

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

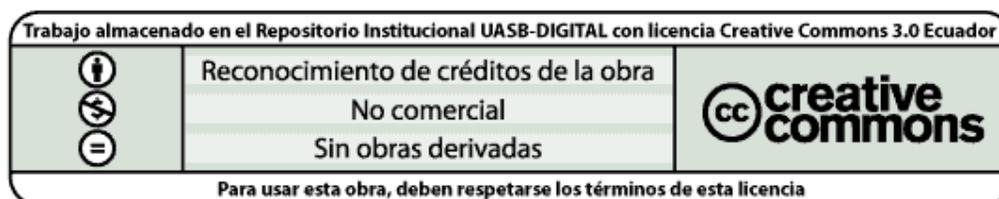
Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Economía y Finanzas

**Políticas de desarrollo industrial internas y sus resultados en  
el período 2007-2014**

Mónica Rojas Garzón

**Quito, 2016**



## CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Mónica Rojas Garzón, autora de la tesis intitulada "*Políticas de Desarrollo Industrial Internas y sus Resultados en el Periodo 2007-2014*", mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales, Mención en Economía y Finanzas, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha:

Firma: \_\_\_\_\_

*Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*  
*Estudios Sociales y Globales*

*Maestría en Relaciones Internacionales*  
*Mención en Economía y Finanzas*

*Políticas de Desarrollo Industrial Internas*  
*y sus Resultados en el Periodo 2007-2014*

*Autora: Mónica Rojas Garzón*

*Tutor: Economista Marco Romero*

*Quito, 2016*

## **RESUMEN**

Las Políticas de Desarrollo Industrial (PDI) han sido utilizadas en mayor o menor medida en todos los países. Estas políticas siempre han estado dirigidas a impulsar el desarrollo industrial local y mejorar las condiciones de crecimiento interno, inversión, empleo, estabilidad e, incluso, reducir la dependencia de importaciones del exterior.

A nivel mundial, las PDI han evolucionado desde políticas con visión interna a políticas con miras a los mercados externos.

En América Latina, la época más representativa del uso de PDI fue durante la década de los sesenta y setentas del siglo XX en que en varios países implementaron políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), como base para alcanzar el crecimiento y desarrollo de la región y así reducir la brecha entre países del centro y periferia o entre desarrollados y subdesarrollados.

Específicamente, Ecuador también ha tenido periodos de mayor impulso a la industria a través de la implementación de Políticas de Desarrollo Industrial. El presente estudio describe el diseño, implementación y resultados preliminares de las PDI utilizadas en el periodo 2007 - 2014, que corresponde al mandato del Presidente Rafael Correa cuyo pilar, en cuanto al desarrollo, tiene como uno de sus fundamentos el cambio de matriz productiva, que incluye la diversificación de la producción y la incorporación de mayor valor agregado a la producción actual.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco y dedico este esfuerzo a mi familia: Alfredo, Julia, José y Juan Javier, sin su paciencia, apoyo y comprensión este trabajo no hubiera sido posible. Gracias. A mi madre que, desde el cielo, me sigue sonriendo y cuidando en cada momento. A mi padre y hermano por su continuo empuje y confianza.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, a su personal docente y administrativo, en especial a Sandrita, quien siempre ha sido un gran apoyo y ayuda en este proceso y de forma muy especial al Economista Marco Romero, Coordinador de la Maestría, profesor y tutor quien me impulsó y motivó a culminar con esta etapa de mis estudios y quien ha sido una guía en todo el proceso, y a todos los profesores de la UASB que han contribuido para alcanzar esta meta.

A todas las personas que colaboraron con la investigación, a través de entrevistas, revisión de texto y levantamiento de información.

## **DEDICATORIA**

A mi familia, amigos y profesores y todos lo que fueron parte de este logro académico.

## **INDICE**

CAPÍTULO I.....	11
Planteamiento del Problema .....	11
Objetivos.....	13
Apuntes Metodológicos .....	14
CAPITULO II .....	15
POLÍTICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL: NUEVAS TENDENCIAS Y DEBATES .....	15
El Desarrollo Industrial y las Políticas de Desarrollo Industrial .....	16
Políticas de Desarrollo Industrial .....	19
El objeto de la PDI.....	20
PDI en América Latina .....	23
PDI y Comercio Internacional .....	28
Debate .....	33
CAPITULO III .....	37
LAS PDI EN ECUADOR EN EL PERIODO 2007-2014 .....	37
Políticas Industriales en Ecuador.....	37
Políticas de Desarrollo Industrial 2007-2014 .....	42
Antecedentes .....	42
Políticas de Desarrollo Industrial: Objetivos y Estrategias.....	48
PDI Aplicadas y su articulación con el sector externo .....	55
CAPÍTULO IV .....	65
RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE CAMBIO DE MATRIZ PRODUCTIVA: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	65
Resultados Preliminares .....	65
Conclusiones y Recomendaciones.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	82
ANEXOS.....	86
Anexo I .....	87
Anexo II.....	105
Anexo III.....	110
Anexo IV .....	121
Anexo V.....	123
Anexo VI .....	127

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Estructura del PIB por nivel de Ingreso y Actividad Productiva 1963-2007 para 100 países .....	17
Ilustración 2 Comparación Entre Nuevas Tendencias y visión tradicional de la PDI.....	25
Ilustración 3 Grado de Apertura - países seleccionados.....	32
Ilustración 4 PIB por actividad Económica.....	41
Ilustración 5 Pilares y fundamentos del Cambio de Matriz Productiva.....	45
Ilustración 6 Sectores e Industrias Priorizadas.....	51
Ilustración 7 Elementos del índice conceptual que sustentan el Cambio de Matriz Productiva.....	52
Ilustración 8 Cadenas productivas priorizadas.....	54
Ilustración 9 Gasto público de capital .....	56
Ilustración 10 Inversión Extranjera Directa .....	57
Ilustración 11 Inversión Extranjera Directa .....	58
Ilustración 12 Exportaciones por destino (en porcentaje).....	60
Ilustración 13 Gasto del Sector Público No Financiero .....	69
Ilustración 14 Valor Agregado Bruto por rama productiva .....	71
Ilustración 15 Inversión Extranjera Directa en América Latina.....	75
Ilustración 16 Índice global de competitividad 2006.....	77
Ilustración 17 Índice global de competitividad 2015.....	78

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Tipo de Política por Área de Influencia .....	21
Tabla 2 Visión sobre el uso de Políticas de Desarrollo Industrial .....	34
Tabla 3 Matriz de dimensión y objetivos .....	53
Tabla 4 Inversión Extranjera Directa .....	63
Tabla 5 Porcentaje por sectores productivos en el total del PIB.....	67
Tabla 6 Exportaciones por producto principal .....	72
Tabla 7 Exportaciones por destino .....	74

## INTRODUCCIÓN

A nivel mundial la industria manufacturera es el componente más importante en la creación de empleo y, así mismo, se estima que, en los países en desarrollo, es donde la industria manufacturera presenta mayor capacidad para absorber mano de obra y registrar mayores tasas de crecimiento. La importancia de la industria radica en que una de sus funciones es mantener el crecimiento, a la vez que fomentar la generación de empleo. La industria manufacturera constituye una oportunidad para reorientar la economía hacia sectores con mayor valor agregado y brindar una base de empleo relativamente amplia.

La mayoría de los países en el mundo ha aplicado, en mayor o menor medida, políticas económicas tendientes a impulsar el crecimiento y desarrollo de su economía, a través de la industria nacional y específicamente de la industria manufacturera. Ecuador no es la excepción. En el país, a lo largo del Siglo XX, se aplicaron medidas tendientes a fomentar la producción; las de mayor recordación son las relacionadas con el impulso a la industria a través de políticas sustentadas en las ideas propuestas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y su mayor representante, Raúl Prebisch, y la Industrialización a través de la Sustitución de Importaciones (ISI), desde la década de los años cincuenta. En el país, la primera Ley de Fomento Industrial data de 1954.

El peso de las políticas de industrialización en el país se redujo, y se cambió su enfoque a lo largo de la década de los años ochenta, de los noventa y en la primera década del Siglo XXI. Esta situación se debió, entre otras razones, al cambio de visión y tendencia en el rol del Estado en la economía y a la inestabilidad política del país entre los años noventa y la primera década de los años 2000, que dificultó el diseño e implementación de políticas de mediano y largo plazo, como son las políticas de industrialización, que requieren de un alto grado de estabilidad y continuidad para poder observar sus resultados.

A partir del año 2007, con la posesión del gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado, el debate sobre el rol del Estado, junto con la necesidad de impulsar a la industria nacional y modificar la estructura productiva del país, se convierte en un eje central del plan de gobierno. Las nuevas autoridades plantearon la necesidad de buscar mecanismos

para generar el crecimiento de la economía basado en la diversificación de la matriz productiva. En este sentido, en el año 2007, en el Plan Nacional de Desarrollo y en particular en el año 2010 con la presentación del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), se hace especial énfasis en la necesidad de cambiar la matriz productiva y de implementar políticas específicas para lograr ese objetivo.

El presente trabajo busca describir las Políticas de Desarrollo Industrial (PDI) utilizadas durante los últimos años y analizar si éstas han alcanzado o no su objetivo. Dentro de las herramientas utilizadas existen algunas que además inciden sobre las relaciones comerciales con el resto del mundo. Se busca considerar cuál es el resultado o efecto de estas políticas.

El trabajo de investigación que se presenta a continuación propone la siguiente estructura: comienza con el planteamiento del problema, pregunta, objetivos e hipótesis que guían la investigación. En el segundo capítulo se presentan las nuevas tendencias de las Políticas de Desarrollo Industrial, así como el debate en cuanto a su uso o no y el rol del Estado. Este capítulo también abarca la descripción de la PDI en el Ecuador, enmarcadas en el PNBV y en las directrices del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, así como del Ministerio de Industrias y Productividad. El siguiente capítulo trata sobre las políticas específicas aplicadas y su articulación con el sector externo. La revisión y análisis que se realiza permiten llegar a las conclusiones y recomendaciones que se presentan en el último capítulo.

# CAPÍTULO I

## Planteamiento del Problema

La Economía del Ecuador está clasificada, en el contexto internacional, como pequeña y en desarrollo, abierta, pero al mismo tiempo muy dependiente de los ingresos provenientes de un sector específico, el petrolero. El sector hidrocarburífero representa entre el 14% y 20% del PIB, más de la mitad de los ingresos procedentes de las exportaciones y más del 25% de los ingresos públicos. Adicionalmente, debido al nivel de productividad del país, se considera a Ecuador una de las economías menos competitivas a nivel internacional (OMC 2011, 1). De la misma forma, se nota una alta concentración del valor agregado en pocos productos de exportación, y una débil participación de las actividades productivas de mediana y alta tecnología, que, según estudios de la ONUDI, contribuyen en el valor agregado manufacturero en menos del 20%.

Esta situación no es nueva para la economía ecuatoriana, a lo largo de su historia económica, el país ha sido dependiente de algún producto primario de exportación. Así se puede mencionar el boom cacaotero a mediados del Siglo XIX, el boom bananero entre los años 40 y 50 del Siglo XX, a y partir de la década de los setenta, el boom petrolero. Estos acontecimientos contribuyeron a que la estructura productiva del país sea limitada y se desarrolle alrededor de la producción de bienes primarios con poco valor agregado.

Como esfuerzo para modificar esta estructura productiva, y con ello alcanzar objetivos de crecimiento económico y mejorar las condiciones de empleo, además de afrontar condiciones adversas exógenas a la economía doméstica, a lo largo del Siglo XX América Latina utilizó Políticas de Desarrollo Industrial. A finales de la década de los años cuarenta, varias de las políticas de desarrollo industrial estaban dirigidas a satisfacer la demanda interna por bienes manufacturados, debido a que éstos no llegaban a la región por la recesión en los países desarrollados a causa de la II Guerra Mundial, específicamente los productos provenientes de Estados Unidos. Posteriormente, el objetivo de implementar PDI fue migrando hacia un propósito más profundo: el de alcanzar

crecimiento económico y reducir los niveles de pobreza y la dependencia de los países desarrollados.

Varias de las políticas en la región durante el periodo comprendido entre 1950 y 1980 se basaron en el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. No obstante, a partir de los años noventa, luego de un periodo en que las PDI habían perdido su intensidad en cuanto a su uso como potencializador de crecimiento, se evidenció una transición hacia políticas industriales más acordes con un modelo de economía abierta (Melo 2001, 5). De esta forma se cambió el enfoque con el que se diseñaban y aplicaban las distintas opciones de PDI.

De otra parte, junto con el cambio de enfoque en el diseño e implementación de las políticas industriales internas a los países, en el ámbito del comercio internacional, en el año 1947 se había firmado el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, cuyo objetivo fue regular el comercio internacional a nivel global. En el año 1995 la Organización Mundial del Comercio (OMC) reemplazó al GATT como una entidad formal encargada de supervisar el sistema multilateral de comercio. Inicialmente la creación de una entidad que ordene el comercio mundial tuvo como objetivo convertir al comercio entre países en un instrumento para fortalecer la paz, en los años post II Guerra Mundial. Hoy en día, uno de los objetivos continuos de la OMC ha sido el promover una mayor integración global a través de un comercio, que se desarrolle de forma ordenada y equitativa, a través del facilitar acuerdos entre naciones miembros para una mayor profundización del libre comercio.

Con estos dos elementos, al momento de diseñar políticas de desarrollo industrial, los países deben compatibilizar sus objetivos internos de crecimiento, desarrollo y diversificación de la matriz productiva doméstica, con las de apertura al mundo.

Ecuador, por una parte, es miembro de la OMC desde el año 1996 y, por otra, desde hace más de medio siglo, ha aplicado herramientas de política económica destinadas a mejorar el nivel de productividad, así como diversificar la producción de la industria, especialmente manufacturera, con escasos resultados.

El gobierno actual ha profundizado este esfuerzo a través del objetivo de cambiar la matriz productiva, propósito que se encuentra establecido en el Plan Nacional de Buen

Vivir. Para alcanzar este objetivo, el Estado ha diseñado una estrategia que incluye varias medidas como cambios en la legislación, incentivos a industrias y sectores productivos específicos, restricción a la importación de ciertos bienes, entre otras.

En los últimos años, investigadores como Peres (2006), Edwards (1994), Krugman (2014), Bhagwati (1998) y otros, han analizado la evolución de las políticas industriales. Muchos de estos trabajos han evaluado el tipo de herramientas, los efectos de las mismas sobre la economía doméstica, y su repercusión sobre los niveles comerciales de cada país.

Con estos antecedentes, la pregunta central sobre la cual se sustenta esta investigación es: ¿Cuáles son los elementos fundamentales de la estrategia de industrialización en el Ecuador en la última década y cómo se han aplicado?

## **Objetivos**

A fin de responder a la pregunta planteada se han establecido algunos objetivos, que son los que guían el siguiente trabajo de investigación. Estos objetivos son:

- **Objetivo General**
  - Identificar si existe una estrategia de política de industrialización en el gobierno actual, en el periodo comprendido entre 2007 y 2013, y analizar los resultados de su aplicación.
  
- **Objetivos Específicos**
  - Detallar la evolución en el diseño y uso de herramientas de política de desarrollo industrial.
  - Sistematizar cuál ha sido el diseño de políticas industriales en el periodo 2007-2013.
  - Evaluar cómo se ha aplicado esa estrategia y sus principales efectos sobre la productividad nacional.
  - Identificar qué elementos de esta política han tenido incidencia en las relaciones comerciales y su efecto sobre la productividad.

## **Apuntes Metodológicos**

El desarrollo de la investigación incluye, una revisión de la literatura pertinente, a través de la cual se identificarán los distintos elementos presentes en el diseño de políticas de desarrollo. En este sentido, esta investigación se inscribe dentro de una metodología cualitativa que se basará en la revisión de la literatura referente al tema y en la revisión de los resultados reportados con respecto a la pregunta central de la investigación.

De esta forma el presente trabajo utiliza un método hermenéutico-crítico, lo que permite la discusión e interpretación del tema a tratar y fundamenta la capacidad crítico-analítica que lleva a la comprensión del proceso de industrialización en el Ecuador, y específicamente en el periodo de análisis.

Esta perspectiva metodológica permite generar un debate sobre el uso y eficiencia de las políticas de desarrollo industrial y sobre el proceso realizado en la economía ecuatoriana en la última década.

El estudio incluye también un breve análisis de contenido cualitativo en base a información levantada a través de entrevistas con actores informados sobre el tema de estudio.

Para el presente trabajo de investigación, se entenderá Políticas de Desarrollo Industrial o Políticas Industriales, como un concepto que engloba la noción de conjunto de medidas implementadas por la autoridad, que apuntan a modificar la estructura industrial de un país.

## **CAPITULO II**

### **POLÍTICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL: NUEVAS TENDENCIAS Y DEBATES**

Alcanzar el desarrollo industrial es una aspiración de todos los países. En el caso de países desarrollados consiste en orientar el proceso de industrialización hacia nuevos sectores y áreas de producción, generalmente hacia industrias con mayor componente tecnológico, con mayor valor agregado. En el caso de países en desarrollo, el objetivo es consolidar una transición de la producción de bienes con escaso o poco valor agregado, hacia sectores con mayor valor agregado. Asimismo, se busca fomentar una mayor diversificación de la producción y migrar desde sectores primarios hacia una producción con mayor componente de industrialización.

A su vez, el objetivo del desarrollo industrial conlleva otros propósitos más profundos como son: el progreso tecnológico, el incremento en los niveles de competitividad del sector industrial, mejores y mayores oportunidades de inserción en el mercado internacional, absorción de recursos humanos y redistribución del ingreso a través del crecimiento económico medido por el nivel de producción y productividad.

Dada la importancia de alcanzar el crecimiento económico a través de un proceso de desarrollo industrial, entre otras razones, por el efecto que tiene sobre la inversión, la producción y el empleo, cabe analizar en qué consiste, cómo se ha implementado y los debates teóricos que existen al respecto.

Este capítulo trata sobre la concepción de las políticas de desarrollo industrial, en el contexto del crecimiento económico y específicamente cómo el desarrollo de la industria manufacturera puede llevar a reducir las brechas entre economías desarrolladas y en desarrollo. La siguiente parte versa sobre la evolución de las teorías y el diseño de las políticas de desarrollo industrial en los últimos cincuenta años. En la siguiente sección se exponen los debates sobre el uso, eficiencia y medición de los resultados de las PDI.

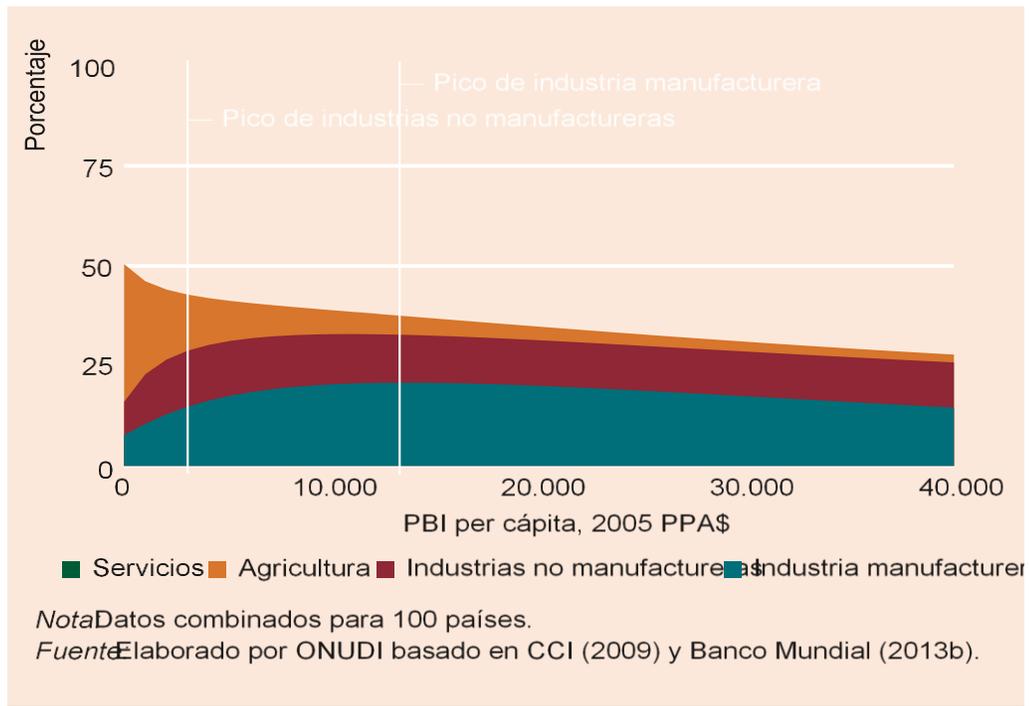
## **El Desarrollo Industrial y las Políticas de Desarrollo Industrial**

El desarrollo industrial, entendido como un proceso dinámico y continuo cuyo objetivo es alcanzar competitividad de diversos sectores, es una idea que surge a partir de la sistematización de la industria como actividad capaz de producir y obtener riqueza.

La industria cumple con algunas funciones para el crecimiento económico, como la formación bruta de capital fijo (FBKF), la generación de innovaciones y la absorción del progreso tecnológico, así como creación de empleo y redistribución de riqueza. En el caso de los países en desarrollo la industrialización cobra mayor importancia debido a su rol como factor fundamental para que los sectores productivos emergentes o con potencial de crecimiento alcancen un nivel de industrialización, que les permita llegar a un elevado nivel de desarrollo científico y tecnológico, y lograr cerrar brechas de desarrollo y crecimiento con los países desarrollados. La literatura y la evidencia empírica al respecto muestran que, en países en desarrollo, la aplicación de tecnologías que no necesariamente sean intensivas en capital permite mejoras en productividad y empleo significativas, lo cual se explica por su retraso relativo con respecto a los países desarrollados. Es decir, el rendimiento que se obtiene al incorporar tecnología a los procesos de producción que carecen de ella, aumenta significativamente la productividad de los procesos.

La Organización de las Naciones Unidas en su Informe Sobre el Desarrollo Industrial de 2013 resalta la importancia del sector manufacturero al ser la actividad que más contribuye al PIB, seguido por el sector de industrias no manufactureras, la agricultura y los servicios. El mismo estudio concluye que la industria, y específicamente la industria manufacturera, continúa siendo un importante elemento en la creación de empleo y crecimiento económico a nivel mundial (Organización de las Naciones Unidas 2013a, 9).

**Ilustración 1**  
**Estructura del PIB por nivel de Ingreso y Actividad Productiva 1963-2007 para 100 países**



**Fuente: Banco Mundial**

El empleo en la industria manufacturera crece más rápido en países en desarrollo que en países desarrollados, donde el empleo ha migrado hacia el sector servicios (Organización de las Naciones Unidas 2013a, 1). Esto se debe a que a medida que aumenta la aplicación de tecnologías que hacen un mayor uso de capital, las ganancias derivadas de la productividad son más importantes y, a su vez, la estructura de empleo se mueve más hacia los servicios relacionados con la industria más tecnificada y otros servicios. Este proceso se da adicionalmente en economías en las que existe una mayor posibilidad de movilidad del factor trabajo entre distintos sectores productivos, lo que a su vez se relaciona con las destrezas y nivel de conocimiento –educación– de los empleados. Lo anterior, adicionalmente, se relaciona con el cambio en la estructura positiva en países más desarrollados. El cambio estructural positivo hace referencia al cambio en la composición de un agregado, como es la composición por sectores del Producto Interno Bruto. En este sentido, se pasa de las actividades de baja productividad, a actividades de mayor productividad. En economías tradicionalmente agrarias, el migrar hacia la industria

manufacturera es un catalizador para transformar la estructura económica de estas sociedades. Es por este motivo que el informe de la ONUDI concluye que la industria manufacturera genera externalidades en el desarrollo tecnológico, la generación de habilidades y la capacitación, que son elementos clave para mejorar los niveles de competitividad (Organización de las Naciones Unidas 2013a, 5).

Como se mencionó anteriormente, la industria, tanto manufacturera como no, mantienen su nivel de importancia con respecto a su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países a nivel mundial, a pesar de la significancia que ha adquirido el sector servicios, en los últimos veinte años. En efecto, la industria manufacturera ofrece la oportunidad de reorientar la economía hacia sectores con mayor valor agregado y brindar una base de empleo relativamente amplia, con una productividad laboral superior al promedio de otras industrias.

Dadas estas consideraciones, lograr el desarrollo industrial es importante como mecanismo para reducir la brecha que existe a nivel internacional y para que el sector productivo adquiera mayor productividad y competitividad. Este concepto también está ligado al sustento y expansión económica, para garantizar el bienestar y satisfacer las necesidades de la sociedad. De esta forma, la idea y necesidad de alcanzar el desarrollo industrial surge del modo de producción y tiene sus inicios a partir del modelo de producción capitalista.

A pesar de la importancia del desarrollo industrial como motor de impulso para el crecimiento económico, aún persiste un extenso debate con respecto al uso de políticas industriales: desde los defensores más liberales que consideran que el mercado, a través de los procesos naturales de ajuste como son las mismas fuerzas del mercado de oferta y demanda y el *laissez faire*, permitirá que se desarrollen las actividades apropiadas para cada sociedad, hasta la visión más intervencionista, que considera que el Estado debe ser el precursor del desarrollo industrial, no solo a través de la implementación de políticas de desarrollo industrial, sino también a través de la participación estatal activa en los procesos productivos.

Sin importar la posición con respecto al uso de políticas de desarrollo industrial, todos los países a nivel mundial han aplicado, de forma explícita o implícita, políticas

tendientes a elevar el nivel de productividad en su industria. Por lo tanto, se puede señalar que el objetivo principal, cuando se aplican herramientas de política, es conseguir el desarrollo y estímulo de determinados sectores de la economía y de la economía en su conjunto. Cuando estas herramientas están específicamente diseñadas para alcanzar un mayor nivel de productividad con actividades manufactureras, se relacionan con la idea de políticas de desarrollo industrial.

### **Políticas de Desarrollo Industrial**

Las Políticas de Desarrollo Industrial, tal como las define Meyer-Stamer (1998, 3), comprenden aquellas medidas que apuntan a modificar de forma coordinada la estructura industrial por sectores, a la vez que buscan incidir en la estructura industrial a nivel regional y fomentar la competitividad de la industria. La implementación de las PDI busca incorporar tecnología actual, a través de la transferencia tecnológica, que se da como parte del proceso de industrialización, cuando específicamente, existe la instalación de empresas internacionales, mediante la inversión extranjera.

Peres y Primi (2009, 10) hacen una referencia a las definiciones de la política industrial, tomando en cuenta varios aspectos de la intervención del Estado como apoyo a los procesos de industrialización. Así, hacen mención a la definición de Reich, quien por su parte defiende la política industrial como un grupo de acciones gubernamentales para apoyar a las industrias con potencial de exportar y crear fuentes de trabajo (Peres y Primi 2009, 10). Pinder propone una definición que incluye todas las políticas, tanto fiscales como apoyos monetarios, para incentivar la inversión, diseñadas para apoyar a la industria (Peres y Primi 2009, 13). Otra definición es la presentada por Chalmers Johnson, quien sostiene que las políticas industriales son aquellas actividades que apuntan a apoyar el desarrollo de ciertas industrias en la economía nacional, para mantener la competitividad internacional (Peres y Primi 2009, 14).

Por su parte, Warwick indica que la política industrial es cualquier tipo de intervención o política estatal que intente mejorar el ambiente de negocios, o alterar la estructura de la actividad económica hacia sectores, tecnologías o tareas que se espera mejoren las oportunidades para el crecimiento económico o bienestar social, que no podría

darse sin la mencionada intervención. En esta concepción se visualiza a la idea de una política industrial que promueva un ambiente idóneo para las actividades productivas y que no las limite a través de regulaciones excesivas. Asimismo, la base de esta definición no es necesariamente la protección a una industria a través de beneficios dirigidos, sino eliminar factores que tergiversen las condiciones naturales del mercado (Crafts y Hughes 2013, 6).

En conclusión, se puede señalar que las PDI son cualquier conjunto de acciones y políticas generadas por el Estado (administración pública), cuyo principal objetivo es aumentar la capacidad productiva en el sector manufacturero de la economía, a través de incrementar o fomentar la competitividad de la industria. De ahí que, sin que se reporte una definición específica, el diccionario de Economía Política afirma que los países tendrán una política industrial, sin importar sus creencias o argumentos y que la determinación de los instrumentos y su mecanismo de implementación, variarán, de acuerdo a la visión de cada Estado. En tal sentido se puede concluir que las políticas industriales estarán siempre presentes de una y otra forma en cada país; incluso la no participación en las políticas de desarrollo industrial es en sí una política industrial.

