

EL SECTOR AGROINDUSTRIAL:
CONSIDERACIONES SOBRE POLITICAS
Y ACCIONES

Rafael Urriola

Nº 7

Agosto de 1987

aportes

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES ILDIS





FUNDACION FRIEDRICH EBERT
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

EL SECTOR AGROINDUSTRIAL:
CONSIDERACIONES SOBRE POLITICAS
Y ACCIONES

Rafael Urriola

Nº 7

Agosto de 1987

La Serie **APORTES** es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, de aparición irregular, numerada correlativamente, destinada a presentar avances de investigación, trabajos de importancia coyuntural o trabajos cortos de significación académica. Sus destinatarios básicos son universitarios, académicos, centros o líderes de opinión y medios de comunicación. El contenido de ellos es responsabilidad exclusiva de los autores.

La cita bibliográfica de esta publicación rogamos hacerla de la siguiente manera: Autor, nombre del trabajo, "APORTES" Nº ..", ILDIS, Ecuador, año.

CONTENIDO

	<u>Página</u>
Presentación	
I. Agroindustria y contexto económico	2
II. El impacto de la agroindustria sobre la estructura agraria	6
III. El contexto externo general y agroindustrial	11
IV. Algunos indicadores relevantes de la actividad agroindustrial	14
V. Algunas proposiciones de acción e investigación	23



PRESENTACION

El sector agroindustrial ha sido explicitamente priorizado por las autoridades gubernamentales que ejercen desde 1984 y se presenta como una de las actividades más importantes en un contexto de crisis. El presente trabajo no pretende ser una evaluación exhaustiva del comportamiento del sector desde esa fecha acá, sino una apreciación dinámica de su importancia y el ensayo de algunos lineamientos básicos de políticas o acciones que tiendan a coadyuvar a su desarrollo.

En consecuencia, en primer lugar, se intentará una contextualización de la agroindustria, en relación al comportamiento general de la economía, para luego entrar en aspectos específicos que identifican al sector, como son el impacto sobre el agro, su relación con el exterior y algunos antecedentes sobre valor agregado e inversiones, etc.

Se ha expresamente omitido un análisis por actividad ya que este trabajo fue realizado muy recientemente por ILDIS-CEPLAES^{1/}. Al respecto, existen pocos estudios específicos posteriores que aporten al tema. Asimismo, la encuesta nacional a la pequeña industria y artesanía que realizó CENAPIA, no está aún a disposición del público por lo que el empleo en la rama sigue siendo derivada de las encuestas nacionales de manufactura del INEC.

Finalmente, se debe destacar que el objetivo central tratado en este documento es la argumentación de proposiciones de acción e investigación, las que aparecen en el último capítulo.

^{1/} R. Urriola, M. Cuvi.- **La agroindustria alimentaria en el Ecuador en los 80.** ILDIS-CEPLAES. Quito, 1986.

I. AGROINDUSTRIA Y CONTEXTO ECONOMICO

Necesariamente, aunque de forma muy breve, hay que reconstruir la dinámica histórica del proceso de industrialización desde principios de la década de los 70. De una parte, porque el enorme flujo de ingresos que provocó el auge petrolero redefinió las expectativas y decisiones de todo el espectro de actores económicos y, de otra porque para analizar la situación de crisis que proyecta la realidad actual, es también necesario disponer de bases de comparación históricas que faciliten dicha argumentación.

Una primera verificación, que se impone del cuadro Nº 1, es que si bien la agroindustria ha aprovechado los efectos generales de crecimiento medidos en la década de los 70, lo ha hecho en menor proporción que otras ramas industriales. Dicho de otro modo, el proceso de industrialización, potenciado en este período, afectó y benefició con mayor fuerza a las ramas que requieren un nivel tecnológico más sofisticado; es decir, maquinaria, material de transporte, químicos, minerales básicos, etc. Desde luego, es imprescindible analizar con mayor detalle la situación presentada.

Por una parte, la diferenciación por períodos aquí presentada obedece a una línea de reflexión que aún está en discusión^{2/}. En términos muy generales, el primer período está marcado por un rápido y sorprendente crecimiento de la producción (13.8% entre 1972-1976) para pasar a un proceso de desaceleración notoria, aunque con tasas exitosas de crecimiento anual entre 1976 y 1981 (6.4%). En fin, en el tercer período se provoca una tasa negativa de expansión identificándose entonces, la situación de crisis en el sector industrial (-0.2% entre 1981-1986). La diferenciación por períodos es relevante, además, porque hay elementos de política económica que se manifiestan directamente. Por ejemplo, la distribución social del ingreso, el rol de las políticas públicas, créditos internos y externos, etc. No corresponde a este trabajo pormenorizar sobre estos antecedentes, aunque serán señalados en los casos pertinentes para el tema central.

2/ Esto corresponde a un estudio en elaboración de los **Efectos de los incentivos a la industrialización** realizado por CEPLAES con el apoyo de IDRC, Canadá.

En cuanto a las características específicas del crecimiento por rama, se comprueba en el periodo 72-76, que sólo la rama de productos alimenticios diversos tiene una tasa de expansión superior a la medida industrial. En el caso de **carnes y pescados elaborados**, el crecimiento es menor, principalmente porque el proceso de extensión de la producción ganadera venía gestándose a gran velocidad desde la década de los 60 y, en estas circunstancias es difícil crear nuevos saltos de gran envergadura. Por el contrario, el sector de elaborados de pescado^{3/} que influyen decisivamente en las tasas positivas -sobre la media industrial- obtenidas en los dos períodos siguientes, aún no había madurado con la fuerza suficiente. Es decir, en esta rama confluye un subsector que agotaba la expansión rápida de los 60 con otro subsector emergente y que tiene mayor relevancia en un plano económico global.

CUADRO N° 1

SECTOR MANUFACTURERO

TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA OFERTA POR PERIODOS

	(%)	72-76	76-81	81-86 ^{4/}
Carne y pescado elaborado	6.3	7.4	3.4	
Cereales y panadería	12.1	3.0	-1.7	
Azúcar	0.8	2.5	-4.1	
Prod. alim. diversos	14.2	5.1	2.7	
Bebidas	12.7	5.5	-2.3	
Tabaco	16.1	1.7	-0.7	
Textiles	12.9	6.3	0.7	
Madera	14.8	8.3	3.1	
Papel e imprentas	9.6	5.2	2.6	
Prod. químicos, plást/caucho	13.1	8.5	3.8	
Minerales básicos	14.4	5.9	-1.2	
Maq. y Mat. de Transp.	21.4 ^{5/}	7.7	-7.2	
Otros			8.6	
Total	13.8	6.4	-0.2	

FUENTES: Cuentas Nacionales. Varios años

3/ Por razones de falta de información desagregada se toma pescado elaborado junto con carnes elaboradas tal como aparece en Cuentas Nacionales, pese a que obviamente, no corresponde a la agroindustria.

4/ Se toma fin de año y comienzos del mismo para medir los períodos.

5/ Hasta 1980 las cuentas **Maquinaria y material de transporte y otras** aparecen en un solo rubro en Cuentas Nacionales.

El sector de cereales y panadería expresa, de una parte, los efectos en los cambios de patrones de consumo de los sectores urbanos. En 1962, el consumo anual de pan por habitante era de 62 libras. En un estudio muy reciente (1986) sobre gastos de familias de trabajadores^{6/}, se estima que el consumo de pan en estos grupos humanos podría llegar a 220 libras anuales por persona. Sin embargo, el tercer período también denota un retroceso en su producción (-1.7%) lo que confirma la idea del estancamiento generalizado de la demanda de los hogares, aún de bienes de consumo cotidiano.

