agrícola y su contraparte, el incremento de la superficie dedicada a pastos. Entre 1975 y 1985 el adelgazamiento de la superficie bajo cultivos significó una merma de 64.946 hectáreas. En el mismo período, el área ocupada por pastos pasó de 3.063.500 a 4'432.700 hectáreas, es decir una expansión del 45% aproximadamente.

Cuadro No. 3
ECUADOR: Decremento de la superficie agrícola
e Incremento de la superficie ganadera (há.)

Años	Superficie con cultivo	Superficie con pastos	Superficie total
1975	1'665.594	3'063.500	4'729.094
1977	1'589.666	3'500.000	5'089.666
1979	1'457.103	3'921.921	5'379.024
1981	1'600.511	4'217.592	5'818.103
1983	1'436.895	4'375.353	5'812.248
1985	1'730.540	4'432.700	6'163.240

Fuente: MAG.

El incremento de la superficie de pasturas es un claro indicador del ritmo de crecimiento ganadero que se evidencia a partir de 1970 y se acelera en los últimos años. Se trata, sin embargo, de un crecimiento del número de existencias que ocurre principalmente merced al aumento en el uso del suelo de tal manera que las vacas han llegado a ocupar enormes extensiones de tierra, entregando rendimientos muy bajos por unidad de superficie. La ganadería ha tenido su expansión sobre tierras nuevas en la foresta tropical e inclusive en las tradicionales áreas agrícolas. Se promueve silenciosamente una política de colonización ganadera, sin que se definan prioridades y como si el recurso tierra no fuera un recurso crítico y limitado. Si se piensa en los miles de campesinos que necesitan de una pequeña parcela para sobrevivir frente al ensanchamiento de la frontera pecuaria dentro del tradicional sistema de explotación extensiva, se concluye que la ganadería más que una actividad productiva es una actividad apropiativa de la tierra. Muchas familias campesinas subsisten en parcelas menores a la superficie donde pastan muy pocas vacas.

Cuadro No. 4
Uso de la superficie agrícola: Principales cultivos-1985

No.	Cultivos	Superficie (has.)
1	Café en grano	426.969
2	Cacao	286.777
3	Maíz duro, seco y choclo	180.184
4	Arroz	149.897
5	Banano y plátano	133.641
6	Caña para azúcar y otros usos	87.196
7	Maíz suave, seco y choclo	75.281
8	Fréjol de palo seco y fresco	58.852
9	Papas	36.585
10	Soya	34.661

Fuente: MAG.

Si se analiza el uso de la superficie agrícola merece anotarse que, para 1985, los productos tradicionales de exportación (banano, café y cacao), ocuparon un espacio que alcanzó 778.934 hectáreas. Esta superficie agroexportable representa el 45% del total de las tierras que se destinan al cultivo agrícola. En ese mismo año las exportaciones de estos productos sumaron 543 millones de US dólares. Comparativamente, las extensiones de tierra dedicadas al cultivo de 14 diferentes granos y cereales -los más básicos de los alimentos básicos- apenas suman 541.489 hectáreas, o sea, el 31% del total de la superficie agrícola.

Si consideramos la tasa promedio anual de crecimiento de la superficie destinada a los cultivos de exportación anotados, se tiene que entre 1980/1985 y según cálculos del MAG, fue de 4.4%. Esta tasa de crecimiento es superior a la registrada para granos y cereales durante el mismo período, de 2.4%.

Además es importante señalar que los principales cultivos que sirven de materia prima para la industria de alimentos (soya, palma africana, caña de azúcar y maíz duro) ocuparon en 1985 una superficie de 284.049 hectáreas, que representan el 16.4% del total de la superficie agrícola. Entre 1980/1985 la tasa promedio anual de crecimiento de estos productos agroindustriales fue del 1.6%. En este análisis, es importante advertir que el maíz duro, un cereal básico, representa el principal insumo para la elaboración de alimentos balanceados.

Un análisis más amplio de la superficie cosechada total que agrupa los diferentes cultivos en grandes grupos de agroexportables, agroindustriales y alimentos de consumo directo (Cuadro 6) permite apreciar el alto crecimiento (23.1%) entre 1980 y 1985, del área cultivada con bienes agroindustriales.

Como se puede observar en el Cuadro 7, en 1980 y 1985 la superficie cosechada pasó de 5'558.313 a 6'163.240 hectáreas, o sea un incremento del 10.88%. Es importante destacar que no obstante las diferentes regiones, esto es, condiciones climáticas y exigencias de suelos, la participación de la superficie dedicada a pastos es muy alta, revelando la persistencia del proceso de ganaderización. En Costa, Sierra y Oriente, ninguna superficie de cultivos ocupa un espacio tan grande como el ganadero.

El uso del suelo agrícola, en una agricultura dominada por el capitalismo, responde generalmente a la decisión empresarial de buscar una mayor rentabilidad. Pero siempre hay factores que alteran la ventaja relativa del recurso físico, como la tradicional mentalidad rentista de muchos ganaderos; muchos suelos aptos para cultivar alimentos básicos se destinan al pastoreo extensivo de las vacas.

A este marco general de relativa irracionalidad en el uso de la superficie agropecuaria se suma el problema de su distribución. La gran mayoría de los productores agrícolas son minifundistas con explotaciones menores de 5 hectáreas, frecuentemente estas representan suelos pobres, agotados o fragmentados. De los 7.9 millones de hectáreas bajo propiedad agropecuaria, según el viejo censo de 1974, apenas un 7% de la superficie estaban bajo posesión de pequeños agricultores. Seguramente, este sector de economías campesinas se ha multiplicado en la última década, precisamente por la tendencia a la concentración de las mejores tierras agrícolas. Estas economías operan en un medio de creciente presión demográfica local y tienen un nivel sumamente bajo de

Cuadro No. 5
Superficie y producción de cultivos seleccionados por provincia
1985

Provincias	Arroz		Maíz duro		Cebada		Maíz suave		Trigo		Papas	
	S há.	P TM	S há.	P TM	S há.	P TM	S há.	P TM	S há.	P TM	S há.	P TM
1. Carchi	-	-	490	667	1830	2937	1200	1361	1621	2609	6500	94349
2. Imbabura	-	-	375	589	615	763	3920	4116	2308	3565	470	4460
3. Pichincha	1560	3146	8200	11619	3774	4856	4290	4771	3581	3977	4315	54316
4. Cotopaxi	500	816	1695	2400	2381	2779	2380	1618	456	350	4455	40416
5. Tungurahua	-	-	200	109	691	376	2020	1648	129	104	4170	56745
6. Chimborazo	40	66	2810	2040	17480	13879	3800	1379	1908	1875	9144	90874
7. Bolívar	193	197	2408	3010	1776	1412	4515	4966	6128	5338	1589	17662
8. Cañar	1200	3266	250	340	585	531	5000	3402	165	128	4800	54432
9. Azuay	-	-	450	420	100	63	6693	4551	120	57	519	4679
10. Loja	1400	5715	32150	32150	123	66	9130	7454	617	361	420	3429
11. Guayas	69673	195530	26915	72276	-	-	-	-	-	-	-	-
12. Manabí	7750	9719	55973	76168	-	-	-	-	-	-	-	-
13. Los Ríos	63222	172027	29133	75057	-	-	-	-	-	-	-	-
14. Esmeraldas	2517	3117	5742	6511	-	-	-	-	-	-	-	-
15. El Oro	512	1045	2000	3600	89	61	155	138	183	100	66	539
16. Napo	1190	2159	3650	4139	-	-	350	317	-	-	65	442
17. Pastaza	152	309	200	109	-	-	-	-	-	-	-	-
18. Morona Santiago	141	189	883	800	47	53	715	811	-	-	47	320
19. Zamora Chinchipe	47	53	715	811	-	-	-	-	-	-	-	-
20. Galápagos	-	-	65	72	-	-	-	-	-	-	25	226
TOTAL	149897	397354	174308	292887	29444	26723	43453	35421	18116	18464	36585	423186

Total cultivos República: 1'730.540 Total pastos República: 4'432.700 TOTAL 6'163.240

Cuadro No. 5
Superficie y producción de cultivos seleccionados por provincia
1985

Provincias	Yuca		Hortalizas		Fréjol		Plátano		Lenteja		Pastos
	S há.	P TM	S há.	P TM	S há.	P TM	S há.	P TM	S há.	P TM	S há
1. Carchi	67	608	284	5178	2700	1837	50	454	10	7	61443
2. Imbabura	21	124	191	3459	1673	1517	30	272	26	7	113698
3. Pichincha	2135	20875	1154	17193	5202	2830	14158	136727	140	97	470142
4. Cotopaxi	1500	13608	612	4060	690	313	3115	32994	57	31	217669
5. Tungurahua	15	68	2441	29308	234	134	-	-	5	3	113518
6. Chimborazo	160	1161	3690	29146	6473	3437	400	3629	140	50	166670
7. Bolívar	1402	14020	312	4029	2679	1276	1397	13970	162	50	147125
8. Cañar	20	121	454	5071	4000	2177	200	2359	-	-	92053
9. Azuay	236	1333	1876	17849	3002	1225	60	707	7	3	228000
10. Loja	1610	15513	490	5436	11200	8120	68	494	5	2	280785
11. Guayas	1037	12000	924	19824	309	392	3205	48755	-	-	551036
12. Manabí	7646	84624	917	11846	642	815	18315	297456	-	-	814607
13. Los Ríos	2844	36972	179	3399	458	540	10685	189961	-	-	236652
14. Esmeraldas	390	5671	36	653	100	91	13500	175757	-	-	238340
15. El Oro	458	4009	266	3659	116	71	415	4047	6	3	198115
16. Napo	1215	6613	47	471	15	10	2500	22500	-	-	119831
17. Pastaza	400	3592	-	-	26	6	500	4989	-	-	31316
18. Morona Santiago	632	4300	28	247	63	45	470	5770	-	-	172227
19. Zamora Chinchipe	300	2450	5	30	150	68	345	4379	-	-	169175
20. Galápagos	124	1116	50	405	20	20	40	280	-	-	20393
TOTAL	22212	228808	13956	161263	39742	24924	68453	945500	558	250	4'432700

Total cultivos República: 1730.540 Total pastos República: 4'432.700 TOTAL 6'163.240

Cuadro No. 6
Superficie cosechada total y usos del suelo - 1980/1985
 (miles de hectáreas)

Superficie cosechada Total	1980	1985	Tasa global de crecimiento
Agroexportables (1)	628	779	24.0%
Agroindustriales (2)	121	149	23.1%
Alimento de consumo Directo (3)	673	741	10.1%

Fuente: MAG.

(1) Banano, café, cacao.

(2) Oleaginosas, algodón en rama, cabuya, caña de azúcar, caucho, paja toquilla, soya, tabaco y té.

(3) Granos y cereales, tubérculos y raíces, hortalizas, frutas (menos banano).

Cuadro No. 7
Distribución geográfica de la superficie cosechada total 1980-1984.
 (miles de hectáreas)

Regiones	1985			1980		
	Cultivos	Pastos	Total	Cultivos	Pastos	Total
Sierra	555.8	1891.0	2446.8	527.5	1704.5	2237.9
Litoral	1110.6	2038.7	3149.3	981.9	1935.9	2935.8
Oriente	62.6	482.5	545.1	30.7	340.7	340.8
Galápagos	1.6	20.4	22.0	1.4	17.5	19.0
Total	1730.6	4432.6	6163.2	1541.5	4016.7	5558.2

Fuente: MAG.

Cuadro No. 8
Distribución porcentual de la superficie cosechada total,
por regiones y usos del suelo 1980-1985

Regiones	1980			1985		
	Cultivos	Pastos	Total	Cultivos	Pastos	Total
Sierra	22.7	88.3	110.0	23.6	67.4	100.0
Litoral	35.0	65.0	100.0	33.4	66.6	100.0
Oriente	12.0	88.0	100.0	8.3	91.7	100.0
Galápagos	7.0	93.0	100.0	7.4	92.6	100.0
Total	28.0	72.0	100.0	27.7	72.3	100.0

Fuente: MAG.

conocimientos técnicos, lo que determina el uso intensivo de mano de obra y una productividad relativamente baja del trabajo. La agricultura campesina produce una parte importante de los alimentos que se consumen en el país. En algunos cultivos básicos (arroz, cebada, maíz suave, cebolla, col, papas, fréjol) las economías campesinas cargan una parte substancial del peso de la producción de alimentos para la población ecuatoriana.

Se estima que a partir de 1985 la demanda interna de alimentos deberá presentar un ritmo de entre el 3.0% y el 3.5% anual, puesto que el crecimiento demográfico será ligeramente superior al 2.5% anual. Sin embargo, en razón de la crisis económica, es posible que la demanda aumente debido a que la elasticidad ingreso de los alimentos tiende a subir a medida que el desarrollo socio-económico se detiene. Como veremos más adelante, la oferta real de alimentos es insuficiente en el momento, si se la estima a partir de los mínimos normativos para un adecuado desarrollo del individuo.

Si relacionamos la superficie de cultivo o superficie agrícola con los requerimientos planteados por el rápido crecimiento de la población ecuatoriana, si consideramos al mismo tiempo los cambios en los patrones alimentarios de consumo, las fluctuaciones en los niveles de ingreso, el deterioro de los recursos naturales, entre otros factores, se concluye que el Ecuador deberá realizar enormes esfuerzos para incrementar la disponibilidad de alimentos básicos. De mantenerse los actuales rendimientos en los cultivos de consumo directo, en particular, de ampliarse las diferencias en la productividad entre el subsector agrícola empresarial y el subsector de economías campesinas, la superficie agrícola actual de aproximadamente 1.7 millones de hectáreas deberá llegar a 3 millones de hectáreas en el año 2.000, salvo que se modifique el proceso apropiativo de ganaderización. Esto permitiría un uso más racional de la tierra. Claro está, se puede dinamizar el aprovechamiento de tierras nuevas en las zonas tropicales húmedas y así obtener aumentos en la producción de algunos cultivos. Pero este proceso de ampliación de frontera agrícola en los trópicos húmedos implica enormes inversiones que un país como Ecuador, estrangulado por el endeudamiento externo, no puede fácilmente cubrir. Además, el aprovechamiento de las tierras orientales ocurre y

Cuadro No. 9
Población total por regiones y áreas

	Censo 1974			Censo 1982			Proyección 1987		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total República	6'251710	2'698722	3'822988	8'060712	3'968362	4'092350	9'922514	5'310124	4'612390
Total Sierra	3'146565	1'202796	1'943769	3'801839	1'707022	2'094817	4'580767	2'246894	2'333873
Total Costa	3'179446	1'470591	1'708855	3'946801	2'199296	1'747505	4'909775	2'970922	1'938853
Total Oriente	173469	22979	150490	263797	57551	206246	351843	85570	266273
Total Galápagos	4037	2356	1681	6119	4493	1626	8370	6738	1632
Zonas no delimitadas	-	-	-	42156	-	42156	71759	-	71759

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

deberá ocurrir sobre ecosistemas caracterizados por el rápido deterioro de los suelos, sino se adaptan sistemas de rotación en el barbecho de arbustos. Al momento, la incontrolada explotación de los recursos forestales, la destrucción de la fauna y de los recursos pesqueros, el crecimiento de la ganadería extensiva y la colonización por productores que desconocen la naturaleza dinámica de los suelos tropicales, están promoviendo, a mediano y largo plazo, un desastre ecológico.

II. Tendencias en la producción alimentaria

Ecuador es un país que en los últimos dos decenios ha sufrido profundos cambios en el orden social, jurídico e institucional resultantes de una creciente expansión de la economía capitalista. Dicho proceso, que estuvo activamente promovido por el Estado, tomó fuerza en sus orígenes, no solo por el impulso de una industrialización dependiente que urbanizó a la sociedad y conformó una nueva pirámide de clases, sino a través de la modernización de la agricultura, que modificó la estructura productiva, generó desequilibrios intrasectoriales y profundizó las desigualdades en el campo.

La modernización del agro tomó cuerpo, en primera instancia, gracias a un tímido proceso de reforma agraria orientada principalmente a modificar las relaciones pre-capitalistas de producción, desplazando a los terratenientes de la cúpula del poder regional y nacional. Mediante las intervenciones de reforma agraria el Estado impulsó un proceso modernizador de las fuerzas productivas, estableciendo plazos y sanciones a los terratenientes que no cumplieran condiciones de eficiencia productiva.

