

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Estudios Latinoamericanos

**La coordinación entre el estado y el sector industrial farmacéutico  
para la implementación de una nueva política industrial en Ecuador**

**El caso Enfarma**

Lucas Arantes Miotti

Tutor: Arturo Villavicencio

Quito, 2019





## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Lucas Arantes Miotti, autor de la tesis intitulada “La coordinación entre el estado y el sector industrial farmacéutico para la implementación de una nueva política industrial en Ecuador: El caso Enfarma”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Estudios Latinoamericanos, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

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

Fecha: 05 de septiembre del 2018

Firma: .....



## Resumen

Este trabajo surge con el objetivo de demostrar cómo en el desarrollo de una política pública vinculada al sector económico, la falta de coordinación entre el Estado y el sector privado ocasiona la falencia de esta determinada política. Para alcanzar este objetivo, se analizó la ausencia de coordinación entre el sector privado ecuatoriano y el Estado, a partir del fracaso industrial farmacéutica en el caso de Enfarma. Así, con el trabajo se observaron los motivos que llevaron al cierre de la empresa pública. Como base de esta investigación, se utiliza el concepto de capitalismo jerárquico que discute la relación existente entre el Estado y los grandes grupos empresariales. El principal argumento sobre esta relación es que, en este tipo de capitalismo, las estructuras burocráticas del Estado y el sistema político de un país son ligeros a los intereses de los grandes grupos empresariales presentes en el territorio nacional.

El trabajo se dividió en tres capítulos. El primero tuvo el objetivo de dar una base teórica a partir de la conceptualización del capitalismo jerárquico. Con el segundo capítulo se intentó demostrar que el Ecuador está insertado en esta lógica del capitalismo jerárquico. Finalmente, con el tercer capítulo se realizó el análisis de la relación entre el Estado y el sector privado farmacéutico ecuatoriano para el desarrollo de la política pública, donde se observó el caso específico de Enfarma. Como conclusiones de este trabajo, se puede decir que el gobierno en las estrategias que utilizó para el desarrollo de Enfarma no tomó en cuenta los intereses del sector farmacéutico privado. La consecuencia de eso fue que, basado en una estructura capitalista jerárquica y de acuerdo al análisis de los datos empíricos, se puede pensar que posiblemente el sector privado manejó sus influencias, lo que interfirió en el fin de esta política, ya que posiblemente era vista como una amenaza para su mercado.

**Palabras Claves:** Capitalismo Jerárquico; Sector Farmacéutico; Ecuador; Coordinación.



Dedico este trabajo a mis abuelas Lourdes y Ana, y a mis tíos Benedito y Claiton, que sus historias de vida me sirven de inspiración para seguir adelante, en donde sea que estén son luz que ilumina mi trayectoria.





## **Agradecimientos**

Mis primeros agradecimientos van a mi familia, a mi padre Rodney, a mi madre Inés y a mi hermano Rodney Jr., que me apoyaron todo el tiempo a pesar de estar lejos de este país.

Agradecer también a mi compañera de vida Karen, que en todos los momentos de dificultad durante el proceso de la maestría estuvo conmigo, aconsejándome, ayudándome. Soy muy grato por todo mi amor, te amo. Además, a la familia de mi compañera, Danilo, Mónica, Daniela y Carroll, que me recibieron en el país y me hicieron sentir como en casa.

Le agradezco a mi tutor Arturo Villavicencio, por su predisposición, guía y disponibilidad para ayudarme a desarrollar la tesis

Al profesor Pablo Ospina, que sin sus contactos, la entrevista y esta tesis nunca se habrían logrado. Y al profesor Pablo Andrade que desde el inicio de la maestría conversamos y mantuvimos clases interesantes que a la final contribuyeron de manera esencial en el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, a todos mis compañeros de la maestría, Carlos, Mauricio, Tito, Estefanía, Alex, Cristina, Katy, Miguel, Oliver y Sergio por los buenos momentos compartidos en clases. Nos encontraremos por este lindo continente.



## Tabla de Contenidos

Introducción .....	15
Capítulo Primero El capitalismo en América Latina: El Estado y los grupos empresariales .....	21
1. Las variedades del capitalismo y sus principales enfoques .....	21
2. Las características del Capitalismo Jerárquico y su relación con América Latina.....	23
3. Tecnología y Oligopolios: Cuestiones que profundizan la situación jerárquica de las economías latinoamericanas.....	32
Capítulo Segundo La lógica del Capitalismo Jerárquico en el caso del Ecuador .....	39
1. La construcción histórica de la estructura jerárquica de la economía política del Ecuador .....	39
2. Los procesos de industrialización del Ecuador .....	47
Capítulo Tercero La industria farmacéutica ecuatoriana y su relación con el Estado....	55
1. La industria global de fármacos .....	56
2. La industria farmacéutica ecuatoriana.....	59
2.1. Empresa pública de fármacos (ENFARMA).....	64
3. La coordinación entre el Estado y el sector industrial farmacéutico ecuatoriano .....	67
3.1. Objetivos logrados por Enfarma .....	68
3.2. La relación de Enfarma con el sector privado farmacéutico .....	70
3.3. El fin de Enfarma .....	72
Conclusiones .....	77
Obras citadas .....	83
Anexos .....	87
Anexo 1: Entrevista 1, realizada en 28 de agosto de 2018.....	87
Anexo 2: Entrevista 2, realizada el 4 de septiembre de 2018 .....	90
Anexo 3: Preguntas que se iban hacer a los Industriales del Sector Privado Farmacéutico .....	95
Anexo 4: Proyecto de Implementación de la planta de producción de suero antiofídico	96
Anexo 5: Proyecto implementación de la planta de producción de vacunas.....	100



## Lista de ilustraciones

TABLA 1. Características de las Economías de Mercado Jerárquico.....	25
TABLA 2. 10 (Diez) más grandes empresas de fármacos del mundo (Valores en millones de dólares).....	56
TABLA 3. Características del mercado farmacéutico privado del Ecuador.....	61
TABLA 4. 10(diez) mayores industrias farmacéuticas del Ecuador (Medido por numero ventas).....	63
ILUSTRACIÓN 1. Síntesis del manejo político en el Capitalismo Jerárquico.....	31
ILUSTRACIÓN 2. Estructura organizacional de Enfarma EP.....	66
GRAFICO 1. Estructura del PIB del Ecuador en porcentaje.....	17
GRAFICO 2. Exportaciones del Ecuador medido en miles de dólares (2007-2016).....	44
GRAFICO 3. Total de exportaciones de productos primarios e industrializados (1986-2016).....	45
GRAFICO 4. Porcentaje de pobreza dividida en la categoría nacional, urbana y rural (2007-2017).....	45
GRAFICO 5. Índice de desigualdad del Ecuador medido por el índice de Gini (2007-2017).....	46
GRAFICO 6. Evolución mensual de la producción de la industria manufacturera (2016-2017).....	47

GRAFICO 7. Comparación entre importaciones y exportaciones de productos farmacéuticos (Medido en Millones de dólares).....59

GRAFICO 8. Evolución del mercado farmaceutico privado del Ecuador.....61

GRAFICO 9. Origen de ventas de productos farmaceuticos.....62

## Introducción

Esta investigación se propone analizar como la ausencia de una coordinación, entre el sector privado ecuatoriano y el Estado trajo como consecuencia el fracaso de la política industrial farmacéutica en el Ecuador, como fue el caso de Enfarma. El periodo estudiado en este trabajo va desde el año 2009 hasta el año 2016. El corte del periodo analizado está vinculado con el tiempo en que la empresa pública estuvo funcionando: desde el año 2009 que mediante decreto ejecutivo N° 181 se oficializó la creación de la empresa Enfarma hasta el año 2016 que ocurrió su finalización por medio del decreto N° 1103.

En esta etapa, el país se caracterizó por presentar cambios en las estrategias de desarrollo industrial. El país buscó alcanzar un cambio en la matriz productiva, lo que se hizo presente en los planes de gobierno como, Las Diez Apuestas Productivas (2008), La Agenda para la Transformación Productiva (2010) y El Código de la Producción (2011) (Villavicencio 2014).

Es en el contexto de todas estas agendas para la transformación productiva que surgió el caso específico de análisis de este trabajo. Se eligió a Enfarma como un caso a ser analizado, porque esta empresa representó la estrategia de una política de industrialización en el área farmacéutica. Esta política tuvo como base principios de innovación y cambio, al mismo tiempo que se planteó como objetivo reducir los costos del Estado en este sector. Sin dejar de lado el hecho de que la empresa haya durado pocos años, el fracaso de esta política constituye un tema de interés en el estudio de la coordinación del Estado con el sector privado y su implementación de políticas públicas.

Por lo tanto, el tema del presente trabajo es importante por varias razones. Primero, se trata de un aporte al conocimiento, ya que en el Ecuador son todavía pocos los estudios que enfocan su análisis en las relaciones entre el Estado y el sector privado. Además, se considera que este es un tema relevante puesto que se trata de un país que busca diversas maneras de impulsar el desarrollo mediante la industrialización. De esta forma, el trabajo representa una contribución de la academia a la investigación en este campo.

Segundo, la base teórica que se utiliza en este trabajo, el capitalismo jerárquico, permite hablar sobre temas de actualidad en el Ecuador. Por ejemplo, los intereses de los

grandes empresarios que tienen fácil injerencia en el Estado, permitiendo así otro tipo de análisis de la economía política del país.

Tercero, el trabajo demuestra, mediante un caso específico, el manejo de una política de intereses diversos, como fue Enfarma. Eso es importante porque el presente estudio no aporta únicamente al conocimiento del medio académico del país, sino también a la propia sociedad, ya que ofrece una mayor comprensión sobre el manejo de este tipo de temas en el país.

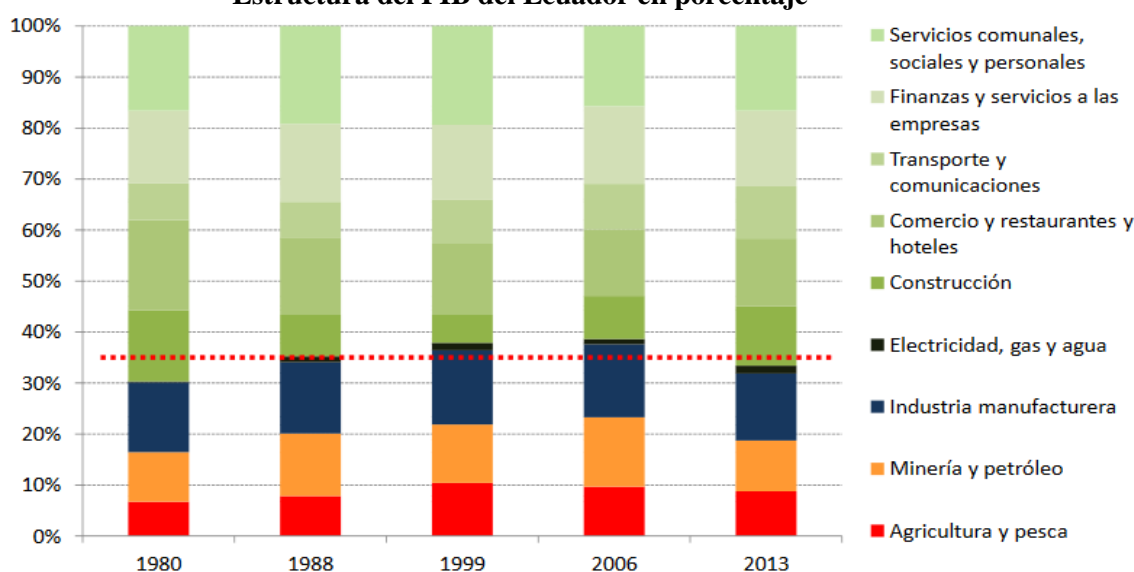
Una vez mencionados los puntos relevantes de esta investigación, se pasará a contextualizar el problema en el que se sitúa la investigación. Así, se puede comenzar mencionando que aproximadamente a finales de 1980, el Ecuador atravesó por un estancamiento de largo plazo en su transformación productiva, especialmente en el sector industrial, lo que creó dos tipos de situaciones. La primera, la industria no incorporó los suficientes adelantos técnicos y económicos. La segunda situación es que el país se vio afectado en la composición de sus exportaciones, estas últimas continuaron siendo solamente para productos primarios y en un alto porcentaje para recursos no renovables (Cámara de Industriales de Pichincha, 1990).

Las políticas industriales del Ecuador tuvieron como objetivo cambiar la estructura productiva del Ecuador. Como principio se propuso el incremento de la productividad y competitividad sistémica, la generación de empleo de calidad, la diversificación de la matriz productiva, generación de mayores encadenamientos productivos e inserción estratégica en el mercado internacional (Política Industrial del Ecuador 2008-2012). Sin embargo, actualmente se puede observar que la estructura industrial del país prácticamente continúa siendo la misma. Esta situación se puede ver con mayor claridad en el gráfico expuesto a continuación.

Con el gráfico 1, se muestra una visión histórica de la forma en el que está dividido el PIB en el Ecuador. Se puede observar que durante el periodo de 1980 hasta el 2013, el Ecuador mantuvo un nivel muy similar en cuanto a la contribución de la industria en la estructura del PIB. Esto se mantuvo aun después de que los planes de industrialización fueron puestos en práctica.



Gráfico 1  
Estructura del PIB del Ecuador en porcentaje



Fuente y elaboración: CEPAL 2015. Disponible en: [http://conferencias.cepal.org/taller\\_innovacion/](http://conferencias.cepal.org/taller_innovacion/).

Según Andrade (2015), a esto se lo podría denominar un panorama estático de la política industrial, aunque por la naturaleza de sus estrategias esta debería ser dinámica. Toda política industrial es un juego iterativo, en el que cada jugada se realiza sobre la base de los resultados alcanzados en los periodos anteriores. Este juego no puede ser jugado solo, es decir únicamente por el Estado, necesita de la acción de los sectores industriales, aunque esta sea en mínima parte.

De esta manera, se podría decir que pese a los innumerables intentos de cambiar la estructura productiva del país, todos fueron fallidos, debido a que se mantiene prácticamente la misma estructura desde los años 80. Este factor se refleja también en el sector farmacéutico, ya que este era importante para los proyectos de industrialización del Ecuador. El cual era colocado como un fragmento pionero en el proceso de innovación en tecnología e investigación, las mismas que serían desarrolladas a través de los distintos misterios existentes en la amazonia del país (Villavicencio 2014; Iturralde 2016).

Por esta razón, la limitación temporal está estrechamente vinculada con el surgimiento del problema de la investigación. Siendo esta, ¿Como la ausencia de una coordinación entre el sector privado ecuatoriano y el Estado trajo como consecuencia el fracaso de la política industrial farmacéutica en el caso de Enfarma? Así, en esta investigación se analizará la falta de coordinación entre estos dos actores y como esto influyó en el cierre de la empresa pública de fármacos.

Lo que se plantea en este trabajo es que principalmente en los últimos 10 años, las estrategias tomadas en el país para alcanzar el desarrollo por medio de la industrialización fueron trazadas sin coordinación con los intereses del sector privado. Así, se considera que en el sistema capitalista de tipo jerárquico vigente en el Ecuador, la coordinación con el sector privado se torna un elemento esencial para el logro de políticas que tienen como centro, los sectores económicos que están presentes en grandes grupos empresariales.

Para el desarrollo de la investigación, se utilizó la metodología cualitativa que ofrece métodos como el estudio de caso. Freitas y Jabbour (2011) que argumentan que el propósito de un caso de estudio es reunir informaciones detalladas y sistemáticas sobre un fenómeno, de manera que se permita un amplio y detallado conocimiento. Es un procedimiento metodológico que enfatiza entendimientos contextuales, se centra en la comprensión de la dinámica del contexto real e involucra un estudio profundo y exhaustivo de uno o pocos objetos.

Así, el estudio del caso es una historia de un fenómeno pasado o actual, elaborada a partir de múltiples fuentes de prueba. Puede incluir los datos de observación directa, entrevistas sistemáticas, ya sea como investigaciones en archivos públicos o privados. El estudio del caso es sustentado por un referencial teórico, que orienta las cuestiones y proposiciones del estudio. Finalmente, reúne una gama de información obtenida por medio de diversas técnicas de levantamiento de datos y evidencias (Freitas y Jabbour 2011).

Así, se definió como técnica de investigación, el análisis de documentos y entrevistas, que permiten extraer y analizar los datos necesarios para la investigación. El tipo de entrevista que se realizó fue la entrevista semiestructurada, caracterizada por tener una guía de cuestiones no cerradas, permitiendo que las respuestas no sean exactas. De esta forma, las preguntas permiten respuestas subjetivas manteniendo así el carácter cualitativo de la investigación (Oliveira 2010).

Por su parte, la técnica de análisis de documentos se asemeja mucho a la investigación bibliográfica, teniendo como diferencia fundamental la naturaleza de las fuentes de estas investigaciones. Mientras una investigación bibliográfica utiliza las contribuciones de diversos autores sobre el asunto, la investigación documental se basa en materiales que todavía no recibieron trabajo analítico (Gil 2002).

Es relevante mencionar que el análisis de documentos fue utilizado para observar los instrumentos estatales relacionados a los proyectos de desarrollo e industrialización del país. Además, fue una herramienta que ayudó a observar los decretos de creación y

cierre del caso de estudio. Eso sirvió para hacer una contextualización del universo en el que se encontraba insertada tanto la investigación como también el caso de estudio.

Previamente es importante resaltar por qué estudiar la coordinación en el Ecuador. Al momento de mirar de manera contractual se puede percibir que es complejo pensar que el Ecuador asumiera una postura coordinadora, de la manera que ocurrió con Alemania, por ejemplo. Sin embargo, la cuestión principal que se argumenta a lo largo del primer capítulo es que la estructura capitalista basada en una economía de mercado jerárquica condiciona para que el Estado tenga una postura coordinadora para lograr efectividad en sus políticas sectoriales.

Por lo tanto, la lógica principal del aparato teórico que se utiliza en este trabajo no está vinculada a la cuestión de que el Estado haya sido coordinador o no en los moldes europeos, pero sí que la estructura del capitalismo jerárquico hace que la coordinación sea necesaria para que una política económica sectorial pueda resultar efectiva.

De esta manera, el trabajo está estructurado de la siguiente manera. El primer capítulo tiene el objetivo de exponer el concepto de capitalismo jerárquico, buscando demostrar sus características principales. Además, incorpora dos elementos al concepto, siendo el oligopolio y la tecnología, como forma de profundizar la condición jerárquica del sistema económico.

El segundo capítulo tiene como objetivo demostrar que el Ecuador está implantado en la lógica del capitalismo jerárquico. Para alcanzar lo propuesto, se hace un recuento de la economía política del Ecuador desde el siglo XIX hasta la actualidad. Con la finalidad de demostrar, como las estructuras históricas moldearon y dieron condiciones para la existencia de este tipo de capitalismo en el país.

En el tercero y último capítulo, se realiza el análisis de la relación entre el Estado y el sector privado farmacéutico ecuatoriano, para observar el desarrollo de la política pública de Enfarma. En la elaboración de este capítulo, se utilizaron las entrevistas, las cuales fueron realizadas a funcionarios de la empresa pública.



## **Capítulo Primero**

### **El capitalismo en América Latina: El Estado y los grupos empresariales**

Este capítulo tiene como objetivo discutir las relaciones entre el Estado y los grupos empresariales en el contexto latinoamericano. Se observa a los países que están insertos en la lógica de un capitalismo jerárquico, tomando en cuenta que no todos calzan en este modelo, punto que será discutido más adelante. El punto principal del capítulo es demostrar cómo está estructurado el capitalismo jerárquico presente en América Latina y como este fenómeno económico y social hace que la coordinación sea un elemento esencial para el desarrollo de una política sectorial.

De esta forma el capítulo se encuentra dividido en tres partes. La primera, se enfoca en la discusión teórica sobre el rol que cumple el Estado y las empresas dentro de este modelo. Para abordar esta perspectiva se entrará con la discusión que ofrecen las contribuciones que tratan sobre las variedades del capitalismo.

En la segunda parte, se tomará en consideración el contexto en el que se insertan los países latinoamericanos en esta lógica, observando principalmente el caso del Ecuador. Es el caso de un país que tiene un nivel grande de desigualdad y una baja capacidad industrial de manera general. Así, la discusión teórica tiene un enfoque limitado a países que cumplen estas características.

La tercera parte del capítulo tiene el objetivo de discutir dos cuestiones que están muy vinculadas a la lógica del capitalismo jerárquico, la tecnología y los monopolios/oligopolios. Se buscará discutir principalmente, como estos dos elementos están relacionados y pueden profundizar las cuestiones enlazadas a las economías de mercado jerárquicas. Así, se pretende ofrecer un complemento al concepto del capitalismo en estudio a partir de estos dos elementos, ya que son poco tratados en la lógica de este enfoque teórico.

#### **1. Las variedades del capitalismo y sus principales enfoques**

Como la presente investigación se enfoca en analizar la relación y coordinación entre el Estado y las organizaciones empresariales, específicamente del sector industrial

farmacéutico, se ve la necesidad de entender la coordinación y los roles que cumplen estos actores. Así, se pasará a conceptualizar esta dinámica a partir de una revisión de la perspectiva de las variedades del capitalismo. Con el fin de comprender el rol de las empresas y el Estado, quienes están insertos en el proceso capitalista de desarrollo económico e industrial.

Peter Hall y David Soskice (2001) en su libro denominado “*Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*”, analizan las variedades del capitalismo que fueron adoptadas por los países desarrollados. Si bien, esta perspectiva fue propuesta para analizar a los países con un nivel industrial avanzado, se considera que esta perspectiva puede contribuir con herramientas interesantes para analizar el capitalismo en países con un nivel industrial menos desarrollado, como es el caso de algunos países en América Latina.

Existen tres enfoques para estudiar las trayectorias del capitalismo en los países considerados desarrollados. El primero es el enfoque modernizador, que se centra en las estructuras institucionales que dieron a los Estados influencia sobre el sector privado, como el sistema de planificación y la influencia pública sobre los flujos en el sistema financiero.

El segundo enfoque es el neo-corporativismo, generalmente asociado con los empleadores y el movimiento sindical, que se centra sobre los salarios, las condiciones de trabajo y la política social o economía. Esta perspectiva, también considera la capacidad que los Estados tienen para inducir y negociar con sindicatos o empresarios y la capacidad de los sindicatos para disciplinar a sus miembros.

El tercer enfoque es el sistema social de producción, donde se agrupan los análisis de la gobernanza sectorial, el sistema de innovación nacional y los regímenes de producción flexible. En cierto sentido son diversos, pero están unidos por varias características analíticas (Hall y Soskice 2001).

Este último enfoque enfatiza el movimiento de empresas que se alejan de la producción en masa hacia nuevos regímenes de producción que dependen de instituciones colectivas a nivel regional, sectorial o nacional (Hall y Soskice 2001). Según Teece y Pisano (1998), el análisis basado en las variedades del capitalismo corresponde a una economía política que considera a las empresas como actores cruciales en una economía capitalista. Analiza a las empresas como actores que buscan desarrollar y explotar competencias centrales o capacidades dinámicas para desarrollar, producir y distribuir bienes y servicios de manera rentable.

Bob Hancké (2009), en diálogo con Teece y Pisano (1998), afirma que el enfoque de las variedades del capitalismo explora el capitalismo desde el punto de vista de lo que considera su principal actor, las empresas. Este tipo de análisis subyace a los problemas de coordinación que las empresas enfrentan en su entorno estratégico. Las empresas se encuentran permanentemente expuestas a los mercados de productos que estructuran las relaciones entre las empresas y sus clientes. A los mercados de trabajo, donde los trabajadores y la administración se encuentran y mercados de capital que proveen recursos a las empresas. Estos mercados toman formas muy diversas en diferentes economías capitalistas.

Además, según Hall y Soskice (2001), las instituciones, las organizaciones y la cultura entran en este análisis, porque son herramientas que ayudan a observar las relaciones que desarrollan las empresas para resolver los problemas de coordinación. Las reglas y entendimientos informales también son importantes, porque aseguran el equilibrio en las interacciones estratégicas de la política económica.

Así, según Schneider (2013), en el caso de América Latina las organizaciones como la iglesia, las empresas de propiedad estatal, hasta los grupos empresariales, siempre han sido híbridos, sincréticos, complejos, interrelacionados y politizados. Las organizaciones a menudo no son meros reflejos de la estructura y varían independientemente de las reglas. Por lo tanto, tienen impactos directos e independientes en los resultados económicos políticos tales como la equidad, innovación, habilidades y representación política.

Como antes se ha mencionado, si bien la perspectiva sobre las variedades del capitalismo fue pensada para analizar a los países con un nivel industrial avanzado. Se puede abstraer herramientas importantes para analizar el capitalismo en países con un nivel industrial menos desarrollado, como es el caso de los países latinoamericanos. Por lo tanto, a continuación, se ve necesario discutir también la situación del capitalismo en la región.

## **2. Las características del Capitalismo Jerárquico y su relación con América Latina**

Schneider (2013), a partir de las discusiones sobre la variedad del capitalismo, conceptualiza al capitalismo latinoamericano como un “Capitalismo Jerárquico”. El capitalismo jerárquico tiene las siguientes características: (1) presencia de corporaciones multinacionales, (2) existencia de grupos empresariales diversificados, (3) bajas

habilidades y mercados laborales segmentados, (4) concentración de la producción y crédito en los grupos económicos locales y en las empresas multinacionales. Esto como consecuencia de una realidad de mercado que no estimula el crecimiento de una mano de obra calificada, ni tampoco la inversión en investigación y desarrollo.

Con relación al sistema de educación y formación, existen pocos esquemas eficaces dedicados a la formación profesional de jóvenes con bajos niveles de educación. Pese a existir intentos diferentes para conseguir un mejor modelo educacional, como fue en el caso de Chile, estos tuvieron un impacto limitado. Además, la educación terciaria tiene un nivel inferior en computación básica, contabilidad, inglés, entre otros. Son habilidades relativamente básicas que contemplan una pequeña proporción de los trabajadores (Schneider y Soskice 2009).

Para Schneider y Soskice (2009), una característica importante del sistema de educación y formación es el hecho de que se concentra en la adquisición de competencias generales y no de competencias específicas, sean estas ocupacionales o relacionadas con las empresas. Esta lógica del sistema educacional se relaciona con la flexibilidad del mercado de trabajo, tanto del punto de vista del alumno/empleo cuanto del negocio. Si la estabilidad en el empleo es corta, los funcionarios tendrán competencias útiles en una amplia gama de actividades y los alumnos se concentrarán en adquirirlas. Así, pese a que los esquemas de entrenamiento estén disponibles, puede tener poco sentido que los trabajadores o estudiantes dediquen tiempo invirtiendo en eso, en lugar de trabajar.

