

## HACIA LA DEFINICION DEL PROBLEMA AGRICOLA EN EL ECUADOR

**Dr. René Benalcázar R.\***

El propósito de este artículo es definir el problema agrícola del Ecuador para plantearlo con precisión y claridad, porque solamente conociendo su esencia puede procurarse soluciones adecuadas. Se plantean objetivos de política agrícola, se definen los obstáculos existentes para alcanzarlos, y se ofrecen lineamientos generales de una política tendiente a la resolución del problema.

Los planteamientos del problema agrícola efectuados por personeros, tanto de las entidades que dirigen y ejecutan la política agrícola, como los de los grupos de presión que se interesan en solucionarlo, parten con mucha frecuencia de premisas equivocadas, de imágenes distorsionadas de la realidad, o enfocan el problema desde puntos de vista parciales, de acuerdo al interés personal o al de la entidad o del grupo a que pertenecen, habiendo pasado muchas décadas sin aproximarnos a una solución apropiada.

En verdad, la suma de los intereses individuales o la de los

---

\* El Dr. René Benalcázar, Economista, Maestro en Ciencias (M.S.) y Doctor en Filosofía (Ph D) de la Universidad de Winconsin U.S.A. Profesor principal de Política Económica en la Facultad de Economía de la Universidad Central y Coordinador de la Gerencia de Investigaciones y Estudios Económicos del Banco Central del Ecuador. Fue funcionario del Banco Nacional de Fomento, del Banco Interamericano de Desarrollo, consultor del Banco Mundial y Decano de la Facultad de Economía.

grupos, no representan necesariamente el interés común de la sociedad, como lo expuso Adam Smith, y porque además, las condiciones de competencia que él presuponía, no existen. Por lo mismo, si no se descubre objetivos a los que confluyan los intereses comunes de los individuos, difícilmente podrá generarse la energía social necesaria para trabajar mancomunadamente en beneficio de todos.

## **1. ¿ CUALES SERIAN LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA AGRICOLA DEL ECUADOR ?**

### **a. Producción suficiente**

Es interés de los agricultores, de los comerciantes y de los consumidores la producción de alimentos en cantidad, calidad y oportunidad necesarias para satisfacer la demanda de la población ecuatoriana. Similarmente interesa producir excedentes exportables de acuerdo a la demanda externa, cuando los precios cubran costos y redituen una utilidad normal y así disponer de divisas para importar lo que necesitamos. Así también conviene a todos producir las materias primas que demanda la industria nacional, siempre que los precios justifiquen tal producción.

### **b. Ingresos aceptables**

Es necesario que la agricultura cree ingresos suficientes para que los agricultores dispongan de un nivel de vida similar al de las actividades no agrícolas y puedan ahorrar y reinvertir en el propio sector, capaz de incrementar la productividad y rentabilidad, utilizando permanentemente mejores técnicas. Al plantearse este objetivo puede haber discrepancias entre las conveniencias de los consumidores y productores, si se analiza el mercado en el corto plazo, pero a mediano y largo plazo a todos interesa que la oferta de alimentos crezca permanentemente en las condiciones dictadas por la demanda. Planteándose en consecuencia un problema de

manejo de política de precios en el cual se discute, entre dejar que las fuerzas del mercado determinen los precios, o que el Estado intervenga para estabilizarlos, garantizando niveles que sean rentables para los agricultores. De este aspecto nos ocuparemos más adelante.

### **c. Ocupación plena**

Otro objetivo es procurar ocupación a la población agrícola, pero permitiendo su movilidad hacia otras actividades en la medida en que éstas absorban el excedente de mano de obra agrícola. No es posible ni conviene pretender que toda la población agrícola permanezca en el campo. La tierra laborable es limitada y la tecnificación de la agricultura posibilita para que un trabajador cultive áreas cada vez mayores. Por ésto es que en todos los países a medida que se desarrollan, baja el porcentaje de población agrícola a pesar de que la producción continúa incrementándose y aún generando excedentes como el caso de los países europeos y de los Estados Unidos. Al contrario, la permanencia de excesiva población en el campo genera la parcelación de tierras en tamaños antieconómicos y provoca la formación de áreas pauperizadas como las tenemos en diferentes provincias de la Sierra.