En una segunda instancia, la política de modernización agropecuaria concentró los recursos financieros y técnicos en la agricultura comercial. La masiva asignación de recursos crediticios vía Banco Nacional de Fomento, los subsidios, la inversión en infraestructura, la participación del aparato estatal en la comercialización agropecuaria, el estímulo al uso de insumos modernos y mecanización, el control al movimiento campesino, entre otros factores, contribuyeron al fortalecimiento de la agricultura comercial. Como resultado, un robusto sector empresarial se constituyó en el actor principal del desarrollo agropecuario y las formas de producción capitalistas, dedicadas al cultivo comercial, aumentaron su peso en la generación del valor agrícola.

Se conformó, como contrapartida, un subsector de economías campesinas donde la gran mayoría de los productores apenas tienen recursos para subsistir, sin acceso importante al crédito institucional, al conocimiento técnico y a los insumos, lo que determina su baja productividad; pequeños productores sometidos al castigo de los precios y a mercados inestables que sistemáticamente merman sus ya reducidos ingresos. Los cultivos típicamente campesinos se estancaron o crecieron lentamente, reduciendo el papel del subsector en el abastecimiento de productos alimenticios para el mercado interno.

Cuando se clausura la tragedia dictatorial y se abre el telón de la democracia, la política agropecuaria, de claro sesgo agroempresarial, revela una mayor preocupación por el campesinado lo que modificó parcialmente el rumbo de la inversión pública. Un programa de desarrollo rural integral sería el llamado a mejorar la distribución del ingreso y a reactivar a las economías campesinas que participan con una importante proporción de materias primas y alimentos de consumo directo. La política para el sector em-

presarial se concentró en promover el avance de la tecnología moderna y el financiamiento selectivo con el propósito de aumentar la producción para alcanzar mayores disponibilidades y una expansión de las exportaciones. Se configuró una agricultura más especializada y más adaptada a las exigencias del desarrollo industrial.

En los últimos años, la política agropecuaria se ha visto influenciada por el modelo neo-liberal de estabilización que califica como prioritario al sector agroexportador, minimiza la acción reguladora del Estado y privilegia el funcionamiento libre del mercado. Esta política de flotación de tasas de interés, de restricción de la oferta monetaria, de eliminación de subsidios, de supresión del control de precios y, entre otras medidas, de estímulo al crecimiento de las empresas privadas, probablemente han contribuido a que se profundicen aún más las polaridades y desigualdades existentes en el agro. Por cierto, basta con observar el escenario campesino para comprender que las economías de los pequeños agricultores se debaten actualmente entre el deterioro y la desatención.

¿Cómo se expresa la situación alimentaria del Ecuador en los últimos años?

Según lo demuestran las cifras oficiales, en lo que a la producción de alimentos básicos se refiere, la última década es testigo de resultados desiguales. Existe un grave retroceso o estancamiento en la producción de los principales cultivos alimentarios, así como importantes incrementos en los rubros articulados a las actividades industriales.

Para facilitar el conocimiento de las tendencias en la producción alimentaria conviene organizar el análisis partiendo de subsistemas. Cada subsistema alimentario (cereales, hortalizas, tubérculos, oleaginosas, frutas y productos animales) incorpora productos que son relativamente homogéneos en cuanto a su naturaleza.

Si se analiza la evolución de la producción de los cereales más importantes para el consumo popular durante el período 1970-1985, se pueden observar resultados desiguales. Si bien el arroz y el maíz duro experimentaron aumentos en los niveles de producción, el resto disminuyó notablemente, por debajo de los niveles vigentes a principios de la década pasada.

Los incrementos en la producción del maíz duro y el arroz expresan los incentivos y esfuerzos estatales a lo largo del período. La inversión en infraestructura arrocerá, el apoyo crediticio y los servicios de asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería han permitido que se mejoren los rendimientos del cultivo y que, generalmente, existan suficientes disponibilidades para cubrir la demanda interna.

El maíz duro o amarillo, por otra parte, demostró un comportamiento dinámico durante el período en estudio, aunque en los últimos dos años se evidencia una clara disminución tanto en el área de siembra como en los niveles de producción. Se trata de un cultivo comercial que atiende específicamente la demanda de materia prima de la industria de alimentos balanceados. En 1985 se dedicaron 180.184 hectáreas de tierras de buena calidad, particularmente en los Ríos y Guayas, lo que permitió obtener una producción de 299.748 toneladas métricas. El efecto combinado de los inadecuados sistemas de comercialización, el aumento en el precio de los insumos y, los cambios drásticos en el comportamiento del clima, están modificando las tendencias históricas

de este cultivo. En el presente, para cubrir el déficit, se están importando cientos de toneladas de sorgo.

Por otro lado, tanto el maíz suave, como la cebada y el trigo revelan una notable disminución en los niveles de producción, sea por la reducción de la superficie de siembra como por la caída de la productividad.

Se trata de cultivos atendidos principalmente por las economías campesinas localizadas en el campo serrano. La caída en la producción expresa la escasez de recursos del pequeño productor, las asimetrías y transferencias que ocurren a nivel del mercado, el bajo nivel tecnológico, la desatención estatal, así como a la aritmética de las relaciones económicas internacionales.

En efecto, la modernización de la sociedad ecuatoriana en los últimos 15 años ha modificado notablemente los niveles de consumo, cambiando la calidad de la dieta de la población. El consumo de harina de trigo se ha visto estimulado, ha contribuido a una utilización cada vez mayor del trigo importado, presionando hacia abajo la participación del trigo nacional. Las explotaciones trigueras, en su gran mayoría, corresponden a parcelas menores de 10 hectáreas, dispersas entre sí, lo que determina una comercialización individual en volúmenes sumamente pequeños y bajo el monopolio de los intermediarios. Entre 1975 y 1985 el área de siembra de este cultivo disminuyó ostensiblemente (-13.4%) pasando de 76.233 a 18.116 há. en 1985 se importaron 341.103 toneladas métricas de trigo por un valor de 60 millones de dólares CIF. El consumo de trigo en el Ecuador aumenta cada año en un 5% aproximadamente. Al parecer de mantenerse las políticas actuales, se continuará dependiendo de forma sustancial del trigo importado, cualquiera que sean los esfuerzos en la esfera de la productividad. El mayor volumen de producción le corresponde a Bolívar (22% en promedio) con rendimientos desiguales en las diferentes áreas trigueras del país.

La producción de cebada, por otra parte, revela una considerable caída durante el período 1970-1985, con una tasa promedio anual de crecimiento negativo (-6.8%). Se evidencian leves síntomas de recuperación en los últimos años, pues aparentemente se realizan mayores esfuerzos de asistencia técnica y semillas mejoradas por parte del Estado e inclusive de las industrias cerveceras. Pero la caída es considerable. Entre 1975 y 1985, tanto la superficie de siembra como los niveles de producción cayeron en -8.5% y -8.2% respectivamente. La Provincia de Chimborazo contribuye con más del 50% de la superficie cosechada del cereal, observándose importantes diferencias en los rendimientos entre las zonas tradicionalmente dedicadas al mismo. Las variedades criollas, dedicadas tradicionalmente al consumo de la población campesina presentan rendimientos muy bajos (400-450 kg/há.). En 1986 se importaron 17.345 toneladas métricas de cebada por un valor de 1.9 millones de dólares CIF, cifra inferior a la registrada en 1985 de 19.006 toneladas métricas. Solo una pequeña parte de la producción nacional se consume como "machica" o como "arroz de cebada"; el grueso de la producción se destina a la industria cervecera. En el caso del maíz suave, el más básico de los alimentos entre la población rural de la Sierra, la producción ha disminuído alarmantemente durante el período, pasando de 90.247 toneladas métricas en 1975 a 71.684 toneladas métricas en 1985. También se observa una importante reducción de la superficie de siembra del cultivo, de -3.6% durante los mismos años, situación que expresa una realidad preocupante pues modifica el carácter tradicional de la

Cuadro No. 10
Superficie, producción y rendimiento
1975-1985

CEREALES									
	Superficie (há)		A	Producción (TM)		A	Rendimiento (kg/há.)		A
	1975	1985	Período	1975	1985	Período	1975	1985	
Cebada	71558	29444	-8.5	62801	26723	-8.2	878	908	0.3
Maíz suave	108763	75281	-3.6	90247	71689	-2.3	830	950	1.4
Trigo	76233	18116	-13.4	64647	18464	-11.7	848	1091	1.8
Arroz	135400	149897	1.0	449077	397354	-1.2	3317	2651	-2.2
Maíz duro	165000	180184	0.9	190.000	299748	4.6	1152	1660	3.7
HORTALIZAS									
Lechuga	989	915	-0.7	11334	10913	-0.4	11460	11927	0.4
Col	1845	1482	-2.2	43407	25918	-0.5	23527	17489	-0.2
Zanahoria	2075	992	-7.1	11322	8724	-3.0	5456	8341	4.3
Tomate	2296	4139	6.0	37243	64677	5.7	16221	15626	-0.4
Cebolla	4336	4340	0.0	38826	40490	0.4	8954	9329	0.4
TUBERCULOS Y RAICES									
Papa	39499	36585	-0.8	499371	423186	-1.6	12643	11567	-0.9
Yuca	34565	22212	-4.3	353517	228808	-4.2	10228	10301	0.1
Camote	2738	796	-11.6	13590	4825	-9.8	4963	6062	2.0
Papa china*	1130	1432	2.4	4898	6782	3.3	4335	4736	0.9

Cuadro No. 10
Superficie, producción y rendimiento
1975-1985

LEGUMINOSAS									
	Superficie (há)		A	Producción (TM)		A	Rendimiento (kg/há.)		A
	1975	1985	Período	1975	1985	Período	1975	1985	
Fréjol	62553	58852**	-0.6	26103	55249	7.8	417	940	8.5
Arveja	16966	10585	-4.6	9751	9595	-2.0	575	880	4.3
Lenteja	3561	558	-16.9	1902	250	-18.0	534	448	1.7
Habas	18873	7964	-8.3	15627	10597	-3.8	828	-	-
Chochos	1042	834	-2.2	627	879	3.4	602	574	-0.5
OLEAGINOSAS									
Palma africana	7713	34244	16.0	92556	457845	17.3	12000	13372	1.09
Soya	8216	34661	33.4	12324	62885	17.7	1500	1814	1.9
Maní	11925	8190	-3.7	11424	7679	-3.9	958	938	-0.2
Ajonjolí	3147	70	-31.6	2832	26	-37.4	900	371	-8.5
AGROEXPORTABLES									
Banano	109860	65188	-5.1	2'544300	1'696559	-2.5	23160	30214	2.7
Café	230665	426969	6.3	76437	120861	4.7	331	286	-1.5
Cacao	229544	286777	2.2	75272	130772	5.7	328	456	3.3
Caña azúcar	46951	40836	-1.4	3'680000	2'693570	-3.0	78384	65961	-1.7

Fuente: MAG.

* Datos de 1976.

** Incluye fréjol de palo, seco y tierno en vaina.

Cuadro No. 11
Producción en toneladas métricas

LEGUMINOSAS								
Producto	1970	1975	Tasa promedio anual a 1975-1970	1980	Tasa promedio anual crecimiento 1980-1975	1985	Tasa promedio anual crecimiento 1985-1980	Tasa promedio anual crecimiento 1985-1980
Fréjol	41330	26103	-8.8	26275	0.1	55249	16.0	1.9
Arveja	13028	9751	-5.6	7452	-5.6	9595	5.2	-2.0
Lenteja	940	1902	15.1	437	-25.5	250	-10.6	-12.6
Habas	15009	15627	0.8	4566	-21.8	10597	18.3	-2.3
Chochos	3126	627	-27.5	174	-22.6	879	38.2	-8.1
CEREALES								
Cebada	79087	62801	-4.5	24350	-17.2	26723	1.9	-6.9
Maíz suave	167990	90247	-11.7	45266	-12.9	71689	9.6	-5.5
Trigo	81000	64647	-4.4	31113	-13.6	18464	-9.9	-9.4
Arroz en cáscara	246674	449077	12.7	320614	-6.5	397354	4.4	3.2
Maíz duro	101516	190000	13.2	196414	6.7	299748	8.8	7.5

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Cuadro No. 11
Producción en toneladas métricas

TUBERCULOS

Producto	1970	1975	Tasa promedio anual a 1975-1970	1980	Tasa promedio anual crecimiento 1980-1975	1985	Tasa promedio anual crecimiento 1985-1980	Tasa promedio anual crecimiento 1985-1980
Papas	541794	499371	-1.6	323222	-8.3	423186	5.5	-1.6
Yucas	266251	353517	5.8	229313	-8.3	228808	-0.04	-1.0
Camote	10463	13590	5.4	2705	-27.6	4825	12.3	-5.0
HORTALIZAS								
Lechuga	11286	11334	0.1	5740	-12.7	10913	13.7	-02.
Col	77968	43407	-11.1	24760	-10.6	25918	0.9	-7.1
Zanahoria	6193	11322	12.8	9244	-3.9	10172	1.9	3.4
Tomate	24186	37243	9.0	38147	0.5	64677	11.1	6.8
Cebolla	32772	38826	3.4	30108	-4.9	55475	13.0	3.6
OLEAGINOSAS								
Palma africana	21140	94512	34.9	244930	21.0	457895	13.3	22.8
Soya	600	12324	83.0	33549	22.2	62885	13.4	36.4
Maní	5270	11424	16.7	13645	3.6	7679	-10.9	2.5
Ajonjolí	2256	2832	4.6	532	-28.4	26	-45.3	-25.7

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

canasta alimentaria de los campesinos. La mayor parte de la producción de maíz suave toma cuerpo en explotaciones menores a 5 hectáreas. No obstante el déficit, el país no importa maíz suave; en el juego de las leyes del mercado el consumo de los pobres siempre lleva las de perder.

En los subsistemas hortalizas, tubérculos y leguminosas las tendencias al decrecimiento en los niveles de producción expresan una situación e inseguridad alimentaria. El patrón de caída en la producción durante el decenio 1975/1985, en lechuga (-0.4%), col (-5.0%), zanahoria (-3.0%), papa (-1.6%), yuca (-4.2%), camote (-98%), arveja (-0.2%), lenteja (-18.3%) y habas (-3.8%), advierte la grave realidad deficitaria que enfrenta el país y los resultados de una política agropecuaria caracterizada por la desatención de las economías campesinas. Según podemos apreciar en el Cuadro N. 11, de los cultivos de consumo directo que integran los subsistemas anotados, solo el tomate y el fréjol han experimentado un crecimiento anual promedio superior a la tasa de crecimiento de la población.

El cultivo tomatero, que tiene un importante origen campesino, ha demostrado una tendencia al incremento durante el período en estudio. La extensión del cultivo estimada para 1985 fue de 4.139 hectáreas, con una producción que se situó alrededor de las 64.000 toneladas métricas, significando un incremento del 6.0 y 5.7%, respectivamente respecto a 1975. Esta dinámica de crecimiento tiene que ver con los cambios en los patrones de consumo hacia la comida de pacotilla y porque el tomate es la principal materia prima utilizada en la fabricación de ciertos productos del mar. Como veremos más adelante, las actividades industriales han estimulado el crecimiento de aquellos rubros que les sirven de insumo, promoviendo procesos de modernización.

Esta tendencia hacia la inseguridad alimentaria, es decir, este fenómeno de estancamiento o decrecimiento en la producción de no pocos alimentos de consumo directo se inserta en el terreno de una historia de empobrecimiento campesino. La expansión del capitalismo en la agricultura ha significado un profundo cambio en el tradicional esquema de cultivos, proceso que acarrea, un relativo abandono de la producción orientada a la autosubsistencia y la incorporación de cultivos que ofrecen perspectivas de rentabilidad. Claro está, no se trata únicamente de una transformación de los cultivos, sino de cambios en la estructura social. En algunas zonas, tradicionalmente integradas por economías parcelarias, se ha pasado rápidamente a una situación de minifundismo y miseria, acompañado de fuertes movimientos migratorios.