Por su parte, los grupos empresariales tienen como características ser domésticos y diversificados. Gran parte de propiedades familiares están frecuentemente vinculadas con empresas multinacionales. Así, la principal característica de estos grupos es su naturaleza jerárquica, en la medida en que el poder de decisión es mantenido por miembros de la familia y por los altos ejecutivos que raramente tienen que involucrarse con otras partes interesadas (Schneider 2008; Schneider y Soskice 2009).

[...] grupos empresariales diversificados dominaron las economías de América Latina durante al menos los últimos cincuenta años (aunque sus formas y nombres han cambiado con cierta frecuencia). Y en las últimas décadas su dominio ha aumentado en muchos países. Esto es en parte porque han sido los principales beneficiarios de la privatización, juntos ya veces en asociación con las multinacionales, el cambio a los servicios y el auge de los Commodities de los años 2000 (Schneider y Soskice 2009, 37. Traducido por el autor).



Por lo tanto, es posible asumir que la gobernanza corporativa interna de los grupos permite realizar escasas consultas con funcionarios de nivel inferior y ninguna para una co-determinación. Eso es reforzado por normalmente por el gran número de empresas que son formal o informalmente controladas por un grupo, y que generalmente ocurre en un medio de diversificación de estas empresas entre todos los sectores económicos. Esas características explican como las decisiones estratégicas sobre empresas individuales pueden ser tomadas en nivel de grupo. Sin la preocupación de repercusiones positivas o negativas entre las empresas y donde los grupos pueden fácilmente tomar decisiones para deshacerse de empresas u operaciones y adquirir nuevas empresas (Schneider y Soskice 2009).

Según Sánchez-Ancochea (2009), en las economías de mercado jerárquico, las relaciones entre las empresas y los otros actores se basan principalmente en órdenes y directivas de personas con mayor poder económico, y por consiguiente, las relaciones de mercado y coordinación son mecanismos menos influyentes. Eso se puede evidenciar mejor en las cuatro dimensiones institucionales bajo las cuales las empresas operan: (1) las relaciones empresariales, (2) las relaciones industriales, (3) el capital humano y (4) las relaciones financieras.

En la siguiente tabla, se puede observar las dimensiones y sus características de este modelo, donde se sintetizan las características de las económicas de mercado jerárquicas.

Tabla 1  
**Características de las Economías de Mercado Jerárquico**

<b>Dimensiones</b>	<b>Características</b>
<b>Relaciones Empresariales</b>	Dominio de grupos empresariales diversificados y de transnacionales
<b>Relaciones Industriales</b>	Basado en el mercado, importancia de los mercados informales
<b>Capital Humano</b>	Bajo nivel de educación y entrenamiento
<b>Relaciones financieras</b>	Financiamiento interno y subsidiarias de transnacionales

Fuente y elaboración: Sánchez-Ancochea (2009).

De esta manera, el capitalismo en América Latina podría caracterizarse por sus instituciones formales débiles o faltantes, mercados financieros no desarrollados, regulaciones laborales no aplicadas, cobertura superficial y parcial por parte del régimen de habilidades (Schneider 2013). Las economías poseen un desarrollo industrial en el que prácticamente no existen encadenamientos productivos, las cadenas del valor son cortas y con debilidades tecnológicas.

El desarrollo continuo, la globalización y la integración en la económica internacional, se convirtieron en desafíos para la interacción entre el Estado y los grupos industriales, puesto que cada vez más se desarrollaron políticas industriales complejas, delicadas e intensiva en información (Schneider 2015).

Se piensa que estos desafíos ocurren porque a mediados del siglo XX, cambió lo que se pensaba acerca del desarrollo, donde se buscaba una continua y creciente industrialización. Se puede decir que Prebisch (1962), tuvo importancia en este cambio ya que argumentaba que, para romper con las disparidades tecnológicas entre el centro y la periferia del mundo, era necesario crear un sistema de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Este proceso es caracterizado por ser una “industrialización cerrada”, donde se prioriza el mercado interno y pasa a ser dependiente de las políticas gubernamentales de sus Estados para proteger la industria nacional en relación con los competidores internacionales. A partir de eso, se podría romper con las disparidades entre los países y así poder alcanzar el desarrollo.

Según Peter Evans (2007), para la comprensión de este modo de desarrollo se requiere de un enfoque institucionalista. En otras palabras, las reglas del juego definidas históricamente y construidas socialmente se reflejan en las normas y prácticas compartidas informalmente por las personas y se confirman mediante las rutinas de interacción entre ellas.

De esta forma, si el objetivo es alcanzar la industrialización, esto implica tener vínculos cuidadosamente organizados con las elites industriales. Para Evans (2007), ni la coherencia interna, ni los vínculos externos por sí solos producirán efectos positivos al intentar alcanzar el desarrollo, a menos que los dos factores se encuentren presentes simultáneamente. Siendo así, Sabel (2012 citado en Schneider 2015) sostiene que, la clave para tener éxito en el proceso de industrialización es la coordinación tanto entre los mismos productores privados y entre los actores públicos y otros privados.

Evans (1995) argumenta que el Estado en este proceso de transformación industrial puede desempeñar cuatro tipos de papeles. Los primeros dos, “custodio” y

“demiurgo”, representan variaciones en los roles convencionales del Estado como regulador y productor. Los otros dos son denominados como “partería” y “crianza”, se centran en la relación entre las agencias estatales y los grupos empresariales privados.

En el rol del “custodio” todos los Estados formulan y hacen cumplir las reglas, pero el impulso de la reglamentación varía. Algunas reglas son principalmente promocionales y tienen el objetivo de proporcionar estímulo e incentivos. Otro sistema de registro muestra una dirección opuesta, con el objetivo de prevenir o restringir las iniciativas de los actores privados. La rúbrica "custodia" identifica esfuerzos regulatorios que privilegian la vigilancia sobre la promoción (Evans 1995).

El Estado “demiurgo” es una forma específica que desempeña el rol más genérico del productor. Todos declaran el rol del productor asumiendo la responsabilidad directa de entregar ciertos tipos de bienes. Los Estados asumen este rol en relación con los bienes de infraestructura que se supone que tienen un carácter público colectivo. El papel del demiurgo se basa en una suposición fuerte sobre las limitaciones del capital privado, el mismo que es incapaz de sostener con éxito la gama de producción mercantil necesaria para el desarrollo. En consecuencia, el Estado se convierte en un "demiurgo", estableciendo empresas que compiten en los mercados por bienes privados comunes (Evans 1995).

Asumir el papel de la “partería” es una respuesta a las dudas sobre la vitalidad del capital privado, pero es una respuesta de un tipo diferente. Las capacidades de la clase empresarial local son vistas como maleables, no como dadas. En lugar de sustituirse por productores privados, los Estados pueden ayudar a surgir nuevos grupos empresariales o inducir a los grupos existentes a incursionar en tipos de producción más desafiantes. Se puede utilizar una variedad de técnicas y políticas. Por ejemplo, crear un "invernadero" de tarifas para proteger a los sectores en gestación de la competencia externa, proporcionar subsidios e incentivos y ayudar a los empresarios locales a negociar con el capital transnacional o señalar que un sector en particular se considera importante, son posibilidades para la creación y desarrollo de los grupos empresariales. Independientemente de la técnica específica, el modo dominante de relacionarse con el capital privado es de la promoción más que la vigilancia (Evans 1995).

El de “crianza” se caracteriza por ayudar a grupos empresariales privados a enfrentar sus desafíos, como por ejemplo los cambios globales. Ayuda a los empresarios con cuestiones simples como la identificación de oportunidades o la creación de organizaciones estatales para asumir tareas complementarias, como la investigación y el

desarrollo. Además, es importante resaltar que las técnicas de “crianza” se sobreponen a las técnicas de “partería” (Evans 1995).

Si bien, para alcanzar una buena política industrial se necesita de manera efectiva, de los arreglos institucionales y de las prácticas que organizan esta colaboración entre los sectores públicos y privados, existen también desafíos para lograr esta coordinación. Los gobiernos deben establecer foros o consejos apropiados para el diálogo entre representantes de las empresas y el gobierno. El diálogo efectivo depende de interlocutores comerciales bien organizados. La organización de los negocios, tanto formales como informales, es crucial para que exista una representación efectiva de los grupos industriales. Aunque existan micro instituciones apropiadas para la representación comercial y el diálogo industrial-gubernamental, su funcionamiento depende en gran medida del entorno político general (Schneider 2015).

A nivel macro, varias instituciones y prácticas son importantes para la política industrial. Una lista mínima incluiría partidos, legislatura, finanzas de campaña, redes personales y *lobbying*. Cuando las instituciones de deliberación democrática y la resistencia social tienen una intensidad baja, los objetivos de las elites dominan el Estado. De esta manera, las instituciones políticas capaces de limitar el poder de las elites defensoras de intereses creados y económicamente anacrónicos son de esencial importancia para el proceso de desarrollo de los países (Schneider 2015; Evans 2007).

Los formuladores de políticas en las nuevas democracias en América Latina son limitados. Desde una perspectiva comparada e histórica, los Estados desarrollistas contemporáneos en América Latina han sido débiles frente a los intereses de los grupos empresariales. En este contexto, las preferencias básicas de las grandes empresas son importantes para establecer límites y oportunidades para la colaboración efectiva en la elaboración de políticas. Así, la redemocratización ha generado nuevas oportunidades abiertas para la participación organizada en la política industrial (Schneider 2004, 2015).

Según Schneider (2008), las familias que poseen y controlan los grupos económicos creen que esta es una estructura organizacional lucrativa. Eso reside por los accesos privilegiados a información, al capital y en parte por la relación simbiótica entre los grupos y el sistema político. En América Latina a pesar de la liberalización del comercio y de los movimientos de capitales en el régimen de redemocratización, la mayoría de los sistemas políticos no iniciaron política de competencia fuerte, ni tampoco aprobaron e implementaron legislaciones efectivas sobre contratos públicos o regulaciones de servicios públicos.

Así, según Schneider y Soskice (2009), oportunidades lucrativas de negocio están disponibles adentro del sistema político. Los políticos latinoamericanos no se centran en sectores industriales específicos, como es el caso de Estados Unidos. Por más que ocurran “transacciones puntuales”<sup>1</sup> con el sistema político, existen relaciones informales de largo plazo con grupos a través de las cuales la ayuda financiera está disponible a lo largo del tiempo en varias áreas de actividad y en diferentes localizaciones geográficas. Por lo tanto, la gobernanza corporativa de un grupo familiar es idealmente creada para sacar provecho de esta situación, por más que un grupo no pueda durar para siempre. Se pueden asumir compromisos informales de medio o largo plazo, reforzado por la naturaleza de confianza de las relaciones familiares.

Para Guasch y Rajapatirana (1998 citado en Schneider y Soskice 2009), una de las mayores características de este sistema económico jerárquico o capitalismo jerárquico, reside en la ineficacia de las políticas de competencia. Nuevas políticas surgen y rara vez son tomadas en serio. Este tipo de políticas son nuevas y su aplicación ha sido prácticamente inexistente. Inclusive cuando existe una agencia especializada, el presupuesto y los recursos son mínimos e inadecuados. Así, se puede decir que depende de la generosidad del poder ejecutivo y por lo tanto está sujeto a captura política. Estas debilidades de la política de competencia refuerzan aún más las relaciones simbióticas entre los grupos empresariales y el sistema político.

Esta estructura organizacional del capitalismo jerárquico es sostenida por el tipo de sistema político que mantienen algunos de los países de América Latina, a pesar de que existan muchas diferencias en los sistemas políticos de los países de la región, como la disciplina partidaria, descentralización, número de cámaras legislativas y entre otros. Todos tienen una combinación de modelo de votación mayoritaria para la elección de presidente y representación proporcional en el legislativo, dando lugar a un poder ejecutivo dotado de poderes constitucionales excepcionalmente fuertes, que incluye la capacidad de recurrir a legislación de decreto en conjunto con las legislaturas que tienen una importancia creciente, especialmente en los casos donde el partido del presidente es una minoría (Schneider y Soskice 2009).

Así, se puede observar que un elemento estratégico central del empresariado nacional es su capacidad de acceso al sistema político. Un aspecto crítico de esta

---

<sup>1</sup> Cuando se discute sobre “transacciones puntuales”, se quiere argumentar sobre relaciones de los grupos empresariales y el sistema político de un país en cuestiones específicas de importancia para ambos lados.

capacidad es que los partidos y los políticos tienen influencias individuales suficientes para ocasionar que un grupo empresarial invierta en el partido o en el político de manera individual. Con una legislatura de representación proporcional y un ejecutivo fuerte, los acuerdos normalmente tienen que ser hecho con partidos. Cuando la disciplina del partido no es fuerte, se realiza con políticos individuales.

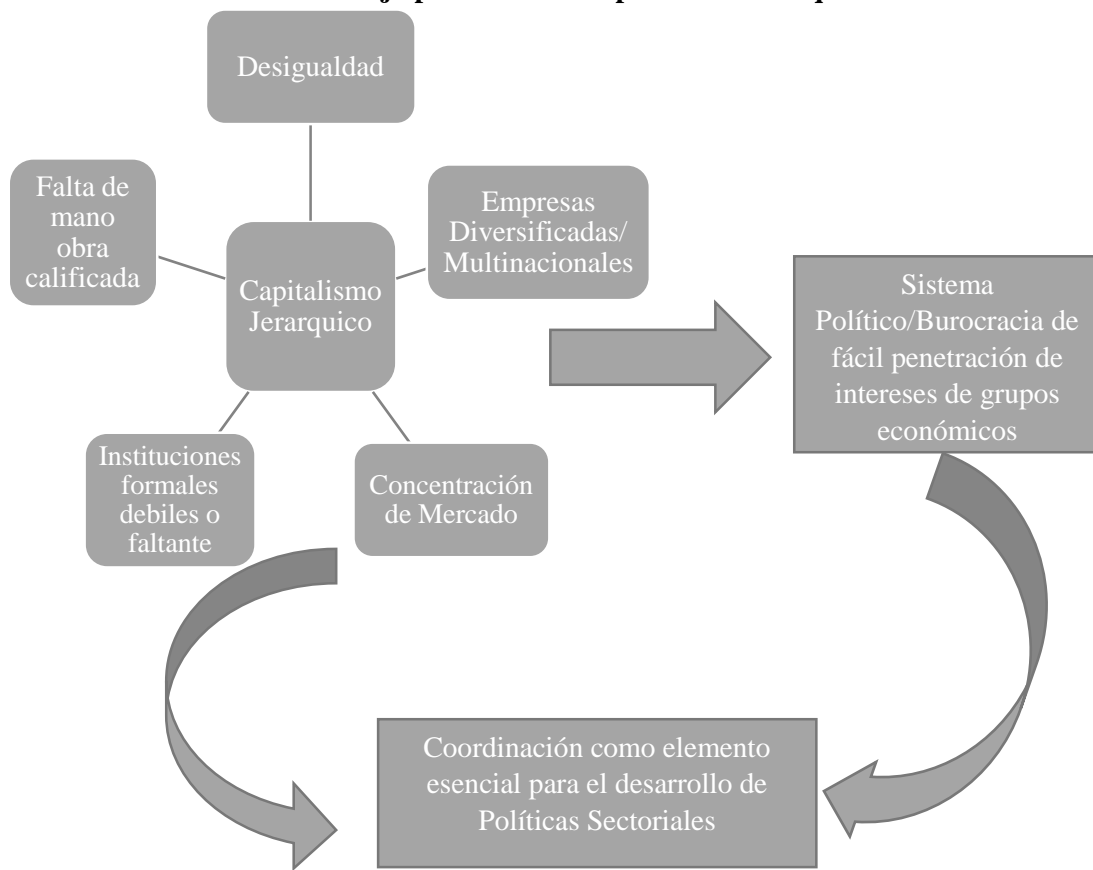
Por su parte, cuando los partidos son débiles, el ejecutivo algunas veces tiene que negociar individualmente con los legisladores sobre sus diversas medidas, especialmente aquellas medidas que son de interés de los grupos empresariales. Además, la legislación tiene que pasar por comités, por lo tanto, los presidentes y miembros de la comisión tienen la capacidad de desacelerar y alterar la legislación. Así, la inversión en legisladores individuales, así como en los partidos, tienen un porcentaje de retorno potencialmente alto para empresas cuyas ganancias dependen en parte de reglamentaciones gubernamentales (Schneider y Soskice 2009; Schneider 2004; Schneider 2008).

Es importante resaltar que, pese a la ausencia de una legislatura de representación proporcional, los grandes grupos pueden mantener su influencia, ya que otras características de la economía política en América Latina facilitan el acceso privilegiado de grupos empresariales. El tamaño de los grupos con relación a sus economías domésticas les confiere un cierto poder estructural, donde los ministros y presidentes les consultan regularmente. Sin embargo, como argumenta Schneider y Soskice (2009), el punto básico es que una legislatura de representación proporcional es planeada para dar a los políticos y a los partidos, un poder independiente de la presidencia. Es exactamente este sistema político que los grupos empresariales explotan.

Además, las burocracias en América Latina son porosas y los puestos de alto rango son ocupados por medio de nombramientos políticos. Las personas designadas para ocupar estos altos puestos a veces son sugeridas o controladas por grupos de negocios. Algunas veces son exfuncionarios y la mayoría consulta regularmente a grupos empresariales (Schneider 2004).

Con la siguiente ilustración 1, se muestra una síntesis del manejo político en un sistema económico jerárquico presente en países latinoamericanos. Esta recapitulación ayuda a observar de mejor manera, las relaciones políticas que provienen de un sistema económico con característica jerárquica, la cual fue descrita a lo largo de esta sección.

Ilustración 1  
**Síntesis del manejo político en el Capitalismo Jerárquico**



Fuente: Schneider y Soskice (2009)

Elaboración: Autor

La ilustración muestra que un sistema económico jerárquico, basado en la falta de mano de obra calificada, desigualdad, instituciones formales débiles o faltantes, presencia fuerte de empresas diversificadas y multinacionales y concentración de mercado, trae como consecuencia que el sistema político de un país sea de fácil penetración a los intereses de los grandes grupos económicos.

La consecuencia de eso es tornar a la coordinación como un elemento esencial para el desarrollo de políticas para estos sectores empresariales. A partir del momento en que se tiene una estructura donde se privilegian los intereses de fuertes grupos empresariales, en conjunto con un sistema político y una burocracia ligera, la coordinación de estos intereses es la vía más probable para el desarrollo de una política sectorial. Siguiendo esta lógica, se puede pensar que es muy difícil que un gobierno llegue a desarrollar una política que vaya en contra de los intereses de estos grupos. Si lo logra desarrollar, rápidamente se encontrarán dificultades en el manejo de la política, por la

existencia de varias influencias presentes dentro del propio Estado que es manejado por el empresariado.

Un punto importante para discutir es sobre el concepto de coordinación. Es una palabra que pueda ser explicada por sí misma, pero dejarla así puede tener comprensiones que van más allá de lo que propone este trabajo. Souza (2018) define la coordinación como la organización de todas las actividades, con el objetivo de alcanzar el consenso entre individuos y organizaciones para el cumplimiento de objetivos de un grupo. Al observar la coordinación en la perspectiva de la política pública, este ocurre en dos momentos: en la formulación de la política y en su implementación.

En el proceso de formulación participan los diversos actores e instituciones con intereses en la política que será formulada. Una cuestión importante sobre eso es que el número de actores y de las instituciones con poderes de aprobación y veto es significativo, especialmente en sociedades democráticas y complejas, y en donde los conflictos distributivos aun no fueron mínimamente resueltos (Souza 2018).

Finalmente, se podría argumentar que, dentro de la lógica del manejo político de las economías de carácter jerárquico, como es el caso de algunos países latinoamericanos, la coordinación es la opción más viable para que se pueda desarrollar una política efectiva en los sectores económicos. En el caso de que esto no ocurra, la tendencia lógica sería la búsqueda de la revocación de determinada política.

A pesar de todas las características expresadas en el desarrollo de esta sección, existen otros elementos que el concepto de capitalismo jerárquico no abarca. Estos elementos son la tecnología y el oligopolio y que contribuyen para la intensificación del sistema económico jerárquico.

### **3. Tecnología y Oligopolios: Cuestiones que profundizan la situación jerárquica de las economías latinoamericanas**

En los procesos de desarrollo e industrialización, la cuestión de la tecnología es esencial para que el país en vía de desarrollo pueda articular una ventaja a partir de la innovación y que esta pueda dar condiciones de competir en mercados mayores. De esta manera, la innovación es considerada como una herramienta para llegar al desarrollo capitalista. No obstante, este mismo proceso de desarrollo capitalista permite que los mercados sean dominados por transnacionales, quienes mantienen un oligopolio en este



sector y que terminan dificultando la entrada de otros productores (Bitar 1975; Sábato y Botana 2011).

Así, esta sección tiene como objetivo discutir como la cuestión de innovación tecnológica y de los oligopolios transnacionales están vinculados entre sí. Además, se pretende demostrar cómo esta vinculación contribuye a reforzar una estructura basada en el capitalismo jerárquico.

Es importante considerar que si el término innovación es comprendido simplemente como un sinónimo de invención de nuevos productos, materiales o procesos, entonces su contribución al crecimiento económico, más específicamente al proceso de desarrollo, es insignificante. Así, la innovación debe ser vista como un proceso de carácter sistémico que engloba un tejido complejo de relaciones entre instituciones, estructuras socioeconómicas y organizaciones que intervienen e influyen en los aumentos de productividad y eficacia de la economía. De esta manera, la innovación se constituye en la esencia del desarrollo (Villavicencio 2014).

La base de esta innovación es el conocimiento, estrechamente vinculado con la ciencia-tecnología. La investigación científico-tecnológica es una poderosa herramienta de transformación de una sociedad. La ciencia y la tecnología son dinámicas que integran la propia trama del desarrollo, son efecto, pero también causa, lo impulsan, pero también se realimentan de él (Sábato y Botana 2011).

Según Sábato y Botana (2011), la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar. La experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas: el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica.

La estructura productiva es comprendida como un conjunto de sectores productivos que proveen los bienes y servicios demandados por una determinada sociedad. El gobierno se lo puede observar como un conjunto de roles institucionales que tienen como objetivo formular políticas y movilizar recursos de y hacia la estructura productiva y de la infraestructura científico-tecnológica a través de procesos legislativos y administrativos. La infraestructura científico-tecnológica es comprendida como un conjunto de elementos articulados e interrelacionados entre sí. Por ejemplo, el sistema educativo, los laboratorios, institutos, centros, plantas pilotos donde hacen investigación, los mecanismos jurídicos-administrativos que norman el funcionamiento de las

instituciones y regulan las patentes y los recursos económicos y financieros aplicados en su funcionamiento (Sábato y Botana 2011).

Así, cada uno de estos elementos, según Sábato y Botana (2011), tienen como objetivo básico el de transformar a estos centros de convergencia en centros capaces de generar, incorporar y transformar demandas en un producto final que es la innovación científico-tecnológica. Para Avilés (2009), el sector productivo tiene demandas de conocimiento y soluciones de problemas que, en un país desarrollado, se plantean a las instituciones de ciencia y tecnología nacionales, las que deben estar en capacidad de responder a las mismas.

Por lo tanto, la función del Estado consiste entonces, por una parte, en generar demandas de bienes y servicios al sector productivo y de conocimiento teórico y práctico a las instituciones de ciencia y tecnología. Por otra parte, el Estado también debe forjar la unión entre los sectores productivos y científico. De esta manera la diferencia entre un país desarrollado y uno en vías de desarrollo es que los primeros tienen una relación sólida de los tres elementos anteriores, mientras que en el segundo esto no ocurre (Avilés 2009; Sábato y Botana 2011).

De acuerdo con Sebastián y Benavides (2007), la mayoría de los organismos internacionales, agencias de cooperación para el desarrollo y numerosos investigadores, enfatizan actualmente en el papel del conocimiento en las estrategias de desarrollo económico y reducción de la pobreza. Eso se puede observar en el informe de la CEPAL del año 2004 que trató sobre el “Desarrollo productivo en economías abiertas”, donde consta lo siguiente.

[...] en la medida en que la tecnología determina la productividad potencial del conjunto de los factores y, por tanto, la competitividad de las empresas, el ritmo de innovación constituye el vehículo mediante el cual el bienestar de un país se aproxima o se aparta del imperante en las áreas más desarrolladas del planeta, que pueden considerarse en la frontera tecnológica mundial o cercanas a ella (CEPAL 2004, citado en Sebastián y Benavides 2007).

De esta manera, es posible decir que la incorporación a la “economía del conocimiento” está frenada en numerosos países, donde existe un déficit científico y tecnológico, que ocasiona una fuerte dependencia con el exterior. Según Sebastián y Benavides (2007), los países en desarrollo tienen una dependencia tecnológica doble, ya que no únicamente se necesitan las patentes, sino que también se deben buscar las habilidades oportunas para aplicar la tecnología adquirida.

Es importante resaltar que la dependencia tecnológica no impide el crecimiento, pero sí dificulta que puedan alcanzarse altos niveles de conocimiento y de competitividad, ya que por lo general los últimos avances tecnológicos no están disponibles en el mercado. Adicionalmente, para los países en vías de desarrollo, esta dependencia limita de manera constante los esfuerzos dirigidos a fortalecer la propia capacidad de investigación y desarrollo, generándose un círculo vicioso de déficit y dependencia (Sebastián y Benavides 2007).

En diversos sectores la tecnología y la capacidad de innovación está concentrada en empresas transnacionales, que tienen un gran poderío económico para invertir en estas áreas. Es justamente a partir de este poderío que surgen los monopolios y oligopolios mundiales. Es posible decir que la clave del crecimiento económico en la mayoría de los países en desarrollo ha sido la industrialización. Este fenómeno que ocurre principalmente con la participación masiva de la inversión extranjera bajo la forma de corporaciones transnacionales. Estas empresas tienden a concentrarse en las industrias que tiene mayor crecimiento y dentro de estas, las transnacionales son por lo general, las más importantes (Gereffi 1977).

Para Gary Gereffi (1977), la presencia de las transnacionales como principales empresas de un país en vías de desarrollo, perjudica el poder potencial del Estado para fijar la política industrial. Las transnacionales en su gran mayoría forman parte de oligopolios, su comportamiento está condicionado al comportamiento de algunos oferentes importantes. Así, el liderazgo industrial de las transnacionales representa un desafío para el Estado, ya que es posible que el desarrollo de las industrias dominadas por estas corporaciones pueda servir mayoritariamente a los intereses extranjeros en comparación a los nacionales.

En la misma lógica, para Parent (1974), las relaciones entre los países en vía de desarrollo y las empresas extranjeras establecidas en sus territorios se presentan con frecuencia como relaciones desiguales. Por una parte, se tiene un Estado cuyo poder de negociación es débil, por la otra, una empresa generalmente poderosa apoyada por un país industrial y que disfruta de una posición de monopolio en la zona que la acoge. Estas estructuras de oligopolios y monopolios tienen la tendencia de expandirse a los países en vías de desarrollo, por medio de los canales de inversión extranjera.