Los llamados productos alimenticios diversos, entre los cuales cabe señalar aceites, grasas comestibles, elaborados de café y cacao, han influido decisivamente en el comportamiento de esta rama. De una parte, por la irrupción de los aceites y mantecas vegetales que reemplazan, especialmente en áreas urbanas, a las mantecas de origen animal. De otra parte, por los incentivos generados desde mediados de los 70 para la exportación de elaborados de café y cacao en lugar de las tradicionales exportaciones en grano. Por ejemplo, en 1975 se exportaron 71 millones de dólares de cacao elaborado mientras que en 1985 se llegó a 216 millones de dólares. En fin, bebidas y tabaco sigue la tendencia general de la industria en todos los períodos.

De estas líneas se desprende una primera conclusión a lo ocurrido con la agroindustria: pese a la importante tasa de crecimiento que se observa a nivel general del sector manufacturero, la agroindustria, donde se encuentran las empresas más antiguas, no sobrepasa los promedios globales de la manufactura.

Por otra parte, se observa también que la agroindustria en su conjunto no es más capaz que las otras ramas manufactureras para superar la crisis por la que atraviesa el país desde 1981-1982. De hecho, entre 1981 y 1985 ella expresa una tasa negativa de crecimiento (-7.8%) sólo superada en el sector manufacturero por los minerales no metálicos que alcanzó a -14.2%.

6/ Mariana Naranjo.- Situación de la estructura de gastos de las familias obreras en Quito en 1986. Tesis-Universidad Central. 1987.

Sin embargo, el PIB crece a 11.8% anual entre 1972 y 1976; a 5.5% entre 1976 y 1981 y a 1.5% entre 1981 y 1986. Es decir, la industria en general crece más rápido en los dos primeros períodos pero, así mismo, su caída en la última fase es más profunda que en la etapa anterior al comparar manu-factura y producto nacional.

En cambio, el sector agropecuario presenta tasas anuales de crecimiento de 3.8%, 2.6% y 0.04% respectivamente, en los dos períodos señalados. En este sentido, entonces, cabe preguntarse si las políticas de fomento industrial y los recursos asignados a este sector, incluyendo la agroindustria, no fueron causantes básicos del deterioro del sector agropecuario, provocando distorsiones graves en el esquema de desarrollo propuesto. A esto nos referi-remos en el capítulo siguiente.

II. EL IMPACTO DE LA AGROINDUSTRIA SOBRE LA ESTRUCTURA AGRARIA

Es muy claro el proceso de transformación de la estructura agraria ocurrido después de los 70. Por una parte, los productos agrícolas empleados en elaboraciones agroindustriales han aumentado la superficie cultivada en 11.4% entre 1970 y 1985, llegando a ocupar cerca de 300.000 ha, es decir el 17% del total de la superficie agrícola de ese año. Ahora bien, si se considera cacao, café y té que está ligado a empresas agroindustriales o de exportación, encontramos que estos productos explican el 41% de las tierras cultivadas a nivel nacional. Cabe anotar que en 1970 los productos específicamente agroindustriales sólo ocupaban el 1.7% de la superficie territorial cultivada. Es entonces, evidente que la agroindustria ha tenido un impacto decisivo en la producción agrícola, pero además esto se concreta en tres cultivos principales: maíz duro (170.000 ha), palma africana (34.200 ha) y soya (35.000 ha) que, por sí solos, están representando el 14% de la superficie nacional cultivada^{7/}.

En estos cultivos se observa una dinámica muy especial de desarrollo en que los vínculos con las tecnologías experimentadas en países desarrollados son evidentes y permanentes.

En el caso de la palma el proceso de implantación comienza con una insuficiente oferta de aceites que permitió y motivó la creación de políticas públicas de fomento a esta industria. A principio de los 70, surge un sector productor heterogéneo conformado por propietarios de fincas grandes, medianas y pequeñas. Algunos de ellos se fueron fusionando con las empresas aceiteras. Finalmente, conforman la Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Africana (ANCUPA) en la que intervienen intereses económicos vinculados con la banca, la industria y otras actividades de gran dinamismo. Ello ha ligado a los productores con los proveedores internacionales de tecnología. De hecho, las dos grandes empresas del Oriente -Palmera del Ecuador y Palmoriente- que recibieron 20.000 ha para la explotación de palma en la Amazonía

7/ MAG.- Estimación de la Superficie cosechada y de la producción agrícola del Ecuador. Quito. MAG, varios años.

están asociadas con capitales extranjeros. En la primera, se trata de capitales colombianos y en la segunda hay capitales franceses. Cabe anotar que Francia, a través del IRHO (Institut de Recherches pour les Huiles et les Oleagineux) es pionera en la investigación sobre palma, habiendo proporcionado la variedad Tenera, la de mayor utilización comercial en la actualidad^{8/}.

El caso del maíz duro, también aparece vinculado a transformaciones tecnológicas de importancia. Por una parte, el aumento de la producción incitado por la creciente demanda de la industria de alimentos balanceados ha creado una diferenciación creciente en cuanto a las tecnologías empleadas. Si bien, la producción a nivel nacional, se ha más que duplicado, es en la zona del triángulo Quevedo-Quinindé-Santo Domingo, donde se ha producido el salto más espectacular ya que las 57.000 ha que se cultivan actualmente, el 50% se incorporan entre 1980 y 1982. El 44% de las extensiones cultivadas con maíz en esa zona corresponde a unidades productivas altamente tecnificadas^{9/}. En estas unidades normalmente se obtiene rendimientos de alrededor de 3.000 kg/ha, mientras que el promedio de rendimiento de la producción de la Costa es de 1951 kg/ha y en la Sierra es, también en 1985, de 1088 kg/ha.

Esta producción de tipo empresarial encuentra su máxima expresión en la provincia de Los Ríos donde, justamente, funciona la Asociación de Productores de Ciclo Corto (APROCICO) que tiene una alta mecanización; emplea a menudo híbridos importados de las variedades Pionner o Delsalb y son intensivas en uso de agroquímicos. Paralelamente, estos cultivos de ciclo corto se prestan para la rotación con soya. En efecto, en Los Ríos, en la misma zona que se produce maíz duro se siembra el 99.6% de la producción nacional de soya^{10/}.

No se trata de un experimento novedoso. Ya en 1928, en Estados Unidos se inició esta operación que mezclaba maíz y soya para la constitución

8/ L. Carrión, M. Cuvi.- **La palma africana en el Ecuador: Tecnología y Expansión empresarial.** FLACSO, Quito 1985.

9/ M. Cuvi, R. Urriola.- **Oleaginosas, cereales y agroindustria en el Ecuador.** ORSTOM-CEPEHIG 1985 (mimeo).

10/ MAG.- Op. cit.

de alimento balanceado. Este último cultivo aprovecha además los fertilizantes residuales que quedan en los suelos sembrados con cereales. Entonces, la irrupción de soya y maíz, así como el sorgo, que empieza a aparecer en la presente década, obedece a una estrategia intercionalizada que supone: la producción local, la fabricación de alimentos balanceados y, ligado a eso, la venta de un paquete tecnológico (semillas, agroquímicos, maquinarias) desarrollados en otras partes del mundo^{11/}.

Cabe notar que el sorgo, que reemplaza al maíz duro en la fórmula de alimentos balanceados, y que tiene rendimientos muy superiores (3028 kg/ha y 1680 kg/ha respectivamente en 1985), es ya un fenómeno destacable que ocupa 8611 ha en la producción. En efecto, su facilidad para rotar con arroz explica las 4702 ha en la provincia del Guayas. También en la rotación con soya es eficiente, lo que se muestra por la producción en Los Ríos (3909 ha). Es probable, como ha sucedido en otros países (Brasil, México, etc.), que en los próximos años se asista a un descenso de la producción de maíz en beneficio de la de sorgo que tiene mayores rendimientos desde el punto de vista de la agroindustria.

