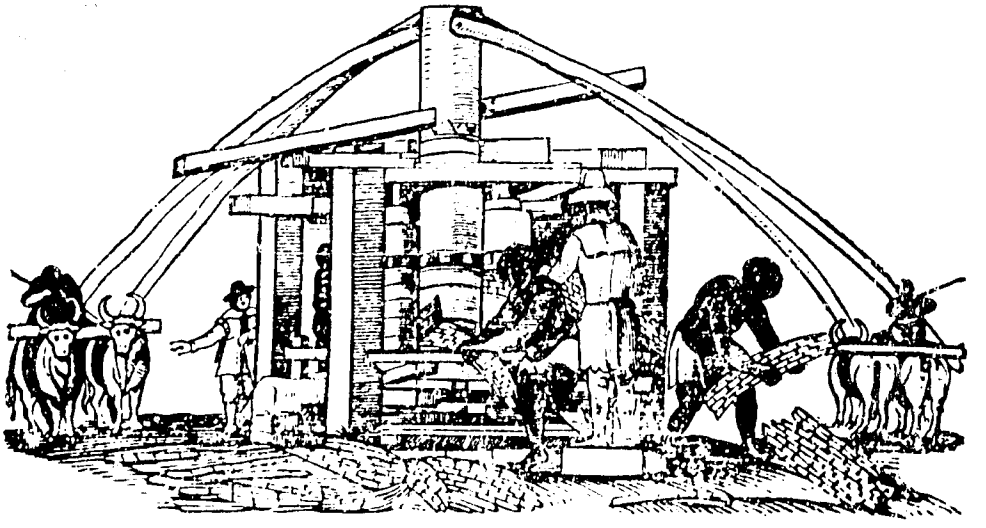
PN-AEA-044



Informe de la Misión Presidencial Agropequaria de los Estados Unidos de América al Ecuador

Enero, 1985
Agencia para Desarrollo Internacional
Washington, D.C. 20523

I N F O R M E

DE LA MISION PRESIDENCIAL AGROPECUARIA
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA AL ECUADOR

Miembros de la Misión

Richard O. Wheeler, Jefe de Misión

Joseph J. Borgatti

Carol Brown

Jerry T. Davis

Gerald Grant

Ronald M. Kemp

Arthur Lowe

Walter B. Minger

J.B. Penn

Arthur L. Quinn

Joseph L. Welsh

Morris D. Whitaker

Enero, 1985

INFORME DE LA MISION PRESIDENCIAL AGROPECUARIA

DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA AL ECUADOR

C O N T E N I D O

	Página
Prólogo	i
Miembros de la Misión Presidencial	i
Resumen	1
Introducción	13
Situación Actual de la Agricultura y Alimentación	14
Políticas Agropecuarias	16
Crédito Agropecuario	27
Inversiones	33
Prácticas Comerciales	36
Los Recursos Forestales	39
La Industria de la Acuicultura	41
Investigación, Educación y Extensión	43
Estructura y Organización del Sector Público	47

P R O L O G O

Las Misiones Presidenciales para agricultura a los países en desarrollo se establecieron por encomienda del Presidente Reagan a raíz de la conferencia cumbre Norte-Sur de Cancún, México, en Octubre de 1981. Se organiza una misión a solicitud de un país en desarrollo, para revisar el sistema agrícola y alimentario, las políticas agropecuarias y otras políticas y el estado de la tecnología agrícola, luego de lo cual la misión sugiere los medios tendientes a mejorar los sistemas de producción y comercialización del sector. La Misión al Ecuador ha sido la séptima de estas Misiones.

La primera etapa del trabajo de la Misión Presidencial comenzó el 11 de Octubre de 1984 y se completó con una sesión de información y una discusión con el Presidente León Febres Cordero el 26 Octubre. En esa ocasión se acordaron ciertas actividades de seguimiento y se tomaron disposiciones para su ejecución.

Este documento presenta las observaciones de la Misión sobre la orientación más productiva del desarrollo agrícola en el Ecuador y más concretamente las recomendaciones y las iniciativas de políticas que fueron expuestas al Presidente Febres Cordero. Esperamos que estas sugerencias puedan servirle al Gobierno del Ecuador y a su población en la realización de la enorme tarea de aumentar la producción agropecuaria. También esperamos que sean útiles a los Estados Unidos en el diseño de programas y políticas para asistir al Ecuador en estas actividades.

Estamos orgullosos de haber tomado parte en este importante esfuerzo como miembros de la Misión Presidencial y estamos sumamente agradecidos al Presidente Ing. Febres Cordero por su participación personal y apoyo. Agradecemos al Ministro de Agricultura, señor Marcel Laniado, su personal y muchos otros con quienes hemos trabajado en el Ecuador por su cooperación. Finalmente, deseamos expresar nuestra gratitud a la Embajada Americana en Quito y a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos que nos prestaron su apoyo y facilitaron considerablemente nuestro trabajo.

MIEMBROS DE LA MISION PRESIDENCIAL

Richard O. Wheeler (Jefe de la Misión Presidencial)
Presidente y Principal Ejecutivo de la firma Winrock International, desde 1975; el Dr. Wheeler ha enseñado economía agrícola en Universidades de los Estados Unidos y ha prestado servicios como consultor en el sector agroindustrial.

Joseph J. Borgatti (Inversiones Agroindustriales)
Consultor en Nueva York; ex-Vicepresidente del City Bank y Presidente de ADELA Investment Company. El Sr. Borgatti tiene más de 30 años de experiencia en la banca y el fomento de empresas en Latinoamérica.

Carol Brown (Acuicultura, Bioingeniería y Administración)
Vicepresidente y Gerente de Aquaco Development Corporation, San Francisco, California. La Srta. Brown tiene amplia experiencia internacional en diseño, operación y manejo de proyectos de acuicultura.

Jerry T. Davis (Sector Forestal)
Presidente de Davis Forestry International, Monticello, Arkansas. El Sr. Davis ha realizado una larga carrera que comprende todas las fases de la industria forestal.

Gerald Grant (Investigación y Capacitación Agropecuaria)
Oficina de Programas Internacionales de la Universidad Estatal de Oklahoma. Fue el primer Director General del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Cali, Colombia y su trabajo con la Fundación Rockefeller abarca funciones en muchos aspectos del desarrollo agropecuario.

Ronald M. Kemp (Producción y Comercialización Agrícola)
Presidente de Ronald Kemp y Asociados, Salinas, California. El Sr. Kemp ha trabajado por muchos años en los Estados Unidos y otros paises en la producción y distribución de hortalizas y frutas.

Arthur Lowe (Pesca y Acuicultura)
Presidente de Aquaco Development Corporation, San Francisco, California; El Sr. Lowe es un banquero, inversionista y empresario con vasta experiencia en pesca y acuicultura comercial.

Walter W. Minger (Financiamiento Agrícola)
Consultor. El señor Minger, quien acaba de retirarse del cargo de Vicepresidente Principal del Banco de América, ha tenido una larga carrera en la banca y el financiamiento para la agricultura.

J.B. Penn (Política, Planificación y Comercio Agropecuario)
Consultor, Economic Perspectives, Inc.; McLean, Virginia. El Dr. Penn fue jefe de la Agencia de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y Economista Jefe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente.

Arthur L. Quinn (Inversiones en la Agroindustria)
Abogado en Washington D.C. El Sr. Quinn tiene amplia experiencia en asesoría sobre inversiones internacionales y políticas de inversión, especialmente en paises en desarrollo.

Joseph L. Welsh (Administración y Comercialización Agroindustrial)
Director de Proyectos Agrícolas de Sears World Trade, Washington D.C. El Sr. Welsh tiene amplia experiencia en los aspectos públicos y privados de la organización, planificación y administración de negocios agropecuarios.

Morris D. Wnitaker (Economista Agrícola)
Director de los Programas Agropecuarios Internacionales de la Universidad Estatal de Utah. El Dr. Whitaker ha sido profesor universitario, funcionario de la A.I.D. y consultor de proyectos agropecuarios en Sudamérica.

INFORME DE LA MISION PRESIDENCIAL AGROPECUARIA AL ECUADOR

R E S U M E N

Los miembros de la Misión Presidencial viajaron a muchos lugares del Ecuador y hablaron con muchas personas, tanto del sector público como privado. Se nos trató muy cordialmente y se nos brindó una excelente cooperación. Expresamos nuestra gratitud a todas estas personas por la hospitalidad de que fuimos objeto.

Agradecemos sinceramente al Presidente, Ingeniero León Febres Cordero, al Ministro de Agricultura, señor Marcel Laniado, a la Embajada de los Estados Unidos y a la Misión A.I.D. por su hospitalidad durante nuestra visita.

La Misión Presidencial quedó sumamente impresionado por el tremendo potencial agrícola del Ecuador. El clima es ideal para la producción de alimentos. Los recursos naturales son ricos y abundantes y en todas partes, los agricultores están muy empeñados en incrementar la producción. El Ecuador tiene la capacidad para abastecer a su población de abundantes alimentos y para ser un importante proveedor de algunos productos al mercado mundial.

La Misión Presidencial también encontró una agricultura que refleja muchos años de desatención. Es evidente que no se ha dado importancia al desarrollo de la agricultura en relación con otros sectores de la economía. Reconocemos plenamente que deben afrontarse para que la agricultura pueda alcanzar su potencial total en beneficio del país y de todos los ecuatorianos.

Nos ha impresionado el grupo de personas sumamente profesionales y competentes cuyo concurso ha obtenido el nuevo Gobierno. Lo que es más, nos satisfizo el énfasis dado a la agricultura, reconociendo el papel fundamental que desempeña en el desarrollo económico general del país. También, nos complació el enfoque filosófico de que el desarrollo agrícola se producirá más rápidamente y será más flexible con un mayor papel de la empresa privada y de las fuerzas del mercado.

A nuestro parecer, los cambios en las políticas económicas que ya se han llevado a cabo, junto con aquellos contemplados, lograrán un mejoramiento apreciable. Los primeros esfuerzos del nuevo gobierno para establecer una tasa de cambio de mercado libre, iniciar el proceso de contención del crecimiento del sector público, disminuir la tasa de inflación y mejorar la balanza fiscal contribuirán mucho a fortalecer la confianza de las empresas y de los posibles inversionistas.

Aunque estamos respaldando decididamente el paso hacia la unificación del tipo de cambio, reconocemos que hay otro asunto de importancia relacionado con dicha unificación.

Las asignaciones legislativas que son un grave impedimento para destinar los ingresos fiscales adicionales resultantes de la unificación de las tasas de cambio. Sugerimos firmemente que, en beneficio de la economía en su conjunto se plantee la modificación de este asunto por la legislatura.

Nos damos cuenta de que por ahora, la intervención gubernamental en la agricultura es muy profunda. No se puede hacer desaparecer la intervención de una sola vez. Se requiere un período de transición para un reajuste ordenado. Comprendemos que es deseable que se reduzca considerablemente la intervención del gobierno en el futuro y que el mayor problema es cómo hacerlo. Por lo tanto, hemos centrado nuestro informe tanto en los aspectos de corto como de largo plazo de este problema.

Primero, nos ocupamores de algunas áreas generales antes de considerar aspectos más específicos.

Nos ha impresionado la determinación y dedicación con la cual los personeros del Gobierno están considerando los problemas que confrontan. Sugerimos, sin embargo, que es urgente y necesario articular más claramente, entre las entidades gubernamentales, las metas y objetivos para sus políticas de desarrollo agrícola y de desarrollo económico en general.

Esto es necesario a fin de orientar el proceso de elaboración de planes operativos bien definidos, encaminados a dar una mayor importancia a mercados más libres. También estimamos que hay necesidad de una coordinación más estrecha entre las políticas generales de desarrollo económico, especialmente la política monetaria y la política agropecuaria global.

Una de las limitaciones más graves para el sector agrícola es la falta de capital de inversión para estimular el proceso de desarrollo. Pero, la disponibilidad de capital, tanto de inversionistas locales como extranjeros, está íntimamente relacionada con el ambiente general para los negocios. Aunque el ambiente está mejorando en esta administración, puede y debe hacerse mucho más para mejorarlo y atraer mayores inversiones.

Una acción inmediata que podría mejorar sustancialmente el ambiente para las inversiones sería los de reducir drásticamente los trámites burocráticos de importación, exportación, obtención de créditos e iniciación de nuevas empresas.

Actualmente, alrededor de 15 organismos del gobierno deben ser consultados para algunas transacciones, proceso tedioso y largo que aumenta considerablemente el costo y la incertidumbre.

A continuación, consideraremos aspectos más específicos de la situación de la agricultura y los alimentos.

POLITICA BASICA PARA EL DESARROLLO AGRICOLA

La transición a una agricultura más orientada hacia el mercado requerirá mayor atención a las metas y objetivos de la política agrícola. Sugerimos que es el momento para que los altos funcionarios lleguen a un consenso para la formulación de una política gubernamental integrada a todo nivel. Esto contribuirá a reducir la tendencia a las políticas contradictorias resultantes de disposiciones ministeriales individuales. También creará el marco adecuado para elaborar planes operativos más coherentes. Reconocemos que los reajustes contemplados no serán equitativos para todos los sectores.

Algunas políticas actuales son contradictorias e inconsecuentes con el objetivo general de enrumbarse hacia mercados más libres. Estos se manifiestan más claramente en la intervención del Gobierno al fijar precios mínimos y máximos para varios productos; subsidiar los precios de los insumos importados y castigar a algunas exportaciones a través del sistema de tres tasas de cambio; y asignar créditos para la producción según el producto. Los resultados son precios conflictivos que distorsionan la distribución de alimentos a los consumidores y reducen el crecimiento de la productividad. El trigo es un ejemplo. Se está subsidiando su importación mediante la política cambiaria y, al mismo tiempo, se está alentando a los agricultores para expandir su producción mediante la fijación de precios mínimos de sustentación.

El mantenimiento de precios mínimos ocupa a una entidad gubernamental de gran envergadura, ENAC (Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización), en operaciones de compra, venta y almacenamiento. Además de consumir innecesariamente los fondos fiscales, muchas de sus funciones pueden ser desempeñadas más eficientemente por el sector privado.

Considerando las necesidades alimenticias y nutricionales de los ecuatorianos más pobres, apoyamos plenamente que el sector público desempeñe una función. También pensamos que esto debería realizarse en la forma más eficiente para procurar que el beneficio nutricional por sucre invertido sea el máximo posible. Estamos sorprendidos por la ineficiencia y la deficiente actuación de ENPROVIT (Empresa Nacional de Productos Vitales).

