



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas Públicas y Desarrollo

Título

“El modelo institucional que implementó el gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador para impulsar la sustitución de importaciones en el sector industrial, en el período 2013 - 2017: el rol de la gestión pública y de la empresa privada, los mecanismos utilizados, la coordinación de las políticas intersectoriales y los resultados alcanzados”

Tesista:

David Molina Molina

Director de Tesis

Ec. Xavier Rosero Carrillo

Lugar y fecha,

Ecuador, mayo 2023

DEDICATORIA

A mi familia, por ser mi soporte e inspiración.

A mi esposa, Verónica, por haber resistido las horas robadas y las noches sin sueño. Gracias por apoyarme y bendecirme en cada paso que he dado.

A mis hijos, por todo lo que significan, por ser nuestra mayor bendición. Gracias por los aprendizajes mutuos y por acompañarme en esta aventura.

“Es más probable que esté dispuesto a solucionar problemas de la producción un gobierno con perspectiva productivista que un gobierno que supone que todo hombre o mujer de negocios que se acerca pidiendo ayuda es un truhan”

Dani Rodrik

ÍNDICE GENERAL

CONTENIDO

RESUMEN	10
ABSTRACT	11
AGRADECIMIENTO	12
INTRODUCCIÓN	13
OBJETIVOS	15
ESTRATEGIA METODOLÓGICA	16
ESTRUCTURA	17
CAPÍTULO I	18
EL ESTADO DEL ARTE Y EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	18
1. Indagaciones preliminares	18
1.1. El proceso de industrialización del sudeste asiático.....	18
1.2. América Latina y Asia, dos modelos de industrialización.....	22
1.3. El modelo institucional y las políticas de industrialización en Ecuador.....	23
1.4. La coordinación institucional y de las políticas públicas.....	26
1.5. El sector privado, como actor del proceso de industrialización.....	29
1.6. Los resultados del proceso de industrialización en Ecuador.....	30
1.7. Aportes de la investigación.....	33
2. Marco teórico	35
2.1. El mercado y la política industrial.....	35
2.2. Las fallas de mercado y la intervención gubernamental.....	38
2.3. Consideraciones sobre la intervención gubernamental.....	45
2.4. El rol de la burocracia en la política industrial.....	47
CAPÍTULO II	51
EL MODELO INSTITUCIONAL Y LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EN EL MARCO DE LA AGENDA ECONÓMICA Y PRODUCTIVA DEL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA, EN EL PERÍODO 2013 - 2017	51
1. Antecedentes.....	51
2. La reorganización institucional del gobierno de Rafael Correa.....	52
3. La definición de políticas públicas en los ámbitos económico y productivo.....	56
4. El enfoque económico y productivo del Gobierno.....	59
4.1. La política económica en el período 2013 - 2017.....	60

4.2. La política productiva en el período 2013 – 2017.....	66
CAPÍTULO III	92
LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES, LAS TENSIONES ENTRE LOS EJECUTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA, EL ROL DEL SECTOR PRIVADO Y SU IMPACTO EN EL SECTOR REAL	92
1. Los fallos de coordinación de las agendas sectoriales.....	92
2. Las tensiones entre el frente económico y el productivo	95
2.1. La pugna entre objetivos sectoriales y los resultados de la gestión pública....	96
3. El rol del presidente de la República en las definiciones sectoriales.....	108
4. El rol del sector privado en la implementación de las políticas para la sustitución de importaciones.....	110
6. Las perspectivas de los sectores productivos que fueron parte de la agenda regulatoria	129
CONCLUSIONES	130
ANEXO 1	134
FICHA METODOLÓGICA PARA LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS	134
ANEXO 2	136
FICHA METODOLÓGICA PARA LA TABULACIÓN DE LAS ACTAS DEL COMEX	136
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resultado global y primario del Sector Público No Financiero.....	63
Tabla 2. Saldos de la deuda pública externa e interna, a final de cada período	63
Tabla 3. Principales productos de importación del Ecuador, 2011 – 2017, en millones de dólares	82
Tabla 4. Funcionarios entrevistados que participaron en cuerpos colegiados durante el período: mayo 2013 – mayo 2017	95
Tabla 5. Distribución de los temas tratados en el COMEX, por tipo de política (número), en el período mayo 2013 – diciembre 2023	101

