



**UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA**  
**ESCUELA DE GOBIERNO**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABAJO FINAL PARA OPTAR POR EL TÍTULO  
DE MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Las políticas públicas para la diversificación y  
transformación productiva en el Ecuador: política de  
sustitución selectiva de importaciones.**

**Autor: Econ. Byron Manuel Ramírez**

**Tutor: Ph.D. Julio Berlinski**

**Junio 2015**

## INTRODUCCIÓN

A partir del año 2007, con la llegada al poder del gobierno de Rafael Correa, Ecuador ha experimentado un proceso de cambio institucional en varios aspectos, empezando un proceso de transformación de su estructura institucional, social y económica.

En cuanto al área económica y productiva se emprendió una serie de reformas tendientes a la mejora de la productividad y la competitividad a través de una serie de leyes, normas e instrumentos implementados en los últimos años.

El punto de partida de dichas reformas fue la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual resultó en la expedición de la nueva Constitución del año 2008, en la cual se establecen las principales directrices a seguir por parte del gobierno en materia de organización institucional, económica y productiva.

Un aspecto a resaltar es el del denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), instrumento equivalente a un plan de gobierno, formó parte de las disposiciones emanadas por la nueva Constitución, en éste se hace en primer lugar un diagnóstico de la situación económica y social existente en el país, se plantean objetivos y se establecen una serie de metas por alcanzar; a su vez se delegan responsabilidades a todos los niveles de gobierno e instituciones públicas.

Al respecto del tema del presente trabajo, en el PNBV, encontramos el objetivo número 10, que establece “Impulsar la transformación de la matriz productiva”, el cual será la base normativa de todas las subsiguientes reformas aplicadas por las autoridades de gobierno.

En concordancia con todos estos documentos se promulgaron una serie de políticas públicas tendientes a la transformación productiva del país.

En el año 2010, con el lanzamiento de la Agenda Nacional para la Transformación Productiva y el Código de la Producción se plasman las principales políticas a seguir por parte del gobierno en materia productiva.

La creación e implementación de toda esta serie de normativas tiene su justificación en el hecho de que Ecuador al ser un país con su economía dolarizada, tiene una alta vulnerabilidad externa frente a las crisis provocadas en otros países.

Frente a este escenario la política comercial se ha convertido prácticamente en la principal herramienta de política con la que cuenta el gobierno para enfrentar los shocks externos.

Según el Gobierno, estas medidas buscan evitar que salgan divisas al exterior y evitar una crisis de balanza de pagos que conlleve al colapso de la Dolarización, que dicho sea de paso, es principalmente sostenida gracias a las divisas que entran al país.

El objetivo principal del presente trabajo de investigación es hacer una descripción comparativa del proceso de transformación productiva que ha experimentado el Ecuador desde el punto de vista de la planificación, pasando por el ámbito normativo hasta llegar a las políticas en el campo del incentivo a la producción.

Para resolver la presente situación problemática se propone una serie de preguntas de investigación que orientarán el análisis, entre ellas: ¿cuáles son los principales cambios estructurales de la matriz productiva?, ¿cómo se organizó la sociedad en términos técnicos, económicos, así como el conjunto de interacciones entre los distintos actores que tiene y

hacen parte del sector productivo?, ¿cuáles son los incentivos relativos otorgados?, ¿qué avances y dificultades se han presentado en la implementación de los incentivos para la producción en Ecuador?, ¿cuáles son los cambios más importantes que se han promovido mediante la implementación del sistema de incentivos? Estos entre otros cuestionamientos se estudiarán en la presente investigación.

En el capítulo I, a modo de un marco teórico se hace una revisión del rol que cumple el Estado en la aplicación de estos modelos de transformación productiva y una diagnóstico de la situación histórica del sector externo; además se hace un recuento de las causas estructurales por las cuales los países no han logrado dicho propósito y finalmente en este capítulo se hace una revisión de los planes y estrategias aplicados por el actual gobierno en esta materia.

En el siguiente capítulo, se hace una descripción detallada acerca de la política de sustitución selectiva de importaciones; empezando por hacer una detallada revisión histórica de esta política y de sus instrumentos.

El capítulo III contendrá un análisis pormenorizado de la política pública de sustitución selectiva de importaciones a través de la presentación de la evolución de los principales indicadores durante los últimos años y metas planteadas para alcanzar este objetivo.

Por último, en el capítulo IV se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## **ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>1.1 El rol del Estado en la diversificación y transformación productiva</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Estrategia de diversificación y priorización productiva</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Cambio de la matriz productiva</b>	<b>13</b>
<b>1.4 Sectores priorizados</b>	<b>16</b>
<b>1.5 Nuevas reglas de juego: Código de la Producción.</b>	<b>18</b>
<b>CAPITULO II</b>	
<b>Política de Sustitución Estratégica de Importaciones</b>	
<b>2.1 Antecedentes históricos de la sustitución de importaciones como política comercial.</b>	<b>21</b>
<b>2.2 Tendencia de la política comercial en el Ecuador después de la Dolarización.</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Instrumentos de la política comercial.</b>	<b>29</b>
<b>2.4 Política de Sustitución Selectiva de Importaciones.</b>	<b>32</b>
<b>CAPITULO III</b>	
<b>Análisis de la política de transformación productiva</b>	
<b>3.1 Políticas y lineamientos para la transformación productiva</b>	<b>41</b>
<b>3.2 Metas para alcanzar la transformación productiva al 2017</b>	<b>43</b>
<b>3.3 Incentivos a los sectores priorizados</b>	<b>48</b>
<b>3.4 Comparación de estructura y políticas de incentivos: Ecuador y Malasia.</b>	<b>51</b>
<b>3.5 Sectores y actividades beneficiarias de incentivos a la inversión en Malasia</b>	
<b>3.6 Yachay Tech-Ciudad del Conocimiento. Nuevo Parque Tecnológico de Investigación Científica y de la ingeniería del Ecuador.</b>	<b>53</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>56</b>

*Agradezco a la Secretaria Nacional de Educación  
Superior del Ecuador por haberme dado la  
oportunidad de cursar esta maestría, a mis padres,  
hermanos y amigos por su apoyo.*

## **CAPITULO I**

### **1.1 EL ROL DEL ESTADO EN LA DIVERSIFICACIÓN Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**

En las últimas décadas ha adquirido cada vez mayor importancia la discusión acerca del rol estatal en la conducción de la política industrial y en el fomento de producción de los países. En el caso particular ecuatoriano, se pasó del fracaso de las políticas que buscaban reducir el tamaño del Estado a una visión del Estado que buscaba mayor intervención con miras a corregir las fallas de mercado tales como asimetrías de información, problemas de coordinación y externalidades.

Esta posición se reafirma con lo ocurrido durante la última crisis financiera mundial que llevó a grandes cuestionamientos sobre autorregulación y los límites del mercado.

Para el caso de un país de las características de Ecuador, el proceso de transformación productiva<sup>1</sup> se hace necesario y relevante, debido principalmente y como muchos países subdesarrollados sufren de la denominada heterogeneidad estructural y brechas de productividad, resultando en desigualdad y una mala distribución del ingreso.

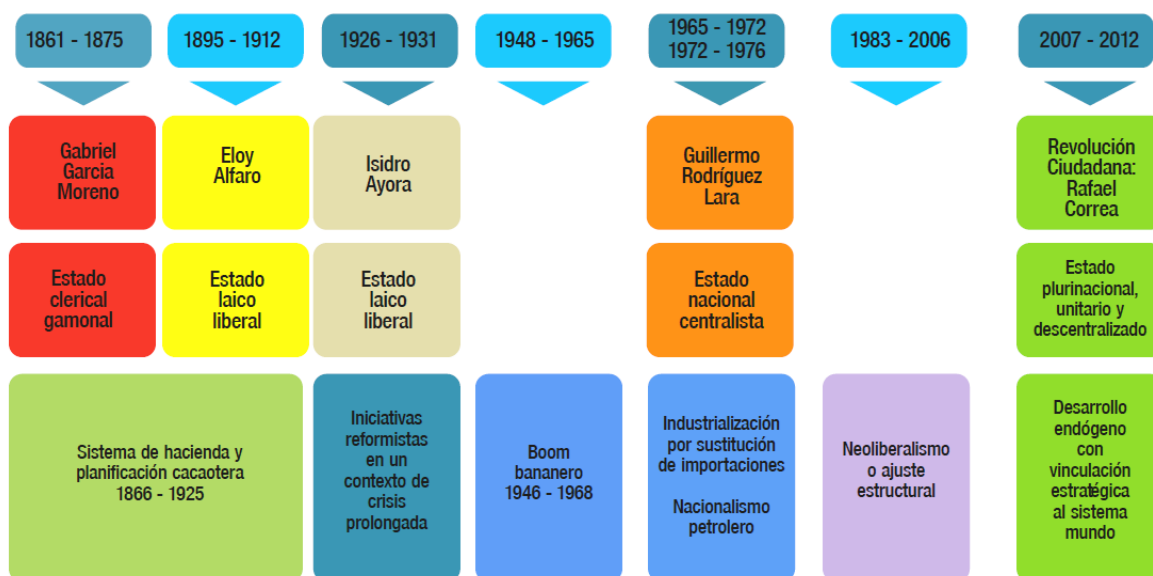
En primer lugar vamos a comenzar definiendo los conceptos antes mencionados.

Revisando la historia económica del Ecuador, y en especial su estructura productiva, se observa que entre el sector primario y los demás sectores económicos existen amplias brechas de productividad.

---

<sup>1</sup> Se denomina transformación productiva, a la transformación de la matriz productiva implica el paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad.

**CUADRO 1. Regímenes de acumulación, modelos de Estado y principales gobiernos**



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES).

A pesar de haberse aplicado reformas tendientes a cambiar radicalmente esta situación<sup>2</sup> la situación ha continuado con cambios relativos de menor magnitud debidos principalmente a al poco tiempo de aplicación de políticas favorables al proceso de transformación productiva. Una muestra de aquello, por ejemplo, es un alto porcentaje de la población de los pueblos originarios de la región interandina, que a pesar de ser poseedora de amplias zonas de tierras cultivables, fruto de la reforma agraria, continúe teniendo un pobre rendimiento en sus cultivos.

Como consecuencia de lo anterior, se ha producido un alza marcada en los niveles de exclusión social y pobreza que a su vez son reflejadas en el desempleo y baja productividad.

<sup>2</sup> La industrialización por Sustitución de Importaciones (ISIS) impulsada en la década de los 70's por la CEPAL.



Existen 2 características comunes a los países latinoamericanos en relación a este aspecto: el primero es la denominada brecha externa, es decir las asimetrías en las capacidades tecnológicas en relación a la frontera internacional y ésta a su vez es adaptada por los países en desarrollo.

Un concepto similar es el de brecha interna, que establece que existen distintos niveles de productividad entre sectores dentro de un mismo país, que son a su vez más heterogéneos con respecto a los países desarrollados.