De estos comentarios se verifica que la agroindustria tiene un rol significativo en las transformaciones agrarias. Ciertamente, ella ha incitado a un tipo de explotación empresarial, con introducción rápida de tecnologías y en un contexto de inversiones que superan ampliamente la capacidad de las pequeñas unidades. Por otra parte, este tipo de producción en unidades de 200 ha en promedio genera una mayor capacidad de organización y defensa de intereses económicos y políticos por parte de los productores agrícolas. En alguna medida, son los intentos más concretos de la conformación de una suerte de burguesía agraria -quizás tipo farmer- y que encuentran sólo algún correlato en los procesos de modernización que experimentaron algunas haciendas lecheras de la Sierra.

Ahora bien, estos procesos de modernización traen consigo efectos secundarios de intensificación de la heterogeneidad de las unidades agrícolas, de desarticulación de equilibrios regionales y de variaciones en la estructura del empleo.

11/ L. Carrión, M. Cuvi, Op. cit.

En primer lugar, la heterogeneidad proviene de los diferenciales de productividad que se observa entre pequeñas y grandes unidades. En general, la productividad media de las fincas mayores de 20 ha es un promedio 50% mayor a la de las fincas de menos de 5 ha^{12/}. Como se ha dicho, la agroindustria privilegia el funcionamiento en grandes unidades que aparecen con capacidad de mantener la rentabilidad media del capital comprometido.

Por otra parte, ante la inexistencia de políticas públicas eficaces de desarrollo regional, se verifica que los sectores dinámicos del agro están dependiendo de las decisiones de la agroindustria, lo que ha sido, por ejemplo, un factor decisivo en la modernización agrícola de Los Ríos. En cambio, otras regiones no atendidas por la pujante demanda industrial se desenvuelven en un contexto crítico de insuficiencia de alternativas productivas.

En fin, descontando la ganadería que también está vinculada a la agroindustria, los cultivos mencionados como básicos para ella, no aparecen como los menos intensivos en uso de mano de obra. En efecto, la arveja, fréjol, maíz suave, trigo, plátano, melloco, etc. son cultivos que requieren menos de 60 jornales/anuales/ha, mientras que la palma requiere 88 jornales al año, y el maíz duro alrededor de 56 jornales por ciclo, debiéndose tomar en consideración que se podría hacer hasta tres cultivos por año^{13/}.

En el caso del maíz, la diferencia en cuanto a uso de mano de obra entre cultivos tecnificados y tradicionales es menor. Los cultivos tradicionales usan 51 jornales en promedio mientras que las semitecnificadas usan 54 jornales en promedio, salvo en el caso específico de uso de cosechadoras que disminuyen la necesidad de mano de obra. Si se toma el caso

12/ Commander S. y Peeck P.- Oil exports, agrarian change and the rural labor process. The ecuadorian Sierra in the 1970's en World Development. Vol 14. Nº 1. Londres, 1986.

13/ Urriola R.- Los efectos del crecimiento de la agroindustria sobre el empleo agrícola. Ponencia presentada al Seminario Políticas agrarias y empleo en América Latina. Quito. IIE-ILDIS, 1986.

del tomate, insumo importante en la elaboración de conservas, el promedio de uso de mano de obra en cultivos tecnificados es de 335 jornales/ha mientras que en el cultivo semitecnificado es de 206 jornales/ha^{14/}.

Ciertamente, los rendimientos son muy superiores en el primer caso, pero lo que interesa para este estudio es que la agroindustria no ha sido un factor importante en la baja del uso de mano de obra agrícola y, por el contrario, ha intensificado el empleo aunque -valga la insistencia- la expansión de la ganadería ha tenido, sin duda, efectos contrarios.

14/ BNF.- Costos directos de producción agrícola. BNF. Quito, 1985.

III. EL CONTEXTO EXTERNO GENERAL Y AGROINDUSTRIAL

En los inicios de la década pasada se cifraron grandes esperanzas en torno a la capacidad del sector manufacturero para mejorar su propia balanza comercial externa. La agroindustria, específicamente, tenía potencialidades mayores en cuanto a la eficiencia para avanzar en este sentido.

El sector agroindustrial mantiene una balanza comercial favorable en términos de intercambio de productos finales, es decir, se exportan en valores más bienes agroindustriales que los que se importan. Sin embargo, esta consideración para ser pertinente en un sentido más amplio debe incluir la demanda de equipos, maquinaria e insumos de la agroindustria que requieren importarse. Ciertamente, el hecho de que el proceso sustitutivo no se haya producido en la industria de maquinaria y similares no es culpa de la agroindustria pero, es en esta perspectiva que se puede visualizar el impacto general frente al contexto externo. Sin embargo, de acuerdo a las cifras que entregan las mismas cuentas nacionales, el sector agroindustrial uniendo el volumen de demanda de químicos, minerales básicos, maquinaria y transporte sólo cubre el 2% en promedio de la oferta de estas ramas a lo largo de todo el periodo. Lo que es importante destacar es que, hasta 1974, la demanda de bienes de estas ramas oscilaba en 500 millones de sures constantes de 1975 para saltar a cerca de 1200 millones en 1980 y mantener una tendencia similar en los años siguientes. El componente importado de la oferta de las ramas de químicos, metales, maquinaria y transporte es de cerca de 30%, es decir, en una aproximación suficiente, la agroindustria aún tendría una balanza comercial favorable si se adicionan 400 millones de sures como resultado de su demanda de maquinaria importada.

CUADRO N° 2

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES ANUALES PROMEDIO POR PERIODOS

DE LA AGROINDUSTRIA

(Millones de sures de 1975)

	Importaciones (M)	% (M/M total manufact.)	Exportaciones	X/X tot.manf.
1971-1976	1050	4.9	3752	84.7
1977-1981	1490	4.4	5919	72.8
1982-1985	1292	5.0	7462	90.6

FUENTE: BCE. Cuentas Nacionales. Varios años.

En consecuencia, en términos de importaciones directas, pese al proceso experimentado no se ha mejorado la balanza comercial directa. En el caso de las exportaciones, la disminución del segundo periodo como proporción del total exportado por la manufactura se debe principalmente a la apertura de los mercados de los países andinos que permitió colocar productos de la madera y electrodomésticos. El cierre de esos mercados luego de la crisis volvió a colocar en un sitio prioritario a la agroindustria en lo que ha influido fundamentalmente el rol de los elaborados de cacao y café que han mantenido los mercados anteriores.

Tomando en consideración otra fuente del mismo Banco Central^{15/}, esta vez calculadas las exportaciones, elaborados de café correspondían al

15/ BCE.- Información estadística mensual N° 1602. Mayo de 1987.- Cabe notar que las mediciones en sures (Cuentas Nacionales) y en dólares (Información estadística y Boletines Anuarios) de las exportaciones, ambas publicaciones oficiales del Banco Central, no guardan relación entre si. Por ejemplo, en las Cuentas Nacionales se observa 8799 millones de sures exportados en 1981 y 8835 millones en 1985, es decir, una cifra sensiblemente similar para el total de exportaciones manufacturadas exceptuando derivados de petróleo. En cambio, medida en dólares, se observan 338 millones de dólares en 1981 y 237 millones en 1985. Es decir mientras la relación en sures es de 99% la de dólares de 143%. Por esta razón, es bastante peligroso trabajar en valores absolutos. Muy probablemente, en esta situación está influyendo el tipo de cambio oficial calculado para exportadores.

3.2% de las exportaciones de bienes industrializados excluyendo los derivados del petróleo; los elaborados de cacao (42.8%); harina de pescado (7.7%). Es decir, la proporción de bienes agroindustriales con respecto al total exportado por la manufactura sería de 78.7% para los elaborados de café; 32.5% para los subproductos del cacao; 20.7% para la harina de pescado; 9.8% para otros productos del mar y 2.8% para azúcar. Este subtotal agroindustrial alcanza, entonces, en 1986 al 78% de lo exportado por la manufactura en el año.