Tabla 6. Distribución de los temas tratados en el COMEX, relacionados a la política productiva, donde hubo tensión entre el frente económico y el productivo (número), en el período mayo 2013 – diciembre 2023.....	102
Tabla 7. Disputa entre objetivos de política, en temas relacionados a la política productiva, donde hubo tensión entre el frente económico y el productivo (número), en el período mayo 2013 – diciembre 2023.....	103
Tabla 8. Ámbito de las resoluciones del COMEX y prevalencia de las políticas (número) en el período mayo 2013 – diciembre 2016	105
Tabla 9. Prevalencia de políticas sectoriales en resoluciones con definición presidencial (número) en el período mayo 2013 – diciembre 2016	109
Tabla 10. Tensión en aprobación de políticas sectoriales en temas definidos a nivel presidencial (número) en el período mayo 2013 – diciembre 2016	110
Tabla 11. Valor Agregado Bruto de las industrias que fueron parte de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones (dólares del 2007)	114
Tabla 12. Participación del VAB de las industrias que fueron parte de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones (porcentaje del PIB)	114
Tabla 13. Variación del VAB de las industrias que fueron parte de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones (dólares del 2007).....	115
Tabla 14. Ingresos corrientes y reales del sector textil, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones de dólares)	115
Tabla 15. Ingresos corrientes y reales de la actividad de fabricación de artículos textiles como paños para desempolvar y de cocina, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2012 – 2019 (dólares)	116
Tabla 16. Ingresos corrientes y reales de la actividad de fabricación de fundas y forros textiles para asientos y maquinaria, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2012 – 2019 (dólares)	117

Tabla 17. Ingresos corrientes y reales del sector de confecciones, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2012 – 2019 (millones dólares)	117
Tabla 18. Ingresos corrientes y reales del subsector de fabricación de prendas de vestir de tela y de punto, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	118
Tabla 19. Ingresos corrientes y reales del subsector calzado, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	119
Tabla 20. Ingresos corrientes y reales de la metalmecánica, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	120
Tabla 21. Ingresos corrientes y reales del subsector industrias básicas de hierro y acero, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	121
Tabla 22. Ingresos corrientes y reales del subsector productos primarios de metales no ferrosos, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	121
Tabla 23. Ingresos corrientes y reales la actividad de producción de aluminio y otros metales, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	122
Tabla 24. Ingresos corrientes y reales del subsector de fabricación de productos de metal, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	123
Tabla 25. Ingresos corrientes y reales del sector de fabricación de cerámica, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	124
Tabla 26. Ingresos corrientes y reales del sector de ensamblaje de vehículos, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	125
Tabla 27. Ingresos corrientes y reales del sector de ensamblaje de bicicletas, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	125
Tabla 28. Ingresos corrientes y reales del sector de ensamblaje de televisores, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)	126

Tabla 29. Ingresos corrientes y reales del sector de neumáticos, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares) 127

Tabla 30. Ingresos corrientes y reales del sector de fabricación de cocinas, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (dólares) 128

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Figura 1. Evolución del precio del petróleo, cesta Oriente Napo (dólares por barril) 61

Figura 2. Formación Bruta de Capital Fijo del Sector Público No Financiero 62

Figura 3. Expansión del Balance del Banco Central: crédito a instituciones públicas 64

Figura 4. Cobertura la Reserva Internacional sobre los depósitos en el Banco Central del Ecuador..... 65

Figura 5. Balanza Comercial No Petrolera del Ecuador, como porcentaje del PIB..... 70

Figura 6. Participación de la industria manufacturera en el PIB real del Ecuador 71

Figura 7. Importaciones de teléfonos celulares, 2011 – 2017, en millones de dólares..... 83

Figura 8. Importaciones de vehículos, 2011 – 2017, en millones de dólares 84

Figura 9. Balanza Comercia Total, 2011 – 2017, como porcentaje del PIB..... 87

Figura 10. Recaudación de tributos a las importaciones, 2013 – 2017, en millones de dólares 89

Figura 11. Déficit comercial no petrolero del Ecuador en el período 2012 – 2017 (millones de dólares y porcentaje del PIB)..... 97

Figura 12. Participación de la industria sin refinación, en el PIB total, en valores constantes ... 98

Figura 13. Orden de prelación en la toma de decisiones, según los exfuncionarios consultados 99

Figura 14. Sectores que apoyaron las medidas de sustitución de importaciones, según los exfuncionarios consultados (mayo 2013 – diciembre 2016) 111

Figura 15. Causas por las que el plan de sustitución de importaciones no generó mejoras en la competitividad (mayo 2013 – diciembre 2016) 112

DECLARACIÓN DE CESIÓN DE DERECHOS DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, David Molina Molina, autor de la tesis titulada “El modelo institucional que implementó el gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador para impulsar la sustitución de importaciones en el sector industrial, en el período 2013 - 2017: el rol de la gestión pública y de la empresa privada, los mecanismos utilizados, la coordinación de las políticas intersectoriales y los resultados alcanzados”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Máster en Políticas públicas y Desarrollo concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Argentina.

Cedo a FLACSO Argentina los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Ecuador, mayo 2023

David Molina Molina

RESUMEN

Entre el 2013 y 2014, el Gobierno del Ecuador implementó una agenda regulatoria, con el fin de impulsar un proceso de sustitución de importaciones, que permita corregir los desequilibrios externos e impulsar la industrialización.