Así, las empresas que se establecen en los países en vías de desarrollo adoptan diferentes políticas conforme la naturaleza de sus actividades. Por lo tanto, el juego de la competencia oligopólica tiene diversas modalidades. Es generalmente admitido que

existen tres tipos de empresas de origen extranjero en los países subdesarrollados: (1) aquellas que explotan las fuentes de materias primas por medio de la extracción vegetal o mineral; (2) las que producen bienes manufacturados para los países en los que están establecidas y finalmente (3) aquellas que producen bienes de esta naturaleza, pero cuyo destino es sobre todo la exportación (Parent 1974).

Los primeros tipos de empresas, según Parent (1974), son más antiguas y corresponden perfectamente a lo que podría llamarse el “pacto colonial”. Consiste en que los países dependientes eran proveedores de materias primas y los países desarrollados abastecían bienes manufacturados. El segundo grupo de empresas han crecido con la independencia de los países y con el desarrollo de su mercado interno. Las terceras fueron creadas sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, donde las empresas integraron un plan estratégico para planear sus actividades a escala planetaria, respetando el esquema de una nueva forma de división internacional del trabajo.

Para Sergio Bitar (1975) esta situación es el resultado de dos procesos simultáneos: la expansión y concentración de la industria a nivel internacional y el tipo de industrialización que han seguido estos países. Es cierto decir que existen modelos de industrialización que han favorecido la entrada de corporaciones multinacionales. La alta protección arancelaria y las franquicias para el ingreso de capital foráneo han sido un estímulo para las empresas extranjeras. Pero estas medidas no habrían tenido efectos significativos de no estar en marcha un proceso intenso de internacionalización del capital y de oligopolización de la estructura industrial.

De esta manera, el rasgo dominante de la industria internacional es su creciente oligopolización. En los sectores modernos de rápido crecimiento y de mayor dinámica tecnológica, se ha ido conformando una estrecha red oligopólica con ramificaciones internacionales que alcanzan a la mayor parte de los países pobres. Esta red es un factor altamente condicionante de los estilos de desarrollo de las economías menos desarrolladas (Bitar 1975).

Al decidir la instalación de subsidiarias, en particular en los sectores más modernos y expansivos, las corporaciones multinacionales van moldeando la estructura productiva del país. Basadas en la rentabilidad y seguridad del mercado en cuestión, estas decisiones no resultan coincidentes con la satisfacción de las necesidades de las mayorías del país, ni con tecnología apropiada a su realidad. Al penetrar con relativa libertad en las económicas pequeñas, las corporaciones multinacionales logran integrar los sectores más modernos de esas economías al sistema oligopólico internacional, haciendo que estos respondan preferentemente a los intereses del oligopolio y no a los del país. Tanto la producción para el mercado interno como para la exportación desde el país subdesarrollado, y esta última en mayor medida, quedan fuertemente atadas a las decisiones del oligopolio. Se debilita, así, la capacidad nacional de alterar la estructura

productiva para asegurar la producción masiva de bienes esenciales y la elaboración especializada de rubros de exportación. (Bitar 1975, p. 187-188).

Por lo tanto, se puede concluir diciendo que la conformación del sistema oligopólico internacional es un factor clave para explicar las modalidades asumidas por las inversiones extranjeras en la industria; además, es un elemento que condiciona la implementación de toda una nueva estrategia de industrialización. Conjuntamente, las multinacionales además de oligopolizar el mercado, concentran también las tecnologías e innovaciones de sus sectores a través de las patentes, mantienen el control total del mercado y dificultan el ingreso de otros actores a este mercado, como es el caso de los países en vías de desarrollo, e inclusive, se piensa que estos países aún insertos en este contexto no lograrán sus metas de industrialización.

De esta manera, los oligopolios adquieren un poderío económico aún más grande frente a los Estados, obteniendo un gran control del mercado en el que están insertos. La consecuencia de eso es una penetración aún más fácil en el sistema político del país, y así, contribuyen a un fortalecimiento de la estructura moldeada por el capitalismo jerárquico.

Se puede concluir el capítulo resaltando que las características resultantes de un capitalismo jerárquico son las siguientes: presencia de grupos empresariales diversificados y de empresas multinacionales; mercados laborales segmentados; bajo nivel de educación y entrenamiento; concentración de mercados y presencia de un sistema político y burocracias que son livianos a los intereses de los grupos económicos (Schneider 2004; 2008; 2013; 2015; Sánchez-Ancochea 2009; Schneider y Soskice 2009). Además, la tecnología o la falta de esta y la presencia de oligopolios, son elementos que contribuyen a reforzar aún más la lógica del capitalismo jerárquico.

Una crítica que se puede hacer a este modelo de análisis es que este pretende caracterizar la economía política de todos los países de América Latina en forma general. Sin embargo, esta homogeneización tiene ciertas limitaciones al no considerar algunas especificidades de ciertos países. Por ejemplo, no se puede pensar en un capitalismo jerárquico en el caso de Bolivia donde recientemente hubo un cambio en la lógica de la estructura del Estado y un proceso de estatización de empresas en sectores estratégicos del país, reduciendo el poder de las transnacionales en el mercado local. En el caso de Venezuela también se puede cuestionar o parece complejo encuadrar al país con este

concepto, ya que tiene una estructura poco diversificada, donde su economía es basada únicamente en la extracción y procesamiento del petróleo.

Sin embargo, el Ecuador si es un país que se puede caracterizar por un capitalismo jerárquico, por los siguientes motivos. El país presenta una concentración de mercados significantes, que son controlados por transnacionales o por grupos familiares; presenta una larga historia de control del Estado por parte de los intereses de los grandes grupos económicos; presenta índices bajos de nivel de educación y formación en conjunto con un nivel de desigualdad significativo. Por lo tanto, se analizará más detalladamente en el capítulo siguiente, como el Ecuador se encuentra inserto en la lógica de este capitalismo.

## Capítulo Segundo

### La lógica del Capitalismo Jerárquico en el caso del Ecuador

Este capítulo tiene por objetivo demostrar como la estructura histórica de la economía política del Ecuador favoreció la formación de un capitalismo jerárquico en el país. De esta forma, esta sección parte a partir de las características del capitalismo jerárquico que no fueron presentadas anteriormente, en otras palabras, la construcción histórica que se hará está basada en la demostración de cómo el Ecuador construyó una desigualdad económica y social y un privilegio de los intereses de aquellos que concentran el poder económico.

Por lo tanto, el capítulo se encuentra dividido en dos partes. En la primera se expone brevemente como ocurrieron históricamente los procesos de intento de desarrollo en el Ecuador y la segunda se enfoca en un análisis de la estructura histórica que moldeó la economía política del Ecuador. Estos dos elementos permiten identificar los principales actores e instituciones que estuvieron vinculados en la construcción del modelo económico del Ecuador.

Se inicia con una exposición sobre cómo estuvo estructurada la economía política del Ecuador desde el siglo XIX hasta llegar a la actualidad. Es necesario resumir este recuento, porque la estructura actual de la economía política del Ecuador es fruto de esos diversos acontecimientos históricos. La presentación de esa construcción histórica tiene como propósito demostrar la formación y consolidación de la situación actual del país.

A continuación, se presenta una síntesis de los procesos ocurridos en el país y que tuvieron el objetivo de alcanzar la industrialización en Ecuador. Así, con el fin de observar los diversos intentos de industrialización a través de su contexto histórico, se analizarán las estrategias que se utilizaron en este proceso. Se considera que es un factor fundamental para tener una noción sobre como el Estado trató la cuestión de la industrialización y los intereses por parte de los grandes grupos económicos.

#### **1. La construcción histórica de la estructura jerárquica de la economía política del Ecuador**

De acuerdo con Chiriboga (2013), el Ecuador económicamente se dividió entre Costa y Sierra. En la parte costeña del país, el cacao fue el principal rubro de

exportaciones durante todo el siglo XIX. No obstante, estas exportaciones tuvieron su auge en 1870, año en el cual las exportaciones crecieron de manera continua.

Es importante resaltar que todo el proceso de producción del cacao, que consiste en la siembra, cuidado y cosecha, solo fue posible porque los terratenientes tuvieron acceso a nuevos contingentes de trabajadores que provenían de la sierra y de la costa norte del país. Además, este aumento de la producción también fue resultado de los recursos financieros que tenía Guayaquil en dicho momento, puesto que a raíz de la guerra del Pacífico, este puerto se tornó el más importante del Pacífico sur en esos años (Chiriboga 2013).

Según Chiriboga (2013), esta región no solo estaba compuesta por grandes terratenientes cacaoteros, sino también de amplios grupos de campesinos autónomos provenientes de varias provincias del litoral, dedicados a la producción agrícola, artesanal y de recolección de productos. La producción estaba principalmente destinada a la exportación, lo que consolidó una organización social que competía con la producción cacaotera. Sin embargo, la crisis de estas actividades campesinas y artesanales después de 1870 liberó mano de obra que migró a las planicies centro sureñas del litoral y por esa vía impulsaron la producción cacaotera.

Las causas de esta crisis son múltiples, una de estas es la reducción de precios, como fue el caso de los sombreros o de las exportaciones de materias primas. Otras causas fueron la apropiación privada de las tierras donde se recolectaba la tagua, el caucho y el tabaco, principales productos de exportación de los campesinos, además de las múltiples leyes impositivas que gravaban la producción y exportación de estos productos (Chiriboga 2013).

Sin embargo, según Chiriboga (2013) a mediados del siglo XVIII en la Sierra, el derrumbe de la economía obrajera en la región dio paso a una reestructuración del juego de clases sociales en la Real Audiencia de Quito. Ese momento marcó el predominio de los sectores terratenientes y la paulatina consolidación de la hacienda, como forma de producción que estructuró la formación social. Además, el conjunto de las reformas borbónicas que abrieron el comercio de las colonias destruyó buena parte de los obrajes, lo que trajo como consecuencia que no pudieran competir con los textiles europeos en el mercado colonial.

Los terratenientes serranos a través del control del aparato estatal desarrollaron una política multiforme que tenía la tendencia de destruir la pequeña producción campesina, agrícola y artesanal. Se buscó fundamentalmente incorporar a los campesinos



a la producción de la hacienda, para utilizar su fuerza de trabajo. En segundo lugar, se centró la atención en los pequeños mercados locales, principalmente en los que cumplían un papel importante los campesinos. La lucha por dicha destrucción y la oposición de la masa campesina a su sumisión, se puede considerar el principal evento de fondo que marcó el siglo XIX en la Sierra (Chiriboga 2013).

Chiriboga (2013) caracteriza a la sierra del siglo XIX de la siguiente manera:

La existencia de una gran masa campesina no sujeta al método de concierto establecía un límite a la lógica terrateniente, en la medida en que los hacendados requerían masa cada vez mayores de renta para tener acceso a los bienes de consumo suntuario que le ofrecía el mercado internacional. La posibilidad de captar montos adicionales de renta estaba dada única y exclusivamente en la capacidad de los hacendados de aumentar el número de trabajadores que entreguen fuerza de trabajo no retribuida, aumentando así la superficie de tierra bajo control monopólico. Los terratenientes introducen una serie de medidas tendientes a romper ese límite, asfixiando a las economías campesinas y buscando el empobrecimiento de sus componentes, hasta no dejarles otro camino que el concierto (Chiriboga 2013,104)

A pesar de este conflicto de clase, el vehículo de reclutamiento de fuerza de trabajo utilizado por los terratenientes resultó bastante eficiente. Como menciona Chiriboga (2013), los terratenientes utilizaron como mecanismos tributarios de diversas índoles como: (1) contribución de indígenas, diezmos y primicias, (2) el trabajo forzado particularmente utilizado para la construcción de obras públicas, (3) el acuartelamiento, (4) el remate de las tierras de resguardo, (5) la abolición de protectorías, el pago obligatorio de hipotecas y alcabalas sobre ventas de bienes raíces, (6) leyes contra la vagancia.

Por su parte, Andrade y Zenteno (2016) demuestran que, al inicio del siglo XX la situación económica del país no tuvo cambios significativos. La economía ecuatoriana estuvo formada por tres aglomeraciones: Sierra centro norte, la costa y la sierra centro sur. La costa estaba directamente conectada a la economía internacional gracias a la exportación de cacao de alta calidad y también de la tagua, caracterizando así, una economía primario-exportadora, y una economía que importaba una amplia gama de productos industrializados y alimentos.

La sierra norte se había especializado en la producción de alimentos para el consumo interno, especialmente en ganadería. En la sierra sur, se tuvo una economía relativamente autónoma en comparación con otras regiones y presentó un menor predominio de la gran propiedad (Andrade y Zenteno 2016). De esta manera, se observa que, en el siglo XX la estructura social y productiva continuó siendo prácticamente la

misma. Se mantuvo un sistema de grandes haciendas productoras de productos primarios, sin ningún tipo de elaboración.

El problema agrario intentó ser resuelto primero en 1964 y después en 1973, bajo gobiernos militares que decretaron reformas agrarias en el Ecuador. Según North y Larrea (2016), estas reformas agrarias fueron tibias y bloqueadas durante su ejecución. Esto por el hecho de que las tierras que fueron entregadas solían ser pobres, los programas de apoyo para beneficiarios fueron inadecuados o simplemente no implementados.

De acuerdo con North y Larrea (2016), la inequidad social en el agro ecuatoriano se ha mantenido con reducciones limitadas, a pesar de los cambios sociales experimentados durante las últimas siete décadas. Además, han contribuido con la perpetuación de una estructura social excluyente, donde gran parte de la población no puede satisfacer sus necesidades humanas.

De esta manera, desde el punto de vista de la sustentabilidad a largo plazo, se puede decir que el contexto general de ese entonces fue preocupante, puesto que la frontera agrícola se encontró agotada desde 1980, aproximadamente. Durante las últimas décadas, las áreas incorporadas a la producción se han dado principalmente sobre suelos de muy limitada aptitud agrícola en la amazonia y en los páramos. Las políticas agrarias han favorecido principalmente a los grandes productores y a las plantaciones, que en general emplean tecnologías extensivas, tienen una limitada productividad por hectárea en comparación con la productividad de las pequeñas propiedades más eficientes, que con el apoyo de la agroecología pudieron alcanzar rendimientos superiores por hectárea y así absorber empleo intensivamente (North y Larrea 2016).

Louis Lefebvre (1985) afirma que la magnitud y complejidad del problema que enfrenta la economía ecuatoriana, no pueden ser evaluada únicamente a partir de indicadores, como el ingreso per cápita. La realidad es que, pese a no considerar los efectos causados por las recesiones del país, ha existido una tendencia creciente hacia la separación entre la economía moderna comercial y la economía tradicional.

Históricamente, la distribución del ingreso ha sido desigual, hecho que se agudizó con las grandes divisiones regionales y étnicas. Lefebvre (1985) dice que la pobreza tanto de la mayoría de los campesinos y comunidades indígenas de la sierra, como la de los trabajadores de la costa, ha sido y continúa siendo extrema. Si bien, la distribución del ingreso en las áreas urbanas ha sido menos desigual, aún subsisten grandes diferencias. En las urbes coexisten grupos que reciben bajos ingresos, como los trabajadores de los servicios tradicionales, artesanos, marginados, desempleados y subempleados, en

comparación con las clases más pudientes y la clase obrera empleada en los sectores más modernos de la industria, el comercio, los servicios y cuyo nivel salarial es relativamente estable.

Así, se presenta una creciente diferenciación en los niveles de vida, que van asociados con las actividades de alta y baja productividad, el aumento del desempleo y subempleo. Por lo tanto, Lefebvre (1985) dice que la economía ecuatoriana es caracterizada por una falta de desarrollo del mercado interno, con un énfasis exagerado en el crecimiento urbano-industrial en detrimento del rural y del agrícola. Un proceso indiscriminado de industrialización por sustitución de importaciones.

Todo eso ha sido acompañado de políticas que han favorecido la sustitución de trabajo por capital. Un excesivo crecimiento de la demanda interna de sus propios recursos energéticos, como el petróleo y la capacidad de la economía para obtener divisas del sector externo. La economía ha pasado a depender de la balanza de pagos, a tal punto que forzosamente, tuvo que orientarse más hacia el comercio y la exportación que hacia el mercado interno. Por eso, ha sido necesario recurrir cada vez más al financiamiento internacional para cubrir el déficit comercial, el cual se suma a las anteriores obligaciones derivadas del endeudamiento externo (Lefebvre 1985).

Posteriormente, según Andrade (2015), el periodo del gobierno de la revolución ciudadana ha emprendido un camino de desarrollo sustancialmente diferente al diseñado por los gobiernos ecuatorianos de la década de los noventa. A grandes rasgos, la nueva trayectoria de desarrollo se basa en el poder del Estado ecuatoriano para manejar la economía nacional. Esto con el fin de promover su crecimiento, lograr altos y mejores niveles de industrialización y así aumentar el empleo.

Para lograr con esos objetivos, el gobierno usó un conjunto de instrumentos, tales como el aumento de los niveles de recaudación de impuestos y la posibilidad de usar éstos como recompensa a los éxitos empresariales, el incremento del gasto público, una planificación que busca coordinar las estrategias de inversión del sector privado, el estímulo a la modernización industrial, el apoyo a la innovación tecnológica y el empleo de políticas comerciales activas (Andrade 2015).

Sin embargo, Andrade (2015) demuestra que, durante las dos administraciones consecutivas de Alianza País, no se lograron crear las capacidades estatales necesarias para conducir una transformación de la base productiva del país. En otras palabras, no existieron cambios a corto, mediano y largo plazo sobre una industria potente y con capacidad de competir efectivamente en el mercado internacional. Durante el gobierno

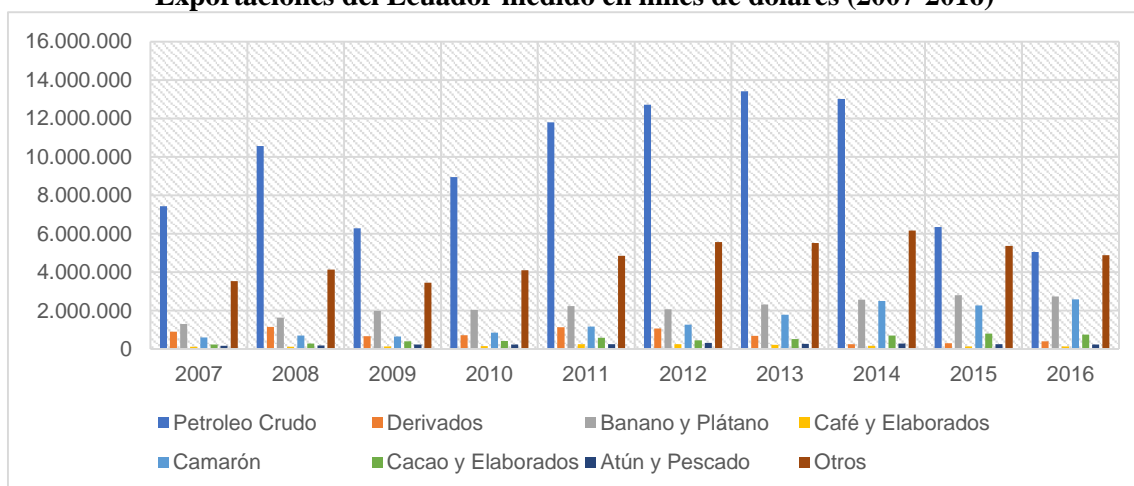
de este periodo, lo que tuvo éxito fue la reconstrucción y la ampliación del aparato estatal. No obstante, falló en cuanto al desarrollo de capacidades burocráticas firmemente asentadas sobre un servicio civil moderno.

A continuación, se presentan algunos aspectos relevantes sobre la situación económica, política y social del Ecuador. La presentación se basa en estadísticas del Banco Central del Ecuador y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

El siguiente gráfico 2, se muestra cuáles son los productos de mayor exportación por el Ecuador desde el año 2007 hasta el 2016. Se puede observar que el país sigue siendo aún gran exportador de productos primarios y con poco nivel de elaboración. Además, el gráfico muestra que el producto con mayor nivel de exportación en todos los años analizados es el petróleo crudo, siendo sus productos derivados rubros insignificantes en el total de exportaciones.

El gráfico 3, presenta las exportaciones de productos industrializados dentro de las industrias manufactureras que prácticamente están en el mismo nivel sin grandes variaciones, ya que desde 2002 hasta el 2016 existió un pequeño aumento. Así, se puede observar que históricamente el país ha sido esencialmente primario exportador y pese a los cambios de políticas de desarrollo basadas en la industrialización desde 2007, no hubo cambios en esta esencia primaria exportadora.

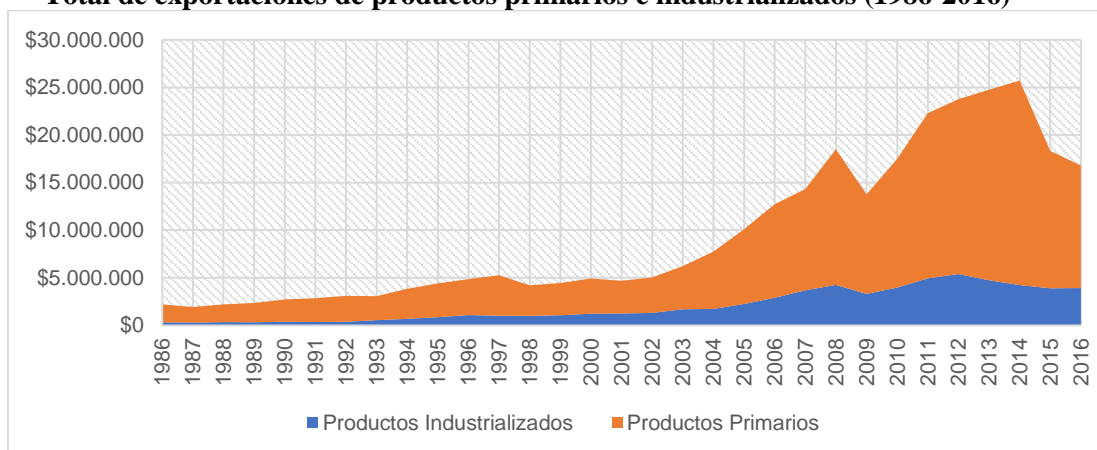
Gráfico 2  
Exportaciones del Ecuador medido en miles de dólares (2007-2016)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Autor

Gráfico 3  
**Total de exportaciones de productos primarios e industrializados (1986-2016)**

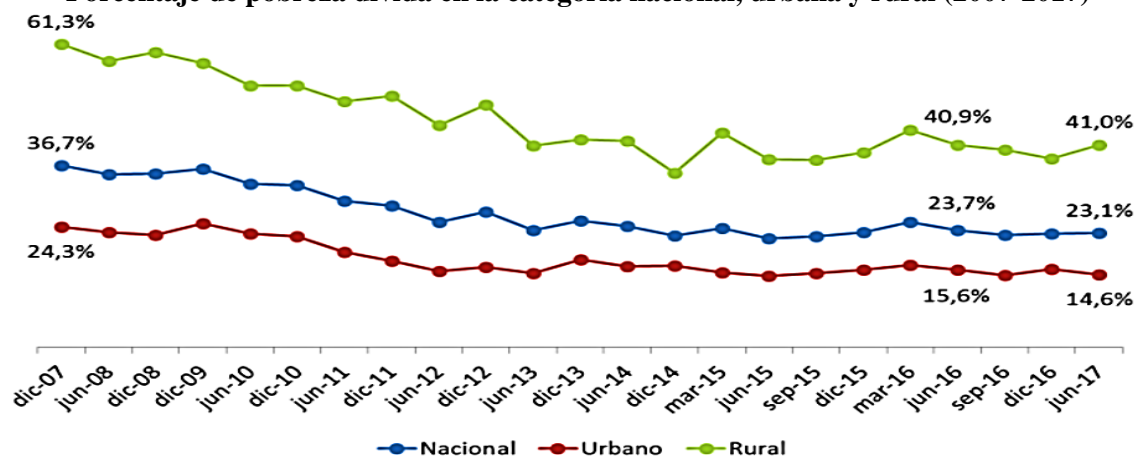


Fuente: Banco Central de Ecuador.

Elaboración: Autor

Dado este rápido panorama de la economía ecuatoriana, es importante pensar en cómo están divididas las ganancias generadas por este sistema económico. Para esto, es necesario identificar los índices de desigualdad y pobreza del país, con el fin de demostrar la división de ingresos de este sistema primario exportador. Así, el gráfico 4 presentado a continuación, muestra los niveles de pobreza dividido en tres categorías: nacional, urbano y rural. El área rural del país registra los niveles más altos de pobreza en 2017, con cerca del 41% de la población rural considerada como pobre.

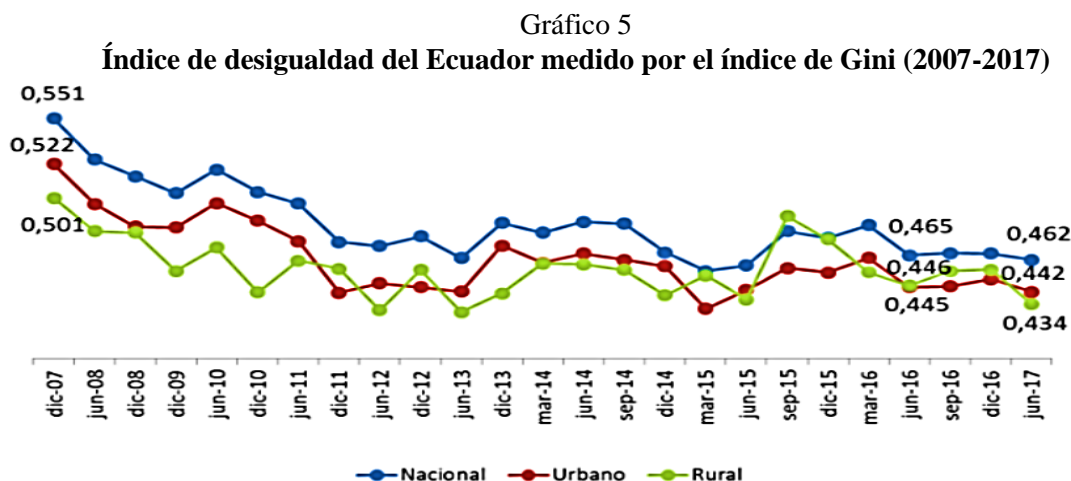
Gráfico 4  
**Porcentaje de pobreza dividida en la categoría nacional, urbana y rural (2007-2017)**



Fuente y elaboración: Reporte de Pobreza y Desigualdad. Instituto Nacional de estadística y censo. Junio de 2017.