IV. ALGUNOS INDICADORES RELEVANTES DE LA ACTIVIDAD AGROINDUSTRIAL

A. AGROINDUSTRIA Y MANUFACTURA

La situación general de la agroindustria puede describirse a partir de los datos entregados por INEC para establecimientos de al menos 10 personas, en 1983. En efecto, la agroindustria con respecto al total manufacturero nacional representa el 26% del total de establecimientos (340); el 30% del personal ocupado (28651); el 31% de las remuneraciones pagadas a los trabajadores (6859 millones de sures); el 40% de la producción total manufacturera (63249 millones de sures); el 41% de la demanda de insumos intermedios del total industrial (41101 millones de sures); el 38% del valor agregado de la rama (22148 millones de sures) y aporta el 28% de la formación bruta de capital fijo (5213 millones)^{16/}.

No cabe la menor duda que los efectos directos e indirectos del sector son de trascendental importancia para la manufactura y para la economía en su conjunto. En una observación rápida de los datos entregados se puede verificar que la proporción del número de establecimientos es bastante menor a la de la producción, lo que puede ser aceptado como un indicador de mayor concentración en el sector. La relación de remuneraciones a valor agregado, que desfavorece a la primera permitiría también plantear una tendencia concentradora del ingreso en favor de las utilidades. En fin, el menor nivel de formación bruta de capital fijo con respecto a la producción de la rama indica una menor intensidad de capital, es decir, la relación $K/Q^{17/}$ es menor que en otros sectores de la manufactura, aunque, bien puede ser un resultado de un mayor uso de capacidad instalada ociosa correspondiente a inversión de períodos anteriores.

Antes de entrar en un análisis desagregado por rama parece importante efectuar una comparación con la situación de estas mismas ramas en

16/ INEC.- Encuesta anual de manufactura y minería. INEC, Quito, 1983.

17/ K = capital fijo y Q = Producción.

1979. Considerando en este caso también sólo los establecimientos con al menos 10 personas, encontramos que el 27% de ellos pertenece a la agroindustria, así como el 35% del personal ocupado. El sector paga el 33% de las remuneraciones totales de la manufactura y aporta el 47% de la producción. Así también, en cuanto al valor agregado, su aporte es de 36% y, en las nuevas inversiones o formación bruta de capital fijo alcanzó -siempre en 1979- al 44% del sector manufacturero^{18/}.

En la perspectiva de la dinámica general de la agroindustria en los últimos años, se puede observar que su importancia en el sector manufacturero decrece en cuanto a valores totales de la producción y muy significativamente en cuanto a inversiones, lo que reafirma la situación de crisis que se comentaba en páginas anteriores. En la medida que se está discutiendo sobre proporciones, la baja en estos dos aspectos en el decenio actual aparece como más profunda que en el conjunto del sector manufacturero. Sin embargo, la disminución en cuanto a valor agregado y remuneraciones es más leve, lo que pareciera indicar una mayor posibilidad de este sector para utilizar capacidad ociosa y mantener el ritmo de alza de precios incluso por sobre otros bienes manufacturados.

Por otra parte, mientras en la manufactura en general, salvo elaborados de petróleo, la participación de las utilidades es de 7.9% del total de remuneraciones, en la agroindustria es de 9.1% y se destaca la rama de fabricación de aceites y grasas vegetales y animales en que esta proporción llega a 18.8%, seguido de alimentos balanceados que llega a 13.6%.

En cuanto a producción, el mayor aporte proviene de las industrias de elaboración de pescado y otros productos marinos con 20% de la producción de alimentos (sin contar bebidas y tabaco); los aceites y grasas con 17% y la molinería con 16%. En cambio, se nota la escasa importancia de productos lácteos (3.7%) que refleja el carácter artesanal de esta actividad. Así mismo, la industria de conservas, de muy poca diversidad hasta el momento, no alcanza siquiera el 1% del valor de la producción industrial. (Cuadros 3 y 4).

^{18/} INEC.- Encuesta anual de manufactura y minería. INEC, Quito, 1979.

CUADRO N° 3 VALOR AGREGADO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES - PROPORCIÓN SOBRE EL PIB DE CADA RAMA

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
9. Carne y Pesc. elaborado.	1561 23.4	2037 26.3	2570 27.5	3012 27.4	3704 28.7	5177 30.2	6213 30.1	6927 26.3	10978 26.4	12501 22.0	18358 22.3
10. Cereales y pa- nadería	1039 17.7	1218 19.3	1498 23.2	1729 26.2	1874 25.4	2252 25.8	3036 27.5	4120 31.8	8144 32.9	12850 33.0	17431 34.2
11. Azúcar	1021 57.8	1126 58.0	1095 54.9	1375 57.0	1583 58.4	2618 67.0	2614 63.8	2482 60.9	4574 15.9	9894 74.6	12895 73.8
12. Prod. Al. Div.	2043 28.5	3859 30.3	6352 34.6	7671 38.3	9148 39.3	7681 36.9	7468 35.1	9995 39.3	16593 42.7	26925 40.8	40250 41.0
13. Bebidas	1755 57.3	2036 56.5	2404 55.3	3210 59.8	4080 60.6	4646 60.0	5316 59.6	6543 61.1	9070 57.6	12615 53.9	15176 53.2
14. Tabaco elabo- rado	264 47.4	455 42.2	476 38.3	859 52.1	1573 66.0	1583 64.2	1837 65.0	2568 66.4	3868 71.4	6877 72.1	5843 67.0

Fuente: BEC. Cuentas Nacionales. Varios años

CUADRO N° 4

PROPORCIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE LOS EMPLEADOS SOBRE EL VALOR AGREGADO BRUTO POR RAMAS
(1975 - 1985)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
9. Carne y Pesc. elaborado	13.70	12.40	10.90	9.90	9.50	9.00	8.70	9.20	6.80	5.10	3.70
10. Cereales y panadería	25.80	26.10	24.50	25.60	26.70	29.40	25.20	21.20	11.60	8.30	6.90
11. Azúcar	37.20	37.40	42.60	35.00	34.30	27.50	31.90	36.90	17.20	11.40	9.40
12. Prod. Al. Div.	15.90	9.90	10.50	11.00	10.40	16.40	19.50	15.20	11.80	7.10	5.10
13. Bebidas	14.40	13.00	15.70	13.20	13.00	16.50	16.70	15.30	12.00	8.80	8.10
14. Tabaco elaborado	13.20	11.20	15.10	13.20	9.90	12.80	11.10	9.20	6.70	5.10	4.60

B. AGROINDUSTRIA: VALOR AGREGADO, INVERSIÓN Y CAPACIDAD UTILIZADA

Las series de comportamiento del valor agregado en la agroindustria son elecuentes, especialmente en cuanto a la neta disminución de la participación de las remuneraciones de los trabajadores en este rubro. (Cuadro Nº 4).

La subrama de carnes y pesacado elaborado, con un bajo porcentaje de valor agregado sobre el valor total del producto, llega a un punto máximo (30.2%) en los años 1980-1981, justamente en los momentos que se decreta el alza salarial más importante del periodo, pero luego, tiende a disminuir, incluso por debajo de los promedios históricos del último lustro de los 70.

En cereales y panadería, en cambio, se mantiene una tendencia creciente en la participación del valor agregado. Así mismo, en azúcar y otros productos alimenticios se mantiene esta tendencia creciente. En cambio, en elaboración de bebidas, luego de un aumento constante del valor agregado en relación al producto total, hasta 1982, se muestra una baja en los últimos años, lo que se asemeja con la situación de carnes y pescado elaborados. En fin, en tabacos, el salto de la proporción del valor agregado se consolida a partir de 1982.