### **d. Usar y conservar óptimamente los recursos naturales**

Un cuarto objetivo de interés común es estimular el uso y conservación óptima de recursos naturales, de manera que a la vez que se incrementa la productividad, se garantice el mantenimiento y mejor aún, el aumento de la fertilidad en el largo plazo. Al procurar este objetivo también se presentan intereses opuestos, cuando se analiza el problema a corto plazo, pero cuando se lo considera en el largo plazo, a todos conviene la conservación del patrimonio nacional.

## 2. ¿ QUE OBSTACULOS EXISTEN PARA QUE EL ECUADOR NO CONSIGA LOS OBJETIVOS PLANTEADOS ?

### a. Obices naturales

En primer lugar débese reconocer que Ecuador posee escasos recursos naturales. Este es un hecho quizá poco conocido en el País. En las 27'067.000 Has. de superficie total del Ecuador<sup>1</sup> están constituidas 25 de las 100 zonas de vida que existen en el mundo<sup>2</sup>, comprendidas en siete pisos altitudinales y ocho provincias de humedad, las cuales no son uniformes ni continuas, caracterizando a Ecuador como país de micro-suelos y micro-climas y de una gran variedad climática.

Efectivamente, la orografía del Ecuador formada por las dos cordilleras de los Andes unidas por travesaños de montañas y, además, las cordilleras la Costanera y la Oriental que corren paralelas a las de los Andes, dividen al país en tres regiones y siete hoyas, con una topografía accidentada. Este territorio y las Islas Galápagos de origen volcánico, conforman un bello País de paisajes infinitos, pero que no le favorecen para la agricultura porque dificulta su tecnificación, limita la productividad y baja la rentabilidad.

El régimen de lluvias determinado principalmente por el cinturón de baja presión ecuatorial, la orografía accidentada, la condensación adiabática en las partes media y alta de las cordilleras, los cambios cíclicos de las corrientes del Niño y de Humboldt, determinan una pluvialidad escalonada con precipitaciones menores de 300 mm. anuales al suroeste de la costa, la cual se incrementa a medida que se avanza hacia el noreste, con isoyetas que se trazan cada 10 ó 30 km. de ancho, para registrar aumentos de 200

---

1. Conforme al Protocolo de Río de Janeiro, Tratado de Límites con el Perú, no ejecutado.  
2. De acuerdo a la clasificación de climas de Holdridge.

a 300 mm., hasta llegar a las zonas más húmedas de la cordillera con 8.000 mm. Al interior del callejón interandino, el fenómeno se repite en áreas más estrechas, irregulares y concéntricas, cuya pluvialidad disminuye hacia el centro de las hoyas, formando valles secos hasta con menos de 300 mm. Las lluvias en la región oriental son mayores y más homogéneas que en la Sierra, fluctuando entre 2.000 y 8.000 mm.

La distribución estacional de las lluvias varía con su intensidad. En las zonas de la costa con menos de 300 mm., llueve de febrero a marzo con 10 a 11 meses secos. Conforme aumenta la pluviosidad se amplía el período lluvioso. Siendo el de enero a mayo el más generalizado en la Costa y de octubre a junio en la Sierra, con varios períodos cortos de sequía.

Esta variedad climática dificulta establecer períodos regulares de labores agrícolas, crea incertidumbre en las siembras, en el desarrollo de cultivos y cosechas, sobre todo de ciclo corto. Hace difícil programar ciclos de rotación de cultivos, de uso de maquinaria y el abastecimiento regular del mercado. En las zonas con menos de 500 mm. es necesario el riego. Las muy húmedas no pueden ser cultivadas.

Si bien el volumen de escurrimiento anual hacia el Pacífico y hacia el Atlántico se estima entre 290 y 503 mil millones de m<sup>3</sup> de agua<sup>3</sup>, el potencial de superficie regable está calculado en 1'150.000 Has. de las cuales 525.000 Has. están bajo riego<sup>4</sup>, debido precisamente a la orografía, ubicación de las cuencas, calidad de los suelos y la distribución de las lluvias.