Al observar los índices de desigualdad del país en el gráfico 5, se puede ver que la situación no ha cambiado significativamente. A pesar de que en los últimos diez años

el Ecuador ha disminuido su desigualdad económica, sin embargo, esta se mantiene igual en la zona rural, siendo la más pobre y desigual del país. Eso es considerado como fruto de una historia política-económica plagada de grandes terratenientes, quienes han alcanzado una gran concentración de la tierra y así han acaparado una mayor parte de la renta.

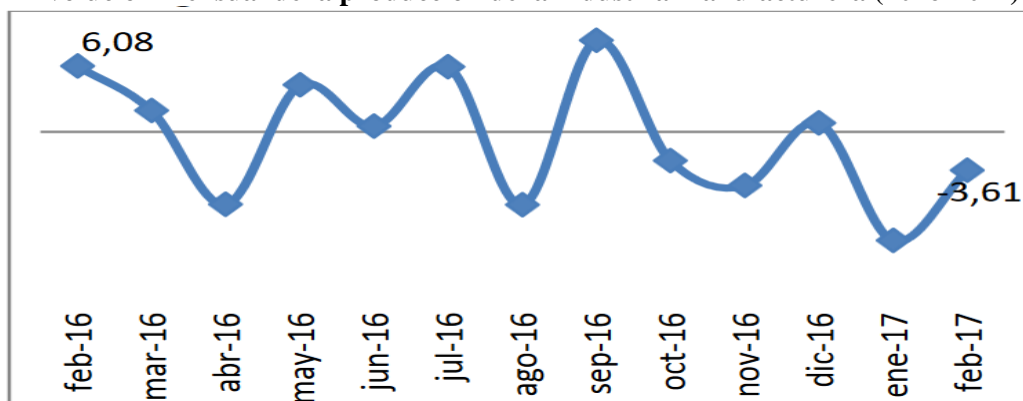


Fuente y elaboración: Reporte de Pobreza y Desigualdad. Instituto Nacional de estadística y censo. Junio de 2017.

No fue posible encontrar datos sobre la tenencia de la tierra en el Ecuador, sin embargo, con los datos disponibles anteriormente y con el recuento histórico hecho al inicio de la sección, se puede deducir que actualmente aún existe, una gran concentración de la tierra en los procesos productivos rurales del país causa de una gran desigualdad y pobreza en una zona que es considerada esencial para la economía del país.

Respecto a la situación de la industria en el país, en el gráfico 6, muestra la gran inestabilidad de la actividad industrial en el país. En febrero de 2016, la producción representó el 6% de la producción nacional que después de exactamente un año, tuvo un decrecimiento de -3,61%, lo que significó un gran retroceso productivo de este sector industrial.

Gráfico 6  
Evolución mensual de la producción de la industria manufacturera (2016-2017)



Fuente y elaboración: Reporte del Índice de la Producción de la Industria Manufacturera. Instituto Nacional de estadística y censo. Febrero 2017.

Esto abre una interrogante para discutir los procesos de industrialización ocurridos en el Ecuador y sus respectivas consecuencias. Así, es importante concluir que la construcción histórica de la economía política del Ecuador estuvo caracterizada esencialmente por la concentración de la tierra, y una desigualdad social y manejo del Estado por parte de las elites controladoras del poder económico.

De esta manera, no se puede decir que en el Ecuador del siglo XIX existió una estructura de capitalismo jerárquico, porque en esta época en toda Latinoamérica era difícil hablar hasta la existencia de un capitalismo. No obstante, si se puede argumentar que esta estructura moldeó los caminos para que actualmente exista una estructura capitalista jerárquica, pero sentó las bases y construyó la esencia de este tipo de capitalismo, donde está presente la desigualdad, la concentración de mercado y el manejo político que favorecen a los intereses de los grandes grupos económicos.

## 2. Los procesos de industrialización del Ecuador

Esta sección está enfocada esencialmente en la discusión sobre los procesos de industrialización que ocurrieron en el Ecuador. El objetivo es hacer un recuento histórico de las bases del proceso de industrialización del país desde aproximadamente 1970 hasta el presente. Se parte desde la década de los años 70, porque en esta época pocos países en Latinoamérica vivieron una expansión rápida y violenta como la experimentada por la economía ecuatoriana en este periodo. Como se discutió en la sección anterior, históricamente el Ecuador se caracterizó por ser un país primario-exportador, se orientó

en la explotación de recursos naturales, que le permitió alcanzar un nivel significativo de desarrollo económico y social.

Según Calderón (2017), el Ecuador ha estado expuesto a una vulnerabilidad en su economía, una fragilidad que tiene origen en la especialización en productos primarios, cuyos precios internacionales no controla el país y terminan exponiendo la economía a los vaivenes de los términos de intercambio. Esta condición estructural se ha manifestado de manera reiterada a través de endeudamiento externo, fluctuaciones cambiarias, heterogeneidad productiva, desigualdad y pobreza.

Davalos (2015) argumenta que, la promoción estatal de la industrialización en el Ecuador es un hecho histórico, en el que distintos gobiernos se han preocupado por la transición de una producción primaria a una secundaria y terciaria, acudiendo a diversas recetas nacionales e internacionales para lograr este objetivo.<sup>2</sup>

Durante los últimos 50 años, las autoridades económicas, bajo diferentes paradigmas ideológicos buscaron alterar la situación de vulnerabilidad del país. Pero, como se pudo ver anteriormente, los resultados han sido poco efectivos. Sin embargo, en los últimos 10 años, el gobierno ha intentado definir un nuevo rumbo de conducción política y económica. Así, buscó garantizar un crecimiento acelerado y sostenido que permita generar más y mejores empleos y oportunidades para los ciudadanos, reducir los niveles de desigualdad y mejorar los de bienestar, así como fortalecer la capacidad de respuesta del Ecuador frente a una economía internacional cada vez más interconectada y compleja (Calderón 2017).

Sin embargo, antes de entrar en la discusión del paradigma más reciente, es importante mencionar cómo se dieron otros intentos de industrialización del país. Según Fernández (1983), en la década de 1970, el dinámico crecimiento de la economía nacional, a raíz del boom del petróleo, significó una considerable expansión del mercado interno e impulso decisivamente el proceso de industrialización, que se venía desarrollando gradualmente desde comienzos de los años 1960.

Es relevante resaltar que la baja participación de la agrupación de bienes intermedios en el valor agregado del sector industrial, a lo que cabe agregar la importancia mínima de bienes de capital y la casi inexistencia de una industria de bienes de consumo

---

<sup>2</sup> De una manera general se podría decir las principales ideas para alcanzar la industrialización en Latinoamérica fueron desarrolladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los años 50. Con Ecuador no fue diferente y atendió seriamente el pensamiento cepalino, facilitando la presencia de misiones de estudio de la economía ecuatoriana con el objetivo de diseñar mecanismos institucionales orientados a superar sus problemáticas (Davalos 2015).



duradero, comprueban que el país se encontraba en una fase muy primaria de industrialización (Fernández 1983).

Este pequeño e insipiente sector industrial, se caracterizó por el predominio de la producción de bienes de consumo no duradero. De cierta manera, esto abrió un abanico de posibilidades para impulsar una estrategia de industrialización. Según Fernández (1983), una posible estrategia era dinamizar el proceso mediante la profundización de la sustitución de importaciones, idea orientada por la CEPAL. Otra opción era fomentar una especialización de la estructura productiva, integrándola verticalmente a partir de aquellos sectores con mayor vinculación con el resto de la economía o con potencialidad exportadora.

En este periodo se optó por una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones que no tuvo éxito, porque diez años después el perfil de la industria no se ha modificado. En la década de los 80, se mantuvo una estructura industrial fragmentada y concentrada en unas pocas subramas, predominando así la industria alimenticia.

En este proceso es importante resaltar el papel del Estado ecuatoriano, que trató en este periodo de acelerar el proceso de industrialización. Para eso utilizó múltiples mecanismos que se tradujeron finalmente en la generación de una tasa de rentabilidad diferenciada y favorable a la manufactura. Además, intentó fomentar la sustitución de importaciones en conjunto con el incentivo de las exportaciones manufactureras. Así, se buscó generar un mayor volumen de empleo y una mayor integración de la estructura espacial de la economía (Fernández 1983). En síntesis, el papel del Estado fue propiciar un proceso de sustitución de importaciones y la integración de su economía al mercado internacional.

Posterior a este periodo, en la década de los 80 vino la crisis económica. Esta década puso en evidencia el hecho de que el país pudo haber tenido un crecimiento más estable, si hubiera dependido menos de las exportaciones petroleras y si las ganancias totales del comercio exterior se hubiesen mantenido altas (Estrada 1990).

En los 90 como solución a la crisis se hace presente el modelo del neoliberalismo. Para Andrade (2009), el control del Estado por un gobierno de orientación neoliberal demanda un cambio en las relaciones entre Estado-economía y Estado-sociedad. Se orienta a ambos conjuntos hacia una nueva trayectoria de desarrollo. Esa inflexión consistió en acelerar un gran proceso de cambio, el intento de ordenar el juego político de manera que produzca resultados previsibles para los capitalistas (Andrade 2009).

Así, se puede decir que, con la crisis en la década de los 80, se cuestionó la industrialización dirigida por el Estado. A partir de los 90, con la ascensión de gobiernos neoliberales se comenzó a realizar las reformas de mercado y el cambio en la forma de gestionar la política económica. Montalvo (2017) argumenta que este fue el inicio de una nueva etapa de la historia económica ecuatoriana. El comienzo de un largo momento de auténtico cambio de época y de transición desde el paradigma de la ISI hacia la modernización neoconservadora de los equilibrios macroeconómicos, la reducción del Estado, los mercados desregulados y la apertura comercial.

Esta lógica se mantuvo hasta el 2007 con la llegada de Rafael Correa al poder, donde básicamente se volvió a utilizar como estrategia de desarrollo e industrialización, el modelo de los años setenta, basado en industrialización por sustitución de importaciones. Este nuevo intento planteaba la recuperación del Estado como agente dinamizador del desarrollo y la inversión pública como motor de crecimiento. Calderón (2017) argumenta que este modelo no solo se orientó a la provisión de bienes públicos como educación, salud, protección social, sino también al impulso de la inversión privada y al desarrollo del país, a través de la ejecución de proyectos estratégicos y de infraestructura.

Habiendo recuperado el Estado su rol como agente dinamizador de la economía, empieza este a cumplir por lo menos cuatro funciones. La primera, articular un Plan de Desarrollo que provea servicios públicos y permita el uso de estos derechos sociales. Segundo, gestionar, regular y controlar sectores estratégicos para el bienestar de la población, tales como la energía, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético. Tercero, favorecer la inclusión en el sistema económico de todos los agentes públicos, privados y de la economía popular y solidaria. Cuarto, priorizar la producción nacional, sancionar monopolios u oligopolios privados y abusos de posición dominante en el mercado. En síntesis, las autoridades ecuatorianas buscaron establecer desde los cimientos del ordenamiento político, el establecimiento de un nuevo modelo económico (Calderón 2017).

Este nuevo modelo económico que se buscó implementar tiene sus bases en cuatro documentos: el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (2015) y los Planes Nacionales del Buen Vivir (2009-2013; 2013-2017). En síntesis, estos planes lo que buscaban era lograr un cambio radical en el sistema económico y social del Ecuador.

Para lograr una efectiva sustitución de importaciones, los planes buscaron incentivar principalmente el desarrollo de las siguientes industrias nacientes: (1) petroquímica, (2) bioenergía y biocombustibles, (3) metalmecánica, (4) biomedicina, (5) farmacéutica y genéricos, (6) bioquímica, (7) hardware y software y (6) servicios ambientales. Adicionalmente, se asigna prioridad a actividades generadoras de valor agregado con importantes efectos en la generación de empleo y la satisfacción de necesidades básicas. Tales como la construcción, con énfasis en vivienda social, alimentos, pesca artesanal, artesanía, turismo comunitario, textiles y calzado (Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013; 2013-2017).

Estos sectores industriales eran la base para lograr un cambio de la matriz productiva del país. La estrategia se articulaba alrededor de cuatro dimensiones. La primera dimensión era fortalecer el sistema productivo basado en eficiencia e innovación, buscando así incrementar la producción intensiva en innovación, tecnología y conocimiento. La segunda dimensión era la reducción del déficit comercial, de manera que se sustituya estratégicamente importaciones, además de aumentar y diversificar las exportaciones. La tercera dimensión es la generación de empleo de calidad y reducir las brechas de productividad territorial. La cuarta es la promoción de la sustentabilidad ambiental (Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva 2015).

Las necesidades de aumentar la demanda de empleo y de diversificar la oferta exportable de bienes y servicios pueden conjugarse en la promoción de industrias de bienes intermedios, que permiten una mayor captura de valor agregado, a base de tecnologías de más fácil asimilación en una economía con severos problemas de competitividad. También es posible revertir la desindustrialización promocionando la oferta de bienes y servicios en actividades que incorporan importantes componentes de alta tecnología, como la farmacéutica, la bioquímica y la industria del software, que presentan ventajas comparativas estáticas y dinámicas, que pueden impulsarse a partir de programas de protección exigentes, definidos para el largo plazo (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 63).

Así, se puede observar que el sector farmacéutico fue uno de los sectores estratégicos para las políticas de desarrollo del país, inclusive es tratado en los planes, como sector prioritario y fundamental para el cambio del Ecuador. Para el Estado, la biodiversidad era considerada como una ventaja comparativa y como la punta de lanza para el desarrollo científico de las industrias química, farmacéutica y alimenticia, con el fin de viabilizar su uso soberano, estratégico y sustentable y lograr una efectiva transferencia de tecnología para el Ecuador (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017).

Según Villavicencio (2014), estos objetivos estaban vinculados con el proyecto de Yachay. El proyecto consistía en la creación de la primera urbe planificada del país. En esta urbe estaría localizada la Universidad Científica Experimental del Ecuador, diversos centros e institutos públicos de investigación, que atraerían inversión extranjera y el asentamiento de diversas instituciones y organismos, públicos y privados, relacionados con la economía del conocimiento.

Además, en este complejo de Yachay, conocido también como la “Ciudad del Conocimiento”, se construirían plantas de investigación y desarrollo, como por ejemplo las plantas de producción de Enfarma, que transformarían este complejo en un centro de investigación/innovación, creando así las condiciones para un mayor desarrollo de los sectores estratégicos del gobierno, como es el caso del sector farmacéutico (Villavicencio 2014).

Pero el resultado de estas políticas, de manera general, referidas ya en la sección anterior, fue una poca diversificación productiva, alta dependencia de productos primarios, poca equidad social y ningún cambio significativo en la matriz productiva del país. Este tema se analiza más detalladamente en el próximo capítulo en el que se discute como la estrategia para el sector farmacéutico fallo en su momento de implementación. Calderón (2017) argumenta que el Ecuador necesita romper con la inercia que lo mantiene prisionero en una estructura productiva que está anclada a un muy pequeño número de productos que tienen sus precios impuestos internacionalmente.

De esta manera, se presentan puntos importantes para reflexionar sobre este recorrido histórico de los procesos de industrialización del Ecuador. En primer término, existieron dos modelos de desarrollo e industrialización que fueron adoptados en el país durante periodos diferentes. Uno basado en el ISI y una fuerte presencia del Estado y el otro basado en el mercado libre, abierto y desregularizado.

En segundo lugar, ninguno de estos modelos logró cambiar la estructura industrial del país que, en esencia, actualmente mantiene una estructura industrial fragmentada, con una economía altamente dependiente del petróleo y de los ciclos de precios de los productos primarios, además de ser un país desigual y con una cierta concentración de mercado. Esto determina que surjan diversos cuestionamientos sobre estos procesos, de los cuales van más allá del alcance del presente trabajo. Surgen varios interrogantes: ¿Por qué ningún modelo logró un cambio en la estructura industrial? ¿Problemas de coordinación con el sector industrial? ¿Falta de conocimiento del proceso? O tal vez ¿faltó una voluntad política y de convergencia de intereses en este proceso? Estos son

cuestionamientos que con el trabajo no se logrará contestar todas, pero que se quedan para investigaciones futuras.

Estos cuestionamientos nos remiten a la pregunta que dio origen a este trabajo: ¿cómo la falta de coordinación genera la falencia de una determinada política? Además, como se observó en el primer capítulo, en un sistema de mercado jerárquico la coordinación es un elemento esencial para el desarrollo de una política para los sectores económicos en el país. Así, la falla de las políticas en país, más específicamente en el último intento de industrialización, fue crear políticas económicas sin coordinar con los intereses vigentes del sector privado. Este tema se analiza en el tercer capítulo de este trabajo.



## Capítulo Tercero

### La industria farmacéutica ecuatoriana y su relación con el Estado

Este capítulo tiene por objetivo de analizar de manera más específica las relaciones entre el sector industrial farmacéutico ecuatoriano y el Estado. Para ello es necesario contextualizar el sector farmacéutico global, para posteriormente entrar en el caso específico del sector ecuatoriano. Esta contextualización es importante para observar el panorama en que se encuentra la industria farmacéutica privada del Ecuador, tanto nacional como internacionalmente. De esta manera, el capítulo está dividido en tres partes. La primera, como se mencionó anteriormente, se dedicará específicamente para discutir sobre la situación del sector farmacéutico en un nivel global, buscando relatar sobre la estructura de este sector mundialmente.

La segunda parte del capítulo se enfoca en la industria farmacéutica ecuatoriana, su importancia para el país, su situación actual y sus principales empresas. Se analiza, la experiencia de la Empresa Pública de Fármacos (ENFARMA). La tercera parte está centrada exclusivamente en el análisis de las entrevistas realizadas. En el presente estudio se pretende mostrar cómo se dio esta relación del Estado y el sector industrial farmacéutico ecuatoriano, relación desarrollada muchas veces a través de Enfarma,

Es importante resaltar que todas las entrevistas se encuentran transcritas en el anexo de este trabajo. Las personas entrevistadas que formaron parte de Enfarma pidieron no ser identificadas, por lo que se utilizaron nombres ficticios en el proceso de transcripción de las entrevistas.

Además, es necesario argumentar la importancia de las dos primeras secciones de este capítulo. Estas partes fueron creadas para demostrar el tamaño de la industria farmacéutica mundial y su presencia en el Ecuador. Esto sirve para pensar el poder de la industria farmacéutica en el Ecuador, ya que como fue argumentado en el primer capítulo, la cuestión del oligopolio, muy presente en la realidad farmacéutica, es un elemento que intensifica la situación del capitalismo jerárquico en el país.

De esta manera, demostrar el poder económico de la industria farmacéutica global, que está presente en Ecuador, es esencialmente importante ya que la condición que estas industrias disfrutan es un factor que intensifica la lógica de la economía de mercado jerárquica presentado en el primer capítulo.

## 1. La industria global de fármacos

Esta sección del capítulo tiene el objetivo de mostrar un panorama de la industria farmacéutica global. Se presenta cuáles son las principales empresas de este sector, donde están localizadas y cuál es el predominio que estas principales empresas tienen en el comercio del sector.

Según el informe de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) realizado en el año 2015, a nivel global la industria farmacéutica se ha caracterizado por evidenciar una marcada tendencia de consolidación en conglomerados transnacionales cuyas casas matrices se ubican principalmente en Europa y Estados Unidos. En la tabla abajo se puede observar un índice actualizado sobre las diez mayores compañías del sector farmacéutico global.

Tabla 2

**10 (Diez) más grandes empresas de fármacos del mundo (Valores en millones de dólares)**

COMPañIA (País)	VENTAS EN 2017	INVERSIÓN EN I&D	TRES FÁRMACOS MAS VENDIDOS
<b>Pfizer (EE. UU.)</b>	\$45,345	\$7,627	Prevnar 13 Lyrica Ibrance
<b>Novartis (Suiza)</b>	\$41,875	\$7,823	Gilenyta Cosentyx Gleevec
<b>Roche (Suiza)</b>	\$41,732	\$9,181	Rituxan Herceptin Avastin
<b>Merck &amp; Co. (EE. UU.)</b>	\$35,370	\$7,563	Keytruda Januvia Gardasil
<b>Johnson &amp; Johnson (EE. UU.)</b>	\$34,397	\$8,360	Remicade Stelara Zytiga
<b>Sanofi (Francia)</b>	\$34,078	\$6,184	Lantus Pentacel Fluzone
<b>GlaxoSmithKline (Reino Unido)</b>	\$28,668	\$4,978	Advair Triumeq Tivicay
<b>AbbVie (EE. UU.)</b>	\$27,743	\$4,829	Humira Imbruvica



			Creon
<b>Gilead Sciences</b>	\$25,662	\$3,523	Harvoni
<b>(EE. UU.)</b>			Genvoya
			Epclusa
<b>Amgen (EE. UU.)</b>	\$21,795	\$3,482	Enbrel
			Neulasta
			Aranesp

Fuente y elaboración: Pharmaceutical Executive. 2018. Disponible en: <http://www.pharmexec.com/pharm-execs-top-50-companies-2018>.

La tabla 2 contiene las compañías, las ventas realizadas por la empresa en el año 2017, la inversión de la empresa en investigación y desarrollo y los tres productos farmacéuticos de mayor comercialización. Según se puede observar los países de origen de las empresas son europeos o de Estados Unidos, fue, en definitiva, los polos de la industria farmacéutica global. Estas empresas forman parte del grupo de las veinte mayores corporaciones que representan el 56% de las ventas en el mercado mundial. (ESPOL 2015)<sup>3</sup>.

Estas empresas también se caracterizan por una elevada inversión en investigación y desarrollo, superior a la inversión en investigación de los países que son considerados por el Banco Mundial como países de ingreso bajo, inversión equiparable con los países considerados de ingreso medianos bajos<sup>4</sup>.

El surgimiento de estos “Gigantes de la Industria Farmacéutica”, conocidos también como *Big Pharma*, es fruto de una lenta construcción de conocimiento y de un desarrollo de investigación científica, que tuvo lugar a lo largo del proceso de industrialización. Pero el principal fenómeno para esta consolidación de las empresas es la investigación y desarrollo (I&D). Lemos (2008) argumenta que hasta los años de 1930 no había mucha diferencia entre la tecnología de los productos, tampoco entre las empresas en los diferentes países del mundo. No obstante, en 2008, la disparidad tomó proporciones tan grandes que los países que no se desarrollaron en este segmento, como el caso de los países latinoamericanos en general, tienen dificultades para formular acciones orientadas a la disminución de la dependencia de los países generadores de nuevos medicamentos.

<sup>3</sup> La información indicada por ESPOL es del año de 2015, pero se cree que la información aun es pertinente por el hecho de que las empresas en el ranking siguen siendo las mismas, cambiando algunas sus posiciones. Además, del número de ventas y de inversión en investigación y desarrollo se mantiene con bajas alteraciones.

<sup>4</sup> Esta información se puede encontrar en la página del Banco Mundial buscando por gasto en investigación y desarrollo. Disponible en: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>>. Acceso: 04/09/2018.

Lemos (2008) explica que la invención de un nuevo medicamento es siempre un resultado largo, costoso, trabajoso y de altísimo riesgo financiero. Según el reporte de NDP (2015), empresa que realiza investigaciones estratégicas especializadas en análisis económicos sobre la industria farmacéutica de Estados Unidos, muestra las características destacadas del desempeño económico de esta industria desde el año 2000. La primera se refiere a la inversión en I&D por parte de la industria farmacéutica, que fue responsable del 27% de toda la inversión en comparación con el resto de las industrias intensivas de EUA. Esta industria invirtió más de cinco veces en I&D que otras industrias de fabricación intensiva en conocimiento y más de doce veces que todas las industrias, sean intensivas o no, en conocimiento.

Otro dato interesante sobre la industria farmacéutica de Estados Unidos, que está presente globalmente, es el hecho que durante la última desaceleración económica la industria farmacéutica consiguió mantener el empleo, mientras que todas las otras industrias manufactureras tuvieron que recortar su personal en aproximadamente un tercio (NDP 2015). Pero esta última afirmación tiene otra explicación.

Como se señaló anteriormente, apenas veinte empresas del sector farmacéutico representan más de la mitad de todo el comercio del mundo y estas empresas “controladoras” del mercado mundial están ubicadas en Estados Unidos y en Europa. Se puede afirmar que existe un gran oligopolio internacional en el sector farmacéutico. Se cree que es este oligopolio el que mantiene los elevados índices señalados por NDP (2015).

Con el control del mercado internacional, este oligopolio consigue manejar sus producciones y comercializaciones en índices altos de producción y empleo, sin que en una crisis económica esta producción y comercialización se afecte, manteniendo así sus elevados valores de ventas e inversiones en I&D. La consecuencia final de esto es un ciclo que favorece apenas las empresas del oligopolio, que utilizan sus elevados números de ventas para invertir en nuevas tecnologías y medicamentos para poder incrementar sus ventas y así sustentando este control en el mercado o buscando expandirse aún más.

Este poder oligopólico hace con que la actuación de estas empresas en países con capitalismo basado en economías de mercado jerárquicas se profundice, ya que estas compañías concentran un poder económico grande suficiente para influir en el sistema político del país. Eso porque su poderío económico mundial combinado con la desigualdad y las débiles instituciones, hacen con que su penetración al sistema político ocurra de manera natural (Schneider y Soskice 2009; Schneider 2013).

## 2. La industria farmacéutica ecuatoriana

Esta sección del capítulo tiene por objetivo una presentación resumida de la industria farmacéutica en el Ecuador, con énfasis en su situación económica y su importancia para la economía del país. Como se señaló anteriormente, el mercado mundial de la industria farmacéutica es controlado por un oligopolio de empresas con sus matrices ubicadas en Europa y Estados Unidos, lo que dificulta el ingreso de cualquier otra empresa al mercado. Además, Ecuador presenta un mercado reducido para el desarrollo de la industria farmacéutica local. Esto ocasiona dificultades en el desarrollo del sector en el país.

El desarrollo de la industria farmacéutica fue el objetivo de los planes de cambio de matriz productiva con una política sectorial de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Una de las metas del gobierno era crear una industria farmacéutica nacional que consiga producir tanto para la exportación, así como para el consumo nacional. Esto no ocurrió de acuerdo con lo planeado, como se puede observar en el gráfico 7.

El gráfico 7 nos demuestra la estructura del sector farmacéutico en el Ecuador, que sigue siendo esencialmente un sector importador con una industria productora nacional inestable, que algunos años crece y otros años decrece. Así, se puede observar que no se lograron hacer efectivas las políticas que fueron planteadas para este sector.

Gráfico 7  
Comparación entre importaciones y exportaciones de productos farmacéuticos (Medido en Millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Autor

Según el informe elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL 2018), en el año 2011 el sector farmacéutico representó 1.1% del PIB ecuatoriano, con un crecimiento anual en ventas de 24%, y la presencia de 81 laboratorios en el país. En este año, el tamaño del mercado farmacéutico se estimaba alrededor de USD 1,100 millones<sup>5</sup>.