Lo que se quiere mostrar en estas líneas es que, en términos generales, ha habido una tendencia a aumentar el valor agregado en las subramas de la agroindustria, pero ello ha recaído directamente en un aumento de las utilidades en desmedro de las remuneraciones generales de los trabajadores. En general, la participación de las remuneraciones aumenta en 1980-1981 con respecto a 1975 -exceptuando carnes y pescado elaborado y azúcar- pero luego se produce un descenso sistemático de los ingresos de la fuerza de trabajo. Ciertamente, ello obedece por una parte, al menor uso de la mano de obra como producto de la disminución general de las actividades, pero, mientras el valor agregado en general, disminuiría en términos reales en -2%, las remuneraciones lo hacían en alrededor de -65%.

Un aspecto relevante contenido en el Diagnóstico Agroindustrial publicado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, comparado 1975 y 1984, lo representa la estructura de los costos en la manufactura agroindustrial. En 1975 las materias primas significaban el 58% de estos costos; la mano de obra directa 16% y los gastos generales de fabricación 26%. En cambio, en 1984, la estructura de costos es de 50% para materias primas; 7% para mano de obra y 43% para gastos de fabricación.

Esta situación manifiesta, por una parte, el deterioro de la participación de los ingresos de los trabajadores en la distribución del producto y, por otra, el encarecimiento, muy ligado a las alzas de los tipos de cambio, de los costos de amortización y financieros que se contabilizan en los gastos generales de fabricación.

Sin embargo, según la misma fuente, las utilidades brutas, medidas como proporción sobre los costos de producción, pasan de 11.7% a 30.3% entre 1975 y 1984.

La crisis que se configura a partir de 1981-1982 ha implicado decisiones particulares de los empresarios agroindustriales. Por una parte, una reducción significativa de las inversiones que ha permitido mantener constante o aún aumentar la proporción del valor agregado en la producción y, luego, un aumento de la proporción de las utilidades lo que está confirmando una decisión para enfrentar una coyuntura inestable en cuanto a precios, especialmente de la divisa. También está influyendo en esta estrategia, el aumento generalizado de las tasas de intereses, lo que lleva también a intensificar el uso de fondos propios. Si bien, no hay datos relevantes con respecto a aumentos en la productividad, se supone, por la ausencia de inversiones significativas, que hay una tendencia a mejorar el uso de la capacidad instalada.

En efecto, mientras el crecimiento anual de demanda de bienes considerado como de capital durante el decenio pasado alcanza a un 9%, en los años transcurridos del 80 se reduce a un modesto 0.9%.

CUADRO N° 5

DEMANDA DE QUIMICOS, MINERALES, MAQUINARIA Y EQUIPO DE TRANSPORTE
POR LAS SUBRAMAS AGROINDUSTRIALES^{19/}

(Millones de suces de 1975)

	A	(B)
1971	495	2.0
1972	485	1.9
1973	560	2.0
1974	633	1.6
1975	771	1.6
1976	908	2.0
1977	994	1.8
1978	1054	3.1
1979	1126	2.2
1980	1197	1.7
1981	1218	1.9
1982	1249	2.0
1983	1180	2.5
1984	1223	2.2
1985	1262	2.2

FUENTE: BCE.- Encuestas Nacionales, varios años

Así mismo, en cuanto a uso de capacidad instalada, se puede verificar en el cuadro siguiente que la tendencia es de un mayor uso de ella, más bien por la escasez de reposición que por aumento en la demanda que, como se dijo, ha disminuido en estos últimos años.

CUADRO N° 6

PORCENTAJE DE UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA
SEPTIEMBRE DE CADA AÑO*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
AGROINDUSTRIA (Salvo bebidas y tabaco)	69.5	53.1	70.6	65.0	66.4	68.0	75.3
TOTAL MANUFACTURERO	76.0	69.2	70.9	66.1	69.2	73.0	72.3

FUENTE: BCE-CONADE.- Programa de Encuestas de Coyuntura. Varios números

Por otra parte, entre las publicaciones oficiales más recientes sobre la agroindustria se encuentra el Diagnóstico Agroindustrial del Ecuador publicado por el Ministerio de Agricultura en 1986 y que corresponde a una pequeña encuesta (76 empresas) realizada en 1984. Lamentablemente, no hay una explicación muestral que permita inferir conclusiones válidas para el sector ya que sólo se trata de empresas de la Sierra y Región Amazonica.

En el estudio se estima que hay un marcado nivel de capacidad ociosa en la agroindustria (49%), siendo más alarmante en la rama de lácteos, extracción de aceites y alimentos balanceados con promedios cercanos al 70% de capacidad ociosa. En cambio, azúcar, bebidas no alcohólicas y tabacos oscilan en 30% de capacidad instalada sin uso. Lamentablemente no hay indicadores que justifiquen de manera más exacta esta estimación^{20/}. Sería necesario analizar días laborables/año, turnos, etc.

En cuanto a turnos se constató que el 56% de las empresas laboran en un solo turno diario; 32% en dos turnos y 12% en tres turnos. Entre éstas se destaca panaderías, pastelería y azúcar.

* Se tomó septiembre por ser el último dato disponible para 1986. Obviamente, estos datos pueden diferir al calcular promedios anuales.

20/ Para una mayor discusión al respecto, ver Fabio Villalobos. La Industrialización Ecuatoriana 1976-1983. FLACSO-CIDAP. Quito. 1986

Los problemas que afectan mayoritariamente a la escasa producción son la falta de materia prima y su abastecimiento oportuno. También se manifestó como dificultad la escasez de infraestructura y maquinaria y, en menor medida, la falta de capital operativo y problemas de mercado.

En definitiva el gran problema que está creando esta estrategia es que tiende a restringir la demanda global de la sociedad y, ante la ausencia de nuevos mercados externos, entra en una dinámica altamente concentradora de los ingresos lo que presupone una situación recesiva creciente si no hay elementos exógenos que transformen estas tendencias.

V. ALGUNAS PROPOSICIONES DE ACCION E INVESTIGACION

Esta breve descripción de la situación agroindustrial, concita diversas líneas de acción en las que la intervención del Estado y de agencias públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, podrían aportar a orientar el desarrollo del sector.

Sin embargo, el desarrollo agroindustrial no puede ser considerado aisladamente del contexto socio-económico global, de los efectos que provoca sobre variables de tanta importancia como estructura productiva -especialmente agraria- empleo, producción y satisfacción de necesidades básicas. En consecuencia, es necesario elaborar un plan de desarrollo agroindustrial que evite los efectos nocivos sobre sectores agrarios desplazados por los cultivos -insumos de la agroindustria; que limite la tendencia secular a la concentración de los ingresos; que promueva transferencias hacia los sectores agrícolas productores de bienes de consumo popular; que reduzca los precios de bienes agroindustriales a fin de permitir su creciente consumo interno; que aporte a un fondo de recursos donde los sectores agroindustriales exportadores financien en parte las necesidades técnicas y financieras de los productores de bienes básicos y, que condicione la ayuda estatal al logro de objetivos coherentes de desarrollo.

De no existir estas políticas, el desarrollo agroindustrial tenderá a polarizar aún más las contradicciones sociales y económicas en el país y las ventajas aparentes de un programa de desarrollo en este sector serán acaparadas por las poquísimas empresas que puedan cuasi-monopolizar el mercado, tanto interno como de exportación.

Por cierto que, en un segundo orden de ideas, es necesario un amplio apoyo técnico, organizativo y crediticio, que permita mejorar la productividad y emplear más intensivamente la capacidad instalada de la agroindustria. En este sentido la participación de entidades con experiencia y conocimiento de tecnologías que se adapten y respondan a las particularidades de la estructura socio-económica ecuatoriana, puede ser altamente positivo en el logro de los objetivos generales de desarrollo. Cualquiera que fueren las dificultades presentes a

la integración regional sigue siendo un objetivo que merece recibir esfuerzos. El Ecuador podría redefinir políticas en un sentido más pragmático, ya sea constituyendo comisiones técnicas de investigación sobre productos en áreas ecológicas similares de países vecinos -vg. la Amazonía- ya sea integrando empresas en que las economías de escala sean atractivas, o bien, buscando especialización en la perspectiva de fomentar el intercambio regional.