Con ello, el gobierno apuntaba a incrementar la producción nacional, sustituyendo importaciones y aumentando la base tributaria a través del crecimiento económico. Sin embargo, estos tres objetivos no siempre pudieron armonizarse, generando tensiones en distintos ministerios y secretarías de Estado, que no permitieron una real articulación de las políticas públicas, capaz de conseguir un crecimiento de largo plazo de la industria nacional.

Esta investigación analiza la implementación de la agenda regulatoria, el marco institucional y el rol de la coordinación de las políticas intersectoriales en los resultados alcanzados.

El universo empírico de la investigación se centra en tres instrumentos: cupos de importaciones, reglamentos técnicos de calidad y salvaguardia de balanza de pagos.

La estrategia metodológica combina el método cualitativo y el cuantitativo. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave de la época para conocer las tensiones en cada área de la política pública. De igual forma, se estudiaron y sistematizaron varios documentos oficiales, para obtener data dura sobre los resultados de la ejecución de estos instrumentos.

Palabras clave: Políticas públicas, burocracia, coordinación, crecimiento, sector productivo, regulación, restricción al comercio, salvaguardias, protección.

ABSTRACT

Between 2013 and 2014, the Ecuadorian Government implemented a regulatory agenda aimed at promoting a process of import substitution, correcting external imbalances, and promoting industrialization. The government sought to increase domestic production by substituting imports and expanding the tax base through economic growth. However, these three objectives were not always harmonized, generating tensions in different ministries and state secretariats that did not allow for real coordination of public policies capable of achieving long-term growth of the national industry.

This research analyzes the implementation of the regulatory agenda, the institutional framework, and the role of intersectoral policy coordination in the results achieved. The empirical universe of the research focuses on three instruments: import quotas, technical quality regulations, and balance of payments safeguards.

The methodological strategy combines qualitative and quantitative methods. Semi-structured interviews were conducted with key actors of the time to identify tensions in each area of public policy. Similarly, several official documents were studied and systematized to obtain hard data on the results of the implementation of these instruments.

Keywords: Public policy, bureaucracy, coordination, growth, productive sector, regulation, trade restrictions, safeguards, protection

AGRADECIMIENTO

Quiero expresar mi agradecimiento a FLACSO Argentina por haberme abierto las puertas para cursar la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo, así como a toda su plana docente y administrativa.

Un agradecimiento especial al economista Xavier Rosero por haber guiado este trabajo con profesionalismo y objetividad.

También expreso mi gratitud a todos los funcionarios de la época quienes, a pesar de sus complicadas agendas, abrieron un espacio de reflexión y diálogo para que este trabajo pueda contar con los elementos suficientes para su desarrollo y culminación.

Finalmente, más que un agradecimiento, un reconocimiento importante a la persona que me ha motivado a culminar este trabajo, aunque esto haya significado largas horas de ausencia. Gracias infinitas a mi esposa Verónica.

INTRODUCCIÓN

Entre 2013 y 2017 el gobierno de la Revolución Ciudadana¹ enfrentó varios desafíos en materia de política pública. Por un lado, su modelo económico, basado en una gran inversión pública, requería de mayores recursos fiscales, provenientes de la recaudación tributaria o del financiamiento interno y externo. El crecimiento del gasto público generó una presión al sector externo, generando un incremento en las importaciones no petroleras y un permanente déficit comercial no petrolero, que era parcialmente cubierto con las exportaciones petroleras. Por su parte, la producción nacional no lograba capturar esa demanda adicional generada por la política expansiva del gasto.

Frente a ello, el gobierno planteó la estrategia de sustitución de importaciones, a través de una agenda regulatoria que buscaba modular el comportamiento de los agentes económicos de manera que se aliente a la producción y el consumo de bienes industriales nacionales. Este proceso de industrialización se lo denominó “el cambio en la matriz productiva” y representó un reto para el sector productivo ecuatoriano. El Estado debía plantear los instrumentos e incentivos adecuados, a través de políticas públicas coordinadas, coherentes y permanentes, para que el sector privado arriesgue e invierta para producir bienes y servicios que contribuyan a una mayor industrialización.

La base conceptual sobre la cual se construyó esta agenda, parte del hecho de que el Estado ecuatoriano había perdido su capacidad de regulación, la cual había sido capturada por los grupos de poder, que impusieron su ideología relativa a que el mercado es el único regulador de la economía. Por ello se adoptaron, entre otras, medidas drásticas que frenaron las

¹ El en año 2006, Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales en Ecuador, con un discurso renovador y crítico al modelo neoliberal que estuvo vigente los últimos treinta años. El Presidente ofreció realizar cambios en el modelo económico e institucional del país. El gobierno le puso una marca a este proceso: “la revolución ciudadana”, que estuvo presente en los diez años que abarcaron sus tres períodos presidenciales.

importaciones: (i) Salvaguardia de balanza de pagos, (ii) cupos a las importaciones de vehículos y teléfonos celulares y (iii) Reglamentos Técnicos como Obstáculos Técnicos al Comercio.