En el año 2014, el mercado farmacéutico privado en el país superó los USD 1.3 mil millones, desglosados de la siguiente manera: USD 1,0 mil millones en productos recetados por un profesional de la salud y de venta regulada, USD 172 millones de medicamentos de venta libre y USD 137 millones de leches.<sup>6</sup> Se estima que las compañías farmacéuticas extranjeras proveen entre 80% y 85% de los fármacos que se consumen a nivel local, suministrando la totalidad de los productos farmacéuticos innovadores y cantidades significativas de los fármacos similares con marca y genéricos (ESPOL 2015).

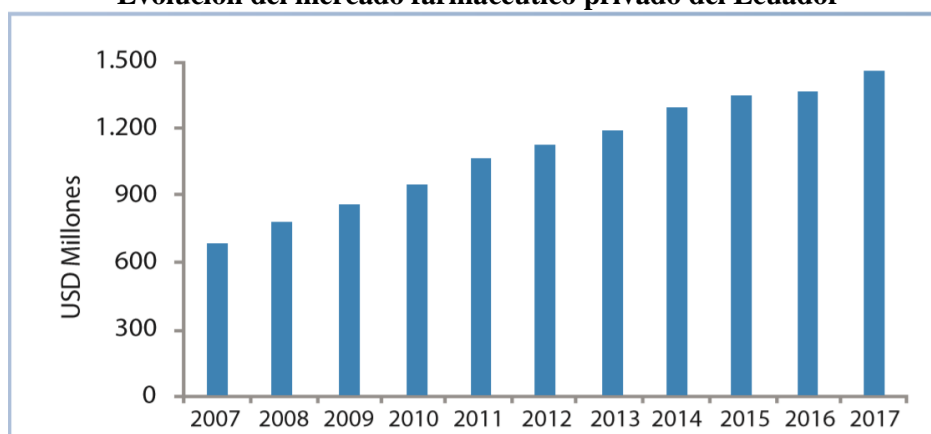
La porción restante es cubierta por la producción local, que consiste principalmente de productos genéricos. Los laboratorios nacionales habían mostrado dificultades para ampliar su cobertura debido a niveles históricamente limitados de inversión tecnológica, así como a los menores esfuerzos de promoción respecto a los realizados por los laboratorios internacionales y a dificultades en las cadenas de distribución. En la actualidad, se estima que las ventas anuales del mercado se acercan a los USD 1,5 mil millones, mostrando una tasa anual de crecimiento del 6% en los últimos años. Eso se puede observar en el gráfico y en la tabla a continuación. (ESPOL 2015; 2018).

---

<sup>5</sup> Según Espol (2018), en este valor total del mercado, se estima que 90% es originado de productos importados.

<sup>6</sup> Se utiliza la lactosa como base para creación de las capsulas y comprimidos.

Gráfico 8  
Evolución del mercado farmacéutico privado del Ecuador



Fuente y elaboración: Escuela Superior Politécnica del Litoral (2018)

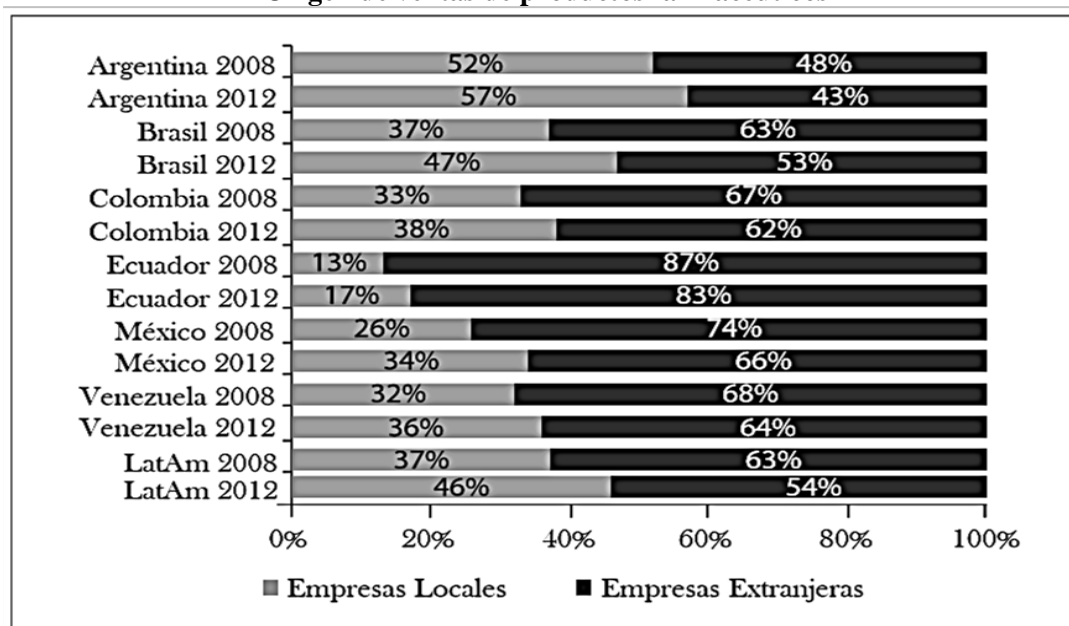
Tabla 3  
Características del mercado farmacéutico privado del Ecuador

	2007	2012	2017
Tamaño del mercado (USD mil millones)	0.7	1.1	1.5
Mercado/PIB (%)	1.3	1.3	1.4
Gasto priv. medicina per cápita (USD)	47.9	73.0	87.6.
Participación gasto privado salud (%)*	61	50	n.d.

Fuente y elaboración: Escuela Superior Politécnica del Litoral (2018)

Según la ESPOL (2015) los laboratorios de los países de Latinoamérica incrementaron su participación en las ventas totales durante el periodo 2008-2012. Este comportamiento correspondería a políticas públicas de desincentivo a las importaciones, así como al enfoque de las multinacionales en el segmento de terapias complejas orientadas hacia el mercado institucional, entre otras. No obstante, puntualiza el estudio citado que el Ecuador muestra una de las participaciones de mercado más bajas para la industria nacional. Esto resulta evidente en el gráfico a continuación.

Gráfico 9  
Origen de ventas de productos farmacéuticos



Fuente y elaboración: Escuela Superior Politécnica del Litoral. 2015.

Este fenómeno ocurre porque, primeramente, el sistema de regulación de precios vigente en el país, en el que el precio de la venta local está conectado con los costos de producción, mientras que la producción importada está facultada para asignar precios mayores, haciendo que estos últimos sean más rentables. Además, el limitado tamaño del mercado local hace que la industria nacional tenga dificultades para alcanzar las economías de escala que existen en la producción de fármacos en países con mercados de mayor tamaño.

Con esta exposición del mercado farmacéutico en el Ecuador, es importante discutir sobre las industrias que hacen parte de este sector en el país. En la Tabla 4 se presenta un listado de las diez mayores industrias que están presentes en Ecuador. Para definir este listado fue utilizado como parámetro el volumen de las ventas de cada industria en el año 2017. Este gráfico presenta un panorama sobre la estructura del mercado de las industrias farmacéuticas del país.

Tabla 4  
**10(diez) mayores Industrias Farmacéuticas del Ecuador (Medido por numero ventas)**

<b>Empresa</b>	<b>Ventas (2017)</b>	<b>Ciudad de Ubicación/ Matriz</b>
<b>Novartis Ecuador</b>	\$62.957.645	Quito
<b>Acromax</b>	\$62.289.266	Guayaquil
<b>Laboratorios Siegfried</b>	\$53.781.928	Quito
<b>Laboratorios Industriales Farmacéuticos Ecuatorianos (LIFE)</b>	\$46.008.637	Quito
<b>Quimpac Ecuador</b>	\$43.016.274	Guayaquil
<b>Tecandina</b>	\$33.283.228	Quito
<b>Nefrocontrol</b>	\$31.587.935	Quito
<b>Farmayala Pharmaceutical</b>	\$23.288.497	Guayaquil
<b>Carvagu</b>	\$22.058.813	Guayaquil
<b>Indeurec S. A</b>	\$18.695.441	Durán

Fuente: Revista Ekos Negocios. Disponible en: <<http://www.ekosnegocios.com/Empresas/Resultados.aspx?ids=227&n=Industria%20farmace%C3%BAtica>>. Acceso: 27/09/2018

Elaboración: Autor

La primera observación es sobre la ubicación de las empresas. Se puede destacar la existencia de dos polos geográficos de concentración de las empresas, que son Quito y Guayaquil. La excepción es Indeurec S.A que está ubicada en Durán, pero de igual manera está muy cercano a Guayaquil. Hay que tener en consideración que la ubicación expresada en la tabla hace referencia la matriz de la empresa, donde existen empresas que poseen filiales en otras ciudades, como Cuenca, por ejemplo.

Otra observación importante se refiere al origen de los principales accionistas que controlan estas industrias. La única empresa sobre la que no se encontró información al respecto fue Acromax. La primera empresa por señalar es Novartis Ecuador, que es una filial del grupo suizo Novartis, el segundo grupo en el sector farmacéutico en el mundo (ver Tabla2). Así, la mayor industria farmacéutica del país pertenece a los grandes oligopolios mundiales.

La segunda empresa por destacar es Laboratorios Siegfried, que según informaciones encontradas en su sitio web, es una multinacional de origen argentino, presente en diversos países de América Latina.<sup>7</sup> LIFE en cambio es una empresa de origen ecuatoriana, pero más del 90% de las acciones pertenecen a una empresa denominada

<sup>7</sup> La información mencionada se encuentra disponible en: <http://www.siegfried.com.ec/quienes-somos/>. Acceso: 27/09/2018.

Pharmex Limited S.A. Según información de la bolsa de valores de Quito, esta empresa tiene origen en Costa Rica, pero no se encontró referencias sobre esta empresa<sup>8</sup>.

Además de estas empresas, Tecnandina también es una empresa filial de una gran transnacional, en este caso de Grunenthal. Este es un grupo transnacional de origen alemán, también conocido por estar entre los más grandes del mundo. Otra empresa que tiene su origen en el extranjero es Quimpac. Esta es una industria que fabrica insumos químicos que son utilizados en la industria farmacéutica. Esta empresa está presente en algunos países de América del Sur y tiene su origen en Perú.

Nefrocontrol es una industria que forma parte del Grupo Fresenius, que en el Ecuador esta conocida como Fresenius Medical Care. En cambio, Caravagu es una empresa que tiene un ciudadano ecuatoriano como mayor, quien también es el presidente de la compañía. Por último, la empresa Farmalaya Pharmaceutical, dueña de las acciones de Indeurec, es controlada por un grupo multinacional denominado Biocorp que tiene su origen en Francia.

Así, se puede observar que de las diez más grandes industrias de este sector, ocho son controladas por grupos multinacionales de diversos orígenes, apenas una es controlada todavía por empresarios ecuatorianos y una que no se encontró datos sobre los accionistas mayoritarios de la empresa<sup>9</sup>.

Por último, se puede concluir que la industria farmacéutica ecuatoriana es una industria pequeña y de poca producción especializada y que está inmersa en un mercado que es prácticamente dominado por empresas transnacionales extranjeras. Esta industria tiene condiciones limitadas para su crecimiento, ya que existe poca inversión para el desarrollo del sector y el mercado es reducido para asegurar un desarrollo sectorial.

## **2.1. Empresa pública de fármacos (ENFARMA)**

Esta sección se enfocará en acontecimientos importantes que ocurrieron en el sector farmacéutico nacional en el periodo de gobierno de Rafael Correa, como fue la creación de la Empresa Pública de Fármacos (ENFARMA). Este hecho es importante

---

<sup>8</sup> Lo que se pudo encontrar fue una empresa Pharmex de origen en Reino Unido, pero sin poder relacionar directamente con LIFE.

<sup>9</sup> Es importante resaltar que todas las informaciones expuestas sobre las empresas fueron cuidadosamente extraídas de documentos confiables que provenían de la Bolsa de Valores de Quito o de la Bolsa de Valores de Guayaquil. A partir de eso se buscó en las páginas oficiales de los grupos controladores de la empresa sobre sus orígenes.



para entender el tema de la coordinación entre el Estado y el sector industrial privado, tema que es observado en la próxima sección.

ENFARMA EP, fue creada mediante un decreto el 30 de diciembre de 2009, con domicilio en el cantón Quito, provincia de Pichincha. El decreto se sustenta en el artículo 215 de la Constitución de la República, que faculta al Estado a constituir empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

De acuerdo al artículo 2 del decreto de creación de ENFARMA el objeto principal de la empresa pública comprende: la investigación y desarrollo de principios activos para la elaboración de medicamentos o fármacos de uso humano, veterinario y agroforestal; la producción de medicamentos y fármacos genéricos o de marca registrada y/o patentada en general; la comercialización, importación, exportación, envasado, etiquetado, distribución e intermediación de medicinas, fármacos e insumos químicos tanto genéricos como de marca registrada o patentada, de uso humano, veterinario, agroforestal y vegetal; el desarrollo de investigaciones científicas, programas experimentales y mejoramiento tecnológico en materia farmacéutica y la elaboración de programas generales de promoción y difusión del uso de medicamentos genéricos y otros fármacos; y la participación con inversión de capital o bienes en la investigación y desarrollo de nuevos principios activos de uso humano, veterinario, agroforestal y vegetal que se realicen en asociación con otras empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas.

El decreto también señala la integración compuesta del directorio de ENFARMA, como sigue: el ministro de Industrias y Productividad o su delegado permanente, quien lo presidirá; el Secretario Nacional de Planificación o su delegado permanente; El Ministro Coordinador de la Política Económica o su delegado, quien lo integrará en representación del presidente de la República. La ilustración 2 muestra la estructura organizacional de la empresa.

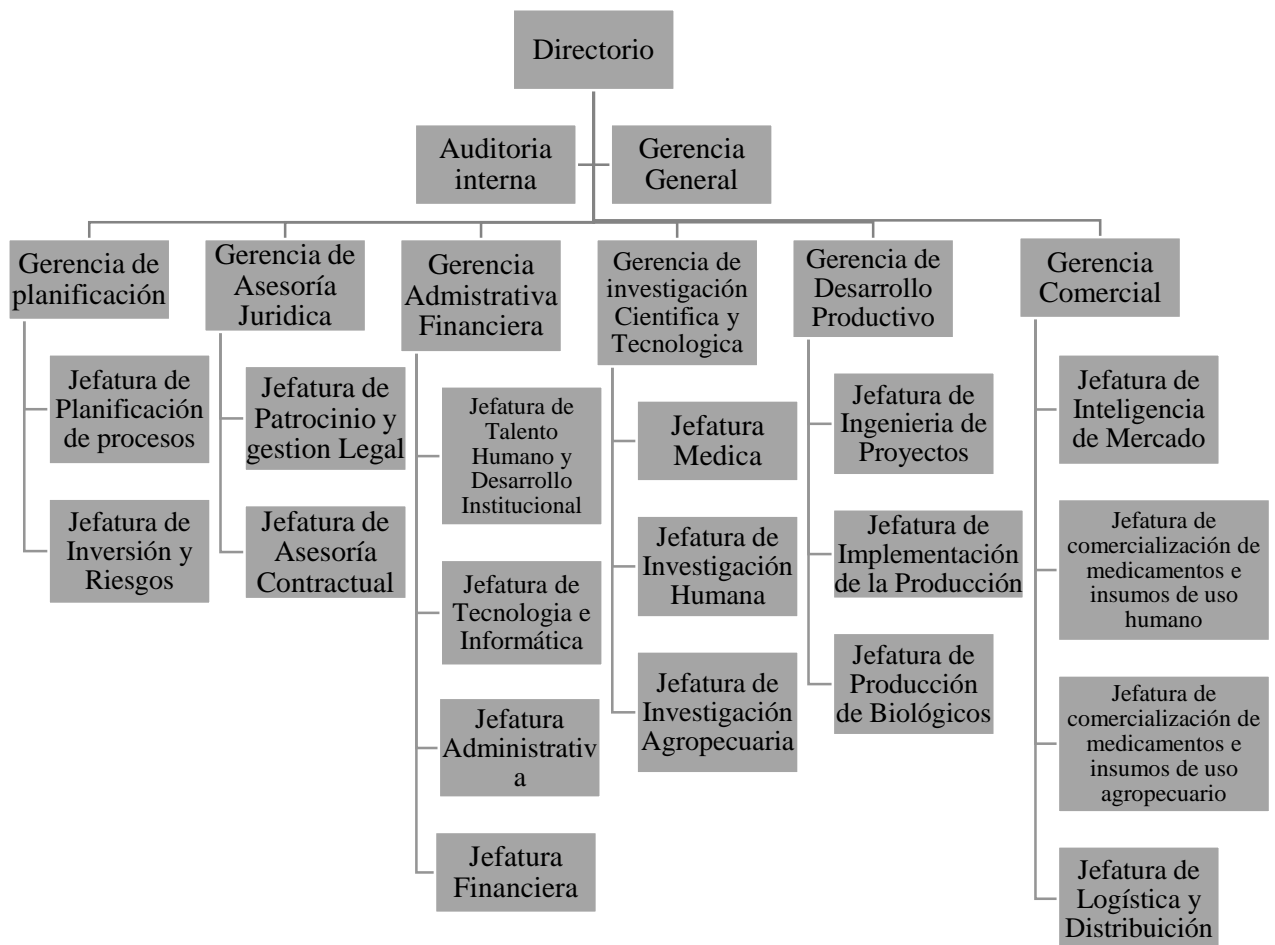
Según el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública de Fármacos Enfarma EP, reformado del año de 2013, Enfarma tenía tres objetivos estratégicos: el primero, incrementar la investigación en principios activos y tecnología para el desarrollo y producción de medicamentos e insumos de calidad, seguros y eficaces, para el uso humano, veterinario y agrícola; el segundo, incrementar la capacidad productiva y de investigación mediante el desarrollo e implementación de proyectos productivos de medicamentos e insumos de calidad, seguros y eficaces para el

uso humano, veterinario y agrícola; y tercero, incrementar la comercialización de medicamentos e insumos de calidad seguros y eficaces para el uso humano, veterinario y agrícola.

De aquí se comprende que Enfarma tenía grandes pretensiones en el sector farmacéutico nacional, como por ejemplo la producción de medicamentos para todo el sector público, incluyendo hospitales y centros de salud; un proyecto ambicioso para suministrar de manera más barata los medicamentos de servicio público. Sin embargo, la empresa tuvo corta vida y cerró siete años después de su decreto de creación.

Entre los justificativos para su eliminación se argumentó que: “si una empresa pública hubiere dejado de cumplir los fines u objetivos para los que fue creada o su funcionamiento ya no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público y, siempre que no fuese posible su fusión, la institución rectora propondrá su liquidación” (Decreto 30.06.16).

Ilustración 2  
Estructura organizacional de Enfarma EP



Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública de Fármacos Enfarma EP reformado. 2013.

Elaboración: Autor

Según Iturralde (2016), el fracaso de Enfarma tuvo que ver con los objetivos equívocos que se plantearon. El autor sostiene que la empresa pública debió focalizarse en: medicamentos de alta rotación controlados por oligopolios, medicamentos de alto costo presente en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos (CNMB) controlados por monopolios y oligopolios, medicamentos de bajo costo controlados por monopolios, medicamentos esenciales que están disponibles en el mercado y en los medicamentos huérfanos<sup>10</sup>.

Sin embargo, los motivos que llevaron al cierre de Enfarma van más allá de objetivos que no estaban claros o hasta de la ineficiencia de la propia empresa. La causa fundamental se debió a un gran problema de coordinación entre el Estado y el sector farmacéutico privado al momento de definir las funciones y desempeño de la empresa pública en el mercado nacional. Este tema se discute en la siguiente sección.

### **3. La coordinación entre el Estado y el sector industrial farmacéutico ecuatoriano**

Evaluar las cuestiones de coordinación entre el Estado y el sector privado es un tema delicado y complejo. Existen cuestionamientos simples sobre eso, como por ejemplo como estimar la coordinación entre estos dos actores o la falta de ella. Para el caso específico del Estado ecuatoriano y el sector industrial farmacéutico se optó por realizar entrevistas a personas que trabajaron en Enfarma. El motivo obedece a que Enfarma fue una política establecida por el gobierno en el año 2009 con el fin de abaratar los gastos del Estado en relación con compra de medicamentos para la red pública de salud. A través de las entrevistas se buscó recolectar información sobre los niveles de vinculación del sector privado con el proceso de creación y manejo de esta empresa pública.

Así, la coordinación en este análisis será expresada a partir de dos cuestionamientos claves que fueron hechas en las entrevistas: la relación entre Enfarma y el sector privado; y los motivos que llevaron el fin de la empresa estatal. A partir de estos dos cuestionamientos, que serán profundizados en esta sección, se obtendrá un panorama de cómo estuvo estructurada las relaciones entre el sector público y privado para poder analizar el tema de la coordinación, en el caso de estudio.

---

<sup>10</sup> Iturralde (2016) relata que los medicamentos huérfanos son aquellos que no tienen proveedor. Esta producción podría aprovecharse para ofértala a nivel regional y generar retornos económicos para el país.

Además de las entrevistas con personas que trabajaron en Enfarma también se intentaron entrevistas con los propios industriales privados del sector y su asociación, pero ambos sin éxito<sup>11</sup>. Por lo tanto, se optó apenas por llevar a cabo el análisis a partir de las declaraciones del personal de Enfarma y también de informaciones periodísticas sobre Enfarma y su cierre. Las entrevistas se encuentran transcritas en el anexo a este trabajo.

Con el resultado de la investigación se consideró necesario dividir esta sección en tres partes, que permiten una mejor comprensión de la manera en que fue desarrollándose la relación entre el Estado y el sector privado. En la primera parte se discutirá sobre si la empresa logró alguno de sus objetivos en su poco tiempo de vida. La segunda parte aborda más específicamente sobre las relaciones de Enfarma con el sector privado y la tercera sobre los motivos que llevaron al cierre de Enfarma.<sup>12</sup>

### **3.1. Objetivos logrados por Enfarma**

Sobre los objetivos de Enfarma ambos entrevistados resaltaron los objetivos que estaban presentes en el decreto de creación de la empresa pública y además de su plan estratégico como se señaló en la sección anterior. Ambos entrevistados fueron igualmente pesimistas, al comentar sobre el logro de los objetivos de Enfarma.

El entrevistado 1<sup>13</sup> fue directo en afirmar que la empresa estuvo en camino de alcanzar los objetivos, pero no lo logró al cien por ciento. Una vez que el proyecto del complejo farmacéutico finalmente obtuvo un dictamen de prioritario, era requisito para que el proyecto pueda ser ejecutado, el Ministerio de Finanzas asignó los recursos en el año 2013. En septiembre del mismo año fue incluido en el plan anual de inversiones de la proforma presupuestaria del 2014. Posteriormente se asignan 10 millones para este proyecto.

Con los recursos asignados para el proyecto empezaron los estudios de prefactibilidad de ingeniería detallada, buscando observar la viabilidad técnica, económica y también el asentamiento de tierras para la construcción de instalaciones,

---

<sup>11</sup> Las preguntas que fueron pensadas en hacer para los industriales del área farmacéutica del Ecuador se encuentran también en el anexo del trabajo.

<sup>12</sup> Por una cuestión de proteger la identidad de las personas que se pusieron a disposición para conceder la entrevista para la realización de este trabajo, no se utiliza los nombres de cada entrevistado. También por el hecho de que los entrevistados se encontraban más cómodos en no tener sus nombres vinculados al trabajo.

<sup>13</sup> El entrevistado 1 trabajó en Enfarma en el ámbito de las jefaturas, como presentado en la ilustración 2.

vinculado con el cuerpo de ingenieros del ejército. Siguiendo la lógica del proyecto, en el año de 2015 se otorga a Enfarma una nueva asignación para la inversión de este proyecto en el complejo de Yachay (Entrevistada 1, entrevistado por el autor, 29 de agosto de 2018. Para leer la entrevista completa, ver el Anexo 1).

Además de eso, según información publicada por el periódico “El Comercio”<sup>14</sup> en el año de 2015, Enfarma firmó un convenio institucional con el Instituto Nacional de Salud Pública e Investigación (INSPI) para crear una planificación nacional de medicinas y fabricar las medicinas en el país. Convenio este que fue firmado buscando lograr el objetivo de abastecer el sector público nacional. Eso demuestra una intención por parte de la empresa estatal en lograr sus objetivos de creación.

En la entrevista 2<sup>15</sup> la persona entrevistada argumenta que para alcanzar el objetivo de convertirse en el proveedor de medicinas de la red pública de salud había que desarrollar todo un proceso. Este proceso que hace referencia el entrevistado es sobre cubrir la demanda de la red pública de salud que era considerada en la época de 500 millones de dólares, y para eso la empresa tomó la estrategia de adquirir una planta farmacéutica y en ella empezar a preparar las medicinas principalmente los medicamentos genéricos. Un punto importante de destacar es que la persona entrevistada insiste en que el objetivo de Enfarma fue cubrir las necesidades de la red pública sin perjudicar a la industria privada.

En el tema más específico de la comercialización de los medicamentos, se había presentado un problema en la provisión de medicamentos para enfermedades de cáncer, ya que el proveedor del Ministerio de Salud y del IESS estaba suministrando medicinas caducadas. A partir de eso ambas instituciones públicas decidieron confiar a Enfarma la provisión de estos medicamentos. Así, la empresa empezó a importar directamente los medicamentos y a comercializarlos de manera que abarate los costos, ya que la empresa no tenía ninguna intención lucrativa.

Por lo tanto, el entrevistado 2 relata que Enfarma si cumplió el objetivo de abaratar los costos y de suministrarlos oportunamente y en las cantidades que eran requeridas por los ministerios y las redes de salud. Se puede concluir que Enfarma si estaba intentando cumplir con sus objetivos de creación y buscaba consolidarse como el proveedor de la red pública.

---

<sup>14</sup>Erik Rosa Alcívar. “La fabricación de medicamentos en Ecuador empezará en dos años”. *El Comercio*. 27 de enero de 2015.

<sup>15</sup> El entrevistado 2 trabajó en Enfarma en el ámbito de las gerencias, como presentado en la ilustración 2.

Es necesario recordar que, en esa época, el mercado de la red pública de salud equivalía a 500 millones de dólares. Fue con el objetivo de cubrir todo este mercado que se creó Enfarma. El entrevistado 2 argumenta que conforme se iba avanzando con el proyecto de Enfarma, se fue observando la existencia de muchos intereses con relación a la política farmacéutica. Además, indica que la industria farmacéutica privada tenía celo de que Enfarma adquiriera una cierta dimensión y que esto pudiera afectar estos intereses particulares de los negocios de las empresas.

La entrevistada 1 dice que en el momento que Enfarma consigue los recursos para la construcción del complejo farmacéutico en Yachay fue cuando la industria farmacéutica privada observa el surgimiento de una competencia del Estado. Este temor surge por las mismas actitudes del gobierno. Para la entrevistada 1 el gobierno en los primeros años empezó una relación cordial con la empresa privada, dividiendo funciones y producción mientras que para el año de 2015 ya se notaba una actitud por parte del Estado que ya no era cordial sino preponderante e impositiva. A partir de ese momento el sector farmacéutico privado se vio amenazado ante un Estado propietario de una planta farmacéutica que le daba espacio para cualquier cosa sin necesidad de coordinar con el sector privado.