Los dos conceptos tomados en su conjunto conforman la denominada heterogeneidad estructural que denota grandes asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores además de una alta concentración de empleo en sectores de baja productividad.

Por lo tanto existe una relación entre la desigualdad en la productividad laboral, las brechas sociales y los sectores de la actividad económica, que se traducen en rendimientos dispares entre trabajadores, capital y trabajo.

## **1.2 ESTRATEGIA DE DIVERSIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN PRODUCTIVA**

La economía del Ecuador al igual que la mayoría de economías latinoamericanas presenta como una de sus características, que las actividades productivas que emplean un alto nivel de tecnología al igual que los recursos destinados a investigación y desarrollo, representan una pequeño porcentaje del total de la producción nacional, lo cual trae como consecuencia que haya un efecto muy pobre en los niveles de productividad.

En la década de los 70's y 80's, la estructura productiva del Ecuador presentó un alto nivel de desarrollo del sector industrial, a pesar de esto no se logró transformar la matriz productiva, lo cual trajo como consecuencia problemas como la alta dependencia del sector petrolero, y la concentración de las exportaciones, entre otros.

A manera de diagnóstico podemos mencionar algunas de las principales características de la economía ecuatoriana:

- Valor agregado concentrado en pocos productos de exportación, el 46% de las exportaciones no petroleras son industriales, y de éstas, las no petroleras constituyen apenas el 36% del total de las exportaciones.
- Disminución en la intensidad de su proceso de industrialización, la contribución del valor agregado manufacturero en el PIB ha descendido de 13.6% en 2000 a 9.2% en 2009.
- Alta concentración de la propiedad empresarial: de las empresas que hay información sobre su capital accionario, el 95% de las empresas tienen el capital en manos de cinco accionistas y de éstas, el 72% en un accionista, y en que la mayor parte de sectores empresariales su actividad se encuentra concentrada.

- Una alta heterogeneidad estructural interna por las notorias diferencias de productividad que existen entre los diferentes sectores y dentro de cada uno de ellos que contribuye a explicar, en gran medida la actual desigualdad social. Si tomamos al salario básico unificado promedio como una aproximación a la productividad laboral, encontramos que el salario pagado por una empresa grande en el sector petrolero es 8.6 al pagado por una microempresa en el mismo sector.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, un aumento de las actividades en sectores de baja productividad repercute en los niveles de desigualdad social por el hecho de que tiende a generar un nivel elevado de salarios en un grupo pequeño de trabajadores que son los que tienen mayor preparación y se emplean en sectores de alta productividad.

La situación de la estructura productiva está asociada a las características del empleo, para el caso ecuatoriano cerca del 70% de la mano de obra empleada se encuentran en actividades basadas en recursos naturales y de bajos niveles tecnológicos.

En las últimas décadas se ha instalado el debate acerca de la forma en que los países de Latinoamérica deben plantear su modelo de desarrollo en base a las experiencias de países asiáticos, europeos e incluso países latinoamericanos que han logrado progreso económico.

Tomando en cuenta estas experiencias podemos extraer algunas lecciones para tomar en cuenta en el caso ecuatoriano:

- Las políticas de sustitución de exportaciones se han puesto en funcionamiento por tiempo limitado y han sido aplicadas en conjunto con políticas de mejora de productividad y exportaciones.

- Las medidas tomadas en cuanto a política industrial están condicionadas a metas de eficiencia productiva y capacitación de la mano de obra vinculada a la utilización creciente de la innovación tecnológica.
- Las políticas de desarrollo productivo necesitan de condiciones necesarias para su éxito, tales como una buena calidad de infraestructura, servicios básicos, reglas de juego claras y una adecuada regulación de mercados.
- Por último se tiene que tener en cuenta de las políticas exitosas provienen del consenso del sector público y privado como un medio de conduce a una mayor eficacia en su aplicación.

### CUADRO 2. Nuevos enfoques de la visión del Estado



Fuente: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad del Ecuador.

### 1.3 CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA

A lo largo de la historia, la principal característica de la economía ecuatoriana ha sido la de ser proveedora de commodities y a su vez importador de productos de alto valor agregado. En el caso ecuatoriano, la vulnerabilidad externa se ve acentuada debido a la imprevisibilidad de los precios internacionales de las materias primas y su marcada diferencia de precios con los productos tecnológicos y de alto valor agregado, lo que ha situado a la economía ecuatoriana en una situación desigual y dependiente de los vaivenes de los mercados internacionales.

Es por esto que a partir del año 2007 el Gobierno ecuatoriano ha venido implementando una serie de reformas que tienen como fin el cambio de patrón de especialización productiva que permita mejorar producción de mayor valor agregado denominada también como cambio de la matriz productiva.

Podemos conceptualizar a la matriz productiva como “la forma cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas”<sup>3</sup>. A ese conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, denominamos matriz productiva.

---

<sup>3</sup> SENPLADES, 2012. *Transformación de la Matriz Productiva*.

Con respecto a Ecuador podemos decir que el patrón de especialización que se impuso a través de los años fue el primario-exportador, es decir se especializó en la exportación de bienes primarios con escasa tecnificación y alta concentración de ganancias.

La matriz productiva actual no ha permitido al Ecuador alcanzar el desarrollo económico, es por esto que el cambio de la matriz productiva se ha vuelto la principal política de Estado en los últimos años.

Entre las metas a alcanzar a largo plazo tenemos las siguientes:

- Crear nuevos esquemas de generación y redistribución del ingreso.
- Disminuir el nivel de vulnerabilidad de la economía.
- Eliminar las desigualdades interterritoriales.
- Incluir a sectores que eran excluidos de los mecanismos de mercado.

Cuando hablamos del proceso de cambio de la matriz productiva nos referimos al paso de una economía con un patrón de especialización primario-exportador hacia una basada en el conocimiento que a su vez priorice la producción diversificada con responsabilidad ambiental, pero sobretodo con un alto valor agregado. Es decir, dejar de ser un país exportador de bienes primarios e importador de productos manufacturados y pasar a construir una economía basada en la ciencia, tecnología y la creatividad del talento humano de los habitantes del país. Los recursos naturales son finitos y perecibles. Mientras tanto, la innovación, la creatividad, las ideas y la cultura solamente tienen límites éticos, de tiempo y recursos materiales humanos y materiales asociados a esta transformación.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009*.

Al implementar este proceso de cambio de la matriz productiva se pretende conseguir generar riqueza dejando de depender de los productos primarios, sino de las capacidades y el talento humano. Según la visión del Gobierno actual estas políticas no se van a mantener para siempre, lo ideal sería hasta que los principales proyectos de infraestructura estén culminados, cuando se logre abastecer el mercado interno por medio de la sustitución de importaciones, que sirvan para cambiar el cuadro de exportaciones, hasta conseguir un valor agregado industrial diversificado, se alcance la conformación de clusters<sup>5</sup>, hasta que existan muchas empresas integradas horizontal y verticalmente que contribuyan al desarrollo nacional.

---

<sup>5</sup> Un cluster es un conjunto de instituciones y actividades que trabajan en relación con la producción y comercialización de un producto base.

## 1.4 SECTORES PRIORIZADOS

Después de un detallado proceso de investigación, el Gobierno logró identificar 14 sectores productivos y 5 industrias estratégicas con el objetivo de cambiar la matriz productiva del Ecuador. Sobre estas industrias y sectores se van aplicar políticas para conseguir la materialización del denominado “cambio de la matriz productiva”, a través del establecimiento de metas y objetivos medibles en cada industria a desarrollar. A continuación se presenta las industrias y sectores priorizados.

**CUADRO 3. Industrias priorizadas**

Sector	Industria
BIENES	1) Alimentos frescos y procesados
	2) Biotecnología (bioquímica y biomedicina)
	3) Confecciones y calzado
	4) Energías renovables
	5) Industria farmacéutica
	6) Metalmecánica
	7) Petroquímica
	8) Productos forestales de madera
SERVICIOS	9) Servicios ambientales
	10) Tecnología (software, hardware y servicios informáticos)
	11) Vehículos, automotores, carrocerías y partes
	12) Construcción
	13) Transporte y logística
	14) Turismo

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES).



### CUADRO 4. Industrias estratégicas

Industria	Posibles bienes o servicios	Proyectos
1) Refinería	Metano, butano, propano, gasolina, queroseno, gasoil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto Refinería del Pacífico</li> </ul>
2) Astillero	Construcción y reparación de barcos, servicios asociados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de implementación de astillero en Posorja</li> </ul>
3) Petroquímica	Urea, pesticidas herbicidas, fertilizantes, foliares, plásticos, fibras sintéticas, resinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios para la producción de urea y fertilizantes nitrogenados</li> <li>• Planta Petroquímica Básica</li> </ul>
4) Metalurgia (cobre)	Cables eléctricos, tubos, laminación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema para la automatización de actividades de catastro seguimiento y control minero, seguimiento control y fiscalización de labores a gran escala.</li> </ul>
5) Siderúrgica	Planos, largos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapeo geológico a nivel nacional a escala 1:100.000 y 1:50.000 para las zonas de mayor potencial geológico minero.</li> </ul>

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES).

## 1.5 NUEVAS REGLAS DE JUEGO: CÓDIGO DE LA PRODUCCIÓN

Ha sido una constante demanda por parte del sector productivo el establecimiento de normas, seguridad jurídica y reglas de juego claras. Con la reforma constitucional del año 2008 se implementó una nueva estructura institucional y se promulgaron nuevas leyes que produjeron cierta inestabilidad en el entorno productivo.

Adicionalmente se aplicaron múltiples reformas tributarias que alimentaron los temores de que se quería reducir el apoyo al sector empresarial para producir riqueza.

En cuanto al ámbito laboral, el sector privado ha pedido incrementar la flexibilidad, para que siempre y cuando no se contravenga los derechos laborales, se implanten nuevas modalidades a fin de atender las demandas estacionales además de establecer un adecuado tratamiento en cuanto a los conflictos laborales que pudieran producirse.

En este sentido, el Código de la Producción, Inversión y Comercio ha sido lanzado para tratar de responder a estas demandas del sector productivo. En cuanto a su elaboración se contó con la participación de amplios sectores del ámbito productivo tales como productores, asociaciones campesinas, cámaras de comercio y producción y universidades.

Entre los temas fundamentales que contiene el Código de la producción tenemos:

- Reglas jurídicas claras para las nuevas inversiones en sectores estratégicos.
- Se establece normas claras para incentivar las inversiones privadas tanto nacional como extranjera en sectores priorizados<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Entre los sectores priorizados tenemos: alimentos frescos y procesados, Biotecnología, confecciones y calzado, energías renovables, Industria farmacéutica, Metalmecánica, Petroquímica, Productos forestales, servicios ambientales, tecnología, vehículos, construcción, transporte y logística y Turismo.

- Así también normas respecto a los procesos de arbitraje a fin de que se pueda solucionar conflictos y los casos excepcionales en los que la expropiación se pudiera llevar a cabo.
- Incentivos fiscales a la producción.