Estas medidas, sin embargo, debían acompañarse de políticas públicas de fortalecimiento de las capacidades industriales de tal forma que puedan ganar competitividad en el tiempo; sin embargo, estas políticas, cuando existieron, lucieron contradictorias y desarticuladas, lo que no permitió consolidar una estrategia integral.

Esta investigación propone un abordaje desde conceptual de la necesidad de la articulación y coordinación de las políticas públicas para alcanzar los objetivos de la agenda productiva.

El problema central es que las políticas productivas no han logrado ser implementadas en su integralidad por fallos en la coordinación o por la supremacía de otras políticas públicas. Esto nos lleva a analizar si las políticas productivas, más allá de la retórica, tuvieron un rol protagónico en la agenda gubernamental, o se constituyeron en la variable de ajuste de otras políticas que tenían mayor relevancia para el Gobierno.

Para ello se analizan las principales medidas adoptadas en el marco de la agenda regulatoria y cómo éstas se articularon o no con otras políticas de apoyo a la industrialización que les permitiera ganar competitividad en el tiempo. De igual forma, se analiza la permanencia en el tiempo de las políticas adoptadas y la seguridad jurídica para su implementación.

En este marco se analiza el rol del sector privado y cómo respondió a los estímulos públicos. Para ello, se revisan las cifras estadísticas del desempeño de los sectores que fueron impulsados por la agenda regulatoria.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar la estrategia de sustitución de importaciones del gobierno ecuatoriano en el período 2013 – 2017 y los resultados alcanzados en el marco de las disputas entre las distintas agendas de política pública.

Objetivos específicos

- Describir la estrategia de sustitución de importaciones y determinar la prevalencia y relevancia de las políticas de fomento productivo y de sustitución de importaciones, en relación con las agendas de la política económica y fiscal.
- Identificar las motivaciones de la burocracia, en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones, analizar sus intereses y conflictos internos y su relación con el sector empresarial.
- Analizar los impactos de la estrategia en términos de crecimiento de la industria y de su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Esta investigación constituye un estudio de caso, relativo a la estrategia de Sustitución de Importaciones llevada a cabo por el gobierno del Ecuador en el período 2013 – 2017. El enfoque metodológico más apropiado es el de triangulación entre los métodos cualitativos y cuantitativos.

El proyecto parte de un análisis cualitativo, basado en el entendimiento profundo de la visión del gobierno ecuatoriano sobre el rol del sector privado en la economía y la interrelación de la política productiva con las otras políticas públicas, principalmente económica y fiscal. Para ello se realizará una revisión documental de documentos oficiales, y se complementará con entrevistas semiestructuradas con actores clave de las áreas económica y productiva del gobierno.

Para analizar el comportamiento y las motivaciones de la burocracia se combinará el método cualitativo con el cuantitativo.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a varios funcionarios de la época, que tuvieron participación y poder de definición en la política pública, con el fin de conocer su visión y las tensiones que había en cada área de la política pública. La ficha metodológica se muestra en el Anexo 1

Para complementar estas visiones con los resultados concretos en la definición de políticas intersectoriales, se revisaron y sistematizaron las actas de reuniones del Comité de Comercio Exterior (COMEX), un órgano colegiado donde se define la política de comercio exterior del país y donde confluyen los intereses de la política productiva y la productiva. La ficha metodológica para el tratamiento y sistematización de la información se presenta en el Anexo 2.

Finalmente, con el fin de valorar el impacto que tuvo la política de Sustitución de Importaciones, durante el período analizado, se utilizó el método cuantitativo, a través de la revisión y análisis de las estadísticas oficiales del Valor Agregado Bruto (VAB) por rama industrial y de las ventas reportadas por las diferentes actividades económicas. Las fuentes primarias utilizadas son: las estadísticas del Banco Central del Ecuador (BCE) y del Servicio de Rentas Internas (SRI).

ESTRUCTURA

El trabajo de investigación se desarrolla en tres grandes capítulos, procurando una línea argumental que recorre los aspectos teóricos, pasando por los descriptivos y finalizando con el estudio de caso.

El capítulo I pasa revista al estado del arte, con los trabajos más destacados sobre los procesos de industrialización en América Latina y el Ecuador, así como el rol de la coordinación de las instituciones en la definición de las políticas públicas. Este capítulo también aborda el marco teórico de la investigación.

El capítulo II presenta una descripción crítica al modelo institucional y de articulación de las políticas públicas en la definición e implementación de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones.

El capítulo III desarrolla el estudio de caso para determinar la prevalencia de las políticas públicas; el papel de la burocracia, sus objetivos y sus tensiones; el rol del sector privado; y, los resultados alcanzados.