En el aspecto técnico se han verificado algunas deficiencias fundamentales^{21/}.

Por ejemplo, existen diferencias en los sistemas de cultivos que se reflejan en distintos niveles de rendimientos, diferencias en la calidad y desigualdad en los costos de producción y utilidades.

Esta situación es claramente desfavorable en las producciones de "economías campesinas" las que producen bienes incluidos en la canasta básica popular (Chiriboga 1984). En cambio, ciertos productos usados como insumos de la agroindustria (palma, soya, maíz duro, etc.) han mostrado, desde principios de la década de los 70, incrementos en la producción y productividad. Por ejemplo mientras a fines de la década del 60 los rendimientos promedios nacionales en aceite crudo de palma africana eran de 1.5 TM/hectárea, actualmente las plantaciones recientemente establecidas en la Amazonía ecuatoriana se estima obtienen rendimientos promedios de 6 TM/hectárea, que son equiparables a los de Malasia (Carrión, Cuvi, 1984). Sin embargo, hay que hacer una distinción entre explotaciones grandes y vinculadas a empresas internacionales ofrecientes de tecnología y con mayor solvencia económica y, aquellas -a menudo de menor tamaño- que dependen del Estado para el financiamiento y la asistencia técnica, lo cual es al menos insuficiente en la situación actual.

21/ Ver CENDES-ILDIS, **Diagnóstico de la Agroindustria Ecuatoriana**, Quito. CENDES-ILDIS, 1982.

El ejemplo más claro de insuficiencia lo muestra FODERUMA que en 7 años (entre 1978 y 1984) sólo ha podido atender a cerca de 63 mil familias, lo que ha favorecido apenas 48 mil hectáreas de cultivos -menos de 1 ha por familia- y en total, a lo largo del período se ha ayudado a la compra de 13696 cabezas de ganado^{22/}. Obviamente, estas cifras son elocuentes en cuanto a la pobrísima cobertura de los programas estatales para los grupos de menores recursos. La brecha productiva no se resuelve tampoco a través de capacitación o introducción de tecnologías apropiadas. En efecto, estos rubros ocupan el 3.3% de los fondos asignados. En resumen la insuficiencia de apoyo a las pequeñas unidades campesinas imposibilita su integración real al sector dinámico de la agricultura y, consecuentemente, descarta la posibilidad de vinculación con actividades agroindustriales.

Ahora bien, no se trata de incorporar a todo el sector agrícola a la producción de insumos agroindustriales. Por el contrario, se está visualizando una creciente deficiencia de la producción de bienes básicos (Ecuador Debate 1985; ILDIS 1987). Sin embargo, esta especialización en que las **economías campesinas** sostienen el consumo tradicional y las unidades de tipo capitalista sirven la demanda de la agroindustria se ha convertido en el punto de partida de las principales distorsiones a un equilibrio de sector. Ello ha repercutido sobre la estructura de precios, la asignación de recursos y, finalmente, sobre la distribución de los ingresos en el área rural. En consecuencia, las políticas de fomento a la agroindustria, en el caso específico de los insumos agrícolas, no pueden hacerse a costa de la producción de bienes básicos sino en una perspectiva de complementación y de planificación en la distribución nacional y regional de recursos, tierras y productos.

Otro ejemplo, en el banano, las fincas que no incorporan el paquete tecnológico estipulado por las cuatro grandes transnacionales que controlan el mercado mundial (Standard, United Brands, del Monte y Noboa) no logran obtener un banano de primera calidad (Cuchi, Carrión, 1984) y, por lo tanto, quedan definitivamente marginadas del mercado

22/ (FODERUMA).- Memoria 1978-1984. BCE. Quito, 1984.

externo. En cuanto a utilidades por hectárea de soya, en las explotaciones tecnificadas, superiores a 50 hectáreas, se obtiene 50% más de ganancias que en las unidades semitecnificadas (MAG, 1982). Así mismo, los rendimientos de tomate son muy superiores en las unidades con mayor tecnificación (BNF, 1985).

De la misma manera, en zonas ecológicamente aptas para ciertos cultivos se detectan graves falencias de infraestructura vial y en el servicio de aguas.

Los estudios climáticos y ecológicos para la explotación de palma africana (1976) indicaban una gran aptitud de la Región Amazónica. Sin embargo la escasa presencia estatal obligó a los propios empresarios a complementar ciertos servicios con fondos propios. A modo de compensación, el Estado concedió gratuitamente por un plazo no especificado -aunque dada la naturaleza del cultivo éste no puede ser menor de 20 años- las tierras más aptas de la región y que estaban previstas para colonos dedicados a cultivos de consumo interno popular. El número de hectáreas entregadas en concesión fue de 20000 (Carrión, Cuvi 1984).

El problema más grave es que estos estudios están circunscritos a un mínimo de productos y áreas. Las decisiones productivas, en la mayor parte de los casos, obedece a tradiciones o instituciones. Ello es particularmente grave en la Amazonía. Por ejemplo, en Pastaza la falta de adecuación de pastos, razas bovinas y manejo del hato hace inefficiente y poco rentable la producción incluso en unidades que, en promedio, superan las 50 ha. Pese a ello no existen alternativas ni estudios para orientar formas productivas más satisfactorias, creándose, en la actualidad, un serio problema de despoblamiento de las zonas rurales. Sin embargo, en esa región fue importante la superficie sembrada con té incluyendo la presencia de las dos empresas tealeras del país^{23/}.

Esta irracionalidad cubierta por la ausencia de planificación y la falta de políticas regionales se ve reforzada por la deficiencia en los sistemas de transporte y almacenamiento de productos primarios lo que

23/ Consejo Provincial Pastaza.- Diagnóstico del Plan de Desarrollo Provincial. Pastaza 1986 (mimeo).

aumenta el margen de deterioro de los productos y consecuentemente los costos de producción.

Así mismo, continúa siendo un problema grave el excesivo número de intermediarios en los procesos de comercialización agrícola. Por ejemplo, en estudios al respecto en el Noroccidente de Pichincha, se comprobó que para cada producto hay entre dos y cinco intermediarios haciendo que los costos de venta aumenten hasta en 300% para el consumidor (Consulplan 1984).

Por otra parte, de acuerdo a estudios preliminares de evaluación de proyectos DRI (IICA, 1984) y otros trabajos, por ejemplo, sobre Tungurahua (CEPLAES, 1986) se ha verificado que la irrigación constituye un aspecto fundamental -sino el único exitoso- en cuanto a mejorar la capacidad productiva de zonas deprimidas. Si a este tipo de obras se agregan otros mecanismos de apoyo que mejoren productividad y canales de comercialización se puede esperar resultados positivos.

También se ha señalado que la investigación en mejoramiento genético es escasa y está reducida a la actividad del INIAP (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria) organismo estatal que atraviesa una fuerte crisis presupuestaria.

En el caso del banano, de los 500 millones de sures destinados a investigación y asistencia técnica, comercialización e industrialización (Programa del Banano, 1984) apenas el 1% se invierte en investigación.

En fin, en el plano netamente industrial es necesario definir el marco general de las políticas de incentivos a la industria en general y a la agroindustria en particular.