En efecto, una gran parte de los alimentos básicos anotados arriba tienen un importante origen campesino. Para fines de los años setenta, según estimaciones oficiales, el 52% del maíz suave, el 34% del arroz, el 34% de las papas y el 47% de la cebada, se cultivaban en unidades menores de 5 hectáreas; el 50% del trigo y el 52% de los fréjoles se generó en explotaciones menores de 10 hectáreas. Son productores marginados del conocimiento tecnológico, aislados geográficamente, sin acceso al riego, que generalmente disponen de tierras de baja fertilidad, sometidos a los impredecibles cambios climatológicos, con limitadas posibilidades para negociar mejores condiciones de intercambio para sus productos.

En contraste al estancamiento en la producción de los cultivos destinados al consumo popular, es evidente el dinamismo adquirido por aquellos productos agrícolas vincu-

lados a procesos agroindustriales. En el período que estamos analizando, la cosecha de palma africana, que fue de 94.512 toneladas métricas en 1975, subió a 457.895 toneladas métricas en 1985. Esto es, un aumento global del 384.5%. De igual manera, la producción de soya creció en un 410.3% en el mismo período, pasando de 12.324 a 62.885 toneladas métricas.

El desarrollo de la producción agroindustrial ha precisado la expansión horizontal del capitalismo agrario, promoviendo no sólo una mayor concentración de la propiedad territorial, sino la especialización de los suelos para maximizar la productividad. El total de hectáreas destinadas al cultivo de soya y palma africana fue de 19.792 en 1975, llegando a sumar 68.905 después de un decenio, esto es, un crecimiento del 248.1%. Estos cultivos se han desarrollado notablemente en la última década, con tasas de crecimiento particulares superiores a las del sector agropecuario.

A pesar del dinamismo de este subsistema, aún existe una importante brecha entre la producción y el consumo, lo que obliga la importación de grasas y aceites aunque cada vez en menores cantidades. Existe mucho interés empresarial por incrementar la producción de soya, en razón a la demanda insatisfecha y a las perspectivas en el mercado externo; muchos productores de maíz duro están cambiando su especialización a soya.

Los tradicionales productos de exportación han tenido un comportamiento desigual durante el período. El cacao ha revelado un aumento tanto en el área de siembra (5.7%) como en el volumen de producción (2.2%). El rendimiento por unidad de superficie que en 1972 fue de 328 kilogramos por hectárea, subió a 456 kilogramos por hectárea.

El café es otro producto tradicional de exportación que se ha expandido tanto en superficie como en producción, pero que ha registrado una notable caída en productividad. El café, con el cambio en los patrones de consumo, se ha constituido en uno de los principales componentes de la canasta familiar.

El banano, por último, ha registrado una caída en el volumen de producción (-2.5%) y en la superficie cosechada (-5.1%). En 1975 se producen 2'5 millones de toneladas de banano, cifra que baja a 1'6 millones en 1985. Este decrecimiento resulta de factores de rentabilidad interna y competencia en el mercado externo que han obligado a los empresarios bananeros a especializarse en otros cultivos o a dedicarse a la ganadería. Los rendimientos por unidad de superficie, sin embargo, señalan un sostenido mejoramiento tecnológico.

Contrariamente a lo que sucede con los productos agrícolas de consumo directo, el volumen de producción animal ha crecido, disminuyendo solo la ganadería ovina. En efecto, la última década ha sido testigo de una considerable expansión de la producción pecuaria, ocasionando la incorporación de vastos territorios incultos o de zonas tradicionalmente dedicadas a la agricultura. Tal expansión ocurre en un bajo nivel tecnológico, siguiendo un patrón extensivo, con poca inversión de capital. Ya se anotó el hecho de que la ganadería bovina ha llegado a ocupar enormes extensiones de tierra, muy superiores a las dedicadas a la agricultura, entregando rendimientos muy bajos por unidad de superficie. El grueso de la ganadería está en manos de pequeños grupos de empresarios que concentran las mejores tierras cultivables del país. Realmente, la lógica del crecimiento ganadero no considera que con los actuales patrones de produc-

ción, no hay suficiente tierra para producir carne para toda la población ecuatoriana.

La explotación extensiva de ganado bovino atenta contra el empleo, la producción de alimentos básicos y la subsistencia de miles de campesinos.

Cuadro N. 12
Población pecuaria y avícola
1975-1985

Año	Población ganadera (miles de cabezas)				Población avícola (No. de aves)
	Total	Bovina	Ovina	Porcina	
1975	7233	2587	2104	2542	12019
1976	7542	2649	2160	2733	15050
1977	7864	2714	2193	2957	17245
1978	8414	2779	2250	3385	-
1979	5154	2846	1089	1219	-
1980	5248	2915	1097	1236	22452
1981	7710	3135	1258	3317	30633
1982	7979	3200	1259	3520	41357
1983	8375	3270	1310	3795	27256
1984	8387	3575	1020	3792	33026
1985	7274	3730	1080	2464	40751
Tasa crecim.	0.05	3.7	-6.4	-0.3	12.1
Promedio					

Fuente: MAG, CONADE (Sección Ganadería), CEIS.

En efecto, el número de existencias ganaderas pasó de 2.5 millones en 1975 a 3.7 millones en 1985, esto es, un incremento global del 48%. Este crecimiento, sin embargo, al verse acompañado de una tasa anual de sacrificio cercana al 3%, para la producción de carne roja, condiciona un proceso contradictorio que incorpora más tierras para mantener la estabilidad del hato nacional. Un esfuerzo irracional de fomento que no se ha traducido en consumo para las mayorías populares.

Sin embargo de la pecuarización del agro, el nivel de consumo de carnes rojas entre la población ecuatoriana es relativamente bajo. En 1985 la producción total de este tipo de carnes (bovina, porcina, ovina-caprina) alcanzó 110.936 toneladas, lo que significa un consumo per cápita de apenas 13 kg., si el cálculo se lo establece sobre una población consumidora de 8'800.000 habitantes. (94% del total). Si se consideran las "recomendaciones" de consumir 30 kg. por persona al año, se deduce que el consumo actual es demasiado débil.

Cuadro N. 13
Existencia de ganado bovino, sacrificio y producción de carne
1975-1985

Año	Población (miles de cabezas)	Sacrificio (miles de cabezas)	Producción de carnes (T.M.)
1975	7233	398	67463
1977	7864	465	73849
1979	5154	527	88259
1981	7710	485	79580
1985	7274	510	83760
Tasa crecimiento	0.1	2.5	2.2

Fuente: MAG.

Sin embargo, los cálculos promedios aplicados en una población dividida en clases siempre esconden profundas desigualdades. Las posibilidades de acceso a la proteína animal varían entre los diversos grupos sociales que disponen de diferentes niveles de ingreso. La disponibilidad anual por persona de carne de bovino en 1985 fue de apenas 9.5 kg. Entre los sectores populares generalmente se consume carne de menor calidad, prefieren la carne de porcino.

Esta situación deficitaria, sin embargo, no debe conducir a posiciones políticas que enfatizen el crecimiento de la ganadería, las perspectivas de la demanda de productos, pecuarios son amplias y parece necesario que la población alcance los niveles mínimos requeridos. La realidad es otra. La expansión de la producción ganadera no se traducirá en beneficios para toda la población y tampoco se generalizará el consumo de carnes rojas en el mediano y largo plazo.

En el subsistema lácteos y derivados también han ocurrido importantes incrementos en los últimos años. La producción lechera ha venido creciendo gradualmente aunque a ritmos que no superan la tasa de crecimiento de la población. Las principales áreas de producción lechera son los cantones Mejía, Rumiñahui, Cayambe y Quito.

Las estadísticas de producción lechera son poco confiables aunque permiten señalar las tendencias en marcha. Durante el decenio 1975-1985 la producción primaria de leche paso de 769 millones a 1.234 millones de litros diarios, lo que significa un incremento global del 60.5% aproximadamente. De acuerdo a estimaciones oficiales, alrededor del 50% de la producción total de leche se expende cruda o es procesada clandestinamente, el 35% se destina al consumo de los terneros y solo un 15% llega a las industrias de lácteos y derivados.

En el presente el consumo interno de leche alcanza a 1.5 millones de litros diarios, cifra que relacionada con una población consumidora de 8'400.000 habitantes entrega un consumo de 17 decilitros por persona, cifra muy por debajo del requerimiento mínimo

de 50 decilitros diarios que recomienda FAO. Una numerosa población del campo a la ciudad rara vez toman leche, Quito y Guayaquil concentran cerca del 70% del consumo total de leche fluída.

Las tendencias señaladas nos informan y alertan sobre una grave situación alimentaria, pues no solo se evidencia la falta de autosuficiencia interna, sino una desigual distribución de los alimentos disponibles entre la población. Existe una brecha entre los amplios grupos sociales subalimentados y los bien alimentados; ni siquiera los campesinos que producen alimentos se nutren adecuadamente. La desnutrición es el saldo lamentable de un modelo de desarrollo concentrador y excluyente que ha consolidado los desequilibrios intersectoriales y las desigualdades sociales. Existen suficientes recursos naturales, humanos y técnicos para producir alimentos y satisfacer los requerimientos nutricionales promedio recomendados.

Pero su distribución entre las diferentes clases sociales es demasiado desigual de manera que los grupos vulnerables y marginados no disponen de una dieta normativa mínima que impida el deterioro nutricional.

En el colmo, la disponibilidad de alimentos básicos de amplio consumo popular crece con mucha lentitud, debido a una creciente orientación de la producción hacia el mercado externo, la agroindustria y la ganaderización. El empobrecimiento del campesinado tiene un efecto inmediato sobre la producción y disponibilidad de alimentos básicos; se reduce gradualmente la capacidad productiva del pequeño agricultor lo que disminuye su producto y sus posibilidades de subsistencia. Las deficiencias nutricionales provocan deficiencias casi irreversibles en la capacidad intelectual y en la productividad. El empobrecimiento del campesinado determina el hecho dramático de que en el Ecuador aproximadamente el 40% de los niños menores de 5 años padecen de desnutrición; que el 25% de la población rural de la Sierra padezca de bocio endémico y que cientos de mujeres campesinas sufran de anemia por falta de hierro.

La política alimentaria, por lo tanto, no ha articulado las necesidades reales de la población (canasta básica recomendable) con las posibilidades de producción. La política agropecuaria no se ha preocupado mayormente en reactivar la economía de los pequeños productores, creando condiciones que les permitan retener el excedente que generan. El Estado no ha intervenido en los últimos años con programas que contribuyan a minimizar el riesgo de los campesinos, no ha promovido el cambio tecnológico que posibilite el aprovechamiento del potencial en áreas campesinas ni ha impulsado la organización campesina como requisito básico para mejorar la distribución del ingreso.

Este cuadro de inseguridad alimentaria ha significado, por otra parte, una constante situación de dependencia respecto al mercado externo de alimentos. Durante el período bajo análisis, el comportamiento de las importaciones muestra desigualdad entre los diferentes rubros, con cierta tendencia hacia el decrecimiento de los últimos años. En 1985, el Ecuador importó 341.000 toneladas de trigo, 17.000 toneladas de cebada 5.000 toneladas de avena y 3.000 de leche en polvo, por un valor de 71 millones de dólares CIF. En el mismo año las importaciones de bienes de capital y materias primas para la agricultura llegaron a 110.7 millones de dólares CIF. Ciertamente, los requerimientos de la modernización agropecuaria, que busca reproducir los patrones de pro-

ducción de los países industrializados, presionaron sistemáticamente sobre la balanza de pagos, manteniendo las relaciones de dependencia.

Ahora bien, este cuadro general de tendencias que ha sido construido a partir de las cifras elaboradas por el MAG puede ser cuestionado desde sus bases si se analiza los datos elaborados por el Sistema de Estadísticas Agropecuarias Nacionales (SEAN) a cargo del INEC. Cuestionado porque, en general, las estadísticas del SEAN establecen mayores niveles de producción en no pocos rubros presentando saltos inexplicables entre 1985 (MAG) y 1986 (SEAN).

En rigor, las metodologías seguidas por el MAG y por el SEAN no son comparables. El MAG acopia su información de los diferentes informes de coyuntura que preparan las Direcciones Zonales, que a su vez elaboran estimaciones con los datos que entregan sus correspondientes Agencias. La información que presenta el MAG constituye solo un indicativo del comportamiento sectorial, no tiene mayores referentes científicos que el conocimiento directo del técnico informante.

Por otro lado el SEAN elabora su información a partir de encuestas y siguiendo una metodología que se apoya en el muestreo, la cartografía y la zonificación definida por el PRONAREG. Se trata de una fuente de información más confiable y más segura para tomarle el pulso y diagnosticar la desigual evaluación de la producción agropecuaria.

De manera que abrir un debate con armas estadísticas que tienen diferentes fuentes de información y bases metodológicas, bien puede convertirse en un debate de sordos, de exclusivo beneficio para quienes busquen lograr rendimientos políticos.

Sin embargo, sí es posible comparar una información básica que en cierta forma es indicador del grado de desarrollo de las fuerzas productivas: los rendimientos por unidad de superficie. Tanto el Censo Agropecuario de 1974 como la encuesta realizada por el SEAN en 1986 representan fuentes de información directa, lo que posibilita el análisis comparativo. Tal ejercicio, como se revela en el Cuadro N. 12, demuestra graves situaciones de estancamiento y deterioro en la productividad del factor tierra en rubros como cebada, maíz suave, trigo, lenteja, cebolla, col y yuca. Todo ello significa que las mejores tierras de cultivo no están dedicadas a la producción de los alimentos más básicos.

III. Políticas y alternativas de acción hacia la autosuficiencia alimentaria

Interesa primero definir los conceptos de estrategia y seguridad alimentaria como aspectos que forman parte tanto de la política agropecuaria como del modelo de desarrollo nacional. También resulta indispensable partir de una visión integral de la problemática alimentaria, porque incorpora un conjunto interrelacionado de elementos que requieren de programas para incrementar la producción de alimentos básicos, mejorar la distribución y el consumo de alimentos y reducir la desnutrición.

La problemática alimentaria representa una de las más preocupantes realidades de nuestro subdesarrollo y dependencia y revela los efectos de políticas nacionales inadecuadas para satisfacer las necesidades básicas, particularmente de los amplios gru-

pos poblacionales que perciben menores ingresos. La estrategia a los planes alimentarios, por lo tanto, explican un conjunto de decisiones, metas, objetivos y programas que posibilitan articular la producción, la distribución, la comercialización, el consumo y las intervenciones nutricionales al esfuerzo de desarrollo global que promueve un gobierno.

Sin embargo, como toda política socio-económica, la política alimentaria debe enfrentar difíciles problemas estructurales, así como limitaciones coyunturales. Más aún, en sus decisiones se expresan los intereses de las clases sociales que presionan por influir el curso de los procesos de desarrollo.

La problemática alimentaria ecuatoriana tiene sus raíces en la desigual distribución del ingreso y, por tanto, en la concentración de los recursos y el ingreso. A través del tiempo, bajo las leyes del desarrollo capitalista, tal desigualdad ha contribuido a que la producción se oriente principalmente hacia la generación de divisas o a satisfacer la demanda de insumos agrícolas del sector industrial, afectando la disponibilidad de alimentos básicos.

El aumento de la producción alimentaria, por sí misma, no resuelve los problemas del hambre y la malnutrición. El Ecuador ha vivido períodos, particularmente en la década pasada, que han demostrado importantes aumentos en la demanda efectiva, lo cual no ha beneficiado a los amplios grupos populares. La persistencia de los bajos ingresos entre los campesinos y marginados urbanos ha sido causa de que miles de niños ecuatorianos se encuentren gravemente subnutridos.

La seguridad alimentaria, por tanto, significa generar una disponibilidad alimentaria suficiente para satisfacer la demanda interna de alimentos básicos. Al respecto, la política debe considerar no solo la demanda efectiva, sino las posibilidades de acceso al alimento disponible y a los mínimos normativos para toda la población ecuatoriana.

