

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

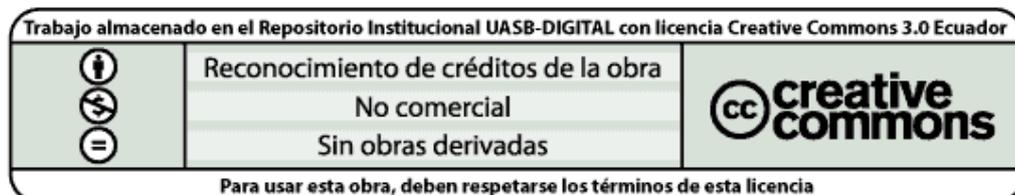
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de
Conflictos

**La sustitución de importaciones como política pública en
Ecuador durante el período 2007-2015. Examen de algunas
experiencias**

Autora: Andrea Stefanía Dueñas Mendoza

Tutor: Luis Ernesto Luna Osorio

Quito, 2017



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHOS DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Andrea Stefania Dueñas Mendoza, autora de la tesis titulada: “La sustitución de importaciones como política pública en Ecuador durante el período 2007-2015. Examen de algunas experiencias”, 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 MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

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

Andrea Stefania Dueñas Mendoza

080355825-3

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación, se realiza un análisis de la política de sustitución de importaciones (SI) implementada en el gobierno de Rafael Correa Delgado, la misma que ha estado en vigencia durante casi 10 años con resultados no tan favorables. Uno de los principales objetivos de dicha política es evitar la fuga de divisas a través de la importación de bienes que pudieran ser producidos en Ecuador, incentivando a su vez las exportaciones, para lograr una balanza comercial positiva al país.

En este sentido, la presente tesis abarca un breve análisis sobre el proceso de implementación de la política de SI, primero en los años 60-80, como referencia para considerar lo hecho en el gobierno de Rafael Correa. La tesis aborda un análisis del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el gobierno saliente y los resultados obtenidos, con ejemplos reales de empresas que han tenido que adoptar dicha política.

Finalmente, la conclusión a la que me lleva la investigación es que la industrialización es una tarea a largo plazo. No es un trabajo netamente del Estado, por el contrario, se ameritan alianzas estratégicas entre el Estado, la academia y el sector privado, ya que de esta manera se conseguirá conformar empresas consolidadas y con bases fuertes para centrarse en lo que realmente requiere una sustitución de importaciones. Los requisitos son infraestructura, conocimientos, investigación, innovación e inversión.

Palabras claves: Comercio, importación, exportación, industrialización, inversión

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado a Dios, por haberme dado la sabiduría e inteligencia necesaria para culminar con esta meta.

A mis padres, Fernando y Galy, por apoyarme en cada una de mis decisiones. Por brindarme tanto amor y creer en mí.

A mis hermanas, Fernanda y Alejandra, por ser mis mejores amigas y quienes alegran mis días.

A mi esposo, Francisco, por haberme dado palabras de aliento cuando más las necesitaba, por ser mi compañero, por siempre estar allí.

A mi bebé, Luis Fer, porque llegaste en el momento preciso para cambiar mi vida. Anhele ser tu ejemplo a seguir.

A mi asesor, Eco. Luis Luna Osorio que a pesar de la distancia siempre estuvo predispuesto a ayudarme y a compartir sus conocimientos.

A Francisco Mila, por haber confiado en mí y brindarme nuevas oportunidades laborales.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	10
---------------------------	-----------

Capítulo Primero

1 Aproximación Teórica	13
1.1 La industrialización y su importancia para los países	13
1.2 ¿En qué consistía la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)?.....	14
1.2.1 Ventajas y Desventajas de la aplicación de la Sustitución de Importaciones	17
1.2.1.1 Ventajas de la SI.....	17
1.2.1.2 Desventajas de la SI	19
1.3 Bases teóricas de la SI para los países de América Latina.....	19
1.3.1 Teorías de la dependencia	19
1.3.1.1 Teorías del Desarrollo y del Subdesarrollo	20
1.4 La integración económica de América Latina	23
1.4.1 La integración Andina.....	23

Capítulo Segundo

2 Evolución de la Industria Ecuatoriana hasta 2007.....	25
2.1 Las industrias del Ecuador antes de los años 50	25
2.2 El desarrollo industrial a partir de los años 50: Una apreciación crítica.....	27
2.3 Proceso de SI antes del 2007: Balance crítico	29

Capítulo Tercero

3 La propuesta del gobierno del economista Rafael Correa	32
3.1 Las políticas de la industrialización por sustitución de importaciones aplicadas en Ecuador, durante el gobierno de Rafael Correa 2007-2015	32
3.2 Actores	33

3.2.1	El Estado	33
3.2.2	Sector Privado	34
3.2.3	Academia.....	34
3.3	¿Por qué se deben sustituir las importaciones?	35
3.4	Las bases constitucionales.....	37
3.4.1	Constitución de la República del Ecuador	37
3.4.2	Ley de Fomento Industrial	39
3.4.3	Leyes que acompañan la propuesta del gobierno de Correa	39
3.4.3.1	Código de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI). Registro Oficial número 351 con fecha 29 de diciembre de 2010.....	39
3.4.3.2	Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera Registro Oficial 652. Con fecha 18 de diciembre de 2015	40
3.5	Planes, instituciones y programas del gobierno para el desarrollo industrial 2007 – 2010; 2009 – 2013; 2013 – 2017	41
3.6	Los proyectos estatales ¿Éxitos o fracasos?	45
3.6.1	Aluminio	47
3.6.2	Petroquímica	48
3.6.3	Siderúrgica	49
3.7	La sustitución de importaciones y la “década ganada” de Rafael Correa.....	50
3.8	Metas y resultados.....	52
3.9	El caso de la Farmacéutica.....	53
3.10	Propuesta del gobierno para el sector farmacéutico.....	54
3.11	Diagnóstico Sector Farmacéutico	55
3.12	Programas.....	58
3.12.1	La sustitución de importaciones en el sector farmacéutico.....	59
Conclusiones		62
Bibliografía		64

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Modelo de desarrollo económico.....	14
Figura 2.	Actores	33
Figura 3.	Las Industrias por Orden de Prioridad.....	47
Figura 4.	Aluminio	48
Figura 5.	Petroquímica	49
Figura 6.	Siderúrgica	50
Figura 7.	Meta de Sustitución de Importaciones.....	52
Figura 8.	Principales Importaciones de Ecuador del Sector Farmacéutico.....	55
Figura 9.	Importaciones del Ecuador del Sector Farmacéutico.....	56
Figura 10.	Exportaciones del Ecuador del Sector Farmacéutico.....	56
Figura 11.	Principales Proveedores de las Importaciones de Ecuador del Sector Farmacéutico.....	57
Figura 12.	Principales destinos de las Exportaciones de Ecuador del Sector Farmacéutico.....	58

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Exportación de Cacao ecuatoriano entre 1880 y 1930	26
Tabla 2.	Lista de principales empresas establecidas en Guayaquil entre 1879-1925 (por orden de importancia)	26
Tabla 3.	Tasas Anuales de Crecimiento del PIB y del PIB Industrial a Precios Constantes 1950-1985.....	28
Tabla 4.	Desarrollo de la Industria Manufacturera por Ramas, de 1955 a 1984. Tasas de Crecimiento del Número de Establecimientos, Personal Ocupado y Valor Agregado	29
Tabla 5.	Metas y resultados	53
Tabla 6.	Falencias del sector	60

Introducción

La mayoría de los países latinoamericanos se ha caracterizado por su condición de primario-exportadores. Esta condición parece ser una traba para lograr del tan anhelado desarrollo económico, especialmente en el modelo económico que se ha promovido desde los países considerados “desarrollados”, los cuales han podido convertirse en potencias industriales. Evidentemente, los contextos históricos han sido marcadamente diferentes, así como las condiciones geográficas y culturales para los países “en desarrollo” con respecto a los países desarrollados.

Ante la necesidad de alcanzar un nivel similar a las potencias económicas mundiales, en la segunda mitad del siglo XX diversos académicos latinoamericanos idearon un modelo adaptado a las condiciones de la región, que permitiera llegar al objetivo de la industrialización. Se plantea entonces a la sustitución de importaciones como el instrumento necesario para lograr la industrialización y por ende el desarrollo.

Instituciones como la CEPAL y la UNCTAD, entre otras, apoyan la idea de promover mayor intervención del estado, proteger las industrias nacionales y promover el avance tecnológico para lograr la sustitución de importaciones. Eso implicaba aplicar impuestos de aduana altos y restricciones para la importación de los productos a fabricarse internamente, a fin de que se pueda fomentar la producción nacional y se incentive la industrialización (Borja, 2017)

En el caso específico de Ecuador, desde 1954 los gobiernos han buscado cambiar la realidad de país primario-exportador, para hacer la transición a la industrialización, pero no lo han logrado por diversas causas: inestabilidad política, falta de inversiones, ausencia de tecnología, falta de mano de obra preparada. El gobierno de Rafael Correa (que terminó en mayo de 2017) se planteó lograr la transformación productiva, estableciendo para ello 4 ejes necesarios: 1) sustitución selectiva de las importaciones, 2) agregación de valor en la producción, 3) diversificación productiva; y, 4) fomento a las exportaciones de productos nuevos.

A partir del año 2007, se puso en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, que se dijo estaba basado en planificaciones cuidadosas, realizadas con la ayuda de los ministerios, para evitar las improvisaciones causantes de gastos innecesarios en un país con pocos recursos (SENPLADES, 2013). A ese Plan le siguieron otros, para los

periodos 2010 – 2013 y 2013 – 2017, cuyos objetivos eran los mismos del primero, el cambio de la matriz productiva.

Dicho plan ha servido como el despunte para la aplicación de la política de cambio de la matriz productiva, basada en la sustitución de importaciones e impulso de las exportaciones, beneficiando al sector productivo y por ende a la economía del país.

En este trabajo se analizará un ejemplo real que muestra cuál ha sido la experiencia de la sustitución de importaciones durante el periodo 2007-2015. El objetivo general de esta tesis es evaluar la política pública de sustitución de importaciones aplicada en Ecuador durante el período 2007 – 2015, a partir de análisis global y sectorial y de experiencias concretas de un caso. Dicho objetivo general se divide en tres objetivos específicos que son: 1) Investigar las políticas de la industrialización por sustitución de importaciones adoptadas en Ecuador, durante el gobierno de Rafael Correa 2007-2015; 2) analizar el comportamiento de la industria ecuatoriana en el PIB y en los diferentes indicadores en ese periodo y 3) obtener conclusiones al respecto.

El primer capítulo de la tesis aborda un análisis de las teorías que han venido apoyando de manera directa o indirecta la industrialización y la (in)dependencia de los países latinoamericanos de las grandes fuerzas del mercado promovidas por las potencias mundiales. En este sentido, se hace hincapié en el modelo de Sustitución de Importaciones (SI) propuesto por economistas latinoamericanos y especialmente aquellos alineados con la ideología cepalina.

En el segundo capítulo se hace un análisis cuantitativo y cualitativo de las importaciones y exportaciones de Ecuador, especialmente en los últimos años del gobierno de Rafael Correa, con el fin de demostrar los pocos avances que se han tenido en la política de cambio de matriz productiva. Cabe resaltar que la política pública de Sustitución de Importaciones del gobierno de Correa creó al inicio una gran incertidumbre en los ecuatorianos, ya que la industria nacional no se encontraba preparada para afrontar dicho proyecto.

Seguidamente, la tesis analiza la experiencia y evolución del sector farmacéutico y si los convenios firmados con empresas farmacéuticas extranjeras han logrado mejorar la industria nacional, producir medicamentos de calidad con valor agregado para satisfacer las necesidades de los ecuatorianos. Finalmente, el capítulo tercero hace un balance de las metas propuestas y del nivel de alcance que se tuvo en los proyectos

propuestos. Las conclusiones demuestran que no se logró un resultado diferente al obtenido a mediados de siglo pasado con la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial, pues las condiciones siguen siendo, hasta cierto punto, muy similares.

Si bien el sector productivo no tiene aún las bases sólidas que necesita este proceso, algunas empresas del país han empezado a generar el cambio. Sin embargo, Ecuador tiene aún muchos obstáculos difíciles de superar para avanzar en la sustitución de importaciones, entre ellos la falta de tecnología.

Capítulo Primero

1 Aproximación Teórica

1.1 La industrialización y su importancia para los países

La industrialización se podría definir como el cambio de modelo productivo de un país, dejando de manera paulatina el sistema agrícola-exportador (o primario exportador) para producir bienes con valor agregado, es decir, básicamente convertir la materia prima en un bien de utilidad. La industrialización tiene como objetivo esencial incentivar el consumo interno del país, pero además promover las exportaciones del mismo y por ende el crecimiento comercial.

Desde la Revolución industrial en el siglo XVIII y el éxito que tuvo dicho modelo para las potencias del mundo, la idea de industrializar a los países se ha convertido en el macroobjetivo, especialmente para los países “satélites”. Sin embargo, este proceso de cambio implica también contar con un avance tecnológico considerable y una especialización exhaustiva de la mano de obra, siendo esto último el talón de Aquiles de muchos países.

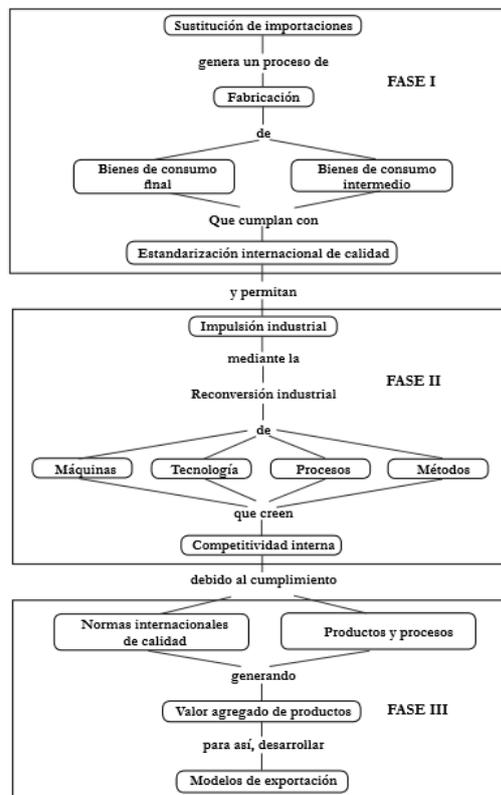
La importancia de la industrialización de un país radica en la necesidad de producir bienes que se adapten a las crecientes y cambiantes necesidades de sus ciudadanos, pero además implica alcanzar mayor competitividad en los mercados internacionales, lo que favorece su inserción en el sistema-mundo, preponderantemente capitalista con economías de mercado.

Bajo esta mirada, los países latinoamericanos han buscado avanzar con su proceso de industrialización, especialmente a partir del siglo XX, cuando el modelo primario-exportador ha sido visto como un atraso para sus economías. Si a esto le agregamos otras perspectivas que analizan a las economías agroexportadoras como dependientes y subordinadas a los preceptos hegemónicos, entonces la industrialización tiene una importancia política, además de económica.

1.2 ¿En qué consistía la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)?

El proceso de sustitución de importaciones se supone debe pasar por tres fases importantes. La primera fase está basada en la producción de bienes tanto de consumo final como de consumo intermedio, los mismos que deben cumplir a cabalidad los requisitos necesarios para una estandarización internacional de calidad. Esto lleva a la fase dos, en donde dicha estandarización va a permitir que la industria se impulse mediante una modernización en lo que se refiere a maquinaria, tecnología, procesos y métodos, los cuales van a permitir que exista competitividad a nivel nacional, con lo que se alcanza la fase tres; aquí es importante el cumplimiento de normas internacionales de calidad que deben atravesar los productos y los procesos realizados, los mismos que brindan un valor agregado llevando así a desarrollar modelos de exportación. Claramente se puede observar que, para que se pueda dar una SI, la clave está en la primera fase, ya que se busca ampliar la oferta y mejorar la capacidad productiva interna haciendo que esta sea la “espina dorsal” de la SI.

Figura 1. Modelo de desarrollo económico



Fuente: (Guarín & Franco, 2008)

El Modelo de Sustitución de Importaciones pasó por dos grandes fases, la primera fue denominada “la fácil” que terminó a mediados de los cincuenta y la segunda considerada “la difícil”, concluyó, debido a la crisis de la deuda externa, en el año de 1982. La primera fase fue en sí, el inicio de la sustitución de importaciones, ya que las importaciones de manufacturas fueron reemplazadas por productos nacionales fáciles de producir, como los bienes de consumo no duraderos: alimentos, bebidas, textiles, etc.