En efecto, los objetivos explícitos de la ley de Fomento Industrial quedan planteados en el decreto N° 1248 de 1973; "...se contempla la promoción de la actividad industrial en las zonas menos desarrolladas con el fin de alcanzar un crecimiento armónico y equilibrado de las diferentes zonas del país, crear nuevas fuentes de trabajo y posibilitar el mayor

aprovechamiento de los recursos humanos y naturales"^{24/}. En diferentes decretos y documentos oficiales, también se insistió en favorecer la industria que tuviese por objetivo sustituir importaciones. Así por ejemplo, en la ley de 1971, se considera incluso en la categoría **ESPECIAL** a las empresas "que desarrollan nuevos proyectos calificados como prioritarios". Se entendía por nuevos proyectos de aquellos dedicados a producir artículos no fabricados todavía en el país al tiempo de su establecimiento^{25/}.

Ciertamente, estos objetivos han sido mínimamente logrados desde la promulgación de los decretos. En efecto, en cuanto a descentralización se observa que el 42% de los establecimientos manufactureros se encuentran en Pichincha; el 33% en Guayas y el 8% en Azuay. En 1973, los establecimientos en Pichincha, Guayas y Azuay cubrían el 49%, 32% y 4% respectivamente^{26/}. Es decir, la descentralización de la industria ha sido muy modesta y ello requiere una discusión más precisa.

Por una parte, en diversas opiniones de los empresarios, se ha manifestado que las ventajas adicionales que otorga la ley de Fomento Industrial por la instalación de empresas fuera de Pichincha y Guayas (hoy cantones Quito y Guayaquil) no son suficientemente atractivas porque, en primer lugar, las otras provincias cuentan con mercados demasiado estrechos. Según estimaciones del INEC, el 18% de la población ecuatoriana vive en 1987 en Pichincha y el 26% en Guayas^{27/}. Si consideramos, además, que el poder adquisitivo mínimo para generar demanda sobre bienes industriales es de 600 dólares anuales^{28/} estamos

24/ Decreto N° 1248 en R.O. del 3/XI/1973.

25/ Decreto N° 1414 en R.O. del 22/IX/1971.

26/ CONADE.- *Estadísticas Industriales (1970-1980)*. CONADE, Quito, 1981.

27/ INEC. *Proyecciones de la población ecuatoriana*. INEC. Quito, 1985.

28/ CEPAL.- *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*. Cuadernos N° 13. CEPAL, Stgo. 1977.

descartando la inmensa mayoría de la población rural y una fracción urbana. En estas circunstancias, el mercado real para bienes agroindustriales se restringe principalmente a la población urbana, que concentra el 24% en Pichincha y el 35% en Guayas.

Pero, por otra parte, se aduce que las aparentes ventajas son compensadas por factores desfavorables de otro tipo. Por ejemplo, la industria azucarera Monterrey, ubicada en Loja, estima que los costos generales son mayores que en empresas urbanas (teléfono y electricidad); que en la zona hay grandes dificultades para el abastecimiento de agua que no existe un aparato administrativo en la provincia para atender los requerimientos de las empresas lo cual burocratiza y retarda el funcionamiento normal de ellas. Este tipo de opiniones recogidas entre empresarios de otras provincias del país se repite con gran homogeneidad.

En definitiva, más que las ventajas de exoneraciones de impuestos tributarios y de instalación, lo que podría pesar definitivamente en este campo, es la creación de instancias administrativas más ágiles que en los centros principales y el compromiso de colaboración en la creación de la infraestructura mínima para el funcionamiento de las empresas. Aún así, los costos de transporte pueden ser un factor de rechazo a la descentralización. Pareciera, sin embargo que la agroindustria, dentro del sector manufacturero es el área que tendría mayores posibilidades de aceptar una política en este sentido porque se podría aproximar las instalaciones a las regiones productoras de materias primas. Esto ya ha sucedido con las empresas de lácteos, en las que parte del procesamiento lo realizan en las zonas de recolección como es el caso de Inedeca en el Oriente.

Sin embargo, sería ilusorio pensar en un traslado de las plantas existentes. Una política realista puede intentar motivar la instalación de nuevas plantas en esos lugares o que, al menos, parte del procesamiento se realice en las regiones menos favorecidas por el desarrollo industrial actual.

Otro aspecto de relevancia que nace de las políticas de Fomento Industrial es la generación de empleos y el uso de tecnologías adecuadas.

Los antecedentes cuantitativos manifestan que estos objetivos también han sido pobremente logrados. La lógica de la estrategia empresarial ha sido muy clara. Los créditos blandos, la estabilidad del precio de la divisa por casi 10 años, las facilidades del endeudamiento interno y externo hasta 1981 y las exoneraciones arancelarias a la importación de maquinaria y materias primas son, naturalmente, factores que motivaron la modernización de las empresas que preveían una rápida expansión de la demanda en el decenio pasado.

Si bien, este proceso permitió la consolidación de una oferta de bienes inserto en los patrones medios de consumo de los países desarrollados -lácteos, aceites vegetales, derivados de harina, balanceados para animales, etc.- ello no fue motivo suficiente para la substitución de bienes que requería esta industria (equipos, maquinaria y herramientas). Más bien, esta industria aparecería como **desprotegida** con respecto a lo que lograba la agroindustria en sus propios bienes finales.

Ciertamente, el proceso de sustitución de bienes intermedios para la manufactura requiere condiciones, de mercado y tecnológicas, que no han estado presentes en la estructura ecuatoriana. Pero, lo que aparece relevante, es que la estructura general de los incentivos creó o intensificó una dinámica de sustitución fácil retardando el despegue de otros sectores manufactureros. La agroindustria ha llegado en diversas subramas a contar con empresas que han incorporado las tecnologías más modernas existentes a nivel mundial. Sin embargo, los costos de reposición de esta tecnología se han encarecido enormemente con la liberación del mercado de divisas, el alza del precio de la misma y la reducción casi generalizada de precios preferenciales a las importaciones. En esta dinámica se explica la decisión empresarial de aumentar el excedente de explotación que, además de la distribución de utilidades, constituye una fuente principal de recursos para la reinversión.

Las enormes facilidades de la década pasada, permitían inversiones que no requerían un uso intensivo del capital invertido. Por ello, los porcentajes de capacidad ociosa bordean el 30%. Sin embargo, como dijera el Presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, Ing. Pedro Kohn: "en la práctica son muy pocas empresas las que están en

capacidad de emplear dos turnos continuos durante todo el año (250 días)"^{30/}, es decir, la proporción de capacidad ociosa no obedece a una desorganización o imprevisión de las empresas sino a criterios de rentabilidad definidos por la tecnología existente en el mercado. La relación de costos con maquinaria de menor dimensión no crea una disminución proporcional de los costos generales. Lo que está en juego, entonces, es la incapacidad secular de todo el mundo del subdesarrollo para crear procesos de adaptación tecnológica tomando en consideración los tamaños menores de los mercados.

La producción de máquinas, dominada sin contrapeso por el mundo desarrollado y con escasas excepciones en América Latina (Brasil, México con menor importancia) constituyen actualmente un elemento contradictorio en cuanto a la posibilidad de existencia simultánea entre desarrollo y empleo. En efecto, las tendencias innovativas pese a los problemas del desempleo, aún en los países desarrollados, siguen buscando aumentos de la productividad sobre la base de exclusión de mano de obra. Si se sigue adoptando este patrón de industrialización el ejemplo dejará de ser un objetivo alcanzable. Por el contrario, si se adoptan combinaciones de bajo nivel tecnológico e intensivas en uso de mano de obra se retendrá el proceso modernizante, con el agravante de que en muchos casos, una reversión de los patrones productivos es prácticamente imposible y económicamente dudoso.

En definitiva, la pequeña empresa o aún la artesanía, tienen viabilidad en ciertos casos en que la productividad no aparece como una barerra insalvable para la rentabilidad o los ingresos de los productores. Hay muy pocas experiencias exitosas a nivel de artesanos o cooperativas de trabajadores (Queseras Bolívar). Sin embargo, hay muchas alternativas que han logrado perdurar a nivel de pequeña empresa que, no obstante, necesitan de recursos técnicos y crediticios. Esto se ha visto incluso en el periodo de los 80, en coserverías, panadería, balanceados, etc. En cambio, aparece mucho más complicado en aceites o molinería.