Entre los incentivos generales y específicos tenemos:

- Posibilidad de deducir el impuesto a la Renta para la creación de nuevos puestos de trabajo, con mayores beneficios si se trata de personal discapacitado, y de exoneración en caso de reinversión.
- Impulso a la implementación de proyectos de energía renovable a través de exoneración de impuestos.
- Exoneración de Impuesto a la Renta a inversiones en sectores priorizados.
- Creación de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDES)<sup>7</sup>, a diferencia de las zonas francas del pasado, éstas buscan generar aglomeraciones para la transformación productiva industrial, la transferencia tecnológica y la oferta de servicios de logística.
- Transformación productiva con nuevo proceso de acumulación, salario digno y sociedad de propietarios. Con sociedad de propietarios nos referimos a la creación de las condiciones necesarias para el emprendimiento, para lo cual no es necesario estrategias puntuales sino políticas que interrelacionen el desarrollo empresarial, la innovación y el aprendizaje tecnológico en un marco de incentivos.

---

<sup>7</sup> Las ZEDES son destinos aduaneros, que deberán estar instaladas en áreas geográficas delimitadas del territorio nacional para que se asienten nuevas inversiones, con incentivos tributarios, simplificación de procesos aduaneros y facilidades para realizar encadenamientos productivos en cumplimiento de lo establecido en la Ley.

- Deducción del gasto para la creación de nuevas plazas de trabajo ubicadas en zonas de menor desarrollo en los años iniciales, a través de capacitación para mejorar la productividad en estas zonas.

Se plantea un modelo de acumulación con el que se tienda a equilibrar las rentas del capital y del trabajo con la finalidad de potenciar el desarrollo humano, todo esto con apego al marco jurídico, respetando la propiedad privada y promoviendo la cooperación público-privada.

## CAPITULO II

### POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN ESTRATÉGICA DE IMPORTACIONES

#### 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES COMO POLÍTICA COMERCIAL

Los primeros pasos en cuanto a la creación de un Estado desarrollista en el Ecuador se dieron a principios de la década de los 40's impulsado desde el Banco Central, con el inicio del proceso de industrialización<sup>8</sup>. En febrero del año 1948, Ecuador se une a la CEPAL, al mismo tiempo se inició una serie de estudios para determinar cuáles eran las mejores políticas en el área social y económica que sienten las bases para el futuro desarrollo económico.

La CEPAL presenta su primer informe acerca de Ecuador en 1953, llamado “El desarrollo económico en Ecuador”<sup>9</sup> el cual indicó que se trataba de “una economía primitiva, precaria y una base institucional exigua que impedía la concepción y aplicación de una política de desarrollo”<sup>10</sup>, en relación a este informe se acogieron dichas recomendaciones que originaron un cambio de rumbo hacia una economía más compleja con la incorporación de nueva infraestructura económica y desarrollo institucional.

Las políticas dictadas en ese entonces por parte de la CEPAL, se fundamentaban en un marco teórico que establecía que el subdesarrollo se debía a que había un sector industrial débil incapaz de remontar la relación centro-periferia. En estas instancias es cuando surge

---

<sup>8</sup> Alberto Acosta. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*.

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1954.

<sup>10</sup> Ídem.

la idea de implementar una política de abastecimiento al mercado local por medio de producción nacional con la finalidad de sustituir importaciones, esta política consistía en promover el crecimiento por vía industrial, que se consideraba un sector dinamizador y de alto empleo de capital que en el largo plazo se convierta en abastecedor del mercado interno y la demanda que surgiría de los nuevos ingresos se debería establecer restringiendo las importaciones a fin de equilibrar la balanza comercial.

Luego de unas décadas de aplicación de este modelo, el ahorro nacional no fue suficiente para el financiamiento del desarrollo por lo que se hizo necesario buscar ahorro e inversión externos, a través de préstamos internacionales y multilaterales, además de nueva tecnología.

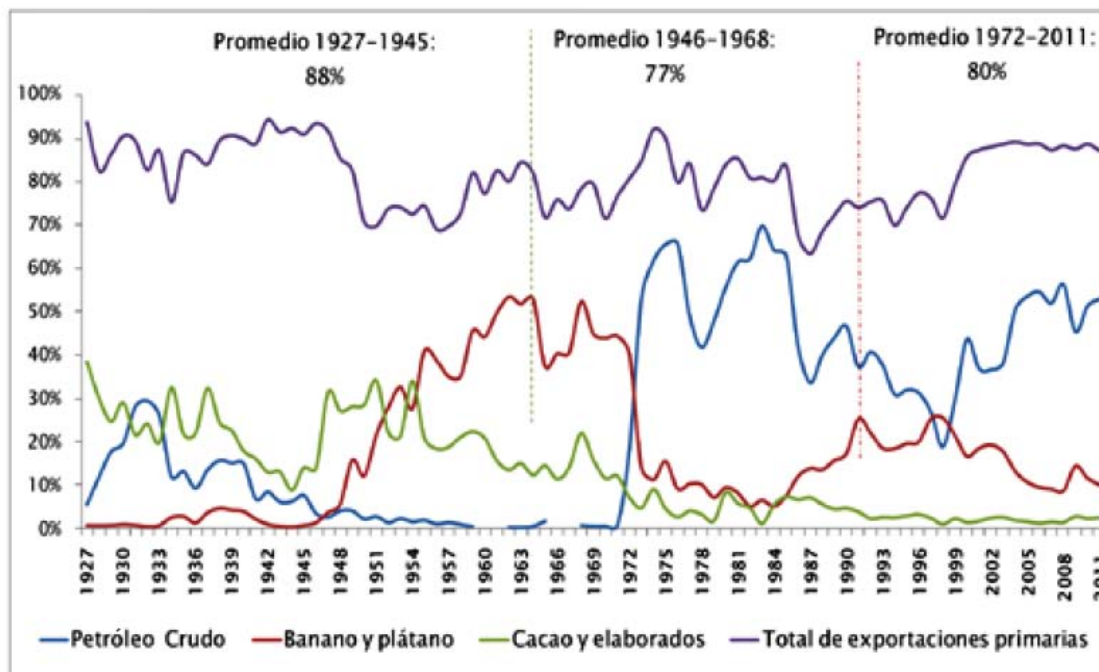
Con el objetivo de modernizar el Estado era necesario aplicar políticas proteccionistas y de fomento industrial basados en políticas fiscales, crediticias, y de inversiones en infraestructura.

Para institucionalizar el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones se crearon entidades tales como la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) la cual tuvo la función de elaborar planes quinquenales y de desarrollo de infraestructura; otra entidad creada fue la Corporación Financiera Nacional que suplía las necesidades de financiamiento que provocó el desarrollo industrial; Se creó también el Instituto Nacional de Normalización (INEN) que se encargaba de dictar normas de estandarización.

En el año de 1972, con el inicio de la explotación de petróleo crudo, se produjo la aceleración del proceso de industrialización, lo que provocó el distanciamiento entre el

sector industrial y el basado en recursos naturales evidenciando ya los desequilibrios intersectoriales de la economía ecuatoriana.

**GRAFICO 1. Exportaciones primarias como porcentaje del total de las ventas externas.**



Fuente: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES)

En la década de los 80's se evidenció un rezago en el sector externo debido a las medidas proteccionistas que impidió el desarrollo del mercado provocando una baja en la productividad. Este pase de una economía agraria a una economía industrial trajo consigo un desarrollo tecnológico imitativo cediendo a los países del centro el papel de productores de alta tecnología.

Las principales variables macroeconómicas mostraron una tendencia a la baja en estas décadas reflejando el pobre desempeño de la economía. Si a esto le adicionamos la mala

distribución del ingreso, la baja capacidad instalada y las pocas posibilidades de exportar impidieron el posicionamiento de los bienes intermedios producidos.

La política monetaria se planteó como meta el control de la inflación que era una consecuencia de la expansión de la demanda interna, asegurar la transferencia de recursos a los mercados financieros internacionales y controlar las variables macroeconómicas.

A fines del siglo XX el país atravesó por episodios de alta inflación, recesiones, crisis externas, entre otros, que desembocaron en la dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000.



## **2.2 TENDENCIA DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN EL ECUADOR DESPUÉS DE LA DOLARIZACIÓN**

En el área industrial y comercial, las políticas públicas nacionales han sufrido varias transformaciones que van desde las políticas de fomento, pasando por la industrialización sustitutiva de importaciones, hasta llegar a un comercio basado en la apertura no planificada.

Como resultado de la aplicación de estos modelos, el Ecuador y la mayoría de países latinoamericanos no han podido aún alcanzar el desarrollo económico y el bienestar que dichos modelos en su momento promovían.

Como causas del fracaso pueden ser atribuibles a múltiples factores entre los cuales podemos nombrar:

- Promoción exclusiva a la exportación de productos con bajo valor agregado que producen bajas rentabilidades, es decir la búsqueda de una rentabilidad basada en volumen.
- Poco atractivo para la inversión extranjera y pobres resultados en la promoción de exportaciones debido a las brechas productivas estructurales.
- Alta concentración de los destinos de exportación y una muy baja cantidad de productos exportables, entre otros factores más.

La relación entre PIB y el monto total del comercio exterior representa un 55,3 %, en 2013<sup>11</sup> lo cual convierte a la economía ecuatoriana en una de las más abiertas de Latinoamérica, solamente superada por Chile.

Una vez que se adoptó la Dolarización, el desenvolvimiento del sector externo se vuelve fundamental ya que se vuelve el generador de divisas para la actividad económica. Por esto los factores que impacten en la entrada de divisas del país afectarán el nivel de liquidez de la economía, determinando de esta manera los niveles de producción, empleo y bienestar. Para un país dolarizado como Ecuador es importante contar con instrumentos de política económica que le permitan enfrentar problemas de liquidez.

Un buen indicador de los movimientos de entrada y salidas de divisas es la balanza de pagos<sup>12</sup>. En el año 2000, recién implementado el esquema de la Dolarización, la cuenta corriente se ubicó en 5,3% del Producto Interno Bruto, a causa de un resultado positivo de la balanza comercial debido a la gran depreciación del tipo de cambio real y al incremento de las remesas de los migrantes en el exterior.

En el período 2001-2004, la cuenta corriente tuvo en promedio déficits de 2,8% del PIB que se tornaron en superavitarios desde 2005 a 2009, situándose en promedio en 2,6% del PIB. Esta reversión de los valores deficitarios se dio debido que hubo un mayor ingreso de divisas por exportaciones petroleras a causa del paulatino aumento del precio del barril de crudo en 2005. Por otro lado, las remesas se llegaron a ubicar en el segundo mayor ingreso del país.