Esta sustitución de importaciones fue facilitada debido a las devaluaciones del tipo de cambio de las monedas y a las políticas defensivas del ingreso que eran implementadas por aquellos países que atravesaban crisis. Las importaciones a consumo bajaron en muchos productos, ya que la industrialización provocó efectos positivos, motivando cada vez más a la sustitución. Cabe destacar que el rol que cumplió el Estado fue de suma importancia, debido a la alta protección arancelaria que brindaba a la industria, al financiamiento público de las inversiones y la aplicación de incentivos fiscales y de otro tipo que permitieron que la SI siguiera su rumbo de una manera eficaz y sin muchas trabas. En cuanto a las exportaciones, dependían de productos primarios, mientras que las importaciones dependían de manufacturas. La segunda fase, la sustitución “difícil”, empezó a generar cambios importantes a la SI, planteada al inicio. Comenzó la descentralización de actividades desde los países del centro hacia los países de la periferia, ya que se empezaron a crear nuevos bienes industriales, como electrodomésticos y automóviles.

En la primera fase la industrialización recayó sobre el capital nacional, mientras que en la segunda, las empresas transnacionales estadounidenses tomaron la delantera en el proceso de industrialización, controlando las actividades más importantes de la industria, empezando con la internacionalización del mercado nacional, que debilitó por completo el objetivo planteado para una SI (Guillén, 2011)

Los países que se encontraban aumentando su desarrollo en Latinoamérica empezaron a producir algunos bienes intermedios y bienes de capital. A pesar de que buscaban avanzar esto no fue posible, porque sus esfuerzos no eran suficientes como para acumular el capital y consolidar un sistema productivo. El tamaño de mercado, la restricción de divisas y la transnacionalización de las decisiones hizo que la industrialización se estancara, ya que se cometieron errores de política económica, como la aplicación de políticas cambiarias que sobrevaloraron la moneda, más la escasa

protección a la importación de bienes de capital y de materias primas que motivaban la producción nacional. Ahora se buscaba un sistema productivo bien consolidado, el cual necesitaba que el Estado estuviera involucrado en todo el proceso. La diversidad estructural y el deseo de querer mantenerse en formas de producción “atrasadas” demostraban que esto solamente alimentaba al subdesarrollo. El proceso de acumulación de capital y la industria sustitutiva produjo la aparición del subempleo, la informalidad y la marginalidad en las grandes ciudades (Guillén, 2011)

El crecimiento de los países latinoamericanos frente al de los países del sudeste asiático, alimentó la hipótesis liberal, la cual sostenía que el Modelo de Sustitución de Importaciones era un fracaso, debido a que ésta motivaba a cerrar las economías, mientras que los países de Asia abrían sus economías y sus exportaciones, lo que les ayudaba a tener resultados positivos. Sin embargo, dicho modelo pudo haber sido reforzado y sus contradicciones pudieron ser confrontadas, pero no hubo la voluntad política para continuar con las reformas establecidas. Es decir que, la mayoría de los límites puestos en contra del MSI fueron de carácter político (Guillén, 2011)

Por otra parte, la CEPAL, entendiendo las limitaciones de los mercados internos de la mayoría de los países latinoamericanos, propuso la integración económica como una vía plausible para comenzar una aplicación de la ISI, ya no a nivel nacional sino a nivel regional. Con esta visión y auspiciada por la CEPAL, en 1960, con la firma del Tratado de Montevideo, nace la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual constituía la primera propuesta de integración de la región con miras a armonizar políticas comerciales que favorecieran la industrialización y permitieran paulatinamente desacoplarse de la dependencia de los grandes centros económicos mundiales.

Sin embargo, la heterogeneidad de los países miembros, sumado a un contexto mundial bipolar, con total inestabilidad política y económica al interior de la región, obstaculizó por completo un avance positivo de la propuesta de integración de la ALALC. La Industrialización por Sustitución de Importaciones, considerada como una estrategia de desarrollo, empezó a declinar en los setenta debido a que se comprobó que habían “desbocados episodios inflacionarios” en ciertos países de Sudamérica. Además, existía el ingreso de “eurodólares” que provenían del petróleo y que eran ofrecidos desde la banca privada a tasas reales negativas de interés. Esto se dio ya que Estados Unidos y otros países desarrollados atravesaban un periodo de recesión con inflación, creando una

forma de subsidio para los países que tenían créditos. Las grandes cantidades de eurodólares y su bajo precio hicieron que se apreciaran los tipos de cambio, creando una apertura comercial que poco a poco empezó a hacer disminuir la poca competitividad que existía en la industria de Latinoamérica (CEPAL, s.f.)

El cambio radical que se dio en la política económica de Gran Bretaña y Estados Unidos a inicios de los ochenta buscaba el control de la inflación de los países desarrollados a través del uso de políticas que alzaron las tasas reales del interés a nivel internacional. Los precios de los productos primarios y del petróleo cayeron debido a la recesión mundial de aquella época. Esto dio fin a la bonanza económica de América Latina, haciendo que la región entre en la fase de ajuste recesivo. La reorientación de los créditos externos hacia aquellos países desarrollados provocó escasez de dólares y la caída de los precios reales de todos los productos primarios que eran exportados por la región. Todo esto implicó que haya una pausa al crecimiento regional desde la crisis de los treinta (CEPAL, s.f.)

Aquí nació la necesidad de obtener un superávit comercial que ayudara a financiar la deuda, esto generó un impacto negativo en las exportaciones debido a que las importaciones recíprocas se corrigieron. En la mitad de los ochenta el total de las exportaciones se redujo a niveles no muy superiores a los del comienzo del proceso de integración. La ALALC fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) siendo éste un acuerdo mucho más flexible, que permitía el “alcance parcial” entre dos o más países miembros, con la libertad de determinar las cláusulas constitutivas y haciéndolo más permisivo (CEPAL, s.f.)

1.2.1 Ventajas y Desventajas de la aplicación de la Sustitución de Importaciones

1.2.1.1 Ventajas de la SI

- **Orientación a la SI:** Debido a que no se está prestando la atención necesaria a la diversificación de la oferta exportable, todo recae solamente sobre la SI (Cámara de Comercio de Guayaquil, 2014).
- **Creación de nuevas industrias:** Se crearán nuevas industrias competitivas, sostenibles, sustentables, con mayor capacidad productiva (SENPLADES, 2013)

- **Mano de obra:** Se incrementará la mano de obra calificada y especializada, pues aproximadamente 10000 becarios se encuentran estudiando carreras tecnológicas en cuanto a desarrollo industrial, lo que quiere decir que se está invirtiendo en el talento humano (Egas, 2015).
- **Equilibrio balanza comercial:** Se tratará de ir hacia el equilibrio en la balanza comercial no petrolera, gracias a la sustitución de importaciones (SENPLADES, 2013)
- **Compras públicas:** Se extenderá la adquisición de productos ecuatorianos a través de las compras públicas para proyectos del Estado o empresas privadas (SENPLADES, 2013)
- **La inserción estratégica en el mundo:** Esto permitirá fortalecer el desarrollo interno a través de la creación de nuevos productos, no solo para el país sino para ofrecer a otros países (Organización Mundial de Comercio, 2011).
- **Inversión:** El avance en infraestructura hará que Ecuador sea atractivo para la inversión extranjera (Egas, 2015). Asimismo, se aumentará la inversión productiva privada inteligente, que permita la innovación tecnológica, la creación de empleo y la sustitución de importaciones, que contará con el apoyo del Gobierno Nacional (Pro Ecuador, 2016).
- **Capacidad:** Los sub-sectores que tengan una alta capacidad para producir estimularán la sustitución de importaciones (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015)
- **Evaluación constante:** Se realizará constantes recorridos para verificar que la SI esté dando resultados positivos (Egas, 2015).
- **Disminución de importaciones:** Se disminuirá la importación de combustibles, debido al sistema de refinación de hidrocarburos, aumento de producción de derivados livianos (SENPLADES, 2013)
- **Infraestructura:** Se generará infraestructura necesaria y se desarrollará al recurso humano para dinamizar la tecnología endógena (SENPLADES, 2013)

1.2.1.2 Desventajas de la SI

- **Falta de directrices:** No se han definido directrices estratégicas que vayan orientadas a la SI, aumento de valor agregado nacional, ni la incorporación de las MiPyMES a los encadenamientos productivos (SENPLADES, 2013)
- **Aumento de precio:** El producto nacional será más caro que el importado por lo que no habría mercado si los precios son elevados (Prado, 2009).
- **Sensibilidad a cambio externos:** La economía ecuatoriana es sensible a cambios externos incontrolables, como los fenómenos naturales, caídas en precios, apreciación de la moneda y cambios en las preferencias de los clientes (Mendieta, 2016).
- **Falta de organización estatal:** Era necesario que antes de implementar la SI, el Gobierno hubiera generado estrategias sector por sector (Vela, 2014).
- **Ausencia de exportaciones:** Cuando se produce algo que debería reemplazar a lo importado, se deja de lado la potencial producción eficiente de algún producto que podría exportarse (Albornoz, 2014).
- **Escasa producción:** No todos los productos son o pueden ser sustituidos, por lo que es necesario importar debido a que el mercado ecuatoriano es pequeño y por ende no puede producir todo (Revista El Agro, 2016)
- **Falta de incentivos:** Los productos en los que Ecuador es competitivo son aquellos que deben ser sustituidos y se debería incentivar para producir desde la materia prima (El Comercio, 2012).

1.3 Bases teóricas de la SI para los países de América Latina

1.3.1 Teorías de la dependencia

Los países latinoamericanos, si bien alcanzaron su independencia política de España y Portugal en el siglo XIX, mantenían en común con los países de África y Asia (que recién lograban su independencia a mediados del siglo XX) la dependencia económica y política de los países desarrollados, especialmente Inglaterra y EUA (este último, después de la II Guerra Mundial).

En los años 60 surge en la región la teoría de la dependencia, la cual hace referencia esencialmente a los niveles de desigualdad provocados, entre otras cosas, por la acumulación de capital en pocas manos, situación que deriva de las inequidades del mercado global y que “se reflejan en las relaciones de dependencia estructural dentro de los Estados y entre las comunidades” (Spicker, Leguizamón, & Gordon, 2009)

Entre los principales forjadores de la teoría de la dependencia se encuentran Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos y Vania Bambirra, quienes criticaron fuertemente concepciones como la de “Sociedad Tradicional” Vs. “Sociedad Moderna” establecidas por teorías liberales. André Gunder Frank también contribuyó a la teoría de la dependencia, aunque con un enfoque diferente a los tres anteriores. Su análisis se enfocó en la teoría de metrópolis-satélites, haciendo hincapié en su concepción sobre la inserción subordinada, la cual promovía en última instancia “la apropiación del excedente de las economías relegadas por parte de las avanzadas” (Katz, 2016). Estas concepciones de la teoría de la dependencia no compartían, sin embargo, muchas de las ideas de desarrollismo planteadas por instituciones regionales.

Por otra parte, André Gunder Frank, Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto se refirieron a los países con los términos de “Centro” y “Periferia”, términos que denotaban la diferencia existente entre los países del primer y tercer mundo. El modelo “centro-periferia” se refiere a la relación entre la economía del centro, la misma que es próspera y demuestra ser autosuficiente, con respecto a las economías de la periferia, que por el contrario son aisladas, débiles y sin competitividad alguna.

La especialización internacional y la monopolización de las economías fueron los elementos que hicieron que la pobreza se agrave cada vez más. La primera, debido a que las economías con menos recursos eran las proveedoras de materias primas para los países grandes, los cuales exportaban productos con alto valor industrial agregado. La segunda, está en la capacidad de los países desarrollados en aumentar precios y salarios, mientras que, por el contrario, los países de la periferia tienden a reducirlos (Carmona & Ceceña, 2005)

1.3.1.1 Teorías del Desarrollo y del Subdesarrollo

La teoría desarrollista alcanza su ímpetu a mediados del siglo XX, con concepciones como la de W. Rostow, que establece la hipótesis del “despegue”. En esta

teoría Rostow explica que el desarrollo se alcanza paulatinamente, siguiendo estrictamente tres etapas.

En primer lugar, la intervención del Estado únicamente para invertir en infraestructura, propiciar la productividad agropecuaria y la aplicación de políticas para la expansión del comercio. Luego se alcanza la etapa de lo que él llamó el “despegue”, en la cual se produce un crecimiento acelerado de industrias estratégicas para el país, industrias que serán guías para otras. Una vez el Estado incentive el consumo en masa en el país, surgirán otras industrias que irán desplazando a las primeras, para convertirse también en guías del proceso de desarrollo.

Su teoría estaba basada en los casos de países desarrollados como Inglaterra, Alemania, EUA, Japón, que en su momento llevaron a cabo políticas que les permitieron alcanzar altos niveles de industrialización. Sin embargo, la teoría de Rostow, además de omitir muchas condiciones que se tuvieron que cumplir para que los países desarrollados llegaran a ser industrializados, no encajaba en la realidad de países como los de América Latina (Bielschowsky, 1998)

El economista alemán, Hans Singer, fue la primera persona en analizar el fenómeno del deterioro de los términos de intercambio, en donde demostró que antes de la Segunda Guerra Mundial los precios de las materias primas disminuyeron respecto a los de las manufacturas. Asimismo, mostró que existe gran transferencia de recursos desde los países más pobres hacia los países más ricos.

En este sentido, bajo una ideología desarrollista y quizá más alineadas con la realidad de los países del “tercer mundo” surgieron propuestas que se enmarcaban en el pensamiento keynesiano. Estas propuestas contaron con el apoyo de organizaciones internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), el Movimiento de los No-Alineados y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Raúl Prebisch, en su posición de Secretario Ejecutivo de la CEPAL, hizo una de las más importantes contribuciones en estos años al pensamiento desarrollista en el caso latinoamericano, explicando que “sería imposible avanzar hacia el desarrollo sin modificar la especialización productiva (materias primas frente a productos manufacturados) e introducir unas nuevas reglas en el comercio internacional” (Unceta, 2000, pág. 39). En esta línea de pensamiento, los países latinoamericanos empezaron a

buscar estrategias que los ayudaran a superar su condición de dependencia y es ahí donde fijan su mirada en la industrialización, la misma que suponía, con el tiempo, lograr sustituir las importaciones por productos nacionales (Dos Santos, 2003)

Raúl Prebisch hizo uso de lo planteado por Singer, donde determinó que el motivo del subdesarrollo latinoamericano era la subordinación a las normas que imponían las grandes potencias. Después de llegar a esta conclusión, se creó la famosa teoría Prebisch-Singer, la cual explica que el deterioro de los términos de intercambio tiende a determinar la inserción de los países periféricos en la economía mundial y limita su desarrollo económico porque se enfoca en la exportación primaria (Prebisch, 2013). Asimismo, se presentaba como un problema la inelasticidad que tenían los productos primarios en los países del centro. La Ley de Engel explica este proceso: a medida que el ingreso aumenta, la proporción de la demanda de bienes primarios tiende a declinar (Kerner, 2003)

La concepción desarrollista que promovió la CEPAL en el siglo XX respondía al rasgo de desigualdad que caracteriza al capitalismo mundial y a lo que Prebisch llamó “deterioro de los términos de intercambio”, producto de las diferencias de exportaciones en los casos de los países periféricos y los del centro. Es decir, los países del centro tenían una ventaja y era su condición de exportadores de productos terminados con valor agregado, mientras que los países periféricos solo eran capaces de exportar materias primas. Esta situación se presenta hasta hoy como una limitante para el desarrollo. En este sentido, la CEPAL proponía una mayor intervención del Estado para propiciar el impulso de “la industrialización a través de la ‘sustitución de importaciones’ y así lograr el llamado ‘desarrollo hacia dentro’ en base a un programa de capitalismo autónomo” (Santos, s.f.)

De acuerdo con Ricardo Bielschowsky (1998) el pensamiento cepalino se caracteriza por adaptarse a los cambios históricos y sociales, lo que le permite entender mejor la realidad de los países periféricos y sus estructuras subdesarrolladas. En este sentido (Bielschowsky, 1998, pág. 4) explica que estas últimas “condicionan -más que determinan- comportamientos específicos, de trayectoria desconocida a priori. Por tal motivo, merecen y exigen estudios y análisis en los que la teoría económica con el sello de la universalidad sólo puede emplearse con reservas, para poder incorporar esas especificidades históricas y regionales”.