#### El objeto de la PDI

El objetivo base del uso de las PDI es ampliar la producción y modificar el vector de productividad, ya que la diversificación de la estructura productiva es considerada un factor determinante de la disminución de la brecha productiva entre países en desarrollo y los que se encuentran en la frontera tecnológica internacional. Desde la visión cepalina, la industrialización es considerada la principal vía de transformación de la estructura productiva, y de difusión del progreso técnico.

De la misma manera, los autores han delimitado los objetivos del uso de políticas de desarrollo industrial, desde aumentar la productividad y competitividad de la economía, hasta reducir desequilibrios inter-territoriales y lograr equilibrar la balanza de pagos. Dentro de los objetivos de las PDI también se ha identificado el fomentar a sectores específicos dentro de la economía.

Específicamente, las PDI pueden analizarse desde distintas dimensiones, en función de su objeto, nivel, escala, objetivos, rol e instrumentos. El cuadro contiguo muestra esta esquematización y las distintas dimensiones, en función de la clasificación de las PDI.

Como se puede apreciar en el cuadro, existen políticas de carácter horizontal, es decir que afectan a todas las industrias, en todos los sectores productivos, y políticas selectivas o verticales, cuyo efecto está dirigido a sectores específicos. Las áreas de acción pueden ser desde el mercado del bien, el mercado laboral, de capitales, el uso de la tierra y la tecnología.

**Tabla 1**  
Tipo de Política por Área de Influencia

	<b>HORIZONTAL</b>	<b>VERTICAL O SELECTIVO</b>
<b>Mercado</b>	Políticas de competencia	Campeones nacionales
	Impuestos indirectos	Nacionalización/Privatización
	Regulación de mercado	Ayudas estatales
	Políticas cambiarias	Políticas comerciales
		Compras Públicas
<b>Trabajo y Capacidades</b>	Políticas educativas	Apoyo desarrollo capacidades específicas
	Subsidios a la capacitación	Políticas de pasantías
	Subsidios salariales	
	Regulación al mercado laboral	
	Impuestos sobre el empleo	
<b>Mercado de Capitales</b>	Políticas impositivas corporativas	Banca Inversión Pública
	Regulación del mercado financiero	Fondo de Inversión Estratégico
		Préstamos emergentes
<b>Uso de Tierras</b>	Regulación al uso de tierras	Políticas de fomento a la creación de clústeres
	Políticas de Infraestructura	Zonas Industriales
<b>Tecnología</b>	Crédito impositivo para la investigación y desarrollo	Compras Públicas
	Presupuesto para desarrollo científico	Patentes
		Fondos Selectivos

Fuente: Industrial Policy for the medium to long-term Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 37 Foresight, Traducción propia.

De lo anterior se puede inferir que, dadas las distintas opciones de áreas de influencia y enfoque de aplicación, las PDI deben implementarse como un conjunto coordinado de políticas, en las que se conjugan las políticas de los mercados, laboral, financiero y de capital, de uso de tierra y tecnología, así como políticas comerciales y políticas de infraestructura.

Como se mencionó anteriormente, las políticas han migrado desde una visión de crecimiento hacia adentro, a una concienciación de la necesidad de impulsar el crecimiento hacia afuera y buscar más mercados externos. Las políticas de empleo y capacitación también se relacionan con políticas de incentivos monetarios y fiscales, como el uso del tipo de cambio como barrera que favorece las exportaciones y genera incentivos para sustituir las importaciones; mientras que las políticas de infraestructura y tecnología se consideran esenciales para el desarrollo de la industria, ya que las mejores ganancias de competitividad de una industria pueden verse afectadas debido a la falta de inversión en infraestructura como son vías, puertos, aeropuertos, energía y otros. Las políticas de desarrollo local y regional buscan estimular la inversión extranjera directa, en ciertos sectores, a través de políticas fiscales. Por último, las políticas medioambientales son las políticas orientadas hacia un desarrollo sustentable, que hoy por hoy, tienen más importancia y espacio en la agenda de la política industrial.

Otra forma de conceptualizar las PDI se muestra a través del análisis de las dimensiones en las que se especifica el objetivo, nivel, escala, rol del Estado y tipo de instrumentos de política. Así, por ejemplo, se puede analizar cómo han evolucionado tanto el uso de instrumentos, como la teoría de las políticas de industrialización, en incorporar diversos elementos en función de los objetivos particulares. Por ejemplo, en función del objeto de la política se puede considerar a una industria manufacturera o al sector servicios. En cuanto al nivel de aplicación se puede intervenir a nivel territorial, sectorial u horizontal. El objetivo de la implementación de una política puede ser el mejorar el nivel de competitividad, de productividad, impulsar el empleo o reducir desequilibrios en los mercados. De igual forma, un determinante del diseño de las PDI y del enfoque que se dará es el rol que se le asigne al Estado, así por ejemplo el Estado puede ser promotor de las PDI y de los procesos de industrialización, regulador, planificador o productor. Como se

indicará más adelante, el Estado también podrá definir, en función de lo anterior, la herramienta específica para implementar las PDI.

Específicamente, con respecto a los instrumentos, la literatura categoriza a los distintos instrumentos de política, dentro de grupos o tipos de políticas como instrumentos fiscales, financieros, monetarios, entre otros. Dentro de cada área se pueden identificar instrumentos específicos, que consisten en ayudas fiscales, económicas, y políticas que cambian la estructura burocrática al reducir trámites. Con respecto a los instrumentos de política, como se puede observar, las áreas del cuadro adjunto muestran los distintos instrumentos, con base en las herramientas de PDI. Las políticas también se definen por su nivel de afectación y su temporalidad. En tal sentido dependerá si se trata de políticas verticales, que inciden sobre un sector de la economía, o de corte horizontal, que afectan a todas las industrias en un nivel de producción. En cuanto a la temporalidad se puede identificar políticas con una temporalidad definida, sea de corto o mediano plazo, y aquellas políticas que no especifican una fecha de conclusión.

#### PDI en América Latina

Como se mencionó anteriormente, las PDI han sido parte de todos los procesos de desarrollo industrial. América Latina no fue la excepción y en este sentido los avances de industrialización en la región han contado con apoyo, por parte del estado y el sector público, en mayor o menor medida. No obstante, la formalización de políticas específicas, con el objeto de impulsar el desarrollo industrial, se da a partir de mediados del siglo XX, con la profundización del análisis del desarrollo económico y en América Latina, las teorías de desarrollo y las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo, o el análisis de las brechas entre los países del centro y de la periferia, que alcanzaron mayor fuerza con la entrada en operación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). De esta forma, las PDI se basaron en los preceptos de la CEPAL.

Por su parte, específicamente en el área andina, en 1969 se firma el Acuerdo de Cartagena que luego da lugar a la creación de la Comunidad Andina (CAN), que tiene por objetivo, entre otros, promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), facilitar la participación en el

proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Para alcanzar estos objetivos se consideró algunos programas de desarrollo industrial sectorial como la eliminación de barreras comerciales entre países miembros. (Uzcátegui, 2012 ,20)

A partir de mediados de la década de los 80, las políticas incorporaron nuevos elementos en su concepción y diseño. Melo (2001, 42-43) identifica cómo las PDI combinan políticas de ISI, con políticas de fomento a las exportaciones, al buscar la integración de la cadena productiva. El cambio de visión y concepción obedeció a varios factores como las crisis en la región durante la década de los años ochenta y los resultados obtenidos, en materia de desarrollo industrial, a través de las políticas de ISI.

De tal forma, en el transcurso de los últimos 50 años, las PDI han registrado una evolución desde un estado Keynesiano, en que las políticas públicas son la base para el desarrollo, hacia una idea de un estado schumpeteriano, que se da en el contexto de un sistema político con visión de mercado. De tal forma, se pueden identificar distintos enfoques de las PDI: uno que se basa en políticas más liberales o de mercado libre, un enfoque que considera importante corregir fallos de mercado, y el enfoque de corte schumpeteriano o estructuralista (Helmsing 1999, 35). En la primera parte del Siglo XXI, a nivel regional, se observa un retorno en la aplicación directa de políticas industriales. La nueva generación de políticas industriales puede clasificarse en cuatro grupos de políticas:

1. Las que siguen los lineamientos básicos de las ISI, que buscan impulsar sectores específicos y fortalecer sus capacidades tecnológicas y de producción, mediante la integración de nuevos sectores, a través de políticas proteccionistas e incentivos tributarios y financieros.
2. Políticas hacia sectores consolidados, que buscan ampliar y diversificar su producción.
3. Políticas dirigidas hacia sectores que registran economías de escala.
4. Políticas que apoyan a las aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas y específicamente buscan fortalecer e incrementar el nivel de competitividad de las empresas.

Otra característica de este resurgir de políticas es que, cada país de la región ha definido el grado de injerencia y los mecanismos de intervención del Estado, en función del nivel al que desean impulsar las políticas.

En tal sentido, algunos países han creado instituciones que impulsan programas nacionales de desarrollo industrial, otros países realizan actividades e implementan políticas pre establecidas, sin un plan de desarrollo o estrategia formalmente establecida y sin una entidad pública central, y el tercer grupo de países que no tienen políticas de desarrollo industrial continuas, implementan planes de acción ante eventualidades puntuales (Peres 2006, 75-79).

**Ilustración 2**  
**Comparación Entre Nuevas Tendencias y visión tradicional de la PDI**

Nueva Tendencia	Visión Tradicional
Busca la totalidad de la economía	Busca industrialización acelerado de un sector
Pone énfasis en la competitividad	Enfatiza importancia de la sustitución de importaciones
Enfatiza la integración en cadenas globales de producción	Instrumentos de intervención se centran en empresas públicas, subsidios a sectores en declive o a pequeñas y medianas empresas con escaso potencial competitivo
Políticas que contribuyen a que el mercado supera sus falla en la promoción de la innovación en la formación de capital humano capacidad empresarial, clusters, internalización	
Colaboración y asociación público-privado	

Fuente: (Melo 2001)

Adicionalmente, se aprecia una migración de las PDI, de políticas con mirada endógena, es decir crecimiento hacia adentro de la economía y con atención a satisfacer la demanda interna, hacia políticas con miras a los mercados externos. Igualmente se migra de políticas sectoriales a políticas integrales y horizontales, que fomenten la competencia, en lugar de la protección de un sector considerado vulnerable. Lo anterior es positivo en

cuanto una de las debilidades o argumentos en contra de políticas dirigidas es el cómo se escoge a la industria a la que se aplica los beneficios de las políticas. Una opción es escoger sectores ganadores con potencial de crecimiento y desarrollo. Una segunda opción es proteger a empresas débiles que requieren de apoyo y protección hasta lograr alcanzar niveles de desarrollo que las permite ser sostenibles y competir en el mercado. Esta decisión podría verse influenciada por grupos económicos de poder y, por tanto, perder legitimidad en su aplicación.

Otro cambio en la concepción y diseño de las políticas en la nueva era de PDI es incorporar al sector privado como actor importante del proceso. Varios países de la región, como por ejemplo Perú y Colombia, han otorgado un rol más protagónico al sector privado, como gestor de los procesos de desarrollo industrial y de participación en actividades tradicionalmente destinadas al sector público. De la misma forma, se ha observado que al momento de definir los sectores a los que se debe impulsar la estrategia debe definir si impulsa a sectores débiles que requieren del apoyo por su estructura de costos o de producción y por ende los menos productivos- o si apoya a sectores que presentan condiciones para incorporar a sus procesos mayores niveles de industrialización y valor agregado. La evolución del diseño de políticas muestra una tendencia hacia la identificación de sectores con potencial o sectores ganadores. Además, se observa que muchos de estos sectores parten de procesos con poco valor agregado, en sectores primarios que se han desarrollado hacia industrias con mayor nivel de industrialización.

Un elemento que también ha influido en el diseño de PDI son las experiencias exitosas de desarrollo de países asiáticos, europeos y latinoamericanos, las mismas que arrojan importantes lecciones que deben ser sistematizadas, para orientar el desarrollo productivo de nuestro país, y leídas con beneficio de inventario. Entre otras se podría establecer las siguientes:

- Las políticas sustitutivas de importaciones, y por ende de protección de la producción local, se han mantenido, solo por un tiempo determinado y nunca dejaron de estar acompañadas de políticas orientadas a mejorar la productividad y promoción de exportaciones industriales y de servicios.

- Las medidas tradicionales de política industrial, verticales y selectivas, han estado condicionadas a determinadas metas e indicadores de eficiencia productiva y de capacitación de la mano de obra, y muy vinculadas a utilizar en forma creciente la innovación tecnológica. El incentivo o impulso a sectores primarios o tradicionales sobre sectores con alto nivel tecnológico conlleva a procesos de industrialización más sostenibles en el largo plazo.
- Las políticas de competitividad sistémica, la calidad de la infraestructura, los servicios básicos y una mayor institucionalización de las reglas del juego de la competencia, como la de regulación de los mercados, son condiciones indispensables para el éxito de políticas de desarrollo productivo.
- Un crecimiento económico sostenido no solamente puede ser el resultado de mayor valor agregado industrial y productivo, sino de una diversificación óptima de otros sectores productivos con alto contenido tecnológico.
- En forma creciente se comprueba que las políticas de desarrollo productivo exitosas, ya no derivan de medidas de políticas unilaterales o únicas del Estado, o de la entrega de paquetes económicos al sector privado, por parte del sector público, sino de instancias de consenso público-privado, como un medio de provocar mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de estas políticas. Estas instancias de diálogo tienen también que darse no sólo a nivel nacional sino regional y local. (Consejo Sectorial de la Producción 2010, 112)
- Los logros alcanzados por algunos países, especialmente del Sudeste asiático, se basaron, según lo menciona Stiglitz (1997, 329), en desarrollar capacidades tecnológicas, promover las exportaciones y crear la capacidad nacional instalada para fabricar bienes intermedios. En este proceso se contó con el apoyo del Estado a sectores clave o industrias consideradas importantes o estratégicas. En el caso de las experiencias del Sudeste Asiático, un elemento importante fue el impulso a la educación científica y técnica para posibilitar la transferencia de tecnología. También se redujo el requerimiento de aporte de capital para redistribuirlo en otras áreas productivas, como la implementación de plantas y equipo. Un siguiente elemento fue el impulso a las

exportaciones y, por último, un apoyo direccionado a industrias o sectores seleccionados mediante diversos instrumentos económicos, como son los subsidios y créditos a tasas bajas de interés (Stiglitz 1997, 346).

## PDI y Comercio Internacional

En el menú de opciones de políticas de desarrollo industrial por las que puede optar un país constan políticas de protección a la industria nacional a través de medidas arancelarias, cuotas, regulaciones sanitarias, acuerdos comerciales y otras herramientas, que inciden sobre el desarrollo endógeno de las estructuras productivas. Adicionalmente existen opciones de política que buscan incentivar la actividad productiva. Entre estas herramientas de política se puede mencionar el estímulo a la inversión extranjera directa (IED), y políticas financieras y cambiarias, y la utilización del tipo de cambio como barrera que favorece a las exportaciones, en detrimento de las importaciones.

Específicamente, las dos opciones parten de definir el grado de apertura de la economía. Estas dos opciones pueden sintetizarse en una política basada en cerrar el mercado y buscar la ISI, o impulsar la penetración en los mercados externos. En forma esquemática, las políticas basadas en las concepciones cepalinas corresponden al primer modelo, mientras que políticas de apertura corresponden a la tendencia de políticas que se desarrollan en el contexto de los procesos de globalización, integración económica y acuerdos comerciales entre países. Las dos opciones no son completamente antagónicas y en la práctica, los gobiernos terminan aplicando una mezcla de políticas públicas que trata de lograr los mejores resultados en ambos frentes.

### Industrialización por Sustitución de Importaciones

La política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se basa en la noción de un desarrollo hacia adentro y su premisa es que un país en desarrollo, debe reemplazar los productos que importa, especialmente en el área de manufacturas, por producción nacional.

La implementación de esta estrategia conlleva la aplicación de políticas como la entrega de subsidios, y dirigir el uso de otros mecanismos que orientan la producción hacia bienes sustitutos, como establecer barreras arancelarias a las importaciones, y una política monetaria que mantenga a la moneda local depreciada.

Se ha mencionado que para incentivar y promover la Industrialización por Sustitución de Importaciones es necesario reducir los costos de producción local (es decir bajos costos de los insumos necesarios para la producción local, a través, por ejemplo, de políticas de subsidios o exoneraciones) y dotar de recursos a las empresas, a través de, por ejemplo, créditos subsidiados, por parte de una banca de desarrollo pública o con medidas de asignación de crédito, por parte de la banca privada, subsidios directos, exoneraciones tributarias entre otros.

Al igual que todas las políticas de desarrollo, el objetivo es modificar la estructura productiva de bienes y servicios que implica a su vez crear nuevas actividades. El modelo de ISI prioriza la creación de nuevos sectores a través de la diversificación de la estructura productiva de los países. Las políticas combinan instrumentos de protección al comercio y de fomento a la inversión.

Wygard (1962, 75), señala que, en casos excepcionales, ciertas industrias nuevas y algunas existentes pueden requerir de protección arancelaria. No obstante, para contar con este beneficio y, a su vez, para que sea un instrumento de desarrollo eficaz, se debe considerar algunos elementos entre los cuales se destaca, que los beneficios tengan un tiempo determinado de vigencia, que se fijó en cinco años, tiempo después del cual la industria ya debería estar firmemente establecida. A su vez, la una tarifa protectora no debe ser demasiado baja, porque no generaría la protección efectiva para la industria ni demasiado alta porque promovería ineficiencia y perjudicaría a la economía (Wygard 1962, 75) De esta forma, los tres propósitos que puede tener son: ser fuente de ingresos, proteger las industrias nacionales contra la competencia de las extranjeras, y estimular el establecimiento de industrias nuevas y la eficiente operación de las existentes.

#### Promoción de Exportaciones

La profundización de la globalización empujó a que una alternativa de Política de Desarrollo Industrial se base en la política de promoción de exportaciones.

Efectivamente, como un mecanismo a nivel regional, los países de la región andina han intentado mejorar su condición de desarrollo, en relación con los países desarrollados, a través de fortalecer y profundizar su proceso de integración con la economía internacional. En este ideal se sustenta el proceso de desarrollo de exportaciones a través de promover la inversión, innovación y crecimiento. El proceso se llevó a cabo de diversos modos, empezando por el desarrollo de la capacidad industrial local para, en una segunda etapa, salir a los mercados internacionales.

Con respecto a los efectos reales sobre la economía de los tratados de libre comercio, Reina y Zuluaga (Reina 2008, 7) sostienen que el consenso general es que, en el largo plazo, la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial y el comercio internacional ofrece grandes oportunidades para mejorar el crecimiento y aliviar la pobreza; no obstante, los costos que tienen los procesos de ajuste de la población más vulnerable pueden ser significativos en el corto plazo. Reina resalta las experiencias de América Latina con las reformas estructurales de los años ochenta y noventa, sobre la relación entre comercio y pobreza. En teoría, la conclusión del modelo neoclásico es que la liberalización del comercio aumenta el ingreso real de una economía en el largo plazo. La eliminación de las barreras al comercio reduce o elimina las distorsiones en los precios de los productos transables en una economía, y a su vez, al ajustarse los precios a los niveles promedio en el mercado internacional, se crean los incentivos necesarios para que las economías transformen su estructura productiva y se especialicen en actividades en las cuales sus costos son relativamente menores. De esta forma, los recursos productivos se especializan desde las actividades ineficientes, protegidas antes por las barreras comerciales, a sectores eficientes orientados a la exportación (Reina 2008, 11-12). En conclusión, los cambios positivos en cuanto a cambios en la estructura productiva se deben al uso más eficiente de los recursos productivos.

Otra percepción de la apertura comercial, que se basa en las conclusiones del teorema de Hecksher-Ohlin, predice que, dado que los países se especializan en el bien que utiliza más del factor abundante, y por otra parte los países en desarrollo poseen

relativamente más mano de obra no calificada que calificada, se tenderá a tener mayor impacto sobre la pobreza, ya que la apertura comercial aumentará la demanda por trabajo no calificado (Reina 2008, 16). La idea detrás de este concepto es que el comercio no es únicamente un intercambio de bienes y servicios sino el intercambio de los factores utilizados para la producción de aquellos bienes y servicios. De esta forma, los países realmente cambian factores de producción y en el ejemplo mencionado anteriormente, los países en desarrollo exportan mano de obra no calificada que es la que es abundante y la que se utiliza de forma más intensiva, relativamente, en la producción de los bienes que la región exporta.

En opinión de la OMC, se debe fortalecer no solo el comercio sino los objetivos de cambios en niveles de competitividad que lleven a un cambio de estructura productiva. De esta forma, se defiende el incrementar el nivel de competitividad a través de políticas tendientes a mejorar las condiciones de intercambio.

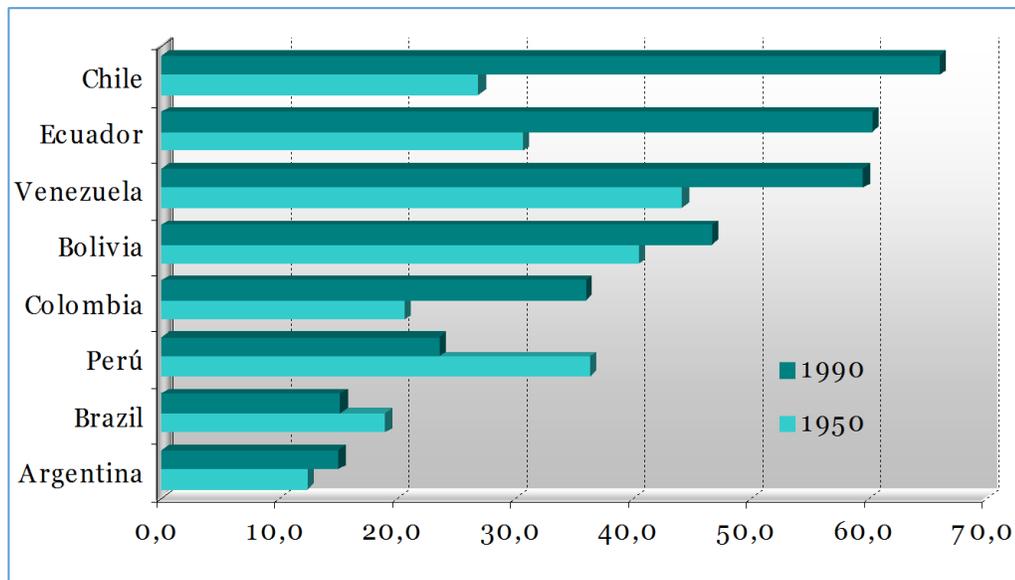
En función del enfoque y tipo de herramienta de PDI, se pueden generar distorsiones en las relaciones comerciales entre los países. En efecto, el uso de herramientas de tipo ISI o políticas fiscales que generan desviaciones de los puntos de equilibrio natural de los mercados, o llevan a cambios en precios relativos de los bienes transables, y por tanto en los precios relativos de los bienes, generan distorsiones en los mercados.

En la década de los ochenta, por ejemplo, en América Latina la tarifa de protección fue del 55%, la segunda más alta de las regiones en desarrollo después de América Central que fue del 66%. África del Norte tenía una tarifa de protección del 39%, mientras que en Asia la tasa se ubicaba entre el 5% en el oeste y en 25% para otras zonas de Asia (Melo y Rodríguez-Clare 2005, 7).

Además de examinar la evolución y efectividad de las PDI aplicadas, diversos autores han analizado los efectos de estas políticas sobre el comercio internacional. Específicamente, los estudios se han centrado en la apertura de las economías y el espacio que han logrado ocupar las exportaciones de los países en el comercio mundial, o como porcentaje de sus ingresos totales. En este sentido, autores como Krugman y Edwards, así como trabajos realizados en el marco de la OMC, son los que más han centrado este debate a nivel empírico.

No obstante, la existencia y uso de herramientas de PDI, con incidencia en el comercio exterior, desde mediados del Siglo XX han ganado mayor peso los mecanismos de apertura de las economías. Un actor clave en lograr esta transición de políticas hacia adentro a políticas hacia afuera es la Organización Mundial del Comercio que en la actualidad cumple con la función de vigilar e impulsar la mayor apertura de las economías a través de la reducción de medidas arancelarias, instrumentos que se incluyen dentro del menú de opciones de políticas de desarrollo industrial. Como se puede observar en el gráfico inferior, todas las economías de la región muestran un incremento en su nivel de apertura medido por el nivel de intercambio comercial.

**Ilustración 3**  
**Grado de Apertura - países seleccionados**



Fuente: Cepal

Como analizan Beverlli, Boffa y Keck, países signatarios de acuerdos comerciales y de los acuerdos de la OMC, al utilizar PDI que generen distorsiones en los términos de intercambio, a su vez, provocan tensiones entre países (Beverelli, Mauro y Alexander 2014, 4-6).

## **Debate**

Todos los países, desarrollados y en desarrollo, del centro o periferia, han implementado de forma directa o indirecta políticas industriales. Su uso, al igual que la intervención del Estado en otras áreas de la actividad económica, es un tema de debate entre los defensores de un mercado libre y los defensores del Estado, como agente activo en la economía, para asignar recursos y corregir los fallos del mercado:

El debate sobre el rol del Estado en el desarrollo económico es expuesto en términos de la cantidad de la intervención del Estado o el “tamaño” del gobierno (Wade 2004 en Devlin y Moguillansky 2011, 39). El lado neoclásico dice que los casos más exitosos muestran relativamente poca intervención en el mercado mientras que los casos menos exitosos registran mucha intervención; de esta forma se defiende la reducción del tamaño del Estado, y la eliminación de muchas formas de intervención en el mercado (Wade 2004 en Devlin y Moguillansky 2011, 39). El lado de la economía política sostiene que los neoclásicos están equivocados y que los ejemplos más exitosos sí muestran gobiernos fuertes o activos, y concluye de su evidencia que los gobiernos sí pueden guiar al mercado a un desempeño industrial mejor que un mercado libre (Wade 2004 en Devlin y Moguillansky 2011, 39).

Los autores y defensores de una participación activa del Estado reconocen, entre otros, la inexistencia de un mecanismo de ajuste automático en el mercado, y el rol de las instituciones en impulsar la transición hacia niveles más altos de desarrollo, asociados con la transferencia de recursos financieros y humanos a actividades con retornos crecientes.

Con respecto al rol del estado en este proceso, la discusión abarca un gran espectro que va desde una no participación, hasta la total intervención del estado en el impulso a la industria. Sobre una línea de pensamiento liberal, autores como John Stuart Mill, Frederick List y Alexander Hamilton, consideran que el Estado debe actuar como el motor propulsor, que incentive el desarrollo industrial, más no debe intervenir directamente en las decisiones soberanas de las personas. A su vez, otros autores liberales sostienen que el mercado es el que mejor asigna los recursos de manera eficiente, por lo que el Estado no

debe intervenir en el mercado ni en la asignación de recursos, especialmente en las actividades en que el sector privado puede desarrollar.

Una posición intermedia expone Rodrik (2004, 2), quien señala que el gobierno debe ocupar un rol coordinador con el sector privado, para poder actuar de manera mancomunada en el proceso de desarrollo económico, y que cualquier intervención directa debe cumplir con una condición importante y esencial, que sea temporal, hasta que se observe un inicio del proceso de industrialización del país.

Es importante tomar en cuenta que en este sentido las políticas deben complementar las fuerzas del mercado a través de fortalecer o contrarrestar las asignaciones de recursos que los mercados producen por sí mismos.

Entre los argumentos a favor del uso de políticas industriales, la primera razón para fortalecer a la industria y a sectores específicos, es potenciar las economías de escala, y aprovechar el efecto de desbordamiento de conocimiento, y apoyar a la industria naciente<sup>1</sup>. Adicionalmente, la intervención del Estado también corrige la debilidad que existe en la coordinación de los sectores, o fallos en la coordinación del mercado. Otro argumento a favor del uso de PDI es que busca corregir externalidades de información.

**Tabla 2**  
**Visión sobre el uso de Políticas de Desarrollo Industrial**

<b>¿Es necesaria la PDI?</b>	<b>Tipo de Enfoque</b>	<b>Justificaciones para la intervención del Estado en la economía</b>
NO	Liberal	El mercado automáticamente selecciona los sectores y firmas para garantizar la distribución eficiente de los recursos.
SI	Corregir fallos de mercado	Se necesita de la acción pública para corregir los fallos del mercado (concentración, mercados imperfectos, externalidades) y para garantizar la provisión de bienes públicos. Se requiere de un equilibrio entre mercado y Estado.