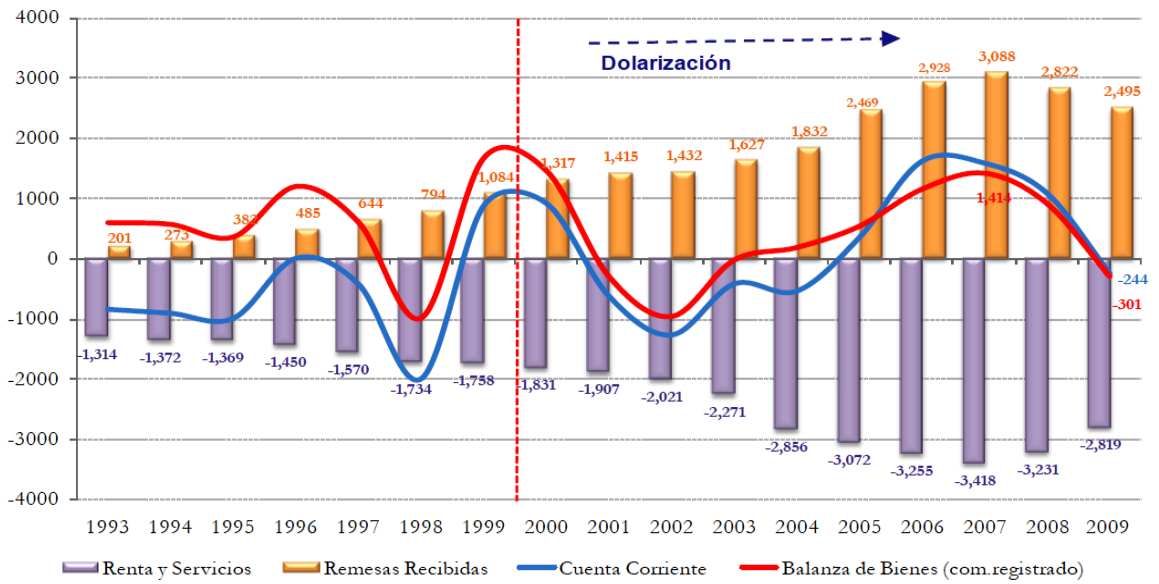
---

<sup>11</sup> Según Estadísticas del Banco Mundial.

<sup>12</sup> En la balanza de pagos se registra los movimientos asociados a las operaciones de comercio exterior, el ingreso neto de capitales por concepto de la inversión extranjera, remesas y deuda externa tanto pública como privada, entre otros rubros.

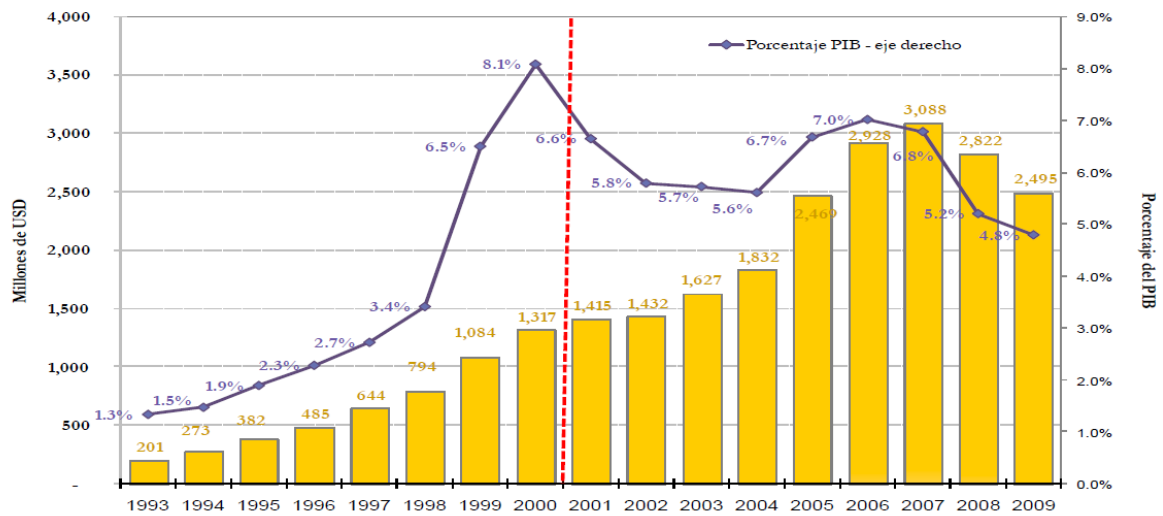
**GRÁFICO 2. Cuenta Corriente y sus componentes.**

USD millones



Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

**GRÁFICO 3. Evolución de las remesas (1993-2009)**

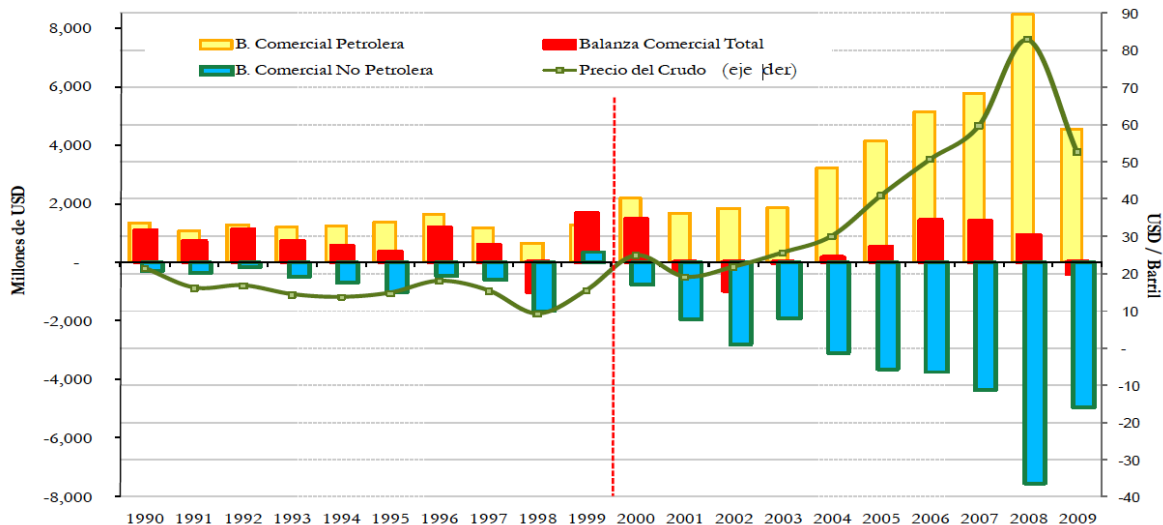


Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

La evolución de la balanza comercial petrolera para el período 2000-2009 aumento en 52% del promedio alcanzado en la década anterior<sup>13</sup>, alcanzando la cifra record de USD 11.673 millones de dólares, como ya se mencionó antes, a causa del incremento del precio del petróleo.

En cuanto a la balanza comercial no petrolera, en el período 2000-2009 un dato a destacar es el del déficit registrado en 2008 que se ubicó en USD 7.545 millones de dólares en el período equivalentes al 13,8 % del PIB. A lo largo del periodo el déficit promedio fue del 9,3% del PIB.

**GRÁFICO 4. Balanza Comercial Total, Petrolera y No Petrolera y, Precio del crudo ecuatoriano (1990-2009)**



Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

<sup>13</sup> En la década de los 90's las exportaciones petroleras alcanzaron su nivel máximo en 1996 llegando a 1,749 millones de dólares.

## **2.3 INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL**

A partir de año 2008 con la reforma constitucional puesta en marcha por el Gobierno de Rafael Correa, los principios rectores de la política comercial están establecidos por la Constitución y por el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir. Entre dichos principios podemos nombrar:

- La inserción inteligente del país en los mercados internacionales priorizando la integración regional y latinoamericana.
- La inclusión de los pequeños y medianos productores.
- La diversificación productiva.
- La búsqueda del cambio del patrón de especialización productiva.

El objetivo principal de la política comercial del Ecuador es lograr el acceso a mercados dinámicos a través de estrategias de incremento del valor agregado y diversificación enfocada en recursos en los que poseamos ventajas comparativas. Así también la negociación de comercio e inversión para el desarrollo, promoción de exportaciones y la diversificación de actores, productos y mercados.

Entre los objetivos específicos tenemos los siguientes:

- Buscar la estabilidad de la balanza de pagos a través de la promoción de los productos nacionales en los mercados internacionales
- Fortalecer la integración latinoamericana y la construcción de bloques comerciales que favorezcan los intereses nacionales.

- Promover el comercio justo a través de la internacionalización de cadenas de valor que descansen sobre procesos que favorezcan la inclusión social.

Para el logro de los objetivos antes mencionados se han usado entre otros, los siguientes instrumentos comerciales:

- Negociaciones comerciales: considerando las asimetrías con los distintos socios comerciales protegiendo la producción nacional<sup>14</sup> con acuerdos integrales que incluyan la cooperación financiera y la transferencia tecnológica. Al mismo tiempo consolidar los mercados actuales y potenciales para los productos ecuatorianos.
- Fortalecimiento institucional: a causa de los múltiples actores que participan en el comercio y el proceso de coordinación que requiere, la formulación de política tiene que estar enfocada en identificar las instancias que permitan un adecuado desarrollo de la política comercial.
- Desde el punto de vista nacional la política está orientada a conseguir el desarrollo de un sistema económico, social y solidario y en lo internacional en fomentar un sistema de inversión y comercio basado en la justicia, complementariedad y justicia que promuevan el fomento productivo.
- Promoción internacional: entendida de una manera integral, sistemática y organizada.
- Medidas de administración del comercio: la exigencia de los derechos además de las obligaciones asumidos por el Ecuador en los acuerdos multilaterales y regionales en materia comercial.

---

<sup>14</sup> A través de una política arancelaria acertada que garanticen la generación de empleo y la estabilidad de la Dolarización y que reduzcan la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana. Con políticas tales como las salvaguardias aplicadas en el año 2015.

Se han establecido para cada uno de los países con los que Ecuador tiene relaciones diplomáticas, objetivos en el ámbito comercial en cuanto a exportaciones, atracción de inversiones y promoción turística, aprovechando las potencialidades de los diversos países.

La finalidad es aprovechar la potencialidad de exportación de bienes y servicios en mercados externos en función de mercados objetivos y productos altamente importados para concentrar el esfuerzo en la promoción de exportaciones en sectores competitivos implementando acciones orientadas al fomento de la oferta exportadora de empresas de la economía social y solidaria<sup>15</sup>, al cofinanciamiento de los instrumentos para el adecuado financiamiento de la oferta exportable y a las facilidades para el financiamiento de nuevos emprendimientos.

---

<sup>15</sup> Las políticas en este sentido han sido entre otras, la conformación de consorcios de exportación para impulsar la asociación de micro, pequeñas y medianas empresas (Pymes) para incrementar su competitividad y facilitar la inserción de sus productos en el mercado internacional.

## **2.4 POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN SELECTIVA DE IMPORTACIONES**

A lo largo de la historia económica del Ecuador, el desarrollo industrial le prestó muy poca importancia a la cadena de valor, convirtiéndose en importador de insumos, materias primas y maquinarias, acentuando la dependencia de las divisas para promover el crecimiento económico.