En esta área general de política de desarrollo agropecuario; la Misión Presidencial recomienda que:

- Se dé atención inmediata a nivel interministerial, a la formación de una orientación específica de políticas, con metas y objetivos operativos claramente delineados para el desarrollo del sector agropecuario.

- Se cree un Consejo de Gabinete para Agricultura y Alimentación compuesto por los Ministros y funcionarios apropiados y presidido por el Ministro de Agricultura para asegurar la coordinación y ejecución de los programas agropecuarios.

- Se cree una Unidad de Coordinación de Políticas en la Oficina del Ministro de Agricultura para coordinar las políticas y programas entre las Subsecretarías.

- Se unifiquen tan pronto como sea posible, las tasas de cambio para el comercio de insumos y productos agropecuarios a la tasa de mercado libre.

- Se reduzca y, finalmente, se elimine el número de productos sujetos a precios mínimos y máximos.

- Se dé prioridad a la reforma y restructuración de ENAC para privatizar muchas de sus funciones y promover una mayor participación del sector privado en el almacenamiento y comercialización de granos.

- El Ministerio elabore y ponga en marcha, inmediatamente, un programa para la creación de un sistema de información confiable sobre producción y precios del mercado para productores, consumidores e intermediarios.

- Se estudie, tan pronto como sea posible, otros medios alternativos para la distribución de alimentos a las personas de escasos recursos. ENPROVIT debe volver a su propósito original de distribuir alimentos básicos y el resto de sus funciones actuales deben ser desempeñadas a través del sector privado.

- Debe explorarse la diferenciación de mercados para la venta de leche como un medio para una rápida liberación de los precios. Se podría abastecer a los consumidores de ingresos más bajos productos lácteos obtenidos de donantes extranjeros, permitiendo, al mismo tiempo, que el precio de la leche líquida de producción nacional busque su nivel en el mercado. Esto fomentará una mayor producción local y dará como resultado una mejor calidad y cantidad de leche para todos los consumidores.

INVESTIGACION, EDUCACION Y EXTENSION

Uno de los elementos más críticos para un desarrollo sostenido de la Agricultura ecuatoriana a largo plazo es un gran mejoramiento de las instituciones de investigación, educación y

extensión. Una base científica particularmente adecuada para el Ecuador, científicos bien capacitados y especialistas técnicos con experiencia y el mejoramiento de la educación del agricultor, son esenciales.

Debido a las acciones de gobiernos anteriores, el Ecuador se ha quedado a la zaga de muchos otros paises de Latinoamérica en esta importante área. Creemos que un mejoramiento rápido y significativo solamente puede hacerse mediante el firme apego a una política que guie el desarrollo de programas interrelacionados para estas tres áreas.

En nuestra opinión, los problemas en esta área son tan críticos que justifican acciones rápidas y quizás poco convencionales. La Misión Presidencial recomienda que:

- Se considere la formación de una Junta Nacional de Tecnología y Ciencias Agrícolas para asesorar al Ministro de Agricultura en investigación, educación y extensión. Esta Junta debería estar compuesta por varios eminentes científicos y educadores.

- Se elaboren políticas y estrategias a largo plazo para la investigación, educación y extensión, y que la junta contemplada tome la iniciativa en su formulación.

- Se fortalezca la educación en el campo de la agricultura aplicada.

- Se dé atención inmediata a la educación intermedia seguida por educación a nivel de maestrías y doctorados.

- El Gobierno del Ecuador reconozca el valor del capital humano y pague salarios adecuados para emplear y retener a científicos y técnicos agropecuarios.

- Se deben tomar medidas para lanzar campañas nacionales de producción basadas en la tecnología actualmente disponible.

CREDITO, INVERSION Y PRACTICAS COMERCIALES

No podemos hacer suficiente hincapié en la importancia del crédito, la inversión y el comercio para el desarrollo general de la agricultura.

Crédito

La otorgación del crédito agrícola se encuentra bastante obstaculizada por un sistema increiblemente complejo y costoso. El exceso de regulaciones es generalizado y causa confusión y desaliento. El crédito agrícola es en general demasiado escaso e inoportuno, especialmente para el pequeño agricultor.

La Misión Presidencial recomienda que:

- El Banco Central modifique su prohibición de redescontar documentos a más de dos años, con el objeto de proporcionar mayores créditos a mediano plazo.

- El Banco Nacional de Fomento utilice sus facultades de garantía para coparticipar con los Bancos Privados que financian actividades agrícolas, como un medio de conseguir mayor capital privado para el sector.

- Se amplie el alcance y se simplifiquen los requisitos para el crédito a corto y mediano plazo.

- El Banco Nacional de Fomento y FODERUMA inicien un programa piloto de concesión de préstamos de explotación, sin garantía y estacionales a un año plazo o menos, respaldados con la firma del prestatario. Estos préstamos deberían cobrar la tasa del mercado, que indudablemente es menor que las tasas cobradas por los omnipresentes prestamistas locales.

- Se incremente la tasa de intereses para los préstamos de producción estacionales a tasas positivas, acompañadas por una aprobación más rápida de los préstamos y una documentación simplificada.

- Se aliente a los bancos comerciales, a través del Banco Central, a ampliar su cartera agroindustrial para que incluya "crédito vinculado". Los bancos harían préstamos a elaboradores de alimentos con solvencia económica quienes, a su vez, proporcionarán crédito o insumos de producción y asistencia técnica a grupos de agricultores. Los productores, en cambio, proveerían las materias primas al elaborador.

- Se dé adiestramiento en financiamiento a miembros selecionados de las directivas de cooperativas, asociaciones o comunas, a fin de incrementar su capacidad para aprovechar los programas financieros institucionales de entidades como el Banco de Fomento y FODERUMA, con el propósito de mejorar el crédito al prequeño agricultor.

- Se acorte el proceso de aprobación de los préstamos de FODERUMA. Un comité de crédito, compuesto por el Subgerente de FODERUMA y los jefes de las secciones de operaciones y de planificación, debería ejercer un control adecuado del crédito y acelerar el servicio prestado a los clientes a un menor costo.

Inversiones

El Ministro de Finanzas, con amplias atribuciones dentro del Gobierno debería, con los otros Ministerios y la Junta Monetaria, preparar un programa para atraer el ahorro nacional y el capital extranjero para inversión agrícola; este esfuerzo podría incluir:

- La movilización del capital que se encuentra fuera del sistema financiero regular, permitiendo intereses lo suficientemente más altos y flexibles para fomentar el ahorro doméstico.

- El fomento de nuevas actividades y nuevos instrumentos para captar ahorros, especialmente en dólares de propiedad ecuatoriana e incluso documentos en dólares tales como garantías o programas de seguros.

- La moderación de las características más onerosas de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena. Los pasos para el mejoramiento deben encaminarse hacia el tipo de inversiones deseadas, por ejemplo, la preparación de productos para el mercado y la búsqueda de mercados externos para los mismos.

Prácticas Comerciales

El sistema de controles y de múltiples tasas de cambio es costoso. La proliferación de formularios y procedimientos cuesta tiempo y dinero.

Recomendamos que todo el comercio se realice a las tasas del mercado libre. Esto eliminaría la subfacturación y reduciría la costosa burocracia. Así también se abordaría el problema del retraso en el pago de los reembolsos. Con un mercado libre, las importaciones tenderían a controlarse por el costo y la disponibilidad, por lo que habría un impacto positivo en la balanza comercial. Sin embargo, las firmas extranjeras estarían más dispuestas a vender al Ecuador, mejorando así la disponibilidad de insumos. Creemos que las firmas interesadas ya están actuando en base a las tasas del mercado libre y que les sería fácil hacer un reajuste.

Ofrecemos una recomendación adicional: que se considere permitir la participación en los mercados financieros de futuros establecidos a fin de que tanto los exportadores como los importadores puedan cubrirse contra los riesgos de sus precios y costos.

El Gobierno debería alentar la creación de organizaciones intermediarias efectivas diseñadas para financiar nuevas y mayores inversiones en la agroindustria y para facilitar el comercio de productos destinados a la exportación.

Desarrollo de los Mercados de Exportacion

Las exportaciones agrícolas del Ecuador tradicionalmente han comprendido productos tropicales, no diferenciados en los principales mercados de consumo. Esto plantea algunas cuestiones relativas al mantenimiento y expansión de los mercados de exportación para éstos y otros productos.

Los productos agrícolas ecuatorianos generalmente no se distinguen de otros productos que compiten con ellos, ya sea como ingredientes o para el consumo directo. Esto imposibilita que algunos productos de calidad puedan venderse a precios superiores y hace que los productos sean muy sensibles a las fluctuaciones de precios.

Ya que la mayoría de los productos circulan a través de agentes, elaboradores y distribuidores, el exportador a menudo desconoce la demanda efectiva del consumidor y sus preferencias reales. Esto reduce el incentivo de producir por encima de las las normas de calidad mínimas o de conceptualizar maneras de mejorar la calidad e incrementar la demanda.

Un esfuerzo cooperativo Gobierno-Agroindustria podría encarar efectivemente estos problemas para la expansión de los mercados de exportación. Estos esfuerzos podrían incluir:

- Primero: el establecimiento de normas de calidad en cada industria que alcancen o superen las normas del mercado al que se destinan sus productos. El mercado, eventualmente eliminaría a los exportadores que no satisfagan dichas normas.

- Segundo: la identificación de productos que podrían ser diferenciados y comercializados a precios superiores.

- Tercero: la realización de un programa de promoción de los exportaciones para diferenciar a los productos ecuatorianos en la mente de los consumidores.

ACUICULTURA Y PESQUERIA

Una de las áreas de crecimiento más rápido de la producción de alimentos en el Ecuador, durante la década pasada, ha sido la producción camaronera. Ecuador es actualmente un gran productor mundial de camarones. Esta actividad contribuye a la oferta interna de alimentos y es una importante industria generadora de divisas. La industria encara ahora grandes dificultades, algunas de las cuales son lo suficientemente graves para poner en peligro su futuro.

El problema principal es la falta de larvas de camarón. Este problema requiere atención inmediata hasta encontrar soluciones a más largo plazo. La Misión Presidencial recomienda:

- La iniciación inmediata de un programa del tipo educación-extensión dirigido, por la industria, para mejorar las técnicas de manipulación durante la recolección y transporte de las larvas silvestres y ayudar a los cultivadores para obtener mejores índices de supervivencia de las larvas disponibles.

A largo plazo, la presión sobre la oferta de larvas solamente podría reducirse mediante la construcción de criaderos más perfeccionados para producir larvas de animales cautivos. Se requerirán incentivos y créditos a largo plazo para fomentar el desarrollo tecnológico de la infraestructura antes de que se agrave el problema.

No se dispone de líneas tradicionales de crédito para criaderos, porque aún se los considera como actividades de investigación y desarrollo. El mantenimiento de la posición en el mercado frente a una competencia cada vez mayor requerirá capital a largo plazo para una modernización contínua y mayor eficiencia, así como nuevas tecnologías.

Si bien la política cambiaria del pasado ha obstaculizado a la industria, el paso dado por su administración hacia la unificación de la tasa de cambio está sirviendo para traer más dólares al Ecuador y ayudando a eliminar las distorsiones en la industria. Una tasa del mercado libre maximizará los ingresos de divisas por la exportación de camarones.

Se requieren cambios estructurales a fin de que la industria pueda mantenerse eficiente a la larga y para cambiar a especies no tradicionales. Dicho cambio requerirá capital, inversión, nueva tecnología y desarrollo del mercado.

La industria pesquera tradicional sufre muchos de los problemas de la pesquería en todo el mundo. Cosechas en descenso, flotas sobrecapitalizadas y cambios en las preferencias de los consumidores están ocasionando contracciones.

Otro aspecto importante es asegurar que el camarón exportado cumpla las normas de calidad. Los productos de exportación que no lo hagan, socavan la reputación de toda la industria. La Misión Presidencial recomienda que:

- Se adopten normas de calidad con miras a los mercados principales para proteger la integridad de la industria. Esto es también aplicable a otros mercados de exportación.

El cultivo de otras especies acuáticas se ve restringido por la carencia de tecnologia moderna y de conocimentos sobre los mercados externos y de capital. Hay un interés considerable en el Ecuador por diversificar su acuicultura. La Misión Presidencial recomienda:

- Que primero se efectúe una evaluación técnica y de las condiciones del mercado antes de iniciar planes específicos de desarrollo para esta industria.

EL RECURSO FORESTAL Y LA CONSERVACION DE SUELOS

El Ecuador tiene un enorme potencial en sus recursos forestales para satisfacer sus necesidades de consumo interno y para la exportación. El recurso forestal es un componente esencial, tanto para satisfacer las necesidades de vivienda como para la generación de empleos. Sin embargo, se requieren cambios importantes para desarrollar plenamente y sustentar este recurso. El sector público y privado tienen un papel en su uso apropiado y conservación. A cada uno se le debe dar la responsabilidad por aquello que pueda desempeñar de la mejor forma.

Sugerimos que debe prestarse atención a la formulación de una politica forestal nacional que establezca claramente el papel del sector público y del sector privado.

La Misión Presidencial recomienda que el papel del sector público abarque:

- La demarcación completa de las tierras forestales estatales y la explotación de estas tierras para tener rendimientos constantes en la producción de madera y para la conservación del suelo y del agua.

- Una mayor reforestación en la Sierra para la producción de madera, el control de la erosión, protección de cuencas hidrográficas y la creación de empleo.

- La realización conjunta, con el sector privado, de la promoción del mercado interno y de exportación para productos de madera y la simplificación de las regulaciones sobre el control de los volúmenes de madera.

- La elaboración con el aporte del sector privado, de un plan maestro sobre las necesidades de papel y pulpa, basándose en los varios estudios que ya existen.

- La introducción de tecnologías que reduzcan los efectos destructivos de los métodos de aserrío y fabricación de los pequeños productores de tableros.

- El otorgamiento al sector privado de créditos a largo plazo y garantías especiales para fomentar las actividades de reforestación.

- Un análisis de las necesidades de investigación y el programa forestal. El establecimiento de prioridades y financiamiento conjuntamente con el sector privado para cumplir las necesidades de la investigación.

La Misión Presidencial recomienda que el sector privado, con la cooperación del Gobierno, pueda desempeñarse mejor en áreas como:

- La ejecución de grandes programas de vivienda popular que ayuden a resolver el problema crítico de las necesidades de vivienda y de empleos en el país.

- Las inversiones en reforestación a largo plazo con las seguridades adecuadas para dichas inversiones, tales como la eliminación de la amenaza de la colonización.