A su vez, la ubicación geográfica, el origen geológico, la oro-

- 
3. MAG—PRONAREG—ORSTOM. Hidrología e Hidrogeología. Elementos básicos para la planificación de recursos hídricos del Ecuador.— Pág. 29.
  4. FAO.— Anuario de Producción.— Volumen No. 36. Censo Agropecuario Nacional. 1974.

grafía, el régimen de lluvias, han influido para la formación de 23 clases de suelos en Ecuador, que por su origen pueden agruparse en aluviales, volcánicos y minerales. Los aluviales formados por depósitos acarreados por las corrientes de agua, cubren un tercio de la Costa y las principales cuencas de los ríos del Oriente.

Cuando los materiales acarreados son de origen volcánico han formado suelos drenados y fértiles utilizables para una amplia gama de cultivos. Los aluviales hidromórficos requieren drenaje para su utilización. Los salinos están en manglares de los cuales 130.000 Has. han sido convertidos en piscinas para cultivo de camarones.

Los suelos volcánicos cubren casi el 80 % del callejón interandino y por el clima se han transformado en arcilla y alófana. Los primeros, cercanos a los volcanes, son arenosos. Los francos que han sufrido mayores alteraciones son ricos en materias orgánicas y son los más fértiles de la Sierra. Los alofánicos corresponden a la zona templada fría y a la boreal, cuya temperatura limita el uso agrícola. Los suelos minerales son afloramientos rocosos en áreas totalmente erosionadas o formadas por recientes erupciones volcánicas. Son suelos no aptos para la agricultura.

En resumen, tomando en cuenta como factores limitantes para uso agrícola: la humedad, desechando áreas excesivamente secas o húmedas, la altitud que por la temperatura y oxigenación limita la vida, la gradiente que favorece la erosión y dificulta las labores agrícolas, la calidad de los suelos, su textura, composición química y profundidad se ha elaborado el siguiente cuadro de tierras de uso potencial agrícola:

CUADRO No. 1

TIERRAS PARA USO POTENCIAL AGRICOLA Y GANADERO DEL ECUADOR POR ZONAS ECOLOGICAS  
(En miles de Hectáreas)

Regiones Altitudinales	Monte Espinoso	Bosque muy Seco	Bosque Seco	Bosque Húmedo	TOTAL	% Del Total
TROPICAL	773	1.368	2.015	700	4.856	58.6
SUBTROPICAL	486	—	1.014	500	2.000	24.1
TEMPLADA	117	—	814	300	1.231	14.9
TEMPLADA FRIA	—	—	—	200	200	2.4
<b>T O T A L</b>	<b>1.376</b>	<b>1.368</b>	<b>3.843</b>	<b>1.700</b>	<b>8.287</b>	
<b>% DEL TOTAL</b>	<b>16.6</b>	<b>16.5</b>	<b>46.4</b>	<b>20.5</b>		<b>100.0</b>

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería — PRONAREG — Office de la Recherche Scientifique et Technique Autre Mer, Cita: Ing. Luis Cañadas Cruz, "El Mapa Bioclimático y Ecológico del Ecuador".

ELABORACION: Dr. René Benalcázar R.

De las 8'287.000 Has., el 82.7 0/o son clima tropical y subtropical y solo el 15 0/o es clima templado. Las 2'762.000 Has. que corresponden a monte espinoso y bosque muy seco necesitan riego complementario. Recuérdese que el potencial regable es 1'150.000 Has. de manera que queda una área con déficit de humedad en una parte del año.

El potencial del uso agrícola de 8.3 millones de Has. comparado con las tierras registradas en el censo agropecuario de 1974, de 8.0 millones de Has. indica que apenas quedaban 344.000 Has. para ampliar la frontera agrícola. Con el ritmo de colonización efectuado desde esa fecha, prácticamente no quedan tierras baldías aptas para la agricultura. Muchas de las nuevas colonizaciones se están efectuando en áreas marginales que afectan la conservación del Patrimonio Nacional.

Estos análisis coinciden con el dato dado por la FAO<sup>5</sup> respecto del porcentaje de tierras arables en el Ecuador, en relación a su superficie total. Es solo el 6.8 0/o del territorio ecuatoriano susceptible de ser arado, mientras a nivel mundial el 10 0/o puede serlo. De la superficie de Europa el 30.5 0/o es arable. Italia dispone de un 51.5 0/o, Francia el 38 0/o, Estados Unidos el 24 0/o. De modo que caracterizar a Ecuador como un país "esencialmente agrícola" concepto del que parten muchas autoridades para establecer sus políticas, es partir de una premisa equivocada. Esto es tan cierto que los rendimientos medios de los principales cultivos de Costa y Sierra son más bajos que la media de la productividad mundial.