<sup>1</sup> Las economías de escala hacen referencia a las ventajas con respecto a los costos de producción que obtiene una empresa al aumentar el volumen de producción. En tal sentido, por factores tecnológicos o del proceso de producción el costo medio por unidad producida disminuye a medida que aumenta la producción. A su vez, el desbordamiento de conocimiento hace referencia a la transferencia de conocimiento que se da cuando existen nuevas empresas con nuevas tecnologías o procesos de producción que pueden ser replicados por las demás empresas.

SI	Schumpeteriano, Estructuralista Evolucionista	El Estado genera asimetrías que hacen posible explorar oportunidades tecnológicas. Toma en cuenta diferencias sectoriales y promueve la acumulación de capacidades y conocimiento.
----	---	--

Peres, Wilson y Primi, Annalisa (2009), traducción de la autora.

Por otro lado, los argumentos en contra del uso de Políticas Industriales sostienen que la principal debilidad es la falta de conocimiento por parte del Estado de la real situación de la industria nacional y de cada sector. El gobierno no conoce el mercado de forma directa como para determinar qué sector o sectores son los que deben ser impulsados y requieren de beneficios para su desarrollo. Un segundo argumento en contra es que las PDI pueden conllevar actos de corrupción por parte de los intereses diversos representados en cada sector. Un último argumento son los pocos resultados que este tipo de políticas han generado en el proceso de desarrollo industrial.

A pesar del intenso debate a favor y en contra del uso de las políticas industriales para fomentar el desarrollo, como se ha mencionado anteriormente, todos los países, en mayor o menor escala, han utilizado políticas de desarrollo industrial o políticas industriales siendo las políticas de protección a la industria naciente las más frecuentes.<sup>2</sup>

En este sentido, se deriva que, al diseñar Políticas de Desarrollo Industrial, el Estado puede adoptar varios roles y participar desde diversos frentes. El primero como regulador, al fijar las tarifas, niveles de producción para determinadas actividades, o crear incentivos fiscales o subsidios dirigidos a sectores específicos. Un segundo rol puede ser como productor, a través de las empresas públicas. El tercer rol es el de consumidor, al asegurar un mercado para empresas o sectores estratégicos, a través del sistema de compras públicas. El cuarto rol que puede realizar el Estado es el de agente financiero e inversionista en proyectos industriales, considerados estratégicos por su impacto sobre la productividad, o por su capacidad de generar trabajo (Peres y Primi 2009, 14).

Un elemento adicional, que forma parte del debate de la utilidad o no de las Políticas de Desarrollo Industrial, es la dificultad de medir, de forma precisa, su impacto (Peres y Primi 2009, 39). Los mecanismos para evaluar si se evidencian o no resultados de

---

<sup>2</sup> Así lo menciona Wade (2004, 345) tomado por Devlin (2011).

las políticas, incluyen analizar si las industrias o sectores priorizados han recibido apoyo financiero significativo, si la estructura industrial se ha modificado con respecto a las proyecciones previas a las aplicaciones de las políticas, y si ha mejorado la productividad de las industrias seleccionadas (Devlin y Moguillansky 2011, 39-40).

La medición del impacto de políticas es un tema complejo debido a la dificultad de realizar un análisis causa-efecto de la política debido a todos los factores que afectan el éxito de esa política. Adicionalmente, es complejo evaluar las políticas que incluyen varios objetivos o metas y líneas de acción (Peres 2006, 81).

Entre las razones que se han podido identificar como motivos por los cuales las políticas no alcanzan los objetivos esperados, se encuentran metas no operacionales o alcanzables sin objetivos bien delimitados y definidos, la falta de recursos financieros y humanos, y la falta de un compromiso sólido entre el sector público y privado.

No obstante, hay que tomar en cuenta que, debido a los diversos factores que inciden en el desarrollo industrial, resulta complejo medir el efecto de una sola política y aislar los demás factores: es difícil hallar un contrafactual para medir lo que habría sucedido, sin la implementación de la política (Peres y Primi 2009, 40). No obstante, es importante realizar un profundo análisis costo-beneficio tanto financiero como económico y social. De la misma manera, la eficiencia o no de la política debe considerar los siguientes elementos: entorno macroeconómico, entorno y marco legal, entorno microeconómico de cada sector productivo, entorno de cada industria que incluye elementos de competitividad, territorialidad, cultura y capital humano.

El fortalecimiento del cambio de tendencia de la estructura de la matriz productiva dependerá de mejorar la productividad de los factores y la competitividad internacional. Por último, de la revisión de la literatura y la evidencia histórica se puede inferir que las Políticas de Desarrollo Industrial en la región tienen como factor común la fuerte intervención del Estado, la sustitución de importaciones y poca liberalización del comercio.

## **CAPITULO III**

### **LAS PDI EN ECUADOR EN EL PERIODO 2007-2014**

El capítulo anterior realizó una revisión a la literatura sobre las Políticas de Desarrollo Industrial y su uso. Este capítulo expone los elementos de base para el diseño de la Política de Desarrollo Industrial en el Ecuador. En este capítulo se hará énfasis en el diseño y tipo de herramientas en el transcurso de los últimos cuarenta años; sin embargo, se hará mayor énfasis a las políticas implementadas entre los años 2007 y 2014 que corresponde al periodo de análisis de este trabajo de investigación. La última parte del capítulo corresponde a las PDI aplicadas y su articulación con el sector externo.

#### **Políticas Industriales en Ecuador**

Al igual que en varios países de la región, la dinámica económica del Ecuador, desde la segunda mitad del Siglo XX, estuvo marcada por un proceso de consolidación de las economías domésticas y por su inserción en el sistema económico mundial. Parte de este proceso incluyó fortalecer la producción interna por lo que el modelo de desarrollo incluyó políticas que tenían por objeto impulsar el crecimiento y desarrollo de la economía a través de desarrollar su industria nacional. A partir de la década de los años sesenta, y particularmente durante los setentas, muchas de políticas económicas se inscribieron en las tesis de desarrollo impulsadas por la CEPAL. Estas políticas se basaron sobre el potencial incremento del mercado local como motor para aumentar la inversión, la producción, el empleo y la productividad del trabajo. Alcanzar ese objetivo se basó en la protección comercial hacia productos terminados y la exoneración de aranceles para la importación de bienes de capital y tasas preferenciales para insumos. Recomendaciones sugeridas en el esquema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); los recursos extraordinarios obtenidos por las exportaciones de petróleo hicieron posible que se aplicaran estas políticas.

Otro componente que buscó apoyar el proceso de industrialización fue la provisión de insumos por parte del estado. El más claro ejemplo de esta política fue la fijación de

subsidios a los combustibles que se vendían a precios por debajo del costo. El fortalecimiento del cambio de tendencia de la estructura de la matriz productiva dependerá de mejorar la productividad de los factores y la competitividad internacional. Por último, de la revisión de la literatura y de la evidencia histórica se puede inferir que las Políticas de Desarrollo Industrial en la región tienen como factor común la fuerte intervención del Estado, la sustitución de importaciones y poca liberalización del comercio.

En resumen, tanto a nivel nacional como a nivel regional se aplicaron herramientas que combinaban la protección a la industria con subsidios generalizados a los costos de producción a través de insumos o a los créditos. Mucho del crédito se canalizó a través del sistema financiero público. De esta forma, se puede indicar que, tanto en el caso de los subsidios y como en el de los créditos en condiciones beneficiosos para la industria, el Estado desempeñó un importante y activo rol para alcanzar un objetivo de crecimiento vía desarrollo empresarial.

Específicamente para el caso ecuatoriano, una de las primeras señales claras de la importancia que el sector público daba al proceso de industrialización como elemento para el crecimiento y desarrollo de la economía, se dio con la promulgación de la Ley de Fomento Industrial en el año 1957. Sobre esa base, el estudio realizado por Wygard en 1962, *Bases para Una Política de Fomento Industrial en el Ecuador*, realiza un diagnóstico de la situación de la industria y del cómo avanzar con el proceso de industrialización. En este estudio, además de priorizar las razones por las cuales considera importante la implementación de políticas de desarrollo industrial, establece recomendaciones de cómo ese desarrollo industrial debe dirigirse hacia el mercado interno a la vez que se debe potenciar la exportación de algunos bienes manufacturados que demuestren potencial para alcanzar un alto grado de eficiencia y en el que podría darse una especialización industrial en el marco de un mercado común.

Wygard sostiene adicionalmente que un país pequeño en proceso de desarrollo no puede pensar en una importante industria de exportación (1962, 13). Esta concepción de PDI corresponde a lo que en el capítulo anterior se identificó como la visión de las políticas hacia adentro; una concepción más proteccionista acorde con una etapa inicial de las políticas de desarrollo industrial. Wygard señala que ésta intervención por parte del

Estado es pertinente y necesaria cuando un proyecto es demasiado arriesgado desde el punto de vista del capital privado, cuando el sector privado carece de capital, cuando se trata de proyectos de alto rendimiento social, pero bajo rendimiento financiero, o cuando es necesario intervenir en contra de un monopolio privado (1962, 12). Este estudio a su vez de justifica en qué condiciones el Estado puede o debe afectar de forma directa al mercado. De la misma forma define el rol del Estado el mismo que indica debe ser ayudar y estimular la iniciativa privada a través de identificar oportunidades industriales, eliminar obstáculos institucionales y otros que impidan el desarrollo industrial, proveer estímulos positivos para la inversión industrial de acuerdo con la importancia para la economía del país, promover nuevas industrias privadas y la modernización y expansión de las existentes y no hacer inversiones industriales sino en casos excepcionales (Wygard, 1962, 14-15). Todas las recomendaciones anteriores corresponden a las que han identificado como políticas de corte transversal que inciden sobre todo el aparato industrial, no obstante, el estudio *Bases para una Política de Fomento Industrial en el Ecuador* también define un mecanismo para determinar sectores prioritarios en función de la necesidad de sustituir una proporción razonable de las importaciones y el probable desarrollo futuro comparada con el mercado potencial (Wygard 1962, 21). Lo anterior da cuenta de lo importante del análisis a cada mercado y sector para la priorización de actividades productivas que deben ser protegidas o fomentadas.

A través de este estudio formal, la industrialización fue vista como el principal medio para romper la dependencia y el desigual intercambio con el mercado internacional. En ese sentido, la ISI se transformó en un objetivo consensuado de modernización y “...en rigor llegó a constituir la primera política de Estado de la historia republicana” (Mancero 1999 en Senplades 2007, 16)

Posteriormente, en la década de los setentas, las políticas de industrialización y el manejo macroeconómico de los gobiernos militares reforzaron el patrón de industrialización, pero sin observar las debilidades del proceso. Lefevber describía a mediados de los 80:

(...) los programas estatales destinados a incentivar la industrialización pueden haber sido o no exitosos en incrementar la tasa de formación de capital y el aumento de la producción industrial... pero donde sí fallaron claramente fue en la creación de empleo dentro de los sectores de mayor productividad... el

crecimiento del empleo urbano ocurrió en los sectores de baja productividad, incluyendo actividades como la construcción, que tradicionalmente contrata trabajadores emigrantes temporales... En el sector agro exportador, una gran parte del excedente generado ha sido apropiada por las compañías ligadas al comercio internacional quienes no han demostrado interés en reinvertir esos excedentes, o destinarlos al incremento de la productividad... los campesinos son los últimos en beneficiarse de las facilidades otorgadas por el Estado para el desarrollo del sector agrícola” (Senplades 2007, 17).

Durante la segunda mitad de la década de los años ochenta, tanto a nivel regional como a nivel nacional, las políticas industriales perdieron espacio en el debate y el modelo de ISI fue objeto de críticas debido a que el modelo de crecimiento hacia adentro no logró los objetivos esperados y, a la crisis económica generalizada en la región. Esta etapa estuvo marcada también por un cambio de visión del rol del estado que se basó en las políticas y recomendación del Consenso de Washington, enfocados al objetivo de alcanzar equilibrios macroeconómicos y realizar reformas institucionales orientadas al mercado. En esta línea, en la década de los ochenta en el país se implementaron medidas de fomento productivo de carácter horizontal.

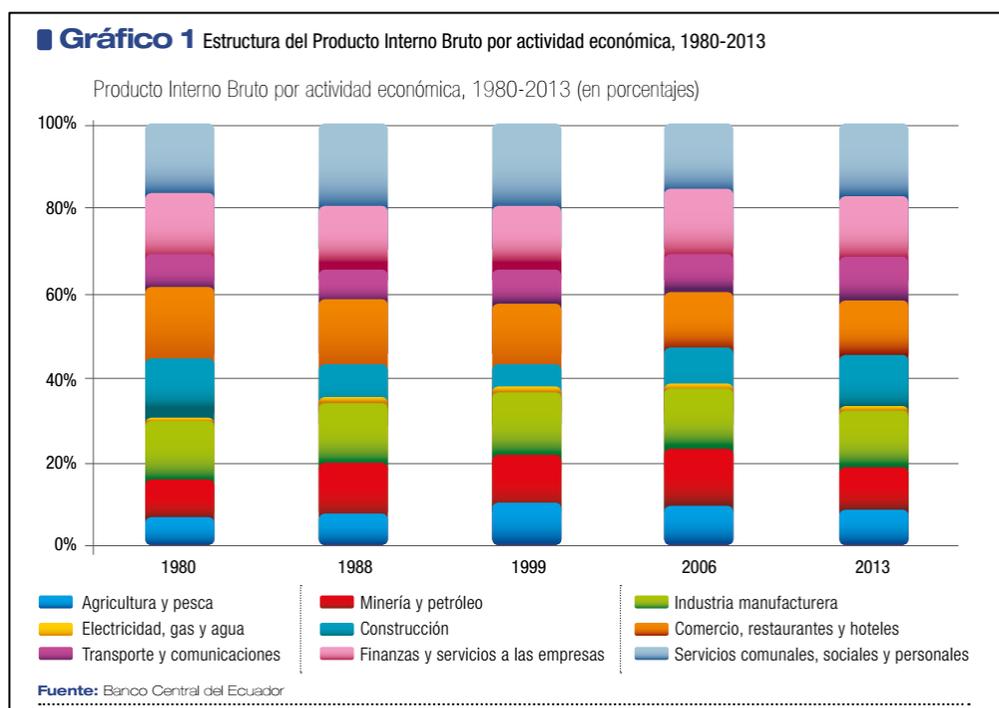
Dentro de ese proceso se reconsideró el rol del estado como actor en el desarrollo del país. El cambio de concepción provocó que el Estado busque la forma de ser el agente regulador y emisor de normativas y que el crecimiento se sustente en la activa participación del sector privado. En este sentido, durante esta etapa de la historia del desarrollo industrial en el país, comprendido durante la década de los años noventa, se expidieron, entre otras, las siguientes leyes: Ley General de Instituciones del Sistema Financiera, Ley de Mercado de Valores, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada, se reformó la Ley de Hidrocarburos y se inició el proceso de desinversión en la Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Se inició la modernización y apertura del sistema financiero, se crearon las unidades de valor constante para impulsar el ahorro a largo plazo Todas las acciones antes mencionadas se enmarcaban dentro del proceso de redefinición del rol del estado y del sector privado.

Así mismo, se expidieron nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. En el ámbito de la

relación comercial con otros países se amplió la zona de libre comercio que existía con Colombia y Bolivia a Venezuela (Senplades 2007, 21). Sin embargo, varios de estas reformas y procesos de modernización no alcanzaron los resultados esperados debido, justamente, a la inestabilidad política y económica de fines de siglo y los primeros años del siglo XXI.

Desde mediados de la década de los años noventa hasta mediados de la primera década del Siglo XXI, el país estuvo caracterizado por inestabilidad política y económica, que llevó al país a la peor crisis en más de ocho décadas. Como consecuencia de la inestabilidad política no se implementaron políticas de transformación profunda de mediano y largo plazo. No obstante, se implementaron políticas tendientes a fortalecer los avances en competitividad de la industria en términos generales sin que se determinen sectores específicos.

**Ilustración 4**  
**PIB por actividad Económica**



Fuente: Vicepresidencia de la República

El resultado de las políticas implementadas en los últimos cuarenta años no registra cambios significativos en la estructura de la producción nacional. Como se puede ver en el

gráfico arriba, el porcentaje de participación del sector industrial-manufacturero en el total del Producto Interno Bruto nacional no ha crecido en los últimos años. De la misma forma se nota la importante participación del sector minería y petróleo. Las fluctuaciones en la participación de este sector a su vez obedecen a variaciones en los precios internacionales del este bien, más no de cambios en los niveles de producción de los demás sectores.

## **Políticas de Desarrollo Industrial 2007-2014**

### Antecedentes

Una de las hipótesis con respecto al modelo de crecimiento existente en el Ecuador y sobre la cual se diseñó el Plan de Gobierno del Presidente Correa, es que en el Ecuador, las políticas de desarrollo y de industrialización de los últimos 15 años han conducido a la simplificación de la producción nacional debido al predominio o preferencia por aquellas ramas económicas que generan rentas derivadas de los precios internacionales favorables, mientras que la construcción de las bases para la generación de una estructura productiva nacional y autónoma han sido desplazadas por un modelo basado en importaciones que benefician a consumidores de altos ingresos y a empresarios especuladores. (Senplades 2007, 35).

Con esa hipótesis, el actual gobierno empezó un proceso de rediseño de políticas económicas y de redefinición del rol de estado en la actividad económica del país. El primer paso fue la instauración de una Asamblea Constituyente y la promulgación de una nueva constitución, la misma que se publicó en octubre del 2008. Con respecto al régimen de desarrollo, la Constitución de 2008 establece como deberes del Estado, entre otros, producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos; impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan, y; promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales.

Es importante destacar que la Constitución de 2008 en sus artículos 283 y 284 hace referencia específica a la estructura del sistema económico y a los objetivos de la política económica, como la de incentivar la producción nacional, la productividad y

competitividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. Con respecto a la política comercial, se indica que el objetivo de la política es desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo para lo cual se busca fortalecer el aparato productivo y la producción nacional, impulsar el desarrollo de economías de escala y del comercio justo. No obstante lo anterior, el Estado se reserva, según lo estipula el artículo 313 de la Constitución de 2008, el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos como son telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias y otras que se definan por ley. Asimismo, se estipula que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de los sectores estratégicos

Específicamente, con respecto al crecimiento y desarrollo, en el artículo 280 incorpora y define al Plan Nacional de Desarrollo como: el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos (Constitución de la República del Ecuador 2008).

Una vez establecido el gran marco normativo, el proceso de diseño de la estrategia para la reestructuración del aparato productiva en el país se desarrolló en distintas etapas. Una primera etapa que se desarrolló entre los años 2007 y 2008. Esta etapa correspondió a una fase de diagnóstico coincidió con la primera fase del gobierno actual. Una segunda etapa de definición, diseño e implementación de actividades y políticas para fomentar el desarrollo industrial se desarrolló durante los años 2009 y 2013. Una tercera etapa en la cual se buscó afianzar el proceso de implementación de políticas con objetivos, metas y herramientas que se habían estructurado en los años anteriores que se da a partir del año 2013 cuando se delega el proceso de transformación de la estructura productiva del país a la Vicepresidencia de la República. A pesar de poder identificar estas tres etapas de forma clara, cada una de ellas, y especialmente la segunda etapa, estuvo marcada por un persistente proceso de ajustes a las políticas, herramientas y mecanismos de

implementación lo cual generó continuas modificaciones en los marcos regulatorios que afectan las actividades productivas y a su vez generan, descoordinación de las medidas en las distintas instancias, incertidumbre entre empresarios y actores económicos y confusión entre todos los agentes económicos nacionales e internacionales. A continuación, se presentan estas fases y los elementos medulares de cada una de éstas.

En el año 2007 la Secretaría Nacional de Desarrollo presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. El Plan presentó como eje fundamental la revolución económica y productiva como mecanismo para superar el modelo de exclusión y orientar los recursos a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación tecnológica, empleo y la reactivación productiva. De esta forma este plan propuso ocho estrategias de cambio:

1. Desarrollo interno, inclusión, competitividad y empleo.
2. Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial.
3. Diversificación productiva.
4. Integración territorial y desarrollo rural.
5. Sustentabilidad del patrimonio natural.
6. Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión.
7. Democratización económica y protagonismo social.
8. Garantía de Derechos.

La tercera estrategia, que corresponde a la diversificación productiva, ratifica la importancia de buscar alternativas para aumentar el valor agregado de la producción nacional y así incrementar el ingreso generado a partir de la explotación de bienes primarios, de la producción de bienes agrícola susceptibles de transformación en la industria agroalimentaria, de la producción de bienes intermedios y de la producción de bienes y servicios de alta tecnología. Asimismo, marca la línea de cuál debería ser el rol de estado para alcanzar este objetivo. Esta definición de estrategia definió por tanto la necesidad de utilizar mecanismos de sustitución selectiva de importaciones y el incremento

de la oferta exportable tomando en cuenta políticas, programas y políticas dirigidas a sectores pre definidos, que mejoren la competitividad y la gestión de recursos humanos.

**Ilustración 5**  
**Pilares y fundamentos del Cambio de Matriz Productiva**



Fuente: Consejo Sectorial de la Producción

Junto con las ocho estrategias, el Plan propuso 12 objetivos centrales entre los cuales el décimo primero hacía referencia directa al establecimiento de un sistema económico solidario y sostenible. Para alcanzar este objetivo se definieron 27 políticas y estrategias (ver anexo), entre los cuales se mencionan, como los más pertinentes:

- Propiciar la producción de bienes y servicios de alto valor con incremento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas frente a los requerimientos de la demanda existente y potencial de los mercados interno y externo (Senplades 2007, 268).
- Mantener y expandir el sistema de transporte terrestre, puertos y aeropuertos para apoyar la producción local, el comercio interno y externo, la integración nacional, y la productividad y competitividad. (Senplades 2007, 269).
- Fomentar la demanda interna de bienes y servicios producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas mediante sistemas de compras públicas, para dinamizar la producción nacional y promover la participación de pequeños y medianos empresarios, garantizando la transparencia de los procedimientos (Senplades 2007, 274).

- Fomentar la inversión extranjera directa (IED) selectiva para potenciar producción y productividad de sectores estratégicos (petróleo, minería, energía, telecomunicaciones) y sectores en los que se requiere innovación tecnológica para proyectos de largo plazo, (Senplades 2007, 274).
- Fomentar una discrecionalidad tributaria y arancelaria para proteger la producción nacional, abaratar los insumos, y facilitar la generación de valor y los encadenamientos productivos. (Senplades 2007, 275).

De esta forma, la transición entre la etapa de diagnóstico y la segunda etapa también se marcó por cambios en el marco legal y regulatorio como por ejemplo la Ley Antimonopolios y de Regulación de Mercados, reformas tributarias, entre otras.

Lo anterior constituye el diseño inicial de lo que en los siguientes periodos o fases se buscaría establecer. No obstante, como se verá más adelante, este proyecto inicial fue objeto de revisiones y ajustes que surgieron entre otras razones, por una reevaluación del real potencial los sectores priorizados y estratégicos de lograr el crecimiento esperado.

En el año 2010, la Secretaría Nacional de Planificación presentó el Plan Nacional del Buen Vivir que ratifica los objetivos principales establecidos en el Plan de Desarrollo del 2007, y para el cual ya se establece políticas más específicas. El Plan Nacional del Buen Vivir enfatiza en los objetivos de incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, promocionar la incorporación del valor agregado, la sustitución selectiva de importaciones, como mecanismos para alcanzar la transformación productiva. Es recién en el año 2013 que se habla oficialmente del cambio de matriz productiva. Como antecedente a la presentación del Plan Nacional del Buen Vivir la Agenda Para la Transformación Productiva publicada por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad en el año 2010, a partir del 2009 se implementan varias políticas como programas con sectores específicos como por ejemplo la agroindustria. De esta forma, durante esta segunda etapa de diseño de las políticas y de adecuación del marco regulatorio el gran peso del proceso de transformación lo lideraba el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad junto con la guía y lineamiento de Senplades.

En el año 2010 se incorporó otro elemento que norma y guía el proceso de desarrollo industrial, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

(COPCI), el mismo que tiene por objeto regular el proceso productivo en todas sus etapas orientadas a la realización del Buen Vivir, a la vez que busca potenciar la producción de mayor valor agregado. En tal sentido, como indica la COPCI su fin es transformar la matriz productiva hacia la búsqueda de mayor valor agregado y también regular la inversión productiva en sectores estratégicos, fortalecer el control estatal para asegurar que las actividades productivas no sean afectadas por abuso de poder de mercado, potenciar la sustitución estratégica de importaciones, fomentar y diversificar las exportaciones. Es así como los fines principales del Código, establecidos en su artículo 4, son: transformar la matriz productiva, democratizar los factores de producción, fomentar la producción nacional, generar trabajo de calidad y digno, generar un sistema de innovación y emprendimiento destinado a la construcción de una sociedad de propietarios, productores y emprendedores, regularizar la inversión productiva en sectores estratégicos de la economía, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, evitar, a través del control estatal, el abuso del mercado y la existencia de monopolios y oligopolios, mantener una competitividad sistemática que promueva el desarrollo productivo del país, impulsar el desarrollo productivo en zonas de menor desarrollo económico, potenciar la sustitución de importaciones, fomentar y diversificar las exportaciones, promover la economía popular, solidaria y comunitaria y lograr un comercio justo y mercado transparente. Como se puede notar, el ámbito de este código es muy extenso, razón por la cual el Código de la Producción, Comercio e Inversión fue considerada como una ley marco.

Para la implementación de esta norma jurídica se contempla la creación de beneficios específicos para nuevas inversiones, como por ejemplo la exoneración del impuesto a la renta. A la vez incorpora conceptos como la democratización y transformación productiva, crea una nueva entidad pública que impulse las exportaciones, zonas de desarrollo, estipula el apoyo desde el sector público a través del sistema de compras públicas, y puntualiza el apoyo hacia las pequeñas y medianas empresas, a la vez que impulsa también la producción limpia, a través de beneficios tributarios y económicos y trata temas aduaneros.

Posteriormente, en el año 2013, se realizó una revisión a los dos planes anteriores; y, mediante Decreto Ejecutivo 1505 del 6 de mayo del 2013 se creó la Subsecretaría

Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva como entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República para la implementación de las estrategias, planes, programas y proyectos relacionados con el cambio de matriz productiva.<sup>3</sup> Específicamente, entre las atribuciones del Comité consta desarrollar y articular políticas, planes, programas y proyectos tendientes a consolidar la transformación de la matriz productiva del país.

En el año 2013, al delegarse el proceso de impulso a la industrialización a la vicepresidencia, y con la creación del Comité Interinstitucional y la Secretaría Técnica se institucionaliza el proceso de transformación de matriz productiva.

Si bien las bases de la estrategia se mantienen y constituyen un eje transversal en toda la visión del gobierno y en el transcurso de los años se observa mayor definición en las estrategias, políticas e instrumentos y una mayor afinación en las áreas de injerencia las políticas e instrumentos también se han modificado y en algunos casos generado mayor incertidumbre en el sector privado.<sup>4</sup>

#### Políticas de Desarrollo Industrial: Objetivos y Estrategias

La Estrategia de Cambio de Matriz Productiva se fundamenta en cambiar de modelo de producción de un modelo extractivista – primario a un modelo de valor agregado. Específicamente en la propuesta del gobierno, el objetivo de avanzar con la transformación de la matriz productiva se sustenta en:

- La diversificación productiva basada en el desarrollo de las industrias estratégicas-refinería, astillero, petroquímica, metalurgia y siderúrgica y en el establecimiento de nuevas actividades productivas-maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera que amplíen la oferta de productos ecuatorianos y reduzca la dependencia del país.

---

<sup>3</sup> Ver anexo

<sup>4</sup> Ver entrevista Dr. Pablo Zambrano, Vicepresidente Cámara de Industrias y Producción. Anexo

- Agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías renovables.

Sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que se producen actualmente y se podrían sustituir en el corto plazo como en las industrias farmacéuticas, tecnología (software, hardware y servicios informáticos) y metalmecánica. (Senplades 2012, 11-12)

En el año 2010 el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) lideró el proceso de diversificación productiva, sus lineamientos se reflejaron en la Agenda para la Transformación Productiva. Este documento hace énfasis en las brechas internas y externas que existen en el ámbito del desarrollo industrial y se plantean la estrategia para alcanzar la diversificación de la producción y reducir las brechas internas y externas que, como señala, se dan debido a la concentración productiva, de propiedad empresarial, de oferta en pocos productos y servicios predominantes provenientes del sector primario y con poco valor agregado y en la concentración de mercados de destinos en el comercio internacional (Consejo Sectorial de la Producción 2010, 57). Como herramienta para alcanzar los objetivos se especifican nuevamente mecanismos con enfoque vertical mediante la selección de sectores productivos y mecanismos de enfoque horizontal a través la dotación de infraestructura específica para impulsar actividades tendientes a fortalecer el crecimiento industrial.