Por fin, según la entrevistada 1, por cuestiones de temor de perder el mercado por la competencia de una empresa, que por el hecho de ser del Estado tenía privilegios, el sector privado empezó a poner trabas para la realización de los objetivos de Enfarma. Para la entrevistada 2, había un conjunto legal de normas y de protocolos que le hacían más difícil a Enfarma continuar en el campo de comercialización de medicamentos. Estas trabas a Enfarma eran normativas que le ponían a la empresa a competir con las grandes industrias farmacéuticas del mundo, en una situación de bastante desventaja.

De esta manera, se podría afirmar que Enfarma estaba buscando lograr sus objetivos y de cierta manera consiguió algunos, como el suministro de medicamentos a la red pública de salud de manera menos costosa. Pero al mismo tiempo tuvo ciertos problemas con el manejo del mercado de la red pública y empezó a tener complicaciones para los avances de sus proyectos, como será discutido en la siguiente sección. Lo que hay que discutir en este momento es básicamente cual era la relación que Enfarma mantenía con las empresas del sector privado farmacéutico.

### **3.2. La relación de Enfarma con el sector privado farmacéutico**

Esta sección está enfocada en mostrar de manera más específica como estuvo la vinculación entre Enfarma y el sector privado; qué tipo de relaciones establecieron y cuáles eran los objetivos de estas relaciones. La entrevistada 2 afirma que la relación que Enfarma tenía con el sector privado era meramente comercial, por el hecho de que algunos medicamentos, principalmente los medicamentos genéricos que se producen en el Ecuador, eran más baratos comprarlos en el país que importarlos.

Además, la entrevistada 2 insiste en resaltar que no era una relación de disputa, por lo menos desde parte de Enfarma. Algunas reuniones con el sector industrial tuvieron lugar en la Vicepresidencia de la República, en las cuales se buscaba acordar mecanismos que permitan que las dos industrias, tanto la privada como la pública, satisfacer sus intereses. Debido a que el mercado era considerado relativamente grande para las empresas y dentro de este mercado de la red pública de salud representaba menos de 20%, el objetivo de Enfarma era cubrir toda la red pública.

Según la entrevistada 2, esta idea no era del agrado del sector privado. Es así como los empresarios usaron todas sus influencias políticas para terminar con Enfarma. Se observa que lo que buscaba Enfarma era una relación comercial en buenos términos con el sector privado, pero siempre estuvo presente la disputa por el mercado.

Al ser cuestionado sobre si Enfarma tenía en realidad una intención de aproximarse al sector privado, la entrevistada 2 sostiene que Enfarma lo que pretendía era abastecer a los hospitales públicos un mercado tradicionalmente del sector industrial privado; entonces queda claro que existía una disputa de mercado, y por consiguiente el sector privado no era muy complaciente con Enfarma a la que veía como su adversario.

Además, según la entrevistada 2, el sector privado consideraba que Enfarma podría llegar a tener ventajas competitivas, por el hecho mismo de ser una empresa estatal y el manejo de las compras públicas se daría preferencia a la empresa estatal, solamente en el caso de que la empresa pública no disponga de los productos demandados recurriría al sector privado. Afirma también la persona entrevistada que lo que Enfarma era exigente con el sector privado al momento de identificar los mejores precios y mejor calidad para el abastecimiento a la red pública de salud.

De esta forma, la entrevistada 2 realiza nuevamente que de ninguna manera existió la intención de Enfarma de entorpecer el trabajo del sector industrial privado; Al contrario, Enfarma hacia lo que su estrategia de negocios le decía que tenía que hacer: por un lado, la producción y por el otro lado, la comercialización. Entonces así Enfarma se convirtió en un actor más en el mercado y es exactamente ahí en el mercado que se da

la competencia. Esta persona entrevistada, insiste que Enfarma en ningún momento practicó estrategias desleales frente al sector privado, más bien buscaba acercamientos de coparticipación y de colaboración dentro de un esquema ganador-ganador.

El entrevistado 1, comentó de ciertas trabas que venían desde el sector privado. Al ser cuestionado sobre el tipo de trabas, señaló que el sector privado tiene gente en todas las instituciones públicas, como por ejemplo un funcionario que perteneció al sector farmacéutico por 10 años formaba parte de los funcionarios de alto rango del Ministerio de Industria y Productividad, o sea un representante del sector privado dentro del ministerio.

La entrevistada 1 relató también que fue exactamente este funcionario de alto nivel del ministerio quien se encargó de cambiar la regulación de Enfarma, que originalmente vinculada al Ministerio de Salud pasó a depender del Ministerio de Industrias y Productividad, y fue a partir de ese cambio que empezaron las limitaciones a las funciones de la empresa. Como consecuencia, afirma la entrevistada, a fines del 2015 empezó una rotación de personal y despidos de gerentes, nombrando funcionarios de su conveniencia, quienes manipularon para que Enfarma cierre.

Entonces con este temor de perder mercado, además de tratarse de una empresa que podría tener todos los privilegios del Estado y que no tenía las intenciones de lucro, el sector privado manejó sus influencias dentro de Enfarma para paralizar la empresa, buscando siempre su cierre. Por fin, hay que discutir los motivos que llevaron a la finalización de Enfarma según las personas que estuvieron adentro de este proceso.

En esta sección se pudo observar que la empresa no tuvo la intención de ser un proyecto de política pública coordinada a los moldes que planteo Souza (2018). Ya que lo que planteó las informaciones de las entrevistas fueron que la relación de Enfarma con el sector privado era esencialmente comercial. No existió ningún vínculo de intereses, ninguna coordinación para un desarrollo público y privado.

A partir de eso, se puede concluir afirmando que no hubo ningún tipo de coordinación en el proceso de desarrollo de Enfarma. Así, la próxima sección demostrará más detalladamente la respuesta a la pregunta de esta investigación: como la ausencia de coordinación puede resultar en un fracaso de una política pública.

### **3.3. El fin de Enfarma**



En este punto es importante resaltar los motivos para la finalización de una empresa pública tan rápidamente y con objetivos gananciosos en el mejor sentido de la palabra. La persona entrevistada 2 listó cuatro motivos que llevaron a la finalización de Enfarma. El primero, la falta de una política clara por parte del gobierno, en especial del Ministerio de Salud, respecto a la política de fármacos. Según el entrevistado, no se sabía que quería el ministerio en relación con el abastecimiento de fármacos.

El segundo motivo fue la falta de una estrategia más consensuada que considere todas las trabas legales y comerciales que existían para que la empresa surja. El tercero, la falta de un manejo político de la empresa que estuvo sujeta a un cambio continuo de gerentes, rotación que según el entrevistado afectó la estabilidad de la empresa. El cuarto y último motivo fueron los intereses comerciales del sector privado que vieron a Enfarma como un adversario que había que eliminar.

Preguntado al entrevistado 2 sobre la falta de coordinación entre el sector público y el privado en los procesos para la producción de fármacos, la respuesta fue que no hubo ninguna coordinación y que el sector privado, en las reuniones que tuvo con las autoridades del gobierno, más bien se encargó de cuestionar la presencia de Enfarma y señalar que el sector privado estaba en capacidad de producir y generar los medicamentos que se requieren y que Enfarma no era un competidor que esté en las mismas condiciones, puesto que Enfarma podría tener privilegios estatales.

De esta manera, según el entrevistado 2, estos argumentos pesaron para que el gobierno, en un ambiente político que se lo empezó a considerar como muy estatista y frente a un modelo económico desgastado, decida cerrar la empresa, cediendo así a las presiones del sector industrial farmacéutico privado.

[...] por lo que le decía antes una empresa a la cual le pusieron muchas barreras de entrada en el mercado muchas trabas en el tema legal de permisos sanitarios en política de precios en el tema comercial es decir Enfarma podía competir mejor en calidad con mejores precios con el resto de la industria si es que por ejemplo se le entregaban los registros sanitarios cuando Enfarma iba traer importar medicamentos esos medicamentos tenían que tener un permiso sanitario pero para la otorgación de este permiso sanitario tenía que hacer un trámite larguísimo no que no era acorde con la oportunidad de provisión de medicamentos entonces a más de la concesión del permiso sanitario tenían también que entrar a un tema de análisis de precio para que el ministerio salud diga si los precios que ustedes están ofertando si son los correctos y eso también era un trámite largo entonces toda esta burocracia todos estos trámites le pusieron a Enfarma en una situación en no poder operar con la dinámica que la empresa tenía la intención entonces no es que le pedían que no le entreguen sino que se le dé un tiempo prudencial para presentar los tramites del registro sanitario el tema de las fijaciones de precios cosas de estas entonces

fue todos estas cosas que finalmente hicieron que Enfarma se vuelva una empresa improductiva que no venda que no logre tener presencia en el mercado que sea mínima su participación que no se refleje entonces ante a esta falta de resultados porque solamente se analice los resultados y no se analiza por qué entonces esta empresa no va no le conviene párenla con el aplauso del sector farmacéutico privado que sigue haciendo el negocio como esta (Entrevistada 2, entrevistado por el autor, 4 de septiembre de 2018. Para leer la entrevista completa ver el Anexo 2).

De igual manera, la entrevistada 1 comenta a lo largo de la entrevista las dificultades que fueron transformando a Enfarma en una empresa ineficiente e improductiva. Como, por ejemplo, las listas definitivas que hacía el Ministerio de Salud para la adquisición de medicamentos, que después del envío exista un plazo para Enfarma hacer el análisis en el mercado para las adquisiciones a mejores precios y de mejores calidades y esto demandaba cierto tiempo. Pero posteriormente el ministerio pedía constantes cambios en la lista, que retrasaban el proceso de adquisición de Enfarma. El resultado final era que Enfarma era ineficiente porque no cumplía sus plazos y forzaba al Ministerio en entrar en una situación de emergencia para la adquisición de medicamentos.

Además de eso había otras situaciones que menciona la entrevistada 1, como por ejemplo en el área de las investigaciones de Enfarma:

[...] de las investigaciones que se hacían en Enfarma por ejemplo de un medicamento que se tenía 300 casos no se necesitaba de más de 600 dosis digamos resulta que el ministerio de salud te pedía 3 millones de dosis entonces nosotros decíamos como puede ser que ustedes me pidan tanto si no tengo tanta población a quien repartí este medicamento entonces esos fueron así ya cuestionamientos ya más técnicos que se daban desde la gerencia general con la ministra de salud en la que se cuestionaba en la lista de requerimientos y a su vez ellos decían usted porque me va dar a este precio pero nosotros habíamos conseguido en negociaciones con productores de la india de Colombia etc. donde nos daban los precios más baratos entonces ellos decían si este producto siempre se ha comprado a 1 dólar 50 cómo es posible usted ahora me dé a 98 centavos y este era justamente la razón de ser de Enfarma tratar de conseguir precios más económicos para el estado pero ellos cuestiones que de donde que se justifique de como entonces era un ir y venir de correos e infinidad de cosas que en el área comercial yo no trabajaba pero que si se sabía que era lo que pasaba (Entrevistada 1, entrevistado por el autor, 28 de agosto de 2018. Para leer la entrevista completa ver el Anexo 1).

De esta forma, cuestionada la entrevistada 1 sobre si podríamos decir que los motivos que llevaron a finalización de Enfarma fueron justamente estos vetos que venían del sector privado contestó que era cierto y que era justamente porque vieron a Enfarma como una amenaza. Al comienzo había un acuerdo y que se iba a producir cierta cantidad de medicamentos que iba a suplir lo que la industria farmacéutica nacional no producía, pero luego no había nada que garantizaba al sector privado que Enfarma no iba producir

otro tipo de medicamentos, a partir de eso ya no se tenía un acuerdo y ni una estabilidad, entonces lo mejor era eliminar una competencia adicional.

Además, el exgerente general de Enfarma Carlos Cornejo afirmó en una entrevista, publicada en manera digital por el periódico “El Universo”<sup>16</sup>, que durante su gestión hubo “interferencias” y por estas interferencias no se concretaron los proyectos de Enfarma. Y que de esta manera existen varios culpables para el cierre de esta empresa pública. Destaca también el exgerente la misma idea expuesta por los entrevistados, de que había sectores que nunca quisieron que Enfarma sea productiva. El gerente no hace mención quienes eran estos sectores, pero se puede comprender como el sector privado de farmacéuticas.

Roberto Tadeo, también exgerente fundador de Enfarma, en una entrevista al programa de televisión “Visión 360”<sup>17</sup> argumenta que fueron por cuestiones políticas que no se lograron los proyectos propuestos por Enfarma. Estas cuestiones políticas estarían vinculadas a los constantes cambios de presidente del directorio de la empresa, que inicia con el Ministerio de Industrias, pasa para el Ministerio de Salud y posteriormente vuelve a la primera institución. Esto, según el exgerente, fue una cuestión importante para que Enfarma no concluya sus objetivos.

Finalmente, se podría atribuir al fracaso de Enfarma varios elementos, como al mal momento económico que atravesaba el país, malas estrategias, un cambio de postura del gobierno, pero, lo que ambos entrevistados coinciden es en las trabas del sector farmacéutico privado para su beneficio. La política del gobierno fue modificada a partir de las presiones y los desgastes que este estaba teniendo con el sector privado, y por estas razones la política cambió y condujo al cierre de Enfarma.

A pesar de varios elementos citados en la sección como motivos para el cierre de Enfarma, existe una que fue comentada por todas las declaraciones expresadas anteriormente: las constantes trabas del sector privado. Eso posiblemente evidencia una lógica de juego económico basada en el capitalismo jerárquico. Ya que las condiciones económicas basadas en la desigualdad posibilitan la inserción de los intereses privados

---

<sup>16</sup>Alfredo Cárdenas. "Farmacéutica estatal, Enfarma, ya tiene liquidadora." *El Universo*. 20 de julio de 2016.

<sup>17</sup> Visión 360, "Enfarma Terminal". Video de YouTube con pronunciamientos de gerentes de Enfarma sobre el cierre de la empresa, 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=UqMLHQ8XIoM>

de grandes grupos económicos en la maquinaria estatal (Schneider y Soskice 2009; Schneider 2013).

La lógica del capitalismo jerárquico se hizo presente en el momento en que no hubo coordinación y que la acción de la empresa pública estatal estuvo perjudicando los intereses de los grandes grupos económicos farmacéuticos privados. Cuando se habla sobre la lógica del capitalismo jerárquico se hace referencia a la Ilustración 1 presentada en el primer capítulo.

En resumen, se puede concluir afirmando que durante todo el proceso de existencia de Enfarma, existió una desconfianza por parte del sector privado, por falta de garantía de que el Estado con su empresa pública, no les privaría de un mercado significativo para ellos. Esto es el resultado de una falta de coordinación entre los dos sectores para el desarrollo de las políticas farmacéuticas hechas por el gobierno. Pero al mismo tiempo, según las entrevistas se evidenciaron sobre reuniones del poder público con el sector privado, donde el gobierno estaba dispuesto a escuchar al sector privado, lo que se podría tal vez afirmar es que hubo una coordinación solamente en el momento de cerrar a Enfarma.

## Conclusiones

El objetivo de la presente investigación fue demostrar cómo la falta de coordinación afectó las decisiones políticas y su consecuente cierre de la empresa pública Enfarma, evidenciándose claramente una estructura, para lo cual se logró discutir sobre el tema con el personal que trabajó en la empresa. Pero no sucedió lo mismo con las empresas del sector industrial farmacéutico o con la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos del Ecuador (ALFE). De todas maneras, las preguntas que se pretendían hacer al sector privado se encuentran en el Anexo 3 de este trabajo. Por lo tanto, el análisis fue realizado solamente con la versión de las personas que estuvieron trabajando dentro de la empresa Enfarma y con material periodístico sobre Enfarma.

El proceso de construcción de la investigación demostró que, como afirmaba Schneider (2013), las instituciones en América Latina, principalmente en el caso del Ecuador, son politizadas y que sus acciones varían independiente de las reglas. Eso se evidenció a través de las entrevistas al afirmar ambos entrevistados que existió la presencia de personas vinculadas con el sector farmacéutico privado en el directorio de Enfarma, personas ligadas a ministerios del gobierno y que representaban más a los intereses económicos del sector privado que los propios intereses del país.

Se señaló en el primer capítulo, cuando las instituciones para la deliberación democrática y la resistencia social son débiles, los objetivos de las elites dominan el Estado. Como instituciones para la deliberación democrática se entiende, por ejemplo, los ministerios. Se observó que los ministerios son órganos que tienen funcionarios del sector privado que buscan representar los intereses de su sector, así estos vayan en contravía de los objetivos establecidos por el gobierno. Se demuestra así, una debilidad institucional por parte del Estado en mantener sus políticas frente a intereses diversos.

Se constató en el presente análisis un punto importante mencionado por Evans (2007) sobre la coordinación. Al respecto cabe mencionar sobre las reglas del juego definidas históricamente y construidas socialmente, que se reflejan en las normas y prácticas compartidas informalmente por las personas y que se confirman a través de las rutinas de interacción entre ellas. Eso se evidencia por el hecho de que, como se analizó en el segundo capítulo, el Ecuador tiene un histórico de ser un Estado muy flexible con relación a los intereses de sus elites económicas; inclusive muchas veces fue gobernado

por sus propias elites, y esta situación se reflejó en el manejo del sector privado farmacéutico respecto a Enfarma.

De manera particular, las observaciones de los entrevistados sobre el directorio de la empresa ya presagiaban sobre el fin del proyecto años antes de su fin real; además de una gestión con el objetivo de ir paralizando y retardando las acciones de la empresa, con el objetivo de buscar la finalización del proyecto.

Se puede decir que, tomando en consideración la experiencia del sector farmacéutico, que el Ecuador responde a un tipo de Estado Demiurgo, de acuerdo con la tipología de Evans (1995). Esto porque, como se señaló anteriormente, el papel del Estado demiurgo se basa en una suposición fuerte sobre las limitaciones del capital privado. Supone que el capital privado es incapaz de sostener con éxito el desarrollo industrial necesario para el desarrollo. En consecuencia, el estado se convierte en un "demiurgo", estableciendo empresas que compiten en los mercados de producción de bienes "privados".

En el caso de Enfarma sucedió algo parecido. El Estado tenía las intenciones de producir las medicinas necesarias para abastecer toda su red pública de salud, además las medicinas que no produciría buscarían importar con mejores precios que el sector privado, ya que era por medio de una empresa estatal y no tenía ninguna intención de buscar ganancias con la importación de los medicamentos. Eso acabó resultando en una relación de competencia del Estado en el mercado de los fármacos para la red pública.

Pero este tipo de estrategia "demiurga", fue el resultado de un análisis erróneo del contexto en que estaba inserto todo el sector farmacéutico del país. El sector farmacéutico del país, como se vio en el capítulo 3, tiene un vínculo fuerte con las grandes multinacionales del sector, las mismas que controlan más de la mitad del mercado mundial. Eso les garantiza un capital suficiente para influir en un sistema político moldeado bajo una estructura capitalista jerárquica. Así, la porosidad del sistema político y de la burocracia, permitieron que los intereses de los grandes grupos empresariales del sector farmacéutico se sobrepongan sobre los intereses del propio gobierno.

A partir de eso, se puede afirmar que un Estado, que está inserto en una lógica del capitalismo jerárquico, al momento de adoptar una postura de Estado desarrollista "demiurgo", sus políticas tienden al fracaso. Esta tendencia se presenta cuando sus acciones de "demiurgo" afectan un sector de la economía que ya está tomado por grandes grupos económicos, como fue el caso del sector farmacéutico ecuatoriano. Sin embargo,

si podría funcionar, bajo la lógica del capitalismo jerárquico, en un sector del país que esta poco (o casi nada) tomado por el gran capital privado.

Además, se identificaron fallas en las estrategias de acción de Enfarma, que no tomaron en consideración el hecho que las preferencias básicas de las grandes empresas son importantes para establecer límites y oportunidades para la colaboración efectiva en la formulación de políticas (Schneider 2004; 2015). Eso se evidenció en las entrevistas que destacaron la no participación del sector privado en el proceso de creación de Enfarma, pero si posteriormente en su desarrollo, o no desarrollo. Se pudo percibir que el Estado no supo identificar las oportunidades e intereses del sector privado farmacéutico para poder manejar una política de una empresa pública más efectiva y duradera.

Este fue un grave error por tratarse de un mercado que es controlado, principalmente, por grandes oligopolios mundiales que manejan las investigaciones y nuevas tecnologías para el mercado. Los grandes oligopolios internaciones están presentes en el Ecuador, aún tratándose de un mercado relativamente pequeño e inestable, y pueden ser considerados como los líderes del sector farmacéutico del país.

De cierta manera, en este proceso de derrumbe de Enfarma los que más se beneficiaron fueron los industriales transnacionales. Como por ejemplo en el caso de las vacunas citado en la entrevista 2, que al momento de no ceder los registros sanitarios a Enfarma para la producción de las vacunas, el Ecuador, tuvo que comprar a las grandes transnacionales que producían las vacunas que eran necesarias en el país.

Entonces, respondiendo a la pregunta inicial de investigación ¿Cómo la ausencia de una coordinación entre el sector privado ecuatoriano y el Estado trajo como consecuencia el fracaso de la política industrial farmacéutica en el caso de Enfarma? Se puede decir que, bajo este sistema del capitalismo jerárquico la coordinación se torna un elemento esencial para el desarrollo de cualquier política económica. Entonces a partir del momento que los intereses del Estado, en el caso de Enfarma, iban en contra de los intereses del sector privado, estos últimos con poder de influencia mayor que el del gobierno, buscaron la eliminación de la política, para el bien de sus mercados.

Así, lo que caracterizo la relación entre Estado e industriales privados fue un constante boicote por parte del sector privado a la política de la empresa pública de fármacos, principalmente en el momento que Enfarma buscaba lograr su razón de ser. Es importante resaltar que eso también fue resultado de un cambio de postura por parte del gobierno que no dio paso a las seguridades necesarias para el sector privado continuar con su presencia en el mercado.

De las entrevistas, se desprende que al inicio del proyecto Enfarma existió un diálogo para coordinar las producciones e importaciones en el país, buscando la mejor manera para que ambos sectores, tanto el público como el privado, salgan adelante. Pero llegó un punto donde el gobierno pasó a tener una postura poco cordial con el sector privado y empezó a llevar adelante el proyecto de Enfarma para convertir la empresa pública en el mayor abastecedor de medicamentos de la red pública de salud del país. Frente a esta posición, el sector privado vio al Estado adueñarse de un mercado importante, el mercado de medicinas de la red pública de salud. Este segmento tenía su importancia teniendo en consideración el tamaño reducido del mercado nacional.

Por eso la lucha del sector privado en finalizar el proyecto de Enfarma, para que se mantenga una lógica que no disminuiría aún más un mercado ya pequeño. En las entrevistas se vio presentes relatos de reuniones del sector privado con autoridades del gobierno central para una solución sobre el problema que Enfarma estaba causando ya con su poco tiempo de vida. Pero nunca se llegó a ningún acuerdo y solamente lo que quería el sector privado era la eliminación de Enfarma.

En medio a este escenario, lo que realmente existió fue el Estado haciendo sus políticas, basado en lo que creían ser la mejor política para el país, sin consultar o buscar manejar los intereses y generar oportunidades para el desarrollo de su política en conjunto del sector privado del país. Conjuntamente un sector privado fuerte, teniendo como sus líderes grandes empresas transnacionales, que manejaban sus influencias en las porosidades tanto de la política del país como de su burocracia, en el momento que observó que el mercado iría disminuir con la acción del Estado, buscó presionar el gobierno para la finalización de la empresa. Posterior a diversos desgastes y con una crisis económica, el gobierno cedió a la voluntad del sector privado y tomaron la decisión de cerrar la empresa Enfarma.

Por lo tanto, no se pudo identificar ningún punto de coordinación entre el Estado y el sector farmacéutico del Ecuador y, como argumentado desde el inicio de este trabajo, este se considera el principal motivo para el fracaso en la política de Enfarma. Además, se podría tal vez extender eso para cualquier otra política hecha para el sector buscando un desarrollo industrial y una producción nacional de fármacos. La coordinación de intereses de los dos sectores pudiera lograr un escenario actual donde se pueda tener una producción nacional de fármacos y mejores índices en temas de salud pública del país.

Por fin, se puede decir que dentro del caso analizado prevaleció la lógica del manejo político en el capitalismo jerárquico, expuesto en primer capítulo. En una



economía política que es basada en la concentración de mercados, en la desigualdad y en la presencia de fuertes grupos económicos, nacionales e internacionales, hace con que el sistema político sea permeable a los intereses de estos grupos. Transformando así a la coordinación como un elemento esencial para el manejo de políticas económicas.

De esta forma, para pensar en cómo la falta de coordinación está vinculada al fracaso de determinada política a un sector económico del país, hay que pensar en las estructuras de la economía política nacional que regulan las reglas del juego. Entonces, a partir del momento en que esta estructura te condiciona a una posición de coordinación para el desarrollo de su política, lo que debes hacer es justamente manejar esta política conociendo los intereses de aquellos que integran el sector que es objetivo de la política. Para así, lograr una política más efectiva y con mejores resultados para el Estado.



## Obras citadas

- Alcivar, Erik Rosa. "La fabricación de medicamentos en Ecuador empezará en dos años". *El Comercio*. 27 de enero de 2015.
- Andrade, Pablo. 2015. *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Andrade, Pablo, y Joaquin Zenteno. "Reforma Agraria, cambio tecnológico y modernización agrícola: una perspectiva evolutiva." En *50 años de reforma agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas*, editado por Francisco Rhon Dávila e Carlos Pastor Pazmino, 213-232. Quito, Universidad Andina Simon Bolivar - Ediciones la Tierra, 2016.
- Andrade, Pablo. 2009 *La era neoliberal y el proyecto republicano: La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo 1992-2006*. Quito: Corporación Editora Nacional - Universidad Andina Simon Bolívar.
- Avilés, Luz Marina Vanegas. 2009 "La relación Ciencia, Tecnología y Desarrollo en las Políticas Públicas del Gobierno de Nicaragua." *Ciencias Económicas* 27 (2): 107-122.
- Bitar, Sergio. 1975. "Los oligopolios internacionales en la industria: Algunos efectos sobre las economías latinoamericanas." *Desarrollo Económico* 15 (58): 187-214.
- Calderón, Álvaro. "Política industrial y tecnológica en Ecuador." En *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, editado por Mario Cimole, Mario Castillo, Gabriel Porcile e Giovanni Stumpo, 315-368. Santiago, Naciones Unidas, 2017.
- Cárdenas, Alfredo. "Farmacéutica estatal, Enfarma, ya tiene liquidadora." *El Universo*. 20 de julio de 2016.
- Camara de Industriales de Pichincha. 1990. *Ecuador: Una nueva política de industrialización*. Quito: CEDIGRAF.
- Chaudhuri, Sudip. 2012. "Multinationals and Monopolies: Pharmaceutical Industry in India After TRIPS." *Economic and Political Weekly* 47 (12): 46-54.
- Chiriboga, Manuel. 2013. *Jornaleros, grandes propietarios y la exportación cacaotera, 1790-1925*. Quito: Universidad Andina Simon Bolivar - Corporacion Editora Nacional,.