Añádase a esto el hecho de que 12.3 millones de Has. están afectadas de erosión, como muestra el siguiente cuadro:

---

5. FAO. Anuario de Producción año 1982.- Volumen No. 36.- Serie estadística No. 47. Cifras comparativas para 1974/1976 que coincide con la del Censo ecuatoriano de 1974.

**CUADRO No. 2**  
**PROCESO EROSIVO EN EL ECUADOR**  
 (En miles de Has.)

Intensidad del Proceso	Superficie Afectada	%o Respecto al Total Afectado	%o En relación a Superficie Total
Muy Activo	333	2.7*	1.3
Activo	1.980	16.0	7.7
Activo y Potencial	9.239	74.8	35.8
Potencial	804	6.5	3.1
<b>T O T A L</b>	<b>12.356</b>	<b>100.0</b>	<b>47.0</b>

FUENTE: PRONAREG – ORSTON

Los principales procesos erosivos en Ecuador  
 Febrero 1984.

Entonces terminaremos por admitir que Ecuador es un país agrícolamente pobre. Este hecho explica también el por qué, a pesar de los ingresos del petróleo, el ingreso por habitante del Ecuador es un tercio menor que la media de América Latina y que el PIB agrícola creció al 3.2 0/o anual entre 1950 a 1985, mientras que el PIB de toda la economía lo hizo el 5.6 0/o anual en ese mismo período.

#### **b. Obstáculos estructurales**

A los óbices naturales hay que agregar el problema de distribución de la propiedad agrícola caracterizada por la concentración de un gran número de campesinos en pequeñas unidades y grandes extensiones en manos de pocos propietarios. Dicha característica no ha sido cambiada substancialmente con las Leyes de Reforma Agraria. En realidad muchos de los predios fueron parcelados lo cual se refleja en el cambio del porcentaje de tierra en propiedades de más de 500 Has. No así el número de UPA de menos de 5 Has. cuya área y número se incrementaron de 1954 a 1974 como aparece en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 3

COMPARACION EN LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA POR TAMAÑO DE UNIDADES  
ENTRE 1954 Y 1974  
(Cifras en miles)

	Número de UPA			Superficie de UPA			
	Número 1954	o/o	Número 1974	o/o	Area 1954	Area 1974	o/o
<b>T O T A L</b>	<b>344.2</b>	<b>100.0</b>	<b>516.9</b>	<b>100.0</b>	<b>5.999.7</b>	<b>7.955.3</b>	<b>100.0</b>
- 5 Hectáreas	251.7	73.1	344.8	66.7	432.2	535.1	6.7
5 a 19.9	57.7	16.7	96.3	18.6	565.8	931.1	11.7
20 a 99.9	27.7	8.1	64.8	12.6	1.138.8	2.664.5	33.5
100 a 499.9	5.8	1.7	9.5	1.8	1.153.3	1.675.4	21.1
500 y más	1.4	0.4	1.4	0.3	2.706.7	2.149.2	27.0

FUENTE: Censos Agropecuarios 1954 y 1974.  
ELABORACION: Dr. René Benalcázar R.

Si bien el porcentaje del uso de la tierra aumenta en propiedades de menor tamaño desde el 15 0/o en las de 500 Has. y más a 85 0/o en las UPA de menos de 5 Has.; en cambio los rendimientos son menores entre un 20 0/o y 30 0/o en las UPA pequeñas con relación a las medianas y grandes. En consecuencia el minifundio y el latifundio son obstáculos estructurales que impiden el desarrollo agrícola.

### c. Obstáculos de naturaleza biológica

Las enfermedades y plagas constituyen óbices para el desarrollo agrícola: la "escoba bruja" y "monilla" que afecta al cacao, la "cigatoka" del banano, la "roya" del café, la bruceosis, la aftosa del ganado, son ejemplos de los frecuentes problemas de sanidad animal y vegetal que los agricultores deben resolver. Las enfermedades se agudizan en climas tropicales húmedos como es el caso ecuatoriano.