En este sentido se menciona la intención, deliberada, de sesgar los precios relativos hacia sectores específicos e implementar incentivos tributarios especiales para aumentar la productividad de estos sectores y así atraer a la inversión privada, priorizar la provisión de bienes públicos, coordinar y corregir problemas de asimetría de información para alcanzar el desarrollo de los sectores prioritarios y poder así cerrar las brechas internas. De esta forma, la Agenda para la Transformación Productiva, identificó industrias clave que debían recibir mayor apoyo por parte del Estado para desarrollarse e impulsar el cambio de estructura productiva. En la esfera de políticas sectoriales enmarcadas en el contexto de la ATP, se identificaron industrias estratégicas y priorizadas y posteriormente se identificaron encadenamientos productivos.

Adicionalmente, la estrategia para ampliar la base productiva se basa en mejorar la distribución en cadenas productivas, impulsar la asociatividad para la producción, transformación y comercialización y el fomento a la democratización del capital.

La Senplades en *Transformación de la Matriz Productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano* (2012, 15) identificó los sectores a impulsar, o sectores ganadores que corresponden a: alimentos, biotecnología, textiles y confecciones y calzado, energías renovables, fármacos, metalmecánica, petroquímica, productos de madera, servicios ambientales, tecnología, vehículos, construcción, transporte, logística y turismo. A su vez las industrias priorizadas son: refinería, astillero, petroquímica, cobre y siderúrgica.

A nivel de política de impulso específico a un sector productivo, otra medida que se suma a las anteriores es el impulsó que se dio a nuevas empresas, pequeñas y medianas a través de las compras públicas como mecanismo para reducir la concentración industrial y lograr una mayor inserción de nuevos actores. Igualmente, el Estado buscó incorporar en las compras públicas niveles mínimos de contenido nacional.

De la revisión de la literatura que se realizó en el capítulo anterior se concluyó que los procesos de industrialización que mejores resultados han registrado son los que se basaron en impulsar a sectores productivos, generalmente primarios, a través de buscar mecanismos para una primera fase de industrialización y de agregar valor, al igual que impulsar sectores con elementos potencializadores o sectores “ganadores”. Esta es una de las primeras observaciones que se podría realizar a los sectores de bienes y servicios priorizados en el plan nacional ya que la mayoría de los sectores no registran niveles significativos en la estructura productiva actual –como se vio anteriormente- y aparentemente faltarían sectores como la agroindustria, que podría presentar mayor probabilidad de ser un sector ganador en cuanto a su productividad y competitividad.

**Ilustración 6**  
**Sectores e Industrias Priorizadas**

INDUSTRIAS PRIORIZADAS		INDUSTRIAS ESTRATÉGICAS		
Sector	Industria	Industria	Posibles bienes o servicios	Proyectos
Bienes	1) Alimentos frescos y procesados	Refinería	Metano, butano, propano, gasolina, queroseno, gasoil	Refinería del Pacífico
	2) Biotecnología (bioquímica y biomedicina)	Astillero	Construcción y reparación de barcos, servicios asociados	Proyecto de implementación de astillero en Posorja
	3) Confecciones y calzado	Petroquímica	Urea, pesticidas, herbicidas, fertilizantes, foliares, plásticos, fibras sintéticas, resinas	Estudios para la producción de urea y fertilizantes nitrogenada Planta Petroquímica Básica
	4) Energías renovables	Metalurgia (cobre)	Cables eléctricos, tubos, laminación	Sistema para la automatización de actividades de catastro seguimiento y control minero, seguimiento control y fiscalización de labores a gran escala.
	5) Industria farmacéutica	Siderúrgica	Planos, largos	Mapeo geológico a nivel nacional
	6) Metalmecánica			
	7) Petroquímica			
	8) Productos forestales de madera			
INDUSTRIAS PRIORIZADAS				
Sector	Industria			
Servicios	9) Servicios ambientales			
	10) Tecnología (software, hardware y servicios informáticos)			
	11) Vehículos, automotores, carrocerías y partes			
	12) Construcción			
	13) Transporte y logística			
	14) Turismo			

**Fuente:** Senplades

Fuente: Consejo Sectorial de la Producción

Específicamente, en el ámbito de las políticas transversales se pueden identificar las siguientes áreas:

- Política comercial
- Política de Capacitación
- Política de Emprendimiento
- Política de Logística y Transporte
- Política de Innovación
- Política de Fomento al Financiamiento
- Política de Calidad

Otro ejemplo específico de política transversal es la propuesta del establecimiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) como mecanismo para potenciar la adopción y transferencia tecnológica, la producción industrial para la exportación y para mejorar la competitividad en los servicios de transporte. Para

incrementar el nivel de competitividad sistémica se planteó la generación de bienes públicos y reducción de costos de transacción en la operación de las empresas, lo cual se alcanzaría, por una parte, a través de un fuerte gasto público en infraestructura; y por otra, al disminuir costos de transacción para lo cual se buscar reducir la tramitología, mejorar los servicios públicos, y generar una cultura de servicio y eficiencia en el sector público. Igualmente se planteó la necesidad de impulsar la inversión en Investigación y Desarrollo y generar incentivos a la innovación privada, así como crear talento humano altamente educado, a través del sector público (Consejo Sectorial de la Producción 2010, 25).

**Ilustración 7**  
**Elementos del índice conceptual que sustentan el Cambio de Matriz Productiva**



Fuente: Consejo Sectorial de la Producción

A su vez, el complemento para avanzar con la transformación de la matriz productiva es la transformación y diversificación de la matriz energética que se basa en generar incentivos para la adopción de energías verdes, generar programas para sistemas de transporte más eficientes, promover la auto-generación de energía renovable y el fomento a la producción nacional de energías verdes.

Con la firma del Decreto 1505 de mayo del 2013, la Vicepresidencia de la República adquirió un rol más activo en el objetivo de transformación de la matriz productiva a través de la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva. Una de sus primeras actividades fue la presentación de la Estrategia para el Cambio de Matriz

Productiva. Este documento recoge el avance realizado en las instancias anteriores, ratifica los objetivos y estrategias, no obstante, incluye ciertos elementos que incorporan algunas de las observaciones y debilidades detectadas como una revisión de los sectores e industrias estratégicas (Vicepresidencia de la República 2015, 11-36).

Un cambio en forma, es que los propósitos se agrupan en dimensiones y objetivos que constan en el cuadro de abajo. Como se puede observar la estrategia incorpora objetivos que, si bien se presentan de forma integral y de corte transversal, su definición y aplicación hacia sectores específicos hace que la política, en cuanto a su implementación pueda ser orientada a beneficiar a determinados sectores.

**Tabla 3**  
**Matriz de dimensión y objetivos**

<b>Dimensión</b>	<b>Objetivos</b>
Fortalecimiento del sistema productivo basado en eficiencia e innovación	Incrementar la producción intensiva en innovación, tecnología y conocimiento
	Incrementar el valor de la producción e incorporar el componente ecuatoriano
	Incrementar la productividad y la calidad
Reducción del Déficit Comercial	Sustituir Importaciones Estraté­gicamente
	Aumentar y Diversificar las exportaciones
	Diversificar la producción y los mercados
Generación de trabajo adecuado	Generar empleo adecuado
	Reducir las brechas de productividad territorial, sectorial y tamaño de empresas
Promoción de la sustentabilidad ambiental	Promover la sustentabilidad ambiental

Fuente: Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de Matriz Productiva  
Elaboración propia

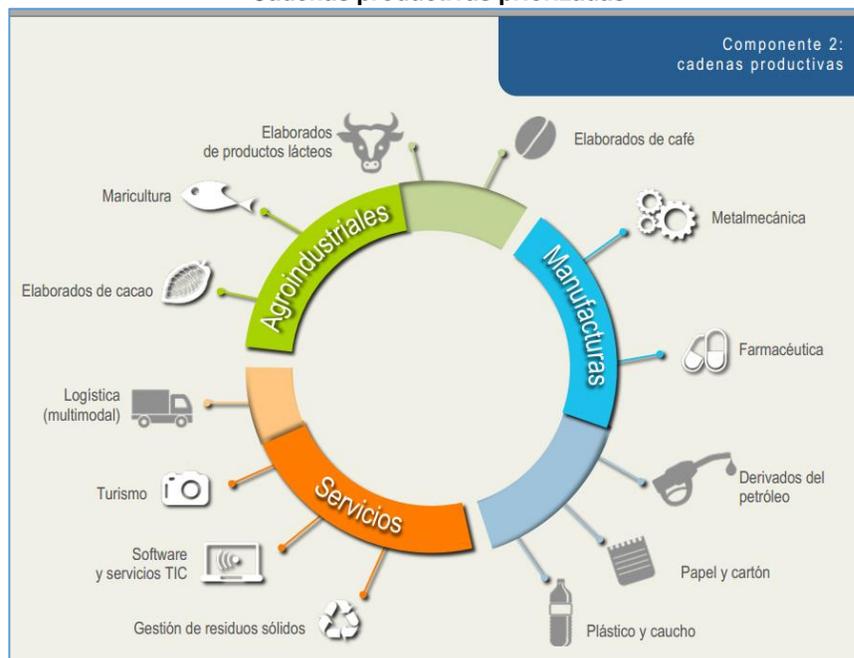
A nivel horizontal se planteó como elemento de la estrategia consolidar la competitividad sistémica que, como se mencionó anteriormente, se compone de la dotación

de servicios y productos que permiten desarrollar el cambio, capacitación de talento humano, estructura, energía, logística, proyecto multipropósitos por ejemplo en riego.

En el diseño se identifican varias herramientas o mecanismos para alcanzar las metas y objetivos antes mencionados. En el cuadro abajo se indica el componente, eje y mecanismo o política que se propone para alcanzar el eje específico. Si se observa la tabla se puede notar la tendencia de buscar herramientas de corte transversal como por ejemplo el financiamiento productivo, el impulso a las compras públicas y la promoción del comercio exterior. No obstante, también se incorporan elementos de políticas verticales en cuanto a buscar fortalecer encadenamientos productivos en sector específicos y la selección o identificación de industrias estratégicas que corresponde a la selección de industrias ganadoras como sectores a los que se dirige el apoyo público.

A la vez que se definieron industrias priorizadas y estratégicas también se definieron sectores en los cuales el objetivo es afianzar cadenas productivas prioritarias a través de implementar acciones de fomento en los siguientes sectores. De esta forma, un elemento que sale de la estrategia es la identificación de trece cadenas productivas que se agrupan en tres categorías: Agroindustria, Industria básicas y Servicios.

**Ilustración 8**  
**Cadenas productivas priorizadas**



Fuente: Vicepresidencia de la República

En resumen, desde el año 2007, se pretende consolidar un proceso de desarrollo industrial a través del uso de varias estrategias y políticas específicas. Los primeros dos años fueron dedicados a procesos de diagnóstico y evaluación y posteriormente a delimitar estrategias específicas. En este sentido las políticas incluyen diversos instrumentos aplicados a nivel sectorial y también a nivel horizontal.

No obstante, se han registrado cambios a la estrategia y en los instrumentos. Un ejemplo es el ajuste al análisis de las industrias priorizadas y sectores estratégicos. Por ejemplo, en el documento presentado por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad en el 2010 los sectores priorizados incluían sectores de mayor componente tecnológico que requerían de un importante componente de conocimiento específico. Posteriormente, en el documento presentado por la Vicepresidencia de la República se hace una revisión de los sectores y se regresa a sectores de base. Este cambio de rumbo obedece a varios factores entre los cuales consta los resultados de varios estudios y consultoría como por ejemplo el realizado en el marco del programa de Cooperación “*Knowledge Sharing Program*” entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de la República de Corea. Este estudio, en base criterios de análisis como el consumo doméstico frente al comercio internacional, factores de oferta y de demanda, ajustaron los sectores inicialmente identificados para incorporar sectores a impulsar en el corto mediano y largo plazo. En tal sentido, los sectores se ajustaron para adecuarse a una realidad y proyección más factible. Sectores en el corto plazo incluyen productos alimenticios frescos y procesados, prendas de vestir y calzado, productos madereros. En el mediano plazo, productos de metal procesados, petroquímicos y bioquímicos. En el largo plazo, tecnología, motores, biomedicina (KSP 2012, 45). Igualmente, cambios en normativa e incentivos lo que, en opinión del sector privado, en lugar de generar estabilidad y confianza provocan incertidumbre un factor negativo para la inversión.

#### PDI Aplicadas y su articulación con el sector externo

A partir del año 2007 el gobierno trabaja en modificar la estructura productiva del país. Específicamente desde el año 2009 se implementaron políticas específicas para redefinir su estrategia de desarrollo económico con el objeto de diversificar la economía en

cuanto a la estructura productiva. Muchas de estas políticas, que podrían enmarcarse dentro del contexto de PDI, dan mayor participación y/o control al Estado en sectores considerados estratégicos. Así, por ejemplo, el importante rol del estado se puede apreciar, entre otros, por el aumento de la inversión pública que, mientras que en el año 2006 representó alrededor del 6% del PIB, para el año 2013 llegó a cerca del 14% del PIB (Banco Central del Ecuador en Vicepresidencia de la República 2015, 19). Mucho del gasto se destinó a obras de infraestructura como por ejemplo adecuar puertos, aeropuertos y vías.

**Ilustración 9**  
**Gasto público de capital**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

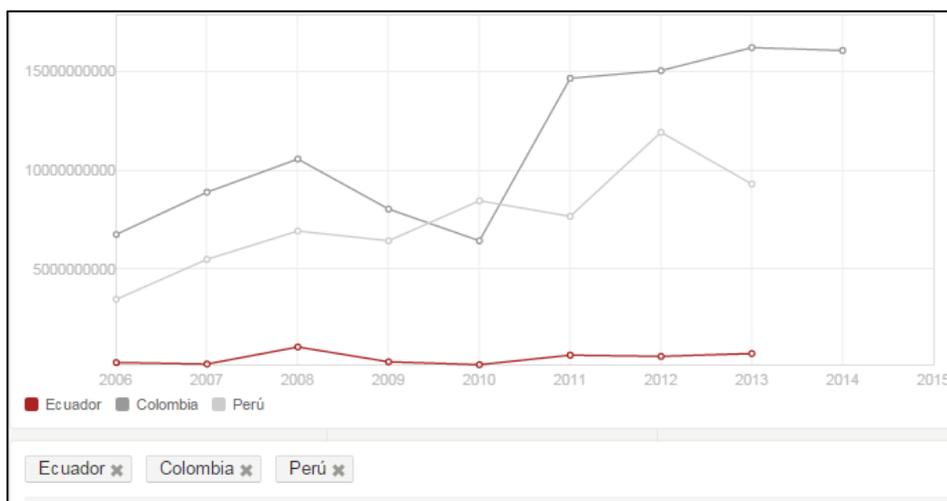
Si bien existe consenso de la necesidad de varias de las obras realizadas, existe también la percepción de que varias de las inversiones podrían haberse realizado con inversión privada lo que hubiera generado algunos elementos positivos: reducir las presiones fiscales, atraer inversión extranjera e incorporar al sector privado en el proceso en las diversas esferas.

En el ámbito fiscal, además del gasto en inversión, también se establecieron otro tipo de incentivos fiscales que buscaban promover la inversión. En este sentido, se introdujeron tres tipos de incentivos fiscales (generales, sectoriales y para zonas

deprimidas), se consideraron moratorias del impuesto a la renta para las nuevas inversiones en sectores prioritarios y en determinados sectores de sustitución de importaciones, así como para pequeñas y medianas empresas y; también se otorgan incentivos no fiscales a través de préstamos en condiciones favorables y donaciones.

Varias de estas medidas buscaban atraer la Inversión Extranjera Directa, sin embargo, como se puede observar el nivel de inversión extranjera directa que llegó al país en el periodo de análisis está muy por debajo de los niveles registrados en los países vecinos como son Colombia y Perú.

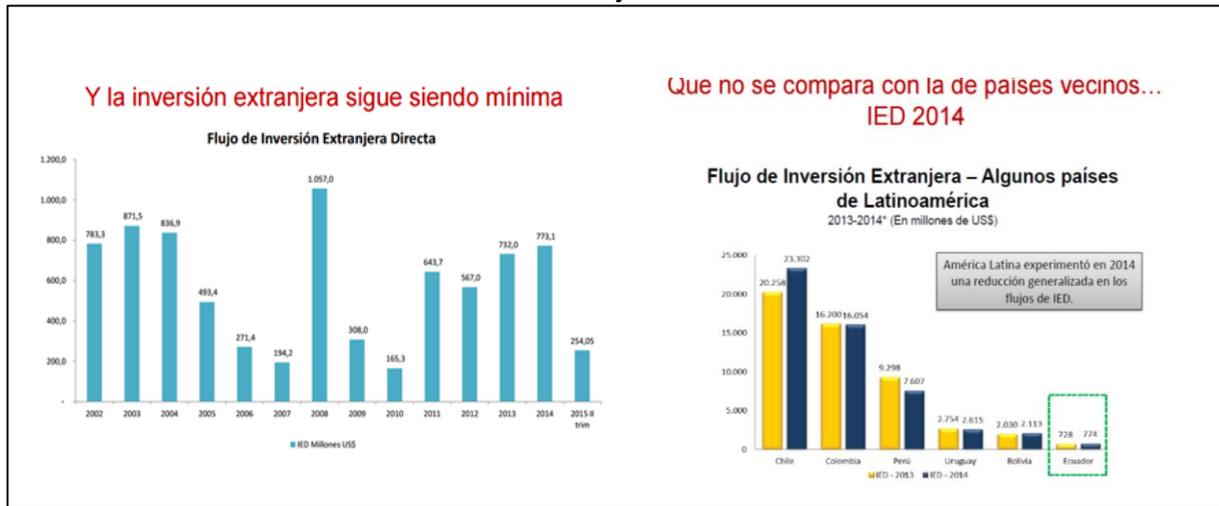
**Ilustración 10**  
**Inversión Extranjera Directa**



Fuente: Banco Mundial  
Elaboración Propia

Específicamente el ingreso de Inversión Extranjera Directa al país no ha superado, en promedio durante el periodo analizado, los USD 800 millones de dólares en los últimos cinco años. El año en que se registró el mayor ingreso de divisas al país por este concepto fue en el 2008 en el que ingresaron USD 1,056.9 millones, que obedeció al primer año de gobierno, y en que el precio del petróleo registró un pico de cerca de US \$ 100 dólares por barril, en que el nivel de endeudamiento público se ubicaba por debajo del 22% por lo que las proyecciones eran positivas.

**Ilustración 11**  
**Inversión Extranjera Directa**



Fuente: Proyecciones Económicas y Retos Empresariales

Los sectores que más atraen IED son la explotación de minas y canteras seguida de la industria manufacturera. No obstante, estos niveles son insuficientes para generar un impacto positivo en el desarrollo en estas áreas.

En lo que se refiere a la regulación del comercio internacional, el Estado implementó un régimen comercial más orientado hacia el mercado interior especialmente en ciertos sectores preestablecidos. Una de las herramientas de política utilizadas es la sustitución selectiva de importaciones, para lo cual se revisaron los niveles de aranceles a la importación de bienes, especialmente de bienes de consumo y los considerados de consumo especial. También se establecieron cuotas a la importación de ciertos productos como, por ejemplo, automóviles y teléfonos celulares, medida que se implementó en el año 2012.

Junto con la restricción a ciertas importaciones, se buscó ampliar el acceso a mercados externos como un factor de apoyo a la industria local. Este apoyo a la búsqueda de nuevos mercados se dio a través de dos mecanismos, uno de fomento a las exportaciones mediante programas de devolución condicionada de tributos, maquila (hasta 2010), zonas francas (hasta 2010) y una zona especial de desarrollo económico (desde 2010) que ofrecían diversas concesiones fiscales, incluida la exención del impuesto a la renta y otro mediante negociaciones comerciales entre países en búsqueda de mercados

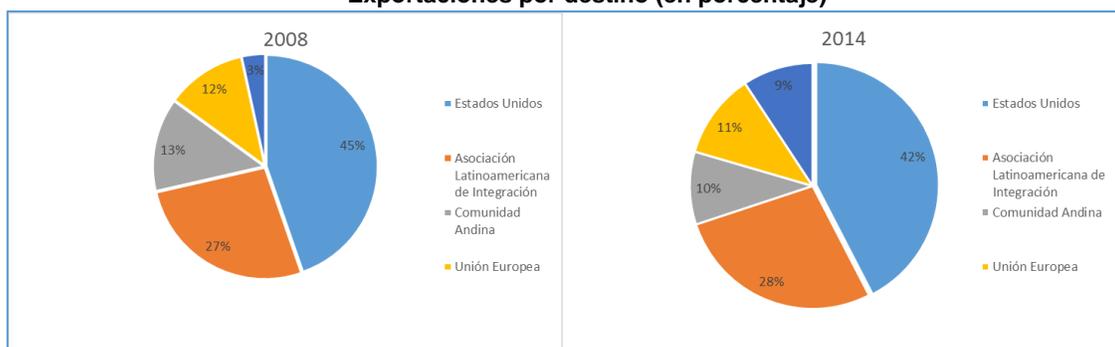
nuevos no tradicionales. No obstante, el constante cambio en la normativa hace evidente la falta de consistencia y coherencia en el manejo de las herramientas. Según Pablo Zambrano, Vicepresidente Ejecutivo de la Cámara de Industrias y Producción, en comunicación personal con la autora del 5 de agosto de 2015, en el año 2014 se expidieron 3000 normas publicadas en el Registro Oficial de las cuales 1000 son reformas a otras expedidas previamente.

Otro elemento de la política de fomento a la industria en el ámbito internacional son los acuerdos comerciales. Ecuador ha buscado avanzar en procesos comerciales y con los que se han suscritos instrumentos en materia comercial desde el año 2007 constan Brasil, Venezuela, Guatemala, Irán, Bielorrusia, Indonesia, Catar, India, y la Unión Europea. No obstante, el país no ha avanzado en profundizar los convenios o acuerdos comerciales con países con los que tiene el mayor volumen de intercambio. Incluso, cabe indicar que Ecuador es el único país de la costa del Pacífico del continente americano que no tiene ningún acuerdo con ningún país de la costa del Pacífico del Asia. Esto último es una debilidad del país frente a sus similares del continente.

En el contexto de buscar una relación coordinada con el resto del mundo en el ámbito de manejo de la política comercial, se dio paso a la reestructuración del COMEXI, y la creación del Comité Interministerial conformado por: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), Ministerio Coordinador de la Política Económica (MCPE), Senplades, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), TURISMO, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRECI), Ministerio de Finanzas y el Servicio de Rentas Internas; el cual se encargará de dictar la política de comercio exterior; fortalecer el Viceministerio de Comercio Exterior, traspasar las competencias de promoción exportaciones e inversión de Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) al Viceministerio de Comercio Exterior; negociar acuerdos de comercio de acuerdo a prioridades; fomentar la creación de una oferta exportable industrial y de servicios sólida, a través de implementación de los planes de mejora competitiva (ahora en construcción), el mismo rol deberán cumplir el MAGAP y Turismo, en los ámbitos de su competencia.(Consejo Sectorial de la Producción 2010, 153).

No obstante, de los acuerdos alcanzados y el discurso político existe la percepción que los acuerdos se basan en consideraciones de ideología política y no en elementos pragmáticos de abrir nuevos mercados a la producción nacional. Es así que un primer factor en determinar la profundidad del comercio entre dos países es el modelo de gravedad que indica que un país tendrá mayor nivel de comercio en función del tamaño de sus economías y de la cercanía entre los mercados. En tal sentido, parecería más viable considerar afianzar las relaciones comerciales con los países más cercanos y con los mercados ya establecidos. Un avance importante en el proceso es la firma del acuerdo comercial con la Unión Europea.

**Ilustración 12**  
**Exportaciones por destino (en porcentaje)**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

Como se mencionó anteriormente, un elemento de base de la estrategia utilizada por el actual régimen es la sustitución selectiva de importaciones, debido a que en promedio más del 60% de las materias primas para la producción nacional se importan lo que, a opinión del experto consultado del sector público, además ha generado presiones sobre la balanza de pagos. Junto con la sustitución selectiva de importaciones a través de implementar restricciones a las importaciones, el otro elemento base es la diversificación de la cartera de exportaciones tanto por tipo de producción, que sea con mayor valor agregado, como destinos.

En el transcurso de los últimos 10 años, el arancel ha constituido el mecanismo que se ha utilizado como instrumento de política comercial en el país. El promedio de los tipos

arancelarios Nación Más Favorecida (NMF)<sup>5</sup> aplicados inicialmente se redujo del 11.4% en 2005 al 9.3 por ciento al 2011. El arancel NMF aplicado medio para las importaciones industriales disminuyó del 10.6% al 7.6%, mientras que para los productos agropecuarios aumentó del 16.7% 19.6%.

Para el 2013, cerca del 53.5% de los tipos arancelarios NMF aplicados se ubicaban entre el 0 y 5% lo que significó un aumento desde el 38.7% desde el 2005 en la cantidad de bienes gravados. Inicialmente se observa una reducción del promedio de tipos arancelarios NMF aplicados al sector manufacturero, sin embargo, debido a la redistribución de los tipos, ha generado una progresividad arancelaria más pronunciada. En el Informe de Ecuador de la OMC del año 2011 hace referencia a la numerosa cantidad de productos que tienen prohibiciones y restricciones, así como la adopción de salvaguardias a productos específicos como textiles, calzado, parabrisas entre otros, que se implementaron por razones de balanza de pagos en forma de restricciones cuantitativas y recargos arancelarios. De la misma forma, el sector agropecuario está sujeto a crestas arancelarias y a gravámenes variables a las importaciones. Los cambios en la normativa arancelaria también constituyen un freno para las actividades productivas, tanto en comercio como para la industria manufacturera. (OMC 2011, xi)

Entre 2008 y 2012 se implementaron dos reformas comerciales. En el año 2008 se redujeron y eliminaron aranceles para productos primarios y bienes de capital utilizados en algunas industrias. Pero, por otra parte, a finales del 2009, se elevó el arancel para aproximadamente 35% de los bienes importados y se fomentó, mediante este mecanismo, a la industria de textiles, calzado y cerámica.

Al respecto, en el ámbito de las relaciones comerciales enmarcadas en el contexto de los procedimientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los acuerdos firmados por los países miembros, existen mecanismos mediante los cuales los países pueden sobrepasar el nivel consolidado arancelario registrado en su lista como son las

---

<sup>5</sup> Arancel Nación Menos Favorecida hace referencia al arancel normal no discriminatorio, aplicado a las importaciones, se excluye de estas a los aranceles preferenciales establecidos en virtud de acuerdos de libre comercio y otros regímenes y los aranceles percibidos dentro de contingentes. Ver [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tariffs\\_s/tao\\_help\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tariffs_s/tao_help_s.htm)

salvaguardias, y medidas antidumping. En tan sentido, la OMC contempla el uso de herramientas como las mencionadas anteriormente para corregir problemas de balanza de pagos temporales causados por el ingreso de bienes importados que pueden afectar a un sector específico. No obstante, el poder aplicar estas medidas es posible cuando existe un debido proceso de investigación que justifique la aplicación de estas medidas y se demuestre:

- En el caso de la salvaguardia:
  - Incremento de importaciones.
  - Daño a una rama de producción nacional. - Relación causal.
  
- En el caso del dumping:
  - La existencia de dumping o de que un producto está subvencionado.
  - Daño a una rama de producción nacional.
  - La existencia de una relación causal entre el producto con precios de dumping o subvencionado y el daño argumentado.

Además de lo anterior, que se enmarca en los acuerdos de la OMC, en el contexto de la Comunidad Andina, a mediados del 2007 se permitió al país manejar, parcialmente, de forma independiente el Arancel Externo Común de los países de la Comunidad Andina. Con esta medida se permitió proteger a algunos sectores como por ejemplo los del calzado y textiles<sup>6</sup>. Adicionalmente, también existen disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado y cooperación técnica en los diferentes Acuerdos de la OMC que permiten un trato más flexible para los países en desarrollo, con respecto al uso de políticas a pesar de que la recomendación de la OMC es buscar reducir herramientas distintas a los aranceles, así como reducir el nivel de aranceles en general.

No obstante, el aparente apoyo estatal, las diversas políticas que se implementan en distintos sectores generan efectos contradictorios, además de ser consideradas inconsistentes, lo que ha ocasionado preocupación en inversionistas nacionales e

---

<sup>6</sup> Decisión No. 669 de 13 de julio de 2007 se le otorgó a todos los miembros de la CAN la facultad de manejar su arancel con un plazo inicial de hasta el 31 de enero de 2008, el cual fue renovado y extendido hasta 31 de diciembre de 2011 con Decisión No. 717 de 8 de septiembre de 2009, con el fin de facilitar la firma de los TLCs de Perú y Colombia.

internacionales y en este último caso se ve afectado el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) que ha registrado una tendencia a la baja además de ser un valor más bajo en relación al de países de la región, como se demostró anteriormente.