Asimismo, la teoría económica desarrollada desde la CEPAL enfatizó en la imposibilidad de los países periféricos en aprovechar y mantener su desarrollo técnico, precisamente porque la mano de obra se concentraba en la agricultura subdesarrollada de éstos. Es por ello que “aunque la eficiencia de la producción industrial fuera menor en la periferia, era superior a la eficiencia de aplicar los recursos productivos en la agricultura” (Bielschowsky, 1998, pág. 7)

1.4 La integración económica de América Latina

1.4.1 La integración Andina

Una de las principales limitantes para la industrialización percibidas desde la CEPAL respondía a problemas estructurales en las relaciones de los países del centro y la periferia. Estas desventajas en el comercio exterior de las economías más débiles, solo podía solventarse en un inicio con lo que se llamó la “Integración hacia dentro”.

La integración regional suponía en aquel entonces, la aplicación de políticas arancelarias comunes con terceros países (los del centro) con el fin de proteger la naciente industria. El objetivo fundamental de la integración latinoamericana propuesta por la CEPAL en aquel entonces, entre ellas la integración andina, era la creación de un mercado común que priorizara el intercambio comercial de la región y por ende favoreciera la sustitución de importaciones (Zapata & Pérez, 2001)

En sí se trataba de fomentar la cooperación entre los países de la región para contrarrestar los déficits en la balanza comercial de la mayoría de ellos con respecto a las potencias mundiales. Esto solo era posible creando barreras arancelarias conjuntas, creando un muro de contención a los productos y la alta tecnología de los países del centro. Esta idea de integración ameritaba la participación, no solo de los Estados como reguladores de la política proteccionista, sino de la empresa privada e incluso de filiales extranjeras que también veían como beneficio la protección de la industria nacional (Zapata & Pérez, 2001)

Tal como fue el caso para toda la región y con las mismas excusas que se planteó la integración regional latinoamericana, sucedió con la integración andina. Los objetivos básicamente eran los mismos, pero la idea de trabajar en conjunto la sustitución de

importaciones fracasó aún más en la integración andina. Las diferencias políticas, sociales, así como los problemas propios de cada economía por separada generaron grandes trabas para avanzar en la idea de integración. Adicionalmente, la gran influencia política y económica de los países del centro, sobre todo dentro de las élites al interior de cada país, fue sin duda, un factor difícil de combatir.

Capítulo Segundo

2 Evolución de la Industria Ecuatoriana hasta 2007

2.1 Las industrias del Ecuador antes de los años 50

La economía de Ecuador a mediados del siglo XIX era totalmente primitiva. Apenas si existían unos pocos hombres con visiones empresariales. El empresario Manuel Antonio de Luzárraga ilustra perfectamente esta situación. Luzárraga controló entre 1860-1870 el comercio de Ecuador, (incluso con Europa) siendo su empresa (La Casa) la única encargada de importar y exportar, así como inyectar capital, por ser, además, uno de los pocos banqueros (Maiguashca, 2012, pág. 73)

Entre 1880 y 1920 Ecuador se caracterizó por ser uno de los más importantes países productores y exportadores de cacao. La producción y exportación de cacao, reemplazó a las pequeñas manufacturas de textiles que caracterizaba a la economía de Ecuador, especialmente a la zona serrana. Aunado al auge agro-cacaotero, se desarrolló muy levemente una élite de pequeños comerciantes, de la manufactura y la industria, especialmente en la provincia de Guayas (Paz y Miño, 2011). En ese entonces, Ecuador se vinculó al comercio internacional de manera subordinada, dependiendo de los vaivenes del cacao como es típico de las materias primas. Su auge cacaotero se debió a la demanda internacional, pues como lo establece Juan Maiguashca, en 1850 el quintal de cacao tenía un costo de 1 libra esterlina, mientras que para 1880 el costo ascendió a tres libras esterlinas (Maiguashca, 2012, pág. 75)

De acuerdo con Paz y Miño (2011, pág. 4), el control de las grandes producciones de cacao se concentró en solo 20 familias ecuatorianas “que controló más del 70 % de las tierras productivas y concentró las propiedades, formando verdaderas dinastías, como los Aspiazu (57 propiedades), Puga (16 propiedades), Seminario (39 propiedades), Caamaño (Tenguel), Morla (28 propiedades), Durán-Ballén (La Clementina), Burgos (23 propiedades), Mandinyá (8 propiedades) y Sotomayor (4 propiedades)”.

Gracias al boom cacaotero, varios empresarios se vieron beneficiados, lo que llevó a la creación de bancos e industrias de alimentos y bebidas, concentrando una pequeña burguesía especialmente en Guayaquil. En 1908 se creó finalmente el ferrocarril, lo que

suponía un avance, especialmente en términos comerciales, pues se uniría la costa con la sierra, propiciando también una fractura del control terrateniente (Paz y Miño, 2011)

Tabla 1. Exportación de Cacao ecuatoriano entre 1880 y 1930

Años	Quintales
1881-1890	259 939
1891-1900	370 318
1901-1910	520 916
1911-1920	817 707
1921-1924	722 530

Fuente: (Maignashca, 2012, pág. 78)

Tabla 2. Lista de principales empresas establecidas en Guayaquil entre 1879-1925 (por orden de importancia)

Nombres	Fortunas	Empresas
1870-1896		
Aspiazu	800 000	Cacao, exportaciones, banca
Nicolás Norero & Co.*	750 000	Importaciones, cacao, exportaciones
Lebray-Durán & Co.*	608 105	Importaciones, exportaciones, banca
Norverto Osa & Co.*	500 000	Importaciones, banca
García and Vignolo*	500 000	Importaciones
Daniel López (herederos)	400 000	Exportaciones
1897-1908		
Aspiazu Bros.	800 000	Cacao, exportaciones, banca
Rickert & Co.*	700 000	Importaciones, seguros, envíos
Norverto Osa & Co.*	700 000	Importaciones, seguros, minoristas
Lebray-Durán & Co.*	650 000	Importaciones, exportaciones, banca
López y Guzmán	600 000	Exportación, embarcaciones fluviales, seguros
Nicolás Norrero*	600 000	Importaciones, exportaciones, banca
1909-1925		
Lisímaco Guzmán & Hijos	1 000 000	Exportaciones, banca, industria
Reyre Bros.*	1 000 000	Exportaciones, banca, industria
Lebray-Durán*	900 000	Importaciones, minoristas
J. Aspiazu	800 000	Cacao, banca, exportaciones
L. Aspiazu	800 000	Cacao, banca, exportaciones
J. Caamaño (herederos)	800 000	Cacao, exportaciones, banca

Fuente: (Maignashca, 2012, pág. 83)

Finalmente, a partir de 1914 comenzó a desarrollarse una crisis en las exportaciones del cacao, producto, en gran medida, de las restricciones acaecidas en Europa por la Primera Guerra Mundial, pero además por el incremento de la oferta del cacao a nivel mundial, lo que deterioró la supremacía ecuatoriana en el mercado internacional. Durante el periodo cacaotero el Estado tuvo prácticamente una mínima participación en el sistema agroexportador, siendo esta una tarea propia de las élites comerciales del país.

2.1.1 La época bananera

Ecuador desarrolló en 1948 un modelo agroexportador con políticas de posguerra, en el cual grandes transnacionales, el Estado y los mismos agricultores apoyaron la expansión de los cultivos de banano (Sylva Charvet 1987). Si bien, productos agrícolas representaban el principal ingreso del Ecuador desde muchos años atrás, su pobre institucionalidad representaba un problema de gran índole. En este sentido, la modernización institucional fue uno de los principales objetivos de los gobiernos de Galo Plaza Lasso y de Velasco Ibarra.

De acuerdo con datos de Sylvia Charvet (1987, 116), hasta principios de los años 60 las transnacionales controlaron cerca del 15% de la producción nacional de banano, siendo las más fuertes United Fruit Company, la cual se instaló en Ecuador desde los años 30, justo cuando en Centroamérica comenzaba a decaer la producción de banano por las plagas y el deterioro del suelo. Otras empresas bananeras que participaron en la producción y exportación del producto en Ecuador fueron la Fruit Trading Corporation y la Compañía Frutera Sudamericana.

Con el boom de la exportación bananera se pudo lograr, de alguna forma (y por algún tiempo), la estabilidad política del país. De igual manera se obtuvo divisas para emprender la modernización de la industria y llevar a cabo la Sustitución de importaciones.

2.2 El desarrollo industrial a partir de los años 50: Una apreciación crítica

Durante los años 50 la región experimentaba un crecimiento acelerado, de aproximadamente 5.7% anual, entre 1955 y 1959 (Bielschowsky, 1998, pág. 12). Se

considera, en general, una época de gran convulsión positiva en términos económicos para el mundo entero, por los procesos de recuperación posguerra de las grandes potencias, situación que lógicamente beneficiaba a países pequeños como Ecuador.

Como ya se mencionó anteriormente, la época de 1950-1971 se considera la época del auge bananero en Ecuador, en la cual el estado propició el impulso de las exportaciones a través de construcciones de infraestructura y el incentivo de la demanda interna (El Ciudadano, 2014). En aquel entonces, el estado consideró la industrialización como un punto estratégico para el crecimiento económico del país, situación nada diferente al caso de gobierno de Rafael Correa.

Tal como la CEPAL lo establece en sus aportes teóricos, la industrialización en el Ecuador comenzó por un intenso proceso de planificación, misma en la que el estado fungía como principal protagonista en el manejo y control de la industria naciente. De acuerdo con René Benalcázar (1990, pág. 41) la industria ecuatoriana mostró un desarrollo superior al resto de los sectores económicos del país entre 1950 y 1980.

Tabla 3. Tasas Anuales de Crecimiento del PIB y del PIB Industrial a Precios Constantes 1950-1985

Quinquenios	PIB Total	PIB Industrial
1950-55	6.3	5.5
1956-60	4.4	6.1
1961-65	4.9	10.1
1966-70	4.8	6.9
1971-75	10.2	9.8
1976-80	6.9	9.3
1981-85	2.0	1.0
1950-85	5.6	6.9

Fuente: (Benalcázar, 1990)

Tabla 4. Desarrollo de la Industria Manufacturera por Ramas, de 1955 a 1984. Tasas de Crecimiento del Número de Establecimientos, Personal Ocupado y Valor Agregado

	Nº de Establecimientos	Personal Ocupado	Valor Agregado
Minería	1.7	1.6	18.4
Alimentos, Bebidas y Tabaco	1.4	4.3	4.7
Textil, Vestido, Cuero	0.2	2.4	4.7
Madera y Producción Madera	1.8	4.6	8.4
Papel, Imprenta, Editorial	1.4	3.9	10.6
Químicos y Derivados	4.5	4.5	8.4
Minerales no Metálicos	3.1	6.8	12.2
Metálicos, Máquina, Equipos	5.0	6.9	13.7
Otros	0.4	3.4	3.2
TOTAL	1.9	4.1	9.4

NOTA: El valor en sucres corrientes de 1955 y 1984 fueron deflacionados con el implícito de cuentas nacionales con base a 1975.

Fuente: (Benalcázar, 1990)

2.3 Proceso de SI antes del 2007: Balance crítico

A pesar de los niveles de crecimiento en las exportaciones de Ecuador en los años 50 y 70, es notable que los logros, comparados con los años actuales, no han sido realmente relevantes. De acuerdo con Bonilla y Tamayo (2011, pág. 120) “en 1955 el ingreso nacional disponible bruto por persona llegaba a 744 dólares americanos, y en 2005, ayudado por las remesas de los emigrantes, subió a 1.600 dólares por cabeza, medidos en valores de 2000; en cincuenta años apenas se multiplicó por 2,2”.

En los años 70, específicamente a partir de 1971, con la explotación petrolera, y más tarde el boom petrolero de 1972, la industrialización parecía tomaría mayor auge, especialmente por tener divisas suficientes para incentivarla. Con las exportaciones de petróleo, también se incrementaron las exportaciones de banano y cacao (Salgado, 1989, pág. 56). Sin embargo, las importaciones de productos aumentaron considerablemente, producto de todo auge de materias primas, lo que implicó el descuido de la industria manufacturera naciente.

Con la crisis de la deuda y el auge de políticas neoliberales en la región, Ecuador se insertó en un mercado internacional como un simple exportador de materias primas, vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional. El proceso de modernización que se pretendía nunca alcanzó el objetivo trazado. De hecho, la modernización y la urbanización significaron el “sacrificio de los campesinos” quienes se desplazaron hacia las ciudades en búsqueda de mejores condiciones de vida, donde se convirtieron en los trabajadores informales (Andrade, 2015, pág. 12). Asimismo, el deterioro en los términos de intercambio continuó siendo un problema importante.

Como lo establece Alberto Acosta (2006, pág. 116), el débil intento por industrializar no afectó en ninguna forma la condición de país primario-exportador del Ecuador. Para algunos analistas, entre ellos Acosta, el intento por industrializar hizo más dependiente a Ecuador de los centros de desarrollo, precisamente por la intensificación de importaciones y por los préstamos que se hicieron con miras a financiar, supuestamente, el proceso de la SI.

El paso del tiempo demostró que las políticas de industrialización por sustitución de importaciones demandaban muchos recursos y sus resultados no eran los que se esperaba, lo cual hizo que se busque la alternativa de apertura al mercado mundial, pero para ello había que eliminar la mayor parte de la estructura creada para la sustitución. Evidentemente, un país pequeño como Ecuador y con una inserción subordinada en la economía internacional, por tratarse de un exportador de materias primas, le obligó al igual que el resto de Latinoamérica, a sumarse a las políticas neoliberales del libre comercio.

Desde 1986 se inicia un proceso de apertura internacional de la Economía del Ecuador, la cual conllevó desde 1988 a la reducción de la protección arancelaria y general a la industria, reduciendo los aranceles a un máximo del 20%, abriendo el mercado a la inversión extranjera, eliminando algunas restricciones a las importaciones y cerrando el Centro de Desarrollo (Industrial) CENDES y el Centro Nacional para la Pequeña Industria y la Artesanía CENAPIA

La política de Sustitución de importaciones que se planteó en los años 60 quedó prácticamente enterrada en la década de los 90, y ni hablar de los primeros años del presente milenio. Solo hasta 2007 el nuevo gobierno de Rafael Correa retoma el tema, promoviendo políticas económicas completamente parecidas a la de los años dorados de

la CEPAL. En esta medida, las circunstancias no fueron diferentes, pues se contó de igual forma con una intensificación del extractivismo y de la condición de economía primario-exportadora como una vía para obtener divisas, las cuales financiarían lo que se llamó “el cambio de matriz productiva” y lograr lo que se ha denominado “el mito del desarrollo”. Este tema será profundizado, sin embargo, en el próximo capítulo.

Capítulo Tercero

3 La propuesta del gobierno del economista Rafael Correa

3.1 Las políticas de la industrialización por sustitución de importaciones aplicadas en Ecuador, durante el gobierno de Rafael Correa 2007-2015

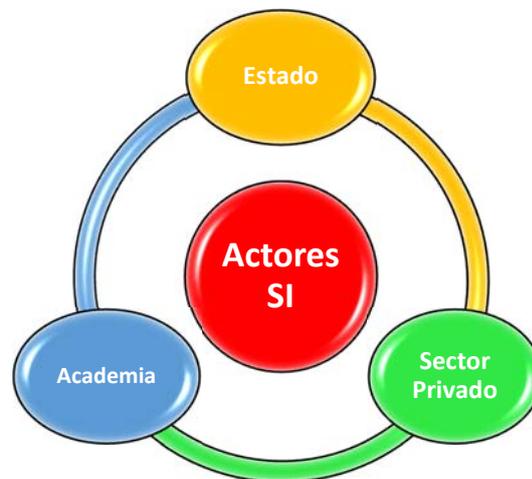
La sustitución de importaciones es una política pública que fue retomada por el gobierno del ex presidente, Rafael Correa, para motivar así a la industria nacional para fortalecerla, ya que su principal objetivo es producir en el Ecuador lo que se compra en el exterior. El fin de todo esto es lograr el cambio del patrón primario-exportador que se ha manejado por muchos años, para que así las empresas puedan tener acceso a medios de producción eficientes que les permita crear productos con alto valor agregado para su exportación (López, 2011). De acuerdo con declaraciones de Rafael Correa durante el Enlace Ciudadano 359 “La sustitución de importaciones es una de las medidas adoptadas por el gobierno de Ecuador para impulsar la industria nacional, que hasta 2017 espera sustituir más de 6.000 millones de dólares en importaciones que serán destinadas a impulsar la producción nacional con importantes impactos en empleo y producción”.