La necesidad de divisas para la importación de todo tipo de importaciones nunca se vio compensada por la industria nacional que únicamente se enfocó en el mercado interno y no buscó aumentar la oferta exportable, por lo cual no se logró financiar las importaciones.

La aplicación del modelo de sustitución de importaciones en el Ecuador presentó muchos problemas, que en el largo plazo culminaron volviéndose estructurales. Entre los que podemos enumerar los siguientes: el tamaño reducido del mercado interno, el proteccionismo que provocó la falta de competitividad internacional, el financiamiento de las importaciones con endeudamiento y exportaciones de productos tradicionales, alta dependencia de bienes de capital importados, y principalmente la falta de eslabonamientos en la producción industrial nacional.

Estos problemas se acentúan durante las crisis externas, como por ejemplo durante la década de los 80's, cuando hubo una reducción de los flujos financieros hacia los países en desarrollo y cayeron los precios de las exportaciones de productos tradicionales. Con la disminución de las divisas, el modelo de sustitución empezó a mostrar sus primeras falencias, lo cual provocó cuestionamientos que desembocaron en la posterior adopción del modelo aperturista y de ajuste estructural.



En base a la experiencia histórica, el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir plantea el modelo de Sustitución Selectiva de Importaciones.

Teóricamente este modelo se sustenta en los estudio de Albert Hirschman<sup>16</sup>, debido a su experiencias con sus trabajos sobre desarrollo industrial en los países latinoamericanos durante la década del 50.

Las dos principales conclusiones de Hirschman acerca de Latinoamérica fueron las siguientes: que la mayoría del empresariado de América Latina tenían una alta aversión al riesgo y que presentaban serias deficiencias en cuanto a la inversión, el emprendimiento y el manejo de la competencia; además de una escasa capacidad de decisión en el sector empresarial.

Además de las anteriores conclusiones mencionadas de Hirschman, tenemos que:

Las nuevas industrias se establecieron exclusivamente para sustituir importaciones, sin considerar las posibilidades de exportación, por parte de los mismos empresarios o del gobierno; las sucursales y subsidiarias de firmas extranjeras, que han desempeñado un papel importante en el proceso, tienen muchas veces órdenes específicas de no competir en el extranjero con los productos de la matriz.

Las inversiones industriales fueron atractivas no sólo a causa de la protección aduanal, sino también por la combinación de la inflación interna, la sobrevaluación de la moneda y los controles de cambio. En efecto, el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado significaba que los exportadores de las materias primas tradicionales recibirían un ingreso

---

<sup>16</sup> Hirschman, Albert O. 1961. *The Strategy of Economic Development*.

real menor que en condiciones de equilibrio o de tipo de cambio subvaluado. Al mismo tiempo, el tipo de cambio sobrevaluado permitió la adquisición a precios favorables (en moneda del país), de las importaciones que las autoridades permitieron.

Una reacción radical al problema sería que el Estado mismo se ocupara de llevar a cabo el comercio exterior. No es nada raro que el Estado ponga dificultades al desempeño de alguna importante función que debiera realizar el sector privado y que más tarde la lleve a cabo por sí mismo en virtud de las fallas de aquél.

Una solución menos radical y más prometedora sería que el Estado fomentara activamente las exportaciones de la empresa privada. Como se mencionó anteriormente, en relación con las exportaciones de las sucursales y subsidiarias de empresas extranjeras, el Estado podría otorgar ventajas a través de tarifas y otros incentivos, a las empresas que logran obtener mercados para las exportaciones.

La necesidad de los mercados comunes entre los países en vías de desarrollo. Los mercados comunes no sólo ofrecerían trato preferencial a los empresarios de los países participantes; para que los convenios recíprocos fueran duraderos, las políticas monetarias y de divisas tendrían que ser más uniformes y estables de lo que han sido.<sup>17</sup>

Como solución a estos problemas Hirschman planteó poner en acción los llamados “eslabonamientos” anteriores y posteriores. Los eslabonamientos anteriores hacen referencia a la relación entre la producción y las compras de componentes, insumos y materias primas que se realizan entre los distintos actores económicos nacionales y extranjeros. Los eslabonamientos posteriores son los que toman en cuenta la relación entre

---

<sup>17</sup> Hirschman Albert O. 1968. “*The political economy of import substitution in Latin America*, Quarterly Journal of Economics”.

la producción y el desarrollo de otros productos y/o los servicios asociados a la comercialización.

Hirschman en sus trabajos sugiere que se debe establecer una estrategia industrial que promueva a los mejores eslabonamientos en América Latina. En cuanto al desarrollo económico señala: “el desarrollo depende, no tanto de encontrar combinaciones óptimas de recursos, sino de poner en acción a habilidades que están ocultas, dispersas y mal utilizadas. La fórmula del desarrollo no balanceado implica no sólo aumentar el producto, sino dar impulso a nuevas inversiones por vía de eslabonamientos anteriores y posteriores”<sup>18</sup>.

A pesar de que esta teoría data de la década del 50 y 60, ha sido recogida por parte del PNBV, en el que se establece que la transformación del patrón de especialización de la economía se debe lograr a través de la sustitución selectiva de importaciones.

El actual gobierno ha llevado a cabo políticas de apoyo en beneficio del sector manufacturero, buscando el desarrollo industrial a través de los eslabonamientos. Un ejemplo del que se ha hablado en los últimos tiempos es el caso del cacao fino de aroma ecuatoriano; históricamente el país ha sido exportador de cacao en pepa, es decir de un producto sin valor agregado posterior a la materia prima y no de productos elaborados a base de cacao como por ejemplo el chocolate.

Para este caso la sustitución selectiva de importaciones promoverá la industrialización del cacao en toda su cadena valor, incluyendo la comercialización a nivel internacional.

---

<sup>18</sup> Hirschman Albert O.1961. *The Strategy of Economic Development*.

Por lo tanto el nuevo modelo implica una nueva concepción en la cual las nuevas y distintas industrias que se van a desarrollar en el país en un futuro afectarán a la mayoría de sectores generando nuevos eslabonamientos anteriores y posteriores, complejizando y completando las cadenas de valor. Es decir el objetivo principal será tener un Ecuador que pase de la manufactura de bienes primarios y sin valor agregado posterior a la materia prima a la fabricación de productos relacionados con por ejemplo la robótica, informática o la ingeniería genética.

## **CAPITULO III**

### **ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**

En los dos capítulos anteriores se hizo un repaso de los principales aspectos conceptuales, normativos, legales e históricos acerca de la sustitución de importaciones. Debido a que esta política pública ha sido aplicada en años reciente y no existen la suficiente cantidad de datos empíricos no es factible hacer un análisis empírico a profundidad. Por esto se procedió a hacer un estudio bibliográfico acerca del tema lo cual queda plasmado en los capítulos I y II.

Para este tercer capítulo se deja atrás el tema de la Sustitución de Importaciones y se pone énfasis en la Transformación de la Matriz Productiva haciendo un repaso por las políticas públicas aplicadas para este fin, así como las metas que ha puesto el Gobierno nacional con miras al 2017. Por ultimo en este capítulo se hace una breve descripción de los incentivos para las nuevas inversiones y los sectores priorizados. El objetivo principal de este tercer capítulo es el de presentar las principales características y datos disponibles para entender el proceso de cambio de matriz productiva, proceso en marcha en Ecuador. Y a su vez presentar datos comparativos tomando como unidad de análisis un sector priorizado y un país similar a los tomados en cuenta en Ecuador.

Con la llegada del nuevo milenio, el cambio climático y la aparición de las nuevas tecnologías de información y comunicación; Ecuador se han planteado nuevos desafíos orientados a la promoción de nuevas industrias de alta productividad, que a su vez sean competitivos, sostenibles y sustentables. Sin dejar de lado la promoción de recursos

financieros y la inversión pública como motor de condiciones de competitividad sistémica y la inversión privada.

Para el análisis se tomarán en cuenta las políticas aplicadas en Ecuador a partir del año 2007 hasta la actualidad.

Desde el origen de los procesos de división internacional del trabajo, la región latinoamericana en general y en Ecuador en particular se convirtió en proveedor de materias primas para el mercado internacional. Como consecuencia de esto al mismo tiempo se convirtieron en importadoras de bienes manufacturados o intensivos en conocimiento.

El proceso de transformación de la matriz productiva que ha implementado el actual Gobierno implica una transformación técnica y científica, donde se produzca el cambio de la estructura productiva actual por la diversificación productiva en nuevos sectores, tomando en consideración las asimetrías tecnológicas (eficiencia schumpeteriana) y con crecimiento de la demanda externa e interna que favorezca el trabajo (eficiencia keynesiana).<sup>19</sup>

La eficiencia schumpeteriana, teoría lanzada por el economista austriaco Joseph Schumpeter, se refiere al tipo de especialización que se basa en sectores en los que la innovación y el cambio técnico y tecnológico son claves para la inserción interna.

Por su parte, la eficiencia keynesiana, estudiada por el economista inglés John Maynard Keynes, tiene que ver con un tipo de inserción internacional de productos. Lo que resulta en

---

<sup>19</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017*.

una extensión del mercado, y un incremento en la inversión hasta donde la Eficiencia Marginal del Capital, valor presente de los retornos esperados de la inversión, se iguale con la tasa de interés del mercado. La combinación de estos dos últimos resulta en altas tasas de crecimiento y reducción de la brecha tecnológica; la transformación de la estructura redefine la inserción externa y el empleo de calidad en la economía.

A continuación se presentará la situación actual de la matriz productiva y se justificará la necesidad de impulsar el conocimiento y la inversión y el rol que debe desempeñar el Estado en el cambio de dicha matriz.

La economía ecuatoriana al tener su base en la extracción de recursos naturales es vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales de sus materias primas, lo cual trae efectos reprimarizadores como consecuencia. Cabe destacar que desde el inicio del actual gobierno hasta el año 2012 se mantuvo un marcado crecimiento de la actividad del sector productivo, situándose en 3,2% ubicándose por encima del promedio latinoamericano.

Durante este período la economía ecuatoriana sufrió choques externos debido a la crisis financiera mundial del año 2008. Sin embargo durante las dos décadas pasadas no se registró un cambio significativo en los patrones de producción.