**Tabla 4**  
**Inversión Extranjera Directa**  
**(en millones de US\$ y en % del total)**

	2007		2014	
	Total	%	Total	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25,479.8	13.1%	38,916.6	5.0%
Comercio	92,184.7	47.5%	148,447.3	19.2%
Construcción	19,632.3	10.1%	4,278.4	0.6%
Electricidad, gas y agua	11,898.5	6.1%	(4,671.1)	-0.6%
Explotación de minas y canteras	(102,795.4)	-52.9%	685,578.2	88.7%
Industria manufacturera	98,960.0	51.0%	107,602.2	13.9%
Servicios comunales, sociales y personales	16,667.7	8.6%	14,072.5	1.8%
Servicios prestados a las empresas	84,591.0	43.6%	25,858.4	3.3%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	(52,460.1)	-27.0%	(246,980.6)	-31.9%
<b>Total</b>	<b>194,158.5</b>	<b>100%</b>	<b>773,101.9</b>	<b>100%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador  
 Elaboración propia

Este comportamiento de la IED es marginal si se lo compara con el ingreso por IED que registran los países vecinos y si se considera que la inversión extranjera es un elemento esencial para el Ecuador debido, entre otros elementos, a su economía dolarizada y el requerimiento de recursos para financiar el crecimiento económico.

Otro mecanismo en el ámbito de contribuir al crecimiento hacia afuera es la implementación de las Zonas Económica de Desarrollo Empresarial (ZEDE), que como se indicó anteriormente, constituye territorios delimitados por el Estado identificados como un destino aduanero para que desarrollen nuevas inversiones con derecho a los incentivos establecidos en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) que se aprobó en el 2010 en los que, con inversión pública y/o privada, se impulse el desarrollo de actividades ligadas a la transferencia de tecnología, innovación, provisión de servicios logísticos especializados y transformación industrial, a través del establecimiento de incentivos especiales condicionados al cumplimiento de objetivos específicos de

inversiones nuevas, orientados a la generación de empleo de calidad, desarrollo territorial y transferencia tecnológica. Las ZEDEs aprobadas son la de Eloy Alfaro de refinación y petroquímica, y la de YACHAY desde donde se buscó promover la investigación. (Consejo Sectorial de la Producción 2010, 118). En el caso de la ZEDE de Eloy Alfaro, los avances en su implementación han sido escasos y consecuentemente los resultados nulos.

Todo lo anterior se complementa con mecanismos específicos de internacionalización inclusiva de pequeños productores, plataformas de Exportación, ferias comerciales internacionales y oficinas de promoción de negocios.

De lo anterior se puede concluir que la aplicación de PDI se han establecido en mayor medida a partir del año 2009. La estrategia combina políticas tanto de apoyo a sectores específicos como políticas de corte horizontal. Igualmente se han aplicado varios instrumentos fiscales tanto de gasto como en subsidios e incentivos tributarios. Una debilidad de las PDI es la falta de coordinación entre las entidades que ha generado confusión en la implementación e interpretación de las medidas aplicadas. Un ejemplo es el dado por el Dr. Pablo Zambrano (comunicación personal), que destaca que existen excesivas normas para el exportador, y que éstas cambian constantemente, que es complejo entender todas las normas y poder cumplirlas debido a lo confusas y contradictorias que pueden ser, por lo que el cumplimiento de las normas depende de quien las interpreta.

## **CAPÍTULO IV**

### **RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE CAMBIO DE MATRIZ PRODUCTIVA: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Las políticas de desarrollo industrial y su implementación han sido un pilar fundamental del programa del actual gobierno, desde el año 2007 hasta el presente. En el transcurso del periodo de análisis, éstas políticas han evolucionado desde su concepción inicial hasta las últimas reformas en los últimos meses. Los cambios registrados han sido en todos los aspectos: en lo normativo, en la definición de la estrategia, en la identificación de los sectores a impulsar, en la determinación de la entidad llamada a liderar el proceso entre otros. Para el periodo de análisis también se observa una tendencia a adecuar los objetivos, y por ende las políticas, en algunos casos hacia objetivos más acordes o factibles de alcanzar en el contexto de la realidad nacional, pero con los consecuentes cambios que implican los ajustes que generan descoordinación y confusión por parte de los demás partícipes del proceso.

En la primera parte de este capítulo se presentan algunos avances y resultados de la política de Desarrollo Industrial implementada durante el periodo de análisis. En esta sección se presentan resultados de conversaciones mantenidas con informantes conocedores y calificados sobre el tema.

Posteriormente, se pasa a esquematizar algunas conclusiones y recomendaciones.

#### **Resultados Preliminares**

Una primera conclusión del capítulo II fue que todos los países, en mayor o menor medida, incursionan en políticas de desarrollo industrial. El optar por los determinados instrumentos está en función del objetivo de corto, mediano y largo plazo y la visión de cambio que se busca alcanzar. En el caso del Ecuador, éstas medidas han buscado diversificar la estructura productiva de una estructura agro-primaria, con poco valor agregado hacia una estructura con mayor valor agregado, mayor nivel de industrialización y con mayor diversificación hacia nuevos sectores productivos.

Las políticas y medidas aplicadas para alcanzar este objetivo han sido tanto de corte horizontal como vertical. Los cambios en la normativa que regula el quehacer productivo han sido constantes, lo que ha generado confusión entre el sector empresarial.

Estos cambios han sido considerados, en general, como un obstáculo para el sector productivo ecuatoriano y han mermado la competitividad del sector con respecto al mercado internacional, según Santiago Bucaram, Director del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito, en comunicación personal con la autora del 25 de febrero de 2016. Igualmente, otros informantes calificados consultados<sup>7</sup> coinciden en señalar que las políticas dirigidas hacia el cambio de matriz productiva han sido ineficaces y los resultados ineficientes y que no existe consistencia en el modelo industrial. Por esta razón se considera que no hay políticas de sostenibilidad para proyectos de largo plazo.

Por su parte, Patricio Ruiz y Byron Wilches, funcionarios de la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva de la Vicepresidencia de la República del Ecuador, en comunicación personal con la autora del 17 de agosto de 2015, reiteraron que el cambio en la estructura productiva del país es un proceso de largo plazo por lo que en el corto y mediano plazo son pocos los cambios que se pueden observar y que el rol del estado durante el período de análisis corresponde, en una primera parte, a una fase de diagnóstico hasta el año 2010 y, posteriormente a un proceso de reformas legales que marquen el rumbo y las reglas aplicables a todos los actores involucrados en el proceso de cambio de matriz productiva: empresarios, estado, trabajadores, academia entre otros.

Otra opinión relevante afirma que en el diseño de la estrategia se confundió el rol del estado y del sector privado y que la normativa inscrita en el COPCI incluyó varios conceptos que no generaron confianza en el sector industrial. No se pueden identificar acciones efectivas excepto algo en la matriz energética y los esfuerzos orientados a la formación de talento humano con las becas de SENESCYT y las reformas a la educación superior con la LOES. Pero en el caso del talento humano, no se puede evidenciar que se avanzó de forma consistente con un proceso paulatino de cambio de matriz productiva. Se apuntó directo a las carreras de alta tecnología, cuando el país está muy lejos de ese tipo de producciones (De la Torre, comunicación personal 22 de febrero de 2016).

---

<sup>7</sup> La lista de informantes consultados consta en la sección de anexos.

El cuadro abajo muestra la composición de Producto Interno Bruto en cuanto a la participación por sectores. Como se puede observar a nivel de producción los sectores que tienen una mayor concentración o participación son manufacturas que no incluyen petróleo, la explotación de minas y canteras y refinados, comercio, construcción y la agricultura, ganadería, silvicultura.

Si se considera el aporte de cada sector productivo al total de la producción, como un primer indicador de un potencial cambio en la estructura productiva, se confirma la percepción de que no se evidencian cambios en el sector industrial.

**Tabla 5**  
**Porcentaje por sectores productivos en el total del PIB**  
**(en porcentaje del total)**

<b>Sector</b>	<b>2,007</b>	<b>2,014</b>
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	8.2%	7.3%
Acuicultura y pesca de camarón	0.4%	0.8%
Pesca (excepto camarón)	0.7%	0.6%
Petróleo y minas	11.7%	11.2%
Refinación de Petróleo	1.8%	0.4%
Manufactura (excepto refinación de petróleo)	11.9%	13.4%
Suministro de electricidad y agua	1.1%	1.2%
Construcción	7.9%	11.1%
Comercio	10.5%	10.2%
Alojamiento y servicios de comida	1.7%	2.3%
Transporte	6.3%	4.4%
Correo y Comunicaciones	2.4%	2.2%
Actividades de servicios financieros	2.6%	2.7%
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	6.4%	7.2%
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	7.7%	8.0%
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	5.5%	6.3%
Servicio doméstico	0.3%	0.4%
Otros Servicios (2)	8.0%	5.9%
Otros Elementos	4.9%	4.4%

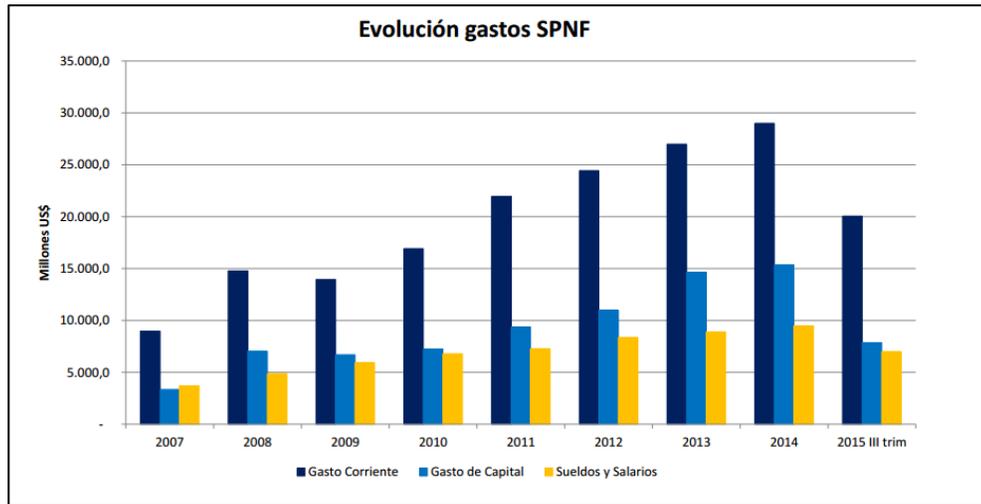
Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

De este primer elemento de evaluación en el periodo analizado, se nota un muy leve cambio en la composición por sector. El sector que más ha crecido en participación dentro del PIB es el sector de la construcción. En cuanto a sectores tradicionales como la agricultura, ganadería, caza y silvicultura ha reducido ligeramente su participación

mientras que la manufactura ha registrado un incremento ligero de 1.5%. entre el periodo de análisis. Cabe mencionar que un factor que ha impulsado el crecimiento de la economía en general, como se mencionó en el capítulo anterior, es el gasto público que registró un significativo crecimiento en el periodo de análisis, el mismo que dotó de poder adquisitivo a los hogares que aumentaron su demanda agregada, y en el caso de bienes no transables optaron por la adquisición de bienes inmuebles, (que junto con programas de acceso a créditos en condiciones favorables de la banca pública y específicamente del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), lo que incidió sobre el crecimiento del sector inmobiliario. En el caso de la industria manufacturera, si bien se registró este crecimiento en su participación en el PIB, al revisar la tasa de crecimiento de las importaciones de bienes de consumo se observa que éstas crecieron más rápido que la tasa de crecimiento de las manufacturas domésticas lo que indicaría una clara preferencia por parte de los consumidores por bienes importados sobre bienes domésticos.

Por su parte, el Estado también ha buscado impulsar el desarrollo de la industria a través de políticas de compras gubernamentales. No obstante, si bien una parte importante del incremento del gasto se ha destinado a la dotación y mejora de infraestructura como carreteras, universidades, escuelas y hospitales, no es menos significativo el incremento en el gasto corriente que corresponde principalmente a sueldos y salarios de empleados públicos y a la administración del gobierno central. De esta forma, el alto nivel de gasto público es considerado como ineficiente para alcanzar los objetivos.

**Ilustración 13**  
**Gasto del Sector Público No Financiero**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

También se observa un mayor dinamismo en aquellos sectores con mayor contenido tecnológico, a pesar de la coyuntura favorable para los productos primarios y las materias primas durante la segunda mitad de la primera década del 2000, cuando los servicios de intermediación crecieron en un 37% en promedio, frente a la agricultura que creció aproximadamente 13%, las industrias manufactureras tradicionales en su mayoría intermedias que crecieron en 16%.

Con respecto a otro sector estratégico, minería e hidrocarburos con los nuevos marcos regulatorios se esperaba un mayor crecimiento en el sector no obstante a nivel de hidrocarburos y minería no se registra un cambio significativo, a pesar del ligero incremento de la contribución del sector minero al PIB de 1.3% en 1999 a 1.4 en el año 2011 (OMC 2011, 85)

En el caso específico de los hidrocarburos éste sector aporta más del 11%, ocupa el segundo lugar después de la manufactura y su importancia relativa varió de 11.7% a 11.2% del PIB.

Como se evidenció en el capítulo anterior y como reitera Pablo Zambrano, Vicepresidente de la Cámara de Industrias de la Producción, (comunicación personal) uno de los pilares de la propuesta de cambio de matriz productiva es el cambio a través de

industrias que agreguen valor en las áreas de refinería, petroquímica, minería, refinación de productos, y planta de pasta celulosa para papel.

En este sentido, Mauricio Pozo, analista y Ex Ministro de Economía, considera que “los únicos proyectos que en el corto plazo podrían empezar a operar son los proyectos hidroeléctricos como el Coca Codo Sinclair, mientras que en los demás proyectos existe un atraso significativo que con la falta de financiamiento corren el riesgo de no concretarse (comunicación personal con la autora el 25 de agosto de 2016).

**Ilustración 14**  
**Valor Agregado Bruto por rama productiva**

VALOR AGREGADO BRUTO POR INDUSTRIA / PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)  
Estructura porcentual (1) a precios de 2007

Industrias	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Agricultura</b>	<b>8.2</b>	<b>7.8</b>	<b>7.9</b>	<b>7.7</b>	<b>7.7</b>	<b>7.3</b>	<b>7.3</b>
Cultivo de banano, café y cacao	1.8	1.7	1.9	1.7	1.8	1.6	1.6
Cultivo de flores	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Otros cultivos agrícolas	3.8	3.5	3.5	3.4	3.2	3.2	3.1
Cría de animales	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8
Silvicultura, extracción de madera y actividades relacionadas	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0
<b>Acuicultura y pesca de camarón</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>
Acuicultura y pesca de camarón	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6
<b>Pesca (excepto camarón)</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>
Pesca (excepto de camarón)	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
<b>Petróleo y minas</b>	<b>11.7</b>	<b>11.0</b>	<b>10.9</b>	<b>10.5</b>	<b>10.1</b>	<b>9.8</b>	<b>10.1</b>
Extracción de petróleo, gas natural y actividades de servicio relacionadas	11.4	10.7	10.6	10.2	9.7	9.4	9.7
Explotación de minas y canteras	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
<b>Refinación de Petróleo</b>	<b>1.8</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>	<b>1.4</b>	<b>1.0</b>
Fabricación de productos de la refinación petróleo y de otros productos	1.8	1.9	1.9	1.6	1.6	1.4	1.0
<b>Manufactura (excepto refinación de petróleo)</b>	<b>11.9</b>	<b>12.2</b>	<b>12.0</b>	<b>12.2</b>	<b>11.9</b>	<b>11.7</b>	<b>11.8</b>
Procesamiento y conservación de carne	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
Procesamiento y conservación de camarón	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Procesamiento y conservación de pescado y otros productos acuáticos	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8
Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Elaboración de productos lácteos	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Elaboración de productos de la molinería, panadería y fideos	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Elaboración de azúcar	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Elaboración de otros productos alimenticios	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4
Elaboración de bebidas	0.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7
Elaboración de tabaco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir; fabricación de cuero y artículos de cuero	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9
Producción de madera y de productos de madera	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7
Fabricación de papel y productos de papel	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7
Fabricación de sustancias y productos químicos	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Fabricación de productos del caucho y plástico	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1
Fabricación de metales comunes y de productos derivados del metal	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Fabricación de maquinaria y equipo	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Fabricación de equipo de transporte	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
Fabricación de muebles	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3
Industrias manufactureras ncp	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
<b>TOTAL VAB</b>	<b>95.1</b>	<b>94.9</b>	<b>96.0</b>	<b>96.1</b>	<b>95.9</b>	<b>95.9</b>	<b>96.0</b>
<b>Otros elementos del PIB</b>	<b>4.9</b>	<b>5.1</b>	<b>4.0</b>	<b>3.9</b>	<b>4.1</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>
<b>TOTAL PIB</b>	<b>100.0</b>						

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

Al analizar el valor agregado por industria, se observa que no existe una tendencia constante de incremento de la contribución al valor agregado. Lo anterior evidencia que no existe un progreso sostenido en su desarrollo. La participación de la industria manufacturera no ha registrado ninguna variación en cuanto a su participación en la contribución al valor agregado. Lo mismo se puede apreciar en cuanto a la participación del sector de hidrocarburos y minería en que se registra una ligera caída.

Los sectores en que se registró un incremento en su contribución al valor agregado nacional son la construcción, electricidad y el sector de servicios sociales y de salud, ninguno de los sectores que fueron definidos como estratégicos o prioritarios.

Con respecto a la estructura de las exportaciones, se puede apreciar que en términos de volumen de exportaciones, en el periodo analizado se registró una disminución en cuanto a las exportaciones de productos industrializados a pesar de un ligero incremento en el rubro de productos alimenticios. En el grupo de productos primarios el principal rubro que registró una variación positiva fue el de productos mineros que incluye petróleo crudo.

**Tabla 6**  
**Exportaciones por producto principal**  
**(en millones de US Dólares)**

<b>EXPORTACIONES POR PRODUCTO PRINCIPAL</b>		
	<b>2007</b>	<b>2014</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>27,732,718</b>	<b>29,441,194</b>
<b>1. PRODUCTOS PRIMARIOS</b>	<b>23,842,130</b>	<b>26,581,859</b>
A. AGRICOLAS	5,975,303	6,190,354
B. SILVICOLAS	306,593	326,170
C. PECUARIOS	6,186	5,267
D. PISCICOLAS	185,547	305,114
E. MINEROS	17,368,502	19,754,955
<b>2. PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS</b>	<b>3,694,548</b>	<b>2,777,741</b>
A. QUIMICOS Y FARMACEUTICOS	66,523	112,713
B. ALIMENTICIOS	813,321	1,051,625
C. OTRAS MERCANCIAS	2,814,705	1,613,403
<b>3. DESPERDICIOS</b>	<b>192,500</b>	<b>79,179</b>
<b>4. ANIMALES VIVOS NO PARA ALIMENTA</b>	<b>3,539</b>	<b>2,415</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

A nivel de número de partidas exportadas, se registra un incremento a lo largo del periodo de análisis. De esta forma hasta el año 2009 se registró que la oferta exportable era de más de 3100 de un total de 2944 que se había registrado en el año 2007. No obstante, más del 74% correspondían a cinco productos: petróleo, derivados, banano, camarón y otros productos del mar (Consejo Sectorial de la Producción 2010, 54). Estos resultados a pesar de las metas que se habían fijado en la Agenda Productiva y el Plan Nacional del Buen Vivir, de aumentar el número de productos exportados a cerca de 4.700 para el año 2013, y aumentar el número de países de destino de las exportaciones a 174.<sup>8</sup>

Con respecto al acceso a nuevos mercados, no se han registrado significativos cambios en el acceso a nuevos mercados o el peso de los nuevos mercados como destino de las exportaciones nacionales. En efecto los principales destinos (Estados Unidos, Unión Europea, Perú, Chile, Colombia, Venezuela, Mercosur) representan aún más del 80% de las exportaciones del país. Tampoco se ha logrado abrir nuevos mercados, el cuadro abajo muestra que la concentración se mantiene en los mercados de EEUU que amento del 43.1% del total de las exportaciones en el año 2007 a 44.7% en el año 2013. A su vez a nivel de la Asociación Latinoamericana de Integración, Chile es el país a dónde más se han expandido las exportaciones nacionales, mientras que a nivel de la comunidad andina, las exportaciones a Colombia y Perú han registrado una caída entre el 16% y 2.9% respectivamente.

---

<sup>8</sup> Entre el año 2005 y 2009 el número de productos exportados pasó de 2.673 a 3.204, con un incremento promedio anual de 128 nuevos productos. En el mismo periodo la cantidad de países de destino de las exportaciones nacionales aumentó de 148 a 156. (Ribadeneira Felipe, en El Código de la Producción: Perspectivas Jurídicas y Empresariales)

**Tabla 7**  
**Exportaciones por destino**  
**Porcentaje del total**

<b>Países \ Años</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>TOTAL AMERICA</b>	<b>80.4%</b>	<b>74.5%</b>
<b>CANADA</b>	<b>0.6%</b>	<b>0.5%</b>
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	<b>43.1%</b>	<b>44.7%</b>
<b>MERCADO COMUN CENTROAMERICANO</b>	<b>3.7%</b>	<b>1.6%</b>
<b>COMUNIDAD DEL CARIBE</b>	<b>0.5%</b>	<b>0.1%</b>
<b>PANAMA</b>	<b>3.4%</b>	<b>0.0%</b>
<b>ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION</b>	<b>26.1%</b>	<b>27.3%</b>
<b>RESTO DE AMERICA</b>	<b>3.1%</b>	<b>0.3%</b>
<b>TOTAL EUROPA</b>	<b>16.2%</b>	<b>16.4%</b>
<b>UNION EUROPEA (3)</b>	<b>12.7%</b>	<b>12.2%</b>
<b>ASOC. EUROPEA DE LIBRE COMERCIO</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.4%</b>
<b>RESTO DE EUROPA</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.7%</b>
<b>TOTAL ASIA</b>	<b>3.0%</b>	<b>8.3%</b>
<b>TOTAL AFRICA</b>	<b>0.1%</b>	<b>0.4%</b>
<b>TOTAL OCEANIA</b>	<b>0.1%</b>	<b>0.1%</b>
<b>PAISES NO DECLARADOS</b>	<b>0.1%</b>	<b>0.3%</b>

Fuente Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

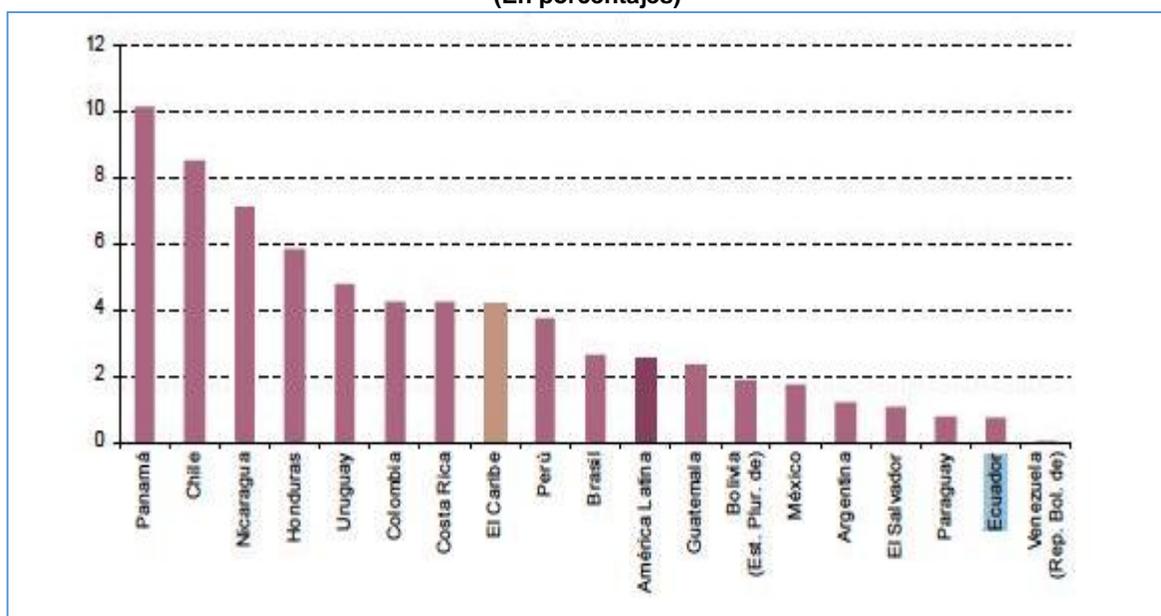
Por lo tanto, se puede observar que aún se mantiene una estructura casi exclusiva a la exportación de productos de bajo valor agregado que generan rentabilidades bajas, concentración en la cadena de comercialización, particularmente a nivel de exportadores y distribuidores, en conclusión, poca diversificación de mercados de exportación, así como de una reducida canasta de productos exportables.

Con respecto a la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones nacionales, entre el 2007 y el 2013 el país suscribió acuerdos o memorandums de entendimiento con países considerados nuevos destinos como Indonesia, Bielorrusia, Irán y profundizó con otros, especialmente de América como por ejemplo Venezuela, Guatemala, Argentina.

El resultado en cuanto a atraer inversión extranjera, elemento importante para impulsar el desarrollo de la industria desde el sector privado tampoco ha registrado niveles relevantes como se indicó anteriormente. No obstante, como se puede apreciar, el nivel de inversión extranjera directa en el país, si bien registra una tendencia creciente en los últimos cinco años, se mantiene en niveles muy por debajo de los niveles registrados por

los países vecinos. En el caso del Ecuador la inversión extranjera directa llega a menos del 1% del PIB, es decir el promedio de los últimos cinco años es de menos de 650 millones de dólares mientras que, según cifras del Banco Mundial, en Perú y Colombia la inversión extranjera supera los 10.000 millones de dólares y los 15.000 millones de dólares respectivamente, lo que ubica al Ecuador en el penúltimo lugar de recepción de inversión extranjera directa de la región en el año 2014.

**Ilustración 15**  
**Inversión Extranjera Directa en América Latina como proporción del PIB, 2014**  
**(En porcentajes)**



Fuente: Cepal

Con todo lo anterior, el último indicador que podría mostrar los avances en cuanto a los efectos de las políticas de desarrollo industrial es el indicador de competitividad estimado por el World Economic Forum. Este indicador mide el nivel de competitividad a través de 12 indicadores que evalúan distintos aspectos que inciden sobre el nivel de competitividad del país<sup>9</sup>.