Todo esto será más sencillo si se trabaja en conjunto con la nueva vialidad existente, aeropuertos, hidroeléctricas que aportan positivamente al cambio de matriz productiva y se han convertido en la base fundamental para que la sustitución de importaciones pueda darse de una manera adecuada y eficiente (ANDES, 2014). Con la política de la sustitución de importaciones se ha querido evitar la salida en grandes cantidades de dinero para comprar productos de otros países. Más bien, se ha estimado que alrededor de 800 millones de dólares no salgan del país al importar y así se logre mejorar la balanza comercial (ANDES, 2014). Es por ello por lo que la sustitución de importaciones es parte importante dentro de los planes de desarrollo implementados por el gobierno nacional. A pesar de que ha habido algunos planes, en cada uno se ha podido observar la relevancia que tiene la SI, ya que cuenta con actores que son importantes para que se la pueda llevar a cabo de manera correcta.

3.2 Actores

La sustitución de importaciones, al ser uno de los ejes principales para que se pueda dar el cambio de matriz productiva, muestra como tal a actores que son parte importante para que pueda llevarse a cabo una correcta SI (Villena, 2015). De acuerdo con la teoría propuesta por Etzkowitz y Leydesdorff la autora ha determinado que los involucrados para una correcta y eficiente SI son:

Figura 2. Actores



Fuente: (Trujillo, 2014)
Elaboración: La autora

3.2.1 El Estado

El Estado cumple un papel fundamental dentro de las SI ya que éste debe definir las políticas e invertir dentro del país para ser el proveedor de tecnología necesaria para que la industria pueda empezar a producir lo que ha dejado de importar. El Estado requiere de una participación activa; asimismo, debe motivar con incentivos fiscales que colaboren con el dinamismo de esta trilogía (Chang, 2010). Para conseguir esto, debe garantizar que haya facilidades al momento de que nuevas pequeñas empresas surjan, contar con la infraestructura adecuada para realizar una logística de calidad que permita una eficiente distribución a nivel nacional, colaborar siempre con la investigación e innovación. Se requiere la actuación de los ministerios, ya que son éstos los que promueven las actividades y otorgan certificados importantes que permiten verificar que

se estén cumpliendo todos los requisitos para garantizar la calidad y la buena salud humana en cuanto a productos importados. El Gobierno ecuatoriano, con el fin de ayudar a las empresas emprendedoras que quieran involucrarse en la SI, ha propuesto trabajar en la mejora de la tramitología (Araque, 2014). Con el objetivo de cambiar toda esta situación que retardaba procesos, el gobierno propuso que todos aquellos trámites que acompañen a la SI sean ágiles, justos y transparentes, para que así las empresas que comercializaban productos importados no se queden desabastecidas de dichos productos, que son demandados en grandes cantidades, lo que haría que se fomente males como el contrabando, falsificación de documentos, coimas y otras (Araque, 2014).

3.2.2 Sector Privado

Todas aquellas empresas que han tomado la decisión de involucrarse en el cambio de Matriz Productiva planteado en el PNBV ecuatoriano, deben contar con la capacidad necesaria para poder satisfacer a los consumidores, ofreciendo cantidad, calidad, precio y fácil acceso a los productos. En todos los lugares de ventas deben contar con la misma variedad de productos que ofrece el exterior, con el gran reto de que deben ser aún mejores (Araque, 2014). Parte importante dentro del sector privado son la pequeña y mediana industria, las cuales han creado productos innovadores con componentes ecuatorianos. Cabe resaltar que algunas empresas han firmado algunos acuerdos que permiten alcanzar alianzas estratégicas importantes entre dichos actores de la SI (Espinoza, 2014) logrando así una sinergia importante. En Ecuador se creó la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI) quien vincula a esta trilogía de manera directa, con el fin de mejorar la competitividad y productividad en el país.

3.2.3 Academia

Dentro de las universidades se encuentran las personas que están preparándose con conocimientos técnicos antes de salir al campo laboral. Es por ello que hay que aprovechar la academia, ya que con su ayuda se pueden crear proyectos estratégicos que incentiven la investigación y el desarrollo en el campo de la SI. Las universidades deben ser las creadoras de conocimiento, de manera que así puedan intervenir en procesos

económicos y sociales del país, ya que están en la capacidad de crear enseñanza-aprendizaje, investigación y desarrollo (Chang, 2010). Es importante que el personal docente sea capacitado para crear empleos para sus estudiantes, que estén acordes a las necesidades de la sociedad, incorporándolos de esta manera al mundo profesional. (Chang, 2010)

Como un claro ejemplo de la eficiente vinculación de esta triple hélice es el caso de la Escuela Politécnica Nacional, quien presentó un proyecto en el 2014 para impulsar el crecimiento y la competitividad del sector metalmecánico, el cual fue realizado también en conjunto con el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha (CAPEIPI) y el Centro de Diseño Industrial e Innovación Tecnológica (CEDIT) (Torres, 2014). Es clave lograr una “acción integrada de actores” para lograr sustituir las importaciones de productos que pueden ser hechos con alto contenido nacional (Araque, 2014).

3.3 ¿Por qué se deben sustituir las importaciones?

Nace esta interrogante, ya que es necesario conocer cuáles son los motivos importantes por los cuales los ecuatorianos deben dejar de importar, para pasar a comprar lo hecho en Ecuador. Estas razones serían las siguientes:

- **Aprovechar internamente** los recursos naturales y lograr de ellos el mayor valor agregado por medio de la industrialización en el país;
- **Incentivar a la industria nacional:** La capacidad de producir del país no ha sido explotada como debería, sin embargo, ha habido leyes que han fomentado la industria y han promovido incentivos tributarios. Dichos beneficios han hecho que los empresarios se sientan interesados en invertir para realizar productos con estándares altos de calidad que contengan valor agregado.
- **Generar nuevas fuentes de empleo:** Al crear nuevas industrias o fortalecer las existentes, se necesitará de más personas dentro de las mismas, para que ayuden a incrementar la cantidad de la producción.

- **Evitar importaciones innecesarias:** La famosa pepa de oro, como se conoce al cacao en Ecuador, como se pudo analizar anteriormente, fue uno de los principales productos que dominó los ingresos del país antes que el petróleo. Al 2012 ocupaba el quinto lugar dentro de los productos más exportados por Ecuador, dando un total de 496.63 millones de dólares y 182,794 toneladas (Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, 2013) lo cual suena asombroso, hasta saber que se destina una gran cantidad de dinero para importar chocolates creados con el mismo cacao ecuatoriano (SENPLADES, 2012). La diferencia es que dichas empresas extranjeras cuentan con excelentes industrias que están en la capacidad de proveer un empaque innovador, tienen una marca reconocida o ya lograron posicionarse en los mercados ecuatorianos por sus productos de calidad. Asimismo, empresas de comida rápida importan carne molida y papas listas para freír (Melendez, 2014), a pesar de que dichas franquicias necesitan que se cumplan requisitos minuciosos en sus ingredientes principales, Ecuador está tratando de cumplirlos para sustituirlos. Un ejemplo es el caso de las papas listas para freír, ya que se ha estudiado el suelo ecuatoriano desde el 2012 y ya se han importado semillas desde Holanda, para cumplir con las exigencias de los consumidores y dichas papas sean parecidas a las que están acostumbrados a consumir (González, 2016).
- **Proteger la moneda:** En el año 2000, el presidente Jamil Mahuad decretó la eliminación de la moneda nacional, el sucre, por el dólar estadounidense como medida de emergencia para salir de la crisis existente (Larrea, 2004). Por tal motivo, se debe ahorrar lo más que se pueda las divisas generadas en el país, ya que al importar estarían saliendo y al no ser moneda propia se convierte en un motivo importante por el cual se debe procurar producir más productos 100% hecho en Ecuador, para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos (SENPLADES, 2012)
- **Mejorar la balanza comercial:** Se espera obtener un saldo positivo a pesar de que en el 2015 hubo un déficit de USD -2,092.4 millones debido a la disminución de las exportaciones petroleras (BCE, 2016)

- **Disminuir la dependencia de mercados extranjeros:** La mayor cantidad de importaciones Ecuador las realizó en 2015 desde Estados Unidos con un valor FOB de USD 2,944.6 millones de dólares seguido por China con USD 2,859.5 y Colombia por USD 1,571.3 (BCE, 2016), por lo que se pretende que estos valores bajen significativamente. Cabe resaltar que los valores de importaciones de bienes de consumo del 2015 fueron de USD 4,219.70 millones.
- **Primero Ecuador:** Se pretende ofrecer, con la marca Ecuador, a los habitantes del país un producto o servicio con alto valor agregado nacional, que cumplirá con todos los requisitos de la ley en el ámbito social, ambiental y económico, logrando así que al comprar se elijan los productos ecuatorianos, porque satisfacen por completo las necesidades de los consumidores (Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, 2013)
- **Crear nueva oferta exportable:** Como se observó anteriormente, la economía del país siempre estuvo vinculada a la exportación de petróleo, banano, flores y frutos del mar, por lo que es necesario abrir nuevos mercados aprovechando la variedad de productos que posee el país, para ofrecer unos que sean diferentes y darles valor agregado a todos aquellos productos de exportación tradicionales, así se logrará aumentar el ingreso de divisas a ésta economía dolarizada (Diario Expreso, 2013). Es por ello por lo que es necesaria la creación de una política de reactivación, reconversión y reindustrialización para poder sustituir las importaciones y después promocionar las exportaciones (Álvarez, 2016).

3.4 Las bases constitucionales

3.4.1 Constitución de la República del Ecuador

Dentro de la Constitución de la República del Ecuador, en el capítulo número cuatro, denominado Soberanía Económica, en la sección primera llamada Sistema Económico y Política Económica, en el artículo 284, el numeral 2, dice que se debe

“Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Lo cual explica que se debe promover la industria nacional y lograr competitividad a nivel internacional. A más de esto, dentro de la Sección séptima, denominada Política comercial, se establece en el artículo 306, en el segundo inciso, que “El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por lo que, claramente se puede determinar que el Ecuador debe cumplir lo que está establecido en la Constitución, las leyes y planes nacionales más importantes del país, para reemplazar las compras internacionales por productos ecuatorianos.

Asimismo, es importante destacar al capítulo quinto de la Constitución de la República del Ecuador denominado “Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas” en donde se establece lo siguiente en el artículo 313:

- “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.
- Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley” (Asamblea Constituyente, 2008).

Por lo que claramente en lo subrayado se puede observar que el Estado es el encargado de tener bajo su control a los sectores estratégicos.

3.4.2 Ley de Fomento Industrial

En noviembre de 1925 en Ecuador se dictó una ley que protegía a la industria nacional. Esta ley pretendía proteger las industrias de alimentos, bebidas y textiles de los productos extranjeros, pero ésta no tuvo resultados positivos, debido a que el sector industrial no era importante en el país. La clase dirigente de aquella época estaba enfocada en buscar productos agrícolas nuevos para exportar, con el fin de salir de la crisis lo más rápido posible. Debido a que el mercado nacional era muy pequeño, se insistía en que el Estado debía involucrarse en lo referente a la economía. Mientras algunos países de Latinoamérica veían su recuperación económica en la Sustitución de importaciones, en Ecuador la recuperación estaba basada en la diversificación agrícola y, desde 1948, en la agroexportación de banano.

En 1963 se crea el Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador, CENDES, que buscaba desarrollar por el Estado proyectos industriales factibles, para que los ejecuten los empresarios privados. En 1964 se crea la Ley de Fomento Industrial, que contemplaba varios incentivos para la actividad industrial especial (más importante), de mediana y de baja importancia. También se creó la Corporación Financiera Nacional en 1964, con el fin de realizar las transferencias de recursos a las industrias y se inició acciones para controlar los sectores estratégicos de la economía: el sector energético con CEPE, el eléctrico con IETEL, el transporte aéreo con TAME y el marítimo con FLOPEC.

3.4.3 Leyes que acompañan la propuesta del gobierno de Correa

3.4.3.1 Código de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI). Registro Oficial número 351 con fecha 29 de diciembre de 2010

Debido a que el Ecuador no ha alcanzado los niveles de desarrollo esperados, de la mano del Plan de Desarrollo se aprobó en 2010 el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), con el cual se consolidó de mejor manera la política pública de la sustitución de importaciones, para ser ayuda fundamental para el cambio o transformación de la matriz productiva. La SI fue considerada una estrategia que serviría para mejorar la producción interna, reducir la demanda existente de productos extranjeros y así evitar que el dinero salga del país, sino que se dinamice aquí mismo (López, 2011).

El rol del COPCI dentro de la SI era importante, debido a que estaba establecido como uno de los fines que tiene esta legislación, tal y como lo menciona ese Código en el artículo 4 literal n) se habla de “Potenciar la sustitución estratégica de importaciones;” para beneficiar a las empresas o industrias nuevas que se dediquen a cualquier sector priorizado de los que se toman en consideración para la SI (Asamblea Nacional, 2010).

De igual manera en el artículo 5, denominado Rol del Estado en donde se establece que:

El Estado fomentará el desarrollo productivo y la transformación de la matriz productiva, mediante la determinación de políticas y la definición e implementación de instrumentos e incentivos, que permitan dejar atrás el patrón de especialización dependiente de productos primarios de bajo valor agregado (Asamblea Nacional, 2010).

Es importante resaltar que el COPCI ha mostrado una serie de falencias, sesgos y errores que se han tratado de enmendar con resoluciones y leyes que no aportaron en nada con la sustitución de importaciones, haciendo que dicha omisión de cada uno de los artículos tenga dificultad al momento de su aplicación.

3.4.3.2 Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera Registro Oficial 652. Con fecha 18 de diciembre de 2015

En Ecuador, la parte pública y la privada se han manejado cada una por su lado, en el gobierno de Correa, buscando sus propios intereses. A pesar de esto, se analizó una buena opción para alcanzar el desarrollo, la cual es crear sinergia entre dichas partes, ya que así se velará por los intereses de todos al realizar proyectos conjuntos de una manera equilibrada (Robalino, 2010). Por tal motivo, se aprobó el 18 de diciembre del 2015 la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, cuyo objetivo es que el Gobierno Central o los gobiernos autónomos descentralizados entreguen en las manos de las empresas privadas, bajo ciertas condiciones, la realización de un proyecto público y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, servicios u obras a cambio del trabajo. Cuenta con cuatro importantes beneficios que son:

- 1) No pago del Impuesto a la Renta durante los 10 primeros años, contados desde que se generen ingresos operacionales;
- 2) Exoneración del Impuesto a la salida de divisas (ISD) por el pago al exterior de bienes a importarse, pago de servicios, financiamiento y pago de utilidades o dividendos;
- 3) Para tributos al comercio exterior se aplican las mismas condiciones que al sector público, es decir exoneración de tributos; y,
- 4) Estabilidad jurídica en los aspectos esenciales a la inversión y en los incentivos a otorgarse (Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, 2016).

Esto quiere decir que las empresas privadas obtendrán el mismo trato, en cuanto a impuestos se refiere, que el que tiene las empresas públicas, logrando así que la economía ecuatoriana se dinamice (Chamorro, 2015). Cabe resaltar que los empresarios nacionales y extranjeros se han mostrado motivados, por lo que han decidido mejorar la producción nacional, para dejar de lado el modelo primario-exportador, evitando así principalmente la dependencia de las importaciones de alimentos. Lo que se busca al unir al sector público con el privado es generar un desarrollo endógeno que permita la creación de empleo, la satisfacción de las necesidades básicas para que a largo plazo se pueda dar valor agregado a los productos y se logre así sustituir las importaciones (Chiriboga, Chehab, & Salgado, 2013).

3.5 Planes, instituciones y programas del gobierno para el desarrollo industrial 2007 – 2010; 2009 – 2013; 2013 – 2017

Dentro del enfoque estratégico se obtiene que el Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador debe cumplir con siete funciones importantes, dentro de las cuales la cuarta dice que es competencia de este organismo: “Reducir el déficit de la Balanza Comercial no petrolera, haciendo énfasis en la SI”. Para poder cumplir con esto, debe ligar las industrias básicas e intermedias para fortalecer el potencial endógeno ecuatoriano (Ministerio de Comercio Exterior, 2014). Dicho objetivo debe cumplirse a través de tres estrategias en las que se establece que se deben:

Generar políticas, normas y resoluciones para la regulación y sustitución selectiva y estratégica de importaciones. Articular acciones conjuntas con otras entidades del Gobierno para que se den mayores oportunidades a la utilización de productos con

componente nacional. Fortalecer los mecanismos de defensa comercial frente a prácticas desleales e incremento de las importaciones (Ministerio de Comercio Exterior, 2014).