Además de estos obstáculos, la inestabilidad de precios de los productos agrícolas es mayor que la de los demás bienes y servicios. En realidad el índice de precios de alimentos varía primero, con más intensidad y más frecuencia que el índice de los demás bienes; confirmando la característica de la actividad agrícola, de altos riesgos y bajos ingresos.

Efectivamente, el ingreso per cápita del sector agrícola fue equivalente al 71.4 0/o del ingreso per cápita de toda la economía para el año 1974<sup>6</sup>. Esa característica se observa también en los demás países.

Los ingresos varían con el tamaño de los predios, habiendo

---

6. Diagnóstico socio-económico del medio rural ecuatoriano MAG-PRONAREG 1978 y Banco Central. - Cuentas Nacionales. -

sido de \$ 3.300 por persona en UPA de hasta 5 Has. en 1974 y de \$ 81.600 en unidades de más de 100 Has. en ese mismo año.

Hay que tener en cuenta además que el ingreso de los agricultores que trabajan en UPA de hasta 5 Has. solo el 37.4 % proviene de la agricultura. La diferencia se genera en otras actividades: los salarios ganados aportan el 46.6 %, el comercio lo hace con el 8.8 % y las transferencias de capital significan el 7.2 % restante.

A medida que aumenta el tamaño de los predios el porcentaje de ingreso generado por la agricultura aumenta. Así los propietarios de predios de 20 a 50 Has. reciben el 76.4 % de ingresos de la agricultura. Pero a la inversa, los dueños de predios de más de 50 Has. comienzan a recibir ingresos porcentualmente menores de la agricultura. Los de 50 a 100 Has. reciben el 71.6 % y los demás de 100 Has. perciben el 59.3 %. La diferencia proviene de otras actividades y especialmente de transferencias de capital y de crédito.

### 3. DEFINIENDO EL PROBLEMA AGRICOLA

El problema puede definirse contrastando los objetivos de la política agrícola con los obstáculos existentes, sintetizados en la siguiente pregunta:

¿ Cómo obtener una producción suficiente y oportuna para satisfacer la demanda de alimentos, de productos de exportación y de materias primas, que genere una productividad y rentabilidad capaz que los agricultores reciban ingresos que les permita disponer de un nivel de vida similar al resto de la economía y que genere además un ahorro que reinvertido en el propio sector, aumente continuamente la productividad y que a la vez que conserven los recursos naturales, se evite las emigraciones excesivas de población; si se considera que disponemos de un patrimonio agrícola muy

limitado, con un clima sumamente variable; afectados por enfermedades y plagas; con precios que fluctúan excesivamente; con una distribución de la tierra en pequeñas parcelas que dificulta la tecnificación y el uso adecuado de capital y trabajo, de manera que los campesinos tienen que depender de otros ingresos para su supervivencia y que además el ingreso medio del sector es un tercio menor al resto de la economía ?.

Definido así el problema aparece claro el gran reto de establecer y ejecutar políticas encaminadas a su solución. Esto requiere de un esfuerzo conjunto del sector agropecuario, del Gobierno y de los demás sectores económicos, para comprendida la esencia y magnitud del problema, avanzar en la ejecución de las resoluciones en forma perseverante durante muchos años. Pues los obstáculos naturales y estructurales no se superan en el corto plazo.

#### **4. LINEAMIENTOS GENERALES DE UNA POLITICA AGRICOLA**

A continuación presentamos algunos lineamientos de política agrícola que surgen obvios de la definición del problema:

a. En atención al limitado potencial de recursos naturales de uso agrícola es necesario aceptar que Ecuador para su desarrollo no puede descansar en el supuesto de que siendo un país "esencialmente agrícola" dependa su desarrollo del sector agropecuario como aún existe una opinión conservadora en tal sentido. Ecuador es un país de economía diversificada y debe continuar estimulando el desarrollo industrial, de servicios como el turismo, la comunicación, el transporte y de otros recursos como la minería y el petróleo.

b. Para corregir el problema del minifundio debe iniciarse un programa de integración parcelaria, agilizando el mercado de tierras para ser vendidas a los agricultores más eficientes

que puedan integrar predios familiares de tipo comercial, comprendidos en superficies de más de 10 a 100 Has.