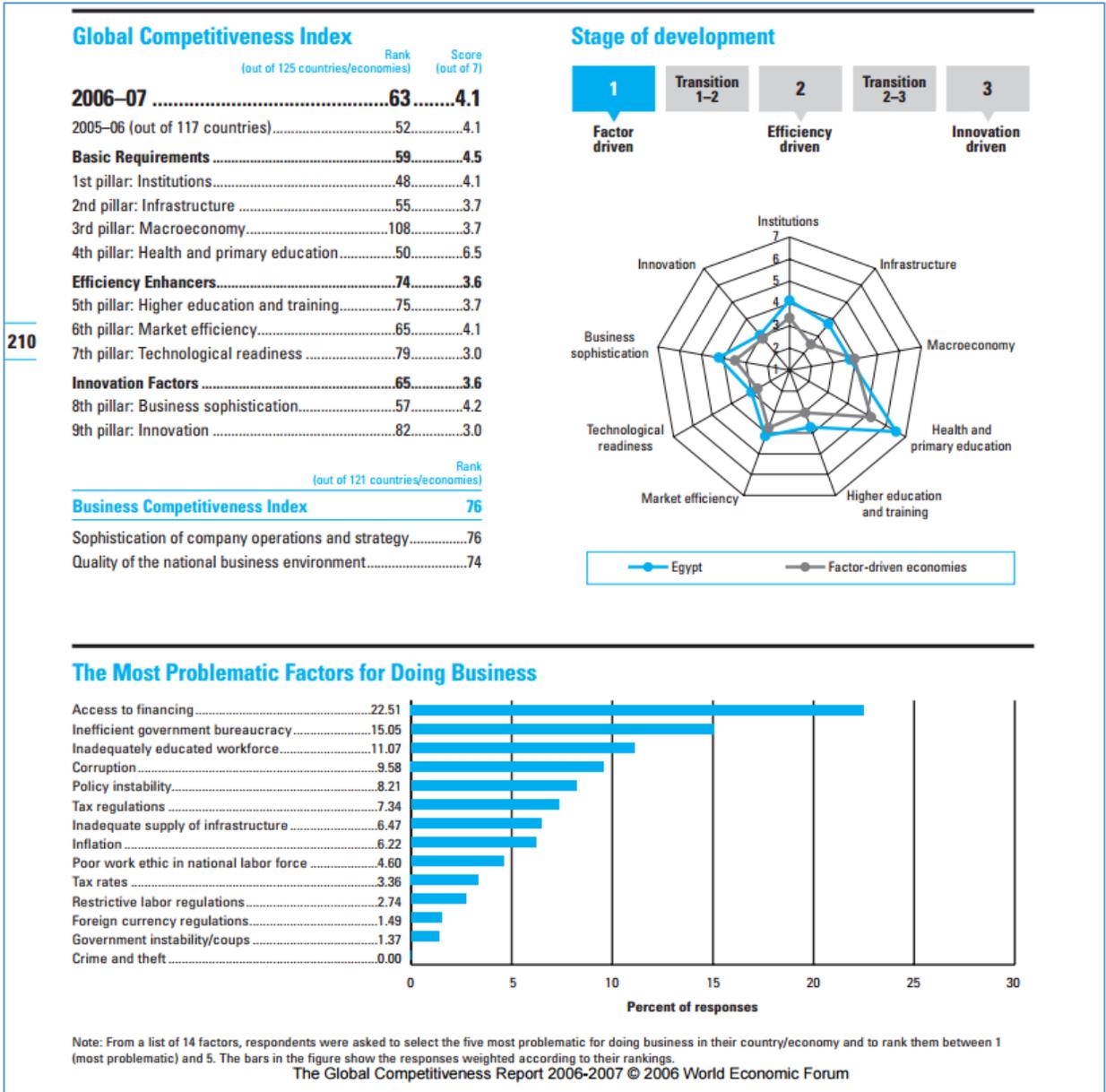
<sup>9</sup> Se incluyen los resultados correspondientes al Reporte de Competitividad del año 2015, debido a que no se incluyó a Ecuador en el reporte 2014.

Como se puede observar, entre los años 2007 y 2015<sup>10</sup>, el indicador muestra avances positivos en algunos indicadores como eficiencia de mercado, instituciones, infraestructura, preparación tecnológica e innovación. No obstante se nota debilidad en el entorno macroeconómico y en la profundidad de los problemas que los empresarios consideran son los más relevantes para emprender y hacer negocios en el país. En este sentido, factores como la regulación restrictiva en el mercado laboral, el régimen impositivo y el nivel de tasas son los elementos más negativos.

La mejora en el nivel de competitividad permite a los distintos sectores productivos e industriales del país, incrementar los niveles de productividad de los factores y lograr profundizar en su proceso de desarrollo; no obstante esta mejoría en algunos indicadores no se ve reflejada en un incremento en el nivel de diversificación de la industria, la misma que dependerá de más elementos como se analizó en el capítulo anterior y que forman parte de las conclusiones que se tratán en la siguiente sección.

---

Ilustración 16  
Índice global de competitividad 2006

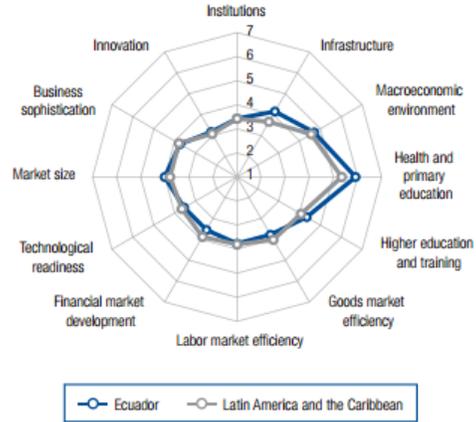


Fuente: World Economic Forum 2006

## Ilustración 17 Índice global de competitividad 2015

### Global Competitiveness Index

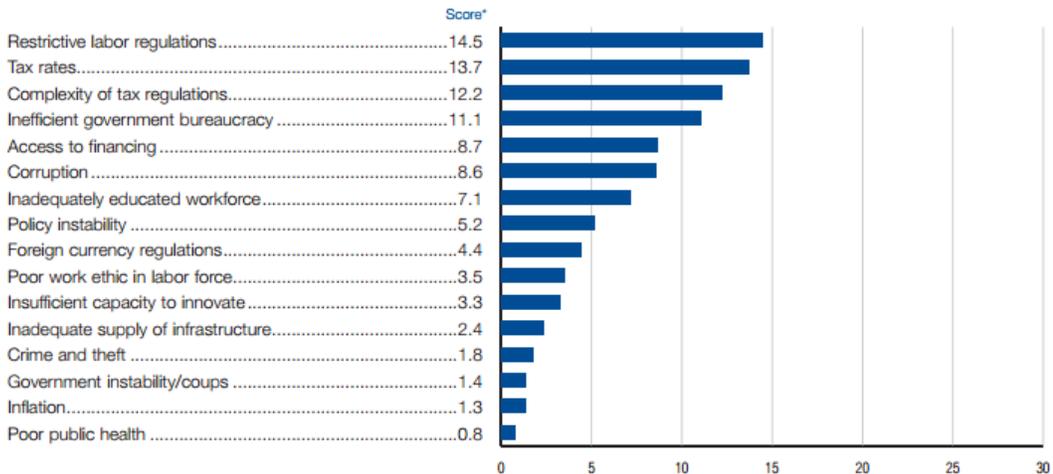
	Rank (out of 140)	Score (1-7)
<b>GCI 2015-2016</b> .....	<b>76</b>	<b>4.1</b>
GCI 2014-2015 (out of 144).....	n/a	n/a
GCI 2013-2014 (out of 148).....	71	4.2
GCI 2012-2013 (out of 144).....	86	3.9
<b>Basic requirements (40.0%)</b> .....	<b>71</b>	<b>4.5</b>
1st pillar: Institutions.....	105	3.4
2nd pillar: Infrastructure.....	67	4.1
3rd pillar: Macroeconomic environment .....	75	4.7
4th pillar: Health and primary education .....	59	5.9
<b>Efficiency enhancers (50.0%)</b> .....	<b>86</b>	<b>3.8</b>
5th pillar: Higher education and training .....	67	4.3
6th pillar: Goods market efficiency.....	126	3.8
7th pillar: Labor market efficiency .....	112	3.8
8th pillar: Financial market development.....	92	3.5
9th pillar: Technological readiness .....	83	3.5
10th pillar: Market size.....	63	4.0
<b>Innovation and sophistication factors (10.0%)</b> .....	<b>87</b>	<b>3.4</b>
11th pillar: Business sophistication .....	87	3.7
12th pillar: Innovation .....	86	3.2



### Stage of development



### The most problematic factors for doing business



\* From the list of factors, respondents were asked to select the five most problematic for doing business in their country and to rank them between 1 (most problematic) and 5. The score corresponds to the responses weighted according to their rankings.

Fuente: World Economic Forum 2015

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Una vez realizado un examen del uso de PDI en el Ecuador en el período comprendido entre los años 2007 y 2014, a continuación se exponen las principales conclusiones y recomendaciones:

- En los últimos cincuenta años, las acciones nacionales en materia de política industrial y comercial, han evolucionado desde políticas de fomento sectoriales y de Industrialización por Sustitución de Importaciones, hacia políticas que combinan lo anterior con componentes de corte aperturista. De la misma manera se observa un cambio hacia políticas que combinan simultáneamente elementos de corte horizontal y vertical.
- El Estado ha ejercido un rol protagónico tanto como gestor de políticas, supervisor de su cumplimiento y ejecutor. En tal sentido, el Estado no solo ha establecido el marco jurídico, que ha estado en constante variación, sino también ha provisto infraestructura y ha participado en actividades productivas que bien podría haber realizado el sector privado.
- El cambio de matriz productiva constituye uno de los pilares más importantes sobre los que se sustenta el plan de gobierno, el mismo que se incluye en la Constitución de la República del Ecuador de 2008. El cambio de la matriz productiva tiene como objetivo diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional primaria y; en los sectores prioritarios que proveen servicios, impulsar la producción y la productividad.
- El Estado logró empujar este modelo de desarrollo gracias al fuerte ingreso petrolero que recibió en este periodo. El gasto público, corriente y de inversión, registró un fuerte incremento que se evidenció en el crecimiento del tamaño del Estado y su mayor intervención como agente regulador, supervisor y ejecutor.
- El diseño de la política ha estado en constante revisión, lo que ha generado cambios continuos en la política y por ende confusión en el sector privado. Por ejemplo, se observa cómo han evolucionado los sectores inicialmente identificados y se pasó a una

política con visión de corto, mediano y largo plazo. Igualmente ha existido constante revisión DE las normas tributarias y laborales.

- El constante cambio en el marco legal, afecta a las actividades productivas, generando incertidumbre y confusión en los agentes económicos y especialmente en el sector empresarial, que no ha logrado consolidarse.
- Los resultados observados muestran que el modelo de cambio de matriz productiva enunciado, se basa en cambios en las áreas de especialización hacia áreas del conocimiento, servicios y productos con mayor valor agregado. Este modelo no ha logrado afianzarse en los últimos siete años, como para esperar que en el mediano plazo se observe un cambio profundo en la estructura productiva y así dinamizar la productividad, garantizar la soberanía nacional en la producción.
- La participación del sector privado, en sectores no estratégicos, ha sido parcial debido al elevado nivel de incertidumbre que ha frenado nuevos emprendimientos e inversiones tanto nacionales como extranjeras. Un ejemplo de la inestabilidad e incertidumbre son los constantes cambios en la normativa tributaria y otras regulaciones que frenan las decisiones de inversión y emprendimiento.
- Con base teórica y empírica disponible, el país debe empezar su transformación productiva fortaleciendo industrias manufactureras en sectores primarios, como la agroindustria y de alimentos. Una vez consolidadas estas industrias se puede avanzar hacia sectores con mayores niveles tecnológicos.
- La política industrial requiere de la participación de todos los actores de la sociedad, sector público y privado, sectores exportadores e importadores, empresarios y trabajadores. En sí, la política industrial es un elemento fundamental para alcanzar crecimiento y desarrollo y por tanto buscar cerrar las brechas entre países desarrollados y en desarrollo y por ende demasiado importante como para dejarla en manos solo del gobierno.
- La estabilidad normativa es un primer elemento necesario para lograr una mayor inversión por parte del sector privado. Adicionalmente se requiere que la normativa sea menos intervencionistas a la vez que se flexibilice la legislación tributaria y laboral.

- Los modelos aplicados en el ámbito de las relaciones comerciales del Ecuador con el resto de países no han generado el ansiado desarrollo y bienestar que promovieron en su momento determinadas iniciativas, algunas provenientes del sector público y otras del sector privado.
- Un elemento de incoherencia en el diseño de las políticas es no diseñar políticas aplicables a la realidad nacional y buscar implementar políticas que han registrado experiencias positivas en otros contextos, por ejemplo, el modelo coreano.
- Se debe fomentar la formación de clúster productivos, para aprovechar las economías de escala en áreas de dotación de factores y el efecto de acceso a información y tecnología de otras empresas en la industria.
- Como se indicó anteriormente, la política industrial debe ser más pragmática, para analizar las verdaderas fortalezas de la estructura actual, en cuanto a la dotación y calidad de los factores de producción. Igualmente se debe potencializar lo que existe actualmente, destinando esfuerzos a mejorar la calidad de los factores como se ha avanzado en temas de infraestructura y educación. En el corto y mediano plazo, el desarrollo industrial debe basarse en aprovechar lo que actualmente existe como la agroindustria, industria manufacturera, turismo y algunos servicios.
- Es necesario lograr mayor articulación entre las distintas entidades que participan en el proceso, específicamente las entidades dentro del Comité Interinstitucional.
- La política industrial debe basarse en crecimiento hacia afuera y hacia las exportaciones, en busca de mercados más amplios. En este sentido, los esfuerzos realizados en buscar nuevos mercados son positivos, no obstante, se debe buscar estos acuerdos de forma pragmática, buscando las mejores oportunidades para los productos nacionales y no basadas en criterios ideológicos.
- En tal sentido, los acuerdos comerciales son un elemento fundamental para lograr un objetivo de crecimiento y desarrollo, con visión al proceso de globalización.
- Ecuador, al ser un país en desarrollo, al igual que varios de la región andina, podría registrar incrementos en productividad y desarrollo de la industria al aplicar de forma coherente y consistente las PDI.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Cartagena entre Colombia, Bolivia, Chile, el Ecuador y el Perú. 1969.
- Arcos, Marcelo. 2008. *Clusters como modelo para alcanzar la productividad y competitividad industrial en el Ecuador*. Quito, Pichincha: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Baker, Andy. "Why is Trade Reform so Popular en Latin America? A Consumption-Based theory of Trade Policy Preferences." *World Politics*, n° 55 (April 2003): 426-455.
- Bhagwati, J. 1998. *Protectionism*. Cambridge: MIT Press.
- Beverelli, Cosimo, Boffa Mauro y Keck Alexander. 2014. "Trade Policy Substitution: Theory and Evidence from Specific Trade Concerns."
- Brown, C. P. 2014. *Trade Policy Instruments over Time*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper No. 6757.
- Caballero, José María, Quieti, Maria Grazia, y Maetz, Materne. 2000. *Alguna teorías y conceptos básicos del comercio internacional*. <<http://fao.org/docrep/003/x7352s/X7352s02>>.
- Consejo Sectorial de la Producción. 2010. *Agenda para la Transformación Productiva*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Quito: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización.
- NU. CEPAL. Subse de México. 2009. "Comercio Internacional y Desempeño Económico Indicadores Seleccionados para Economías Pequeñas." México D.F: CEPAL.
- Crafts, Nicholas y Hughes, Alan. 2013. "Industrial Policy for the medium to long-term". *Future of Manufacturing Project*, Evidence Paper 37, octubre.
- Devlin, Robert, y Graciela Moguillansky. *Breeding Latin American Tigers*. 2011. Washington: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean and The World Bank.
- Devlin, Robert, y Graciela Moguillansky. 2009. *Alianzas Público-Privadas para una visión estratégica del desarrollo*. Santiago: CEPAL, noviembre.
- Edwards, Sebastian. 1994. "Trade and Industrial Policy Reform in Latin America." Cambridge: NBER, junio.
- Edwards, Sebastian, Graciela Márquez, y Gerardo Esquivel. 2007. *Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crisis*. Chicago: University of Chicago Press.

- Finger, I. Micheal, y Julio J. Nogués. 2005. *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire*. Washington: World Bank Publications.
- Gertler, Paul, Sebastian Martinez, y otros. 2011. "World Bank." *World Bank*.  
 <[http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact\\_Evaluation\\_in\\_Practice.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf). >
- Gómez Gordillo, Rafael et al. 2010. "El Código de la Producción: perspectivas jurídicas y empresariales". Seminario, Paraninfo de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 16-17 noviembre.  
 <[http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/SEMINARIO\\_CODIGO\\_PRODUCCION](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/SEMINARIO_CODIGO_PRODUCCION)>
- Helleiner, Gerald K. 1994. *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*. London: Routledge.
- Helmsing, A. H. J. 1999. "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación." *Revista EURE*, Septiembre : 5-39.
- Krugman, Paul, Maurice Obstfeld, y Marc Melitz. 2014. *Economía Internacional Teoría y Política*. 9ª edición. Madrid: Prentice Hall.
- KSP. 2012. *Recomendaciones de Políticas para la Promoción de Exportaciones, Industrialización y Desarrollo de Capacidades*.
- Lengyel, Miguel, y Vivianne Ventura Dias. 2003. *Trade Policy Reforms in Latin America*. Editado por Miguel Lengyel y Vivianne Ventura Dias. Londres: Palgrave Macmillan.
- Luna Osorio, Luis. 2011. "El Código de la Producción y el Futuro Nacional.", en blog Solo "C" que nada "C". 10 de mayo.  
 <[http://solocquenadacbyllunao.blogspot.com/2011\\_05\\_01\\_archive.html](http://solocquenadacbyllunao.blogspot.com/2011_05_01_archive.html)>
- Melo, Alberto. 2001. *Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the Century*. Washington: Interamerican Development Bank.
- Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare. 2005. "Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo No. C-106, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Meyer-Stamer, Jörg. *Industrial Policy for Competitiveness and Sustainable Development*. Compete, 1998.
- Milner, C. 2013. "Declining Protectionism in Developing Countries: Fact or Fiction?". *The World Economy*, 36, 689-700.
- Organización de las Naciones Unidas. 2013a. *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2013 La creación sostenida de empleo: el rol de la industria manufacturera y el cambio estructural*.

- , 2013b. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York: Naciones Unidas, junio. <  
<http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>>
- Organización Mundial del Comercio. 2011. *Examen de Políticas Comerciales Informe del Ecuador*. Ginebra: OMC, 10 de octubre.  
 <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/s254\\_sum\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s254_sum_s.pdf)>
- Peres, Wilson, comp. 1997. *Políticas de Competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa*. Mexico: Siglo XXI Editores.
- Peres, Wilson. 2006. “El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe.” *Revista de la CEPAL*, abril: 71-88.
- Peres, Wilson, y Annalisa Primi. 2009. “Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience.” *Revista de la CEPAL*, febrero.
- Reina, Mauricio y Sandra Zuluaga. 2008. “Comercio y Pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina.” *Serial Comercio Internacional*, No. 87, mayo.
- Rodrik, Dani. 2004. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. CEPR Discussion Paper 4767, London: Center for Economic Policy Research.
- Rodrik, Dani. 2001. “Políticas de Diversificación Económica.” *Revista de la CEPAL* 87, 2005: 7-23.
- Ros, Jaime. 2001. “Política Industrial, Ventajas Comparativas y Comercio.” *Revista de la Cepal* 73, abril: 129-148.
- Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty*. New York: Penguin Books.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”. Quito: Senplades.
- , 2012. “Trasformación de la Matriz Productiva: Revolución Productiva a través del conocimiento y el talento humano”. Quito: Senplades.
- Stiglitz, Joseph. 1997. “Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático”. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, No. 147, octubre-diciembre: 323-349
- The International Statistical Institute. 2015. *Developing Countries*. La Haya: ISI, enero.
- United Nations Conference on Trade and Development. 2014. *World Investment Report 2014*. Geneva: United Nations.
- Vicepresidencia de la República. 2015 *Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva*. Quito, marzo. <<http://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/04/ENCMPweb.pdf>>

World Bank. 2015. "Research at the World Bank." *Knowledge in Development Note: Industrial Policies.* Consulta: 5 de marzo.

<<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:22447958~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469382~isCURL:Y,00.html>>

World Economic Forum. 2006. *The Global Competitiveness Report 2006-2007*. Geneva: WEF.

World Economic Forum. 2015. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: WEF.

Wygard, Edward J. 1962. *Bases para una Política de Fomento Industrial en el Ecuador*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

## **ANEXOS**

## Anexo I

### Lista de Personas Consultadas<sup>11</sup>

1. Pablo Zambrano, Vicepresidente Ejecutivo de la Cámara de Industrias y Producción (2014-2015) (5 de agosto del 2016)
2. y 3. Patricio Ruiz, Asesor del Despacho Vicepresidencial, Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva de la Vicepresidencia de la República del Ecuador, y Byron Wilches, Director Técnico de la Secretaría Técnica para el Cambio de la Matriz Productiva de la Vicepresidencia de la República del Ecuador (entrevista conjunta realizada el día 17 de agosto del 2015)
4. Roberto Salazar, VP Hexagon, Consultora (22 de febrero del 2016)
5. Carlos de la Torre, Consultor Senplades proyecto “Evaluar el Potencial de los Servicios en la Transformación del Patrón de Especialización Productiva de la Economía Ecuatoriana en su Inserción Estratégica Internacional”; Subdecano de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (22 de febrero de 2016)
6. Santiago Bucaram, Director Instituto de Economía USFQ (25 de febrero del 2016)
7. José Xavier Orellana, Ex Viceministro de Políticas y Servicios de Comercio Exterior, del Ministerio de Comercio Exterior (25 de febrero del 2015)
8. Felipe Espinosa, Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio Ecuatoriana Americana (23 de febrero del 2016)
9. Mauricio Pozo, Ex Ministro de Economía (25 de febrero del 2016)

---

<sup>11</sup> En el anexo se presentan las comunicaciones más relevantes para este estudio.

10. Ernesto Kruger, CEO Kruger, (29 de febrero de 2016)

11. Pablo Lucio Paredes, Analista Económico, Docente USFQ (27 de febrero de 2016)

**¿Cómo califica el proceso de cambio de matriz productiva del gobierno en el periodo entre 2007 y 2014?**

Primero, hay que entender cómo se alcanza el desarrollo de la industria.

El desarrollo de la industria se impulsa por dos motores; el emprendimiento que tiene el sector privado junto con la innovación, capital. El otro el marco regulatorio adecuado por parte del estado que ayude y fomente y pero que no interfiera o dañe el desarrollo industrial. Se necesitan tanto factores públicos y privados.

**¿Y Cómo ha sido el rol del estado en estos ocho años?**

En el país en estos años se han presentado políticas variables. No hay políticas de sostenibilidad para proyectos de largo plazo. No se observan políticas estables que puedan soportar el desarrollo industrial. No hay políticas de estado para un proceso continuo de la industria.

El desarrollo industrial actual se fundamenta en el emprendimiento, inversión de riesgo y capital privado.

No existe una industria que sea un claro reflejo de una política pública industrial.

**¿Cómo calificaría el uso de política de desarrollo industrial en el Ecuador en el periodo 2007-2014”**

La propuesta de cambio de matriz productiva se fundamente en dos pilares:

Cambio de matriz energética y el cambio de matriz educativa de ciencia y tecnología.

En el cambio de matriz energética el gobierno busca promover industrias que agreguen valor a las materias primas, como la refinería, petroquímica, minería, refinación de productos, y planta de pasta celulosa para papel.

Se considera importante tener proyectos como una meta, pero se debe tomar en cuenta que existe ya una industria instalada en el Ecuador y que se debería impulsar más.

Un ejemplo es la industria metalmecánica.

El objetivo de gobierno es bueno, pero es importante empezar por lo que existe y fomentar lo existente.

### **¿Cómo debe darse el impulso?**

En estos ocho años de análisis el Estado ha tenido una fuerte participación en la actividad económica del país con la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos y proyectos de infraestructura importante.

Pero en el sector industrial le corresponde al sector privado.

El rol del Estado debe ser crear un marco regulatorio que sea amigable con la inversión, que permita la entrada de capitales extranjeros, y el incremento de capitales nacionales.

El estado debe proveer estabilidad normativa en temas tributarios y laborales.

Por ejemplo, en 2014 se expidieron 3000 normas publicadas en el registro oficial y de estas 1000 son reformas.

### **¿Qué herramientas son las más eficientes?**

El principal factor que se necesita es certeza jurídica que permita planificar en el mediano plazo.

Un ejemplo de la falta de estabilidad regulatoria es por ejemplo en el ámbito tributario en que en ocho años Ecuador se han dado 12 reformas tributarias.

Otro ejemplo es el Código a la Producción que tiene como objetivo desarrollar inversiones, firmas de contratos de inversión lo que parecería bueno y beneficioso pero que no han tenido el efecto o respuesta por que el entorno en general no brinda la confianza necesaria a los inversionistas.

### **¿Cuál es su evaluación de la consistencia de las políticas implementadas?**

No hay una continuidad o una política clara industrial.

Hay anuncios de que se busca un desarrollo industrial o una política de industrialización por sustitución de importaciones o de reducción de importaciones y que a través de estas medidas que se quiere potenciar la a industria local.

La pregunta es dónde coloca la industria local su producción. El mercado local es pequeño y no fomenta la producción economías a escala.

No existe una política de comercio exterior articulada que permita buscar mercados exteriores. El comercio exterior es de doble vía.

En este tema el gobierno ha sido muy cauto e ideológico en que ha primado más la ideología política.

No existe coherencia entre lo que se plantea con lo que realmente ocurre.

Por ejemplo, el Ministerio de Industrias firmó convenios de reducción de importaciones y de producción nacional con empresas locales.

Pero en algunos casos no se puede producir en el Ecuador por falta de materias primas u otras condiciones.

### **¿Ha evidenciado un cambio o evolución de las Políticas?**

Los planes de grandes transformaciones en refinería, astilleros, planta de celulosa, Yachay, planta de acero plano suman más de 10 mil millones de dólares en sectores que no se han estudiado intensamente. Como por ejemplo un sobre oferta

En 2010 se determinaron ocho sectores ganadores, posteriormente se definen grandes industrias.

Posteriormente se impulsa a agroindustria, no se ve un hilo conductor en la política industrial del país.

No existe un diagnóstico adecuado, en parte por falta de participación del sector privado en el proceso o en la determinación de los sectores que se califican como ganadores.

En la elaboración de la política pública no existe con un consenso o con un proceso de contribución del sector privado.

Es importante determinar encadenamientos productivos para transferir conocimientos. No existe un fomento a las cadenas de valor a través de políticas.

**¿Qué necesita el sector empresarial para lograr su desarrollo y crecimiento hacia afuera?**

El empresario no busca beneficios, lo que espera es tener un entorno para trabajar. Existen beneficios en la norma pero que en la práctica no se aplican por contradicciones entre las normas o por que no existen mecanismos eficientes para su aplicación.

**¿Existen resultados duros que se pueden observar en materia de cambio de la matriz productiva?**

Realmente no.

**¿Cómo califica el proceso de cambio de matriz productiva del gobierno en el periodo entre 2007 y 2014?**

El concepto del cambio de matriz productiva (CMP) como respuesta a un diagnóstico de la realidad económica del Ecuador a partir de sus estructuras productivas es correcto. La forma en que se configuró este proceso y su implementación presentan algunas particularidades que deben destacarse:

- a. No se entendió que los esfuerzos desde la política pública deben focalizarse a sectores productivos muy específicos que presenten condiciones adecuadas como: ventajas comparativas, fuertes encadenamientos principalmente hacia atrás, capacidades instaladas mínimas requeridas en consistencia con la demanda nacional que garantice la absorción de producción, posibilidades de exportación si la demanda nacional es insuficiente, y principalmente, la existencia de capacidades de producción pre existentes.
- b. Con el Código Orgánico de la Producción se estableció un espacio demasiado amplio de sectores identificados para beneficiarse de políticas de impulso productivo. De los análisis posteriores, se determinó que abarcaban un 80% del PIB y que los beneficiarios efectivos de algunos beneficios del Código fueron empresas que hacen intermediación comercial y no necesariamente producción.
- c. Se mezcló el concepto de CMP con impulso a industrias básicas y se incluyeron en la lista de sectores, también mezclando conceptos con lo que serían sectores estratégicos a la petroquímica, metalurgia y metalmecánica, refinerías y astilleros.

En el período 2007 - 2014 no se evidencian resultados concretos que correspondan a algún grado de cambio de matriz productiva. Cabe destacarse que no se está considerando los

esfuerzos en el denominado cambio de matriz energética donde si hay resultados muy concretos. Es importante destacar este aspecto porque el desarrollo energético es un elemento sustancial en el CMP. Si bien es necesario, no es suficiente.

### **¿Cómo ha sido el rol del Estado en esos ocho años?**

Desde el Estado se ha generado un diagnóstico y propuesto al CMP como respuesta a ese diagnóstico. En base a estos primeros esfuerzos, se avanzó con la configuración de normativa en ese sentido, la que se fundamenta en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Se generaron también visiones diferentes desde varias instituciones del Estado. Una primera visión fue la de SENPLADES y MCPEC, y otra la de la Vicepresidencia que terminó asumiendo toda la responsabilidad en el tema desde 2013.

No se pueden identificar acciones efectivas, excepto si se incluye en el análisis al cambio de matriz energética y a los esfuerzos orientados a la formación de talento humano con las becas de SENESCYT y las reformas a la educación superior con la LOES. Pero en el caso del talento humano, no se puede evidenciar que se avanzó de forma consistente con un proceso paulatino de cambio de matriz productiva. Se apuntó directo a las carreras de alta tecnología, cuando el país está muy lejos de ese tipo de producciones.

### **¿Cómo calificaría el uso de política de desarrollo industrial en el Ecuador en el periodo 2007-2014?**

El concepto de CMP es correcto desde el diagnóstico estructural que se hizo de la economía ecuatoriana basado en su dependencia en la extracción de recursos naturales y su producción y exportación primaria. Pero el diseño de la política no fue ordenado ni calibrado a las condiciones productivas existentes en el Ecuador desde una perspectiva de iniciar el proceso aprovechándolas y potenciándolas para ascender de a poco a niveles de mayor valor agregado y tecnológico.