Así se puede apreciar claramente la importancia que tenía la SI en el gobierno de Rafael Correa, debido a que el auge del “Socialismo del Siglo XXI” trajo consigo una nueva ideología a Ecuador con el movimiento Alianza País, una vez que empezó su mandato en enero del 2007. Dicho movimiento político busca la creación de una nueva identidad que sea basada en proyectos soberanos para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay. Uno de estos proyectos es el conocido, Plan Nacional de Desarrollo, que ha sido realizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), con la ayuda de todos los ministerios. En el año 2007 se dio inicio al primer Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Salazar, 2011)

Esta maquinaria de planificación llamada SENPLADES iba en total concordancia con los fundamentos cepalinos sobre la ISI, es decir, lo primero y más importante es la planificación del modelo de industrialización. Una de las principales características del proceso de SI ha sido la institucionalización o burocratización a la que apostó el gobierno consciente que corría un fuerte riesgo de caer en un modelo económico excesivamente inflexible y centralizado (Andrade, 2015, pág. 28)

Es así pues que el Plan Nacional estaba basado en una planificación estratégica en la que tenían que intervenir todas las instituciones estatales para cumplir los objetivos marcados para cada sector los mismos que deben ser concluidos en los plazos establecidos. Pero adicionalmente, el gobierno creó nuevas instituciones que lograron imponerse por encima de los viejos ministerios, entre ellas el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC). Entre las actividades más relevantes de este ente gubernamental estuvo el desarrollo de programas sectoriales productivos, bajo los cuales se determinaron 4 sectores fundamentales: 1) el sector estrella, 2) el emergente (que incluía mayormente desarrollos tecnológicos), 3) el sector por desarrollar (turismo y biocombustibles entre ellos) y; 4) un sector de reserva (Andrade, 2015, pág. 32)

Por otra parte, en el plan Nacional de Desarrollo se plasmaron unos principios que orientaban al ser humano que desea vivir en sociedad; la igualdad, integración y cohesión social; el cumplimiento de derechos y potenciación de las capacidades; la reconstrucción de lo público; un trabajo y ocio liberadores; una convivencia solidaria y cooperativa; una

convivencia armónica con la naturaleza; un Estado democrático, plurinacional, mega diverso y laico y una democracia representativa y participativa y deliberativa a la vez (SENPLADES, 2007)

Con estos principios se toma al ser humano como el sujeto más importante para que tenga una vida digna dentro del territorio ecuatoriano. Con respecto a lo que tiene que ver con el tema planteado en dicho análisis, se tiene que de los doce objetivos que se establecen en dicho plan, la sustitución de importaciones está inmersa en el objetivo 11 al buscar “Establecer un sistema económico solidario y sostenible” dentro del cual existen cuatro políticas que van acorde al tema que son: Primero, el 11.4 que plantea “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.” Segundo, el 11.18 que busca “controlar el contrabando, la racionalización del uso de derivados importados y la sustitución de derivados costosos en la generación de electricidad.” Tercero, el punto 11.20 el mismo que ofrece “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.” Y por último el 11.27 en el que se establece que es importante “Promover una política comercial estratégica – protectora / 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” (SENPLADES, 2007)

Claramente se puede observar que cada uno de los puntos antes mencionados están vinculado directa o indirectamente con la sustitución de importaciones, ya que la base fundamental para que éstos funcionen es la industria nacional; sin ésta sería muy difícil lograr una SI correcta, debido a que no se podría reemplazar a los productos importados si los ecuatorianos no son hechos con excelente calidad y más aún si no logran llenar las expectativas de los consumidores. Por lo cual se quiere fomentar la producción nacional con alto valor agregado, para satisfacer tanto al mercado interno como al externo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, el Buen Vivir es concebido como un cambio que se debe construir, para reforzar una visión más amplia de desarrollo. Los objetivos planteados en este nuevo plan fueron actualizados del anterior, en base a las

metas alcanzadas y asimismo las no alcanzadas. Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo del 2007, éste cuenta con 12 objetivos; pero, en el objetivo número 5 se establece: “Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana” (SENPLADES, 2009) por lo que, claramente se puede observar que, en comparación con el anterior, en éste la inserción estratégica en el mundo es relevante y no constaba en el anterior plan. Además, cuenta también con 12 estrategias de cambio, dentro de las cuales la segunda es la “Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir” (SENPLADES, 2009)

Por medio de esta estrategia se confirma la importancia que tiene en la economía ecuatoriana mejorar la industria nacional para que se empiece a consumir los productos hechos en Ecuador. Dentro de la política 5.3 que dice “Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética” cuya meta era “Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% hasta el 2013.” Ya que en el 2008 la participación de dichas importaciones fue del 60% de acuerdo con datos obtenidos del Banco Central plasmados en este plan (SENPLADES, 2009)

El tercer y aún vigente plan es el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, en el cual se observa que la sustitución de importaciones tomó mayor auge con la propuesta del cambio de matriz productiva, debido a que se pudo ir corrigiendo los errores de los pasados planes, tomando un nuevo rumbo y dándole la importancia requerida a la industria nacional (SENPLADES, 2013)

La sustitución de importaciones se la encuentra desde el Capítulo 1, denominado “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”, se vuelve necesaria para el cumplimiento del punto 1.6 en el que se establece “Fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación productiva” ya que dice en el literal j) que se debe “Promover los encadenamientos productivos y la sustitución de importaciones de las empresas públicas, privilegiando a los actores de la economía popular y solidaria”. Por lo que, claramente se puede observar la relevancia que tiene la SI, pero resulta necesario que sea el Estado el que ponga el ejemplo. Asimismo, se establece que una política de sustitución de importaciones bien hecha puede causar grandiosos impactos económicos (SENPLADES, 2013)

Cabe destacar que en el objetivo 10, toma más realce la SI cuando se decide “Impulsar la transformación de matriz productiva”, y menciona que uno de los elementos para cumplir con esta política es incentivar la producción nacional, basándose en lo establecido en la Constitución del Ecuador (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Es por tal motivo, que es sumamente importante preparar a la industria nacional para satisfacer al máximo las necesidades de los ecuatorianos, convirtiéndose todo esto en un desafío para todos.

Para poder establecer las metas a cumplir hasta el 2017 se realizó un diagnóstico, el cual dio como resultado la participación de las industrias en menos del 15% del PIB, con bajo nivel de valor agregado, pudiendo observar que no ha habido una buena intervención industrial a nivel internacional, ya que siempre se han exportado los mismos productos, como el petróleo, sus derivados y el banano, entre otros, pero todos éstos sin algo que llame la atención de otros países y que permita abrir nuevos mercados. Por lo que, al tener en el punto 10.1 las políticas y lineamientos estratégicos para diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional, en el literal g) se expresa lo siguiente “Fomentar la sustitución selectiva de importaciones, en función del potencial endógeno territorial, con visión de encadenamiento de industrias básicas e intermedias” (SENPLADES, 2013)

Los ejes claves para alcanzar la transformación de la matriz productiva son: la diversificación productiva, agregación de valor en la producción, la sustitución de importaciones y, por último, fomentar las exportaciones que permitan abrir nuevos mercados a los productos ecuatorianos. Tomando en cuenta de manera minuciosa al tercer eje a analizar, pues se diagnosticó que las industrias de las cuales Ecuador estaría en la capacidad de sustituir son: la industria farmacéutica, tecnología (software, hardware y servicios informáticos) y metalmecánica, y todo esto sería a corto plazo. A medida que ha pasado el tiempo se ha intentado fortalecer a la industria nacional para lograr sobrellevar y dar por superado al antiguo modelo primario – exportador del cual se habló al inicio del presente análisis (SENPLADES, 2012).

3.6 Los proyectos estatales ¿Éxitos o fracasos?

Durante el período de Rafael Correa se planteó la creación de algunos megaproyectos industriales en diferentes campos económicos (petroquímico, siderúrgico,

aluminio, cobre, acero, astilleros, pulpa de papel) en los cuales se invertiría grandes cantidades de dinero, los cuales tendrían retorno, según estimaciones del gobierno nacional, aproximadamente en el 2025, año en el que se esperaba que la producción ecuatoriana estaría completamente diversificada. Todo esto generaría ingresos al país, mejoraría la balanza comercial y el PIB, aumentaría las fuentes de empleo y ayudaría a sustituir las importaciones en gran magnitud, siendo la base fundamental para lograr el cambio de matriz productiva (Luna, 2013)

Después de que Rafael Correa diera a conocer la nueva plataforma industrial, durante el enlace ciudadano 478, aseguró que dicha propuesta fue elaborada durante cinco talleres donde participó el ministro de Industrias y Productividad de aquella época, Santiago León. Una vez que se dio a conocer la propuesta antes mencionada, algunos gremios dedicados a la producción mostraron inquietud y dudas respecto a esta nueva iniciativa. Se dijo que primero hay que ampliar el mercado para las empresas ya que les preocupa la poca rentabilidad que pueden dejar estas grandes ideas, sin dejar de lado al actual contexto económico mundial poco favorable.

Por otra parte, Richard Martínez, presidente de la Cámara de Industrias y Producción manifestó que “una nueva política industrial no puede construirse sin que nazca del sector empresarial” además es cierto que la política industrial, a pesar de tener aspectos interesantes y positivos, no es suficiente como para resolver los problemas que sufre el aparato productivo. El sector empresarial está haciendo grandes esfuerzos para poder sobrellevar las dificultades que se presentan a corto plazo como es mantener el empleo y garantizar la subsistencia del mismo. Martínez dijo también que se tiene que elaborar una agenda cuyo objetivo sea dar oxígeno suficiente a la producción en lo que se refiere a tributos y eficiencia regulatoria. Por otra parte, Francisco Alarcón, presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil (CIG) estableció que se requiere de un mercado grande para que las industrias primarias puedan desarrollarse, cosa que el país no tiene (Angulo, 2016)

Hasta hoy, el balance indica que algunos proyectos empezaron, pero no fueron culminados, otros se paralizaron y otros nunca arrancaron. El contexto económico actual del país no parece contribuir para mejorar la situación. Por otra parte, el nuevo gobierno ha manifestado su interés por reducir el gasto público, especialmente en aquellos sectores que no se consideran prioritarios. De acuerdo con Pablo Andrade (2015, pág. 35)

paradójicamente, la participación de la industria en la producción nacional entre 2009 y 2012 fue mucho menor que 1990, periodo en los que se había abandonado la idea de la ISI.

A continuación, se explica en qué consistían dichos mega proyectos de acuerdo con lo planteado por el gobierno ecuatoriano a través de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. Primeramente, se detectaron 14 sectores productivos y cinco industrias que son estratégicas para todo lo que tiene que ver con el cambio de la matriz productiva.

Figura 3. Las Industrias por Orden de Prioridad

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: (Corporación Ekos, 2013)

En dicha investigación para referencia se tomó tres de estos casos para un breve análisis que demostrará el incumplimiento de lo anteriormente planteado:

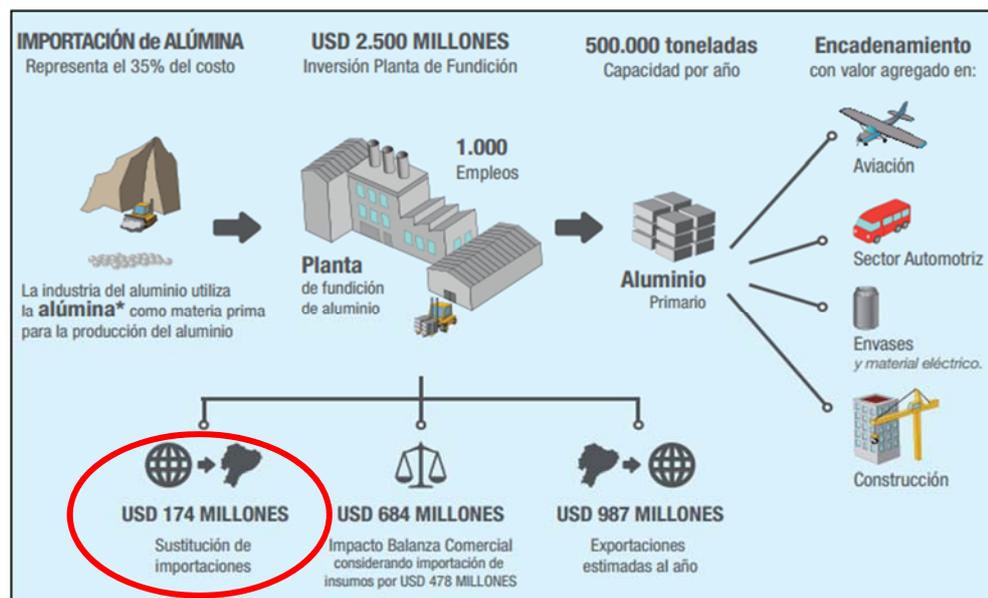
3.6.1 Aluminio

En este primer caso, se observa que Ecuador actualmente importa USD 129 millones aproximadamente de productos terminados, como el alambón, tuberías, barras

y otros productos más, sin embargo, exporta solamente alrededor de USD 33 millones. En el mercado internacional, China es el principal consumidor de aluminio primario y en América Latina es Brasil. Según el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, se necesita de energía hidroeléctrica, por lo que aquí se realiza el proyecto “Santiago” de una central para que pueda abastecer la demanda de energía, ya que Ecuador es un país competitivo gracias al bajo costo de la energía (Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2014).

Lo que es importante sacar a relucir es que la propuesta es construir una planta que procese aluminio con una capacidad de procesamiento de 500 mil toneladas por año, lo que colocaría a Ecuador como una de las primeras del mundo por su gran capacidad. Sin embargo, no parece que se haya tomado en cuenta aspectos relevantes como por ejemplo ¿de dónde se traería la bauxita? ¿Con quiénes competirán y en qué mercados? (Villavicencio, 2016).

Figura 4. Aluminio



Fuente: (Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2014)

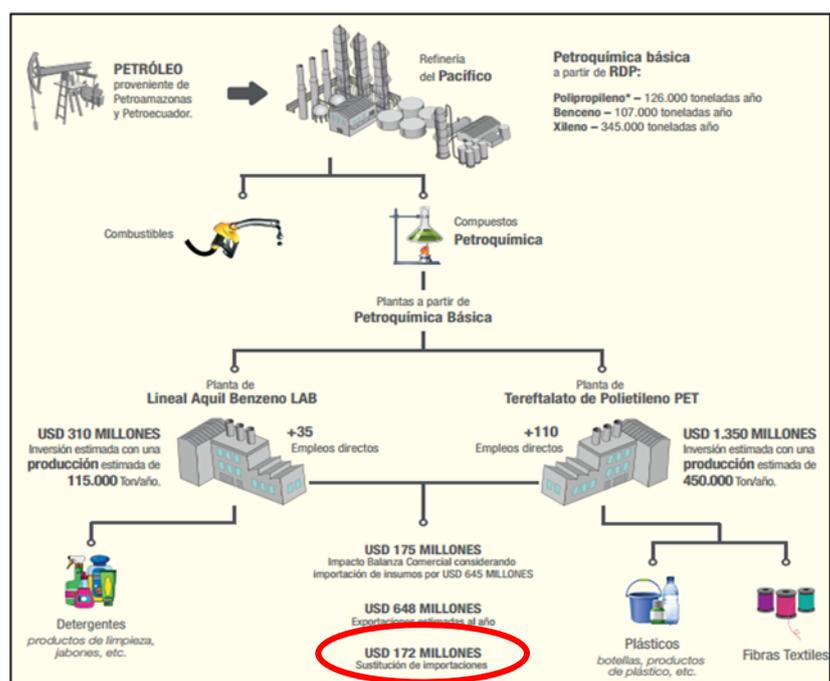
3.6.2 Petroquímica

Como segundo caso, está el de la Petroquímica, pues este era el campo donde se encontraban los proyectos más ambiciosos del gobierno de Correa. El principal de ellos

fue la inversión para la Refinería del Pacífico, que era aproximadamente de USD 13 000 millones. De acuerdo con Edmundo Brown, expresidente de Petroindustrial, Ecuador no se encontraba en el mejor momento como para construir otra refinería, ya que la “industria petroquímica es de ciclos” (Angulo, 2016). También explica Brown que este tipo de inversiones se deben realizar cuando el precio de petróleo esté alto en el mercado internacional, ya que así se podrá tener rentabilidad (Angulo, 2016).