EL PEQUEÑO AGRICULTOR

La agricultura del Ecuador no podría considerarse sin dar atención a los pequeños agricultores que componen la mayoría de la población agrícola. Apróximadamente 340.000 familias de pequeños agricultores representan 2.4 millones de personas. Las pequeñas propiedades producen la mayor parte de la oferta de alimentos del país y algunos productos de exportación. Los incrementos de la productividad de estos pequeños agricultores pueden ser considerables con lo cual se mejoraría la producción total y su bienestar.

Los rendimientos de los cultivos de los pequeños agricultores son significativamente más bajos que los de los grandes productores. La falta de sistemas de comercialización efectivos, de seguridad en la tenencia de la tierra, de agua, crédito y conocimientos técnicos son importantes limitaciones para el aumento de los ingresos. Hay programas que están encarando estos problemas, pero con diversos resultados.

Estos programas no han tenido el impacto deseado porque no han reconocido la tremenda diversidad entre los pequeños productores. Deberían establecerse dos distinciones: Se debería incluir a agricultores en grupos homogéneos de acuerdo con objetivos similares de producción; en segundo lugar, se debería determinar los factores limitantes de la producción para cada uno de estos grupos.

Luego de que se hayan establecido las distinciones, se enfoca mejor la tarea de incrementar la producción y la productividad. Entonces, se podrían introducir variedades mejoradas, mejores métodos de cultivo y técnicas para reducir las pérdidas posteriores a la cosecha. Aunque, éstos quizás produzcan tan solamente cambios incrementales, tendrían efectos positivos en la producción, productividad e ingreso.

La Misión Presidencial recomienda que el Gobierno:

- Conceda mayor importancia a la seguridad en la tenencia de la tierra y a la entrega de títulos de propiedad para

contribuir a la consolidación de la reforma, incrementar la productividad (a través del acceso al crédito) y fomentar la inversión.

- Amplíe los programas de educación, investigación y extensión para los pequeños agricultores.

- Utilice al sector privado para tratar los problemas de los pequeños productores. Creemos que la agricultura bajo contrato, para la producción de hortalizas en la Sierra, y la otorgación de incentivos a la empresa privada para que incorpore plantaciones satélites de palma africana de pequeños propietarios son dos de las muchas formas en que el sector privado puede ayudar a aumentar la producción y el ingreso de los pequeños agricultores.

Inicie un programa piloto para el cacao, que asocie a los pequeños productores con los elaboradores con el objeto de demostrar como, el Gobierno y el sector privado, trabajando juntos, pueden mejorar el ingreso del pequeño agricultor e incrementar al mismo tiempo, el valor agregado de las exportaciones.

- Dé atención prioritaria al aprovechamiento del agua en las propiedades agrícolas con miras a un mayor y eficiente uso del recurso hídrico existente.

- Fomente el incremento de créditos de las instituciones financieras privadas y ajuste las tasas de intereses para cubrir el verdadero costo del mercado de esos préstamos.

ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO

Las organizaciones del sector público directamente vinculadas con la agricultura incluyen: el Ministerio de Agricultura y varias entidades adscritas, gubernamentales o semigubernamentales. Reconocemos que la formación de estas entidades paraestatales puede haber sido inicialmente justificada, pero muchas de sus funciones pueden ser desempeñadas ahora por el sector privado. La revisión de estos aspectos por el Gobierno y los planes para privarles de esa calidad son pasos en la dirección correcta.

En cuanto al Ministerio mismo, creemos que la nueva estructura organizativa puede resultar ventajosa si se cuida de que se coordinen las actividades entre las Subsecretarías. Creemos que un personal bien preparado en el análisis de políticas, que colabore con el Ministro, puede facilitar notablemente la formulación y coordinación de políticas y programas.

Nos hemos concentrado en lo que creemos que debe hacer el Gobierno para quitar las trabas al sector privado. No hemos presentado una estrategia para el desarrollo de aspectos específicos del sector privado. El Gobierno tiene un papel que desempeñar pero este no es el control perjudicial de la agricultura como ha sido en el pasado. Es, más bien, el de crear un ambiente diferente, uno que abra oportunidades para el sector privado que es receptivo y está ansioso de participar.

Quisiéramos reiterar que todos los miembros de la Misión Presidencial se han sentido honrados de servir en esta importante tarea. Esperamos que nuestros esfuerzos sean una contribución para el Ecuador.

NOTA IMPORTANTE

Todas las cifras referentes a precios, tipos de tasa de cambio, costos y cualquier otra cifra variable, son las que se encontraban vigentes en Octubre de 1984, cuando la Misión Presidencial efectuó su visita al país.

La información sobre población, comercio exterior, Producto Interno Bruto, PIB per cápita, uso de la tierra, etc., proviene de varias publicaciones estadísticas de diversas agencias Gubernamentales del Ecuador, como de Entidades Internacionales de Desarrollo.

INTRODUCCION

El Ecuador está situado en la Costa Noroccidental del Continente Sudamericano y la Línea Equinoccial. Limita al norte con Colombia y con el Perú al Este y al Sur y hacia el Oeste con el Océano Pacífico. Ocupa una superficie de 271.000 kms^2 (27,1 millones de hectáreas) y se extiende por 714 kms de Norte a Sur y 658 kms de Este a Oeste. Se puede comparar aproximadamente su tamaño con el del Estado de Colorado.

El país cuenta con cuatro regiones topográficas distintas: la Costa o llanura costera, la Sierra o las tierras altas, el Oriente o la selva oriental y las Islas Galápagos.

La población se acerca a los 8'500.000 habitantes y su crecimiento es aproximadamente de 3% por año. Más del 55% de la población tiene menos de 20 años de edad. La población se divide casi igualmente entre la Sierra (47%) y la Costa (49%); y el resto, una pequeña cantidad, habita las Islas Galápagos y el Oriente. Alrededor del 55% de la población vive en zonas rurales.

La economía ecuatoriana es relativamente pequeña. Según el Banco Mundial, el producto interno bruto en 1983 fue de US$12.8 mil millones, con un ingreso promedio per cápita de US$1.150. La actividad petrolera de los últimos años trajo un mayor crecimiento económico, pero éste no fué compartido

uniformemente por todos los sectores, especialmente el sector agrícola. Además, el mejoramiento general del nivel de vida se ve limitado por el rápido crecimiento de la población y por la mala distribución de los ingresos.

Los principales sectores de la economía son la agricultura, la industria, el petróleo y los servicios que, en su conjunto, constituyen más de los cuatro quintos del producto interno bruto. La agricultura sigue siendo la base fundamental de la economía. Ocupa casi la mitad de la fuerza de trabajo, contribuye con 15% del producto interno bruto y genera casi un quinto de las divisas extranjeras. Los principales productos de exportación principales son: banano, cacao, café y los productos del mar.

República independiente desde hace mucho tiempo, el Ecuador ha tenido un gobierno democrático desde 1979, luego de un período de gobierno militar. Las dos funciones constitucionales más altas del poder ejecutivo son objeto de elecciones directas y el gabinete está compuesto por 11 ministros que son nombrados por el Presidente. El Congreso unicameral tiene 71 miembros elegidos por un período de 4 años. El gobierno actual encabezado por el Presidente León Febres Cordero, asumió sus funciones en agosto de 1984.

SITUACION ACTUAL DE LA AGRICULTURA Y ALIMENTACION

El Ecuador tiene una superficie total de 27,1 millones de hectáreas de las cuales 6,3% están cultivadas, 13,7% son pastos, 52,2% son bosques y el 27,8% resto está dedicado a varios otros fines. El sector agropecuario está formado por un gran número de pequeñas propiedades y muy pocas propiedades grandes, como resultado de la estructura colonial tradicional y los programas de reforma agraria. Su rendimiento en la década pasada fue mas bien pobre, y no pudo ir a la par con el crecimiento de la población. El descrubrimiento de petróleo en la Región Amazónica, en 1967, distrajo la atención de la agricultura que había sido, tradicionalmente, la principal fuente de crecimiento económico. Los rendimientos promedio de los cultivos principales se estancaron. La producción de los cultivos alimentarios del país disminuyó en un promedio del 3% anual, debido principalmente a los precios, a los sistemas de comercio, a la falta de incentivos para la comercialización, y a las políticas que aumentaron la importación de alimentos, subsidiaron las compras de los consumidores y favorecieron a los productos de exportación tradicionales. Por consiguiente, el nuevo gobierno se encuentra ante un sector agrícola que sufre de una década de abandono. Con el estancamiento de los ingresos por el petróleo hay un interés renovado en dar mayor énfasis al desarrollo agropecuario.

La producción agropecuaria proviene en su mayor parte, del sector privado. Sin embargo, el Gobierno interviene en la

comercialización para estabilizar los precios para el productor y el consumidor y en la distribución de alimentos a los consumidores más pobres. El Gobierno también administra los controles de insumos y lleva a cabo la mayor parte de la investigación agrícola.

Los cinco cultivos principales son: café, cacao, maíz duro, arroz pilado y maíz suave que ocupan el 74% del total de la tierra cultivada del país. En cuanto a su valor, el café, el banano, el cacao, los camarones y el pescado son los productos más importantes de exportación. Los alimentos importados incluyen trigo, soya, algodón, cebada y avena. Casi todos los insumos químicos y mecánicos utilizados en la agricultura son importados. Sin embargo, el Ecuador nunca ha dejado de mantener una balanza comercial agrícola positiva, aunque ésta ha disminuido notablemente en los últimos años.

El sector agrícola muestra bastante diversidad, con tres regiones geográficas y climáticas distintas. La Sierra y la Costa ocupan cada una más o menos un cuarto del total del territorio, mientras que el Oriente comprende la mitad. Aunque, el Oriente tiene un inmenso potencial, está escasamente poblado, es muy boscoso y no constituye una importante zona agrícola. La región de la Costa es una de las llanuras tropicales más fértiles del hemisferio Occidental y el principal recurso agrícola del Ecuador.

La Costa tiene un clima más cálido (con temperaturas mensuales promedio de 26.5° centígrados) que el de la Sierra (con temperaturas medias anuales que varían entre 10 y 15 grados centígrados). Una precipitación más confiable permite la cosecha de dos cultivos por año, en algunos casos. Los cultivos tradicionales de la Costa son los de exportación: café, cacao, banano y caña de azúcar. Tiene una concentración mayor de fincas comerciales (de 5 o más hectáreas) que la Sierra o que el Oriente. Solo el 30% de la tierra labrantía está siendo cultivada en la región.

La Sierra tiene climas diversos y se cultiva una gran variedad de productos en la región. Los cultivos alimentarios - trigo, cebada, papas, choclos, fréjol y hortalizas - y la producción lechera son los más importantes. El 63% de la zona arable está en producción. La mayor parte de las pequeñas fincas del país (menos de 5 hectáreas) están concentradas en esta región.

Hay un potencial de crecimiento considerable en todo el país. Los recursos en tierras son abundantes y solo el 44% de la tierra de cultivo disponible y el 62% de la tierra de pastoreo están actualmente aprovechandose. Con el mejoramiento de los servicios de crédito, comercialización y extensión, la productividad de los productos principales podría aumentar sustancialmente en las tierras actualmente cultivadas.

También podría aumentarse el desarrollo de productos de exportación agrícola no tradicionales. La racionalización de las políticas de subsidios y de impuestos, que ahora distorsionan los precios, y los incentivos mejorarían notablemente las perspectivas de un aumento, tanto las exportaciones tradicionales como no tradicionales.

Los cultivos alimentarios más importantes dentro del país son: maíz suave, arroz, cebada, papas, plátano y yuca. Tradicionalmente, los alimentos básicos han sido el arroz en la Costa y las papas en la Sierra. Sin embargo, el pan de trigo se ha convertido en el alimento más importante, en gran parte por el subsidio del Gobierno al trigo, que es el principal alimento importado.

La población ecuatoriana generalmente no tiene deficiencias en cuanto al valor energético de los alimentos, pero existen algunos problemas nutricionales entre los sectores de bajos ingresos. Para tratar de resolver este problema, alimentos de bajo costo están disponibles para todos los grupos de escasos ingresos y los precios de algunos productos alimenticios son controlados por el Gobierno. El crecimiento del ingreso promedio per cápita, como resultado del auge petrolero, ocasionó algunas transformaciones en el tipo de alimentación. La demanda del pan de trigo, de azúcar refinada, de aceites vegetales, de carne de res y de pollo aumentó, mientras disminuyó la demanda de papas, arroz, granos y azúcar no refinada.

POLITICAS AGROPECUARIAS

Las políticas de precios y tasas de cambio han restringido, en general, el rápido y eficiente crecimiento agropecuario y la expansión de las exportaciones agrícolas. Estas políticas, ejecutadas durante algunas décadas y encontradas por el actual gobierno, distorsionan la asignación de insumos a los productores agropecuarios y de alimento a los consumidores. Aunque son bien intencionadas, el resultado de estas políticas es un exceso de oferta de algunos insumos y productos y una escasez de otros. Más aún, estas políticas crean la incertidumbre entre los productores, inversionistas y consumidores en relación con los precios y la disponibilidad de insumos y productos, tanto en el mercado interno como en el internacional.

Precios mínimos al productor

El presente gobierno intenta estimular la producción interna de unos 20 productos agropecuarios, a través de la fijación de precios mínimos para los productores, basados en estimaciones

sobre costos de producción.1/ En teoría, la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización ENAC está lista para comprar los productos cuyos precios de mercado bajan del nivel de precios mínimos y luego a almacenarlos para revenderlos cuando hay poca oferta y los precios son más altos. Sin embargo, en la práctica, ENAC ha tenido un éxito limitado con los programas de sustentación de precios. La capacidad de almacenamiento de cereales de ENAC ha sido adecuada en el pasado pero extremadamente limitada para otros productos. ENAC ha realizado operaciones de compra de muy pocos productos y ha tenido aún menos experiencia en ventas. ENAC pretende ofrecer todos los servicios indispensables por cuenta propia (tales como almacenamiento) en lugar de utilizar los servicios del sector privado (tales como almacenamiento a través de la compra-venta de recibos de almacén). En general, ENAC ha tenido poco impacto en los precios reales al productor. Si bien es comprensible que los productores apoyen las compras de ENAC para mantener los precios durante los períodos de grandes cosechas y buena producción, no se dan cuenta de que ENAC debe realizar operaciones de venta cuando las cosechas son escasas para moderar la tendencia alcista de los precios y recuperar los costos de almacenamiento e inventarios.