### **¿Qué herramientas han sido utilizadas y cuáles han sido las más eficientes?**

Excepto por ciertas ventajas de orden tributario muy específicas, no se puede identificar la implementación de un conjunto de herramientas articuladas de forma coherente en el período indicado. Las inconsistencias se dieron por ejemplo en la política laboral y, a mi juicio, principalmente en la incapacidad de generar flujos financieros locales y externos para el impulso productivo, teniendo en cuenta que la banca ecuatoriana está muy concentrada y, a pesar de la fijación de tasas máximas de interés, el costo financiero es muy alto en el Ecuador y existe una dinámica muy lenta de los capitales. Por otra parte, el sistema financiero nacional muy cerrado, precisamente por injerencia en el pasado de los propios actores nacionales, no permite la canalización de recursos financieros desde el exterior hacia el Ecuador aprovechando del diferencial de tasas de interés con el exterior en dólares. Así que, sin recursos suficientes, es muy difícil cambiar las estructuras productivas de una economía.

### **¿Ha evidenciado un cambio o evolución de las Políticas?**

Hay algún grado de conciencia en cuanto a lo que no se ha hecho o que ha fallado, pero las prioridades ahora son otras en cuanto el país enfrenta una situación económica muy compleja que requiere manejarse de forma prioritaria, lo cual deja en un segundo plano al CMP.

### **¿Tomando en cuenta la evolución de las Políticas en el periodo de análisis, considera que existe consistencia de las políticas implementadas?**

Ya se indicó que las inconsistencias estuvieron principalmente en el orden del aseguramiento de recursos financieros para impulsar el CMP, a lo que se suman esfuerzos separados en varios frentes como el que también se mencionó en relación a las becas para

estudio de carreras de alta tecnología cuando la economía no puede avanzar a la suficiente velocidad para integrar adecuadamente a los nuevos profesionales, dejando por otro lado fuera la formación de tecnólogos en ciertas profesiones que se requiere en los primeros estadios del desarrollo industrial.

**¿Qué necesita el sector empresarial para lograr su desarrollo y crecimiento hacia afuera?**

Visión. Tampoco se puede esperar que todo surja desde el Estado. El impacto tan fuerte de la caída de los precios del petróleo en la economía ecuatoriana revela la altísima dependencia del sector empresarial en el gasto público.

**¿Existen resultados duros que se pueden observar en materia de cambio de la matriz productiva?**

En cuanto a la generación de condiciones básicas indispensables, sí. La infraestructura de comunicaciones (vial principalmente) y de telecomunicaciones, así como el denominado cambio de matriz energética, son totalmente visibles. Pero es recién el inicio.

Entrevista Mauricio Pozo  
Ex Ministro de Economía, Gerente General Multienlace  
25 de febrero de 2016

**¿Cómo califica el proceso de cambio de matriz productiva del gobierno en el periodo entre 2007 y 2014?**

El proyecto ha venido caminando muy lentamente por problema de gestión y administración y por la dificultad del gobierno de conseguir todo el financiamiento necesario. Son pocos los proyectos que dentro de este proceso se terminarán. Así mismo, la búsqueda de cambio a la matriz productiva tiene excesos donde el Ecuador no necesariamente tiene ventajas comparativas.

**¿Cómo ha sido el rol del Estado en esos ocho años?**

No ha estado definido claramente el rol del Estado y el del sector privado. Sin embargo, es visible con total claridad que ese rol ha sido excesivo. Un indicador es el peso del gasto público consolidado frente al PIB que fue alrededor del 21% entre el 2000 y el 2006 para subir al 24% el 2007 y llegar a superar el 40% el 2014, cayendo algo el 2015 y algo más el 2016 que aún supera el 30% del PIB. El Estado está presente en casi todas las actividades productivas.

**¿Cómo calificaría el uso de política de desarrollo industrial en el Ecuador en el periodo 2007-2014?**

Aún no se ve el uso de esta política porque aún no operan los proyectos industriales anunciados.

**¿Qué herramientas han sido utilizadas y cuáles han sido las más eficientes?**

Si se puede denominar herramientas ha sido la deuda externa el factor más utilizado para financiar estos proyectos. La publicidad de gobierno ha sido gigantesca para buscar apoyo popular en el desarrollo de estos proyectos.

**¿Ha evidenciado un cambio o evolución de las Políticas?**

Se ha ido produciendo una suerte de mayor pragmatismo en algunas políticas, pero la falta de síntesis continúa, pues son varios los casos en que se dan señales contradictorias sobre un mismo tema.

**¿Tomando en cuenta la evolución de las Políticas en el periodo de análisis, considera que existe consistencia de las políticas implementadas?**

No hay consistencia, hay mucha contradicción en las políticas. Se evidencia una continua preocupación sobre el impacto político y electoral de las políticas que aplican o que desean aplicar.

**¿Qué necesita el sector empresarial para lograr su desarrollo y crecimiento hacia afuera?**

Necesita reglas claras, seguridad jurídica y tributaria. Es muy importante un programa económico que brinde seguridad y confianza y que establezca metas explícitas a fin de que el sector empresarial pueda tomar decisiones a largo plazo.

**¿Existen resultados duros que se pueden observar en materia de cambio de la matriz productiva?**

Los únicos proyectos que están por inaugurarse son algunos de los proyectos hidroeléctricos como el Coca Codo Sinclair. En el resto hay un atraso significativo que con la falta de financiamiento se corre el riesgo de no concretarse.

**¿Cómo califica el proceso de cambio de matriz productiva del gobierno en el periodo entre 2007 y 2014?**

El proceso de cambio de matriz productiva, se ideó para diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional primaria y en los sectores prioritarios que proveen servicios, impulsar la producción y la productividad, fortalecer las oportunidades de financiamiento para PYMES, potenciar procesos comerciales diversificados y sostenibles en el marco de la transformación productiva, impulsar la inversión pública y gestionar los recursos financieros y no financieros. Sin embargo, tanto el porcentaje de productos con mayor intensidad tecnológica, la participación de la industria manufacturera sobre el PIB y la participación de mano de obra calificada en la industria ha decrecido y las importaciones petroleras de productos primarios ha aumentado. El proceso de cambio ha sido muy lento y en muchos casos los indicadores principales muestran un comportamiento opuesto al esperado.

**¿Cómo ha sido el rol del Estado en esos ocho años?**

El estado ha tomado un rol protagónico, no solamente en lo que naturalmente le toca que es el establecimiento de leyes y normativas para el desarrollo del país, sino como un competidor más en la economía impulsando, e incluso generando, actividades económicas que dependen directa e indirectamente del mismo. Mientras los ingresos, petroleros principalmente, fueron suficientes para apoyar el gasto público; se creó el espejismo de que el sector público podía tener combustible para sostener el desarrollo. El sector público no genera, sino que administra y gasta. Por lo tanto, no puede ser un motor de largo plazo. Con la caída de los precios del petróleo, se acaba el espejismo y se vuelve la mirada hacia el sector privado.

En casi diez años, se predicó sobre lo negativo de la inversión privada y sobre el brutal neo liberalismo. La inversión privada y eso llamado neo liberalismo no son ni una unidad ni están identificados en correlación absoluta. El rol del estado está en ubicar y administrar correctamente los controles necesarios para que la libertad de invertir y de crear empresa tengan los límites necesarios para poder cumplir con el rol de crear empleo y bienestar. Ese rol, malentendido, ha permitido un estado acaparador y decidir en todos los aspectos grandes y pequeños. Ese rol, no nos ha llevado a poder tener un ambiente de confianza para invertir. Ahora que la necesidad aparece, esa confianza no se reactiva de inmediato y no se reactivará a menos que las decisiones sobre la necesidad de inversión privada dejen de ser coyunturales.

### **¿Cómo calificaría el uso de política de desarrollo industrial en el Ecuador en el periodo 2007-2014?**

En estos años se aprobó el Código de la Producción, donde se incluye la posibilidad de firmar un contrato de inversión para acceder a ciertos beneficios que lamentablemente han sido muy poco utilizados (hasta 2014 solamente el 7% de las compañías han accedido a los mismos). Vale la pena preguntarse la razón por la cual un Código con incentivos importantes no ha tenido la acogida esperada.

No ha existido una línea única en cuanto a política industrial, más bien se han dado varias iniciativas que no han sido sostenidas en el tiempo. Además, existen fuertes efectos colaterales de otras políticas públicas sobre el sector industrial.

Los resultados, publicados por el mismo Gobierno, muestran que la política de desarrollo industrial ha tenido poco efecto positivo.

### **¿Qué herramientas han sido utilizadas y cuáles han sido las más eficientes?**

Una de las primeras herramientas empleadas fue de orden comercial en octubre de 2007, con una reducción de aranceles a 3.000 productos calificados como materias primas y

bienes de capital y un incremento en otras 1.000 de bienes producidos localmente. No existe un estudio que determine los efectos económicos e industriales de dicha medida.

Por otra parte, y a pesar de que no ha sido ampliamente utilizado, el Código de la Producción desde diciembre 2010, es la herramienta que ha brindado ventajas tributarias a los que han optado por esa vía.

Desde 2007 hasta la fecha se ha intentado aplicar mecanismos para otorgar reducciones en el pago de aranceles y mayor acceso a ser proveedor del Estado para empresas que incorporen mayor valor agregado ecuatoriano (MOE, PEI, VAE) recién en 2015 se aplicó el PEI a un limitado universo de productos y empezó a aplicarse el VAE en compras públicas. No hay datos del desarrollo o crecimiento de industrias derivadas de estas políticas.

Las otras herramientas utilizadas, han sido coyunturales y para “salir del paso”. Me refiero específicamente a CAT’s para exportaciones, especialmente los otorgados a las exportaciones que perdieron sus ventajas arancelarias al agotarse el ATPDEA.

### **¿Ha evidenciado un cambio o evolución de las Políticas?**

Las políticas, que se crean son y deberían ser esfuerzos a mediano y largo plazo. El haber creado, modificado o sustituido regulaciones, leyes y reglamentos no constituye una dirección correcta en ese esfuerzo a mediano y largo plazo. El llenar de leyes, regulaciones, Institutos y Superintendencias no van en la misma dirección que el establecimiento de Políticas. Los constantes cambios no se traducen en evolución. El suponer que el rol del Estado es el de ser el motor de crecimiento, no ha permitido establecer políticas de desarrollo para el Sector Industrial.

### **¿Tomando en cuenta la evolución de las Políticas en el periodo de análisis, considera que existe consistencia de las políticas implementadas?**

No. Por ejemplo, uno de los principales objetivos del cambio de matriz productiva es incrementar la participación de productos con mayor intensidad tecnológica en las

exportaciones ecuatorianas, sin embargo, el desarrollo de estos productos involucra insumos, materias primas y bienes de capital cuya importación es restringida o muy costosa.

En otras palabras, se contraponen las restricciones a las importaciones en el desarrollo de productos innovadores que requieren de esas materias primas o materiales importados.

### **¿Qué necesita el sector empresarial para lograr su desarrollo y crecimiento hacia afuera?**

El sector empresarial requiere de reglas claras para poder planificar e invertir. Requiere de un ambiente propicio para poder proyectar sus resultados a mediano y largo plazo. Más allá de regulaciones y leyes, de normativas, plazos e impuestos, el sector privado requiere de un espacio de maniobra que le permita definir el rendimiento futuro de su inversión. Si la razón de ser de una inversión es ese rendimiento, en el camino podrá aportar al desarrollo del país, a la creación de fuentes de trabajo, etc. Sin embargo, si no existe ese ambiente propicio, la inversión se frena, el pensamiento a mediano y largo plazo se vuelve un imposible y todo se resuelve en la inmediatez.

Esta inversión, pensada en una proyección internacional, va a requerir de tiempo y esfuerzo para sus resultados. El lograr competir en mercados mucho más complejos que el Ecuador no es fácil, ni se da en corto plazo. Nuestro país no se ha caracterizado por tener productos innovadores de exportación. Todavía, nuestras exportaciones se concentran en tres o cuatro productos. Mayoritariamente, estos productos son, aparte del petróleo, productos agrícolas esenciales, con poco agregado industrial. No hemos logrado ser un país de avanzada, de ideas y productos de clase mundial que puedan romper (en el buen sentido) los mercados del exterior. Las políticas y subvenciones cortoplacistas no han sido soporte para estos desarrollos. Una economía cerrada, tampoco ha sido el mejor ambiente para que la calidad de nuestros productos crezca para competir internacionalmente. Por último, un país como el Ecuador, con índices bajos de competitividad difícilmente competirá en precios con sus pares del exterior. Si en el Ecuador no se desarrollan productos diferenciados, de alta calidad y a los precios que está dispuesto a pagar un

consumidor exigente del exterior, nunca saldremos de la dependencia en productos básicos, no se diga del petróleo.

En respuesta a la pregunta, para que el Ecuador pueda crecer hacia fuera requiere poder planificar a mediano y largo plazo, con reglas claras que le permitan calcular la rentabilidad al inversionista, en un ambiente de confianza, donde la inversión privada no es vista como un mal necesario sino el motor de crecimiento. Solo así se crearán los cimientos para el desarrollo de productos y servicios que compitan internacionalmente.

### **¿Existen resultados duros que se pueden observar en materia de cambio de la matriz productiva?**

Es muy poco lo que se ha logrado en esta materia. La dependencia del Ecuador en las exportaciones petroleras es más alta que nunca. Las mismas autoridades reconocen que la “crisis” o como quiera que se la llame tiene como uno de sus fundamentos la caída de los precios del petróleo a nivel mundial. Si nuestra dependencia en el petróleo hubiese disminuido y hubiera habido cambios en la matriz productiva, nuestros productos de exportación hubiesen crecido en variedad y en valor agregado nacional.

Entre los principales indicadores con desempeño negativo se tiene que:

- La participación en las exportaciones de productos con alto valor agregado ha pasado de 42,7% en 2007 a 29,6% en 2014, ubicándose por debajo del promedio de América Latina.
- Las importaciones de productos primarios han aumentado 38% entre el periodo 2007-2014.
- La participación de industria manufacturera sobre el PIB ha pasado de representar el 13,7% en 2007 al 12,4% en 2014.

Entre los principales indicadores con desempeño positivo se tiene que:

- El índice de intermediación de productos de PYMES se ha reducido.

- Se ha logrado disminuir el porcentaje de productos importados involucrados en la alimentación de ganado en casi 2 puntos porcentuales.
- Los ingresos recibidos por turismo como porcentaje de las exportaciones de servicios han aumentado en casi 10 puntos porcentuales.
- El tiempo necesario (medido en número de días) para iniciar un negocio ha disminuido en 10 días, sin embargo, aún es el proceso con la duración más alta de la región.

Adicionalmente, es necesario mencionar que, las exportaciones no petroleras no han tenido una aceleración sustancial y la concentración de productos tradicionales continúa siendo el mayor rubro sobre el total.

## **Anexo II**

### **Decreto Ejecutivo 1505**

#### **COMITE INTERINSTITUCIONAL PARA CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA**

Decreto Ejecutivo 1505  
Registro Oficial 958 de 21-may-2013  
Ultima modificación: 20-jun-2013  
Estado: Vigente

Rafael Correa Delgado,  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Considerando:

Que el Artículo 277, número 5 de la Constitución de la República, determina que para la consecución del buen vivir, es deber del Estado impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley;

Que el Artículo 284 de la Carta Magna dispone que es objetivo de la política económica incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional, así como la estabilidad económica entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo;

Que el Artículo 319 de la señalada norma establece que el Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la

demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional;

Que el Artículo 276 ibídem fija como objetivo del modelo de desarrollo la construcción de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable;

Que el Artículo 226 de la Carta Magna ordena que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución;

Que el artículo 10.1 letra c) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, prescribe que dentro de la estructura de la Función Ejecutiva se puede contar con comités definidos como cuerpos colegiados interinstitucionales, cuyas funciones son de coordinación estatal y gubernamental sobre temas específicos;

Que el Programa de Gobierno que fuera votado mayoritariamente por el pueblo ecuatoriano el 17 de febrero de 2013 determina como una prioridad política y programática el cambio de la matriz productiva del país; y, En ejercicio de la atribución que le confieren los números 5 y 6 del Artículo 147 de la Constitución de la República, y las letras f) y g) del Artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Decreta:

Art. 1.- Créase el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, con la finalidad de planificar, coordinar, articular y dar seguimiento a las políticas y acciones que desarrollen las distintas instituciones que conforman la Función Ejecutiva y tengan

relación con el cambio de la matriz productiva, en el marco de la planificación y desarrollo nacional.

Art. 2.- El Comité interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva estará conformado por los siguientes miembros permanentes, quienes actuarán con voz y voto:

- a) El Vicepresidente de la República o su delegado permanente, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- b) El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado permanente;
- c) El Ministro Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad o su delegado permanente;
- d) El Ministro Coordinador de Política Económica o su delegado permanente;
- e) El Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos o su delegado permanente;
- f) El Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano o su delegado permanente;
- g) El Ministerio de Comercio Exterior o su delegado permanente; y,
- h) El Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) o su delegado permanente.

El Secretario Técnico actuará como secretario del Comité con voz y sin voto.

Nota: Artículo reformado por Disposición reformativa sexta de Decreto Ejecutivo No. 25, publicado en Registro Oficial Suplemento 19 de 20 de Junio del 2013.

Art. 3.- El Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva tendrá, las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y definir mecanismos para su operativización;
- b) En base a la referida Estrategia Nacional, desarrollar y articular políticas, planes, programas y proyectos tendientes a consolidar la transformación de la matriz productiva del país;

- c) Dar linchamientos de coordinación, seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional y de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados;
  - d) Conformar equipos intersectoriales de apoyo, quienes serán los encargados de procesar los insumos necesarios para la toma de decisiones del Comité;
  - e) Aprobar los informes de la Secretaría Técnica y evaluar su gestión;
  - f) Informar periódicamente al Consejo Nacional de Planificación, por intermedio del Vicepresidente de la República, el grado de avance y cumplimiento de sus objetivos; y,
  - g) Las demás que le señale el Consejo Nacional de Planificación.
- Para el cumplimiento de sus atribuciones el Comité podrá solicitar a las entidades públicas que corresponda, la información y asesoría técnica que fuere necesaria.

Art. 4.- Créase la Secretaria Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, como entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República, para la coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de las estrategias, planes, programas y proyectos relacionados con el cambio de matriz productiva.

El Secretario Técnico será nombrado por el Vicepresidente de la República.

Art. 5.- La Secretaría Técnica tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Diseñar y proponer al Comité Interinstitucional la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva;
- b) Brindar acompañamiento técnico a los consejos sectoriales, ministerios sectoriales y gobiernos autónomos descentralizados, en la incorporación de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva en las agendas sectoriales, territoriales y planes de desarrollo y ordenamiento territorial;
- c) Coordinar la implementación de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva con las instituciones involucradas, tanto del nivel central como de los gobiernos autónomos descentralizados, asegurando una gestión intersectorial y complementaria; y, d) Monitorear, evaluar y analizar el logro de las metas y objetivos de la Estrategia Nacional

para el Cambio de la Matriz Productiva y emitir informes.

Disposición final.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a la Vicepresidencia de la República.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito a 06 de Mayo de 2013.

f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.

Es fiel copia del original.- Lo certifico.- Quito, 07 de Mayo de 2013.- f.) Dr. Vinicio Alvarado Espinel, Secretario Nacional de la Administración Pública.

### Anexo III

<b>Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible</b>	
<b>Políticas</b>	<b>Estrategias</b>
<b>11.1. Procurar a la población una canasta de alimentos nutricional, asequible, segura y continua, con base en la producción agrícola nacional</b>	1. Fomento a la producción para consumo interno mediante el apoyo financiero y técnico a pequeños/as y medianos/as productores/as y a las comunidades campesinas; gestión de las cadenas de valor con criterios territoriales; y política arancelaria protectora de la producción agrícola para los mercados internos. Los programas correspondientes deben estipularse en consenso, con la participación de todos/as los/as involucrados/as.
	2. Impulso a un programa de desarrollo rural integrado que incorpore programas de crédito de fomento para el mejoramiento tecnológico de la producción de alimentos.
	3. Definición del mapa de necesidades alimentarias del país.
	4. Desarrollo de un programa nacional público de comercialización de productos agrícolas de primera necesidad.
	5. Impulso de un programa internacional de comercio justo de los productos agrícolas nacionales.
	6. Desarrollo de un programa de incorporación de valor agregado a los productos agrícolas de exportación ecuatorianos.
	7. Establecimiento de un programa de certificación de productos agrícolas ecuatorianos que garantice su calidad.
<b>11.2. Fomentar actividades con gran demanda de mano de obra, fuertes encadenamientos productivos y amplia localización geográfica</b>	1. Implementación del PLANDETUR 2020.
	2. Apoyo a los programas de desarrollo rural.
	3. Impulso a programas de reactivación de pequeñas y medianas empresas del Ministerio de Industria y Competitividad, y de la artesanía.
	4. Fomento a la pesca artesanal mediante programas de asociatividad, cadenas de valor, infraestructura de muelles, transporte y refrigeración, seguridad social y capacitación.
	5. Fortalecimiento de la institucionalidad para monitorear los recursos pesqueros, regular las capturas y definir las zonas de actividad pesquera.

	6. Ejecución del Plan Nacional de Forestación y Reforestación con la participación de los ministerios involucrados en el efecto y las entidades públicas nacionales y locales pertinentes.
	1. Establecimiento del Sistema Nacional de Capacitación Continua para definir las líneas estratégicas de capacitación del sistema productivo nacional (turismo y ecoturismo, agricultura, agroindustria, petroquímica, minería, distribución y transmisión de energía eléctrica, metalmecánica).
	2. Fortalecimiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, y la participación de las universidades, escuelas politécnicas, institutos tecnológicos, organizaciones laborales, empresarios, gremios de artesanos, agricultores y campesinos, con el fin de definir los programas continuos de capacitación de acuerdo a los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.
	3. Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones para socializar los servicios de capacitación universal en línea.
	4. Fomentar la capacitación de alta calidad y el desarrollo de oportunidades de formación continua y aprendizaje colaborativo, mediante la conformación de redes de conocimiento y la cooperación entre centros de capacitación y universidades.
<b>11.3. Capacitar de manera continua a la fuerza de trabajo para lograr incrementos constantes de la productividad laboral</b>	5. Desarrollo de mecanismos de información y coordinación para aproximar la oferta de profesionales proveniente de las universidades del país a la demanda del sector productivo.
<b>11.4. Propiciar la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, con incremento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas frente a los requerimientos de la demanda existente y potencial de los mercados interno y externo</b>	1. Consolidación del Sistema Nacional de Innovación para impulsar la conformación de conglomerados productivos y afianzar la práctica de la gestión tecnológica.
	2. Generación de incentivos para la inversión extranjera directa selectiva.
	3. Diseño e implementación de líneas de crédito de fomento industrial.
<b>11.5. Generar programas de desarrollo científico, tecnológico y de investigación aplicada</b>	1. Consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigaciones Aplicadas, con la participación de las universidades y escuelas politécnicas del país, entidades públicas de investigación, laboratorios de las unidades de salud y Senacyt para ejecutar la política de ciencia y tecnología.

	2. Definición de líneas básicas de investigaciones aplicadas, en función de su alto impacto en los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.
	3. Impulso de líneas de inversión definidas por objetivos: Investigación aplicada; programa de becas; programas de asimilación y adaptación de tecnologías apropiadas con especial atención a las demandas de innovación y asistencia técnica de la economía social y solidaria.
<b>11.6. Expandir y fomentar la accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones y conectividad para constituirlos en herramientas de mejoramiento de la calidad de vida y de incorporación de la población a la sociedad de la información</b>	1. Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
	2. Universalización de los servicios de gobierno electrónico, Internet municipal, Consejos Provinciales en línea, educación básica y bachillerato en línea, salud en línea, grandes sistemas de información y bases de datos en línea, bibliotecas digitales en línea, radiodifusión y televisión digital educativa en línea.
	3. Universalización de los servicios de comercio electrónico digital en línea, turismo digital en línea, apoyo a la producción en línea y grandes sistemas de información y bases de datos en línea.
<b>11.7. Mantener y expandir el sistema de transporte terrestre, puertos y aeropuertos para apoyar la producción local, el comercio interno y externo, la integración nacional, y la productividad y competitividad</b>	1. Consolidación de la red vial nacional que favorezca la integración del territorio ecuatoriano.
	2. Conservación, mantenimiento y mejoramiento del sistema vial.
	3. Formulación y actualización de la normativa vial nacional adecuada a parámetros internacionales que garanticen la sustentabilidad de la gestión.
	4. Desarrollo de un programa nacional de concesiones viales.
	5. Establecimiento de fondos estatales para la gestión vial y sistemas equitativos y transparentes de distribución que incluya elementos de preinversión y apertura a iniciativas de financiamiento alternativo seccional.
	6. Inversión en la expansión del sistema nacional de transporte.
	7. Inversión en la ampliación de la capacidad portuaria nacional.
	8. Inversión en aeropuertos nacionales.
	9. Coordinación regional y nacional de la política de transporte con la participación del Ministerio de Transporte, consejos provinciales, concejos cantorales, Comisión de Tránsito del Guayas y Dirección Nacional de Tránsito.

	10. Modernización y capacitación del transporte pesado.
<b>11.8. Modernizar los servicios públicos impulsores de la productividad y competitividad sistémica</b>	1. Despolitización de los servicios aduaneros para facilitar el comercio de exportación y de importación, defender la producción interna, y transparentar las recaudaciones arancelarias y la información.
	2. Reactivación de los servicios sanitarios, fitosanitarios, de estandarización, certificación y transabilidad.
	3. Coordinación de las entidades que gestionan la productividad y competitividad
<b>11.9. Garantizar los derechos de propiedad intelectual favorables a la asimilación de tecnología y protectivos de la generación endógena de desarrollo tecnológico</b>	1. Reforma de la ley de derechos de propiedad intelectual y demás normas conexas, dentro de los marcos referenciales de los tratados internacionales celebrados por el Ecuador.
	2. Negociación de tratados internacionales regidos por los principios de desarrollo humano sustentable e incluyente, para proteger la innovación nacional, los derechos de propiedad sobre la biodiversidad, y la asimilación de tecnologías apropiadas.
<b>11.10. Controlar las emisiones y contaminación atmosférica y de cursos de agua producidos por las actividades extractivas, de transformación económica y el transporte público y mitigar sus impactos ambientales</b>	1. Modernización y homologación de la legislación ambiental vigente, dotándola de fuerza coercitiva, con la participación de todos los agentes involucrados
	2. Establecimiento de estándares básicos de calidad del ambiente (atmósfera y agua) y mantenimiento de registros históricos para su monitoreo.
	3. Implementación efectiva del plan integral de remediación ambiental en la Amazonía mediante el tratamiento de piscinas en los campos petroleros, tratamiento de los suelos contaminados, inversión en facilidades para reinyección para el agua de formación, entre otros procesos.
	4. Reducción gradual del uso de combustibles fósiles para la generación eléctrica, sustitución de diesel por biocombustibles utilizados en la pesca y el turismo, y sustitución gradual de vehículos convencionales por eléctricos e híbridos en las Islas Galápagos.
<b>11.11. Apoyar a la formación de redes y la producción artesanal</b>	1. Modernización de la Junta Nacional de Defensa del Artesano para impulsar la formación de redes en el sector; definición de cadenas de valor, incremento de la productividad y visualización de su importancia en la producción nacional y en la generación de empleo.

	2. Creación del Fondo de Desarrollo Artesanal para canalizar créditos específicos de fomento a las actividades artesanales.
	3. Fortalecimiento de la representación de la Junta Nacional de Defensa del Artesano en las entidades de regulación de la seguridad social, comercio exterior, capacitación y trabajo.
<b>11.12. Modernizar el sistema financiero, reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar las microfinanzas</b>	1. Modernizar la Ley de Compañías y del Código de Comercio con el fin de garantizar los derechos de propiedad y la responsabilidad societaria, agilizando los procedimientos de constitución, registro y quiebra, garantía de los derechos de las minorías societarias y profesionalización de la administración empresarial, el liderazgo, el planeamiento, las estrategias de mercadeo y la capacidad de asimilación tecnológica.
	2. Promulgación de la Ley de Competencia para impulsar la productividad y competitividad y regulación de las prácticas monopólicas.
	3. Desarrollo de sistemas de información y registros societarios, financieros, contables y tributarios consistentes, transparentes y oportunos.
	4. Modernización de las cámaras de la producción para convertirlas en instrumentos eficientes de apoyo a la competencia, productividad y transparencia.
	5. Capitalización del Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional y el Banco del Estado, reestructuración del Banco Central del Ecuador y liquidación de la Agencia de Garantía de Depósitos para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, capaz de competir en igualdad de condiciones con las entidades del sector privado, con el fin de establecer costos del capital competitivos.
	6. Establecimiento de programas públicos extensivos de capacitación financiera para calificar y dotar de registro crediticio a los demandantes de microcrédito, y evitar que los costos correspondientes influyan en el crédito.
	7. Unificación de las bolsas de valores para aprovechar economías de escala y profundización de mecanismos alternativos de capitalización empresarial.
	8. Modificación del estatuto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para canalizar el ahorro provisional hacia la inversión de largo plazo, pública y privada, por medio de todas las entidades del sector.