Finalmente se presentan las principales conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO I

EL ESTADO DEL ARTE Y EL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Indagaciones preliminares

1.1. El proceso de industrialización del sudeste asiático

El éxito del proceso de industrialización de los países del del sudeste asiático, que durante el último cuatro del siglo XX permitió que muchas de sus economías alcancen tasas de crecimiento sostenidas, y el mejoramiento del nivel de ingreso de su población, generó un amplio debate sobre sus características y el rol que jugaron el mercado y la política industrial.

Un estudio del Banco Mundial (1993) presenta este debate desde dos perspectivas. La primera enfatiza en que los partidarios de la visión neoclásica sustentan el éxito de estos países, en el hecho de que han sido capaces de proporcionar un entorno macroeconómico favorable, de promover la competencia nacional e internacional, sin establecer controles de precios y otras políticas distorsionadoras. Desde esta perspectiva, la intervención gubernamental se orientó a la inversión en educación y salud, lo cual “es un rol legítimo del gobierno en el marco de la teoría neoclásica” (p.9).

La segunda perspectiva muestra una crítica a esta visión, liderada por quienes el estudio del Banco Mundial denomina los “revisionistas” y quienes según el propio estudio “han demostrado con éxito que el Este del Asia no se ajusta totalmente al modelo neoclásico” (Banco Mundial, 1993, p. 9), pues, esos países implementaron una activa política industrial e intervenciones en el mercado financiero, lo cual no es del todo compatible con la visión neoclásica. A esto hay que sumar que muchas economías de la región implementaron un modelo de desarrollo con una alta intervención estatal para corregir los fallos de mercado a través de incentivos y subsidios para impulsar industrias que de otra manera no habrían prosperado.

A pesar de que el Banco Mundial (1993) reconoce el aporte de los “revisionistas” en el debate, con información irrefutable respecto del rol del Estado en el proceso de industrialización de los países del sudeste asiático, sostiene que los defensores de esta visión no han logrado identificar con precisión qué intervenciones “per se” generaron este acelerado crecimiento de la economía.

El estudio afirma que no todas las intervenciones gubernamentales tuvieron éxito, y califica de “fracasos” al impulso a la industria química en Corea del Sur; a la intención de eliminar las industrias intensivas en mano de obra en Singapur, elevando los salario; y, al impulso a las industrias pesadas en Malasia.

En esta línea, el Banco Mundial (1993) concluye que “ninguno de los dos puntos de vista explica plenamente el extraordinario crecimiento de Asia Oriental” (p.9). En concreto, el estudio identifica tres grandes grupos de política que fueron utilizados por los países: (i) aquellas enfocadas en los equilibrios macroeconómicos básicos; (ii) las intervenciones selectivas y (iii) el fortalecimiento institucional.

En el primer grupo se identifica la estabilidad macroeconómica, la inversión en capital humano, seguridad del sistema financiero, limitación de la distorsión de precios, apertura a la tecnología extranjera, entre otros. En el segundo, es decir, en las intervenciones selectivas, se describen el impulso a las exportaciones, represión financiera moderada (manteniendo bajas tasas de interés), dirección del crédito, y promoción industrial selectiva. En materia institucional, se destaca el aislamiento de la tecnocracia, para evitar presiones de grupos de poder y la alta cualificación del servicio público.

Estas elecciones de política influyen en los mercados, ya sean competitivos o no, y generan impactos en las funciones de acumulación (incremento del capital humano, de las tasas de ahorro y de inversión) de asignación (uso efectivo del capital humano en el mercado de trabajo y altos retornos de la inversión) y productividad (aumento en la productividad y un rápido cambio tecnológico).

Los resultados de estas intervenciones generaron impactos en el crecimiento sostenidos de las exportaciones, en la transformación agrícola y en el desarrollo industrial y, a su vez, mejoras sustanciales en los indicadores sociales y reducción de la pobreza.

En el balance final, el Banco Mundial (1993) otorga mayor relevancia a las políticas de estabilidad macroeconómicas y al fortalecimiento institucional que a las intervenciones selectivas. Al respecto se señala que encontraron “muy poca evidencia de que las políticas industriales hayan afectado la estructura sectorial de la industria o las tasas de variación de la productividad” (Banco Mundial, 1993, p.30). De hecho, concluyen que las políticas industriales de estos países evolucionaron sobre la base de ventajas comparativas y cambiantes dotaciones de factores, por lo que “no sorprende que la política industrial en Japón, Corea y Taiwán, China, produjera principalmente resultados conformes al mercado” (p.30).

Estas conclusiones del estudio del Banco Mundial intensificaron el debate sobre el rol de la intervención estatal en los logros de industrialización de los países del sudeste asiático.

Kosacoff & Ramos (1999) plantean el desacuerdo con estas conclusiones, en el sentido de que no es posible aislar las variables macroeconómicas básicas de sus fundamentos microeconómicos e institucionales.