No se podrán alcanzar los objetivos de autosuficiencia alimentaria sin que se introduzcan cambios en la organización socio-económica de la producción, comercialización y transformación del sistema alimentario nacional y sin generar canales de abastecimiento alternativos a los diferentes monopolios que debilitan o impiden el acceso regular a los alimentos básicos. En todo caso, será necesario estimular la producción alimentaria, buscando la diversificación de la canasta de consumo popular. Sin embargo, tales estímulos deberán procurar, donde sea necesario y posible, la reactivación de la agricultura campesina a fin de lograr, en un mínimo esfuerzo, proveer ocupación y mejorar los niveles de ingreso de miles de pequeños productores. Este enfoque de incremento de las disponibilidades con redistribución del ingreso supone una estrategia alimentaria donde el papel regulador del Estado no se presente subordinado al libre funcionamiento del mercado. Las políticas de apertura mercantil en el agro, la reducción y eliminación de los subsidios a alimentos, el debilitamiento de las empresas estatales comercializadoras y de las instituciones que apoyan a las economías campesinas, la supresión del control de precios para algunos alimentos básicos, el aumento de las tasas de interés, la restricción de la oferta monetaria, la liberalización de las importaciones, el apoyo prioritario a las unidades agropecuarias modernas, entre otras medidas, pudo dinamizar la producción de ciertos rubros seleccionados donde acumulan los grandes productores agrícolas, los exportadores e intermediarios, sin

modificar el estancamiento de la agricultura campesina. El fenómeno devaluación-inflación que acompaña a las medidas de estabilización, contribuye al desmesurado incremento en los precios de los alimentos básicos. El libre mercado se preocupa de garantizar rentabilidad, no le importa la suerte de los campesinos ni la seguridad nutricional de la población.

Por lo tanto, no se podrán alcanzar los objetivos alimentarios y nutricionales sin la participación decidida del Estado y sus instituciones. Será necesario promover, inducir, financiar y concertar programas que apunten concertadamente hacia el incremento de las disponibilidades y el mejoramiento de la distribución. La entrega de las soluciones a las fuerzas del mercado solo reproducen los factores negativos y nutren la concentración del ingreso que mantienen las patologías sociales del hombre y la desnutrición.

La estrategia alimentaria deberá, por otra parte, involucrar a los diferentes sectores de la economía. Cada institución, cada programa o proyecto que se refiere al sistema nacional de alimentos deberá apuntar coherentemente hacia la superación de las tendencias deficitarias y hacia una mejor distribución de las disponibilidades. Será necesario, para enfrentar problemas estructurales, impulsar procesos de reforma agraria que establezcan sistemas nuevos de tenencia y producción que a su vez garanticen el desarrollo campesino, promuevan el uso racional de los recursos naturales y un mínimo de autosuficiencia en los alimentos básicos: granos, cereales, tubérculos, oleaginosas y lácteos. El cambio de las relaciones socio-económicas en el agro es indispensable para lograr la participación campesina en los esfuerzos hacia la seguridad alimentaria. Es necesario transferir capacidad de negociación y promover la capitalización de las organizaciones campesinas, pero en modificar el control monopólico, a crear nuevas oportunidades de ocupación y facilitar el acceso de los pequeños productores al crédito, tecnología, sistema, mercadeo y capacitación.

Será necesario, en la medida de lo posible, revertir la tendencia a importar ciertos alimentos y establecer condiciones que posibiliten su sustitución o estimulen la producción interna. No hay peor forma de dependencia que la dependencia del estómago; miles de seres humanos que adoptan nuevos patrones de consumo en detrimento de la alimentación popular que armoniza al hombre con su propio medio ambiente.

Será necesario redefinir las políticas de crédito, asistencia técnica, precios, subsidios, comercialización interna, tributación, importaciones, inversión del gasto público, distribución de alimentos básicos e investigación. En el presente, existe una verdadera oligarquía ligada a la organización y funcionamiento del crédito agropecuario. El crédito deberá ser democratizado y asignar prioridad a los programas que busquen reactivar a las economías campesinas. El crédito y la investigación deberán procurar difundir tecnologías apropiadas que fortalezcan las formas de producción donde operan los campesinos. Los esfuerzos de la ENAC deberán priorizar el acopio de alimentos básicos en áreas campesinas, adaptando sus procedimientos a la lógica mercantil de los pequeños productores; será necesario introducir mecanismos de regulación comercial que controlen los márgenes del comercio mayorista y mejoren las condiciones de distribución del comercio minorista. Los precios deberán fijarse democráticamente, entregando a los productores, comerciantes y procesadores un espacio de participación y negociación formal para fijar sus precios. Es importante que se multipliquen

las cooperativas de comercialización y establecer canales de intercambio controlados por los productores organizados.

Además, una estrategia hacia la seguridad alimentaria debe verse acompañada de políticas y programas que promuevan la conservación de los recursos naturales. La pérdida del potencial productivo agrícola que resulta de los fenómenos de erosión pone en riesgo las posibilidades de subsistencia de las futuras generaciones. Un área importante de la superficie agrícola puede recuperarse para la producción de alimentos básicos si se sustituye, donde sea posible, la ganadería extensiva por la intensiva. Las políticas de fomento a la producción alimentaria requieren de una concepción ecológica de la agricultura.

La vida del hombre es la razón principal de todo esfuerzo que se realice para alcanzar la seguridad alimentaria, no es la rentabilidad. Porque los alimentos nos dan la vitalidad que necesitamos para contribuir al progreso de la sociedad. Quien se alimenta existe, puede pensar, crecer, trabajar y decir "no" al subdesarrollo, la dependencia y a la injusticia.

Cuadro No. 14
Producción en toneladas métricas

LEGUMINOSAS			
Producto	1986	1987	Tasa de A
Fréjol seco	21489	20092	-6.5
Arveja tierna	6902	7708	11.7
Lenteja	612	ND	-
Haba tierna	10351	12726	22.9
CEREALES			
Cebada	43698	43480	-0.5
Maíz suave seco	86232	88513	2.6
Trigo	33007	30368	-49.5
Arroz cebada	575868	780756	35.6
Maíz duro	315505	287826	-8.8
TUBERCULOS			
Papas	388660	353920	-8.9
Yuca	118015	ND	-
HORTALIZAS			
Lechuga	8132	ND	-
Col	14097	ND	-
Zanahoria	8402	ND	-
Tomate	67505	ND	-
Cebolla colorada	27924	ND	-
OLEAGINOSAS			
Palma africana	657740	687661	4.5
Soya	72261	146290	102.0

Fuente: Scan 1986-1987.

Cuadro No. 15
Producción rendimiento y producción per cápita

Productos	Censo 1974			MAG 1985			SEAN 1986		
	Producción T.M.	Rendi- miento T.M./há.	Prod. per cápita en kg.	Producción T.M.	Rendi- miento T.M./há.	Prod.per cápita en kg.	Producción T.M.	Rendi- miento T.M./há.	Prod. per cápita en kg.
Cebada	63219	0.6	9.7	26723	0.9	2.8	43831	0.7	4.5
Maíz suave, seco y choclo	98317	0.6	15.1	216772	0.3	23.1	151380	1.1	15.7
Trigo	37389	0.8	5.7	18464	1.0	1.9	33007	0.8	3.4
Arroz cáscara	347740	2.3	53.3	297354	2.6	42.4	575868	2.5	59.7
Maíz duro seco	104076	0.8	15.9	292887	1.7	31.3	315505	1.2	32.7
Fréjol seco y tierno	15881	0.4	2.4	54167	0.9	5.8	35554	0.8	3.7
Yuca	136794	5.8	21.0	228808	10.3	24.4	118015	5.9	12.2
Lenteja	1645	0.5	0.2	250	0.4	0.0	612	0.3	0.1
Papa	364838	6.5	55.9	423186	11.6	45.1	388600	7.3	40.3
Zanahoria	ND	-	-	8274	8.3	0.9	8402	4.4	0.9
Tomate	21819	11.2	3.3	64677	15.6	6.9	67505	14.1	7.0
Cebolla blanca y colorada	50508	7.4	7.7	55475	8.6	5.9	36835	4.0	3.8
Col	24407	17.3	3.7	25918	17.5	2.8	14097	12.8	1.5
Palma africana	35677	4.3	5.5	457895	13.4	48.8	657740	15.0	68.2
Soya	3540	1.3	0.5	62885	1.8	6.7	72275	1.9	7.5
Maní	3388	0.6	0.5	7679	0.9	0.8	ND	-	-
Ajonjolí	ND	-	-	26	0.4	0.0	ND	-	-
Banano	2'076353	15.0	318.3	1'969559	30.2	210.0	2'316437	20.7	240.1
Café en grano	201178	0.9	30.8	120861	0.3	12.9	127304	1.2	13.2
Cacao	55326	0.2	8.5	103772	0.4	13.9	89913	0.3	9.3
Caña de azúcar	2'203505	53.8	337.9	2'693570	66.0	287.2	2'749516	65.2	285.0

Fuente: INEC, Censo Agropecuario, 1974 - Censo de Población 1974 y Proyecciones 1985-1986. MAG Estimaciones, 1985. SEAN Encuesta de Superficie y Producción por muestreo de áreas, 1986.

Cuadro No. 16
Importaciones - Sector agrícola
(en miles)

Importaciones	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	TM	US CIF	TM	US CIF	TM	US CIF	TM	US CIF	TM	US CIF	TM	US CIF	TM	US CIF
Trigo	322.708	68596	177774	42994	311315	61491	230875	43086	335613	61882	341103	60000	121086	24041
Cebada	32062	5729	29700	7596	31204	7912	24089	5380	26067	7965	19006	4360	17345	1917
Maíz duro	-	-	-	-	-	-	10000	1388	30097	5608	120	311	-	-
Soya	170	135	5707	1931	14246	5056	40090	11539	24306	10092	-	-	-	-
Azúcar blanca	-	-	-	-	-	-	55951	10637	32202	12862	-	-	7217	1704
Algodón desmotado	1557	2664	111	265	118	305	154	314	7687	12915	4042	6479	4042	6479
Avena	11379	2498	9500	2054	23000	4502	14814	2630	8722	5277	5343	2901	15763	4153
Leche estado sólido	5246	7389	1802	3396	3263	4834	2120	4450	6328	7721	3350	3639	3120	3362

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior 1980-1983.
 Banco Central del Ecuador.
 Importaciones 1984-1986.

Cuadro No. 17
Importaciones por uso y destino económico
(miles de dólares CIF)

Años	Total	Bienes de consumo		Combustible y lubric.	Materias primas			Bienes de capital			
		Duradero	No dura- dero		Agrícola	Industrial	Materiales	Agrícolas	Industrial	Eq. transp.	Diverso
1980	2'276332	90753	102216	222463	44818	769498	119232	27398	536100	362459	1925
1981	2'439859	101941	97035	252240	53379	749072	119223	39096	576400	451473	-
1982	2'168952	96999	85350	262767	51338	770382	93149	34107	489827	285033	-
1983	1'487426	62475	51646	313631	42271	583057	41403	10876	271371	110969	-
1984	1'616285	82880	59988	173495	62798	749976	46854	17592	274136	148509	57
1985	1'766724	94240	58246	193204	76673	768928	49810	34101	338694	152728	-
1986	1'810224	102096	67514	113384	62853	726421	61966	35048	407519	229560	3864
1987	2'052135	124848	83562	188498	52713	791718	73499	28821	500803	202397	5286

Fuente: Banco Central del Ecuador.
Estadística No. 1611.

Cuadro No. 18
Sector agrícola: comercio exterior por producto
(cifras en miles)

	1980			1981			1982		
	T.M.	US\$ FOB	US\$ CIF	T.M.	US\$ FOB	US\$ CIF	T.M.	US\$ FOB	US\$ CIF
1. EXPORTACIONES									
Azúcar blanca	60934	36678	-	57600	20199	-	-	-	-
Banano	1'402137	232613	-	1'195285	202977	-	1'223630	207538	-
Café en grano	53948	130434	-	55994	105869	-	73896	138758	-
Cacao	13697	30465	-	27156	43839	-	42458	63064	-
2. IMPORTACIONES									
Trigo	322708	58259	68596	177774	37135	42944	311315	54698	61491
Cebada	32062	3878	5729	29700	5911	7596	31204	6554	7912
Maíz duro	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Soya	170	124	135	5707	1716	1931	14246	4613	5056
Azúcar blanca	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Algodón desmotado	1557	2488	2664	111	254	265	118	293	305
Avena	11379	1760	2498	9500	1490	2054	23000	3361	4502
Leche estado sólido	5246	6708	7389	1802	2901	3396	3263	4381	4834

Fuente exportaciones: Años 1980-1984, Permisos de Exportación - Banco Central/1985, adelante: S.G.S.

Fuente importaciones: Años 1980-1983, Anuarios de Comercio Exterior/1984, adelante: Importaciones Efectivas, Registro Banco Central.

Elaboración: Departamento de Indicadores Económicos - Subgerencia de Investigaciones Económicas.

Cuadro No. 18
Sector agrícola: comercio exterior por producto
 (cifras en miles)

	1983			1984			1985			1986		
	T.M.	US\$ FOB	US\$ CIF	T.M.	US\$ FOB	US\$ CIF	T.M.	US\$ FOB	US\$ CIF	T.M.	US\$ FOB	US\$ CIF
1. EXPORTACIONES												
Azúcar blanca	-	-	-	34821	15271	-	17404	7195	-	16640	6673	-
Banano	871411	147032	-	879959	129959	-	1'240682	214336	-	285119	257898	-
Café en grano	75046	148608	-	71536	174738	-	78326	190800	-	102695	293914	-
Cacao	5555	8366	-	46910	95991	-	70444	138411	-	38285	71063	-
2. IMPORTACIONES												
Trigo	230875	38518	43086	335613	54284	61882	341103	52695	60000	121086	20210	24041
Cebada	24089	4314	5380	26067	6470	7965	19006	3420	4360	17345	1325	1917
Maíz duro	10000	1223	1388	30095	5005	5608	120	291	311	-	-	-
Soya	40090	10423	11539	24306	9070	10092	-	-	-	-	-	-
Azúcar blanca	55951	9499	10637	32202	11308	12862	-	-	-	7217	1580	1704
Algodón desmotado	154	299	314	7687	12186	12915	4042	5089	6479	4042	5089	6479
Avena	14814	2174	2630	8722	4203	5277	5343	2199	2901	15763	3005	4153
Leche en estado sólido	2120	4205	4450	6328	6742	7721	3350	3199	3600	3120	3005	3362

Fuente exportaciones: Años 1980-1984, Permisos de Exportación - Banco Central/1985, adelante: S.G.S.

Fuente importaciones: Años 1980-1983, Anuarios de Comercio Exterior/1984, adelante: Importaciones Efectivas, Registro Banco Central.

Elaboración: Departamento de Indicadores Económicos - Subgerencia de Investigaciones Económicas.

COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Víctor Proaño

I. Introducción

En nuestro país, como en el resto de los países de América Latina, todos los esfuerzos tendientes a mejorar la distribución de productos agrícolas destinados a la alimentación humana han sido enfocados en forma parcial, ya sea tomando como base los programas de control de precios, eliminación de los intermediarios, leyes antiespeculación, participación estatal en la comercialización de algunos productos y construcción de infraestructuras aisladas. Sin embargo en la mayor parte de los casos, todas éstas medidas no solo que han resultado ser ineficaces, sino que muchas veces han tenido efectos negativos en la distribución de alimentos.

Cuando el proceso de urbanización no había alcanzado el grado de desarrollo con el que contamos actualmente, la comercialización era relativamente fácil especialmente de aquellos productos agropecuarios de mayor consumo popular; la periferia de las ciudades eran los centros de producción más cercanos e inmediatos de los productos agrícolas utilizados, una parte, para autoconsumo y el resto para ser comercializado en los mercados populares de las mencionadas ciudades. Incluso era muy común en nuestro medio que los habitantes de la ciudad se desplazaran a éstas áreas de producción con la finalidad de adquirir directamente del campo productos tales como el maíz, hortalizas y frutas en general.

Conforme se produce el rápido crecimiento de las urbes, éstas van desplazando a las unidades de producción cercanas a las ciudades produciéndose el desabastecimiento de las mismas no solo porque los centros de producción se alejan cada vez más sino también porque la producción diversificada va decreciendo paulatinamente para ser sustituida por el monocultivo de productos altamente rentables que no son los de carácter alimentario, sino los requeridos por la agroindustria.

La comercialización de productos agrícolas incluye todas las actividades comerciales que lleva consigo el movimiento de los productos agrícolas desde el centro de producción hasta cuando llegan a manos de los consumidores finales. Estas actividades se desenvuelven dentro de un marco de espacio y tiempo y no se dan en forma independiente, sino que existen relaciones entre ellas que están influenciadas por el medio ambiente en las que se desenvuelven.