<p><b>11.13. Modernizar el sistema estatal de exploración, extracción, refinación y comercialización de petróleo así como expandir su capacidad y mejorar su eficiencia</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detención de la caída de la producción e inversión en recuperación secundaria de campos maduros administrados por Petroecuador mediante alianzas estratégicas.</li> <li>2. Incorporación de nuevas reservas a la producción de Petroecuador mediante alianzas estratégicas.</li> <li>3. Incremento de la producción de crudo.</li> <li>4. Rehabilitación, repotenciación y administración de la Refinería de Esmeraldas: mejoramiento de la calidad del producto y reducción del desperdicio del proceso.</li> <li>5. Almacenamiento en tierra de gas licuado.</li> <li>6. Construcción de la refinería de alta conversión en Manabí (300 mil barriles diarios y petroquímica).</li> <li>7. Construcción de infraestructura de almacenamiento y transporte.</li> <li>8. Reducción de 530 mil barriles de diesel por año en el consumo de la operación de los campos administrados por Petroecuador mediante la sustitución por gas natural y petróleo crudo.</li> <li>9. Utilización mejorada y generación de electricidad para la operación de los campos mediante la centralización y automatización del Sistema Eléctrico Integrado (SEIP).</li> <li>10. Racionalización de paralizaciones por mantenimiento preventivo y correctivo.</li> <li>11. Inversión en nueva exploración en campos probados, en asociación con otras empresas.</li> <li>12. Inversión en recuperación secundaria y terciaria de campos maduros en asociación con otras empresas.</li> <li>13. Recapitalización de la capacidad de refinación instalada y nueva inversión en refinación, para convertir al país en exportador neto de derivados, con un horizonte de planeación post petrolero.</li> <li>14. Reforma del mecanismo de comercialización interna de Gas Licuado de Petróleo y ampliación del sistema público de comercialización de derivados.</li> </ol>
<p><b>11.14. Desarrollar un sistema eléctrico sostenible, sustentado en el aprovechamiento de los recursos renovables de energía disponible, que garantice un suministro económico, confiable y de calidad</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expansión de la generación de electricidad (2911 MW hasta 2012) mediante la incorporación de proyectos en construcción y la ejecución de nuevos proyectos.</li> </ol>

<b>11.15. Eficiencia del aprovechamiento, transformación y uso de la energía</b>	1. Reducción de las pérdidas de distribución de electricidad mediante el mejoramiento de la gestión técnica y la reingeniería empresarial.
	2. Optimización de los procesos de extracción de crudo.
	3. Optimización del uso de combustible pesado en las centrales de generación térmica de vapor.
	4. Impulso al plan piloto para sustituir 600 mil lámparas incandescentes de 100 w por lámparas fluorescentes compactas de 23 W.
	5. Extensión a nivel nacional del plan piloto de focos eficientes hasta alcanzar la sustitución de 6 millones de lámparas (en 2010) y lograr una sustitución de 2 lámparas por usuario/a (hasta 2015).
<b>11.16. Diversificar la matriz energética nacional</b>	1. Incorporación hasta 2011 de 67 MW de proyectos de generación de electricidad que emplean fuentes renovables de energía no convencional.
	2. Impulso a nuevos proyectos de generación de electricidad a base de fuentes renovables no convencionales (solar, eólica, biomasa).
	3. Evaluación de la conveniencia de desarrollar un industria para la producción de biocombustibles.
<b>11.17. Controlar el contrabando, la racionalización del uso de derivados importados y la sustitución de derivados costosos en la generación de electricidad</b>	1. Control del contrabando y del desvío en un esfuerzo interinstitucional que se apoya en la declaratoria presidencial de emergencia y movilización.
	2. Implementación de medidas destinadas a fomentar el mejor uso y reducir las importaciones de derivados, en especial diesel, gas, y gasolinas.
	3. Sustitución de diesel para la generación eléctrica por residuo y naftas y fomento a las instalaciones centralizadas de gas.
<b>11.18. Favorecer un desarrollo minero con participación de las comunidades locales y empresas nacionales y extranjeras (pequeñas, medianas y grandes), que garantice la sustentabilidad ambiental y encadenamientos productivos y fiscales</b>	1. Reforma a la Ley de Minería con la participación activa de todos los sectores involucrados para definir un estatuto que concilie los intereses del desarrollo local, la sustentabilidad ambiental, la participación del Estado y la rentabilidad de la inversión privada.
	2. Revisión de contratos de concesión minera otorgados, que se articulen a los lineamientos de desarrollo local y sustentabilidad ambiental.
<b>11.19. Fomentar la demanda interna de bienes y servicios producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas mediante sistemas de compras públicas, para dinamizar la producción nacional y promover la participación de pequeños y medianos empresarios,</b>	1. Implementación del Sistema Nacional de Compras Públicas mediante subastas públicas electrónicas para procesar los planes de adquisición anticipados por el Gobierno Nacional.

<p><b>garantizando la transparencia de los procedimientos</b></p>	<p>2. Auspicio a la participación de micro, pequeñas y medianas industrias y de emprendimientos de la economía social y solidaria en el mercado de compras públicas.</p> <p>3. Determinación de las adquisiciones y contratación de bienes, obras y servicios.</p>
<p><b>11.20. Usar la renta petrolera en inversión social y productiva, en especial en proyectos orientados a equilibrar las disparidades territoriales de producción y productividad</b></p>	<p>1. Reforma de las leyes de Presupuesto y de Transparencia Fiscal y establecimiento de presupuestos de gasto público con los criterios territoriales, descentralizados y equitativos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p><b>11.21. Fomentar la inversión extranjera directa (IED) selectiva, para potenciar producción y productividad de sectores estratégicos (petróleo, minería, energía, telecomunicaciones) y sectores en los que se requiere innovación tecnológica para proyectos de largo plazo</b></p>	<p>1. Calificación de la inversión extranjera directa por parte de una comisión interinstitucional de acuerdo a los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p><b>11.22. Desarrollar políticas de endeudamiento externo supeditado a las estrategias de inversión social y productiva para ampliar las capacidades y libertades de la ciudadanía</b></p>	<p>1. Concordancia entre la política de endeudamiento público externo y las necesidades de financiamiento de los programas y proyectos de inversión social y productiva propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p><b>11.23. Garantizar la sostenibilidad macroeconómica, evitando la pérdida del poder adquisitivo del dólar, reduciendo la incertidumbre y ampliando las posibilidades de inversión social y productiva, y manteniendo la viabilidad de la balanza de pagos</b></p>	<p>1. Impulso al crecimiento productivo y generación sostenida del empleo.</p> <p>2. Manejo eficiente, equilibrado y transparente de las finanzas públicas.</p> <p>3. Redistribución de los recursos a favor de la inversión social y productiva.</p> <p>4. Incremento de los márgenes de participación del Estado en la renta petrolera y minera mediante la renegociación de los contratos de concesión que benefician a las empresas extranjeras.</p> <p>5. Discrecionalidad tributaria y arancelaria para proteger la producción nacional, abaratar los insumos, y facilitar la generación de valor y los encadenamientos productivos.</p> <p>6. Renegociación de la deuda externa para atenuar la carga de su servicio en el mediano plazo.</p> <p>7. No pago de la deuda externa pública ilegítima.</p>

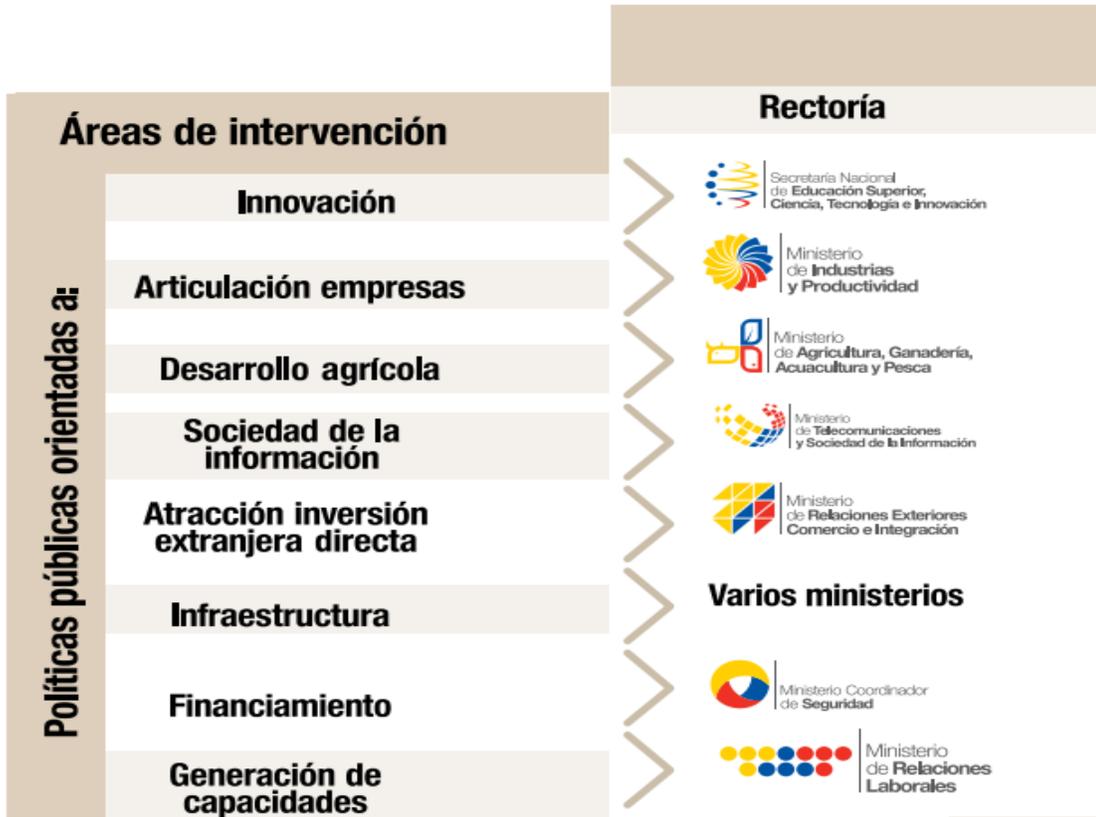
<p><b>11.24. Alinear la política exterior con la política interna y rendir cuentas a la ciudadanía</b></p>	<p>1. Fortalecimiento de la capacidad negociadora del Ecuador ante la FAO para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria.</p> <p>2. Reivindicación de la condición del Ecuador como país acreedor de la deuda ecológica.</p> <p>3. Ampliación e impulso de las relaciones Sur - Sur en América a través de la concertación a nivel regional y subregional en temas de política internacional.</p> <p>4. Apoyo a la puesta en marcha de la Secretaría de UNASUR en Quito.</p> <p>5. Impulso a la participación activa y propositiva en los foros multilaterales para una efectiva protección y promoción de la conservación de la biodiversidad y de recursos naturales, mediante la adopción y cumplimiento de los acuerdos internacionales.</p> <p>6. Promoción de acciones para lograr la prevención, reducción, mitigación y gestión de los efectos que se derivan del calentamiento global.</p> <p>7. Fortalecimiento a la capacidad de negociación del Ecuador para la conservación de la biodiversidad y otros instrumentos y acuerdos sobre ambiente.</p> <p>8. Promoción de los principios de responsabilidad compartida y solidaridad internacional respecto de temas ambientales y de desarrollo sostenible.</p> <p>9. Promoción de acciones que apoyen la conservación de los recursos naturales en las Islas Galápagos con una visión de largo plazo, compatible con el bienestar y progreso de la población local de manera sostenible.</p>
<p><b>11.25. Robustecer la posición del Ecuador en la economía internacional en base a principios de equidad, complementación, previsibilidad y seguridad jurídica, para propiciar el desarrollo social, productivo y ambiental</b></p>	<p>1. Apoyo a las relaciones económicas con países y regiones estratégicas, que promuevan de manera activa y completa, la integración y la inserción comercial.</p> <p>2. Priorización de las negociaciones en los organismos internacionales para que los acuerdos, en especial los de propiedad intelectual y ambiente, sean respetados en las negociaciones bilaterales que realice el Ecuador con países de economías mayores.</p> <p>3. Apoyo en los foros internacionales a las iniciativas tendientes a democratizar las redes globales de información y comunicación (TIC).</p> <p>4. Impulso a nuevos entendimientos de integración regional a fin de avanzar negociaciones de bloque con la Unión Europea.</p>

	5. Fortalecimiento de la Comunidad Andina, con propuestas concretas para el tratamiento de temas que consoliden el desarrollo humano equitativo y sustentable de los países.
	6. Promoción de la integración y el comercio, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de integración subregionales y regionales.
	7. Creación de un espacio político y económico sudamericano mediante la convergencia de UNASUR, la CAN y el MERCOSUR.
	8. Planteamiento de propuestas concretas para las negociaciones comerciales con los Estados Unidos en que se planteen todas las disciplinas de interés para el Ecuador, en especial las relacionadas con medidas y restricciones no arancelarias, propiedad intelectual y subsidios agrícolas.
	9. Convenio de los plazos y modalidades para la negociación de un "Acuerdo de Asociación Estratégica" con Chile, que consolide el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 32.
	10. Profundización de los vínculos económicos con los países centroamericanos, dando prioridad a las relaciones con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que se encuentran afectados por los tratados de libre comercio suscritos por esos países con Colombia y Estados Unidos.
	11. Establecimiento de condiciones necesarias para el desarrollo y reforzamiento de las relaciones bilaterales de comercio y cooperación con los países de Oriente Medio, en especial con Egipto e Irán.
	12. Convenio de los plazos y modalidades para la negociación de un "Acuerdo de Diálogo Político, Cooperación y Comercio" con Canadá.
	13. Profundización de las relaciones integrales con los países de la Cuenca del Pacífico, en el marco de los foros y mecanismos regionales, para impulsar el desarrollo económico y social del Ecuador y de la región.
	14. Promoción de la diversificación geográfica de los vínculos comerciales, particularmente de los mercados de destino de las exportaciones.

	<p>15. Impulso a un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio, buscando el acceso a los mercados, mediante una activa participación en los procesos de negociación de normas y de acceso a los mercados en la Organización Mundial del Comercio, OMC.</p>
	<p>16. Impulso a mecanismos de concertación en temas económicos y negociaciones comerciales, mediante asociaciones con países de intereses similares, para fortalecer el sistema multilateral de comercio.</p>
	<p>17. Resguardo y fortalecimiento de las corrientes de exportación existentes.</p>
	<p>18. Ampliación de nuevos mercados para las exportaciones, inversiones y turismo.</p>
	<p>19. Promoción de una sola imagen país.</p>
<p><b>11.26. Promover una política comercial estratégica – protectiva / competitiva basada en la explotación de economías de escala, para impulsar el crecimiento de las exportaciones en sectores específicos y proteger a los sectores productivos sensibles</b></p>	<p>1. Establecimiento de una política de aranceles selectivos, subsidios y medidas de promoción de exportaciones, así como la aplicación de políticas comerciales activas: controles temporales nacionales o sectoriales, excepciones, subsidios.</p>
	<p>2. Promoción integral de las exportaciones que incluya el apoyo e incentivo de productos industrializados intermedios y de alta tecnología. Apoyo a la producción exportable en la apertura de mercados y en la consolidación de los ya existentes.</p>
	<p>3. Establecimiento de la política arancelaria de protección a los productos de la economía social y solidaria, para garantizar la soberanía alimentaria.</p>
	<p>4. Redefinición de la política arancelaria en el marco de la Comunidad Andina de Naciones para disminuir las restricciones a la importación de insumos, materia prima y bienes de capital no producidos en la región y potenciar la competitividad productiva.</p>
<p><b>11.27. Adecuar la cooperación internacional a los requerimientos de inversión social, productiva y ambiental del Plan Nacional de Desarrollo</b></p>	<p>1. Elaboración del Plan Nacional de Cooperación Internacional, en referencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).</p>
	<p>2. Refuerzo al Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional mediante la aplicación de mecanismos de monitoreo y evaluación, para que la cooperación internacional responda al interés nacional y permita ajustes periódicos.</p>

**Anexo IV**

**Instituciones Relacionadas con el Cambio de Matriz Productiva**



Fuente. Senplades

## Anexo V

INSTRUMENTOS EN MATERIA COMERCIAL SUSCRITOS DESDE EL 2008			
PAÍS	INSTRUMENTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	ENTRADA EN VIGENCIA
CHILE	<a href="#">Acuerdo de Complementación Económica entre la República de Chile y la República del Ecuador</a>	10-mar-08	29-ene-10
BRASIL	<a href="#">VIII Protocolo al ACE Nro. 59 con el cual la República Federativa del Brasil otorga preferencias arancelarias a la República del Ecuador</a>	30-dic-09	16-feb-11
CUBA	<a href="#">II Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica Nro. 46 Celebrado entre la República del Ecuador y la República de Cuba</a>	10-mar-10	25-ene-11
VENEZUELA	<a href="#">Acuerdo Marco de Cooperación entre la República de Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela para Profundizar los Lazos de Comercio y Desarrollo</a>	26-mar-10	02-dic-10
TURQUIA	<a href="#">Acuerdo de Cooperación Comercial entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía</a>	01-dic-10	no vigente / se encuentra en la Asamblea
BRASIL	<a href="#">Memorando de entendimiento para la promoción e implementación de proyecto "Exportación por envíos postales para medias, pequeñas y micro empresas" entre el Gobierno de la República federativa del Brasil y el Gobierno de la República del Ecuador</a>	21-dic-10	21-dic-10
GUATEMALA	Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de la República de Guatemala	15-abr-11	10-feb-13
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <a href="#">Acuerdo de Alcance Parcial Complementación Económica</a></li> <li>▪ <a href="#">Anexo 3A Preferencias Ecuador otorga a Guatemala</a></li> <li>▪ <a href="#">Anexo 3B Preferencias Guatemala otorga a Ecuador</a></li> </ul>	15-abr-11	10-feb-13
IRAN	<a href="#">Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Islámica de Irán</a>	21-abr-11	no vigente / se encuentra en la Asamblea

BRASIL	<a href="#">Acuerdo complementario al acuerdo básico de cooperación técnica entre el gobierno de la república federativa de Brasil y el Gobierno de la República de Ecuador para la implementación de la televisión digital terrestre en Ecuador.</a>	17-jul-11	17-jul-11
BELARUS	<a href="#">Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador y el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Belarús, para la Creación de la Comisión Mixta de Cooperación Económica – Comercial</a>	17-oct-11	17-oct-11
BRASIL	<a href="#">Memorando de entendimiento entre los gobiernos de la república federativa de Brasil y el Gobierno de la República del Ecuador en materia de monitoreo comercial, inversiones y financiación</a>	21-nov-11	21-nov-11
PANAMA	Protocolo de Adhesión de la República de Panamá – Apertura de Mercados a Favor de Ecuador	02-feb-12	25-sep-12
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <a href="#">TM80 AP Mercados</a></li> <li>▪ <a href="#">TM80 Cooperación científica y tecnológica</a></li> <li>▪ <a href="#">TM80 Intercambio de bienes culturales, educacional, científico</a></li> <li>▪ <a href="#">TM80 OTC</a></li> <li>▪ <a href="#">TM80 Preferencia Regional</a></li> </ul>	02-feb-12	25-sep-12
INDONESIA	<a href="#">Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador y el Ministerio de Comercio de la República de Indonesia sobre Cooperación en Comercio e Inversiones</a>	23-jun-12	23-jun-12
CATAR	<a href="#">Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Catar</a>	16-feb-13	no vigente / se encuentra en la Presidencia
INDIA	<a href="#">Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Económica entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador y el Departamento de Comercio de la República de la India</a>		
FRANCIA	<a href="#">Acuerdo para la Cooperación en el área de la Economía Solidaria y Comercio Justo , suscrito entre Ecuador y Francia</a>	–	

COLOMBIA	<a href="#">Acta de la Reunión del Comité Técnico Binacional de Asuntos Económicos y Comerciales en el marco de la Comisión de la Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana.</a>	05-abr-13	05-abr-13
COLOMBIA	<a href="#">Declaración Presidencial</a>	25-nov-13	25-nov-13
COLOMBIA	<a href="#">Acuerdo de Reconocimiento Mutuo.</a>	05-mar-97	05-mar-17
PERÚ	<a href="#">Comité Técnico Binacional de Facilitación del Comercio, Inversiones y Turismo.</a>	18-mar-11	18-mar-11
PERÚ	<a href="#">IX Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Peruana. Memorando De Entendimiento en Materia de Promoción Turística entre la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación del Turismo Promperu y el Ministerio de Turismo del Ecuador.</a>	19-sep-12	19-sep-12
PERÚ	<a href="#">Memorando de Entendimiento Pro Ecuador y Pro inversión</a>	23-nov-12	23-nov-12
PERÚ	<a href="#">Declaración Conjunta Presidencial Ecuador- Perú. Acuerdo de cooperación en el área de la promoción comercial y transferencia de tecnología en materia de comercio internacional entre la republica del ecuador y la República Argentina.</a>	14-nov-13	14-nov-13
ARGENTINA	<a href="#">CAddendum n° 1 al memorandum de entendimiento sobre colaboración en materia de acciones de promoción comercial entre el ministerio de relaciones exteriores, comercio e integración de la República del Ecuador y el</a>	22-mar-07	22-mar-07
ARGENTINA (ARG168)	<a href="#">CAddendum n° 1 al memorandum de entendimiento sobre colaboración en materia de acciones de promoción comercial entre el ministerio de relaciones exteriores, comercio e integración de la República del Ecuador y el</a>	21-abr-2008	21-abr-2008

	<a href="#"><u>Ministerio de Relaciones Exteriores, comercio internacional y culto de la Republica Argentina.</u></a>		
ARGENTINA (ARG154)	<a href="#"><u>Memorándum de entendimiento sobre colaboración en materia de acciones de promoción comercial entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, comercio internacional y culto de la República Argentina y el Ministerio de Relaciones Exteriores, comercio e integración de la República del Ecuador</u></a>	20-sep-2007	20-sep-2007
CHILE (CHL255)	<a href="#"><u>Acta I Reunión de la comisión económico comercial del Acuerdo de complementación económica n° 65 entre Chile y Ecuador</u></a>	22-jul-11	13-mar-13
URUGUAY	<a href="#"><u>Convenio de Cooperación Institucional entre el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones (PROECUADOR) y la Agencia de promoción de Inversiones y Exportaciones (Uruguay XXI).</u></a>	–	22-nov-12
PANAMÁ (AIC066)	<a href="#"><u>Acuerdo regional de apertura de mercados a favor de Ecuador – Protocolo de adhesión de la República de Panamá</u></a>	22-feb-12	25-sep-12
PANAMÁ	<a href="#"><u>Acuerdo regional que instituye la preferencia arancelaria regional – Protocolo de adhesión de la República de Panamá.</u></a>	2-feb-12	25-sep-12
REPÚBLICA DOMINICANA	<a href="#"><u>Grupo conjunto de estudio de factibilidad para la profundización de las relaciones económicas y comerciales entre la Republica Dominicana y el Ecuador</u></a>	14-oct-11	14-oct-11

## Anexo VI Estructura Arancelaria

### Ecuador

#### Parte A.1 Aranceles e importaciones totales y por rangos de tarifa

	Total	Total	Ag	No Ag	Miembro de la OMC desde	Cobertura de la consolidación:	Total
Consolidado final, promedio si		21.7	25.7	21.1			100
NMF Aplicado, promedio simple	2012	10.1	18.5	8.8			100
Promedio ponderado por comercio	2012	8.6	15.7	5.9		Ag: Contingentes arancelarios (en %)	2.3
Importaciones en millones US\$	2012	25.2	1.9	23.3		Ag: Salvaguardia especiales (en %)	0.4

Distribución de frecuencias	Excepciones	Líneas arancelarias e importaciones (en %)							No AdV en %
		0 <= 5	5 <= 10	10 <= 15	15 <= 25	25 <= 50	50 <= 100	> 100	
<b>Productos agropecuarios</b>									
Consolidados finales	0	2.4	0.9	9.8	51.2	33.2	2.4	0	0
NMF aplicados 2012	22.7	1.7	5.1	10.2	38.4	22.0	1.9	0	0
Importaciones 2012	17.2	2.1	9.9	28.1	33.5	10.1	1.0	0	0
<b>Productos no agropecuarios</b>									
Consolidados finales	0	1.8	18.4	12.3	44.2	25.2	0	0	0
NMF aplicados 2012	47.8	8.2	11.8	12.1	13.1	9.2	0	0	0
Importaciones 2012	61.9	12.3	8.5	7.3	8.3	5.7	0	0	0

#### Parte A.2 Aranceles e importaciones por grupos de productos

Grupos de productos	Derechos consolidados finales				Derechos NMF aplicados			Importaciones	
	Promedio	Excepciones en %	Max Consolidación en %	en %	Promedio	Excepciones en %	Max	Sector en %	Excepciones en %
Productos animales	29.2	0	88	100	29.9	7.1	88	0.2	28.3
Productos lácteos	40.7	0	72	100	31.8	0	54	0.0	0
Frutas, legumbres, plantas	23.8	0	30	100	20.2	14.8	30	0.9	8.4
Café, té	28.9	0	30	100	24.5	0	30	0.3	0
Cereales y otras preparaciones	28.7	0	88	100	21.2	14.8	88	2.8	27.3
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	28.8	0	39	100	13.9	23.0	32	1.7	1.8
Aranceles y artículos de confitería	34.1	0	45	100	12.1	34.4	30	0.3	12.1
Bebidas y tabaco	28.1	0	30	100	23.3	5.9	30	0.3	3.0
Algodón	18.0	0	20	100	4.0	40.0	10	0.1	4.2
Otros productos agrícolas	19.1	0	45	100	5.5	83.0	45	0.8	39.0
Pescado y sus productos	28.8	0	38	100	24.3	12.4	30	0.8	85.5
Métalos y minerales	20.3	0	30	100	8.4	60.1	30	22.0	81.5
Textiles	13.8	0	25	100	4.8	51.5	10	11.5	98.3
Productos químicos	11.1	0	20	100	3.2	75.3	20	14.7	50.7
Madera, papel, etc.	23.5	0	30	100	13.4	18.3	30	2.8	39.8
Textiles	27.9	0	30	100	18.2	10.4	30	2.3	22.3
Prendas de vestir	30.0	0	30	100	10.0	0	10	0.9	0
Cueros, calzado, etc.	24.3	0	30	100	9.8	29.2	30	2.4	17.7
Máquinas no eléctricas	19.9	0	30	100	3.4	74.7	30	13.4	77.2
Máquinas eléctricas	22.5	0	30	100	7.8	59.5	30	8.8	45.2
Materia de transporte	23.4	0	40	100	9.3	32.1	40	9.3	20.2
Manufacturas n.e.p.	24.1	0	30	100	14.3	40.9	30	3.8	51.8

#### Parte B Exportaciones a los principales socios y aranceles que enfrentan

Principales mercados	Impto bilaterales en US\$ Millones	Diversificación		Promedio NMF de líneas con comercio		Márgen de prof. Ponderado	Impto aranceles en %	Valor en %	
		50% de expo según N° Capítulos	N° Subpét.	Simple	Ponderado				
<b>Productos agropecuarios</b>									
1. Unión Europea	2012	1,783	7	18	14.2	14.4	14.3	74.1	99.8
2. Federación de Rusia	2012	1,194	3	5	12.8	11.4	2.7	8.9	0.0
3. Estados Unidos de América	2012	939	9	25	4.5	2.5	2.2	97.5	99.0
4. Colombia	2012	279	13	24	18.4	23.7	23.7	100.0	100.0
5. Ucrania	2012	289	2	2	8.2	0.9	0.0	21.9	88.8
<b>Productos no agropecuarios</b>									
1. Estados Unidos de América	2012	8,288	4	9	3.9	0.3	0.1	94.3	98.9
2. Chile	2012	2,009	2	2	8.0	8.0	8.0	99.8	99.8
3. Perú	2012	1,810	21	27	3.8	0.8	0.8	100.0	100.0
4. Unión Europea	2012	1,327	10	13	5.3	18.9	15.7	98.4	99.1
5. Japón	2012	1,100	2	2	3.5	0.1	0.0	98.2	98.8