Los precios de los 20 productos están distorsionados en cuanto a su valor real de escasez, puesto que son fijados administrativamente sobre la base de los costos de producción promedio. Es indudable que se producen algunos errores debido a los datos inadecuados sobre costos de producción, pero es aún más grave el hecho de que no se tomen en cuenta todos los efectos de la demanda (ya sea de los elaboradores intermedios o los consumidores finales). Consecuentemente, los precios mínimos no reflejan el valor real de la escasez (económica) de estos productos. Lo que es más, los valores de los productos están distorsionados en relación con los demás. De este modo, estos precios administrativos inducen a los productores a producir cantidades diferentes de productos de aquellas que los elaboradores y los consumidores finales realmente quieren.

1/ Estos productos son: arroz en cáscara, caña de azúcar, cebada, leche, maíz duro, soya, algodón en rama, algodón desmotado, semilla de algodón, aceite crudo de palma, pasta de soya, aceite de soya semirefinado, aceite semirefinado de palma, carne, café, cacao, banano, trigo, papas y camarones.

Este resultado se ve agravado por una segunda realidad: los productores están inseguros de si ENAC realmente comprará las cantidades suficientes de productos para mantener los precios mínimos. La limitada capacidad de almacenamiento de ENAC para ciertos productos le impide sustentar los precios mínimos mediante operaciones de compra. Además, ENAC ha reducido los precios mínimos de algunos productos cuando el precio de mercado ha caido (por ejemplo, el de la soya) disminuyendo aún más su credibilidad ante los productores.

La Misión Presidencial recomienda que:

-El número de productos con precios mínimos sea reducido de 20 a no más de tres o cuatro, aquellos que son política y económicamente más importantes.

-Se eliminen gradualmente todos los productos del programa de precios de sustentación.

-Los precios mínimos sean fijados sobre la base del precio promedio en los mercados internacionales (CIF), calculado a la tasa de cambio de mercado libre para algún período inmediatamente anterior.

-El punto de intervención para los precios de venta sea fijado sobre la base de un margen porcentual (10 a 20%) entre el precio de mercado y el precio mínimo (Por ejemplo, cuando el precio del mercado llega a un 20% por encima del precio mínimo, ENAC comenzaría a vender).

-Se quite a ENAC los servicios de almacenamiento (venderlos al sector privado) y se administre el programa de sustentación de precios mínimos a través de la compra-venta de recibos de almacén negociables. ENAC debe restructurarse y transferirse tantas de sus funciones como sean posibles al sector privado.

-Se organice y se implante en el MAG un sistema de información sobre producción y mercados (informes de perpectivas sobre superficies, rendimientos, producción, precios de las tierras e informes sobre la producción y los precios reales).

Precios máximos al consumidor

El gobierno también fija los precios máximos al consumidor para algunos alimentos básicos. Los precios están basados en los costos de producción y su propósito es el de mantener bajos los costos de los alimentos básicos para los consumidores urbanos quienes tienen una importancia política. El número de estos productos fue recientemente reducido a solo seis, de los cuales cuatro son productos alimentarios: azúcar, harina, leche líquida procesada y arroz pilado.

La Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT), bajo la jurisdicción del MAG, fue creada en 1973 para garantizar la disponibilidad de productos alimenticios al por menor y a los precios máximos oficiales. El impacto de ENPROVIT en el nivel general de precios de los productos de precios controlados, se considera insignificante debido a las cantidades relativamente pequeñas que comercializa. Lo que es más, ENPROVIT ha sobrepasado su ámbito original y sus lugares de expendio se han convertido esencialmente, en tiendas estatales de víveres con un gran surtido de productos, que incluye productos no alimentarios, tales como licores y artículos de tocador. ENPROVIT trajaba a pérdida y constituye una carga adicional para el fisco.

Es improbable que los precios máximos oficiales sean realmente los precios efectivos para algunos de los cuatro artículos de primera necesidad. Por otra parte, parece que los precios efectivos (del mercado) tienden a ser más altos que los oficiales. Por ejemplo, el precio oficial de la leche a nivel de finca es S/ 12 por litro y el de la leche procesada es S/ 25 por litro, mientras que la leche envasada y procesada se vende hasta en S/ 32 por litro.

Las distorsiones introducidas por los precios mínimos al productor y los precios máximos al consumidor pueden resultar, realmente, en una menor calidad y cantidad de los productos disponibles a los consumidores. Para mantener las utilidades de los productores y procesadores y asegurar la oferta de productos, el MAG debe permitir que los precios se acerquen a los niveles del mercado. La leche es nuevamente un ejemplo. El precio del litro de leche a nivel de finca ha estado incrementándose, mientras el precio máximo al consumidor se ha mantenido constante. Las utilidades de los procesadores de leche se vería reducida substancialmente si toda la leche se vendiera realmente al precio máximo oficial. Debido a esta reducción de las utilidades, en lugar de venderla como leche líquida procesada, se está utilizando una cierta cantidad en la producción de derivados como la mantequilla, queso y otros no sujetos al control de precios. Por otro lado, la leche no procesada vendida a los pobres del área urbana es diluída con agua, vendida en litros no completos y descremada para utilizar la leche y la crema en los derivados.

Mientras que la "leche cruda" vendida a los sectores pobres del área urbana parece ser distribuida a los precios máximos oficiales, la calidad es muy deficiente y su volumen muy probablemente ha sido reducido. La leche de alta calidad (envasada, pasteurizada y homogenizada) continúa vendiéndose a un precio bastante más alto que el máximo oficial. Los consumidores urbanos pobres han sido perjudicados, en verdad, por el intento de controlar los precios.

La Misión Presidencial recomienda:

- Eliminar, tan pronto como sea posible, los precios máximos oficiales para los cuatro productos agropecuarios (leche procesada, harina de trigo, arroz pilado y azúcar) que todavía están sujetos a controles de precios.

- Restituir a ENPROVIT su propósito original de distribuir alimentos básicos a los consumidores pobres y trasladar el resto de sus funciones al sector privado. Examinar como alternativa, los medios que tiene el sector privado para proveer de alimentos al sector de escasos recursos económicos.

- Quitar a ENPROVIT sus almacenes más grandes, ubicados en los barrios de clase media y alta en los grandes centros urbanos, vendiendo estos almacenes al sector privado.

- Reducir los inventarios de una serie relativamente grande de productos de ENPROVIT (que están compitiendo actualmente con aquellos de los lugares de expendio privados) a unos pocos productos básicos, como fue el objetivo original.

- Considerar la diferenciación de los mercados para alimentos básicos con el fin de aumentar la oferta. La leche es un ejemplo. Se podría abastecer a los consumidores de menores recursos de leche en polvo barata pero sana,obtenida (quizás) en condiciones concesionarias de donantes extranjeros. Estos productos podrían proveerse mediante subsidios o al costo por medio de ENPROVIT y también podrían venderse al público en lugares de expendio del sector privado a precios del mercado (aunque a precios más bajos en relación con la leche fresca debido a diferencias de calidad). Al mismo tiempo, se permitiría que el precio de la leche líquida producida en el país busque su nivel en el mercado. Este doble sistema estimularía un incremento de la producción nacional, y su resultado sería una mejor cantidad de leche de mejor calidad para todos los consumidores.

Un programa de esta naturaleza podría ejecutarse bajo la supervisión de una junta de control de la leche, conformada por productores, procesadores, consumidores y representantes del gobierno. La función de esta junta sería la de cuidar de que los productos lácteos destinados al sector de menores recursos económicos no se desvíe hacia el mercado de leche líquida .

Tasa de cambio sobrevaluada

La tasa oficial de cambio se mantuvo a S/.25 por US$1 durante la década del 70 pero empezó a sobrevaluarse progresivamente a principios de los años 80. El sucre ha sido devaluado varias veces y una paridad móvil (que devaluaba diariamente al sucre

en cinco centavos) fue establecida en marzo de 1983. La tasa de cambio oficial fue de aproximadamente S/.60 por US$1, a comienzos de agosto de 1984, mientras que la tasa del mercado libre fue de casi S/.100, cuando entró en funciones el gobierno del Ing. León Febres Cordero.

El resultado de que el comercio de muchos productos debía realizarse a una tasa de cambio sumamente sobrevaluada fue el desestimular las exportaciones y subsidiar las importaciones. Los ingresos recibidos por los exportadores fueron reducidos a menos de la cantidad que hubieran recibido a la tasa de cambio del mercado libre, puesto que los exportadores recibieron sucres a una tasa de cambio inferior sobrevaluada. (En efecto, el precio en dólares pagado por las exportaciones ecuatorianas fue artificialmente alto).

Los importadores ecuatorianos han pagado precios en sucres relativamente bajos puesto que han podido obtener dólares a una tasa de cambio sobrevaluada. El sector agropecuario se vio afectado negativamente de dos maneras. En primer lugar, esta política estimuló la importación de alimentos a precios artificialmente bajos, en detrimento de la producción nacional. En segundo lugar, esta política sobrevaluó las exportaciones y redujo su competividad en el mercado mundial. Otro efecto fue el de subsidiar las importaciones de insumos agrícolas (tales como fertilizantes) lo que ha tendido a incrementar la producción agropecuaria.

La tasa de cambio sobrevaluada ha incentivado un amplio comercio ilegal, ya que los exportadores han procurado obtener más ingresos en sucres y depositar sus ingresos de divisas en bancos extranjeros. Además, las estadisticas sobre comercio exterior fueron alteradas, toda vez que los comerciantes recurrieron a la subfacturación de las exportaciones y sobrefacturación de las importaciones, así como al contrabando directo. Por ejemplo, se estima que en el comercio camaronero aproximadamente 100 millones de dólares anuales no ingresaron en la reserva monetaria en divisas, debido al requisito implantado por el gobieno anterior de que se exporte a la tasa oficial de cambio.

El gobierno del Ing. León Febres Cordero ha actuado oportunamente para unificar las tasas de cambio para la mayoría de los productos de exportación y reducir el número de dichos productos que deben negociarse a la tasa oficial. El nuevo gobierno estableció un sistema triple de cambios: una tasa oficial de S/.66.50 por dólar; una tasa de intervención del Banco Central de S/.96 por dólar; y una tasa del mercado libre que, en agosto 10 de 1984, era casi la misma que la de intervención pero que se incrementó a S/.113 por dólar en octubre del mismo año.

El sistema triple de tasas está siendo empleado todavía con el fin de canalizar los subsidios hacia ciertos sectores. Todos

los insumos agrícolas (fertilizantes, semillas, etc.) se importan a la tasa oficial de cambio de S/.66.50 por dólar al igual que el trigo. Esto constituye un subsisdio implícito en sucres del 41% a estos productos, dada la tasa del mercado libre de $113 por dólar.

La mayoría de las exportaciones están valoradas a la tasa regulada de cambio. El camarón se exporta, actualmente, a esta tasa de cambio (S/.96 por US$1) pero ya que la tasa de mercado libre, es de S/.113 por dólar, es probable que se sigan practicando algunas subfacturaciones con la consiguiente pérdida de divisas. No se requiere que las exportaciones agrícolas se realicen a la tasa oficial (S/.66.50 por US$1) y sólo unos pocos productos se negocian a la tasa de intervención del Banco Central.

Un problema que se vuelve cada vez más difícil es la continua disminución del valor del sucre con respecto al dólar en el mercado libre y el creciente grado de sobrevaluación de la tasa oficial de cambio y la de intervención del Banco Central. Cuando el gobierno del Ing. Febres Cordero asumió el poder, la tasa oficial estuvo sobrevaluada en alrededor del 33% y la tasa de cambio de intervención del Banco Central era más o menos igual a la del mercado libre. Al presente, la tasa oficial está sobrevaluada en un 41% y la de intervención en un 15%. Parecería que el gobierno debe actuar rápidamente para reducir la tasa de intervención y transferir más productos a las tasas de cambio del mercado libre. El mantener subidios a las importaciones privilegiadas de trigo y de insumos agrícolas es cada día más costoso.

La Misión Presidencial recomienda:[2/]

- Continuar la transición hacia una tasa de cambio unificada de mercado libre para las exportaciones.

- Transferir los últimos productos agropecuarios al régimen de tasas de cambio del mercado libre; aquellos que todavía se exportan a una tasa oficial sobrevaluada.

- Eliminar toda bonificación estatal a las exportaciones (destinadas a compensar pérdidas en el comercio debido a la sobrevaluación del sucre) o cualquier impuesto.

2/Todas las recomendaciones relacionadas con transferencias de productos agrícolas hacia el régimen de mercado libre se aplican también a las exportaciones e importaciones de todos los demás sectores. Todo el comercio exterior debe ser realizado al tipo de cambio de mercado libre, a fin de que la economía ecuatoriana identifique y explote plenamente sus ventajas comparativas.

- Eliminar el acceso preferencial a las divisas de las reservas nacionales para las importaciones de trigo e insumos agrícolas y exigir que todas las divisas para las importaciones sean adquiridas al tipo de mercado libre. (Puesto que se eliminará una cantidad substancial de subsidios, esta reforma tendrá que realizarse por etapas).

- Eliminar a) los precios de referencia para la venta interna de fertilizantes, productos agroquímicos y otros insumos agrícolas; b) permitir la participación de las instituciones estatales en la fijación o regulación de los precios de estos insumos, dejando la acción del mercado libre para determinar los precios y la asignación; c) establecer precios máximos para el trigo y d) otras medidas de control del gobierno en la fijación o regulación de precios. Debe dejarse que el precio de la harina de trigo y el pan sean determinados por las fuerzas del mercado.

Precios subsidiados y controlados de los insumos

Los insumos agrícolas importados (tales como fertilizantes y agroquímicos) están sujetos a precios de referencia, que resultan en un subsidio a los agricultores debido a la importación a tasas de cambio sobrevaluadas. Las regulaciones gubernamentales requieren la fijación de precios basada en los costos de importación y de cualquier proceso de elaboración correspondiente, de tal suerte que el subsidio en la tasa de cambio sea transferido a los agricultores[3/].
El subsidio al precio de los insumos agrícolas importados y el subsecuente control de los precios distorsionan aún más las señales económicas. Se importan mayores volúmenes que los que se importarían a las tasas más altas del mercado libre. Esto estimula un incremento de la producción agropecuaria superior a la demanda que habría por parte de los consumidores si los insumos se importaran a las tasas del mercado libre y a precios del mercado. Puesto que la demanda no es considerada al fijar los precios de los insumos, los precios relativos se distorcionan también, tal como sucede con el conjunto de los precios mínimos para los productos, lo que da como resultado el uso insuficiente o excesivo de cada insumo y una combinación de productos inadecuada. Esta situación distorsiona aún más el nivel de producción agrícola en comparación con la demanda de los consumidores.

3/De manera semejante, el subsidio a la importación de trigo se transfiere a los cosumidores finales a través del precio máximo para la harina de trigo.