En nuestro medio tanto los productores como los consumidores le dan características peculiares al sistema de comercialización como se establecerá posteriormente en el diagnóstico de la situación de la comercialización en nuestro país.

Al tomar en cuenta los elementos básicos de un sistema de comercialización hay que

considerar en primer lugar por el un extremo del sistema a los productores y por el otro extremo a los consumidores de los productos agrícolas, a los cuales tradicional o erróneamente se los identifica como el ámbito rural y urbano, respectivamente.

En el caso de los productores la situación se identifica con la altísima dispersión física de las unidades de producción, por la carencia de una organización adecuada, la baja capacidad en la venta de sus productos, la falta de información de mercados, etc., mientras que por el lado de los consumidores se tiene que la concentración de la población va creando características nuevas en el consumo de alimentos produciéndose una mayor exigencia en el manejo y presentación de los productos, el aumento de las necesidades del almacenamiento, gastos e ingresos; creando una demanda heterogénea en la calidad de los productos.

Si se considera dentro de este sistema de comercialización por un lado la entrada de los productos agrícolas, es necesario tomar en consideración a los productores agrícolas a nivel de finca y analizar los diferentes insumos tales como: envases, transporte y otros, que son necesarios para cumplir con las funciones de comercialización. Por el otro lado si tomamos en cuenta la salida de los productos, dentro del sistema, es necesario considerar a los productos agrícolas en espacios, tiempos y formas diferentes, así como los efectos producidos sobre la acumulación del capital, la orientación de las inversiones y la integración con otros sectores económicos así como con el desarrollo local y regional.

Esta dinámica única interna del sistema de comercialización de productos agrícolas, se articula bajo mecanismos de interdependencia con un grupo de fuerzas externas que constituyen el espacio económico y social o mejor dicho el sistema económico social en el cual se desenvuelve. Estas fuerzas están representadas por las fuerzas político-económicas (superestructura e infraestructura institucional), fuerzas espaciales (determinadas por las relaciones urbano-rurales y entre regiones), conformación social de la producción (estructura de la propiedad, de los medios de producción y comercialización, así como la productividad del trabajo, la naturaleza de las relaciones de producción, las formas de organización y los factores técnico-económicos de la producción, redistribución y acumulación). Así pues se tiene que los flujos de salida del sistema de comercialización, son el resultado de muchas fuerzas diferentes. Las fuerzas internas del sistema que son influenciadas por fuerzas externas y a su vez, el sistema de comercialización que también ejerce influencia recíproca sobre estas fuerzas.

En conclusión, para alcanzar un mejoramiento racional en la comercialización de productos agrícolas es pues, necesario tener un enfoque global del sistema, considerándolo como una cosa dinámica en la que entran en juego varios factores que en conjunto determinarán el logro de los objetivos que en esta materia se quieran alcanzar.

II. Diagnóstico

La comercialización de los productos agrícolas constituye hasta el momento uno de los aspectos más importantes desde el punto de vista de los productores y del abastecimiento continuo y regular de los grandes centros urbanos.

La complejidad del problema no solo radica en la variación de los sistemas de comer-

cialización presentes en cada una de las regiones del país, sino incluso en las variaciones que se presentan en la comercialización de cada uno de los productos producidos.

Las diferencias de clima y topografía que se manifiestan entre la Sierra y la Costa, influyen decididamente sobre los sistemas de comercialización puesto que los diferentes productos que se producen entre una y otra región varían notablemente en su composición y destino de mercado.

Los productos de la Sierra se destinan básicamente para el autoconsumo y para satisfacer las necesidades del mercado interno, mientras que los productos de la Costa están destinados para el mercado externo (exportación) y el consumo masivo de los grandes mercados.

Por otro lado, las desigualdades que se presentan en la distribución del ingreso, tienen efectos muy importantes en el consumo de alimentos y por consiguiente sobre la comercialización de los mismos. Los segmentos más grandes de población, son los que tienen los ingresos más bajos, poseen un limitado poder de compra y pueden permitirse únicamente unos pocos servicios de comercialización que no son esenciales. Cualquier tendencia hacia una más equitativa distribución del ingreso, incrementaría significativamente la demanda por ciertos productos alimenticios básicos que les permitiría balancear en algo su dieta nutricional.

Dado el bajo ingreso promedio, y la desigual distribución de la renta, el porcentaje del ingreso familiar dedicado a la compra de alimentos es muy alta. En general en el país más de la mitad de las familias gastan por encima del 60% de sus ingresos solo en comida y muchas de las familias de menores ingresos gastan el 80% o más en alimentación.

Para comprender en mejor forma el proceso de comercialización, es conveniente diferenciar que dentro de la industria agropecuaria existen dos grandes divisiones de las labores requeridas para servir a los consumidores, estas dos grandes ramas son la producción y el mercadeo.

La producción es la etapa básica, pues si no existe producción, mal puede haber comercialización. La producción implica todas aquellas operaciones en la empresa agrícola relacionadas con la siembra, cuidado y cosecha de un cultivo; igualmente implica todas aquellas actividades requeridas para criar un animal hasta que esté en condiciones para la venta.

La producción es la función primordial para poner los productos comestibles en manos de los consumidores. Por esta razón posiblemente sea que la atención de las autoridades en cada uno de los países y muy especialmente en el nuestro han estado centradas fundamentalmente hacia el mejoramiento de la producción.

El mercadeo, por su parte se inicia después de la cosecha de un cultivo que ha sido producido para el mercado o cuando un animal o producto animal está listo para su venta.

Un análisis de los sistemas de comercialización existentes y alternativos es difícil de

realizarlo ya sea porque las estructuras de distribución de los productos agrícolas son muy complejas, ya porque reflejan las difíciles condiciones económicas y sociales de la producción agrícola, o por cuanto el mercado no ha logrado encontrar los correctivos necesarios para contrarrestar los fenómenos que impiden su eficiencia funcional.

De las operaciones de mercadeo referentes al comercio de productos agrícolas en el país, las de manipuleo y clasificación de los productos han adquirido por lo general una importancia muy reducida. Las operaciones de mercadeo se concretan, fundamentalmente, a transformaciones en el espacio, en el tiempo y en el título de propiedad, es decir que prevalecen las transferencias comerciales sobre las otras operaciones de mercado.

Este fenómeno está íntimamente vinculado al régimen agrario existente en el país, así como al elevado fraccionamiento de las explotaciones agrícolas que llevan a una fragmentación de la oferta, esto a su vez representa un grave inconveniente para la etapa de recolección del producto, colocando a los productores en una difícil posición contractual.

Otra causa gravísima de la situación de ineficiencia de la distribución de los productos agrícolas en el Ecuador, es lo inadecuado del sistema de vías de comunicación.

Esta deficiencia en las vías de comunicación reduce el alcance de las áreas de mercado, dificultando los circuitos de distribución e impidiendo el desarrollo de empresas de comercialización que sean eficientes. Además de que, es una de las causas para la persistencia de las formas de agricultura de autosubsistencia.

En esta situación las operaciones de recolección mercantil se realizan en forma sumamente difícil. Las parroquias sin carreteras de enlace, están a menudo servidas únicamente por caminos de herradura o de verano, imposibles de transitar durante la época lluviosa, ocasionando por lo tanto graves perjuicios e incomodidades a los agricultores que residen en estas parroquias.

Por otra parte el carácter estacional de la oferta de productos agrícolas junto con la falta de facilidades de almacenamiento en los lugares de producción y también los largos y costosos trayectos que tienen que recorrer los agricultores para sacar sus productos, incluso transportándolos a lomo de mula hasta la carretera más cercana, hacen prácticamente imposible la participación de los pequeños agricultores en otros mercados que no sean los locales y encarece al mismo tiempo el valor de comercialización del producto.

En los lugares en donde es factible transportar la mercadería en vehículos, la movilización se realiza fundamentalmente mediante: el transporte de pasajeros, el transporte mixto, de pasajeros y carga y el camión de carga. El primero es utilizado para el transporte de pequeñas cantidades de productos por parte de los pequeños productores hacia el mercado de recolección más cercano. Los vehículos mixtos son empleados para el transporte de medianas cantidades de producción o medianas y largas distancias hasta los mercados de recolección y distribución, y, finalmente el camión sirve para transportar grandes cantidades de producción a largas distancias.

El transporte de los productos agrícolas se realiza sin que se adopte ninguna medida para proteger la carga, por esta razón es que la mercadería transportada en estas condiciones sufre deterioros grandes con la consiguiente pérdida económica para sus propietarios.

El análisis de los sistemas de comercialización existentes y alternativos presenta algunas dificultades, sin embargo para visualizar la comercialización agropecuaria en el país se lo hará partiendo del establecimiento de una diferencia entre el mediano, el grande y el pequeño agricultor. Los dos primeros disponen, en mayor o menor proporción, de facilidades para movilizar su producción hacia los centros de acopio o hacia los principales centros de consumo. Por su parte el pequeño productor apenas logra movilizar su producción a la feria más cercana y en la generalidad de los casos depende del intermediario que se encarga de comprarle el producto ya sea a nivel de la propia finca o al borde de la carretera más cercana.

Por lo general el pequeño productor serrano, lleva su producción al pueblo más cercano para venderlo a un acopiador mayorista en una de las plazas de la feria, o en las bodegas de comercio. En zonas aisladas, el pequeño productor serrano vende su producción como ya se dijo al intermediario, el cual en la mayor parte de los casos se constituye en prestamista usurero de los agricultores, pues les adelanta dinero para la compra de semillas e insumos para la siembra a cambio de la producción que obtenga el agricultor. De esta manera, éste se ve obligado a entregar su producción a los precios que el intermediario le ofrece y no a los que rigen en el mercado.

En la Costa los productores, a excepción de los muy pequeños, venden su producción a los mayoristas o intermediarios que les visitan en sus propiedades, o entregan su producción a almacenes, fábricas y bodegas de los centros urbanos. Sin embargo, los pequeños productores no escapan tampoco a la acción de los intermediarios prestamistas que actúan en forma similar a lo que ocurre en la Sierra.

Los productos agrícolas durables de la Sierra como trigo y cebada, presentan modalidades de comercialización que difieren sustancialmente de los productos durables de la Costa como arroz, maíz duro y oleaginosas.

La carne y leche, productos de ambas zonas del país, siguen canales de comercialización completamente diferentes a los de los demás productos.

El grupo de hortalizas que incluye una amplia gama de productos, mantiene aún un sistema completamente primitivo de comercialización, esto se debe posiblemente a que este tipo de producción es realizado por pequeños empresarios agrícolas que operan en forma individual y sin contacto con los mercados de sus productos. Bajo estas condiciones, su capacidad de negociación para la venta de la cosecha, es prácticamente nula, quedando a merced de los comerciantes mayoristas.

Recientemente han incursionado en la producción y comercialización de hortalizas grandes empresas, como Agrolandia, las cuales tienen su propio mercado de expendio de estos productos, situación que ha venido a empeorar aún más la actividad de pequeños productores dedicados a este tipo de agricultura.

Una de las características importantes presentes en el sistema de comercialización del país, es la acentuada atomización estructural. Existen numerosos comerciantes que realizan funciones similares y actúan en forma completamente independiente sin que ninguno de ellos pueda ejercer influencia alguna sobre los precios del producto comercializado; como resultado de esto la competencia se lleva a cabo entre individuos que pugnan por mantener ventajosamente su posición en el mercado.

Otra característica del sistema de mercadeo es la simplicidad en cuanto a la utilidad económica, al bajo valor agregado que se adhiere al producto, puede deberse al hecho de que una proporción elevada de la población consumidora es de bajos ingresos, razón por la cual no demanda servicios sofisticados de mercadeo. En otras palabras el sistema, no proporciona servicios especiales como lavado, selección, clasificación, empaque adecuado, etc., debido a que se trata preferentemente de un mercado de precios y no de calidades.

2.1. Estructura del Sistema de Comercialización.

En la distribución de alimentos del sistema urbano, se detectan básicamente los siguientes niveles de mercadeo; mercados públicos, ferias, ventas callejeras, tiendas de barrio y supermercados.

En el juego del mercadeo, las ferias y mercados a diferentes niveles (parroquial, cantonal, provincial), no solo que constituyen una primera etapa del comercio al por menor, sino que también se convierten en un punto clave de un sistema de recolección de productos de los pequeños productores y de distribución a la población rural y urbana.

La mayor parte de las ferias y mercados regionales, se han desarrollado en forma espontánea, como resultado de la creciente necesidad de los productores de vender sus productos en lugares cercanos a sus predios. Sin embargo, buena parte de ellas han sido establecidas por autoridades locales a fin de fomentar el desarrollo comercial de la zona.

2.1.1 Ferias.

En nuestro país las ferias representan la forma más antigua de un centro de intercambio comercial; su función en la distribución de los productos agrícolas es todavía muy importante y su gran difusión y popularidad puede explicarse por el excesivo fraccionamiento de la oferta debido a la presencia de una infinidad de pequeñísimas explotaciones agrícolas, situación que sumada a la insuficiente red vial del país ha impedido, al menos en las primeras etapas de la distribución, la creación de grandes áreas de mercado y consiguientemente la formación de empresas comerciales relativamente grandes.

Las ferias son muy semejantes en todo el país, se realizan semanalmente o varias veces en la semana y en ocasiones es frecuente encontrar ferias que se realizan simultáneamente en localidades poco distantes unas de otras, creando superposiciones inútiles que disminuyen notablemente la eficiencia del sistema distributivo. Por lo regular las ferias están localizadas en las plazas más céntricas de los pueblos, a menudo no pavimentadas y polvorientas.

Las ferias carecen de puestos y almacenes de depósito, y en muchas de ellas ni siquiera existe una neta separación entre comercio mayorista y comercio minorista. Ambas actividades a menudo se realizan en el mismo lugar y al mismo tiempo; creándose una confusión perjudicial tanto para el comercio al por mayor, como para las ventas al detalle. En estos casos la mejor solución sería la de crear un mercado nuevo y separado para el comercio al por mayor, o por lo menos un área reservada para los mayoristas.

En casi todo el país las ferias están bajo el control de las autoridades municipales cuya actividad se concreta únicamente a cobrar impuestos y tributos.

2.1.1. Mercados.

El abastecimiento de los mercados urbanos hasta ahora se realiza por medio de un gran número de pequeños y medianos comerciantes que cuentan con productos heterogéneos, pues provienen de diferentes sitios de producción. El abastecimiento a través de estos sistemas es irregular y unas de las causas de las fuertes fluctuaciones de precios.

En los principales centros de consumo existen mercados cubiertos al por mayor y al por menor de productos alimenticios; sin embargo, la capacidad de estos mercados por lo general es insuficiente.

Muchos de estos mercados son muy concurridos y debido a sus estrechas instalaciones se hace sumamente difícil la circulación tanto de las personas como de la mercadería. Esta situación se ve agravada por cuanto los comerciantes al no encontrar espacio disponible en el interior de los mercados, se instalan en las calles adyacentes complicando aún más el sistema de movilización. Se dificulta más aún la situación porque son muy contados los mercados que disponen de instalaciones de refrigeración.

En general los mercados públicos constituyen el principal tipo de establecimiento para el expendio de frutas y hortalizas frescas. En ellos se encuentra una gama amplia de precios, calidades y variedades.

2.1.3. Las tiendas de barrio tiene un surtido más amplio de productos no perecibles, aun cuando se expenden también frutas y hortalizas en una proporción menor.

2.1.4. Los supermercados concentran su atención hacia aquellos productos que alcanzan un volumen alto de ventas, con una variedad o una gama muy amplia de productos.

Parece existir un alto grado de correlación entre el nivel de ingresos y el tipo de negocio seleccionado para el consumidor. Así los grandes supermercados generalmente son utilizados por las familias de más altos ingresos económicos, las tiendas son utilizadas por las familias de ingresos medios y bajos, mientras que los mercados públicos y ferias son frecuentados por todos los grupos de familias.