La propuesta era mejorar los incentivos fiscales, especialmente en los lugares donde se instalarían empresas de petroquímica, lo que ayudaría al desarrollo de la Provincia de Manabí. Se procuraba sustituir las importaciones en aproximadamente USD 172 millones de dólares anuales (Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2014). Sin embargo, es considerado un fracaso ya que se invirtieron USD 1200 millones, sin tener mayores avances (Revista El Agro, 2016)

Figura 5. Petroquímica



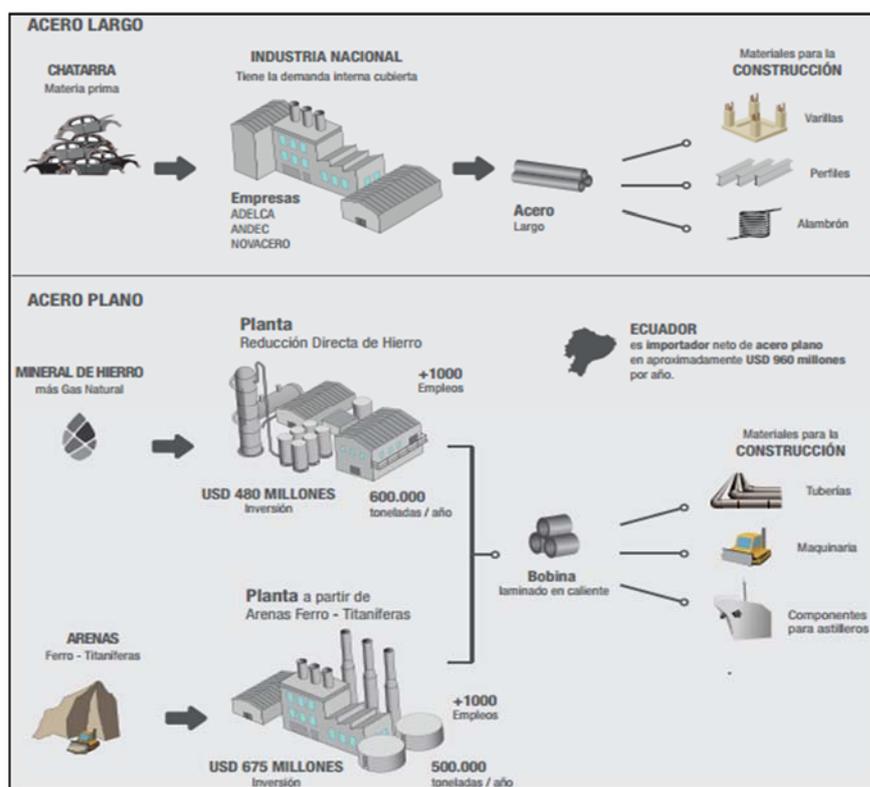
Fuente: (Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2014)

3.6.3 Siderúrgica

Por último, dentro de los tres casos escogidos, el de la Siderúrgica demuestra que, de acuerdo con el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (2014) las empresas

ADELCA, ANDEC y NOVACERO son las encargadas de satisfacer la demanda interna del país. Se prevé sustituir USD 881 millones al año en chatarra y láminas de acero plano, como se puede observar en el siguiente gráfico, ya que Ecuador es importador neto de acero plano en aproximadamente 960 millones de dólares por año (Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2014). Cabe destacar que para todos los procesos que se vayan a realizar en la siderúrgica en cuanto a la reducción de hierro, necesitan de gas natural. Por lo que se requiere de la prospección, estimación de reservas y tasas de extracción de gas, construcción de plataformas gasíferas que sirvan para la explotación y construcción de gaseoductos submarinos lo cual generaría muchos más gastos (Villavicencio, 2016).

Figura 6. Siderúrgica



Fuente: (Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2014)

3.7 La sustitución de importaciones y la “década ganada” de Rafael Correa

La propuesta de SI del gobierno de Rafael Correa le valió numerosas críticas. Mientras por una parte rechazaba la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, por

otra parte, buscaba profundizar la integración socialista latinoamericana, impulsando la creación del Banco del Sur y el Fondo del Sur, los mismos que fomentaban una moneda regional denominado SUCRE. Esta política financiera no tuvo mayor éxito, principalmente por diversos casos de corrupción, especialmente en su implementación con Venezuela (Benzi, Guayasamín, & Vergara, 2016)

Correa mantuvo en su gobierno una supuesta ideología contraria a la dolarización, la cual afecta la competitividad del país en términos de comercio en la región, situación que ha quedado demostrada en varias oportunidades, Sin embargo, su posición ante esta situación y ante la posibilidad de volver a una independencia monetaria le valieron también grandes críticas.

El cambio de Matriz Productiva fue una de las propuestas más emblemáticas del gobierno de Correa. Uno de los objetivos claves del cambio de matriz productiva era disminuir la dependencia del Ecuador en la renta petrolera. Como se menciona anteriormente, hubo propuestas ambiciosas de proyectos en petroquímica, siderúrgica, farmoquímica y astilleros, los cuales tuvieron avances prácticamente nulos.

En este sentido, proyectos como la Refinería del Pacífico, han sido uno de los más relevantes. Se ha invertido más de 1200 millones de dólares, pero hasta ahora no se ha visto resultados concretos y favorables al país. De igual forma, proyectos gasíferos han presentado una serie de problemas técnicos (Luna, 2013)

Los datos estadísticos demuestran que no ha habido cambios significativos, puesto que “El PIB de la manufactura creció al 4,6% anual promedio entre 2010 y 2014, su tasa de incremento bajó desde el 2013, fue negativa en el 2015 y lo será posiblemente este año” según Luis Luna Osorio (2013). Asimismo, la industria tradicional sigue siendo lo primordial en el país y por ello no ha habido los cambios tecnológicos y productivos pertinentes (Luna, 2013)

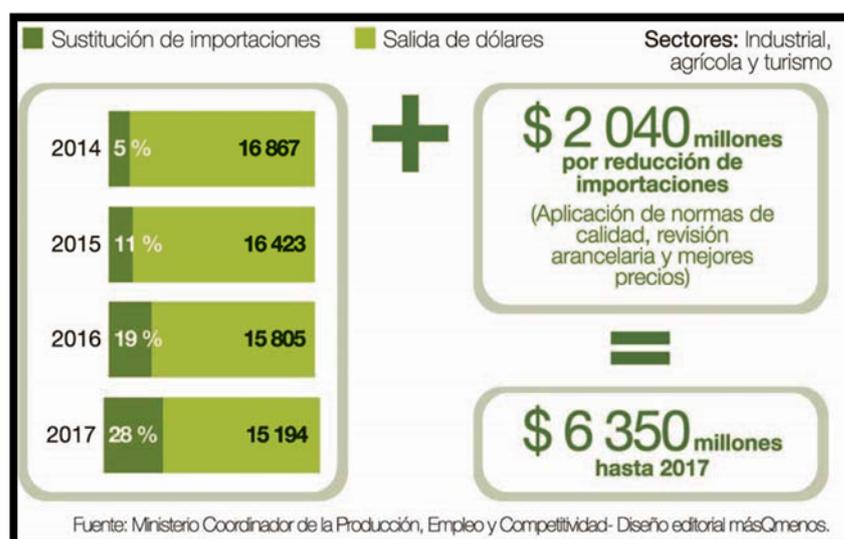
Con datos referentes a las exportaciones de productos industrializados se tiene que en el año 2007 éstas representaron el 25% del total de las exportaciones, en el 2010 representaron el 22,7% y en el 2014 el 16,5% por lo que desde un inicio se pudo observar que siempre se estuvo muy lejos de una industrialización, cambio de matriz productiva, sustitución de importaciones (Ospina, 2015). Esto simplemente demostraba que se iba en dirección contraria a la planificada. Si bien el cambio de la matriz productiva ha tenido repercusiones positivas en pequeños proyectos, algunos privados, desde el punto de vista

macroeconómico no se han logrado los objetivos planteados especialmente en temas como el empleo, la inversión considerable, la producción para exportación. A pesar de la cantidad de oficinas de promoción comercial y de inversiones existentes en otros países no se ha podido conquistar mercados, debido a la falta de diversidad productiva, a las políticas comerciales extremadamente cerradas del gobierno y a la inestabilidad económica en la que se encuentra el país (Luna, 2013)

3.8 Metas y resultados

La meta propuesta por el Gobierno era que para el año 2016 se reduzca el 19% de la importación de bienes y para este año se espera alcanzar el 28% por lo que se habrá alcanzado \$6350 millones en total (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015). Para este año se espera sustituir el 28% lo cual resulta difícil ya que no se ha podido sustituir las importaciones como se esperaba para años anteriores.

Figura 7. Meta de Sustitución de Importaciones



Las importaciones han disminuido, pero no como hubiera querido el gobierno, ya que no son en sí las que le interesa frenar, sin embargo, habrá que analizar los resultados que arroje este año y el próximo, para determinar si se cumplieron a cabalidad la meta propuesta en el PNBV 2013-2017 la misma que espera reducir las importaciones no

petroleras de bienes primarios y basados en recursos naturales en un 40,5% (SENPLADES, 2013).

Tabla 5. Metas y resultados

No.	Indicador	Frecuencia de Actualización	Meta	Resultado
Objetivo: 4. Reducir el déficit de la Balanza Comercial no petrolera haciendo énfasis en la sustitución selectiva de las importaciones en el País.				
4.1	Monto del déficit de la balanza comercial no petrolera.	Trimestral	-1967	-1529,16
4.3	Variación porcentual de las Importaciones de Bienes Suntuarios	Mensual	-0,2127	-0,2152
4.4	Variación porcentual de las importaciones de Materias Primas, Productos Intermedios y Bienes de Capital	Mensual	-0,1667	-0,1949

Elaborado por: (BCE, 2016)

En muchos de los megaproyectos estatales, o no hay avances o estos son pocos y llenos de incertidumbre sobre su factibilidad, de manera que a la fecha siguen como aspiraciones que no llegarán a materializarse. Es el caso de los astilleros, la industria farmacéutica (que ya fue dejada de lado por el gobierno) y otros proyectos de envergadura. Es precisamente la industria farmacéutica uno de los casos a los que prestaré mayor atención en la investigación.

3.9 El caso de la Farmacéutica

Como se estableció al inicio de esta investigación, la industria farmacéutica es el ejemplo planteado para analizarlo detenidamente y así demostrar que fue un proyecto fallido y que la sustitución de importaciones no pudo darse de manera alguna. Uno de los objetivos planteados por la industria farmacéutica es la sustitución de importaciones. Este sector empezó a surgir a partir del año 1930, con los Laboratorios H.G, que hasta ahora elaboran productos farmacéuticos en el país. En los años 60, un pequeño grupo de dicho sector logró bases sólidas, gracias a la Ley de Fomento Industrial de aquella época. Cabe resaltar que con el gobierno del General Rodríguez Lara, en 1973, ya se intentó realizar una sustitución de importaciones como la de ahora, mediante la cual, muchas industrias internacionales vinieron al país para producir medicamentos que eran importados, los cuales tuvieron una gran acogida por los ecuatorianos, ya que se mostraban grandes cambios de modernización, que permitían mejorar las técnicas al

momento de realizarlos. Sin embargo, a finales de los 80 e inicios de los 90, la mayoría de estas empresas decidieron cerrar sus puertas, ya que tenían barreras insuperables para la época, como la escala de producción y no contaban con personas capacitadas para realizar las fórmulas de medicamentos basados en principios activos que eran importados.

El Gobierno de Correa propuso que se invierta en plantas farmacéuticas ecuatorianas para que así aumente el empleo, mejore la tecnología y más que nada, que se permita aumentar la capacidad para producir (Ayala, 2014). Por lo que dicho sector cuenta con los siguientes puntos a favor para mejorar el sector farmacéutico, según el Gobierno Nacional (Ayala, 2014):

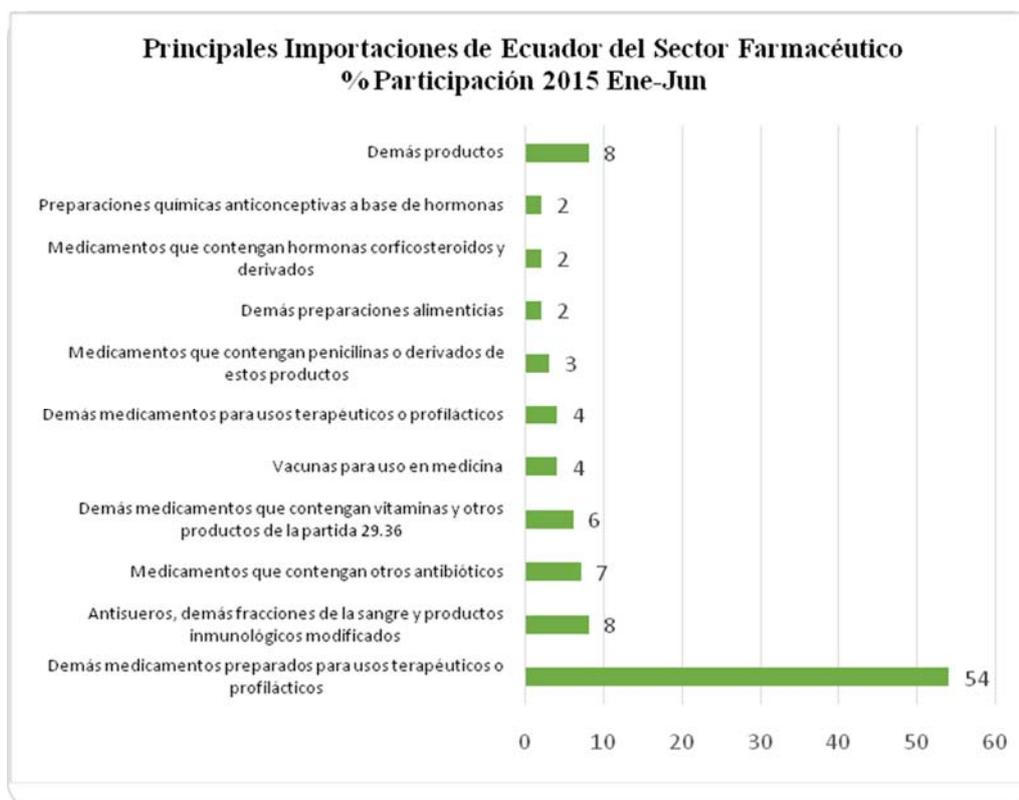
- **Mayor valor agregado nacional:** Tal y como consta en el PNBV, el país busca que todos los productos que sean hechos en el Ecuador tengan alto contenido de valor agregado, para satisfacer la demanda nacional, ya que resulta viable la utilización de industrias intermedias que hagan los envases y empaques.
- **Más moléculas:** En el Ecuador se elabora solamente un 3% de las moléculas que se comercializan en el país, pero en este campo los laboratorios ecuatorianos tienen el potencial para crecer.
- **Normas regulatorias:** Las exigencias de estándares internacionales sanitarios de producción, más la certificación de Buenas Prácticas de Manufactura, garantizará que los medicamentos sean hechos con excelente calidad.
- **Capacitación y tecnología:** El Ministerio de Industrias y Productividad, junto con la Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, implementaron procesos de capacitación técnica en ciertas áreas específicas que ayudan a mejorar este sector y sus productos

3.10 Propuesta del gobierno para el sector farmacéutico

El sector de la farmacéutica no se quedó atrás en las propuestas del gobierno para sustituir importaciones. Es importante incluir en este análisis un breve diagnóstico del sector, para saber cómo ha sido su movimiento a partir de la última SI.