30/ En ILDIS.- Políticas de Fomento Industrial (Foro). ILDIS, Quito, 1985.

CENDES hasta hace pocos años pueden ser positivos para dimensionar mercados, expandir el consumo y la producción regional de ciertos productos. Así los planteamientos de la actual Administración en cuanto a privilegiar la agroindustria no parecen avalados por una factibilización de dichos proyectos. De hecho, se ha tratado de "privilegiar los sectores que están fuertemente unidos a la base extractiva nacional y que pueden ser generadores de divisas"^{30/}. En esta perspectiva, la alusión a la agroindustria es clara, lo que ha sido repetido explícitamente en diversas instancias y documentos oficiales y/o de personeros responsables de la política económica.

En una revisión preliminar de los decretos y regulaciones económicas desde 1984 hasta la fecha, se puede observar que la prioridad finalmente está puesta en la agroindustria de exportación y no en el sector en su conjunto, es decir, si alguna coherencia tienen las medidas económicas, ella se encuentra en las ventajas que han adquirido los exportadores agroindustriales. En efecto, la liberación del mercado de divisas ocurrida en agosto de 1986 otorgó ganancias de gran envergadura a los exportadores de cacao y café, elaborados que, como se dijo, alcanza al 40% del total de exportaciones de bienes manufactureros. Gracias a este proyecto que les permite vender en 140 sucres por dólar, aproximadamente, se obtienen ganancias adicionales anuales por alrededor de 4365 millones de sucres (el precio oficial de compra anterior era de 96 sucres/dólar). Esta cifra es extremadamente conservadora si se toma en cuenta que en mayo de 1987 la cotización del mercado libre ha alcanzado a 190 sucres por dólar.

Así mismo, en el proyecto de ley de Fomento Agroindustrial se estipula la exoneración de tributos arancelarios a las exportaciones para estos productos así como de todos los recargos arancelarios a las importaciones de materia prima y maquinaria^{31/}.

30/ X. Neira en ILDIS.- Po. cit.

31/ BCE.- Situación coyuntural № 107. BCE. Quito. Octubre 1986.

En términos de política interna se plantea la exoneración de los impuestos a la inversión en el sector y una línea de crédito de 1500 millones de sures. En el curso de 1986 se planteó también la creación de la Fundación Ecuatoriana de Investigaciones Agropecuarias que, además de fondos estatales, espera obtener recursos privados para la realización de sus funciones. Esta Fundación, paradójicamente, tendría idénticas funciones que el INIAP, organismo que ha sido debilitado financieramente en los últimos años.

Sería ocioso hacer un listado exhaustivo de las resoluciones que tocan al sector agroindustrial pero, salvo apoyos crediticios a cultivos de palma o soya, no se vislumbra otras acciones relevantes de apoyo al sector. Por el contrario, las supresiones de ciertas tarifas preferenciales para la importación de algunos insumos básicos como trigo, soya (abril de 1985) han aumentado los costos de las industrias concernidas.

El resultado de este examen preliminar de las políticas generales de la administración permite concluir lo que, por lo demás, fue explicitado por el MICEI en agosto de 1984: "Se buscará orientar el aparato industrial hacia las exportaciones ...se buscará que sea el mercado y no el Estado quien asigne recursos"^{32/}.

En efecto, más que la política de fomento a la agroindustria, se ha encontrado una paulatina retirada del aparato público y un traspaso de decisiones al juego de mercado en que las mayores ventajas pueden ser aprovechadas por los exportadores en la medida que no se ha logrado ningún tipo de estabilidad en la tasa de cambio.

Ahora bien, esta política, que tiene su explicación en la deteriorada balanza comercial del país y en la imprescindible necesidad de obtener divisas para afrontar los compromisos con el exterior (sean estos de importaciones o deuda externa) se inscribe marcadamente en las nuevas corrientes liberales que transitan en el continente. Sin embargo, no deja de repetir errores ya comentados en otros países.

32/ BCE.- Situación coyuntural № 81.- BCE. Quito. Agosto 1984.

En efecto, el esquema presupone una visión peligrosamente optimista de la potencialidad de los mercados externos. En el transcurso de 1985, se invitó incluso a empresarios de países desarrollados para analizar 33 proyectos de inversión lo cual no tuvo resultados positivos. En octubre de ese mismo año se financió un estudio para investigar sobre mercados externos (MICEI-BCE) lo que tampoco ha dado resultados de envergadura. En la actualidad, las exportaciones no tradicionales siguen siendo un rubro muy marginal de la balanza comercial. En efecto, hay experimentos con tomate de árbol enlatado que realiza una pequeña empresa y algunos proyectos sobre espárragos que aún están en estudio. En el caso de las frutillas, las previsiones fueron sobrevaluadas y las plantaciones están trabajando en dimensiones menores a las esperadas.

En resumen, el ingreso al mercado internacional no es fácil. Existen una serie de obstáculos que deberán franquearse. Además de las fuertes barreras arancelarias y no arancelarias existentes en los países desarrollados, está el copamiento y repartición de esos mercados, por parte de empresas transnacionales que, a menudo, operan a partir de filiales en los países subdesarrollados. En el caso específico de las ramas analizadas, el aceite de palma africana deberá competir con la producción de Malasia para ingresar en Estados Unidos; las exportaciones de frutilla a Estados Unidos están controladas por Israel; Brasil es el primer exportador mundial de maracuyá. Las subvenciones que otorgan Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea a la producción de trigo y lácteos vuelve ilusoria la exportación de esos productos. La productividad nacional de la carne está muy lejos de igualar el promedio internacional.

Conscientes de esa debilidad, las grandes empresas nacionales buscan establecer alianzas, acuerdos y fusiones con empresas transnacionales que operan en cada rama. Ello, además de incrementar su capacidad financiera, administrativa y tecnológica, les facilita la negociación para el ingreso de los mercados externos. En casi todos los casos estudiados se registró la presencia, a veces significativa, de capital extranjero^{33/}.

33/ Urriola, Cuvi.- Op. cit.

Si bien hasta el presente se ha logrado algunos resultados exitosos, aunque modestos, es riesgoso suponer que se pueda producir un auge excepcional de las exportaciones agroindustriales, sobre todo por la carencia de una sólida base productiva interna.

Si fuese necesario definir puntualmente las políticas para la agroindustria se tendría que observar lo siguiente:

- a) Constitución de una comisión técnico-económica que elabore un plan de desarrollo agroindustrial que evalúe y considere los aspectos colaterales que implican el fomento al sector (agropecuario e insumos especialmente maquinaria y repuestos)
- b) Definir un plan de investigación agropecuaria
- c) Plantear, posiblemente en convenio con Universidades y Politécnicas, proyectos de adaptación de tecnologías
- d) Redefinir las políticas de incentivos de la industrialización privilegiando la descentralización, la generación de empleos y el ahorro de divisas. Esto implica una revisión de los incentivos actuales más no su supresión
- e) Limitar las ganancias del sector exportador y los grupos monopólicos, transfiriendo beneficios a los planes antes mencionados
- f) Crear líneas de crédito y comercialización especiales para pequeñas empresas viables y prioritarias en términos de los señalados en el párrafo (d)
- g) Promover exportaciones en un marco realista de los mercados externos lo que implica estudiar la competitividad de los productos ecuatorianos en un marco técnico y de comercialización
- h) Incentivar el consumo de bienes agroindustriales lo que está directamente ligado a políticas más equitativas en la distribución del ingreso.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866. 1865-1866.

Fundación Friedrich Ebert
Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales,



Av. Colón 13 46 – Casilla 367-A
Quito - Ecuador
Telex: 2539 ILDIS - ED
Telfs.: 543 - 000 - 543 - 030