Poca coordinación de la Política de Precios y de Tasas de Cambio

Varias instituciones gubernamentales intervienen en la fijación y administración de los precios y de los tipos de cambio. La Junta Monetaria tiene a su cargo la política cambiaria. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) cuenta con ENAC y ENPROVIT, que colaboran en la fijación y administración de precios mínimos y máximos de los productos. El Ministerio de Industrias, Comercio e Integración también participa en la fijación y el control de algunos precios. Adicionalmente, varias otras entidades del MAG intervienen en la fijación y administración de precios.

En el control de precios participan ahora numerosas instituciones del Gobierno, a varios niveles, con poca o ninguna coordinación en el proceso de fijación, vigilancia e imposición de los precios mínimos y máximos para los productos, los precios de los insumos y las tasas de cambio.

Los resultados previsibles son políticas a menudo incoherentes y muchas veces, completamente contradictorias. Por ejemplo, las importaciones altamente subsidiadas de trigo (S/.66.50 por dólar) reducen substancialmente los incentivos para la producción nacional. Al mismo tiempo, se han fijado precios mínimos para el trigo (incrementados en octubre/84) para estimular la producción nacional. Así mismo, varias entidades del gobierno han realizado esfuerzos notables y generalmente infructuosos para mantener las ganancias del sector agropecuario, garantizarle utilidades justas, darle los incentivos apropiados, proteger a los consumidores y asegurar una oferta oportuna. El resultado final de todas estas intervenciones ha sido la incertidumbre entre los agricultores, productores y consumidores con respecto a los precios, el ineficiente uso de los recursos y la excesiva o muy poca producción de algunos productos en relación con las cantidades que los consumidores ecuatorianos desean.

La transición hacia un régimen de mercado más libre del sector agrícola requerirá una atención cuidadosa a la ejecución de una política de desarrollo agrícola integrada y coordinada en todas las esferas del gobierno. Es necesario que funcionarios superiores del gobierno coordinen dicha política en consenso, contribuyendo así a reducir la tendencia hacia acciones contradictorias por parte de cada ministerio. Esto también creará un marco para diseñar planes operativos más sistemáticos en relación con la agricultura y para vigilar y coordinar la ejecución de políticas y programas.

Afortunadamente, el gobierno del Ing. León Febres Cordero ha reconocido las ineficiencias y fallas de tales intervenciones gubernamentales en el mercado y ya ha tomado algunas medidas encaminadas a mejorar la situación.

La Misión Presidencial recomienda que:

- Se constituya un Consejo de Gabinete para la Alimentación y la Agricultura, a fin de mejorar la formulación y coordinación de políticas, Consejo que estará presidido por el Ministro de Agricultura y conformado por los Ministros pertinentes y otros funcionarios. El Consejo inicialmente debe dedicarse a formular e implantar una política de desarrollo agrícola a todo nivel del gobierno.

- Se constituya una Unidad de Planificación, de Políticas y Análisis dentro del MAG para coordinar las políticas y los programas entre las Subsecretarías y llevar a cabo actividades de planificación y análisis adecuados.

Al presentar todas estas recomendaciones, reconocemos que los ajustes contemplados no serán neutrales, sino que serán ventajosos para algunos sectores y castigarán a otros. El gobierno debe considerar atentamente estas repercusiones y responder con programas de corto plazo, con el fin de facilitar los ajustes necesarios. Estamos convencidos sin embargo, que estas recomendaciones, si se las pone en práctica, llevarán la economía hacia una oferta más abundante y menos costosa de alimentos y fibras e incrementarán los ingresos en divisas por las exportaciones agrícolas, lo cual beneficiaría a todos los ecuatorianos.

El Sector Ganadero

El crecimiento del sector ganadero ha sido en general, insuficiente para avanzar al mismo paso que las necesidades nacionales, aunque las condiciones climáticas de los últimos años han incidido en este crecimiento que es inferior a la tendencia. Sin embargo, una industria avícola en expansión ha compensado, hasta cierto punto, el lento crecimiento de otros productos pecuarios. Además, existen oportunidades para un incremento relativamente rápido de la producción de ganado porcino con una tecnología moderna. Pero, para invertir la tendencia en las tasas de crecimiento del subsector ganadero, se requerirá varios años, incluso en condiciones favorables, puesto que hay que reconstruir los hatos ganaderos del país.

El crecimiento acelerado y sostenido de la ganadería tradicional, tanto de carne como de leche, se enfrenta a varios obstáculos políticos, técnicos y otros relacionados con el mercado. Uno de los principales problemas es el político y se refiere a la reforma agraria. La amenaza constante de invasión de tierras aumenta la incertidumbre del productor trayendo como consecuencia menor capital de inversión destinado al sector y una adopción más lenta de tecnología mejorada. El otorgamiento de títulos de propiedad y la seguridad de la propiedad son los elementos necesarios para la estabilidad y crecimiento de este subsector.

Muchos tienden a considerar la producción de alimentos para animales como una subutilización de la tierra. Su error común es el no tomar en cuenta la relación complementaria de la tierra pastada por el ganado ya que la mayor parte de la energía vegetal producidad por estas tierras no tiene una forma que puede ser directamente utilizada para la alimentación humana. Las tierras adyacentes tampoco son adecuadas para cultivos.

La industria ganadera tiene tasas de producción y extracción muy bajas. Las bajas tasas de reproducción y altas tasas de mortalidad y un bajo nivel de producción caracterizan a esta industria. Estos problemas se relacionan principal y directamente con la sanidad y nutrición animal.

La fiebre aftosa es uno de los principales problemas; siendo endémica, sería probablemente ilusorio esperar una erradicación total del mal. Los últimos avances en ingeniería genética prometen alguna solución de este problema, pero no en el futuro inmediato. Una alta tasa de abortos indica la presencia de un grave problema de brucelosis, con consecuencias para el consumo humano de productos infectados. La leptospirosis y la rabia transmitida a través de los murciélagos exacerban aún más los problemas de sanidad animal.

Además de la mala situación de la sanidad animal, la nutrición deficiente es otro factor negativo. La carencia de minerales es un factor principal que no ha sido suficientemente tomado en cuenta por los productores. Se deben desarrollar paquetes tecnológicos sobre el aprovechamiento racional de pastizales y ponerlos a disposición de los productores.

Para evitar un error generalizado en la asistencia técnica para la producción ganadera, tanto la sanidad animal como la nutrición deben tratarse en conjunto y no aisladamente. Los gastos que se efectúen para importar germoplasma mejorada para ganado serán poco rentables, a menos que se mejoren las condiciones de sanidad y nutrición.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que se busque asistencia técnica en sanidad y nutrición animal y que se realicen esfuerzos especiales para difundir la información obtenida a los productores ganaderos.

- Que se tomen las medidas adecuadas tendientes a mejorar el sistema de comercialización, que también incluirían precios superiores por alta calidad.

CREDITO AGROPECUARIO

El crédito agropecuario insuficiente es uno de los factores más limitativos para mejorar la eficiencia de la producción del sector, incrementar los volúmenes producidos y elevar el nivel de vida de la población rural ecuatoriana. Se ha estimado en diversas ocasiones que menos de las tres quintas partes de la demanda actual de créditos es atendida. Además de ello, son evidentes los serios problemas en el Sistema de Concesión de Crédito. Es engorroso y sumamente ineficiente y no llega a un amplio segmento del sector, especialmente a los numerosos pequeños productores.

El crédito insuficiente no solamente restringe la producción agropecuaria, sino también el desarrollo en todo el sistema de producción de alimentos, desde el almacenamiento y comercialización hasta la distribución, tanto de los productos para consumo interno como de exportación. A nivel de finca, falta todo tipo de crédito: crédito de producción anual para financiar la compra de insumos, como semillas y fertilizantes; crédito a mediano plazo (de 2 a 3 años) para bienes de capital como maquinaria y equipo; y, crédito a largo plazo para instalaciones, adquisición y mejora de tierras. La escasez de capital, en muchas zonas rurales, se manifiesta en su peor aspecto cuando va acompañada por una altísima tasa de interés, muy superior al 60% anual, cobrada por los prestamistas o "chulqueros". La falta de adopción de nuevas tecnologías por los agricultores es un problema más directamente relacionado con la escasez de crédito que con cualquier otro factor. Si esta situación continua sin una mejora considerable, se perjudicaría seriamente cualquier esperanza de crecimiento futuro del sector agropecuario.

La disponibilidad total de fondos prestables y la concesión de créditos agropecuarios están fundamentalmente relacionadas con las políticas y fuerzas de la economía en general. En el pasado, la política de crédito agropecuario se ha llevado en concordancia con la política económica de desarrollo general, que centró el crecimiento económico en la estrategia de sustitución de las importaciones. Pero esta óptica resulta más beneficiosa para los sectores no agrícolas que para el agropecuario. Las intervenciones en el mercado y las políticas de precios establecidas se diseñaron para favorecer al público consumidor y han afectado adversamente a la agricultura, impidiendo su desarrrollo y creciente productividad. La política de las tasas de interés ha constituído un serio impedimento para la disponibilidad de capitales. Las tasas de interés nominales se han mantenido por debajo de las tasas de inflación y, a menudo han sido considerablemente inferiores. Las tasas reales negativas obviamente han desestimulado el ahorro, agravando aún más la escasez de recursos. Más aún, como resultado de las regulaciones restrictivas, complejas irreales y desalentadoras, aplicadas al sector financiero, el

público ha respondido manteniendo un considerable volumen de fondos fuera del sistema bancario normal e incluso fuera del país.

La falta de capital para el sector agropecuario, si bien es el resultado de varios factores interrelacionados, está estrechamente relacionada con la infraestructura financiera misma. La obtención de crédito se ve tremendamente obstaculizada por un sistema increíblemente complejo y costoso. Las más importantes fuentes nacionales de crédito son el Banco Nacional de Fomento (BNF), FODERUMA y los bancos comerciales privados. La regulación excesiva a todo nivel, causa confusión y desaliento innecesarios. Transcurre demasiado tiempo entre una solicitud de crédito y su desembolso, por lo que muchos proyectos valiosos se echan a perder. Lo que al principio parece ser un crédito barato, termina siendo costoso tanto para el beneficiario como para la institución financiera. Niveles crediticos extremadamente bajos y plazos de vencimiento cortos determinan que los prestatarios no puedan satisfacer sus necesidades crediticias o tengan que recurrir a un sinnúmero de tácticas inapropiadas para obtener el crédito que puedan. En resumen, el crédito agropecuario es demasiado escaso e inoportuno, y este es especialmente el caso de los pequeños agricultores.

El sistema crediticio es deficiente no solo para financiar los factores de producción críticos, sino que también es inadecuado para el futuro crecimiento y desarrollo. Resulta sumamente difícil financiar las instalaciones, la maquinaria y el equipo, las tierras, las mejoras agropecuarias, sea a través de crédito o de capital propio. Las soluciones al problema general del crédito se ven complicadas aún más por las limitaciones impuestas por los diversos programas, cada uno de los cuales tiene sus propias normas y criterios que deben ser cumplidos por los eventuales prestatarios. Caso especial, la falta de un título de propiedad definitivo impide el acceso a los mercados formales de capital.

La escasez de divisas del Banco Central hace que los importadores agrícolas sean castigados con recargos de altas tasas de interés por su imposibilidad de cumplir con los pagos en las fechas de vencimiento de las letras giradas a los exportadores del extranjero. Las prácticas de importación también desaniman a los comerciantes que quieren proporcionar insumos agrícolas. Con el deseo de limitar las ganancias de los distribuidores en el precio para los usuarios de insumos tales como productos agroquímicos y fertilizantes, se exige que el distribuidor fije sus precios de entrega, incluso antes de conocer los costos totales y los gastos adicionales que ocasionan los retrasos imprevistos.

Las complicaciones burocráticas, la inseguridad y una

rentabilidad inadecuada han desestimulado el crédito y la inversión en el sector agropecuario, en especial de los financistas extranjeros. Puesto que la presencia del gobierno en la agricultura es tan fuerte (como lo es también en las actividades comerciales), el sector privado ha buscado, sin mucho éxito, más ayuda estatal. La actividad agropecuaria del sector privado no ha tenido libertad para buscar sus propias soluciones y está esperando con ansiedad que el nuevo Gobierno dé indicios de que contará más con la iniciativa del sector privado para la solución de sus propios problemas y de que eliminará algunas restricciones que han estado impidiendo este desarrollo.

El mejoramiento de la situación crediticia general para el sector agropecuario requerirá una atención primordial al ambiente económico global, a fin de crear las condiciones adecuadas para el ingreso de capitales al sector. En lugar de intentarlo a través de regulaciones artificiales, deben efectuarse cambios sustantivos para permitir que el mercado asigne suficientes créditos al sector. Este objetivo incluye la reducción del riesgo de prestar capitales al sector y el incremento de la rentabilidad del capital invertido en él. Pero, para empezar y centrar la atención en este problema, la Misión Presidencial recomienda que se dé una consideración primordial al capital requerido para la agricultura en la formulación de políticas nacionales que afecten la asignación de capitales (tales como la política de tasas de interés). Además de ésto, será necesario realizar reformas fundamentales en el sistema de concesión de crédito.

Un punto de partida útil para ello serían los dos prestamistas más importantes, el Banco Nacional de Fomento (BNF) y FODERUMA. El BNF es la principal fuente de crédito agropecuario, particularmente a los pequeños agricultores. Los requisitos que los solicitantes de crédito deben cumplir son demorosos y complejos, por lo que frenan el aprovechamiento del crédito por parte de los pequeños agricultores. FODERUMA concede préstamos a grupos de agricultores organizados en cooperativas, asociaciones y comunas. FODERUMA adolece de muchos de los problemas que afectan al BNF: una burocracia grande e ineficiente, procesos de análisis de crédito que incluye requisitos de extensos y complicados estudios de proyectos y una lenta entrega del producto del préstamo, para mencionar sólo algunos aspectos.

<u>La Misión Presidencial recomienda que:</u>

- Se amplíe la cobertura del crédito para los costos de producción y de capital a mediano y largo plazo; que se simplifiquen considerablemente los requisitos del BNF y FODERUMA y se reduzca apreciablemente el tiempo para la aprobación.

- El BNF y FODERUMA traten de realizar un proyecto piloto de concesión de crédito sin garantía para explotaciones estacionales y a un año plazo o menos, respaldados únicamente por pagarés firmados por el prestatario. Estos créditos deben concederse a una tasa de interés no concesionaria, la cual sería indudablemente menor que la actualmente cobrada por el prestamista local omnipresente. Un experimento serio de esta naturaleza puede constituir un argumento conveniente a favor de la reducción del complicado y costoso sistema de concesión de créditos existente.