3.11 Diagnóstico Sector Farmacéutico

Figura 8. Principales Importaciones de Ecuador del Sector Farmacéutico



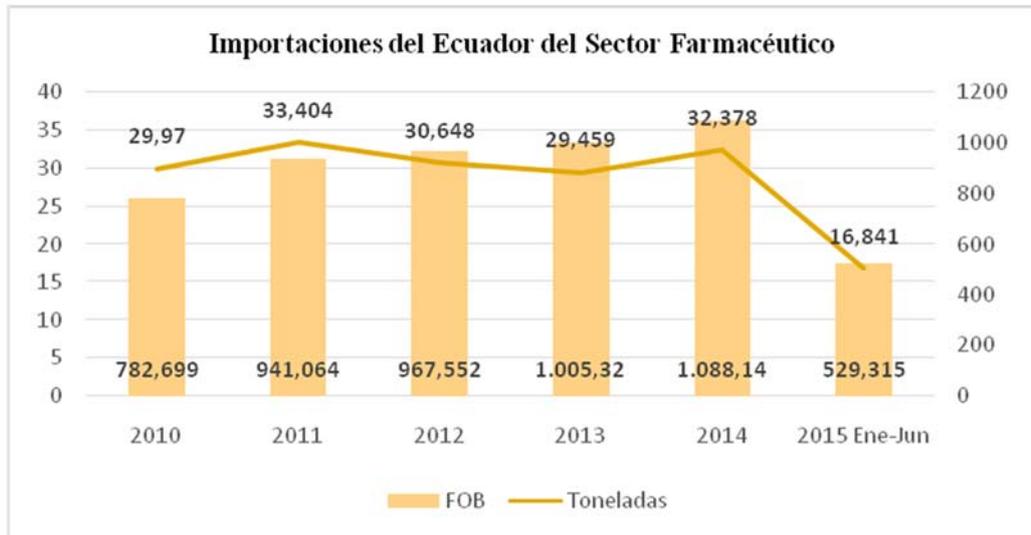
Fuente: (Pro Ecuador, 2014)

Elaboración: La autora

El 54% de las importaciones del sector farmacéutico son de medicamentos preparados para usos terapéuticos o profilácticos, los demás productos tienen una participación entre el 2 y el 8% en las importaciones, como se observa en la figura.

En la siguiente figura se puede analizar que en el año 2013 se importó 1.005,32 millones valor FOB y en el 2014 un valor FOB de 1.088,14 millones, lo cual demuestra que fueron los años con mayor cantidad de importaciones de dicho sector, sin embargo, la mayor cantidad de toneladas importadas las tienen los años 2011 con 33,404 toneladas y el 2014 se importó 32,378 toneladas.

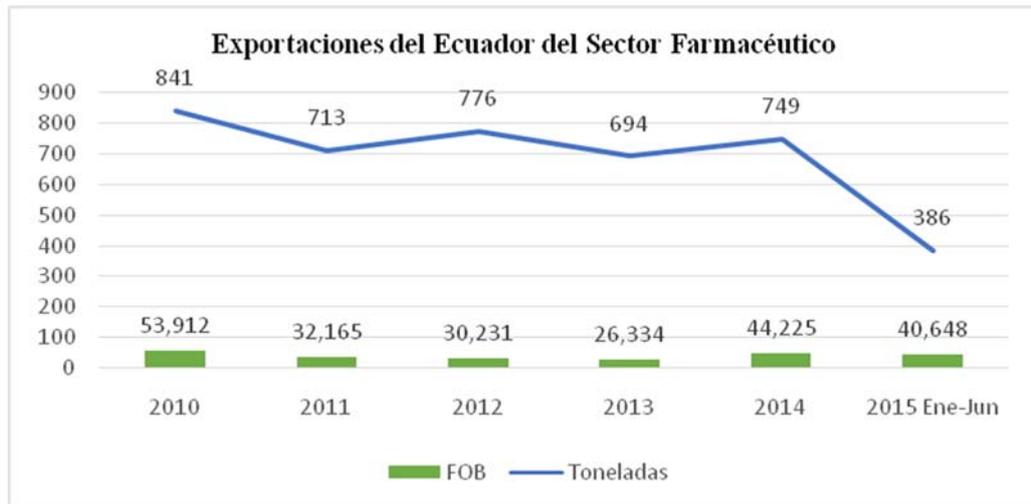
Figura 9. Importaciones del Ecuador del Sector Farmacéutico



Fuente: (Pro Ecuador, 2014)
Elaboración: La autora

El país no se ha quedado atrás en cuanto a las exportaciones, sin embargo, en comparación con las importaciones, aquellas han sido mucho más bajas. Tal y como se presenta a continuación en la figura (miles de dólares):

Figura 10. Exportaciones del Ecuador del Sector Farmacéutico



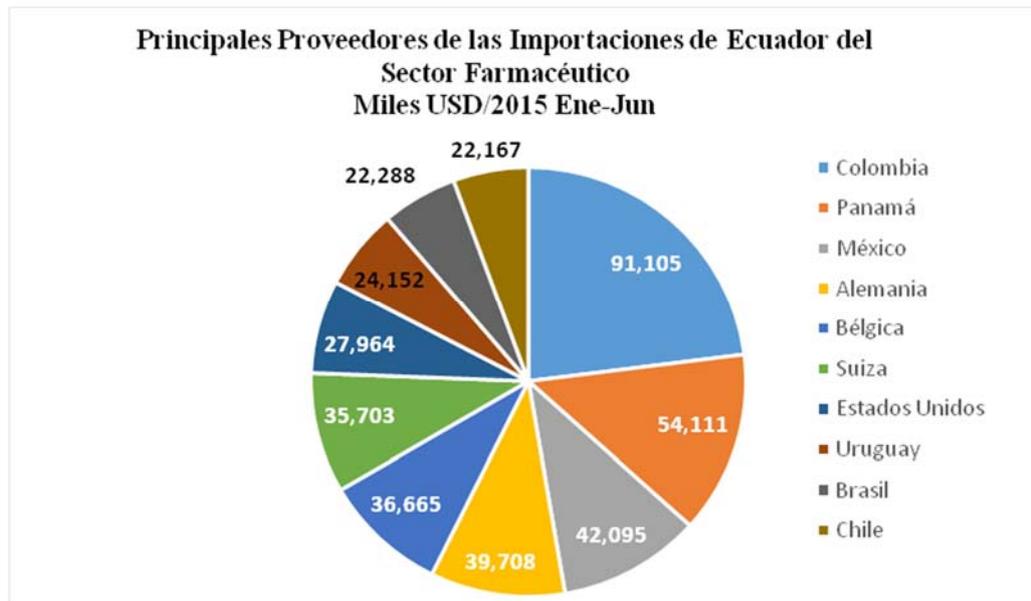
Fuente: (Pro Ecuador, 2014)
Elaboración: La autora

En el año 2010 se exportó en valor FOB 53.9 millones de dólares y en el año 2014 se exportó un valor FOB de 44.2 millones de dólares siendo los años con mayor valor de

exportaciones durante el periodo 2010-2015 debido a que ya no se podía importar insumos para la producción de medicinas y esto hizo que se baje el rendimiento de la elaboración por ende de las exportaciones.

En lo que se refiere a los proveedores de las importaciones se tiene a diez países tomados en cuenta cómo se puede ver a continuación:

Figura 11. Principales Proveedores de las Importaciones de Ecuador del Sector Farmacéutico

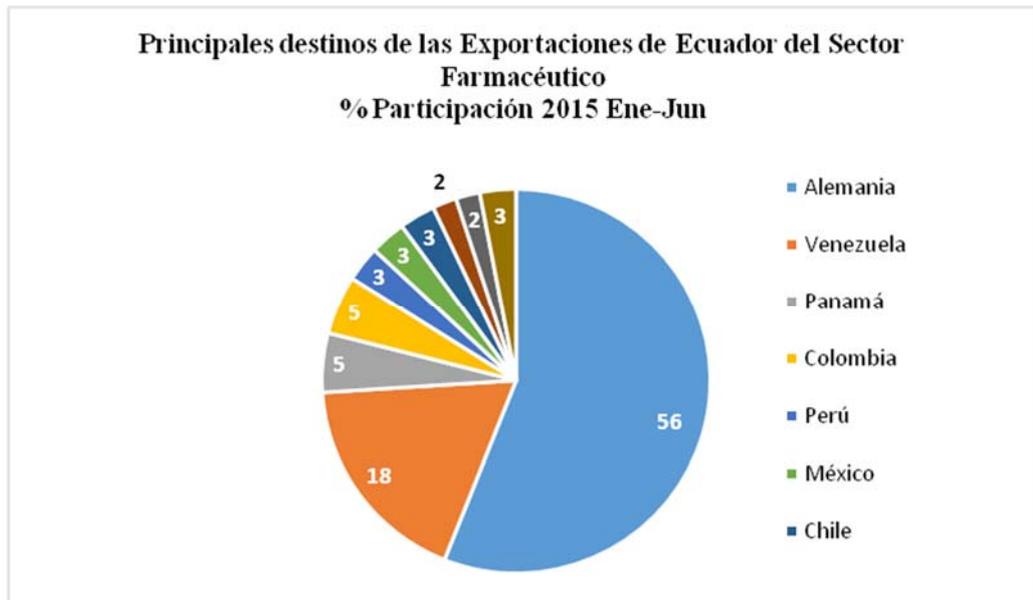


Fuente: (Pro Ecuador, 2014)
Elaboración: La autora

Ecuador importa 91105 miles de dólares del país vecino Colombia convirtiéndolo en el primer proveedor de este sector. En segundo lugar, está Panamá con 54111 miles de dólares y en tercer lugar está México con 42.095 miles de dólares.

En cuanto a los compradores que tiene Ecuador está en primer lugar Alemania con el 56% de participación en las exportaciones de dicho sector, el segundo lugar lo ocupa Venezuela con el 18% y los demás varían entre el 2 y 5%.

Figura 12. Principales destinos de las Exportaciones de Ecuador del Sector Farmacéutico



Fuente: (Pro Ecuador, 2014)
Elaboración: La autora

3.12 Programas

En agosto del 2007 el Gobierno presentó la “Política de Medicamentos” ya que dicho sector fue escogido entre aquellos en los cuales se quería realizar cambios de gran magnitud. Entre esos, está el incrementar la producción nacional. Los objetivos son los que se encuentran a continuación (Pro Ecuador, 2013):

1. Favorecer el acceso universal de la población a medicamentos genéricos que correspondan al Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos.
2. Incentivar la producción nacional de materia prima y medicamentos. El Gobierno favorece a los laboratorios nacionales en las compras públicas de medicamentos.
3. Direccionamiento en el consumo hacia medicamentos esenciales colocando barreras a las importaciones de medicamentos considerados “no esenciales” como las vitaminas.
4. Garantizar que los medicamentos disponibles en el mercado respondan a las exigencias internacionales en cuanto a su eficiencia terapéutica y seguridad

fármaco clínica. En respuesta a esta iniciativa el Ministerio de Salud expidió el reglamento para control de la publicidad y promoción de medicamentos para promover su uso racional.

Sin embargo, todo parece señalar que los objetivos no pudieron ser cumplidos a cabalidad, puesto que se omitieron puntos relevantes para lograrlo.

3.12.1 La sustitución de importaciones en el sector farmacéutico

Es importante resaltar que, el modelo de desarrollo adoptado por Ecuador a partir del 2007 es algo que a todos llenó de expectativas, ya que está basado en crear desarrollo desde adentro hacia afuera, para así tener mejores oportunidades. Este sector es de suma importancia, ya que aporta a la salud de los ciudadanos y a más de eso puede influenciar positivamente en la balanza comercial. La fabricación de los medicamentos requiere de componentes que deben ser importados, haciendo de esta manera que las importaciones sean mucho más altas que las exportaciones, ya que la apreciación del dólar no permite que se puedan abrir nuevos mercados. El cambio de matriz productiva plasmado en el PNBV pide productos con valor agregado y que en este caso generen un gran aporte a la salud pública de los ecuatorianos. Sin embargo, hace falta que la industria nacional pueda participar de manera más activa en el mercado, ofreciendo variedad de medicamentos que sean accesibles, hablando de precios. Los laboratorios nacionales que se encargan de la elaboración de medicinas genéricas consideran que la industria local sí estaría en la capacidad de satisfacer la demanda nacional, siempre y cuando se pueda aprovechar una sustitución de importaciones que esté bien regulada por el Estado, por lo que se podría aprovechar de la capacidad instalada que es subutilizada de la industria. Asimismo, se considera que para que este proceso pueda llevarse a cabo de manera correcta, es necesario crear una alianza entre el sector privado, el Estado y academia (como es la Ciudad del Conocimiento Yachay) para que así se creen proyectos que permitan generar investigación e innovación que pueda brindar el valor agregado deseado en los medicamentos (Asociación de Laboratorios Farmacéuticos del Ecuador, 2013).

La Asociación de Laboratorios Farmacéuticos Ecuatorianos, es una entidad gremial, que reúne y representa a la industria farmacéutica de medicamentos de uso

humano, pues ellos entregaron una propuesta para colaborar positivamente con el cambio de matriz productiva. La industria nacional estaría en la capacidad de satisfacer las necesidades del mercado local siempre y cuando la Sustitución de Importaciones sea regulada por el Estado aprovechando así la infraestructura que por el momento es subutilizada (Asociación de Laboratorios Farmacéuticos del Ecuador, 2013).

A continuación, se muestran características que revelan 4 aspectos importantes mediante los cuales se puede observar las falencias que tiene dicho sector:

Tabla 6. Falencias del sector

1. Genéricos	La industria local se dedica principalmente a los genéricos. Y tiene una alta dependencia de componentes importados, a través de proveedores externos, para completar el proceso de producción nacional.
2. Muy regulado	Industria con alto nivel de regulación: sistema de fijación de precios y certificados de buenas prácticas de manufactura. También hay licencias obligatorias para fármacos de interés público.
3. Muy concentrado	La industria tiene alta concentración en pocas empresas: cuatro laboratorios (de más de 80) abarcan el 47 % de la producción local y dos distribuidoras representan el 60 % de las ventas.
4. Capacitación técnica	Debido a la falta de personal capacitado y especializado en el país, ha habido la necesidad de traer docentes y técnicos extranjeros que enseñen el funcionamiento de máquinas.

Fuente: (Ayala, 2017)

Elaboración: La autora

Algo sumamente importante de recalcar es que, el 21 de diciembre de 2009, mediante el Decreto Ejecutivo No. 181, se creó la Empresa Pública de Fármacos (ENFARMA) la cual tenía por objetivo principal ser la piedra angular en la era de la soberanía farmacéutica (Información de Ecuador y Latinoamérica, 2016) ya que tenía que investigar y promover el desarrollo de principios activos, la producción y la comercialización de medicamentos genéricos y de marca para humanos, animales y plantas. 500 millones de dólares al año era lo que esta empresa decía que obtendría (Ortiz, 2016). Sin embargo, todo se fue a pique de repente, cuando el presidente de la República ordenó el cierre de dicha empresa, el 30 de junio del 2016, mediante el Decreto 1103 (Puente, 2016). Los motivos dados y poco convincentes fueron presiones de la industria farmacéutica privada ecuatoriana y de las multinacionales, las falencias administrativas propias de la empresa y la falta de voluntad política de ciertas instituciones públicas

(Ortiz, 2016). Lo mismo que suena ilógico, ya que era una empresa pública, la cual contaba con todo el apoyo del mismo sector. Después de este acontecimiento surgieron algunas interrogantes, ya que se pudo verificar la debilidad existente en las estructuras políticas, ya que se prohibía importar mientras que no existe la industria adecuada para producir en Ecuador. Fue considerado un logro inexistente por el cual los ecuatorianos no han recibido respuestas concretas acerca de esta deprimente situación. Por lo que, como conclusión, se pudo determinar que “la industria farmacéutica local —importadora de materias primas por excelencia y muchas veces importadora de productos terminados— es muy pobre en innovación y desarrollo tecnológico” (Ortiz, 2016) por lo que lamentablemente no se ha podido cumplir con la sustitución de importaciones tal y como fue propuesto.

Como lo plantea Pablo Andrade todo apunta a pensar que el Estado ecuatoriano carece de “capacidades institucionales” (tal como en el pasado) que le impiden guiar de manera exitosa el desarrollo de la industrialización, mucho menos un cambio de matriz productiva (Andrade, 2015). Aun cuando hubo grandes ingresos económicos que permitieron avances en infraestructura, el proceso de SI no pudo concretarse. Es así como Andrade afirma que el límite para llegar a la industrialización no parece ser del todo económico sino más bien político (Andrade, 2015, pág. 84)

Es fácil observar como muchas empresas han tratado de acoger a la política de SI propuesta por el gobierno, sin embargo, no ha resultado tan sencillo como se lo planteó. La SI es un proceso largo y que debe ir paso a paso con la colaboración del Estado, academia y el sector privado. Para el sector farmacéutico resultó muy difícil sustituir sus importaciones, ya que tienen como competencia a las grandes empresas transnacionales, que cuentan con una mejor infraestructura, innovación, tecnología e investigación. A más de esto, la publicidad de los fármacos ecuatorianos es poca o nula, por lo cual no puede penetrarse en la mente del consumidor, por lo que siguen siendo las marcas internacionales las que predominan en los ecuatorianos. Se planteó que para mejorar la dinámica en este sector es necesario mantener las compras públicas, dar facilidad en cuanto a trámites que permitan abrir puertas de mercados internacionales, eliminar las prácticas desleales de los medicamentos importados y disminuir los impuestos a la materia prima que sea importada (Palacios, 2017).