Las tiendas de barrio constituyen un elemento importante de las ventas al detal, porque satisfacen las necesidades del consumidor en cuanto a ubicación cercana a sus hogares y porque estas tiendas sirven a la mayor parte de las familias de bajos ingresos y sin

ninguna reserva de dinero en efectivo, lo que las obliga a realizar compras de alimentos en forma diaria. Así la tienda les provee de un acceso oportuno y aún cuando no sea el más barato.

III. Políticas y aspectos institucionales de la comercialización agropecuaria

Haciendo un análisis de la comercialización de los productos agropecuarios en el país, se puede establecer claramente que el 90% o más del manejo comercial de estos productos se encuentra en manos del sector privado, mientras que el Estado cumple más bien con una labor de apoyo y en algunas ocasiones de complemento de las acciones que lleva a cabo el sector privado.

Dada la modalidad del sistema predominante las principales funciones de comercialización a nivel rural son desempeñadas por los agricultores, campesinos e intermedarios. A esto posiblemente se deba la extrema debilidad de los productores rurales que deben enfrentar esta problemática sin contar con los suficientes medios de información, ni con normas claras para la operación de compra venta al igual que sin contar con instalaciones mínimas de infraestructura y ninguna organización.

Se agrava esta situación con las actuales políticas de comercialización tanto del sector privado como del sector público que han estado orientadas fundamentalmente a favorecer a aquellos productos no perecibles, de alto valor comercial, que con excepción del arroz no constituyen alimentos básicos para la dieta popular, sino más bien productos destinados a la agroindustria y a la exportación. Esta orientación ha sido sustentada en gran parte por la política crediticia implementada por el actual Gobierno mediante la cual el Banco Central del Ecuador ha destinado aproximadamente 10.000 millones de sucres como líneas de crédito para la movilización y comercialización de las cosechas de maíz duro, arroz, café, cacao y productos del mar.

Esta política, si bien es cierto que ha facilitado la comercialización de los productos mencionados, ha causado serias distorsiones en el sector productivo dedicado a la producción de alimentos básicos para la dieta popular, puesto que aun los pequeños productores han preferido dedicarse a cultivar productos para la agroindustria que con precios de sustentación y otros incentivos les ha garantizado un mejor rendimiento económico.

Esta es una de las razones principales para que haya disminuido notablemente la superficie y producción destinada a productos alimenticios populares tales como la cebada, el maíz suave, las hortalizas, la yuca y el plátano como se puede ver en el Cuadro No. 1

Para la sustentación de esta política de comercialización existe actualmente una estructura gubernamental que comprende.

1. Nivel de dirección central.

Está representado por el Frente Económico y la Dirección Sectorial de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Teóricamente el Frente Económico sería el encargado de compatibilizar los enfoques de los distintos sectores económicos, sin embargo en la práctica, es sumamente difícil el que este organismo pueda diseñar, formular y supervisar una adecuada política de comercialización.

Por su parte, la dependencia del Ministerio de Agricultura, encargada de la formulación de políticas de comercialización y precios, ha sufrido varias modificaciones pues en el período de 1972-1980, la encargada de esta función fue la Dirección General de Comercialización, luego a partir de 1981 hasta 1984 se encargó a la División Técnica y posteriormente a la Dirección General de Comercialización, dependencia de la Subsecretaría de Comercialización, a la que se le asignó, entre otras funciones, las de dar atención al diseño general de políticas entre las que se encuentran las de comercialización y precios.

2. Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios-ENAC.

Esta empresa fue creada en el año de 1974, con la finalidad de ejecutar las políticas de sustentación de precios, además de prestar los servicios de comercialización y exportación de mercaderías de origen agrícola; y mantenimiento de reservas para regular el mercado de los principales productos de consumo interno. Su acción sin embargo se ha visto reducida desde 1986 cuando se creó la almacenadora ALMACOPIO, empresa prácticamente estatal a la cual ENAC tenía que entregar toda su infraestructura de silos, lo cual ocurrió únicamente en parte.

3. Empresa Nacional de Productos Vitales-ENPROVIT.

Esta empresa, adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, tiene como finalidad la de complementar la acción del sector privado en el abastecimiento y distribución al detal de alimentos básicos de consumo popular. Para cumplir con sus objetivos cuenta con supermercados y tiendas en los principales centros poblados del país.

4. Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca -MICIP-

El MICIP tiene la responsabilidad de supervisar y promover el comercio exterior de productos agropecuarios, y en algunas ocasiones influye también en el desenvolvimiento del mercado interno de algunos productos mediante la conformación de comisiones especiales con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El nivel de apoyo por su parte está representado por el Banco Nacional de Fomento, el que a través de mecanismos de redescuento ha concedido líneas de crédito tanto a ENAC como a ENPROVIT. Otra instancia de apoyo es la Bolsa de Productos Agropecuarios, institución creada recientemente con la finalidad de facilitar la comercialización de los productos, destinados principalmente a la agroindustria, mediante la utilización de los Certificados de Depósito.

- Cómo operan estas diferentes instancias y cuál es su influencia en la Comercialización de Productos Agrícolas?

El Frente Económico, a través de la H. Junta Monetaria lo que ha hecho es la

aprobación de líneas de crédito para la comercialización de productos agropecuarios y del mar y la autorización para que el Banco Central, intervenga en la formación de Almacenes Generales de Depósito. Estas acciones si bien es cierto que han estimulado la comercialización, lo han hecho únicamente con aquellos productos destinados a la agroindustria y a la exportación, excepto el arroz, favoreciendo de esta manera a las grandes empresas y consorcios destinados a la producción y comercialización de este tipo de productos. Sin embargo esto en nada ha favorecido a los pequeños productores, que por el mismo hecho de disponer de una mínima producción y por lo regular de baja calidad no han tenido acceso a este tipo de servicios.

A su vez la Dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería encargada de fijar y guiar las políticas de comercialización, al haber perdido influencia política, nada ha podido hacer para orientar y diseñar adecuadas políticas de comercialización que beneficien por igual a pequeños como a los grandes productores, así como tampoco regular la afluencia o la restricción de los productos en el mercado para fijar precios.

La ENAC, por su parte jugó un papel importante en la recolección de los productos agrícolas, mediante la compra directa y el pago efectivo de la producción especialmente de los medianos y grandes agricultores. Sus beneficios no han alcanzado a los pequeños productores por las dificultades ya explicadas en cuanto a la dispersión y movilización de los productos por parte de los pequeños agricultores. Sería muy conveniente que la ENAC dispusiera a más de sus existencias grandes de infraestructura, de una gran infraestructura de pequeños centros de acopio, pero distribuidos a todo lo ancho y lo largo del país con la finalidad de recolectar y procesar la producción de los pequeños agricultores que son los que por lo regular producen los alimentos básicos para la población.

La influencia de ENAC disminuyó notablemente con la creación de ALMACOPIO, empresa semi-estatal de almacenamiento que ha impedido ultimamente el que ENAC pueda cumplir adecuadamente con sus funciones.

ENAC, en ningún momento ha podido cumplir con uno de sus principales objetivos, cual es de ser un ente regulador de la afluencia o restricción de los productos en el mercado con la finalidad de evitar las grandes fluctuaciones de precio.

ENPROVIT, por su parte, operando con absoluta independencia y falta de coordinación con ENAC ha cumplido a medias con su función de distribución de los productos agrícolas al consumidor.

La cobertura de este programa con relación al abastecimiento de los sectores de bajos ingresos, es sumamente pobre y casi nulo sobre todo en lo que concierne al consumidor ubicado en el área rural.

El afán de reducir las pérdidas y alcanzar un autofinanciamiento ha desviado este programa de su finalidad social, para convertirse poco a poco en un pésimo remedo de supermercados y tiendas privadas. Al no disponer de suficientes y adecuadas facilidades, maneja únicamente cinco productos básicos a saber: arroz, azúcar, leche en polvo, sal y avena, a más de una serie de productos no alimentarios de uso doméstico. El mecanismo de compra-venta se hace separadamente por regiones, lo dificulta la

reducción de precios por las diferencias en oportunidades de descuento de los proveedores de las diferentes regiones.

El programa de precios máximos, fuera de los expedidos de ENPROVIT no se respeta complicando aún más el funcionamiento de estos almacenes.

Por su parte, la Bolsa de Productos, creada como un ente destinado a facilitar la comercialización de los productos agrícolas, mediante la utilización del certificado de depósito que es negociado en las llamadas Ruedas de Bolsa, ha tenido un funcionamiento muy irregular.

Este mecanismo, si bien es cierto que ha facilitado las transacciones comerciales, ya que ha evitado el traslado del producto de un lado a otro para su venta y ha garantizado la calidad del producto depositado en una almacenera; no ha sido un mecanismo efectivo para la comercialización de productos agrícolas de consumo popular, sino más bien de los destinados a la agroindustria y exportación. Ultimamente por el manejo político que se le dió a esta institución los Certificados de Depósito perdieron validez, pues para la venta de los certificados era necesario recurrir a cierto tipo de agentes de Bolsa, pues de otra manera dichos Certificados no se vendían o no se pagaban en un tiempo prudencial, sino que se demoraban un gran tiempo causando enormes perjuicios a los agricultores que para conseguir liquidez tenían que endeudarse pagando altos intereses y cubrir además una buena suma de dinero a las almaceneras por el servicio prestado.

IV. Relación entre el estado del desarrollo agrícola y los problemas de la comercialización

En nuestro país es importante destacar que se consideran cuatro diferentes estados de desarrollo en cuanto se refiere a la producción agrícola:

- a) producción de subsistencia, sin producción de excedentes para el mercado;
- b) producción de subsistencia, con excedentes tipo campesino pequeño productor;
- c) producción de excedentes para el mercado regional y nacional tipo hacienda; y,
- d) producción de excedentes para la agroindustria y la exportación, tipo empresa agrícola con altas producciones.

a) La producción de subsistencia sin excedentes incluye a los productores organizados en unidades familiares simples o complejas que cultivan pequeños lotes de terreno orientados a cubrir necesidades de subsistencia familiar, sin que tengan posibilidad alguna para una capitalización, sin embargo son poseedores de mano de obra especializada para el trabajo agrícola a los niveles en los cuales se desenvuelven. Por no contar con adecuadas tierras de cultivo ni medios de producción, migran temporal o definitivamente a otras áreas como asalariados rurales o urbanos.

Cuando la unidad de producción se articula con otras unidades semejantes dentro del ámbito de la comunidad se produce la denominada unidad comunal de producción,

formando un sistema productivo que según sus volúmenes y la densidad de los que la conforman, permite o no un pequeño excedente productivo que la obliga a relacionarse con un ámbito exterior del mercado llevándolos más allá de los linderos de su comunidad o de su zona de asentamiento.

Estos productores minifundistas una vez satisfechas sus necesidades de autoconsumo intercambian o realizan trueque a través de sus propios sistemas o tradiciones culturales. Con la finalidad de complementar su dieta alimentaria cambian productos como la cebada o el maíz suave por sal, manteca, fideos, etc. en otros casos venden unos pocos productos para obtener dinero y complementar su alimentación. Esta modalidad les permite mantener mecanismos asociativos para intercambiar sus productos o para el trabajo familiar o comunal. Estos sistemas cobran importancia por la relación que se da de acuerdo con los diversos tipos ecológicos, para producir papas, maíz, etc. o productos de climas cálidos que se intercambian con productos de altura.

La determinación de precios a este nivel está fijada por sus propios patrones culturales antes que por las pautas monetarias. A este nivel se produce la presencia de los primeros intermediarios representados por los tenderos, cantineros y compadres, con los que se regulan las relaciones dentro de patrones definidos; de esta manera la relación entre las personas determina a su vez la relación de las cosas, los sistemas de trueque e intercambio delimitan las formas de comercialización.

b) La producción de subsistencia con excedentes incluye a los campesinos y pequeños productores con una mayor capacidad productiva, que sin embargo, aún mantiene la conformación de unidades familiares y/o comunales de producción. En estas unidades se dispone de mayores excedentes de producción al mismo tiempo que se reduce la mano de obra desocupada, porque es empleada en sus propias parcelas. Las comunidades disponen de propiedad comunal que es trabajada mancomunadamente obteniéndose así mayores volúmenes de producción; una parte de las cuales se incorpora a la canasta familiar para complementar con la producción familiar y el resto sale al mercado de la región.

Al considerar este nivel de producción se tiene que las comunidades campesinas organizadas han encontrado nuevos sistemas productivos asociados, que responden a sus patrones culturales y que además les permite articularse con los mercados de la región. Los factores de producción más importantes en este tipo de explotación con la tierra y la mano de obra, existe poca difusión y utilización de las nuevas técnicas de producción, por lo tanto los niveles de producción y productividad están limitados por la cantidad y calidad de las tierras y por la cantidad de mano de obra suministrada directamente por la familia campesina o los pocos trabajadores asociados a este tipo de explotación. A este nivel todavía se presentan excedentes de mano de obra en las épocas en que el trabajo agrícola local es escaso, por lo que aún se producen migraciones temporales. Los principales problemas de comercialización están relacionados con el abastecimiento de insumos, el establecimiento de precios adecuados puesto que la regulación de los mismos no solo que están influenciados por la oferta y la demanda, sino que quienes determinan los precios son los comerciantes. Otra de las dificultades son los verdaderos tropiezos por los que tienen que atravesar para poder colocar los excedentes de su producción en el mercado.

c) La producción de excedentes tipo hacienda, caracterizada por la mediana y gran propiedad, mantiene una definición cada vez más empresarial, pues alcanza volúmenes de producción y productividad más significativos debido al empleo de las nuevas tecnologías que determinan un uso más intensivo de los recursos tierra, capital y trabajo, con la finalidad de hacer posible la competencia en un mercado de libre empresa capitalista.

Los principales problemas de comercialización en este caso están determinados por las exigencias del mercado para que se de un mejor manejo y procesamiento al producto cosechado a fin de mejorar la calidad y standar de presentación de los mismos. Las mayores actividades en el proceso de comercialización y el costo que ellas implican son trasladados al consumidor final de las grandes urbes, en donde son asimiladas fácilmente y compensados también por el gran volumen de productos que se moviliza y a las ventajas de la operación en gran escala.

d) Las empresas agrícolas están caracterizadas generalmente por su gran tamaño, altos capitales y empleo de nuevas técnicas que juegan un papel muy importante en los incrementos de la productividad debido al uso intensivo de los recursos de la producción y la aplicación de nuevas y eficaces formas de investigación y utilización de infraestructura avanzada. Los problemas de la comercialización se reducen significativamente pues, en la mayor parte de los casos, estas empresas agrícolas colocan directamente sus productos en el mercado correspondiente a las empresas distribuidoras o son a su vez propietarias de las redes de distribución como supermercados o empresas de exportación. Las propias exigencias del mercado les determinan un mejor manejo, procesamiento y embalaje de los productos.

En términos generales se tiene que, a medida que el sector rural se aleja del sector urbano ya sea en términos espaciales o socio-económicos y a medida que avanza la especialización en las diversas actividades económicas, el campesino cada vez se ve más imposibilitado de abastecer directamente al consumidor. Lógicamente como consecuencia de esto aparece el intermediario que aprovecha su mejor conocimiento del mercado para sacar las mayores ventajas en sus transacciones con el campesino; y por lo tanto cuanto más se mantenga separada esta situación entre el sector urbano y rural mayor será la cantidad de intermediarios que efectúen las diferentes actividades de comercialización.

Lo que inicialmente se presenta como un rudimentario, intercambio y distribución de productos, en el transcurso del espacio y tiempo se va complicando cada vez más hasta cuando se hace necesario contar con un verdadero sistema de comercialización.

Conforme evoluciona este sistema se va abarcando un porcentaje mayor de productores y consumidores y por lo tanto se incrementa el número de actividades, movilizándose al mismo tiempo una mayor cantidad de productos con las consecuentes complicaciones en los canales de comercialización.

Por las mismas razones los sistemas de comercialización nunca permanecen estáticos, evolucionan permanentemente en función del tiempo y de la situación de desarrollo de la localidad, zona, región y, del país en general. El mismo hecho de que el sistema de comercialización está inserto dentro de un marco político, económico y socio-

cultural, determina que las variables externas influyan o condicionen el funcionamiento interno del sistema, y este a su vez, por su parte, influya sobre el comportamiento de tales variables. Por lo tanto no se puede generalizar un sistema de comercialización sino que por el contrario cada localidad, zona o región del país presenta características particulares en su sistema de comercialización dependiendo del estado de desarrollo socio-económico en que se encuentra. Así existen notables diferencias entre la comercialización del área agrícola de la Costa y aquella que se da en la región de la Sierra, en donde coexisten formas precapitalistas de producción.