En la misma línea, Lall, S (1992) señala que es un error centrarse en las condiciones del mercado, por un lado, y en las medidas de desarrollo de capacidades, por otro, para explicar el desarrollo industrial y económico de distintas economías. Para el autor, es “la interacción de todos estos factores, en entornos de países particulares, que determina, a nivel de empresa, qué tan bien aprenden las habilidades y dominan la información necesaria para hacer frente a las tecnologías” (p. 20).

Los resultados del desarrollo industrial deben evaluarse desde la complejidad de las actividades industriales, relacionadas con “la composición y sofisticación tecnológica de las exportaciones manufactureras, la extensión de la integración local y la profundización tecnológica local”

(Kosacoff B y Ramos A, 1999, p. 54), Para estos autores los países del este asiático orientaron sus intervenciones de política pública hacia la corrección de las fallas de mercado que fueron plenamente identificadas, y llegan a la conclusión de que los países que más avanzaron en materia de industrialización, como Japón y Corea de Sur, fueron los que aplicaron fuertes políticas de intervención selectiva.

Esta política industrial selectiva no se limitó a la entrega de subsidios y protección a las industrias, ya sea por aranceles, prohibición de importaciones, contingentes, reglamentaciones nacionales parcialmente aplicadas para frenar importaciones. La agenda industrial incluyó, de acuerdo con Chang (2011, p.85):

“(i) coordinación de inversiones complementarias (el llamado big push); (ii) coordinación de inversiones competidoras, a través de regulaciones de entrada ‘carteles de inversión’ y (en industrias en declive) cortes de capacidad negociados; (iii) políticas para garantizar economías de escala (por ejemplo, concesión de licencias condicionada a la escala de producción, énfasis en industrias nacientes que comienzan a exportar desde el principio, fusiones y adquisiciones mediadas por el estado); (iv) regulación de las importaciones de tecnología (por ejemplo, detección de tecnologías excesivamente obsoletas, límite de regalías por licencias tecnológicas); (v) regulación de la inversión extranjera directa (por ejemplo, restricciones de entrada y de propiedad, requisitos de contenido local, requisitos de transferencia de tecnología, requisitos de exportación); (vi) capacitación obligatoria para los trabajadores de empresas de un cierto tamaño(...); (vii) Actuación del Estado como capitalista de riesgo e incubando firmas de alta tecnología; (viii) promoción de exportaciones (por ejemplo, subvenciones a la exportación, garantías de préstamos a la exportación, ayuda de comercialización del agencia de comercio estatal); (ix) asignación gubernamental para el intercambio internacional, con la máxima prioridad hacia las

importaciones de bienes de capital (especialmente para las industrias de exportación) y con menor prioridad para la importación de bienes de consumo de lujo”.

1.2. América Latina y Asia, dos modelos de industrialización

El modelo de industrialización de América Latina de los años sesenta, basada en la Sustitución de Importaciones, ha sido ampliamente debatido por diversos autores, quienes han intentado explicar sus logros y fracasos, comparados con los denominados tigres asiáticos, que han alcanzado altos niveles de industrialización.

Amsdem, A.H y Hikino, T (1995) y Rodrik, D (2005) abordan los procesos de industrialización, en América Latina y en el sudeste asiático, desde una perspectiva histórica y reflexionan sobre el papel del Estado, la política pública y su coordinación con el sector privado, así como el rol de la empresa privada.

En estas dos regiones el desarrollo industrial se basó en la activa participación estatal. No obstante, una marcada diferencia se dio en el enfoque de las políticas públicas. Según Rodrik, D. (2005) en los países del este asiático, los gobernantes actúan con un enfoque productivista que se caracteriza por “ocuparse en primer lugar - y antes de cualquier otra cuestión- de la salud de los productores reales” (p.10). En América Latina, en cambio, el ajuste de finales de los ochenta auspició la liberalización del mercado, la nula intervención estatal y la ausencia de política industrial.

Aunque las dos regiones impulsaron sectores con incentivos fiscales y financieros, el enfoque fue distinto. Los asiáticos entregaron beneficios a las empresas con estrictos requisitos de desempeño, principalmente con metas de exportación. En América Latina los incentivos no tuvieron exigencias de ese tipo, por el contrario, éstos se enfocaron en captar el mercado interno, lo que permitió que se instalen algunas industrias con baja productividad.

De acuerdo con Amsdem, A.H y Hikino, T (1995), en algunos países del este asiático, las empresas adoptaron estrategia de integración vertical para mejorar la competitividad en la cadena

de suministros, lo que permitió que éstas se constituyan en grandes conglomerados con diversificación productiva en áreas completamente distintas. Este tipo de organización empresarial es difícil encontrarlas en América Latina.

Los resultados de ambos procesos han sido dispares. Mientras los países del Sudeste Asiático lograron resolver los problemas estructurales de la competitividad y superar las barreras del mercado interno, a través de proyectos industriales exitosos de exportación, los países de América Latina, en general, se concentraron en sus minúsculos mercados internos o subregionales, sin que logran concretar programas de mejora de la competitividad industrial que permitan la conquista de mercados externos.