- Comanor, William. 1986. "The Political Economy of the Pharmaceutical Industry." *Journal of Economic Literature* 24 (3): 1178-1217.
- Davalos, Hugo Dario. "La arqueología de la industrialización: Una mirada a la construcción de las políticas de fomento industrial entre 1957-2007 ." *Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Políticas*. Quito: FLACSO, Marzo de 2015.
- Escuela Superior Politecnica del Litoral. 2018. *Orientación estratégica para la toma de decisiones: Industria Farmaceutica*. Relatorio Industrial, ESPAE- ESPOL.
- Escuela Superior Politecnica del Litoral. 2015 *Orientación Estratégica para la toma de decisiones: Industrias Farmaceuticas*. Relatorio Industrial, ESPAE -ESPOL.
- Estrada, Jorge. 1990. *Industriales, Estado y Industrialización en el Ecuador*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2007. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Fernández, Jorge. "Un decenio de industrialización en el Ecuador: Un balance crítico." En *El proceso de industrialización ecuatoriano*, editado por Cristián Sepúlveda, 61-134. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas - Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1983.
- Freitas, Wesley, e Charbel Jabbour. 2011. "Utilizando estudio de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: Boas práticas e sugestões." *Estudo & Debate* 18 (2): 7-22.
- Gereffi, Gary. 1977. "Los oligopolios internacionales, el Estado y el desarrollo industrial en México: el caso de la industria de hormonas esteroides." *Foro Internacional* 17 (4): 490-541.
- Gil, Antonio Carlos. 2002. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Pulo: Atlas.
- Hall, Peter, e David Soskice. 2001 *Varieties of Capitalism: The institutional Foundations of Comparative Advantage*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Hancké, Bob. 2009. *Debating Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Iturralde, Pablo. 2016. *Enfarma, enferma y muere*. Fundación Donum- CDES, Plataforma Por el Derecho a la Salud.

- Katz, Jorge. 1981. "Estadios de desarrollos e industria quimico-farmacéutica." *Desarrollo Economico* 21 (81): 291-320.
- Lefebvre, Louis. "El fracaso del desarrollo: introducción a la economía política del Ecuador." En *La economía política del Ecuador: campo región y nación*, editado por Louis Lefebvre e Liisa Noth, 17-35. Quito: Corporación Nacional Editora, 1985.
- Lemos, Maria Beatriz Penteado de Camargo. *Industria farmacéutica, propiedad intelectual e acceso a medicamentos: dilemas e perspectivas*. Tesis de Maestría, São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2008.
- Montalvo, Julio Oleas. 2017. "Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo." *América Latina en la Historia Económica* 24 (1): 2010-242.
- North, Liisa, e Carlos Larrea. "Reformas agrarias bloqueadas y alternativas posibles: Ecuador a la luz de casos comparativos, latinoamericanos y asiáticos." En *50 años de reforma agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas.*, editado por Francisco Rhon Dávila e Carlos Pastor Pazmino, 289-312. Quito: Universidad Andina Simon Bolivar - Ediciones La Tierra, 2016.
- Oliveira, Almir Almeida. 2010. "Observação e entrevista em pesquisa qualitativa." *Revista FACEVV* 4: 22-27.
- Parent, Jean. 1974. "Estrategias de los oligopolios en los países en vías de desarrollo." *Investigación Económica* 33 (129): 23-45.
- Prebisch, Raúl. 1962. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas." *Boletín económico de América Latina* 7: 479-502.
- Sabato, Jorge, e Natalio Botana. "La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina." En *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*, editado por Jorge Sabato, 215-231. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional, 2011.
- Sánchez-Ancochea, Diego. 2009. "State, firms and the process of industrial upgrading: Latin America's variety of capitalism and the Costa Rican experience." *Economy and Society*, 38 (1): 62-86.
- Schneider, Ben Ross, e David Soskice. 2009. "Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems." *Economy and Society* 38 (1): 17-52.
- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- . 2015. *Designing Industrial Policy in Latin America*. New York: St. Martin's Press.
- Schneider, Ben Ross. 2008. "Economic Liberalization and Corporate Governance: The resilience of Business Groups in Latin America." *Comparative Politics*, 40 (4): 379-397.
- Schneider, Ben-Ross. "Hierarchical Capitalism in Latin Amrica." En *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*, por Ben-Ross Schneider. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Sebastián, Jesus, e Carmen Benavides. 2007. *Ciencia, Tecnología y Desarrollo*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2014 *Agenda Regulatoria para la Transformación Productiva*. Agenda de Senplades, Quito: SENPLADES.
- . 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Souza, Celina. 2018. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap
- Teece, David, e Gary Pisano. "The Dynamic Capabilities of Firms." En *Technology, Organization and Competiveness*, editado por Giovanni Dosi, David Teece e Josef Chytry, 193-212. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Vicepresidencia de la Republica del Ecuador. 2015. *Estretega Nacional para el cambio de la Matriz Productiva*. Quito: Vicepresidencia de la Republica del Ecuador.
- Villavicencio, Arturo. 2014. *Innovación, Matriz Productiva y Universidad: Por qué Yachay es una estrategia equivocada*. Quito: Fundación Hernán Malo; Corporación Editora Nacional.
- Visión 360, "Enfarma Terminal". Video de YouTube con pronunciamientos de gerentes de Enfarma sobre el cierre de la empresa, 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=UqMLHQ8XIoM>

## Anexos

### **Anexo 1: Entrevista 1, realizada en 28 de agosto de 2018**

Lucas: ¿Cuál era su función en la Empresa Pública de Fármacos (ENFARMA)?

Entrevistada: Mi función principalmente era revisar el segmento y hacer las gestiones ante las entidades de control sobre los proyectos de inversión Enfarma tenía para eso entonces cuando yo entre en el 2013 tres proyectos en marcha en proceso de aprobación por parte de SENPLADES y el Ministerios de Finanzas el uno el más ambicioso tenía Enfarma era el complejo farmacéutico el otro que era la planta de producción de suero antiofídico y la planta de producción de vacunas había otros proyectos pequeños pero todavía estos estaban en proceso de desarrollo como protectores solares complementos medicinales había un proyecto del cannabis que no me acuerdo bien de que se trataba pero en esto entonces Enfarma ya se hablaba del cannabis como una alternativa terapéutica y hacían proyectos pequeñitos pero esto eran los tres principales que las autoridades estaban empeñadas para que se obtengan recursos para que se puedan viabilizar en cuanto a estos proyectos.

L: ¿Y cuáles fueron los objetivos de Enfarma?

E: Enfarma tenía un plan estratégico en este plan estratégico estaba definido los objetivos que se derivaban a su vez del decreto de creación de Enfarma que era la producción la comercialización y la investigación en cuanto producción era impulsar estos tres proyectos que le mencione anteriormente en cuanto comercialización se pretendía ser el consolidador de toda la demanda de la red pública integral de medicamentos para tener precios bajo y generar al estado un ahorro y en cuanto a investigación se trataba de en conjunto de institutos de universidades de los mismos empresas farmacéuticas crear nuevos productos a través de lo que comúnmente se conocen aquí como plantas medicinales del oriente que sabemos que son muy buenos y así entonces eso era la idea impulsar todos los conocimientos ancestrales que los conocimientos ancestrales sean ya proyectos de investigación.

L: ¿Durante el periodo que trabajaste en la empresa la institución logro alcanzar algunos de sus objetivos?

E: Al cien por ciento no o sea estaba en camino en camino de alcanzar los objetivos tanto es así que para el proyectos del complejo farmacéutico finalmente se obtienen un dictamen de prioridad que es requisito para que el proyecto puede ser realizar y el ministerio de finanzas le asigne los recursos en el 2013 cuando yo ingrese en septiembre le incluyen en el plan anual de inversiones para la propuesta presupuestaria del 2014 y en el 2014 nos asignan 10 millones para este proyecto que pero finalmente como no se había ejecutado nada en los años anterior al inicio del año nos dieron 6 millones con estos 6 millones empezaron hacer los estudios de prefactibilidad de ingeniería detalladas de viabilidad técnica y económica y también el asentamiento de tierras no me acuerdo como se llamaba bien esta contratación pero era con el cuerpo de ingenieros del ejército en eso se utilizaron estos 6 millones de dólares para hacer los estudios y para hacer los primeros

asentamientos movimientos de tierra no me acuerdo como se llama pero de ahí el siguiente año en el 2015 nos otorgan un monto para inversión de este proyecto del complejo en Yachay por 34 millones ahí es cuando la industria farmacéutica realmente ya le pone ojo y dice a eso si se va a construir entonces no no podemos permitir tener una competencia del estado porque para esto el gobierno en los primeros años empezó a hacer una relación cordial digamos con la empresa privada de yo hago esto y usted hace esto yo hago esto yo colaboro y usted hace esto pero ya para el 2015 ya se notaba una prepotencia digamos por parte del Estado que ya no era cordial sino impositiva entonces muchos de los sectores farmacéuticos que estaban agrupados en la asociación no me acuerdo asociación de farmacéuticos del Ecuador que su presidente es Renato Carló ya se vieron amenazados porque vieron el Estado teniendo una planta farmacéutica que inicialmente va hacer 129 medicamentos genéricos pero después quien le dice al presidente no sabe que solamente haga estos 129 medicamentos sin meterse hacer una lista consensuada con el sector privado además en acuerdo con los requerimientos que tenía la población en eso entonces pero ya con esta prepotencia quien le aseguraba al sector farmacéutico que el estado no iba decir no como tengo la planta produzcan 1500 formas farmacéuticas ya teniendo una planta el estado podría decir yo hago lo que quiero yo produzco lo que quiero entonces ese fue el miedo que les llevo a las farmacéuticas ir poniendo trabas trabas más trabas al proyecto y eso se notó mucho porque tanto el ministerio de salud que manejaba las compras empezaron a ponerle obstáculos a Enfarma para que no pueda cumplir con su razón de ser que era comercializar producir e investigar en cuanto comercializar digamos tenía que ellos entregar la lista consolidada de medicamentos y después nos cambiaban y después decían no quitase este eliminase este inclúyase este pónganse este no es la lista definitiva póngale más póngale menos y así de las investigaciones que se hacían en Enfarma por ejemplo de un medicamento que se tenía 300 casos no se necesitaba de más de 600 dosis digamos resulta que el ministerio de salud te pedía 3 millones de dosis entonces nosotros decíamos como puede ser que ustedes me pidan tanto si no tengo tanta población a quien repartí este medicamento entonces esos fueron así ya cuestionamientos ya más técnicos que se daban desde la gerencia general con la ministra de salud en la que se cuestionaba en la lista de requerimientos y a su vez ellos decían usted porque me va dar a este precio pero nosotros habíamos conseguido en negociaciones con productores de la india de Colombia etc. donde nos daban los precios más baratos entonces ellos decían si este producto siempre se ha comprado a 1 dólar 50 cómo es posible usted ahora me dé a 98 centavos y este era justamente la razón de ser de Enfarma tratar de conseguir precios más económicos para el estado pero ellos cuestionaban que de donde que se justifique de como entonces era un ir y venir de correos e infinidad de cosas que en el área comercial yo no trabajaba pero que si se sabía que era lo que pasaba.

L: ¿Solo una cosa más específica que tipos de trabas hacia el sector privado a Enfarma?

E: ellos más mas o sea ahí me di cuenta que el sector privado tiene gente en todas las instituciones públicas en todas tanto es así que su vice ministro como se llama hum "Funcionario de alto escalón del Ministerio de Industrias y Producción" él había sido del sector farmacéutico por 10 años y él era el vice ministro de de producción o sea un representante dentro del ministerio y esta persona fue quien se encargó de que Enfarma que estaba siendo regulada bajo el ministerio de salud finalmente pase a la regulación del ministerio de industrias y es ahí donde ellos con el poder sobre Enfarma ya le fueron



diciendo no haga esto no haga esto no haga esto y finalmente fueron diciendo limitando todas las funciones y ahí era ahí fue cuando a fines del 2015 empezaron a una rotación de personal increíble a sacar a todos que estaban de gerentes y poner a quien ellos querían y todo un cambio un manejo una manipulación increíble todo era para que Enfarma cierre no era más para que Enfarma surja ni siga con el proyecto ni siga adelante ni nada en esto yo me acuerdo que tuve un problema con este señor “Funcionario de alto escalón del Ministerio de Industrias y Producción” porque yo era la encargada de ver a los proyectos que sean financiadas entonces obviamente lo del departamento de producción me dicen para el siguiente año como ya tenemos listo lo del movimiento de tierras los demás para el otro año vamos a utilizar 98 millones para la construcción de 4 plantas una se quedaba pendiente para el siguiente año entonces teníamos 98 para cuatro plantas yo fui expuse el proyecto en SENPLADES para el financiamiento y me dicen a ya muy bien si le vamos a dar los 98 millones para el próximo año porque esto es una prioridad para el presidente nos ha indicado desde el comienzo es un compromiso presidencial y que tiene de financiarse yo chévere que bueno pero para eso una semana después me llaman del viceministerio y dicen venga en este momento yo voy y me dicen quien quien te dispuso que pidas recursos digo es la o sea es la secuencia lógica que debía seguir el proyecto o sea el proyecto va avanzando y yo tengo que hacer las gestiones para el próximo año porque si no quedamos sin recursos para el siguiente año no porque el proyecto va a cerrar entonces yo digo pero donde está prescrito yo no puedo hacer nada si usted no me dice por escrito el proyecto va cerrar bajo la orden de quien y porque informe y si no tiene usted un informe no puede decir que el proyecto va cerrar y ya porque tiene que haber algún argumento para yo decir a SENPLADES el proyecto ya no va funcionar entonces dice no porque yo digo yo dispongo y yo yo estoy a cargo de Enfarma entonces le digo pero yo necesito un documento deme un documento y yo voy y le cierro entonces me dice no tiene que hacer lo que yo le dispongo en este entonces me acuerdo que estaba un chico encargado de la gerencia porque todos los anteriores ya les botaron y me dice no tranquila no te preocupes no te vamos a mandar porque él le dijo no debes trabajar con esta gente que no cumple con lo que se le dice bótale y no sé qué y no sé cuánto entonces yo dije bueno y ahí el chico dice no no te preocupes no te vamos a botar ni nada dijo solamente debes presentar los papeles que tengas que presentar en SENPLADES lo que sea haz su trabajo como tengas que hacer pero de ahí ya dependerá luego de las autoridades que nos dicen y yo dije bueno pero entonces era la presión de la industria farmacéutica para que no exista Enfarma o sea ellos no querían a toda costa que no exista Enfarma.

L: ¿Entonces podríamos decir que los motivos que llevaron a finalización de Enfarma fue justamente estos vetos que venían justamente el sector privado e internamente también?

E: uhum si es que era justamente que ya vieron a Enfarma como una amenaza o sea en el comienzo había un acuerdo y que se iba a producir cierta cantidad de medicamentos que iba a suplir lo que la industria farmacéutica nacional no producía pero ya luego quien les garantizaba a ello que Enfarma no iba a producir otro tipo de medicamentos entonces ya no se tenía un acuerdo un firme digamos una estabilidad para ni para el sector privado ni para Enfarma en si entonces no no era seguro para ellos entonces lo mejor era no tener una competencia más.

L: ¿Cuál fue el motivo que llevo el cambio de la postura de Enfarma a cordial a más impositiva?

E: De Enfarma como tal no sino más del gobierno o sea Enfarma siempre estuvo abierta a perdurar con el ministerio con el Conaza con el IESS con todas las instituciones más fue desde el Estado hacia todos los sectores entre estos la industria farmacéutica entonces si vieron un cambio en el gobierno porque antes el gobierno era de puertas abiertas en todos los ministerios y en todos los niveles uno podía ir y exigir derechos hablar pedir conversar pero en cambio después ya no o sea todo que o estaba con el gobierno o estaba en contra del gobierno no había otra posibilidad entonces ya no tenían ellos voz para decir entonces negociemos si Enfarma solo hace estos medicamento y yo industria privado hago estos sino ello ya no tenían la certeza entonces cualquier rato desde el Estado podrían decir no usted ya no deja de producir esto y más que todo quien les daba el las patentes para que puedan comercializar los medicamentos es el mismo estado entonces para el estado era fácil no darles las patentes para que ellos ya no comercialicen y decir a Enfarma produzca si ya hubiera tenido su planta entonces este miedo era el que como el estado controlaba todo podría decir de un día al otro ya no haga ya no produzca ya no comercialice porque Enfarma se va a encargar entonces era o sea si Enfarma funcionara si hubiera sido un gran monstruo para la empresa farmacéutica.

## **Anexo 2: Entrevista 2, realizada el 4 de septiembre de 2018**

Lucas: ¿Cuál era su función dentro de la Empresa Pública de Fármacos Enfarma?

Entrevistado 2: yo tuve dos funciones dentro de la empresa la primera fue gerente de planificación eso fue más o menos desde el 2013 hasta mediados todo el 2013 yo no estuve mucho como planificador y luego estuve de jefe de la planta de biológicos en Guayaquil por alrededor de 4 a 5 meses

L: ¿Cuáles fueron los objetivos de Enfarma?

E2: Mira Enfarma tenía como objetivo cuando yo llegue estábamos reformulando el plan estratégico pero el direccionamiento era que Enfarma lo que buscaba es el primer objetivo era contribuir en la política de fármacos dentro de la política de salud contribuir con la prevención de fármacos a la red pública la red pública de hospitales de centros médicos no la red pública de salud este era entonces cual era el objetivo ahí quería Enfarma convertirse en el proveedor de medicinas en el tema de genéricos biocelulares a la red de salud pública este era el objetivo principal de Enfarma cubrir esta demanda que tenía la red pública cuanto a medicinas

L: Durante el periodo...

E2: Abaratando los costos de la medicina no cierto y produciendo medicina de calidad eso era los tres objetivos.

L: ¿Durante el periodo que trabajaste en la empresa la institución logro alcanzar algún objetivo?

E2: Para alcanzar este objetivo de convertirse en el abastecer en el proveedor de medicinas de la red pública de salud había que desarrollar todo un proceso para esos años el mercado farmacéutico era alrededor de dos mil millones de dólares algo así de los cuales 500 millones de dólares era de la red pública de salud entonces estos 500 millones de dólares eran el objetivo esa demanda de cubrir Enfarma e insistió eso no aplicaba que

se entorpezca con la industria privada entonces hubo que desarrollar inicialmente en cambiar la estrategia para convertirse en eso de ahí la empresa había tenido una estrategia de adquirir una planta farmacéutica y en ella empezar a preparar las medicinas principalmente los genéricos luego hicieron un estudio un análisis y establecieron que no era muy conveniente comprar esta fábrica puesto que ya tenía varios años no estaba muy modernizada con la tecnología de punta y que mejor era establecer un proyecto para producir construir un complejo farmacéutico en Yachay y ahí empezar a administrar las fábricas no cinco plantas entonces esa primera parte de la estrategia en función del objetivo se logró a cumplir es decir la de hacer el estudio el proyecto del complejo farmacéutico de Enfarma fue aprobado por la SENPLADES por el ministerio coordinador que existía en esta época de la política social y más o menos era 150 millones de dólares y la primera planta a construirse era la planta de genéricos esta planta iba tener un costo alrededor de se había calculado un costo inicial de 25 millones más o menos entre 20-25 millones de dólares que luego había que hacer algunos ajustes esa era la primera planta que se iba a trabajar en este proceso de lograr el objetivo las otras plantas las otras cuatro plantas se iban a construir después de un tiempo había una planta de monoclonales de lo que recuerdo y las otras tres no están no tengo al tanto pero eran cinco plantas farmacéuticas en Yachay mientras se ejecutaba el proyecto Enfarma también entraba en el tema de la comercialización de medicamentos por estas fechas se presentó un problema en la provisión de medicamentos para enfermedades de cáncer y que habían sido adquiridas por la red pública de salud el ministerio de salud el IESS con uno de los proveedores que habían detectado que este proveedor estaba suministrando medicinas caducadas entonces les suspendieron el contrato y con las cuestiones que se hizo tanto la ministra de salud de eso entonces Carina Vance y el director del IESS el directorio del IESS presidido por Fernando Cordero me parece que era le confiaron a Enfarma la provisión de estos medicamentos de para enfermedades cancerígenas entonces Enfarma empezó a comercializar a importar directamente los medicamentos y a comercializarlos va abaratando los costos también porque no tenía una intención lucrativa además y no había una triangulación entonces lo hacían directamente entonces en los medicamentos a los cuales pudo comercializar Enfarma si se cumplió el objetivo de abaratar los costos y de suministrarlos con oportunidad del caso y de las cantidades que eran requeridas por los ministerios y las redes de salud entonces comercialización todo lo que le facultaban a Enfarma lo abastecían y hubo como en todos tropiezos también no como en el tema de las farmacéuticas conforme íbamos avanzando íbamos viendo que habían muchos intereses estructuras de años ancladas en la política farmacéutica que tenían celo de que Enfarma adquiriera una cierta dimensión que pueda afectar estos intereses particulares de negocios de las medicinas entonces si hubo varios tropiezos con la burocracia interna del ministerio de salud en el IESS también algo de eso empezamos a notar que había todo un tramado legal de normas de protocolos que le hacían un poco más difícil el acceso a Enfarma no continuar en el tema de la comercialización de medicamentos y estas trabas que le ponían a Enfarma eran normativas que regulaciones que le ponían a Enfarma a competir a las grandes industrias farmacéuticas del mundo en desventaja en bastante desventaja entonces por ejemplo en la concesión de registros sanitarios en la concesión de temas de poder informes de costo y todos estos temas que entonces para una industria mundial que los costos fijos es los menos pues no porque producen economías de escala entonces todo eso eran unas barreras de entrada que tenía Enfarma para la comercialización de medicamentos no acentuada con los protocolos no o sea si había cierta tecnocracia

técnicos de los ministerios que elaboraban protocolos en función y ellos direcciones intencionados a ciertos medicamentos entonces todas estas barreras de entrada había que ir venciendo en el proceso para seguir avanzando en materia de comercialización es decir el interés político que podía haber tenido las autoridades de salud y del gobierno de la misma Enfarma a veces se chocaba con estas normas con estos protocolos unos legales meramente jurídicos otros con cierto sustento científico en función de sus medicamentos que siempre generaban trabas de las que habían que vencer el mayor problema que tuvimos fue con la provisión que tenía que ver con las vacunas y con el suero antiofídico entonces las vacunas este tema de las vacunas y del suero antiofídico de estos insumos biológicos habían estado elaborados en el Ecuador desde hace más de 50 años por el instituto que se llamaba entonces Ezquieta Pérez entonces el gobierno de Correa hizo algunas reestructuraciones entre ellas al instituto Ezquieta Pérez se lo dividió en tres o cuatro funciones tres entidades me parece que era el INSEP que era el instituto de investigación en salud pública llamado Ezquieta Pérez ellos iban hacer todo lo que es investigación científica el “...” que iban hacer todo el tema de registros sanitarios y a Enfarma le asignaron la producción de vacunas y biológicos entonces toda esta infraestructura que era de Ezquieta Pérez paso a poder de Enfarma una infraestructura muy anticuada que obviamente no reunía las mínimas condiciones las condiciones básicas de cómo es que llaman estas buenas condiciones básicas para fabricar vacunas no no recuerdo el nombre y no tengo en este momento entonces sin embargo las vacunas del Ecuador lo estaban produciendo todos los que habían sido de los años 60-70 80 incluso e inicios de los 90 90 incluso hasta los 2000 hemos sido vacunados con esta producción nacional que hacía el instituto Ezquieta Pérez vacunas para la tuberculosa vacunas para el sarampión etc. etc. pero ya con toda estas regulaciones nuevas que se hizo en el gobierno anterior ya no le quisieron conceder el registro sanitario de algo que ellos mismo producían entonces le pusieron unas trabas que no cumplían con las normas técnicas para la fabricación y finalmente hasta que yo estuve en octubre de 2014 no se le concedió los registros sanitarios para las vacunas para producir las vacunas y las vacunas que teníamos elaboradas quedaron ahí igual aconteció con el suero antiofídico el suero antiofídico tenía es un medicamento para contrarrestar las picaduras de las culebras no técnicamente este tenía que ser de las culebras nacionales en el caso del oriente ecuatoriano se da mucho de estas cosas entonces se tenía las culebras están se le sacaban el veneno y se fabricaban con eso el suero antiofídico pero todas estas trabas que han presentado para entregar los registros sanitarios y que ya no dejaban producir a más de eso se hizo un proyecto trabajamos en un proyecto para la implementación de una nueva infraestructura de una nueva planta de suero antiofídico en cantón Daule en Guayaquil el proyecto fue aprobado por la SENPLADES contaba con la asignación presupuestaria y había que también financiarlo con la venta del suero para eso planteábamos que el ministerio de salud celebre un contrato de alrededor de 48 meses para proveerle del suero antiofídico y con esta venta se financiaba una parte de la nueva fábrica la nueva planta de biológicos pero también no quisieron no quisieron apoyar entonces finalmente hizo quedo parado y no en definitiva no se logró cumplir los objetivos por estos temas no de producción de medicamentos y también en lo que es comercialización o sea no faltó por Enfarma que tuvo los proyectos que tuvo la iniciativa que presento las propuestas fueron por temas que se cruzaron y se mezclaron políticos de intereses comerciales los cuales finalmente interrumpieron el funcionamiento de Enfarma entonces cuando ya nos empezaron a ver que éramos peligrosos porque ya teníamos todo el montaje del complejo farmacéutico y mientras

montábamos eso estábamos empezando a comercializar lo poco que nos dieron para comercializar de manera exitosa entonces ya te vuelves un peligro al mercado y entonces ay que sacarlos del mercado que fue lo que finalmente paso no entonces ahí ya se unieron los intereses políticos con los intereses comerciales y Enfarma desapareció finalmente no.

L: ¿Cuándo sacaron las vacunas y los sueros del instituto quien empezó a producir?