Por estas razones es que las medidas de mejoramiento de la comercialización de alimentos tienen que considerar básicamente las etapas de desarrollo agrícola vinculadas al desarrollo de las fuerzas productivas y al modo de producción en cada una de las regiones, así como a los diversos sectores relacionados. Esto permitirá articular de manera coherente una política de comercialización integral en beneficio de los eslabones principales del sistema, es decir productores y consumidores.

V. Reestructuración de los sistemas de comercialización de productos agrícolas en el país

Varias son las acciones que se han realizado tratando de mejorar los Sistemas de Comercialización de los productos alimenticios en el país. Las primeras realizaciones se han caracterizado por su orientación a la construcción de obras de infraestructura física tales como grandes silos, almacenes, mercados ambulantes, etc., así como también el establecimiento de precios de sustentación y cuotas de abastecimiento. Sin embargo por el hecho de haberse implementado en forma aislada y sin ninguna coordinación no han cumplido con los objetivos para los cuales fueron creados.

Los intereses contradictorios en los aspectos de producción así como el apoyo estatal marcadamente diferente, ofrecido a las diversas unidades productivas no han permitido una organización de los productores respecto a las actividades de comercialización; y por el contrario han determinado su debilidad comercial y su bajo poder de oferta. Debido a estas razones cada vez se ha producido un distanciamiento mayor entre productores y consumidores; agudizándose esta separación por la diversidad de hábitos, gustos e ingresos de los consumidores que han creado una demanda heterogénea en calidad de los productos que el productor individual no ha estado en capacidad de satisfacer.

Bajo estas circunstancias los intermediarios se han constituido en elementos claves de la comercialización de productos agrícolas, sobre todo de los alimenticios; sin embargo, el creciente aumento de dichos intermediarios ha determinado también un excesivo fraccionamiento del proceso y una marcada individualidad en las distintas actividades de comercialización.

Por todas estas razones es conveniente plantearse un cambio en las estrategias tendientes a mejorar el sistema de comercialización vigente con la finalidad de enfrentar el problema muy especialmente en el área rural.

Aun cuando una gran parte de los problemas de la comercialización de productos agro-alimenticios tiene como origen la estructura de la producción agrícola, esto no signi-

fica que dichos problemas puedan solucionarse enfrentando únicamente los aspectos productivos; por el contrario, casi siempre se han presentado varias dificultades al considerarse los intereses contrapuestos de los agricultores debido a sus condiciones de propiedad y tenencia de la tierra, apoyo diferenciado por parte del Estado, favoreciendo a las unidades más grandes, etc. Todo esto ha obstaculizado la organización de la producción en base a una programación parcial de los cultivos, la utilización de nuevas variedades, la asistencia técnica, el crédito y otras acciones a través de las cuales se pueda influir en la organización del abastecimiento y en la disminución de las variaciones estacionales de precios.

Por todas estas razones un sistema integral de comercialización debería contemplar las desigualdades socio-económicas, los desequilibrios sectoriales así como las diferencias zonales e interregionales presentes en el país, con la finalidad de tratar de ayudar a resolver dichos problemas. El sistema considerado como eficiente debe plantearse en una perspectiva hacia el futuro, con el establecimiento de mecanismos concretos y con una asignación de recursos lo suficientemente amplia para su correcta operación en el corto, mediano y largo plazo. Esto sin embargo no significa la desaparición inmediata de los mecanismos de comercialización tradicional que se han venido implementando, los que seguirán operando por algún tiempo dependiendo en todo caso de la aceptación que se de al nuevo sistema, tanto en los niveles de decisión política como en los niveles de ejecución del mismo.

Conforme evolucione la economía los objetivos socio-económicos también variarán, sin embargo a través de ellos, debería procurarse el bienestar humano y a esto debe contribuir un eficiente sistema de comercialización buscando el mejoramiento de la estructura socio-económica de la sociedad en grupo, se recomienda por lo tanto la conveniencia de implementar subsistemas específicos integrados al sistema general en vigencia.

Resumiendo podemos decir que la necesidad de reestructurar los sistemas de comercialización no es simplemente una necesidad común y corriente, sino que es una necesidad imperiosa para afrontar integral y racionalmente los problemas de la comercialización de los productos agrícolas. Se trata pues de buscar y poner en práctica un sistema de comercialización que viabilice y coadyuve al logro de los objetivos nacionales y regionales de desarrollo, convirtiéndose básicamente en un propulsor de la producción de bienes agrícolas y en un conciliador de los intereses de productores y consumidores.

Para poder cumplir con lo planteado anteriormente sería conveniente:

- Diseñar y ejecutar un programa de construcción de centros rurales de acopio, que sean de fácil accesibilidad a los pequeños productores, especialmente para el acopio, selección y distribución de productos hortofrutícolas y de granja.
- Dotar a estos pequeños centros del capital suficiente, para que puedan pagar inmediatamente al agricultor y de esta manera evitarle el caer en manos de intermediarios y usureros que son los que más les explotan.
- Capacitar al personal de estos centros, que pueden ser propiedad de las propias or-

ganizaciones de agricultores, para que puedan operar los centros de acopio y buscar la mejor competitividad dentro del sistema de mercadeo.

- Promover el establecimiento de organizaciones de mercadeo de carácter cooperativo o mixto para el mercadeo interno de productos agrícolas.
- Implementar mecanismos de financiamiento a través del Banco de Fomento y otros, que permitan un fácil y rápido acceso al crédito por parte de los pequeños agricultores o a sus organizaciones.
- Establecer y operar un sistema de información de precios y mercados internos y externos.
- Preparar e implementar un programa nacional de mataderos regionales de recepción y distribución de productos cárnicos a fin de evitar el monopolio de los introductores de ganado.
- Capitalizar a ENAC y orientarla para que cumpla una mejor acción a nivel de centros de acopio rural.
- Fomentar la construcción de una adecuada red de caminos vecinales que permitan la integración al mercado de aquellas zonas productoras de alimentos.
- Buscar la manera de poner en funcionamiento tiendas comunales.
- Implementar las ferias a través de la instalación de mercados ambulantes como las carpas de abastecimiento popular.

Bibliografía

1. CENDES-BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. *Comercialización de productos agrícolas para la Provincia de Chimborazo*. Centro Agrícola de Riobamba, 1982.
2. GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO. *Programa para el ordenamiento del Sistema Institucional de Mercadeo Agropecuario*. Quito, 1982.
3. HARRISON, Kelly y HAROLD Riley. *La Institucionalización de Programas para el mejoramiento de la comercialización*. Desarrollo de las Américas, 1974.
4. HERNANDEZ, J. M. *Las Organizaciones rurales de comercialización y el Desarrollo Agrícola*, 1976.
5. KRIERSBERG, M. K. y STEELE. *Mejoramiento de los sistemas de comercialización en los Países en Desarrollo*. IICA/PHC. San José de Costa Rica, 1974.
6. MELLOR, John N. *Hacia una teoría del Desarrollo Agrícola. Desarrollo Agrícola y Crecimiento Económico*. UTEHA, México, 1970.
7. NAVARRETE, H. *Efectos de la Política de precios en el desarrollo de la Agricultura*. Quito, 1985.
8. PANDO, J. L. *Reordenamiento Institucional para una eficiente ejecución de la política de comercialización agropecuaria*. Una propuesta. Quito, 1982.

**Superficie cosechada y producción de los cereales más importantes
para consumo humano (1976-1985)**

Productos	AÑOS									
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ARROZ										
Superficie Ha.	134790	107054	81300	110875	126608	131275	131270	94851	139080	149897
Producción TM	202649	327622	225273	318471	380614	434395	384356	273502	437166	397354
TRIGO										
Superficie	52349	40900	26878	30366	32100	37187	33058	25754	24499	18116
Producción	46422	39800	28904	31248	31113	41431	38538	26914	25172	18464
CEBADA										
Superficie	60995	60000	32000	30774	26244	28847	33921	29756	30702	29444
Producción	61777	40776	21760	20718	24350	27090	35435	29589	24952	26723
MAIZ SUAVE										
Superficie	117700	84000	52052	48408	59203	59762	61087	60553	62282	43453
Producción	105653	53350	39247	35539	45266	48625	54691	44421	56820	35421
MAIZ DURO										
Superficie	171210	163000	132537	170371	166708	184729	155418	145275	182830	174308
Producción	209108	164100	136513	182329	196414	232620	269287	184996	269020	292887

CONDICIONANTES DE UN MODO DE PRODUCCION.

CONTINUM PRODUCCION - ASOCIACION

MODELO FUNCIONAL PARA EL ANALISIS DE GRUPOS PRODUCTORES

DE UNA ECONOMIA DE SUBSISTENCIA

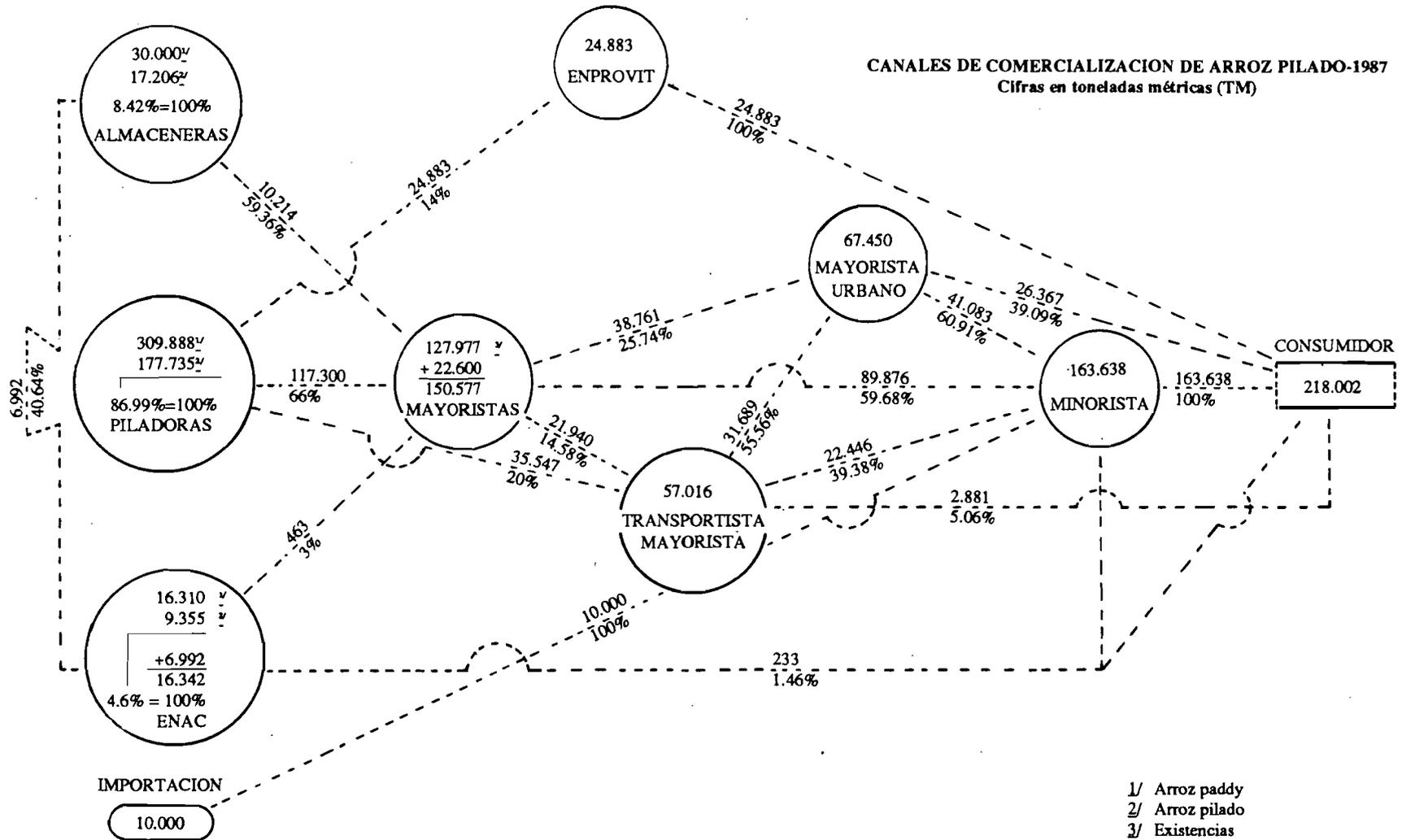
A UNA ECONOMIA POLITICA

TIPOLOGIAS ECONOMICAS.	ECONOMIA DE SUBSISTENCIA TIPO FOLK - SIN EXCEDENTES.	ECONOMIA DE SUBSISTENCIA CON EXCEDENTES TIPO CAMPE-SINO PEQUEÑO PRODUCTOR.	ECONOMIA DE EXCEDENTES TIPO HACIENDA.	ECONOMIA DE ALTA PRODUCCION TIPO EMPRESA AGRICOLA.
ESCALA GEOGRAFICA.	TIERRA DE CULTIVO MINIMA O MEDIA PARA LA SUBSISTENCIA.	TIERRA DE CULTIVO MEDIA O MAYOR PARA SUBSISTENCIA Y EXCEDENTES.	MEDIANA Y GRAN PROPIEDAD.	GRAN PROPIEDAD.
VOLUMEN DE PRODUCCION EN RELACION CON NIVEL TECNOLÓGICO.	VOLUMEN DE PRODUCCION PEQUEÑO, BAJA TECNOLOGIA: HERRAMIENTAS SIMPLS NO MULTIPLICADORAS DE ENERGIA.	VOLUMEN DE PRODUCCION VARIABLE, TECNOLOGIA MEDIA: USO DE YUNTA Y EMPLAZAN USO DE HERRAMIENTAS MULTIPLES DE ENERGIA.	VOLUMEN DE PRODUCCION ALTO TECNOLOGIA CADA VEZ MAS MECANIZADA: USO DE MULTIPLICADORES DE ENERGIA.	SUPER VOLUMEN DE PRODUCCION TECNOLOGIA Y MECANIZACION DESARROLLADA.
DESTINO DE EXCEDENTES DE PRODUCCION.	PRODUCCION CUBRE SUBSISTENCIA.	PRODUCCION CUBRE SUBSISTENCIA Y EXCEDENTES DE U.F.P. SATURAN LA V.G.P. POR TRUEQUE Y SISTEMA DE INTERCAMBIO EXCEDENTE SALEN PLAZA Y MERCADO.	PRODUCCION CUBRE MERCADOS URBANOS.	PRODUCCION PARA MERCADO URBANO Y DE EXPORTACION.
FUERZA DE TRABAJO EXCEDENTES DE MANO DE OBRA.	FUERZA DE TRABAJO SE OCUPA EN PRODUCCION DE LA UNIDAD FAMILIAR DE PRODUCCION (U.F.P.) Y UNIDAD COMUNAL DE PRODUCCION	UNA VEZ SATURADA POSIBILIDAD DE TRABAJO DE LA U.F.P. U.C.P. EXCEDENTE DE MANO DE OBRA SALE FUERA (MIGRACION)	SE CONTRATA MANO DE OBRA POR SALARIO SE DISOCIAN MEDIOS DE PRODUCCION Y FUERZA DE TRABAJO.	SE CONTRATA MANO DE OBRA POR SALARIO: EMPLEADOS, DIRECTIVOS.
GRADO DE ARTICULACION.	AISLAMIENTO RELATIVO Y AUTONOMIA POR: SUBSISTENCIA NO PLAZA-PLAZA.	SE ABRE AISLAMIENTO LOCAL Y SE INTERCAMBIA A NIVEL REGIONAL Y SUPRA REGIONAL PLAZA, MERCADO, MIGRACION.	EXCEDENTES DE PRODUCCION CONECTAN A PRODUCTORES CON SISTEMA MACRO-SOCIAL REGIONAL Y NACIONAL.	LOS PRODUCTORES SE ASOCIAN POR INTERESES DE PRODUCCION Y MERCADO.
GRADOS DE ASOCIACION.	ASOCIACION FAMILISTA COMUNAL, UNIDAD FAMILIAR DE PRODUCCION, UNIDAD COMUNAL DE PRODUCCION.	ASOCIACION FAMILISTA-COMUNAL SE ARTICULA REGIONALMENTE Y POR TRABAJO FUERA SISTEMA DE ASALARIADOS Y SUBOCUPACION EN MIGRACION.	PEQUEÑA MEDIANA EMPRESA PRODUCTIVA HACIENDA PRODUCTORA.	EMPRESA AGRICOLA AGROINDUSTRIAL.