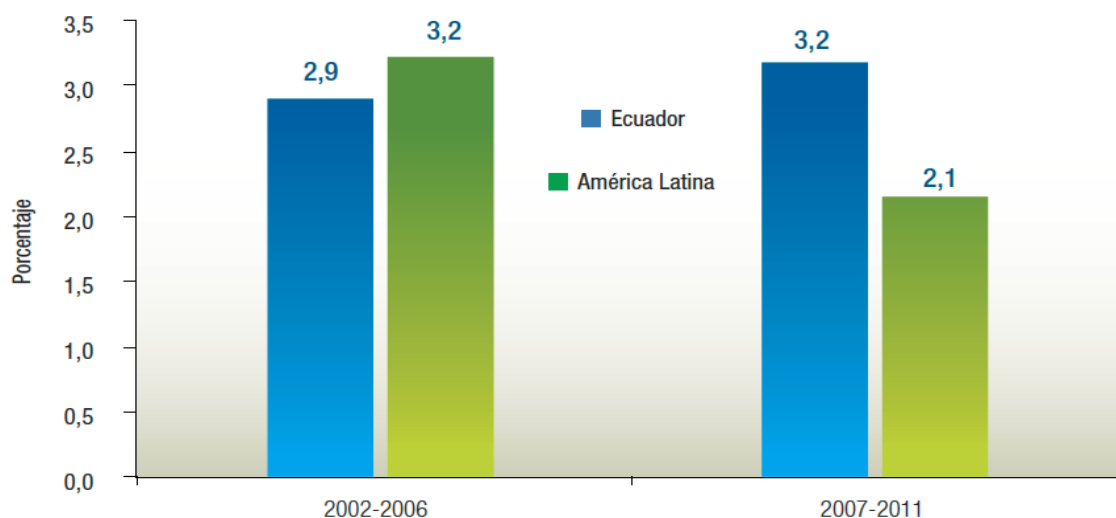
Se cuenta con una participación del sector industrial inferior al 15% del PIB, con predominancia de un sector de servicios de bajo valor agregado. En cuanto a la región latinoamericana el panorama fue muy similar, los servicios se ubicaron en 66% en este periodo, mientras que la participación del sector industrial fue de 15% y el primario 10%.

En el caso ecuatoriano, en su mayoría las exportaciones se constituyen por la producción intensiva de bienes primarios y en la manufactura basada en recursos naturales, en el año 2012 alcanzó el 81% del total exportado.

El componente importado de la producción mostró una tendencia creciente alcanzando el 11% en 2011, razón por la cual los incentivos otorgados a la inversión productiva aún no se pueden observar los efectos de la sustitución de importaciones.

Entre los sectores priorizados por el actual Gobierno se observa un déficit recurrente en la balanza comercial y pocos esfuerzos para promover una política comercial activa con la respectiva diversificación de mercados en conjunto con los procesos de integración regionales, en relación de complementariedad productiva. Tomando en cuenta solamente a los sectores priorizados, estos alcanzaron una cifra equivalente al 9% del PIB.

**GRÁFICO 5. Ecuador y América Latina - tasa de crecimiento del sector industrial manufacturero**



Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.



### **3.1 POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**

A fin de profundizar e impulsar la transformación productiva desde el Estado se ha implementado las siguientes políticas:

- Diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional.
- Promover la intensidad tecnológica en la producción primaria, de bienes intermedios y finales.
- Diversificar y generar mayor valor agregado en los sectores prioritarios que proveen servicios.
- Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero
- Fortalecer la economía popular y solidaria (EPS)<sup>20</sup>, y las micro, pequeñas y medianas empresas –Mipymes<sup>21</sup>– en la estructura productiva.
- Potenciar procesos comerciales diversificados y sostenibles en el marco de la transformación productiva.
- Impulsar la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz productiva

---

<sup>20</sup> Según el art. 1 de la ley de Economía Popular y Solidaria del Ecuador, se entiende por economía popular y solidaria, al conjunto de formas y prácticas económicas, individuales o colectivas, auto gestionadas por sus propietarios que, en el caso de las colectivas, tienen, simultáneamente, la calidad de trabajadores, proveedores, consumidores o usuarios de las mismas.

<sup>21</sup> Micro, pequeñas y medianas empresas.

- Articular la gestión de recursos financieros y no financieros para la transformación de la matriz productiva.
- Impulsar las condiciones de competitividad y productividad sistémica necesarias para viabilizar la transformación de la matriz productiva y la consolidación de estructuras más equitativas de generación y distribución de la riqueza.<sup>22</sup> A través del mejoramiento del acceso a la infraestructura, el transporte y la logística, el fomento a las actividades encadenadas a las industrias básicas, la generación de energía limpia, entre otros.

---

<sup>22</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*.

### 3.2 METAS PARA ALCANZAR LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA AL 2017

Entre las metas principales que se ha puesto el Gobierno con el fin de alcanzar la transformación productiva constan las siguientes:

**Meta 1: Incrementar la participación de exportaciones de productos con intensidad tecnológica alta, media, baja y basado en recursos naturales al 50%.**

**GRÁFICO 6. Participación de exportaciones de productos con intensidad tecnológica alta, media, baja y basados en recursos naturales en las exportaciones no petroleras**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

**Meta 2: Reducir las importaciones no petroleras de bienes primarios y basados en recursos naturales en un 40,5%**

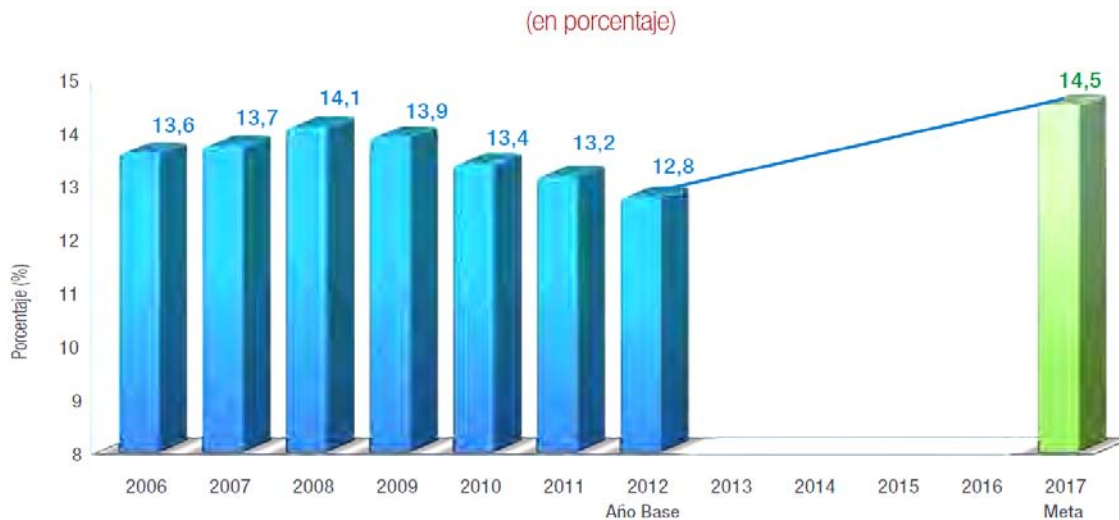
**GRAFICO 7. Importaciones de bienes primarios y basados en recursos naturales no petroleros**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

**Meta 3: Aumentar la participación de la industria manufacturera al 14,5%.**

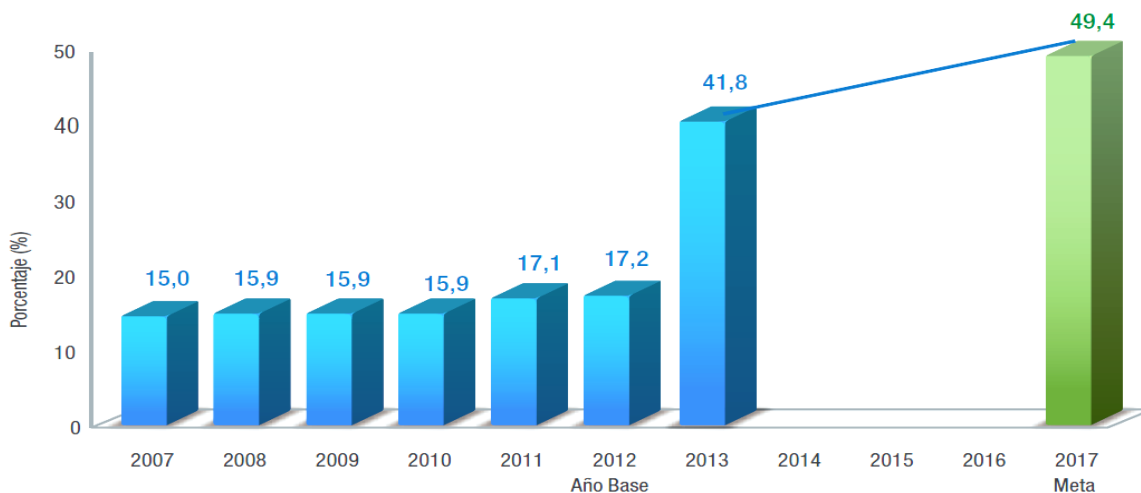
**GRÁFICO 8. Participación de la industria manufacturera en el PIB real**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

**Meta 4: Alcanzar el 49,4% de participación de mano de obra capacitada en la ocupación plena.**

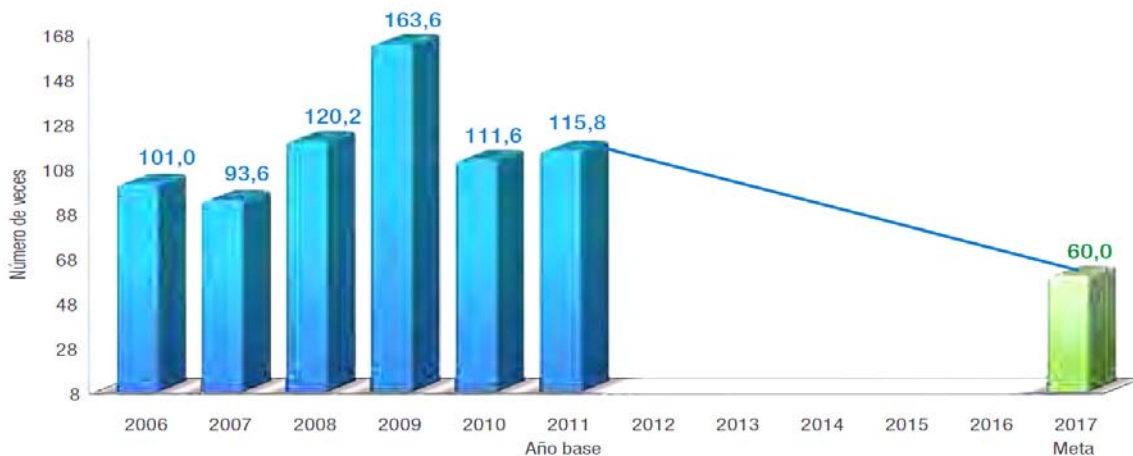
**GRÁFICO 9. Participación de mano de obra capacitada en la ocupación plena**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