E2: Empezaron a importar, se importaron vacunas de “...” una transnacional de vacunas bueno Enfarma el instituto hacia creo que alrededor de cinco vacunas creo que era 14 las que se necesitaban pero producía más de 50 años estas cinco vacunas entonces era y lo otro los del suero antiofídico eso se fabricaba también durante muchos años la debilidad de la producción en tener un serpentario no ya no actualizado no modernizado entonces la producción de veneno de las culebras era menor y esto estaba un poco retrasado por la creciente demanda del oriente cada vez más poblado más incursión en los territorios impresión petrolera minera entonces había mucha gente que iba allá entonces estaba gente más expuesta al riesgo de hecho las picaduras de serpientes ahí era más entonces la demanda de producción ya no abastecía y retrasaba entonces había pacientes que ya corrían el riesgo de perder sus vidas porque no tenían el suficiente suero antiofídico y entonces Enfarma mismo llego a importar porque suspendieron la producción la producción de suero antiofídico entonces no permitieron que entonces en este traspaso del instituto a Enfarma pasaron algunos meses y en esos meses que se desmantelo todo por esta transición no se produjo no se produzco el suero y cuando Enfarma asumió la responsabilidad todo estaba ya destruido y había que volverlo a reconstruirlo como una solución definitiva era la de construir una nueva planta que no iba llevar más allá que siete meses porque ahora vienen las plantas prefabricadas o sea la tecnología se ha desarrollado tanto se podría hacer eso muy rápido era una planta pequeña que no costaba más allá de 5 millones de dólares entonces mientras eso no se daba importaba de Costa Rica que es un suero antiofídico un poco más afín a las culebras ecuatorianas pero en cambio la dosis es mayor entonces con suero antiofídico se podría dar al paciente que se llevó unas tres dosis pero con eso suero que se importa y que se sigue importando de costa rica son 10-15 dosis que hay que poner entonces mayores costos mayor negocio mayores ventas entonces había que parar eso ahora sé que eso han entregado a la universidad central que es la que está elaborando el proyecto con una doctora que está ahí pero me contaba hace unos quince días que la encontré coincidentemente que tampoco se les han dado plata entonces de esto también de la planta de vacunas a cargo de Enfarma de pronto tienen una versión porque yo estuve pocos meses pero te puedo dar también el dato de una doctora espero que todavía este viva (risos) ella producía en el instituto Ezquieta Pérez y luego paso a trabajar con nosotros en Enfarma también Doctora Gladis Álvarez domina el tema de vacunas y suero antiofídico en el ecuador ella vive en Guayaquil.

L: ¿Cuál era la relación que Enfarma mantenía con los industriales privados? ¿La empresa tenía alguna pretensión de aproximar el sector privado del público?

E2: Bueno nosotros la relación que teníamos con ellos era comercial porque algunos medicamentos eran más barato comprarlo aquí que importarlos principalmente genéricos que se producen aquí pero como digo no era una relación una de “...” de disputas al menos de parte de Enfarma hubo algunas reuniones incluso con el sector industrial en la vicepresidencia de la república en las cuales se buscaba acordar mecanismos que

permitan que las dos industrias tanto la privada como esta de Enfarma la pública salgan adelante porque como decía al inicio el mercado es grande y en este mercado era apenas menos de 20% era de la red pública el resto está en el sector privado entonces Enfarma su objetivo era la red pública de salud no el sector privado que era mucho más grande pero obviamente del sector industrial parece que no les gustó mucho la idea ellos manejaran todas estas influencias políticas para terminar con Enfarma mientras yo estuve la relación con el sector privado no era nada no era en el ámbito de disputa era una relación comercial en buenos términos pero claro siempre había el celo de un lado y del otro lado obviamente.

L: ¿Entonces podría decir que Enfarma no tenía exactamente una pretensión de aproximar estos dos sectores sino más trabajar en el sector público?

E2: Claro Enfarma lo que quería es abastecer a los hospitales públicos con medicinas ya que ese también era un mercado del sector industrial privado entonces claro hay ahí una disputa de mercado hay una competencia entonces el sector privado no era muy complaciente con Enfarma porque lo veía como su adversario y además consideraba que Enfarma puede llegar a tener ventajas competitivas en relación a ellos preferencias porque claro por ser una empresa estatal primero comprar a la estatal si la estatal no tiene comprar de lo privado entonces más bien diría yo que el sector privado había mucho celo Enfarma con el sector privado lo que era es exigente a decir lo bueno yo te voy a comprar medicamentos pero a qué precios me das y de qué calidad me das entonces en el tema de las calidades es donde había algunas algún problema pero como digo no había la intención de Enfarma de entorpecer el trabajo del sector industrial privado de ninguna manera Enfarma hacia lo que su estrategia de negocios le decía que tenía que hacer por un lado la producción y por el otro lado la comercialización entonces si Enfarma era uno más en el mercado y ahí en el mercado hay la competencia pero Enfarma en ningún momento genero estrategias desleales al sector privado más bien buscaba acercamientos de coparticipación de colaboración para un ganar ganar.

L: ¿Para usted entonces cual fueron los motivos que llevaron a la finalización de Enfarma?

E2: Primero creo que la falta de una política clara por parte del gobierno no en especial de ministerio de salud a respecto lo que es la política de fármacos segundo la falta de una estrategia muchos más consensuada que considere no cierto todas las trabas legales y comerciales que existían para que la empresa surja tercero un manejo político de la empresa que estuvo sujeta a un cambio de gerentes cada cierto tiempo me parece que el que duro más fue Claudio Galarza los otros eran rotando rotando rotando rotando y un cuarto elemento a parte de esta politización es el de los intereses comerciales del sector privado no que vieron en Enfarma como un adversario que hay que eliminar.

L: ¿Entonces para usted podría decir que no hubo por lo menos al final ninguna coordinación entre el sector público y el privado en esta producción de fármacos?

E2: Para que Enfarma produzca fármacos no el sector privado en las reuniones que tuvo con las autoridades del gobierno más bien se encargaron de rechazar la presencia de Enfarma y señalar que el sector privado está en capacidad de producir y de generar los medicamentos que se requieren y que Enfarma va a tener que no es un competidor un

competidor que este en las mismas condiciones puesto que Enfarma puede llegar a tener privilegios por parte del estado y no es un competidor "...” entonces estos argumentos pesaron en el gobierno además no cierto un ambiente político en lo cual al gobierno se le empezó a considerar como un gobierno muy estatista y el gobierno ya enfrentando una crisis económica desgaste de un modelo económico entonces le hizo retroceder este desgaste que se estaba generando en el gobierno de Correa por todos los temas políticos que manejo no o sea cuales han sido cuestionados la prepotencia el derroche el mal manejo de la economía todo eso genero un ambiente no cierto político que si en algún momento en el momento de crear Enfarma tuvo una intención el gobierno finalmente frente al cuestionamiento del sector privado de la industria farmacéutica contra de Enfarma le hizo retroceder y termino aniquilando la empresa porque por lo que le decía antes una empresa a la cual le pusieron muchas barreras de entrada en el mercado muchas trabas en el tema legal de permisos sanitarios en política de precios en el tema comercial es decir Enfarma podía competir mejor en calidad con mejores precios con el resto de la industria si es que por ejemplo se le entregaban los registros sanitarios cuando Enfarma iba traer importar medicamentos esos medicamentos tenían que tener un permiso sanitario pero para la otorgación de este permiso sanitario tenía que hacer un trámite larguísimo no que no era acorde con la oportunidad de provisión de medicamentos entonces a más de la concesión del permiso sanitario tenían también que entrar a un tema de análisis de precio para que el ministerio salud diga si los precios que ustedes están ofertando si son los correctos y eso también era un trámite largo entonces toda esta burocracia todos estos trámites le pusieron a Enfarma en una situación en no poder operar con la dinámica que la empresa tenía la intención entonces no es que le pedían que no le entreguen sino que se le dé un tiempo prudencial para presentar los tramites del registro sanitario el tema de las fijaciones de precios cosas de estas entonces fue todos estas cosas que finalmente hicieron que Enfarma se vuelva una empresa improductiva que no venda que no logre tener presencia en el mercado que sea mínima su participación que no se refleje entonces ante a esta falta de resultados porque solamente se analice los resultados y no se analiza por qué entonces esta empresa no va no le conviene párenla con el aplauso del sector farmacéutico privado que sigue haciendo el negocio como esta.

### **Anexo 3: Preguntas que se iban hacer a los Industriales del Sector Privado Farmacéutico**

Pregunta 1- ¿Cuál es su función dentro de la empresa?

Pregunta 2- ¿Cual la importancia del Estado para el desarrollo de su empresa?

Pregunta 3- ¿Cuál es la apertura que el Estado y/o gobierno dieron para su empresa para la formulación de las políticas de desarrollo industrial farmacéutico en el periodo de 2008 hasta 2016?

Pregunta 4- ¿Cómo usted caracterizaría la relación entre su empresa o sector con el poder público?

Pregunta 5- ¿En qué momento usted percibió que hubo una mayor relevancia en este proceso de coordinación entre el Estado y el Sector Industrial Farmacéutico en el periodo de 2008 hasta 2016?

Pregunta 6- ¿Cuál fue el papel de ENFARMA para el desarrollo del sector farmacéutico? ¿La institución ayudó o perjudicó su empresa?

Pregunta 7- ¿El sector industrial farmacéutico privado tuvo alguna participación en el proceso de creación de ENFARMA?

Pregunta 8- Los números del sector farmacéutico en general demostrar que hubo un bajo crecimiento del sector en relación a otros en los últimos años. ¿Para usted esto es consecuencia de una mala coordinación del sector farmacéutico con el poder público?

#### **Anexo 4: Proyecto de Implementación de la planta de producción de suero antiofídico**

**2 y 3 de julio de 2013:** Visita técnica para la evaluación *in situ* del proceso de elaboración de suero antiofídico, y reuniones de trabajo con los colaboradores de INSPI encargados del proceso.

**19 de julio de 2013:** Presentación de la situación real de las instalaciones de producción del INSPI y de la propuesta de abastecimiento a viceministro de gobernanza y Vigilancia Sanitaria, señor Dr. Miguel Malo.

**29 de julio de 2013:** Recepción de oficio Nro. MSP-VGVS-2013-0182, con relación a la problemática de accidentes ofídicos y necesidades de abastecimiento de suero antiofídico para los años 2013 y 2014.

**20 de agosto de 2013:** Evaluación del proceso de producción de suero antiofídico por parte de los técnicos del Instituto Vital Brazil (IVB).

**22 de agosto de 2013:** Taller de Trabajo entre Ministerio de Salud Pública y ENFARMA EP para conocer el informe técnico realizado por parte del IVB y propuesta de abastecimiento de ENFARMA.



**11 de septiembre de 2013:** En reunión, en el despacho ministerial, se presentó la propuesta de abastecimiento a la Srta. Ministra Mgs. Carina Vance, que emitió un criterio favorable y ofreció analizar las posibilidades para viabilizar el mismo.

**18 de septiembre de 2013:** Mediante oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2013-0313-O, se pone en conocimiento a la Srta. Ministra Mgs. Carina Vance la propuesta elaborada por ENFARMA EP para el abastecimiento del MSP con suero antiofídico. En anexo al oficio se incluye las especificidades técnicas del suero y el proyecto que sustenta los criterios técnicos y económicos emitidos por ENFARMA EP.

**10 de octubre de 2013:** En sesión ordinaria del Directorio de la Empresa, se presentó el proyecto y mediante RESOLUCIÓN No. DIREC-ENFARMA No. SE-2013-15, se resolvió conocer y aprobar el proyecto e incluirlo en la proforma presupuestaria para el período 2014.

**6 de noviembre de 2013:** Mediante oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2013-0362-O, ENFARMA EP remite al señor Dr. Francisco Vallejo, Viceministro de Gobernanza y Vigilancia Sanitaria, subrogante, la propuesta de abastecimiento ajustada a la situación epidemiológica del país, conforme solicitado por el mismo.

**14 de noviembre de 2013:** Mediante oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2013-0370-O, ENFARMA EP ratifica al señor Dr. Francisco Vallejo, Subsecretario Nacional de Vigilancia de la Salud Pública, la disponibilidad inmediata de abastecimiento del suero antiofídico.

**15 de noviembre de 2013:** Reunión con Subsecretario Nacional de Vigilancia de la Salud Pública, en la cual el señor Dr. Francisco Vallejo, manifestó que la suscripción del contrato plurianual está fuera de su competencia.

**20 de noviembre de 2013:** Reunión del trabajo con el Coordinador General Administrativo Financiero de MSP, señor Ing. Jorge Carrillo, para analizar la viabilidad de suscripción de un contrato de la provisión del suero antiofídico, que implica un pago anticipado. Se estableció un compromiso por parte del Ing. Carrillo, quien va a consultar al Ministerio de Finanzas en este particular.

**22 de noviembre de 2013:** Reunión de trabajo entre funcionarios y técnicos de ENFARMA EP, con el señor Ing. Jorge Carrillo, Coordinador General Administrativo Financiero del Ministerio de Salud Pública, quien manifestó que, luego de las consultas pertinentes realizadas al ministerio de Finanzas, el contrato puede ser inscrito con la justificación proporcionada por la Subsecretaria Nacional de Vigilancia de la Salud Pública.

**03 de diciembre de 2013:** Mediante Oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2013-0393-O, ENFARMA EP advirtió que el suero antiofídico solicitado por el MSP no corresponde al perfil epidemiológico nacional, referente a los accidentes ofídicos, enviado por la Dra. Norma Armas mediante oficio MSP-VGVS-2013-0182 del 29 de julio de 2013 y elaborado por la Dra. Cecilia Paredes, en el cual se indica que entre el 70% y 80% de los accidentes ofídicos corresponden a mordeduras de serpiente del género *Bothrops Asper* en la región del Litoral y *Bothrops Atrox* en la región Amazónica.

**20 de enero de 2014:** Reunión Trabajo, sostenida en el Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud pública, asisten varios funcionarios de MSP, el señor viceministro Dr. Miguel Malo, manifestó que la suscripción del convenio de abastecimiento no es viable y que la construcción de la planta productora de suero antiofídico nacional debe financiarse a través de un proyecto de inversión.

**24 de enero de 2014:** Mediante Oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2014-0031-O, se pudo en conocimiento de la Srta. Ministra Mgs. Carina Vance, el proyecto en referencia para su respectiva aprobación e inclusión en el Plan Anual de Inversión del año 2014.

**28 de enero de 2014:** Mediante Memorando No. MSP-CGP-10-2014-0086, el Coordinador General de Planificación del MSP, señor Econ. Santiago Riveira solicitó al señor Dr. Francisco Vallejo, Subsecretario Nacional de Vigilancia de la Salud Pública la respectiva validación técnica para poder emitir el aval del Ministerio de Salud Pública.

**11 de febrero de 2014:** Mediante Oficio No. MSP-CGP-10-2014-0024-O se pone en conocimiento las conclusiones a las que se llegó con la Eco. Tatiana Villacres, Coordinadora General de Desarrollo Estratégico en Salud. Entre las cuales, señala que el Proyecto no es técnicamente viable.

**19 de febrero de 2014:** Mediante oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2014-0071-O, se insiste en la aprobación del Proyecto, pues el análisis realizado por la Coordinación General de Desarrollo Estratégico en Salud no tomó en cuenta el documento enviado mediante Oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2014-0031-O de 24 de enero, sino sus versiones anteriores, además que dicho análisis tenía unas falencias metodológicas.

**25 de marzo de 2014:** Mediante Memorando No. MSP-CGP-10-2014-0046, el Coordinador General de Planificación, Subrogante del MSP, señor Ing. Diego Miño, niega la aprobación del Proyecto hasta que se realice un replanteamiento de la propuesta.

**26 de marzo de 2014:** Mediante Oficio No. MSP-VGVS- 2014-0108-O, el señor Dr. Francisco Vallejo, Subsecretario de Vigilancia de la Salud Pública, insiste en que se

presente una propuesta viable y que el equipo del MSP participará de un nuevo análisis en base a la propuesta inicial. La propuesta inicial se presentó hace seis meses atrás.

**27 de marzo de 2014:** Mediante Oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2014-0131-O, dirigido al señor Econ. René Ramírez Gallegos, Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, se presentó el Proyecto, para su correspondiente revisión y aprobación.

**16 de mayo de 2014:** Mediante Oficio Nro. SENESCYT-SESCT-2014-0649-CO, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación – SENESCYT, informa que esta Cartera de Estado emitió el informe técnico favorable y aprobó el proyecto.

**13 de junio de 2014:** Mediante Oficio Nro. MSP-SDM-10-2014-1469-O, el Ministerio de Salud Pública, emite el aval técnico favorable del proyecto para su eficiente y eficaz ejecución.

**23 de junio de 2014:** Mediante el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP), el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, emitió el aval del proyecto.

**16 de julio de 2014:** Mediante Oficio Nro. SENPLADES-SZ8G-2014-0281-O, SENPLADES priorizó el proyecto.

**18 de agosto de 2014:** ENFARMA EP y SENESCYT, suscribieron el convenio específico de cooperación interinstitucional Nro. 20140144CI, para ejecutar el proyecto en forma conjunta.

**19 de agosto de 2014:** Mediante Oficio Nro. SENESCYT- SESCT-2014-1152-CO, SENESCYT solicitó a SENPLADES emitir el dictamen favorable a la inclusión de los proyectos en el presupuesto la Empresa Pública de Fármacos ENFARMA EP, y la modificación presupuestaria al Plan Anual de Inversiones 2014, para que se realice la transferencia de recursos.

**17 de septiembre de 2014:** Mediante Oficio Nro. INMOBILIAR-CZ8-2014-1454-O, INMOBILIAR, pone en conocimiento de ENFARMA EP, que el terreno ubicado dentro de los Macrolotes de Durán será utilizado para implementar el Plan de Masa del cantón Durán.

**17 de septiembre de 2014:** Mediante Oficio Nro. INMOBILIAR\_CZ8-2014-1455-O, INMOBILIAR, pone en conocimiento de la Señora Ministra de Salud, Carina Vance, de acuerdo a la disposición del señor Presidente de la República, que está desarrollando el “Plan Masa del Proyecto Urbano en los terrenos de la Feria de Durán” y que se encuentra

en la búsqueda de otro sitio para satisfacer las necesidades el INSP y ENFARMA EP, para implementar sus proyectos en un inmueble con las mismas características.

**19 de septiembre de 2014:** Mediante Oficio Nro. MCCTH-CGPP-2014-0233-O, el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, dirigido a SENPLADES, emitió pronunciamiento favorable al respecto de la coejecución del proyecto y solicita incluir el proyecto dentro del Plan Anual de Inversiones 2014.

**3 de octubre de 2014:** Mediante Oficio Nro. SENPLADES-SGPBV-2014-0959-OF, SENPLADES, emite dictamen favorable a la modificación presupuestaria solicitada.

### **Anexo 5: Proyecto implementación de la planta de producción de vacunas**

**15 de mayo a 5 de junio de 2013:** Solicitud de información a dependencias del Ministerio de Salud Pública para la Elaboración del proyecto de inversión para la construcción.

**10 de julio de 2013:** El señor Sr. Claudio Galarza, pone en conocimiento de la Srta. Ministra Mgs. Carina Vance, el proyecto “Implementación de una planta de producción de vacunas en el Cantón Durán” mediante Oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2013-0239-O.

**22 de julio de 2013:** Mediante memorando Nro. MSP-SNVSP-2013-0096, la Dra. Norma Armas designa a las Doctoras Susana Batallas, Jackline Pinos y Nidia Rodríguez para formar parte de la comisión de revisión técnica del proyecto.

**26 de julio de 2013:** Se lleva a cabo una reunión de trabajo entre MSP y ENFARMA EP, para realizar la exposición del proyecto, y conocer las observaciones. Sin embargo, se visualiza la necesidad de agendar una nueva reunión en vista de que se debía abordar la evaluación con mayores elementos de juicio.

**30 de julio de 2013:** Revisión de las observaciones técnicas realizadas por MSP, y comprometimiento por parte de ENFARMA EP, a incorporar las modificaciones recomendadas, y mostrar los planos y flujos de la nueva planta.

**31 de julio de 2013:** Envío del documento proyecto con las rectificaciones solicitadas por parte del MSP.

**7 de agosto de 2013:** Se pone en conocimiento de la Srta. Ministra Mgs. Carina Vance, la versión del proyecto “Implementación de una planta de producción de vacunas en el Cantón Durán” que incluye la incorporación de las observaciones realizadas por el equipo técnico de MSP, como consta en el oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2013-0270-O.

**4 de septiembre de 2013:** En las instalaciones de SENPLADES se realizó una reunión de trabajo con el equipo de revisión del proyecto, conformado por funcionarios de la Subsecretaría Zonal 8, Subsecretaría de Inversión Pública y de la Coordinación General de Empresas Públicas. Acuden también funcionarios de ENFARMA EP. Se analizan las observaciones planteadas, se absuelven varias de ellas, y se incorporan las modificaciones solicitadas en las restantes.

**11 de septiembre de 2013:** Acuden a las instalaciones de ENFARMA EP, las Dras. Susana Batallas y Jackeline Pinos para observar los planos de la planta de vacunas y verificar la funcionalidad de las instalaciones para el correcto flujo de personas, materiales, productos y desechos. Al concluir la reunión de trabajo se firma un acta donde las funcionarias de MSP se comprometen a la emisión del criterio técnico favorable en vista que se solventaron todas las inquietudes.

**11 de septiembre de 2013:** En reunión, realizada en el despacho ministerial, la Srta. Ministra Mgs. Carina Vance, indica que su delegada para revisión del proyecto es la Sra. Dra. María Verónica Espinoza, quien, a su vez, lo ha enviado a OPS para revisión, planteando una reunión vía videoconferencia con las expertas de OPS.

**20 de septiembre de 2013:** La Sra. Dra. María Verónica Espinoza, convoca a una reunión para conocer las observaciones sobre el proyecto realizadas por parte de funcionarios de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Los cuestionamientos de las funcionarias de OPS se reducían a la necesidad de producción de las vacunas en el Ecuador y el monto estimado del proyecto, que les parecía bajo en relación con otras experiencias latinoamericanas. Sin embargo, la última apreciación no tenía ningún sustento concreto.

**24 de septiembre de 2013:** Se recibieron las observaciones por parte de la Sra. Dra. María Verónica Espinoza y de las funcionarias de OPS por escrito.

**02 de octubre de 2013:** ENFARMA EP envió el proyecto corregido a la Sra. Dra. María Verónica Espinoza.

**10 de octubre de 2013:** En sesión ordinaria del Directorio de la Empresa, se presentó el proyecto y mediante RESOLUCIÓN No. DIREC-ENFARMA No. SE-2013-15, se resolvió conocer y aprobar el proyecto e incluirlo en la proforma presupuestaria para el período 2014.

**18 de diciembre de 2013:** ENFARMA EP entrega el proyecto a la Srta. Ministra Mgs. Carina Vance para su respectiva aprobación e inclusión en el Plan Anual de Inversión del Ministerio de Salud Pública.

**28 de enero de 2014:** Mediante Memorando Nro. MSP-CGP-10-2014-0087, el señor Econ. Santiago Israel Rivera Pazmiño Coordinador General de Planificación, del Ministerio de salud, remite observaciones al proyecto.

**30 de enero de 2014:** Mediante Oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2014-0045-O, se remite al Ministerio de Salud Pública la respuesta sobre las observaciones al proyecto.

**8 de marzo de 2014:** Mediante Memorando Nro. MSP-CGP-10-2014-0212, el señor Ing. Diego Fernando Miño Carrillo, Coordinador General de Planificación, Subrogante, del Ministerio de Salud, Emite pronunciamiento sobre el proyecto indicando que no es viable técnicamente.

**17 de marzo de 2014:** Mediante Memorando Nro. ENFARMA EP-GG-2014-0107-O, ENFARMA EP, expone las consideraciones técnicas y políticas para la aprobación del proyecto.

**26 de marzo de 2014:** Mediante Memorando Nro. MSP-CGP-10-2014-0050, el señor Ing. Diego Fernando Miño Carrillo, Coordinador General de Planificación, Subrogante, del Ministerio de Salud, manifiesta que el proyecto no es viable técnicamente, por lo que no procede su respectiva aprobación.

**27 de marzo de 2014:** Mediante Oficio Nro. MSP-VGVS-2014-0109-O, el señor Dr. Francisco Vallejo, Viceministro de Gobernanza y Vigilancia de la Salud, Encargado, hizo llegar el Memorando Nro. MSP-CGDES-2014-0201, de 24 de marzo de 2014, suscrito por la Econ. Tatiana Margarita Villacrés, Coordinadora General de Desarrollo Estratégico en Salud y solicitó que se realice una revisión profunda y técnica de la propuesta para que fuera viable.

**8 de abril de 2014:** Mediante Oficio Nro. ENFARMA EP-GG-2014-0138-O, dirigido al señor Econ. René Ramírez Gallegos, Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, se presentó el proyecto, para su correspondiente revisión y aprobación.

**16 de mayo de 2014:** Mediante Oficio Nro. SENESCYT-SESCT-2014-0648-CO, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación – SENESCYT, informa que esta Cartera de Estado emitió el informe técnico favorable y aprobó el proyecto.

**13 de junio de 2014:** Mediante Oficio Nro. MSP-SDM-10-2014-1470-O, el Ministerio de Salud Pública, emite el aval técnico favorable del proyecto para su eficiente y eficaz ejecución.

**8 de julio de 2014:** Mediante el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP), el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, emitió el aval del proyecto.

**16 de julio de 2014:** Mediante Oficio Nro. SENPLADES-SZ8G-2014-0297-O, SENPLADES priorizó el proyecto.

**18 de agosto de 2014:** ENFARMA EP y SENESCYT, suscribieron el convenio específico de cooperación interinstitucional Nro. 20140145CI, para ejecutar el proyecto en forma conjunta.

**19 de agosto de 2014:** Mediante Oficio Nro. SENESCYT-SESCT-2014-1152-CO, SENESCYT solicitó a SENPLADES emitir el dictamen favorable a la inclusión de los proyectos en el presupuesto la Empresa Pública de Fármacos ENFARMA EP, y la modificación presupuestaria al Plan Anual de Inversiones 2014, para que se realice la transferencia de recursos.

**17 de septiembre de 2014:** Mediante Oficio Nro. INMOBILIAR-CZ8-2014-1455-O, INMOBILIAR, pone en conocimiento de la Señora Ministra de Salud, Carina Vance, de acuerdo a la disposición del señor Presidente de la República, que está desarrollando el “Plan Masa del Proyecto Urbano en los Terrenos de la Feria de Durán” y que se encuentra en la búsqueda de otro sitio para satisfacer las necesidades del INSPI y ENFARMA EP, para implementar sus proyectos en un inmueble con las mismas características.

**19 de septiembre de 2014:** Mediante Oficio Nro. MCCTH-CGPP-2014-0233-O, el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, dirigido a SENPLADES, emitió pronunciamiento favorable al respecto de la coejecución del proyecto y solicita incluir el proyecto dentro del Plan Anual de Inversiones de 2014.

**3 de octubre de 2014:** Mediante Oficio Nro. SENPLADES-SGPBV-2014-0959-OF, SENPLADES, emite dictamen favorable a la modificación presupuestaria solicitada.