DE UNA ORGANIZACION FAMILISTA-COMUNAL TRIBAL

A TIPOS DE ASOCIACION PARA LA PRODUCCION Y MAS COMPLEJOS = ASALARIADOS Y CLASISTAS.

CANALES DE COMERCIALIZACION DE ARROZ PILADO-1987
Cifras en toneladas métricas (TM)



LA COMERCIALIZACION DE ALIMENTOS
EN EL ECUADOR

Jorge Villamizar

Ecuador es el clásico ejemplo de un país con una diversificación de exportaciones de origen agrario, que cumplen los más sofisticados procesos de producción, procesamiento, almacenamiento y transporte a un sin número de mercados de los países desarrollados.

Podemos someramente mencionar algunos, sólo por demostrar su variedad: el banano, primer productor mundial, producto que se comercializa en competencia con las transnacionales exitosamente. De igual manera el café, el cacao, así como derivados de origen vegetal, la escapolamida y anteriormente el piretro. No es el caso analizar el proceso de cada producto, pero si preguntarnos el por qué se logra salir exitosamente al mercado mundial cuando no podemos decir que internamente estamos satisfechos con lo que ocurre en el mercadeo de productos agrícolas cuyo destino es la alimentación de la población.

La estructura tradicional para el mercadeo ha sido la plaza de mercado. Desde épocas primitivas esta herramienta de comercialización ha servido a través de milenios para cumplir esta función. En las aldeas tradicionales estas transacciones se realizan con pleno conocimiento de las variables que intervienen en el mercadeo. Las gentes se conocen plenamente lo cual facilita la confianza en la transacción. Los volúmenes a ofertar están a la vista de todos, las calidades pueden ser verificadas y se puede concluir que las transacciones se realizan en fiel cumplimiento de la ley de la oferta y la demanda.

La urbanización, tanto en Ecuador como en países de igual desarrollo económico, deformó el conocimiento adquirido y tanto el productor como el consumidor se han colocado como simples observadores del proceso cuando en realidad son sus actores.

En Europa y en gran parte de América Latina se ha considerado que la creación y operación de mercados mayoristas devuelve el conocimiento sobre el mercado y que los productores, los comerciantes y el gobierno combinan sus esfuerzos para obtener la necesaria reestructuración de la comercialización.

En el caso particular de Quito, la I. Municipalidad organizó el Mercado Mayorista de Quito en base a los siguientes objetivos.

Suministrar un conjunto de instalaciones adecuadas en tamaño, estructura, ubicación y distribución interna a los productores, cooperativas y mayoristas de productos agropecuarios, semielaborados, elaborados y complementarios, para integrar el sistema de distribución iniciado con el mercado minorista de la ciudad.

Suministrar a las personas naturales y jurídicas y entidades públicas que participan en

la comercialización de los productos indicados anteriormente, condiciones apropiadas para el almacenamiento a corto plazo de sus productos, con el objeto de equilibrar las fluctuaciones diarias de la oferta de bienes de consumo inmediato, estabilizar precios y garantizar el abastecimiento continuado al mercado minorista, evitando en todo caso la especulación.

Ofrecer a medida de sus posibilidades, condiciones apropiadas para prácticas de mercadeo, tales como: ventas en camión, mercado libre de productores, subastas, clasificación y tipificación de productos, conservación en frío o caliente, normas de calidad, tamaño y nuevo Sistema Internacional de Unidades (SI), su información de mercado y precios, control de calidad y otras complementarias, para hacer posible la mayor afluencia de productos y la formación de precios reales.

Ofrecer facilidades apropiadas de acceso, carga y descarga, estacionamiento y seguridad para mercadería y participantes en su manejo: productores, transportistas, mayoristas y minoristas.

Contribuir mediante estudios a reducir las pérdidas resultantes del almacenamiento prolongado y de la manipulación impropia o excesiva.

Capacitar al personal administrativo para que cumpla sus funciones en forma eficiente y pueda orientar a los usuarios de puestos o locales y a los compradores en sus solicitudes y reclamos.

Adiestrar a productores y mayoristas en aspectos básicos del mercadeo y en las normas del manual de operación del mercado.

Ofrecer facilidades para servicios comunales como cafeterías, bancos, correo, telégrafos, etc.

Contribuir a resolver los problemas más importantes del mercadeo al por mayor de productos agropecuarios, semielaborados, elaborados y complementarios, mediante la acción coordinada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios (ENAC), la Empresa Nacional de Estadísticas y Medidas INEM, y otras dependencias públicas y privadas que tengan que ver con el ordenamiento del mercadeo a niveles local, provincial o nacional.

Contribuir de una manera eficaz a la racionalización de los sistemas de mercadeo y a la eliminación de riesgos innecesarios en el proceso, contribuyendo a la reducción y/o estabilización de los precios finales al consumidor.

Contribuir a mejorar en cantidad y calidad la dieta del consumidor de la capital, y lugares vecinos.

Bajo estos objetivos se creó en 1980, el Mercado Mayorista de Quito; al realizar un análisis de su efectividad podemos concluir que el mercado logró en muy buena parte

Ecuador es el clásico ejemplo de un país con una diversificación de exportaciones de origen agrario, que cumplen los más sofisticados procesos de producción, procesamiento, almacenamiento y transporte a un sin número de mercados de los países desarrollados.

Podemos someramente mencionar algunos, solo por demostrar su variedad: el banano, primer productor mundial, producto que se comercializa en competencia con las transnacionales exitosamente. De igual manera el café, el cacao, así como derivados de origen vegetal, la escapolamida y anteriormente el piretro. No es el caso analizar el proceso de cada producto, pero si preguntarnos el por qué se logra salir exitosamente al mercado mundial cuando no podemos decir que internamente estamos satisfechos con lo que ocurre en el mercadeo de productos agrícolas cuyo destino es la alimentación de la población.

La estructura tradicional para el mercadeo ha sido la plaza de mercado. Desde épocas primitivas esta herramienta de comercialización ha servido a través de milenios para cumplir esta función. En las aldeas tradicionales estas transacciones se realizan con pleno conocimiento de las variables que intervienen en el mercadeo. Las gentes se conocen plenamente lo cual facilita la confianza en la transacción. Los volúmenes a ofertar están a la vista de todos, las calidades pueden ser verificadas y se puede concluir que las transacciones se realizan en fiel cumplimiento de la ley de la oferta y la demanda.

La urbanización, tanto en Ecuador como en países de igual desarrollo económico, deformó el conocimiento adquirido y tanto el productor como el consumidor se han colocado como simples observadores del proceso cuando en realidad son sus actores.

En Europa y en gran parte de América Latina se ha considerado que la creación y operación de mercados mayoristas devuelve el conocimiento sobre el mercado y que los productores, los comerciantes y el gobierno combinan sus esfuerzos para obtener la necesaria reestructuración de la comercialización.

En el caso particular de Quito, la I. Municipalidad organizó el Mercado Mayorista de Quito en base a los siguientes objetivos.

Suministrar un conjunto de instalaciones adecuadas en tamaño, estructura, ubicación y distribución interna a los productores, cooperativas y mayoristas de productos agropecuarios, semielaborados, elaborados y complementarios, para integrar el sistema de distribución iniciado con el mercado minorista de la ciudad.

Suministrar a las personas naturales y jurídicas y entidades públicas que participan en

la comercialización de los productos indicados anteriormente, condiciones apropiadas para el almacenamiento a corto plazo de sus productos, con el objeto de equilibrar las fluctuaciones diarias de la oferta de bienes de consumo inmediato, estabilizar precios y garantizar el abastecimiento continuado al mercado minorista, evitando en todo caso la especulación.

Ofrecer a medida de sus posibilidades, condiciones apropiadas para prácticas de mercadeo, tales como: ventas en camión, mercado libre de productores, subastas, clasificación y tipificación de productos, conservación en frío o caliente, normas de calidad, tamaño y nuevo Sistema Internacional de Unidades (SI), su información de mercado y precios, control de calidad y otras complementarias, para hacer posible la mayor afluencia de productos y la formación de precios reales.

Ofrecer facilidades apropiadas de acceso, carga y descarga, estacionamiento y seguridad para mercadería y participantes en su manejo: productores, transportistas, mayoristas y minoristas.

Contribuir mediante estudios a reducir las pérdidas resultantes del almacenamiento prolongado y de la manipulación impropia o excesiva.

Capacitar al personal administrativo para que cumpla sus funciones en forma eficiente y pueda orientar a los usuarios de puestos o locales y a los compradores en sus solicitudes y reclamos.

Adiestrar a productores y mayoristas en aspectos básicos del mercadeo y en las normas del manual de operación del mercado.

Ofrecer facilidades para servicios comunales como cafeterías, bancos, correo, telégrafos, etc.

Contribuir a resolver los problemas más importantes del mercadeo al por mayor de productos agropecuarios, semielaborados, elaborados y complementarios, mediante la acción coordinada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios (ENAC), la Empresa Nacional de Estadísticas y Medidas INEM, y otras dependencias públicas y privadas que tengan que ver con el ordenamiento del mercadeo a niveles local, provincial o nacional.

Contribuir de una manera eficaz a la racionalización de los sistemas de mercadeo y a la eliminación de riesgos innecesarios en el proceso, contribuyendo a la reducción y/o estabilización de los precios finales al consumidor.

Contribuir a mejorar en cantidad y calidad la dieta del consumidor de la capital, y lugares vecinos.

Bajo estos objetivos se creó en 1980, el Mercado Mayorista de Quito; al realizar un análisis de su efectividad podemos concluir que el mercado logró en muy buena parte

el objetivo de crear un ente en el cual físicamente pueda ser atendida la comercialización. Sus instalaciones son de buena aceptación y su funcionalidad ha sido demostrada.

La respuesta de los comerciantes a realizar sus transacciones dentro del Mercado Mayorista ha sido parcial; no obstante se estableció un centro en el cual el tendero en particular encuentra un servicio a sus necesidades de productos.

Si bien su influencia en la comercialización de productos en la capital no ha llegado a tener la importancia adquirida en otras ciudades, también es cierto que ha logrado una mayor importancia que en otras.

En el aspecto general, y en razón de la estrechez económica y sistemas de precios oficiales en la cual se desenvuelve el Mercado Mayorista, le es casi imposible lograr convertirse en un centro en el cual irradie, la información necesaria para hacer sentir su presencia en un servicio de información de precios. Cuando el servicio se puso en práctica vía un programa radial, su información tuvo que ser suspendida pues los precios de las transacciones no podían estar enmarcados dentro de la lista de precios oficiales. Otros servicios de mercadeo a prestar, por las razones expuestas no ha sido posible realizarlos.

La información de precios debe ser empleada por el gobierno para movilizar recursos para ejercer acciones sobre el mercado que lo regulen. Bien es conocido el caso de los precios de la papa, ellos fluctúan en función del clima y cada cinco años se produce una cosecha muy pobre y consecuentemente los precios van al alza. El semestre siguiente se presenta una gran cosecha y los precios caen. Esta situación podría, como lo es en Europa y EE.UU. ser resuelta mediante almacenamiento, pero cabe la pregunta, ¿quién almacena este producto con un altísimo riesgo de deterioro si no fuese para obtener una retribución económica satisfactoria y sin el riesgo de que su producto sea declarado como acaparamiento?

La experiencia del Mercado mayorista de Quito nos ha demostrado que el principal parámetro dentro de la comercialización de productos para el consumo alimenticio es el precio, casi podríamos decir que, aspectos relacionados como calidad, selección, almacenamiento, son irrelevantes al proceso de comercialización.

Esta política de “precios bajos” al consumidor se ha generalizado hoy en casi toda América Latina, como resultado del proceso de urbanización. Aunque laudable en su enunciado, los métodos de aplicación están colocando al sector agrícola en una situación de menor ventaja relativa a otros sectores productivos, pues en la medida que otros sectores puedan generar mayores utilidades este sector será de menor interés para los inversionistas.

Infortunadamente esta presión oficial se hace por medio de medidas policivas, las cuales solo pueden ocasionalmente beneficiar a un pequeño sector de la población dejando al sector mayoritario desatendido; medidas inmedatistas sobre el mercado sin posibles resultados positivos a la política de precios bajos al consumidor.

La política oficial es positiva, en la medida que permita al sector mejorar su posición frente a los otros sectores como ocurre con los programas de crédito, investigación agrícola, mejoramiento de semillas, mejores oportunidades en agroquímicos, almacenamientos, etc.

La política oficial es positiva en la medida que se controlen las básculas, la calidad de los productos, su cumplimiento a la propaganda, etc.

La política oficial es negativa en la medida que se establezcan controles de precios irreales, que no coadyuven al incremento de la producción.

La situación de precios está claramente afectada por el rápido incremento de la población y el bajo nivel de ingresos de vastos sectores de la economía que se ven obligados a invertir un alto porcentaje de sus ingresos en alimentos, como lo expresa la Ley de Engel "La demanda de productos agrícolas tiene una menor ponderación en los presupuestos familiares a medida que se modifica el nivel de ingreso", tal como existe en las naciones. En Estados Unidos menos del 25% del ingreso se gasta en alimentos, en Asia entre el 50 y el 70% y en América Latina entre el 40 y el 60%.

Si un sector de la economía gasta tan alto porcentaje de sus ingresos en alimentos, obviamente se sentirá afectado por un alza de precios en los mismos y hará sentir su desagrado mediante diferentes presiones políticas. Por otro lado, el Estado ante la imposibilidad de incrementar la producción de inmediato, se ve obligado a tomar medidas de control de precio, racionamientos u otras restricciones de la oferta que en el fondo no pueden resolver el problema.

Otro aspecto que estamos viviendo con mayor intensidad en la medida que los procesos de integración regional del continente aumentan, es el flujo de alimentos a través de las fronteras.

Recientes comentarios en la prensa sobre eventos que han ocurrido, tanto en la frontera con Colombia como con Perú, nos indican que en el futuro los resultados de políticas agrarias o fenómenos climáticos en países vecinos jugarán papeles cada vez más importantes, pero que distorsionarán sensiblemente el comportamiento tradicional de nuestros mercados.

Pero no solamente estos fenómenos afectan nuestra economía, la sequía que afecta a los cultivos de Estados Unidos a simple vista no debería afectar los precios de nuestros productos en el Ecuador. Pero un informe de la bolsa del azúcar indicó que el precio de este producto que oscilaba por debajo de 6 centavos de dólar la libra como consecuencia de la probable baja de la oferta del maíz se cotizó sobre los 15 centavos de dólar.

En este caso enfrentará sectores económicos que con propósitos de indudable beneficio para el país pedirán, unos que se obtengan los beneficios del mejor precio en el mercado internacional y el país logre percibir divisas de escasa oferta hoy día. Otros pedirán que no se sacrifique al consumidor y se mantengan los precios.

Este caso también nos demuestra lo que nos ocurre periódicamente en la producción

y cómo se afecta la comercialización de los productos agrícolas. Haciendo una regresión la urbanización del país ha concentrado una enorme fuerza electoral y ha restado importancia al sector representativo de la producción agrícola.

El papel del subsector comercializador como fuente de empleo es un aspecto de importancia en razón de la alta tasa de desempleo en el país.

Un estudio en una plaza de mercado indicó que las vendedoras calculaban un salario básico como su utilidad, en la medida que acudía un mayor número de vendedoras, sus ventas individuales se disminuían y mayor era el valor con que tenían que gravar los productos para satisfacer sus aspiraciones, o si las ventas se estimaban bajas el margen de comercialización se elevaba.

Por otro lado vale la pena observar el excedente de mano de obra en cualquiera de nuestras ferias o plazas de mercado o el sinnúmero de vendedoras ambulantes que cubren las calles con toda clase de productos agrícolas, en particular aquellos que se encuentran escasos en el mercado.

OFFSET
GRAFICA ARAUJO

Teléfono 547-145