- Se acorte el proceso de aprobación de créditos en FODERUMA. Un comité de crédito, compuesto por el subgerente y los jefes de secciones (operaciones, financiera y planificación), debería poder controlar el crédito adecuadamente y acelerar la atención a los clientes, a un costo global inferior.

- Se imparta adiestramiento básico a los integrantes de las juntas directivas de las cooperativas agropecuarias, asociaciones y comunas, a fin de incrementar la capacidad de los pequeños agricultores organizados para que tengan acceso a los programas financieros de los bancos y otras instituciones.

Estas acciones contribuirían, en gran medida, a estimular la concesión de crédito agropecuario y transmitirían las indicaciones adecuadas al sector agropecuario privado.

La Misión Presidencial recomienda adicionalmente:

- Que el Banco Central modifique su prohibición de redescontar documentos a más de dos años plazo, en un esfuerzo por proporcionar más crédito a mediano plazo.

- Incrementar las tasas de interés sobre créditos de producción estacionales; las tasas deben ser positivas en términos reales (después de ajustes por la inflación). Este cambio debe ir acompañado de procedimientos de aprobación de creditos más rápidos, de una documentación más simplificada y de la buena voluntad del prestamista de confiar en que los réditos que se espera obtener de los cultivos comerciales amortizarán el préstamo.

- Incentivar a los bancos comerciales a que amplíen sus carteras de créditos agroindustriales, para incluir más mecanismos de "créditos vinculados", mediante los cuales el banco presta capitales a un elaborador de productos alimentarios económicamente solvente, quien, a su vez, proporciona financiamiento de insumos en especie a grupos de agricultores. Estos agricultures acuerdan abastecer al elaborador de materias primas a cambio de asistencia técnica y un mercado para su productos.

Un factor importante que empeora la escasez de créditos agropecuarios es la percepción de los prestamistas de que los préstamos para el sector tienen un alto grado de riesgo. Parte de esta percepción se debe al sistema actual que limita o prohibe efectivamente el cobro de la garantía en casos de incumplimiento. Sin este respaldo, los prestamistas prefieren más bien colocar sus escasos fondos en préstamos no agrícolas, que rinden iguales beneficios con mucho menor riesgo. Ni el prestatario ni el prestamista puede disponer de los documentos de propiedad acostumbrados que facilitarían la creación de nuevos instrumentos o títulos de credito, conjuntamente con sus documentos concomitantes (denominados títulos valores). La existencia de estos instrumentos o la posibilidad de crearlos incrementaría, casi con seguridad, la afluencia de fondos a la agricultura.

Un incremento inmediato y considerable de la producción de alimentos prodría lograrse, a un costo relativamente bajo, dando importancia a los grupos de pequeños agricultores (quienes cultivan el 62% de la tierra), particularmente en la Sierra. Estos pequeños productores podrían recibir el tipo de crédito que entienden fácilmente y que está especialmente orientado a sus necesidades.

<u>La Misión Presidencial recomienda:</u>

- Desarrollar un nuevo sistema de concesión de crédito, aumentando los programas existentes, y con características especiales tales como formularios de solicitud simplificados y responsabilidad grupal por el reembolso.

El Banco Central estima que, además de los fondos que ha podido detectar, existe un cantidad sustancial de dinero en la economía que es "invisible". Esto hace pensar que se podrían liberalizar las restricciones que actualmente inhiben la organización y operación de financieras locales o cooperativas de crédito. Permitiendo la propiedad y el control local de estos medios financieros que serán capitalizadas a través de pequeñas cantidades de dinero inicial multiplicado gracias a los mecanismos de redescuento del Panco Central o al cofinanciamiento y/o facultades de garantía de otras instituciones financieras del Gobierno, quizás se podría atraer parte de estos "activos ocultos" hacia usos más productivos.

El factor de riesgo en el crédito agrícola se incrementa cuando no se satisfacen las necesidades de crédito previstos; por ejemplo, cuando el monto del préstamo es arbitrariamente reducido por el funcionario que lo tramita, el dinero no está disponible para el agricultor cuando éste lo necesita, la fecha de reembolso no corresponde a la del recibo de los ingresos por la venta de los productos o cuando se desperdicia demasiado tiempo y dinero en la tramitación del préstamo. Gran parte del riesgo asociado con estos factores podría reducirse mediante cambios en los procedimientos.

La Misión Presidencial Recomienda:

- Que el MAG forme un gurpo de estudio compuesto por las autoridades monetarias competentes, representantes del sector privado y otros, con el fin de buscar inmediatamente las formas para reducir el papeleo y simplificar los procedimientos de crédito.

La afluencia de capital hacia el sector también está restringido por el bajo nivel de conocimientos acerca del financiamiento agropecuario, el análisis del crédito, la administración del crédito y el grado de analfabetismo de muchos productores El gobierno debería aceptar la idea de utilizar sistemas de crédito que conlleven un mayor riesgo de pérdidas pero que también pueden incrementar notablemente el flujo de fondos a la agricultura (tales como el programa para pequeños agricultores sugerido anteriormente). La capacitación adicional, tanto para funcionarios de crédito como para prestatarios, reduciría, con el tiempo, el riesgo de este tipo de crédito. A medida que el monto de los préstamos y la base crediticia se incrementen, también mejorarán el ritmo de las recuperaciones y disminuirá la proporción de pérdidas. Tasas de interés que cubran los costos del mercado monetario más una cantidad adicional para crear un fondo que cubrirá las pérdidas, aunque son superiores a las tasas concesionarias actuales, aún estarían muy por debajo de las tasas cobradas en el mercado informal de dinero y podrían ser un incentivo para el ahorro.

Es una política general del gobierno privatizar las instituciones y las entidades semi-comerciales que ahora tiene y administra. Si, por ejemplo, las operaciones de ENAC fueran liquidadas y se llevara a cabo un programa de almacenamiento de productos en bodegas, ésto permitiría la emisión de documentos de títulos negociables, de los productos almacenados. Los recibos de almacén podrían ser libremente vendidos, negociados o descontados, permitiendo a los agricultores obtener líquidez y comerciar sus productos en una forma más ordenada. Esta modalidad podría promover igualmente la formación de cooperativas que presten servicios de almacenamiento, procesamiento, comercialización y que, tal vez, podrían convertirse en proveedoras de insumos a otras coooperativas locales más pequeñas.

Otro importante factor en la situación de capital para la agricultura y ganadería es la titulación de tierras. Títulos claros y definitivos son necesarios para proporcionar a los prestatarios una garantía que pueda convertirse en dinero en caso de incumplimiento. Los pequeños productores que desean incrementar sus hectáreas para obtener una producción más comercial están impedidos de hacerlo debido a la existencia de prohibiciones en cuanto al alquiler o arriendo de tierras adicionales. Además, la falta de un mercado de predios rurales

que funcione extensamente impide la transferencia rápida de propiedades. Deben reexaminarse las políticas para facilitar las deliberacones por parte del IERAC, liberalizar no solo la compra venta de tierras con títulos, sino también los derechos de tenencia y el tamaño de los predios que una sola persona pueda controlar. Estos cambios deben reflejar aspectos sociales y políticos, pero son también fundamentales para el desarrollo de un sector agropecuario eficiente y moderno.

INVERSIONES

La atracción del capital de inversión, tanto extranjero como nacional, a la agricultura ecuatoriana y a la industria de los alimentos requiere el mejoramiento de todo el ambiente para los negocios. Reconocemos que el gobierno del Ingeniero Febres Cordero está completamente consciente de ésto, y ya ha dado pasos para aumentar la confianza de los empresarios y mejorar el ambiente para la inversión, pero que queda mucho más por hacerse.

En los últimos años, la incertidumbre acerca de la política económica y la insatisfacción con el sistema de las tasas de cambio controladas y múltiples ha tendido a fomentar el envío al exterior de los ahorros (que se estima llegaron hasta 1,7 mil millones de dólares) o su desvío al mercado "invisible". Además de esto las disposiciones tributarias que se aplican a los instrumentos y dividendos privados (un discriminatorio 44% para los extranjeros y un 20% - de retención - para los ecuatorianos) favorecieron la compra de bonos del gobierno que no pagan impuestos y que ofrecen una rápida liquidez.

Podría ser muy beneficioso que se formule un programa claro y consecuente que atraiga los ahorros del país y el capital extranjero para la inversión en la agricultura. El Ministerio de Finanzas, cuya responsabilidad abarca casi todas las áreas de la actividad económica pública y privada, quizás sea la entidad apropiada para dirigir un consejo interministerial que ejecute este programa.

La Misión Presidencial recomienda que se considere dicho programa con los siguientes elementos:

- La movilización del capital que ahora se encuentra fuera del sistema financiero normal, permitiendo que las tasas de interés reflejen las condiciones del mercado, es decir, permitiendo que éstas sean lo suficientemente altas y flexibles para fomentar el ahorro interno. Los problemas de ajuste podrían disminuirse, ensayándolo primero con el financiamiento de las exportaciones agropecuarias, quizás aprovechando inicialmente las financieras, tal como se describió en la sección sobre Crédito Agríccla.

- El impulso a actividades nuevas y a nuevos instrumentos financieros por medio de programas de seguros o de

garantías que atraigan y capten los ahorros, especialmente los que ahora se mantienen fuera del país.

- Adicionalmente, se podría atraer capital a plazos para financiar equipo pesado y mejoramientos de la infraestructura, permitiendo tasas flotantes o reajustables. Esto podría aplicarse en campos seleccionados, tales como las agroindustrias orientadas a la exportación que podrían ajustarse a dichas tasas y a las cuales el gobierno quiere que se destinen más recursos. Otra alternativa sería la de emitir pagarés o bonos, sea en sucres o dólares con tasas atractivas respaldadas por un fondo de amortización o alguna otra garantía similar que proporcione tanto seguridad, así como liquidez.

Otro aspecto del clima para la inversión y los negocios es el efecto de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena. Primordialmente, estos requisitos discriminan contra el capital extranjero al requerir que se vendan las inversiones a los ciudadanos del país dentro de un periodo especificado que, a menudo es difícil y desventajoso, especialmente cuando la inversión es grande. Adicionalmente, requieren que se traiga capital a la tasa de cambio oficial, pero que las remesas se hagan a las tasas de cambio del mercado incluyendo impuestos variables y más altos.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que se tomen medidas para mejorar las disposiciones más onerosas de la Decisión 24. Además, que éstas incorporen aspectos favorables para el tipo de inversiones deseadas, tales como la preparación de productos para el mercado y la obtención de mercados para esos productos.

Otro campo de política que influye mucho en la determinación del ambiente para la inversión en la agricultura es el de las leyes tributarias. En la década de 1970, se dió mucho énfasis a la inversión industrial facilitada por una ley industrial con grandes estímulos. Esta ley hizo posible, en efecto, la deducción de las inversiones dos veces. Se pensó que la depreciación acelerada más la reinversión de las utilidades en nuevos rubros de capital, sin pagar impuestos fue la principal causa del crecimiento industrial más que cualquier otro estímulo.

Un programa de tipo similar para la agricultura, también merece examinarse. El agricultor individual ya está exento del impuesto a la renta, pero probablemente no logrará un crecimiento real. Pero puede ser que la asociación de los agricultores para lograr una producción mayor y alcanzar economías de escala por medio de cooperativas u otras asociaciones, especialmente en la Sierra motivados por leyes que favorezcan la formación de asociaciones agrícolas sea una

forma de alcanzar la inversión agrícola necesaria. Al mismo tiempo, es probable que dichas organizaciones proporcionen mejores paquetes de salarios y beneficios para la mano de obra que lo que podría conseguir el agricultor individualmente.

Otro mejoramiento en el clima general para la inversión tiene que ver con la burocracia - los trámites que deben realizarse para obtener autorizaciones, etc. Los inversionistas sin experiencia, especialmente los extranjeros, se impacientan al tener que acudir a tantos departamentos del gobierno. La simplificación de dichos procedimientos facilitaría mucho el proceso y sería mucho más eficiente. Otros paises han puesto en marcha este sistema con bastante éxito.

La Misión Presidencial recomienda:

- La creación de una oficina única de autorización que se ocupe de los requisitos de inversión para las inversiones nuevas (principalmente las extranjeras). El Ministerio de Agricultura o cualquier otra entidad competente podría encabezar la creación de dicho sistema u oficina para los posibles inversionistas.

El gobierno Ecuatoriano reconoce la conveniencia de privatizar muchas de las corporaciones gubernamentales que se han formado en el transcurso del tiempo. El continuar con esto no sólo puede mejorar la eficiencia de los servicios prestados, sino que también es una prueba tangible para un sector privado, tanto nacional como extranjero, que todavía no está convencido de que el gobierno se propone impulsar la empresa privada. Una estrategia que podría ser apropiada para facilitar el paso de la propiedad pública a la privada está constituída por los planes para que los empleados sean propietarios de acciones. Dichos planes podrían ser un medio de extender la tenencia del capital privado a más gente de los estratos económicos inferiores.

Una vez que sean claras las intenciones del gobierno de impulsar al sector privado como el motor de una mayor producción y exportación agrícola y se establezca una política coherente, entonces se puede hacer ver a los inversionistas las oportunidades que tienen. En ese momento, se podrían emprender esfuerzos específicos para informar a los inversionistas extranjeros. La mejor manera de hacerlo sería trabajando por medio de organismos intermediarios del sector privado tales como las camaras de comercio binacionales y las instituciones financieras internacionales representadas en el Ecuador.

Mas tarde, cuando se haya determinado con seguridad la clase de inversiones que se quiere hacer, el gobierno podría procurar contratar a personas naturales, en ciertos mercados del exterior para coordinar a la gente y a los proyectos.

PRACTICAS COMERCIALES

El sector agrícola registró una balanza comercial positiva durante toda la década de 1970. El banano, el cacao, el café y el azúcar comprendían más del 90% de los ingresos por las exportaciones agrícolas. Después de llegar a un máximo en 1979, con $547 millones, la balanza comercial disminuyó a $231 millones en 1982, debido a un volumen reducido de exportaciones y a los precios más bajos de los principales productos. Mientras tanto, las importaciones (especialmente de trigo, aceites vegetales y grasas animales) subieron hasta $292 millones.