Entregar protección a las industrias, a través de la ampliación del mercado interno, resulta ser una estrategia que por sí sola no permite el cambio en la estructura económica, capaz de generar competitividad en el largo plazo.

Para que las industrias puedan competir en el mercado internacional, es preciso mejorar la productividad incorporando rubros con mayor contenido tecnológico e infraestructura adecuada. Fajnzylber (1992) señala que resulta impostergable que América Latina avance hacia una transformación productiva que le permita mejorar su productividad y que incorpore progreso técnico para sustentar la competitividad internacional. El autor considera trascendente el establecimiento de acuerdos estratégicos de cooperación entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores que permitan la permanencia de las políticas económicas.

1.3. El modelo institucional y las políticas de industrialización en Ecuador

El modelo ecuatoriano de mediados del siglo pasado también ha sido abordado y ampliamente debatido. A inicios de los años noventa el Ecuador abandonó sus programas de política industrial para ceder paso al libre mercado, bajo la argumentación de que el modelo de crecimiento hacia adentro había generado un tejido industrial poco competitivo y que era momento de que las

industrias se esfuercen por alcanzar niveles de competitividad que les permita hacer frente a la globalización.

Como lo advierte Andrade, P (2015) “en los años del abandono de la industrialización, y con independencia de su orientación política, los ecuatorianos comunes, los políticos y los académicos –especialmente los economistas- llegaron a un consenso que sigue siendo de alguna manera sentido común. Los problemas que vivía la sociedad ecuatoriana de las dos últimas décadas del siglo anterior habían sido consecuencia del desarrollo basado en la (Industrialización por Substitución de Importaciones (ISI)” (p.7).

Sin embargo, luego de la implementación de las políticas del consenso de Washington sobrevino una de las peores crisis económicas y financieras que el Ecuador recuerde. Y frente al fracaso de estas políticas surgió nuevamente el debate sobre el rol del Estado en la economía y su capacidad para generar políticas que permitan corregir los fallos del mercado y orienten a las empresas a crecer y a mejorar su competitividad.

El Gobierno del presidente Rafael Correa, que se inauguró en enero del 2007, planteó un nuevo modelo de desarrollo, basado en un rol activo y fuerte del Estado. En su plan de Gobierno retomó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

El pensamiento del presidente Correa se expresa en su libro “Ecuador: de Banana Republic a la no República (2009)” cuando afirma que la competitividad de las empresas no solo depende de la eficiencia con la que éstas trabajen, sino de factores estructurales relativos a la escala de producción, para lo cual es necesario que el Estado intervenga con estrategias de fomento al sector productivo a través de la integración regional, protección arancelaria y la compra pública.

El plan de Sustitución de Importaciones planteado por el Gobierno se diferenciaba del modelo de los años sesenta, en que éste buscaba que las industrias alcancen un nivel de competitividad que les permita acceder a los mercados internacionales. Para ello, era necesaria la articulación de varias políticas públicas que se orienten a este objetivo: generar una mano de obra altamente

calificada; desarrollar un ecosistema de innovación que permita que las empresas ecuatorianas escalen con nuevos productos o procesos eficientes; desarrollar infraestructura productiva que mejore la competitividad sistémica, entre otros.

Andrade, P (2015) analiza el modelo institucional de los Gobiernos de la Revolución Ciudadana, desde 2009 hasta el 2014, para la implementación del modelo de sustitución de importaciones, poniendo foco en la institucionalidad y en el fallo de coordinación de las políticas públicas, en tanto no se llegó a generar una agencia coordinadora central o “agencia nodal” y que, por el contrario, las instituciones encargadas de la coordinación fueron perdiendo fuerza por la incursión de nuevas agencias que tenían un rol de coordinación de sus agendas sectoriales.

Este autor es, quizás, el que mayores aportes entrega en la línea de discusión del modelo de Industrialización por Substitución de Importaciones del Gobierno de Rafael Correa, desde una perspectiva institucional. Analiza a profundidad el rol de las agencias de coordinación; y, atribuye a su constante confrontación y a la ausencia de una agencia nodal, el principal factor para la fragmentación del Estado.

Sin embargo, el enfoque que plantea Andrade (2015) se centra en las diferencias ideológicas de las distintas agencias. En suma, se trata de una disputa entre quienes profesaban el socialismo del Siglo XXI y quienes planteaban políticas más pragmáticas de desarrollo industrial a través de la Substitución de Importaciones.

El autor no avanza en el análisis de las contradicciones entre las distintas agendas sectoriales, principalmente entre la agenda productiva, que planteaba la transformación de la matriz productiva, con las agendas de política económica, de ciencia y tecnología, de Talento Humano, entre otras.