Conclusiones

En más de 50 años de historia, los problemas de Ecuador en términos de producción industrial e intercambio comercial parecen ser exactamente iguales, las barreras para aplicar políticas de sustitución de importaciones no han cambiado desde mediados del siglo XX. Convertirse en una economía menos dependiente de las importaciones sigue siendo el objetivo central de los gobiernos ecuatorianos, pero queda en retórica.

La teoría del deterioro de los términos de intercambio sigue vigente para Ecuador, tal como lo plateaba Prebisch. Su inserción en la economía mundial sigue estando limitada a su condición de país primario-exportador y sus problemas en avanzar tecnológicamente no muestra tampoco una realidad diferente.

Desde la década perdida, la idea de abrirse a los mercados internacionales y acoplarse a la ideología neoliberal del libre mercado fue la opción de la mayoría de países latinoamericanos y por supuesto del Ecuador. Si bien se siguió pensando en la integración regional como una posibilidad para crecer en conjunto, la aplicación de las ideas desarrollistas de la CEPAL se mermó en esos años.

La dependencia de Ecuador a las economías de mercado se ha hecho cada vez más marcada, especialmente por su nivel de consumo que ha venido mejorando y por lo tanto su condición de importador. Con el gobierno de Rafael Correa se vivió un completo dejavú, pues se retoman las ideas desarrollistas de la CEPAL con un escenario muy parecido, pues se contó de igual forma con una intensificación del extractivismo y de la condición de economía primario-exportadora como una vía para obtener divisas, las cuales financiarían lo que se llamó “el cambio de matriz productiva” y lograr lo que se ha denominado “el mito del desarrollo”.

Con el auge petrolero del gobierno Correa hubo dinero suficiente para diseñar el “sueño de la industrialización y de la modernización” al puro estilo de los años 70 y con liderazgo estatal, promoviendo megaproyectos que llevarían al país a independizarse de las economías mundiales. Así mismo se vio en la integración regional (esta vez más diversa) una herramienta para lograr el objetivo.

Pero dentro de este escenario repetitivo que caracterizó al gobierno de Correa había dos elementos adicionales: una economía nacional dolarizada y un mundo

multipolar, en el que las opciones de acuerdos comerciales extrarregionales eran más apetecibles. En esta medida, el cambio de matriz productiva, vinculado directamente a la SI de los años 60 se enfrentó a las mismas limitantes. Pero esto solo se podía hacer ver con un predecible fin de las *commodities*, que ha golpeado nuevamente a las economías primario-exportadoras, entre ellas a la ecuatoriana.

Por otra parte, el marco legal, si bien fue diseñado en ambas épocas con miras a facilitar el crecimiento de ciertas industrias estratégicas, no ha sido lo suficientemente efectivo. Sus falencias radican especialmente en las incongruencias de los deseados y lo que realmente puede darse en el escenario ecuatoriano.

Es así como proyectos de industrias, entre ellas la farmacéutica (que formó parte de los megaproyectos del gobierno de Correa), no fueron pensados bajo una lógica acorde a la realidad de Ecuador. Los niveles de especialización y tecnología que se ameritan en la industria farmacéutica son sumamente altos, lo que amerita obligatoriamente altos niveles de importación, incluso a largo plazo. Esto para un país primario-exportador, sujeto a los vaivenes de los precios de las materias primas, no es realmente plausible.

Es necesario tener en cuenta que si el mercado es pequeño para el producto que se va a sustituir se estaría forzando a la SI, ya que sus costos serían muy altos debido a la demanda del país y los consumidores tendrían que pagar más por un producto nacional que por uno importado. La SI no es conveniente cuando se tienen que importar absolutamente toda la tecnología necesaria para poder realizar productos de alta calidad, cuando no se dispone de la materia prima y por último cuando la mano de obra no está calificada. Esto es lo que sucede con la industria farmacéutica en Ecuador.

Ante este escenario, es imposible hacer un balance positivo de las políticas neodesarrollistas del gobierno de Rafael Correa, que, si bien son, en muchos aspectos, justificables, han estado rodeadas de contradicciones, incluso más allá de las contradicciones propias de la SI. El esfuerzo (económico mayormente) ha sido en vano cuando las condiciones negativas siguen siendo las mismas.

Bibliografía

- Acosta, A. (2006). *Breve Historia Económica de Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Albornoz, V. (7 de junio de 2014). *Sustituibles*. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/opinion/economia-importaciones-vicente-albornoz.html>
- Álvarez, V. (3 de febrero de 2016). *Sin producción nacional no habrá sustitución de importaciones ni oferta exportable*. Obtenido de <http://www.aporrea.org/actualidad/a222305.html>
- ANDES. (1 de febrero de 2014). *La sustitución de importaciones busca impulsar la industria nacional*. Obtenido de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/la-sustitucion-de-importaciones-busca-impulsar-la-industria-nacional-dice-rafael-c>
- Andrade, P. (2015). *La política de industrialización selectiva y el nuevo modelo de desarrollo ecuatoriano*. Obtenido de http://www.academia.edu/11870012/La_pol%C3%ADtica_de_industrializaci%C3%B3n_selectiva_y_el_nuevo_modelo_de_desarrollo_ecuatoriano
- Angulo, S. (9 de agosto de 2016). Nuevo plan industrial deja dudas en el sector. *Diario El Comercio*.
- Araque, W. (2014). *Hacia una Sustitución Inteligente de Importaciones*. Quito, Ecuador: Observatorio de la PyME de la UASB.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito.
- Asamblea Nacional. (29 de diciembre de 2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Quito.
- Asociación de Laboratorios Farmacéuticos del Ecuador. (julio de 2013). *La industria farmacéutica en el Ecuador*. Obtenido de <http://alfe-ecuador.org/index.php/estudios-realizados.html>
- Asociación de Laboratorios Farmacéuticos del Ecuador. (julio de 2013). *La industria farmacéutica en el Ecuador*. Obtenido de <http://alfe-ecuador.org/index.php/estudios-realizados.html>
- Ayala, M. (2014). *El Mercado Farmacéutico en el Ecuador: Diagnóstico y Perspectiva*. Obtenido de <http://www.espae.espol.edu.ec/images/documentos/publicaciones/articulos/ElMercadoFarmaceuticoenelEcuadorDiagnosticoyPerspectiva.pdf>

- Ayala, M. (17 de junio de 2017). *Clúster Farma*. Obtenido de <http://farma.ebizaro.com/ecuador-como-productor-farmaceutico/>
- BCE. (2016). *Evolución de la Balanza Comercial Enero-Diciembre 2015*. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201602.pdf>
- Benzi, D., Guayasamín, T., & Vergara, M. (2016). ¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 5(1), 33-61.
- Borja, R. (15 de marzo de 2017). *Enciclopedia de la Política*. Obtenido de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=i&idind=802&termino=importaciones>
- Cámara de Comercio de Guayaquil. (marzo de 2014). Gremios Demandan Soluciones para el Sector Importador. *Revista Comercio*, 6-10.
- Carmona, F., & Ceceña, J. (2005). *Teoría de la Dependencia*. Obtenido de <http://yumka.com/docs/teoria-dependencia.pdf>
- CEPAL. (s.f.). *Publicaciones de la CEPAL*. Obtenido de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4235/capi.htm>
- Chamorro, D. (2015). *El proyecto de Ley de Alianzas Público Privadas va a la Asamblea*. Obtenido de <http://www.revistalideres.ec/lideres/proyecto-ley-alianzas-publico-privadas.html>
- Chang, H. (junio de 2010). *El modelo de la triple hélice como un medio de vinculación entre la universidad y la empresa*. Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044042.pdf>
- Chiriboga, M., Chehab, C., & Salgado, V. (2013). *Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/018/aq438s/aq438s.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial*, 449, 20-10. Quito: Tribunal Constitucional.
- Corporación Ekos. (2013). Matriz Productiva: El Momento Ideal es Ahora. *Revista Ekos*, 186-189. Obtenido de <http://www.ekosnegocios.com/revista/pdfTemas/736.pdf>
- Diario Expreso. (28 de mayo de 2013). *Ecuador quiere ampliar oferta exportable para disminuir dependencia de petróleo*. Obtenido de http://expreso.ec/actualidad/ecuador-quiere-ampliar-oferta-exportable-para-CAGR_4578139

- Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones. (2013). Análisis del sector cacao y sus elaborados. Ecuador: Pro Ecuador.
- Dos Santos, T. (2003). *La teoría de la dependencia: Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza & Janes Editores.
- Egas, E. (29 de septiembre de 2015). *Políticas de sustitución de importaciones generan oportunidades para la mano de obra ecuatoriana*. Obtenido de <http://radiohuancavilca.com.ec/noticias/2015/09/29/politicas-de-sustitucion-de-importaciones-generan-oportunidades-para-la-mano-de-obra-ecuatoriana/>
- El Ciudadano. (24 de octubre de 2014). *El Ecuador ahorró 1.720 millones de dólares por sustitución de importaciones*. Obtenido de <http://www.elciudadano.gob.ec/el-ecuador-ahorro-1-720-millones-de-dolares-por-sustitucion-de-importaciones/>
- El Comercio. (28 de junio de 2012). *La sustitución de importaciones en Ecuador es débil*. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/sustitucion-de-importaciones-ecuador-debil.html>
- Espinoza, R. (1 de febrero de 2014). *La sustitución de importaciones en Ecuador impulsará la producción industrial nacional, asegura Rafael Correa*. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/sustitucion-importaciones-ecuador-impulsara-produccion-industrial-nacional-asegura-rafael>
- González, R. (2016). *Diario El Comercio*. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ecuador-se-consumen-23-kilos.html>
- Guillén, A. (2011). *Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina*. Obtenido de http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLÉN3.pdf
- Información de Ecuador y Latinoamérica. (13 de julio de 2016). *Información de Ecuador y Latinoamérica*. Obtenido de <http://www.ubicatv.com/ecuador-exgerente-de-enfarma-revela-los-motivos-del-fracaso-de-farmaceutica-estatal/>
- Katz, C. (2016). *El Surgimiento de las Teorías de la Dependencia*. Obtenido de <http://www.surysur.net/site/uploads/2016/07/katz-teoria-de-la-dependencia.pdf>
- Kerner, D. (2003). *La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana*. CEPAL.
- Larrea, C. (19 de mayo de 2004). Dolarización y desarrollo humano en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales - FLACSO*, 43-53.
- López, J. (2011). *Sustitución Estratégica de Importaciones: Análisis de la propuesta del gobierno de Rafael Correa*. Cuenca, Ecuador, Ecuador: Universidad del Azuay.

- López, J. (2011). *Sustitución Estratégica de Importaciones: Análisis de la propuesta del gobierno de Rafael Correa*. Cuenca, Ecuador: Universidad del Azuay.
- Luna, L. (26 de marzo de 2013). *Boletín 72: La sustitución de importaciones que realiza el Ecuador*. Obtenido de <http://solocquenadacbyllunao.blogspot.com/2014/03/boletin-72-la-sustitucion-de.html>
- Melendez, Á. (2014). La Calidad: el nuevo jugador en la economía nacional. *Revista Gestión*, 14-20.
- Mendieta, R. (3 de junio de 2016). *Inquieta limitada oferta exportable*. Obtenido de <https://www.elmercurio.com.ec/531543-inquieta-limitada-oferta-exportable/#.V6HpoLjhDIU>
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad. (2016). *Beneficios para las empresas que participen en las Asociaciones Público: Privadas (APP)*. Obtenido de <http://www.produccion.gob.ec/beneficiosapp/>
- Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad. (abril de 2013). *Informe de Rendición de Cuentas*. Obtenido de <http://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/INFORME-RENDICI%C3%93N-DE-CUENTAS-2013.pdf>
- Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos. (2014). *Industrias Estratégicas, nuevas oportunidades de desarrollo*. Obtenido de <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/11/INDUSTRIAS-ESTRATE%CC%81GICAS-ESPAN%CC%83OL.pdf>
- Ministerio de Comercio Exterior. (julio de 2014). *Plan Estratégico Institucional 2014-2017*. Obtenido de <http://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/Plan-Estrategico-Institucional-2014-2017-4.pdf>
- Organización Mundial de Comercio. (10 de octubre de 2011). *Examen de las políticas comerciales: Informe Ecuador*. Obtenido de https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjA2cWBrqTOAhXM1CYKHcwCBtg4ChAWCBkwAA&url=https%3A%2F%2Fwww.wto.org%2Fspanish%2Ftratop_s%2Ftpr_s%2Fg254_s.doc&usg=AFQjCNH2bON99OYhlSr2Gwe1LEigEfz7Rg&sig2=QUcfOH5b
- Ortiz, E. (20 de julio de 2016). *La liquidación de un sueño llamado ENFARMA EP*. Obtenido de <http://gkillcity.com/articulos/el-mirador-politico/la-liquidacion-sueno-llamado-enfarma-ep>

- Ospina, P. (abril de 2015). *La línea de fuego*. Obtenido de <https://lalineadefuego.info/2015/04/28/crisis-y-tendencias-economicas-en-el-ecuador-de-rafael-correa-por-pablo-ospina-peralta/>
- Palacios, M. (junio de 2017). Sustitución de importaciones, una necesidad básica.
- Prado, J. (2009). Importaciones, restricciones y chupetenomics. *Revista Perspectiva*.
- Prebisch, R. (2013). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.
- Pro Ecuador. (2013). *Productos Farmacéuticos*. Obtenido de <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2015/06/Perfiles-de-Inversiones-Promocion-de-Inversiones/Perfiles-de-Inversion/Productos-Farmacuticos.pdf>
- Pro Ecuador. (junio de 2014). *Perfil Sectorial de Farmacéutico para el Inversionista*. Obtenido de <http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2014/06/Presentaci%C3%B3n-Farmac%C3%A9utico.pdf>
- Pro Ecuador. (julio de 2016). *Reglas e incentivos para la inversión*. Obtenido de <http://www.proecuador.gob.ec/invierta-en-ecuador/porque-invertir-en-ecuador/reglas-claras-e-incentivos-para-la-inversion/>
- Puente, D. (1 de julio de 2016). *Presidente Rafael Correa extinguió la Empresa Pública de Fármacos*. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/decreto-rafaelcorrea-liquidacion-enfarma.html>
- Revista El Agro. (2016). *A sectores y productos irá la sustitución de importaciones*. Obtenido de <http://www.revistaelagro.com/a-sectores-y-productos-ira-la-sustitucion-de-importaciones/>
- Robalino, J. (2010). *Las asociaciones público-privadas (APP): Una opción para contratación administrativa en Latinoamérica*. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2895/1/07-Robalino.pdf>
- Salazar, N. (2011). *Plan nacional de desarrollo 2007-2010 y Plan nacional para el buen vivir 2009-2013: Análisis comparativo de los lineamientos propuestos en los mismos, en los ámbitos político-económico, social y medioambiental para alcanzar un desarrollo humano sustentabl*. Quito, Ecuador: PUCE.
- Santos, G. (s.f.). *Del pensamiento Keynesiano al estructuralismo de la CEPAL*. Obtenido de <http://gedeonsantos.com/del-pensamiento-keynesiano-al-estructuralismo-de-la-cepal/>
- SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/>

- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>
- SENPLADES. (2012). *Transformación de la Matriz Productiva*. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Obtenido de <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>
- Spicker, P., Leguizamón, S., & Gordon, D. (2009). Pobreza : Un glosario internacional. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO*.
- Torres, C. (24 de octubre de 2014). *El Ecuador ahorró 1.720 millones de dólares por sustitución de importaciones*. Obtenido de <http://www.elciudadano.gob.ec/el-ecuador-ahorro-1-720-millones-de-dolares-por-sustitucion-de-importaciones/>
- Trujillo, A. (2014). El cambio de matriz productiva y la tecnología. *Revista Gestión*, 44.
- Vela, M. (2014). ¿Qué hay detrás de la restricción de importaciones? *Revista Gestión*, 12-19.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador. (Marzo de 2015). *Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva*. Obtenido de <http://www.vicepresidencia.gob.ec/objetivo-general-objetivos-estrategicos-y-entorno-para-el-cambio-2/>
- Villavicencio, A. (2016). El cambio de la matriz productiva o la mayor estafa política de la historia. *Plan V*.
- Villena, N. (17 de febrero de 2015). *El Ecuador y el proceso de cambio de la matriz productiva: Cconsideraciones para el desarrollo y equilibrio de la balanza comercial*. Obtenido de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2015/matriz-productiva.html>