Aunque es necesario seguir dependiendo de las exportaciones tradicionales, las perspectivas de un crecimiento del mercado y de una expansión de las exportaciones de estos productos no son favorables. Su crecimiento será lento, a largo plazo. En vista de la balanza de pagos del Ecuador, es crítico que se exploren todas las oportunidades de diversificación y expansión de las exportaciones. Para ello, un elemento importante es aumentar la productividad y mantener la competividad. Lograrlo, conjuntamente con una disminución del crecimiento de las importaciones de alimentos, contribuiría considerablemente a una balanza comercial mucho más positiva.

El fortalecimiento substancial del sector de exportaciones agropecuarias requiere, en primer lugar y ante todo, la racionalización de las políticas cambiarias. Fuera de esto, se necesita la disponibilidad de capital para la adopción de tecnología, así como cambios en las prácticas comerciales y en las estrategias de mercado del sector de exportación.

El sistema existente de múltiples tasas y controles de cambio y la proliferación de formularios y procedimientos cuesta tiempo y dinero. A causa de las demoras y la evasión de los ingresos de las exportaciones hay importantes pérdidas. Si se realizara todo el comercio a una tasa unificada del mercado (libre) se eliminaría la sub-facturación y se reduciría la burocracia costosa. También se evitaría el retraso de las remesas de divisas a los países extranjeros. Las importaciones tenderían a controlarse por el costo y la disponibilidad por lo que tendrían un impacto positivo en la balanza comercial. Además, las firmas de otros países estarían más deseosas de vender al Ecuador mejorando así la disponibilidad de los insumos. Estimamos que las firmas que comercian con el Ecuador, ya están empleando las tasas del mercado libre y que les sería relativamente fácil hacer un reajuste.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que se unifiquen las tasas de cambio según el tipo determinado por el mercado, tan pronto como sea factible.

- Que se considere permitir la participación en mercados financieros de futuros acreditados, lo que permitiría, tanto a los exportadores como a los importadores, cubrir sus precios y costos.

Para hacer posible una mayor inversión y facilitar el comercio pueden resultar convenientes nuevas entidades tales como organismos intermediarios efectivos, planificados para financiar inversiones nuevas y más cuantiosas en la agroindustria y facilitar el comercio de los productos destinados a la exportación.

Una entidad semejante, que podría estimular el desarrollo del sector privado en el Ecuador sería una que realice funciones tanto de comercio como de desarrollo, en enlace con mercados externos (principalmente de los Estados Unidos) y participe en el capital social (minoritario) localmente. Podría estar conformada por una combinación de capital local y de capital empresarial de los Estados Unidos y fondos de AID. Actuaría como una compañía comercial que prestaría servicios de adquisición, distribusión, inventarios y servicios técnicos. Como característica básica, podría utilizar sus recursos para acelerar la importación de bienes esenciales por medio de un mecanismo de intercambio comercial (tendría un fondo común de moneda fuerte del que se podría hacer anticipos a nombre del importador para realizar las importaciones proyectadas y al cual se le reembolsaría más tarde cuando el Banco entregue las divisas al importador). Esta compañía actuaría como una empresa de desarrollo, que promovería empresas en participación y la expansión de las actividades comerciales, y proporcionaría capital de riesgo, fondos y servicios de inversión y promoción de exportaciones y asistencia para la comercialización.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que el gobierno, tal vez con la asistencia de AID explore la posibilidad de fomentar el desarrollo de estos organismos intermediarios efectivos.

Aunque la modificación de la política de tasas de cambio es una preocupación prioritaria para mejorar la situación comercial, hay otras acciones que fomentarían la expansión de las exportaciones agrícolas. Dicha expansión es evidentemente necesaria para revertir la tendencia a la disminución de la balanza comercial agrícola - que se redujo de $547 millones en 1979 a $231 millones en 1982. Esto también incluye la necesidad de ampliar la base de exportaciones; más allá de las exportaciones agrícolas tradicionales, a fin de que comprenda productos no-tradicionales y de valor agregado. Hay un gran potencial para lograrlo tanto en productos tradicionales como no-tradicionales. Pero la realización de ese potencial se ve restringida por diversos factores, tales como:

- La calidad más baja de los productos, como resultado de procedimientos de cosecha y manipulación inadecuados. Un ejemplo es el cacao, en el cual el producto de alta calidad se mezcla con otro de calidad inferior al cosecharlo, disminuyéndose así la calidad promedio e impidiendo la obtención de precios superiores por la alta calidad.

- La inexistencia o la aplicación poco estricta de las normas de control de calidad y de los reglamentos sanitarios y de pesos y medidas.

- La información inadecuada sobre mercados en cuanto a la demanda del consumidor (variedades, envases, clasificación, calidad y otras características del producto) de la cual disponen los productores y consumidores.

Para encarar la solución satisfactoria de estos problemas, se necesita la contribución del sector privado, así como del sector público. El mejoramiento de los métodos de cosecha es una tarea apropiada para la industria. Parecería que el Gobierno tiene un papel válido en determinar, con la industria, y poner en práctica las normas de calidad del producto, de comestibilidad y de pesos y medidas aprobadas para facilitar el comercio y la aceptación del producto tanto en los mercados nacionales como los de exportación.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que el gobierno, con la participación del sector privado, considere un programa integral para revisar, estudiar y complementar las normas de productos y ayudar a la industria en el mejoramiento de la calidad de los productos de exportación por medio de métodos de cosecha y de manipulación mejorados.

Otro campo en el cual se puede efectuar una mejora substancial es en la compilación y difusión de la información sobre el mercado de exportaciones. Esto requiere la colaboración de todas las entidades en los complicados enlaces entre el cliente, el exportador, el elaborador y el productor. Tal esfuerzo es crítico para mantener y, desde luego, para ampliar la participación del mercado frente a una competencia cada vez mayor. Las asociaciones, cámaras y organizaciones industriales pueden proporcionar la dirección que es tan necesaria en estos esfuerzos, talvez en cooperación con el Ministerio de Agricultura.

Existe la oportunidad eventual de aumentar las exportaciones por medio de estrategias alternativas de comercialización. Una sería la diferenciación de productos y la creación de una lealtad hacia las marcas. Actualmente, muchos productos ecuatorianos, tales como el camarón, el cacao y el café, se consumen en los mercados de Estados Unidos sin que se conozca

su orígen. Otros paises han ampliado y fortalecido los mercados al crear identidades para sus productos por medio de esfuerzos de promoción; por ejemplo el café colombiano y el borrego de Nueva Zelandia. Sería procedente explorar estas posibilidades para el Ecuador y se lo podría conseguir mediante un esfuerzo cooperativo entre la industria del sector privado y el gobierno.

LOS RECURSOS FORESTALES

Los recursos forestales del Ecuador tienen un enorme potencial para satisfacer las necesidades de productos forestales del mercado interno, aumentar el empleo, generar divisas y atender a las necesidades críticas de vivienda. El desarrollo y aprovechamiento racional y la conservación de este recurso incumbe tanto al sector privado como al sector público.

Aunque aproximadamente la mitad de la superficie del país está cubierta por bosques, la contribución de los recursos forestales al PNB es relativamente baja, del 4%, y estos ocupan a menos de 30.000 personas. La mayor parte de la actividad económica relacionada con los bosques (excepto las plantaciónes de eucalipto de la Sierrra) ha consistido en explotar los bosques naturales. En la Sierra las presiones demográficas han resultado en la tala de los bosques naturales para la producción de leña y para cultivar la tierra, con los consiguiientes graves problemas de erosión del suelo. Actualmente, se está produciendo una deforestación muy extensa de la región oriental, relacionada con la explotación del petroléo y la colonización. Los bosques naturales de la Costa se ven más y más amenazados por las concesiónes a colonos y a empresas madereras.

El Programa Forestal Nacional del Ministerio de Agricultura es el encargado de establecer las políticas forestales y coordinar el desarrollo del sector. Es la única institución con funciones que abaran todos los aspectos de la silvicultura, como son los parques nacionales, los bosques protectores, la reforestación y el manejo de bosques productivos. Muchas de sus actividades y recursos están dedicados a la reforestación y al manejo forestal.

La industria maderera privada es moderna, avanzada técnicamente y ha estado creciendo rápidamente. Habiéndose industrializado esta actividad principalmente en los últimos veinte años, un gran número de fábricas de diversos tamaños han sido instaladas para fabricar productos forestales. Sinembargo, el aprovechamiento industrial todavía representa una proporción relativamente pequeña del consumo interno. Las exportaciones de productos madereros, que eran relativamente pequeñas pero ascendientes (hasta US$ 35 millones en 1981) han disminuído desde entonces, con la pérdida de los importantes mercados de Colombia y Venezuela. La capacidad industrial excede con mucho la demanda interna y se necesita urgentemente desarrollar mercados externos.

El objetivo de la política del Gobierno, en cuanto al sector forestal, se expresa de la siguiente manera:

"Un recurso vital natural que debe ser protegido, controlado e incrementado a fin de poder obtener el máximo beneficio de sus funciones primordiales tales como la prevención de la erosión del suelo, la protección de sus aguas, de la vida silvestre y otros recursos para producir en beneficio de las generaciones presentes y futuras." Un mayor desarrollo de la industria forestal tendiente a una mayor realización de su potencial económico, requiere la solución de varios problemas. Sería útil comenzar con un reexamen de la política forestal nacional, a fin de especificar más claramente el papel que desempeñarán los sectores público y privado.

La Misión Presidencial recomienda que el sector público se encargue de lo siguiente:

- La delimitación completa de las tierras forestales del Gobierno y el manejo de estas tierras para un rendimiento sostenido de la producción maderera y de la conservación del suelo y del agua.

- Una mayor reforestación en la Sierra para la producción de madera, el control de la erosión, la ordenación de las cuencas hidrográficas, y la creación de empleos por parte de la empresa privada.

- La realización conjunta con el sector privado, de una promoción de mercados internos y de exportación para productos forestales y la simplificación de los reglamentos que controlan el volumen de madera explotada y exportada.

- La elaboración, con la contribución del sector privado, de un plan regulador para satisfacer las necesidades futuras de pulpa y papel basándose en los diversos estudios que ya existen.

- El análisis de los métodos ineficientes y destructivos de los aserraderos y pequeños productores de tableros para ayudarles a introduccir tecnologías más eficientes.

- El otorgamiento de crédito a largo plazo al sector privado y garantías especiales para fomentar las actividades de reforestación.

- El análisis de las necesidades de investigación de los programas forestales. La determinación de prioridades y la obtención de financiamiento conjuntamente con el sector privado, para cumplir las necesidades de investigación.

La Misión Presidencial recomienda que el sector privado, con la cooperación del sector público, puede desempeñarse mejor en campos tales como:

- La construcción en gran escala de vivienda de madera de bajo costo para ayudar a satisfacer las necesidades críticas de vivienda y empleo del país.

- La inversión en reforestación a largo plazo, con garantías apropiadas para esa inversión, tales como la eliminación de la amenza de la colonización.

LA INDUSTRIA DE LA ACUICULTURA

El crecimiento continuo de la industria pesquera ha sido una excepción importante al estancamiento general del crecimiento de las exportaciones durante los últimos años. Esto se debe en gran parte, al crecimiento de la cría de camarones que ha convertido al Ecuador en el segundo exportador mundial, después de México. Hoy en día, las exportaciones de pescado y camarones son las más importantes, después del petróleo.

El cultivo de camarones comenzó a principios de la década del 70 en las tierras bajas pantanosas de las provincias del Oro y Guayas. Hoy las camaroneras se han extendido hasta 60.000 hectáreas y representan casi las tres cuartas partes del producto comercial. Este crecimiento rápido se explica por varias razones: un ambiente favorable; una industria desarrollada que fue capaz de diversificarse y expandirse rápidamente; vínculos establecidos con un mercado ya existente (99% de las exportaciones se dirige a mercados Norteamericanos); y grandes estímulos económicos, tales como la importación de bienes de capital sin derechos de aduana y el crédito subsidiado.

La situación para el resto de la industria no ha sido tan favorable. Las exportaciones de macarela y otros pescados, fuera del atún han disminuído desde el auge de 1981. Las exportaciones de harina de pescado, que habían crecido rápidamente desde 1970, disminuyeron en 1983 cuando se deterioraron los factores económicos y climáticos por un recalentamiento de las corrientes marinas cerca de la costa y el decaimiento de los mercados principales (Venezuela y Colombia). La utilización de la capacidad de enlatado ha descendido muy rápidamente y muchas compañías están casi en bancarrota. Las exportaciones que no son de camarones tardarán algún tiempo en recuperarse. Deben encontrarse nuevos mercados y se necesitará algún tiempo para recuperar las reservas pesqueras.

Pero, por otra parte, las exportaciones de camarones siguen siendo prometedoras. La modificación de la tasa de cambio, una amplia capacidad de elaboración, un mercado norteamericano creciente y una mayor madurez de la industria indican la perspectiva de un fuerte y contínuo crecimiento. Pero la industria enfrenta problemas críticos que deben superarse con bastante rapidez.

El problema más inmediato de la industria es la insuficiencia de larvas para sembrarlas en las áreas disponibles para la cría. Hasta un 40% de los terrenos están subutilizados o sin semillas. Gran parte de las larvas usadas en las camaroneras son silvestres, recogidas en los esteros. Pero el rápido crecimiento de la industria, que no ha adoptado las prácticas más eficaces ha traído un grave agotamiento de este recurso. Lo que es más, gran parte de la oferta disponible se desperdicia por una producción ineficiente. La fácil disponibilidad de tierras para la inundación, en condiciones concesionarias, ha llevado a un considerable cultivo que desperdicia gran parte de la semilla. Pero aun con un cultivo mucho menos extenso y eficaz, las larvas de origen silvestre seguirán constituyendo una limitación para el crecimiento de la industria.

Este problema tal vez puede aliviarse en algo, a corto plazo, mientras se buscan soluciones a largo plazo.

La Misión Presidencial recomienda:

- La ejecución inmediata de un programa de extensión y educación, dirigido por la industria, para mejorar las técnicas de manipulación durante la recolección y el transporte de las larvas silvestres y para ayudar a los criadores a lograr una mayor supervivencia de las larvas disponibles, mediante técnicas de explotación mejoradas.

- La elaboración de un programa riguroso para poner fin a la destrucción y proteger los manglares que son el habitat vital de las larvas de camarones silvestres y muchas otras especies acuáticas y terrestres.

Criaderos de larva que realicen y aseguren el abastecimiento eliminarían esta limitación. A largo plazo, la presión sobre la oferta de larvas podrá reducirse solo con larvas obtenidas de animales cautivos. Pero esto requiere una tecnología bastante compleja y un capital a largo plazo. Actualmente, la disponibilidad de capital solo a corto plazo impide el desarrollo de esta parte de la industria. Las líneas de crédito tradicionales no están disponibles para los criaderos porque ahora se los considera un aspecto de la investigación y el desarrollo. Esto plantea un dilema, ya que parece haber conflictos entre las políticas crediticias y otras políticas, situación que conduce a un agotamiento irracional de un recurso a largo plazo. Se necesitan estímulos y créditos a largo plazo para fomentar el desarrollo de la tecnología y la infraestructura antes que el problema se vuelva más agudo.