**Meta 5: Disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces**

**GRÁFICO 10. Relación de superficie regada<sup>23</sup>**

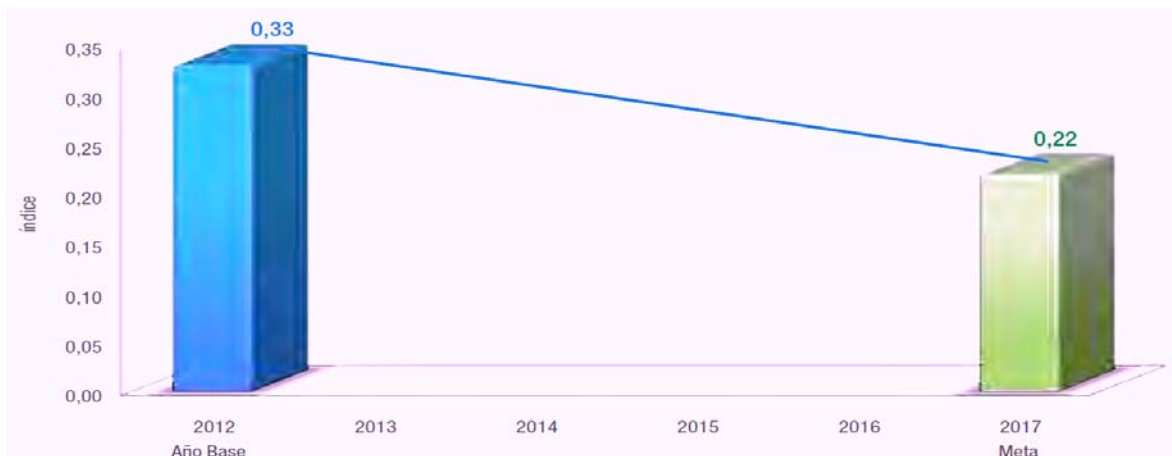


Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

<sup>23</sup> Promedio de hectáreas regadas por UPA 30% de mayor concentración respecto al 30% de menor concentración

**Meta 6: Reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en 33,0%.**

**GRÁFICO 11. Índice de intermediación de productos de pequeños y medianos productores**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

**Meta7: Revertir la tendencia en la participación de las importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos y alcanzar el 5,0%.**

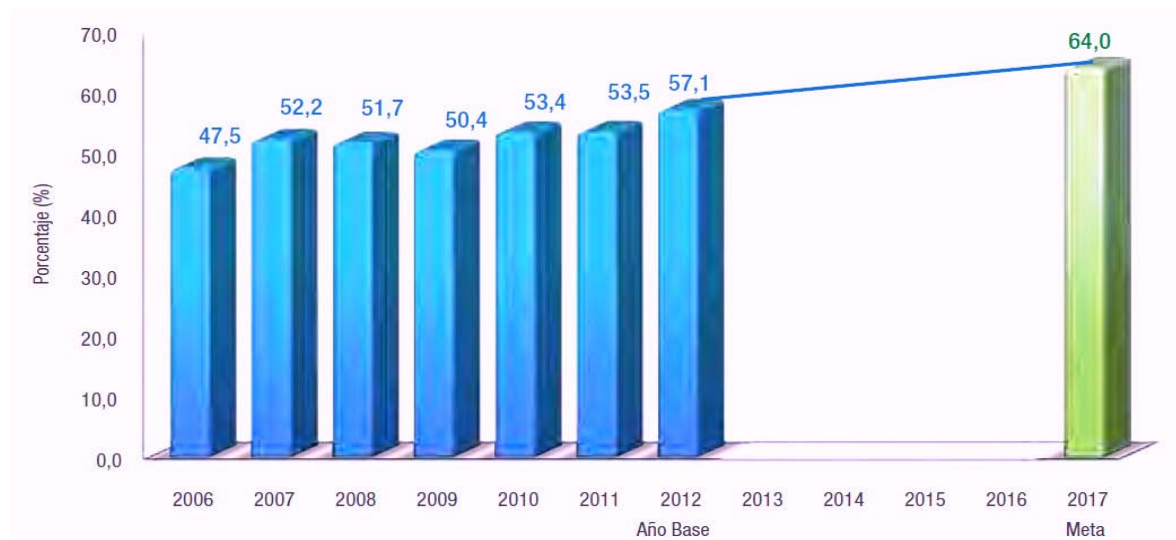
**GRÁFICO 12. Participación de importación de alimentos en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

**Meta 8: Aumentar a 64,0% los ingresos por turismo sobre las exportaciones de servicios totales.**

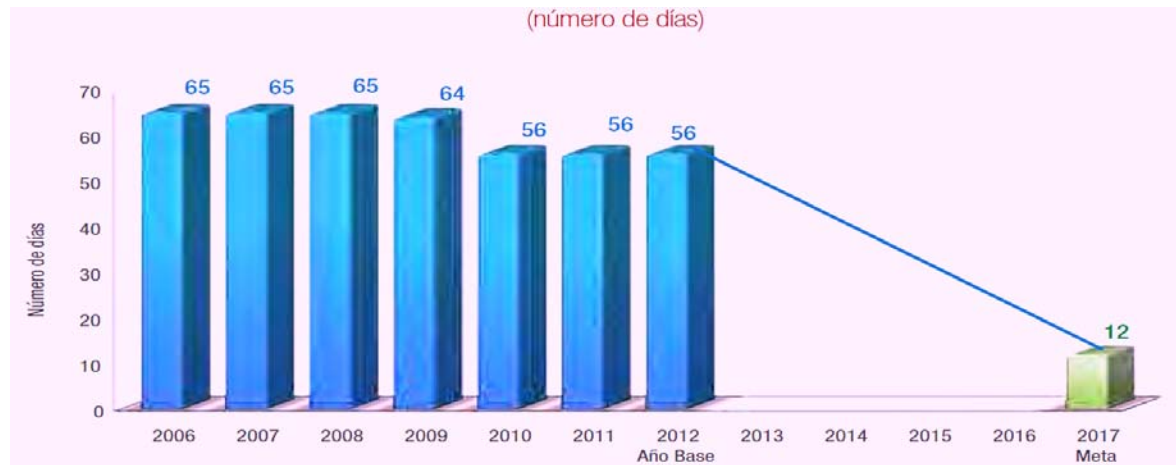
**GRÁFICO 13. Ingresos por turismo sobre las exportaciones de servicios totales**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

**Meta 9: Reducir a 12 días el tiempo necesario para iniciar un negocio**

**GRÁFICO 14. Tiempo necesario para iniciar un negocio**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas del Comercio Exterior.

### **3.3 INCENTIVOS A LOS SECTORES PRIORIZADOS**

En la última sección de este trabajo se presenta un breve análisis, tomando en consideración, uno de los 14 sectores priorizados por el Gobierno nacional en este caso, el sector Minería. Además se hace una comparación entre Ecuador y Malasia, país que ha emprendido un proceso de industrialización similar, muchas décadas antes que Ecuador. Todo esto con el fin de presentar las características y políticas comunes aplicadas entre estos dos países.

Malasia cuenta con una historia relativamente breve como país independiente, después de conseguir su definitiva independencia de Inglaterra en el año 1975. A lo largo de las últimas décadas ha mantenido un nivel de desarrollo bajo y una prosperidad buena. En un principio este país se caracterizó en la exportación de productos como el aceite de palma africana, petróleo, caucho y principalmente estaño. Como fruto de esta estrategia de desarrollo aplicada en los primeros 10 años de independencia, Malasia registró un crecimiento promedio de su economía en el orden de 6,5 %.

El crecimiento económico del Ecuador por su parte registró un crecimiento del 5,5 % promedio, registrando un nivel elevado de crecimiento después de la crisis financiera del año 1999 y antes de la crisis financiera mundial del año 2008. Entre las características comunes entre estos dos países tenemos que el mayor porcentaje de sus exportaciones están constituidas por productos primarios y en especial el petróleo crudo, el cual es la principal fuente de ingresos de dichas economías.

Ya en la década del 70, Malasia inició un proceso de implementación de políticas públicas orientadas a la industrialización registrándose un crecimiento promedio de 8%.



En la actualidad este es un país de desarrollo relativamente alto gracias a los cambios realizados en su estructura productiva. La participación de las manufacturas en las exportaciones se ubicó en 75 % en 2008.

Todos estos cambios se vieron institucionalizados por medio de grandes instrumentos de planificación. En orden cronológico tenemos “La Nueva política económica” desde el año 70 al año 90; “Política nacional de Desarrollo” del año 90 al 2000 y por ultimo “La Política de Visión Nacional” desde 2001 a 2010. El rasgo común a todos estos instrumentos es el del impulso a la modernización y diversificación. Como estrategia inicial no se enfocaron en el petróleo y el estaño, más bien se centró la atención en la exportación de aceite de palma africana, redefiniendo procesos y cambiando la estructura de producción, lo cual fue en un principio una apuesta muy arriesgada, pero que dio resultado al final.

Se continuó con la producción de manufacturas, inicialmente compuesta por productos agrícolas, cauchos, productos alimenticios, entre otros, y se pasó a la producción de productos automotrices y de tecnología con alto valor agregado.

A partir del año 90 Malasia decidió emprender el cambio hacia una economía del conocimiento al igual que Ecuador desde 2007. Con la creación del Súper Corredor Multimedia en el año 1996 se atrajo compañías locales y extranjeras al proveerles infraestructura avanzada, incentivos legales, infraestructura de primer orden y un marco regulatorio seguro. Uno de los principales incentivos que ofreció Malasia fue el de ofrecer total capacidad de movilización de capitales a las nuevas empresas por establecerse en dicho país. Siempre y cuando se cumpliera con un mínimo de porcentajes de trabajadores nacionales contratados y se asegure la transferencia tecnológica y de conocimientos.

Para el caso de Ecuador, desde el año 2007 se ha implementado una estrategia similar. Al igual que en Malasia, los primeros pasos en esta dirección se están dando en la diversificación de productos agrícolas. Ecuador cuenta con ventajas comparativas en el ámbito agrícola, pero a pesar de esto no se le ha podido agregar mucho valor agregado, como en el caso del cacao, y de paso no generan encadenamientos productivos lo cual resulta en un pobre desarrollo para los demás sectores de la economía.

Un detalle esencial para lograr el paso hacia el cambio de la matriz productiva tiene que ser sin duda una gran reforma administrativa que ayude a la apertura de negocios, la cual es parte fundamental de las políticas aplicadas en Malasia, esta debe ser una de las principales lecciones por aprender en Ecuador.

### 3.4 COMPARACIÓN DE ESTRUCTURA Y POLÍTICAS DE INCENTIVOS: ECUADOR Y MALASIA

Entre los principales incentivos a la inversión y los sectores priorizados en el caso de malasia tenemos:

**CUADRO 5. Proceso de transformación productiva - Sector Minero. (Ecuador y Malasia)**

<b>VARIABLE</b>	<b>Diversificación productiva</b>	<b>Productos alto valor agregado</b>	<b>Inserción a mercados internacionales</b>	<b>Inclusión de pequeños/medianos productores</b>	<b>Patrón de especialización productiva.</b>
<b>PAISES</b>					
<b>Ecuador</b>	Paso de una economía basada en recursos naturales a una economía basada en el conocimiento.	14 sectores priorizados por el Gobierno Nacional.	Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, Preferencias Arancelarias con Estados Unidos. <sup>24</sup> Puesto 125 en Ranking de Comercio transfronterizo.	Apoyo a la producción de la Pequeña y mediana Empresa a través de las compras públicas.	Patrón de Especialización Primario-Exportador.
<b>Malasia</b>	Creación del Super Corredor Multimedia (SMC) en 1996.	Empresas de alta tecnología con alto valor agregado y manufacturas .	ASEAN, APEC, Acuerdos Comerciales con Japón, Pakistán y Jordania, Nueva Zelanda, entre otros. Puesto 35 en Ranking de Comercio Fronterizo.	Pequeños y medianos productores con bajos rendimientos	Implementación de proyectos orientados hacia la exportación que requieren de cierta capacidad tecnológica.