c. Con el fin de obtener el uso óptimo de recursos y factores de la producción, conviene seguir una política de estímulos selectiva conforme a los objetivos propuestos. De manera que la investigación agrícola se dedique a resolver los problemas que los agricultores tienen para incrementar la productividad y rentabilidad de las principales cosechas destinadas al consumo interno, a la exportación y al abastecimiento de materias primas. Que la asistencia técnica se encargue de la enseñanza de las técnicas que INIAP recomiende para incrementar la rentabilidad agrícola, especialmente de los mismos cultivos de consumo masivo, de exportación y de materias primas que han sido seleccionados para ser investigados por INIAP, y que a su vez el crédito de fomento se oriente a incrementar la producción y rentabilidad en las cosechas que tienen la mayor demanda en el mercado interno e internacional, conforme han sido seleccionados por las entidades encargadas de la investigación y asistencia técnica. De esta manera se establecería una política coherente que permita alcanzar los objetivos propuestos.

d. A fin de garantizar ingresos suficientes para los agricultores convendría establecer un sistema de paridad de precios entre productos agrícolas y no agrícolas. Se podría establecer una comparación de precios entre una canasta de los principales productos agrícolas y otra de no agrícolas que compran los agricultores para un año base y, de acuerdo a los cambios del índice de precios de los no agrícolas, se ajustaría periódicamente los precios. El Gobierno asumiría la responsabilidad de comprar los excedentes no vendibles a los precios de garantía. ENAC y ENPROVIT deberían seguir funcionando siempre que sean administrados como empresas por honestos profesionales especializados en economía agrícola y mercadeo.

e. El problema de campesinos minifundistas podría solucionarse mediante la enseñanza funcional de otras profesiones y el crédito para diversificar sus actividades preferentemente en trabajos no agrícolas, además de continuar con los programas de desarrollo rural integral.

f. Algunos de los obstáculos naturales pueden obviarse con obras de infraestructura: continuar la construcción de canales de riego, estimular la construcción de terrazas, formación de hosques protectores y muchas otras formas de conservación de recursos que al tiempo que generen ocupación mejoran la productividad en el mediano y largo plazo.

g. A fin de obtener la participación de los agricultores y del sector público en la consecución de los objetivos propuestos, convendría motivar su acción comunitaria creando comités a nivel cantonal o parroquial, según los casos, con representantes del MAG, INIAP, BNF, PROTECA y en zonas con distritos de riego del INERHI, en ellos deberán participar un número igual de agricultores de cada localidad, de preferencia como delegados de los centros agrícolas cantonales y de las cooperativas. Los comités se encargarían de plantear los problemas de cada localidad, proponer soluciones, efectuar seguimiento de las acciones propuestas y evaluar resultados. Los comités locales estarían representados en comités provinciales y éstos a su vez en el Consejo Agrario Superior, a fin de obtener una coordinación nacional.

El sistema permitiría una mayor participación democrática y un sistema de comunicación que facilite la decisión y acción conjunta y la permanencia de lineamientos de política agrícola que en busca de objetivos que interesen a todos, continúen hasta obtener resultados propuestos.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Central del Ecuador — Les editions J. A. — Atlas del Mundo — 1982.
- Benalcázar Ruales René — Ph. D. — Tesis — Toward a Program of Agricultural Development in Ecuador — 1959.
- Ing. Luis Cañadas Cruz — El Mapa Bioclimático y Ecológico del Ecuador — 1983.
- Ing. Luis Carrera de la Torre — Las Obras Hidráulicas y la Supervivencia del Ecuador — 1972.
- FAO — Cuadros por países, datos básicos sobre Sector Agrícola — 1986.

FAO — Documento preparatorio para el seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural Caso Ecuador — 1983.

Instituto Nacional de Estadística y Censos — Censos Agropecuarios de 1954 y 1974.

INEC Sistema Estadístico Agropecuario Nacional por Muestreo por Areas — 1983 — 1984 — 1985.

Ministerio de Agricultura y Ganadería — Autre Mer — Programa de Regionalización Agraria — Hidrología — Hidrogeología — 1979.

Raleigh Barlowe — Land Resource Economics — The Political Economy of rural and urban land resource use — Printice Hall Inc. — 1958.