Para mantener una posición en el mercado a través del tiempo, con una competencia intensa que crece cada día más, requerirá capital a largo plazo para una modernización continua y para aumentar la eficiencia y también para tener nuevas tecnologías.

Otra limitación importante para la industria es la comprobación que el camarón satisface las normas de calidad. Los productos de exportación que no lo hacen menoscaban la reputación de toda la industria.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que se adopten las normas de calidad para los mercados principales, con el objeto de proteger la integridad de la industria.

La cría de especies acuáticas que no son camarones, se ve limitada por la falta de tecnología moderna, de conocimientos sobre mercados externos y de capital. La disminución de las capturas, las flotas sobrecapitalizadas y los cambios en las preferencias de los consumidores están imponiendo la contracción de la industria, así como a la diversificación hacia especies subutilizadas. Hay un interés considerable en la diversificación de la base acuícola. Se necesita un cambio estructural de la industria para que siga siendo eficiente a la larga y para cambiarla a especies no tradicionales. Dicho cambio necesitará la inversión de capital, nuevas tecnologías y el desarrollo de mercados.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que primero se haga una evaluación de las condiciones técnicas y del mercado antes de emprender planes de diversificación específicos.

INVESTIGACION, EDUCACION Y EXTENSION

Aunque muchos elementos son necesarios para un desarrollo adecuado y para un crecimiento sostenido de la agricultura, uno de los más críticos es el desarrollo de los recursos humanos del país. Estos recursos son cruciales para la adaptación de la tecnología existente, la creación de nuevas tecnologías para el futuro y la difusión y aprovechamiento eficaces de la tecnología en formas aplicadas. Esto comprende no solo la capacitación de los profesores e investigadores sino que también se extiende a los muchos agricultores que deben poner en práctica sus conocimientos.

La Misión Presidencial observó que la educación superior en ciencias no es adecuada para satisfacer las necesidades científicas y técnicas actuales o futuras de la nación. Esta situación se complica aún más debido a los sueldos relativamente bajos, y por lo mismo, la poca estima en que se tiene a muchos científicos y técnicos capaces, muchos de los cuales han recibido una muy buena formación y son sumamente competentes. Enfrentados con estas perspectivas de trabajo, buscan y encuentran empleos sea fuera del país o en actividades diferentes de aquellas para las cuales se educaron.

Un problema principal es la inflexibilidad en la presupuestación de los fondos públicos para apoyo a la educación. Este problema tiene mucho menos que ver con los niveles de financiamiento que con la capacidad de asignar o reasignar fondos para satisfacer las necesidades que se presentan. El resultado es un sistema de educación superior que rápidamente se vuelve sacrosanto. El atenuar la rigidez en la asignación de fondos y elevar esta necesidad nacional de la educación superior a su nivel apropiado, requerirá medidas extraordinarias. Requiere además sensibilidad por parte de las instituciones mismas, así como sensibilidad de las fuerzas políticas a las inquietudes de la comunidad académica.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que se considere la formación de una Junta Nacional de Ciencia y Tecnología para asesorar al Ministro de Agricultura en cuestiones de investigación, educación y extensión.

Esta Junta Nacional de Ciencia y Tecnología inicialmente debería estar compuesta por científicos de varias disciplinas, tanto del Ecuador como de otras partes.

Los miembros deberían tener un renombre internacional, quizás podrían ser ganadores del Premio Nobel, para que las deliberaciones se eleven por encima de los argumentos técnicos y se dirijan hacia la satisfacción de las necesidades nacionales. Dicho órgano permitiría un diálogo entre colegas del mundo académico, el comité y los dirigentes políticos pertinentes. Al mismo tiempo podría ayudar a atenuar las preocupaciones abrigadas por la comunidad académica acerca de la pérdida de libertad, la estabilidad en las actividades académicas y otras cuestiones de interés.

La Misión Presidencial recomienda además:

Que la Junta Nacional de Ciencia y Tecnología estudie y defina una estrategia para mejorar la relación funcional entre la educación, la investigación y la extensión.

La educación agrícola está actualmente separada de la investigación. La extensión se encuentra fragmentada en unidades pequeñas y no existe para muchos productos. Estos tres servicios deberían interrelacionarse. Cada uno es parte de un todo que no puede ser desmembrado o fraccionado sin perder su eficacia. La educación depende de la investigación para sus materiales didácticos y la extensión es efectiva sólo si utiliza métodos válidos de investigación y capacitación. Un servicio de extensión competente puede ser efectivo para precisar aquellos problemas agrícolas limitativos de la producción que pueden ser objeto de investigaciones prácticas.

Debería darse énfasis a la investigación de tecnologías aplicadas o adoptativas en contraposición a la investigación básica. Por ejemplo, se podrían hacer cultivos extensivos de variedades mejoradas de diversos productos en poco tiempo y con costos de investigación relativamente bajos, si existieran las interrelaciones institucionales apropiadas entre la investigación y la extensión.

Un esfuerzo prioritario en el mejoramiento y la distribución de semillas rendiría grandes beneficios para la nación. El sector privado, por medio de la producción de semillas de calidad para una amplia distribución, debería considerarse como un componente importante de este esfuerzo. La ley exige al Ministerio de Agricultura que establezca los precios de las semillas. Se supone que estos precios deben reflejar los costos de producción. EMSEMILLAS, una compañía mixta formada por el Gobierno para la producción de semillas certificadas, quizás no esté en capacidad económica de reembolsar su préstamo al Banco de Fomento, a pesar de que ha recibido contribuciones notables del Ministerio de Agricultura.

La adopción de la semilla mejorada por parte del agricultor, es relativamente baja. Las razones no son claras, especialmente, si resulta provechoso adoptarlo. Sin embargo, probablemente tiene que ver con la credibilidad -los agricultores no tienen pruebas de los beneficios-, pero la falta de créditos para la producción quizás sea mucho más importante.

Desde el punto de vista de los beneficios para el público en general, los organismos de extensión e investigación deberían encargarse de identificar las razones por la baja tasa de adopción de semillas mejoradas y cuantificar el incremento de los beneficios esperados en una finca típica. Luego, esta información debería facilitarse a los organismos que proporcionan crédito a los agricultores.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que se de inmediata atención a la cuantificación de los costos y réditos en las fincas típicas con el empleo de prácticas mejoradas conocidas y que puedan ser adoptadas fácilmente.

- Que los resultados de dichos análisis se pongan a disposición de los organismos que proporcionan crédito a los agricultores para que se los use utilice a fin de fomentar la adopción de estas técnicas mejoradas por parte de los productores.

INIAP es la entidad pública a cargo de la investigación del mejoramiento genético y la certificación de semillas, función que es apropiada para el sector público. Sin embargo, hay poco progreso en estas funciones. Aun más, el uso de una tecnología generada en otras partes, especialmente en los centros

internacionales de investigación, no se está efectuando tanto como podría hacérse. Las razones pueden tener relación con factores de organización, niveles de financiamiento, falta de personal adecuado o simplemente administrativos - la falta de orientacion y objetivos. Sin embargo, dada la importante función de esta entidad y su papel potencialmente central en el adelanto de la agricultura ecuatoriana, es necesario darle atención inmediata.

La Misión Presidencial recomienda:

- Que se de atención inmediata a la determinación de las condiciones necesarias para fortalecer y mejorar las actividades del INIAP.

Recientemente, el sector privado se ha interesado cada vez más en invertir en la producción, preparación y distribución de semillas. La principal limitación para una mayor participación parece estar directamente relacionada con las leyes y la política del Gobierno.

La Misión Presidencial recomienda:

- Una reevaluación de la política gubernamental en lo que se refiere a la intervención del sector privado en los precios de las semillas, a fin de propiciar un ambiente más favorable para las inversiones en la producción y distribución de semillas por parte del sector privado.

Además de la necesidad nacional de una mejor preparación de los recursos humanos mediante el mejoramiento de la educación superior, hay una carencia de la educación agrícola fundamental y la capacitación a los niveles intermedios y de aplicación.

La Misión Presidencial recomienda:

- La creación de una unidad educativa sólida dedicada a la investigación, extensión y educación agrícolas aplicadas y prácticas.

Una escuela modelo dedicada al tipo de capacitación contemplada y considerada internacionalmente como una de las mejores del mundo es la Escuela Agrícola Panamericana de Honduras, a la que se conoce popularmente como la escuela de El Zamorano. Los egresados de esta escuela son muy apreciados en toda la región y muchos ecuatorianos han estudiado allí. Como una alternativa a fundar una escuela semejante en el Ecuador, podría explorarse la posibilidad de crear vínculos formales directamente con la escuela de El Zamorano.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO

Los organismos del sector público relacionados directamente con la agricultura incluyen el Ministerio de Agricultura y otras empresas públicas adscritas legalmente al mismo. Entre estas hay una docena de empresas gubernamentales o semigubernamentales que han ido surgiendo a través del tiempo.[4/]

Aunque talvez su creación inicial era muy justificada, las condiciones y las circunstancias han cambiado con el tiempo. Estos cambios hacen pensar que muchas de las funciones que todavía tienen estos organismos, podrían ser llevadas a cabo más eficazmente y a un costo menor por el sector privado. Esto parece ser especialmente verdad en el caso de ENAC y ENPROVIT. De modo general, la Misión Presidencial sugiere que se reexamine las actividades de todas las empresas gubernamentales y que se trasladen sus funciones al sector privado cuando éste esté en capacidad de desempeñarlas, y que se reduzca el tamaño de las empresas gubernamentales o se las elimine.

Poco después de la transmisión del mando, el gobierno del Ingeniero Febres-Cordero reorganizó el Ministerio de Agricultura, suprimiendo la estructura anterior y reemplazandola con cuatro Subsecretarías que dependen del Ministro. Dos de las subsecretarías son para regiones geográficas: la Costa y la Región Insular, y la Sierra y la Región Amazónica. Una tercera subsecretaría es para la comercialización agrícola y las entidades autónomas conexas con amplias funciones para investigación, para realizar investigaciones y la ordenación de los recursos hídricos, etc.

4/Los organismos incluyen:
ENAC - Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización
ENPROVIT - Empresa Nacional de Productos Vitales
ENDES - Empresa Nacional de Semen
EMSEMILLAS - Empresa Nacional de Semillas
IERAC - Instituto Ecuatoriano de la Reforma Agraria y Colonización
INIAP - Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
INERHI - Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
CREA - Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago
CRM - Centro de Rehabilitación de Manabí
INCRAE - Instituto Nacional para la Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana

La cuarta es la subsecretaría de administración. El Decreto Presidencial especifica las funciones de cada subsecretaría pero sin detallar lo que se refiere a la estructura orgánica y al personal. Se pidió específicamente a la Misión Presidencial que incluya la organización del Ministerio de Agricultura en su análisis.

La nueva estructura es muy distinta de la anterior, puesto que es una combinación de lo funcional con lo geográfico. La experiencia sugiere que ninguna estructura determinante garantizará una burocracia que funcione eficientemente. Más bien, creemos que éste es el resultado de una buena dirección y de un personal dedicado.

Aunque la nueva estructura orgánica se orienta a los problemas existentes, si bien hay la posibilidad de que surjan nuevos problemas, es más probable que esto suceda en las subsecretarías geográficas. Es conocido que las dos regiones tienen una antigua rivalidad, casi siempre sana, tanto en los negocios como en otras actividades en general. Existe la posibilidad de que el desarrollo y la ejecución de políticas y programas orientados a cada región sean directamente contradictorios o inútilmente repetitivos o que su combinación no haga el uso más eficiente de los escasos recursos nacionales. Un ejemplo es la diversificación de cultivos; la región de la Costa parece dispuesta a dar mayor importancia a la producción de soya y a su transformación en aceite, harina y para la exportación. Al mismo tiempo, la Sierra y la Región Amazónica parecen estar a favor de la explotación de grandes plantaciones de palma africana y del desarrollo de la capacidad de elaboración, también de aceite, harina y productos para la exportación. El país debe analizar cuidadosamente el desarrollo de los dos.

Creemos que esto hace resaltar la naturaleza esencial de una función coordinadora entre las subsecretarías para asegurar que las políticas nacionales tengan una compatibilidad regional. Sugeriríamos que la unidad de análisis de políticas tratada anteriormente, sea la entidad encargada de esta función.

La Subsecretaría de Comercialización tiene planes para quitar a ENAC y ENPROVIT las funciones que el sector privado puede ejecutar con eficiencia. Sus planes para ampliar y mejorar las funciones de compilación de datos e información básicos responden muy bien a las necesidades, tanto de informar mejor a los productores y a las empresas agroindustriales sobre las condiciones económicas actuales pueden prestar un aporte valiosísimo para la formulación de políticas y planificación de programas bien fundamentados. Pero, el diseño y la ejecución satisfactorios de dicho sistema de información requerirá de una coordinación muy cuidadosa entre todas las subsecretarías del Ministerio. Creemos que esta es otra función apropiada para la Unidad de Análisis de Políticas.

También reconocemos que el gobierno del ingeniero Febres Cordero ha encontrado una enorme burocracia y que el Ministerio de Agricultura no es una excepción. Dada la poca flexibilidad para la reducción de los cargos en el Ministerio de Agricultura, éste deberá encontrar las formas de utilizar en la forma más eficaz al personal existente mientras se permita activamente la reducción de su tamaño.

*****

Así temina nuestro tratamiento de campos específicos del sistema agropecuario y alimentario que examinamos durante nuestras labores. Al concluir, reafirmamos nuestra esperanza de que esta Misión será tan sólo el inicio de un esfuerzo renovado para resolver los problemas que enfrenta la agricultura ecuatoriana. Nos ha complacido que al terminar nuestra Misión, el Presidente Febres-Cordero haya acogido la sugerencia de una comisión conjunta del Ecuador y los Estados Unidos de América para planificar actividades de seguimiento.

Nuestro gobierno y, especialmente la Agencia para el Desarrollo Internacional, están listos a ayudar y a participar plenamente en estas actividades posteriores. Reiteramos que cada uno de los integrantes de esta Misión Presidencial está dispuesto a colaborar en cualquier forma en la que podamos contribuir al mejoramiento de la agricultura y de la oferta de alimentos, en beneficio de todos los ecuatorianos.