Fuente: Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe  
Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

<sup>24</sup> Banco Mundial. 2010. *Ranking Doing Business*.

**CUADRO 6. Ámbito Normativo - Sector Minero. (Ecuador y Malasia)**

<b>VARIABLE</b>	<b>Normas</b>	<b>Seguridad Jurídica</b>	<b>Reglas generales de juego</b>
<b>PAISES</b>			
<b>Ecuador</b>	Constitución de la República del Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo,	Código de la Producción. Ministerio Coordinador de la producción	Exoneraciones de impuestos, Zonas especiales de desarrollo Económico, entre otras
<b>Malasia</b>	El Industrial Master Plan 2006-2020.El Pioneer Status y el Investment Tax Allowance	MIDA (Malaysian Industrial Development Authority),	Licencias de manufactura, cupos para empleados extranjeros, transferencia tecnológica, exenciones aduaneras en materias primas, componentes y maquinaria.

Fuente: Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

### **3.5 SECTORES Y ACTIVIDADES BENEFICIARIAS DE INCENTIVOS A LA INVERSION EN MALASIA**

- Sector manufacturero
- Sector agrícola
- Turismo
- Gestión ambiental
- Investigación y Desarrollo
- Capacitación y entrenamiento
- Tecnologías de Información y Comunicaciones
- Proyectos de servicios aprobados por el Ministerio de Finanzas
- Industria de transporte terrestre y naviero
- Servicios relacionados al sector manufacturero
- Productos y servicios multimedia
- Empresas basadas en conocimiento
- Casas matrices
- Centros regionales de distribución
- Centros internacionales de adquisición y venta
- Oficinas de representación y oficinas regionales

Uno de los sectores que ha tenido un tratamiento especial y que merece ser destacado es el de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC). En un esfuerzo por llevar al país a un nuevo estado en su desarrollo el gobierno creó el Multimedia Super Corridor (MSC) que es un plan de largo plazo para el desarrollo del sector TIC. Esta iniciativa basa

su desarrollo en la atracción de inversiones extranjeras, para lo cual desarrolló un “decálogo” de incentivos y compromisos del gobierno, que incluyen la provisión de infraestructura física y de telecomunicaciones de alto nivel e incentivos fiscales especiales.

El gran mérito de Malasia ha sido su proceso de planificación industrial, que establece planes de desarrollo a 10 y 20 años plazo. En Malasia la atracción de IED ha sido una variable importante en la transformación productiva del país, especialmente en el desarrollo de las exportaciones manufactures, y en particular, del sector de la electrónica. En el nuevo plan de desarrollo industrial se espera que la IED siga contribuyendo al desarrollo del país.

Uno de los elementos que llama la atención en Malasia es la coexistencia de dos sistemas, uno de incentivos y otro de restricciones, que parecieran contradictorios. Por una parte, el complejo sistema de incentivos está en línea con las prioridades estratégicas definidas por el gobierno y el rol asignado a la IED, y por otro, existe un conjunto importante de restricciones que limitan la operación de las empresas extranjeras y por ende se transforman en una importante barrera a la inversión.

Aunque se de esta dualidad, el desempeño mostrado por Malasia claramente lo pone dentro de la categoría de exitoso, en particular, por el rol que ha jugado la IED en el desarrollo exportador.

El sistema montado, complejo de operar, exige tener definido claramente una estrategia país donde cada una de las acciones seguidas, tanto desde el punto de vista de las restricciones como de los incentivos, apuntan a objetivos muy específicos. La intervención del gobierno refleja la importancia y el compromiso asignado a la IED en el desarrollo industrial del país.

El gobierno se compromete con una serie de beneficios e incentivos para las empresas que se instalan en el MSC:

- Infraestructura física y de información de clase mundial
- Acceso sin limitaciones a empleados locales y extranjeros
- Libertad en la propiedad de empresas (no hay requisitos de participación local)
- Libertad en transacciones financieras internacionales (no se requiere aprobación previa)
- Incentivos a la inversión, que incluyen:
  - Pioneer Status (100% de exención de impuestos por 10 años), o
  - Investment Tax Allowance (100% de deducción por 5 años)
  - Exención de impuestos a la importación de equipos multimedios.
- Convertirse en líder regional en protección de la propiedad intelectual y leyes cibernéticas.
- Asegura acceso y uso de Internet sin censura
- Proveer precios globalmente competitivos de telecomunicaciones (para lo cual establece convenios y monitorea permanentemente a los proveedores).
- Trato personalizado.

### **3.6 YACHAY TECH, CIUDAD DEL CONOCIMIENTO. NUEVO PARQUE TECNOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DE LA INGENIERÍA DEL ECUADOR.**

La Ciudad del conocimiento Yachay, inaugurada en el año 2014, se convirtió en la primera ciudad planificada del Ecuador; cumpliendo las funciones de una urbe de carácter universitario, investigativo e industrial. Ciudad Yachay se encuentra localizado en el cantón San Miguel de Urcuquí, en la cordillera de los Andes del norte del Ecuador.

El eje fundamental por el cual funcionará la ciudad es el proyecto de la Universidad Tecnológica Experimental Yachay; en un principio funcionará como un centro de enseñanza superior y de investigación, contando para el primer trimestre de 2014 con su primera población estudiantil de Ecuador y de Sudamérica; con docentes de las mejores universidades e institutos tecnológicos del mundo.

El objetivo de la ciudad será ser un centro donde confluyan investigadores e importantes firmas nacionales e internacionales como Microsoft, Telefónica, Cisco, entre otras; con la finalidad de dotar de herramientas de desarrollo en conjunto entre el sector público y privado para convertirse en un futuro en el primer parque tecnológico propio del Ecuador y la primera ciudad de este tipo en Latinoamérica.

La 'Ciudad del Conocimiento Yachay' cuenta con el Plan Maestro elaborado por la firma Coreana IFEZ3 (Incheon Free Economic Zone), el mismo que aborda temáticas de análisis estratégico como: ecología urbana, manejo de suelos, movilidad y forma urbana e integración cívica.

Se determinan las etapas de desarrollo de la ciudad y su implementación:



- De atracción, cuyas directrices apuntan a la construcción de la Universidad y al fortalecimiento de la investigación y desarrollo del conocimiento.
- De unificación, en la que se promoverá la introducción de la población a la nueva ciudad por medio del traslado de los Institutos de Investigación Pública y otras unidades de administración Estatal.
- De crecimiento, en la que se forma el Centro de Conocimiento basado en la industria, academia e investigación para elevar la competitividad de la ciudad.
- De Estudio de Factibilidad y Estrategia, de Mercado y Atracción de Inversiones.

## CONCLUSIONES

- La principal característica del proceso de Cambio de Matriz Productiva implica el alejamiento del patrón de especialización primario exportador y extractivista. Superar dicho patrón equivale a dar un giro total en la estructura del país, lo cual permitirá al Ecuador alcanzar el desarrollo económico.
- A partir del año 2007 se han registrado mejoras sustanciales en los indicadores de formación de capacidades en el ámbito educativo y en el uso de tecnologías de la información, además se han logrado múltiples logros en cuanto a infraestructura para la mejora de la productividad sistémica en temas como: carreteras, desarrollo científico, cambio de matriz energética y dotación de servicios públicos
- A pesar de que en la visión del actual Gobierno del Ecuador se toma en cuenta la importancia del funcionamiento económico que representaría el cambio de la matriz productiva, es una materia pendiente la consideración de escenarios económicos a corto y largo plazo para el cumplimiento de los lineamientos propuestos.
- Conforme se vaya avanzando con el proceso de Sustitución de Importaciones y el posicionamiento en diferentes mercados; el desarrollo de nuevos productos y servicios traerá consigo la mejora de la calidad de los mismos, lo cual logrará ganar la confianza del consumidor al comprobar que no tendrán mayor diferencia en calidad, precios en comparación con las marcas internacionales.

- El principal objetivo de la sustitución de importaciones y del cambio de la matriz productiva debe ser el cambio, la diversificación y el desarrollo de la tecnología de las exportaciones, siempre manteniendo la visión de incrementar la cantidad de productos, productores, y su destino, con esto creando las condiciones necesarias de desarrollo.

## RECOMENDACIONES

- Debido a las características económicas de los países de la región, es recomendable impulsar la integración, y la concentración de esfuerzos en cuanto a desarrollo productivo e industrial de bienes y servicios, para con esto aprovechar los cambios tecnológicos que favorezcan la innovación, las inversiones de largo plazo y la integración de los mercados.
- Se debe considerar los puntos a favor y en contra que posee el Ecuador en cuanto a los puntos específicos determinados para la Sustitución de Importaciones; se debería realizar propuestas o diseños que permitan que el producto nacional sea considerado de calidad para otros países.
- La implementación reciente de políticas de innovación tecnológica por parte del Gobierno debe finalizar convirtiendo a la innovación y el conocimiento en el motor del desarrollo de la economía. Con la aplicación de políticas similares en otros países de la región se podría impulsar la colaboración entre los países en el campo de la innovación para conseguir superar la limitación de recursos.
- Para alcanzar el desarrollo económico el país necesita contar con un sistema nacional de innovación. No se debe basarse solamente en la creación de industrias básicas o en el apalancamiento de los sectores priorizados, más bien se debería pensar en el acompañamiento continuo a los actores que intervienen en el cambio dinámico que requieren los procesos de mejoramiento industrial e innovación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acosta, Alberto. 2006. *“Breve historia económica del Ecuador”*.

Banco Central del Ecuador. *Información Estadística Mensual*.

Banco Mundial, 2010. *Doing Business*.

*Código orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010*.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), datos estadísticos, económicos y sociales, 2013.

Comisión Económica para América Latina. 2007. *Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*.

Comisión Económica para América Latina. 2010. *Heterogeneidad estructural y brechas de la productividad: de la fragmentación a la convergencia*.

*Constitución de la república del Ecuador, 2008*.

Hirschman, Albert O. 1968. *The political economy of import substitution in Latin America, Quarterly Journal of Economics*”.

Hirschman, Albert O. 1961. *The Strategy of Economic Development*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador INEC, Información Estadística Mensual.

Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010. *Agenda para la transformación productiva*.

Ministerio de Finanzas del Ecuador. 2010. *Código orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.

Ministerio de Finanzas del Ecuador. 2013. *Regímenes fiscales para las IE: Problemas, desafíos y oportunidades en la región Andina*.

Ministerio de Industrias-Flacso, 2010. *Boletín mensual del Sector Turístico*.

Ministerio de Recursos naturales No Renovables. 2011. *Plan nacional de Desarrollo Minero del Ecuador*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, 2009. *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013. *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017*.