Si bien las enuncia, no aproxima casos concretos que den cuenta de la existencia de tales contradicciones y sus impactos en la consecución de los objetivos de industrialización. De igual

forma, no hace un análisis de las supremacías de las políticas públicas, es decir, frente a esas visiones políticas distintas, qué política pública era la variable de ajuste de la otra.

El autor plantea que la disputa entre las agencias correspondía a una lucha ideológica que se originaba por la visión de sus autoridades; sin embargo, no profundiza hacia lo esencial de la cuestión, es decir, sobre las contradicciones entre los objetivos de cada agenda sectorial, que debía zanjarse a nivel político. Lo que obligaba a que un objetivo de política pública se superponga al otro, sin encontrar el óptimo.

1.4. La coordinación institucional y de las políticas públicas

Acuña (2019) plantea el debate de la coordinación de las políticas públicas como una cuestión relevante para la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, así como para garantizar la integralidad de las políticas públicas. Sin embargo, pone en duda su eficacia cuando la coordinación se realiza únicamente a través de los denominados “consejos de ministros” o “gabinetes sectoriales”. En dichos gabinetes se avanza muy poco, en materia de coordinación, por la dificultad de sostener una institucionalidad que garantice la presencia de funcionarios empoderados para tomar decisiones, convirtiendo a este proceso en una mera “formalidad en la que se diluye la posibilidad de coordinar para contar con integralidad de miradas y del accionar público” (Acuña, 2019, p.4).

Para el autor, los resultados de los denominados “Consejos Económicos – Sociales (CES)”, como instancias de coordinación intersectorial, no puede centrarse únicamente en la sola existencia de estos espacios institucionales, pues estos han demostrado ser muy eficaces para unos aspectos y poco eficaces para otros, de hecho, afirma que, en base a la experiencia histórica comparada “los CES han funcionado con bastante eficacia coordinando el accionar de diversos autores en la reducción de la pobreza y el desempleo; menos eficacia para controlar la inflación; y casi nula eficacia para asegurar inversiones y crecimiento” (Acuña, 2019, p.5).

Estos resultados dispares se presentan porque la coordinación interinstitucional es multidimensional, va más allá de la conformación de espacios de diálogo y busca integrar las distintas visiones de los actores del gobierno en un visión conjunta, con una perspectiva de largo plazo (Repetto F y Fernández J, 2012); o, como señala Granier, L (1999) la coordinación debe hacerse con sentido estratégico, “para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales” (p 15).

Un análisis relevante sobre esta discusión es el planteado por Lerda, Acquatella y Gomez (2005) en su ensayo “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”. Su análisis es pertinente, aunque abarca otro ámbito de las políticas públicas. Para los autores el rol de la coordinación es la de “garantizar, desde un comienzo, la compatibilidad y coherencia tanto entre las nuevas políticas que van surgiendo —en los diferentes sectores y niveles de gobierno— como con el conjunto de: i) las políticas públicas en vigencia; y ii) las directrices, objetivos estratégicos y restricciones generales establecidos por el gobierno central” (Lerda et al, 2005:69).

En este estudio, los autores concluyen que en América Latina existe un desequilibrio entre las aspiraciones y realidades en materia de desarrollo ambiental. Las razones: (i) débil institucionalidad, (ii) fragilidad en el apoyo político para los objetivos de las políticas ambientales y (iii) fallas de coordinación en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas, donde subyacen otros problemas como la priorización de las políticas; nivel de influencia de los niveles de gobierno encargados de la política; y, la definición de la temporalidad de la política.

Por su parte, Barzelay (2002) hace una aproximación a la Nueva Gestión Pública, para que ésta sea más eficiente. Este autor analiza la importancia del diálogo y el debate sobre el manejo de las operaciones del gobierno, de las políticas públicas, de la dirección y del liderazgo del ejecutivo.

Aunque el autor no lo menciona explícitamente, la eficiencia en la gestión pública pasa por el rol de la coordinación entre los distintos actores.

En esta línea, Andrade (s/f) explora el rol de las instituciones burocráticas y del sector privado en el proceso de construcción de la política de sustitución de importaciones en Ecuador, a partir de la primera presidencia de Rafael Correa, en el 2007.

Para el autor, uno de los principales problemas que tuvo la estrategia fue precisamente la falta de profundidad en la construcción de capacidades institucionales, que evite las fallas de coordinación entre las empresas, y de éstas con el Estado, para evitar que los incentivos, a manera de subsidios y protección, se dirijan a actividades poco competitivas e ineficientes (Andrade, s/f).

El proceso de industrialización requiere de la articulación de políticas que permitan la absorción de tecnología y el desarrollo de un capital humano que fuera generar grandes saltos de productividad. Para ello, según Andrade (s/f) “el Estado debe reinventarse a sí mismo, aumentar su autoridad sobre los agentes económicos –y la sociedad en general-, pero sobre todo desarrollar una agencia coordinadora capaz de “pilotear” el conjunto de la estrategia, monitoreando el curso del desarrollo de las nuevas industrias, e imponiendo su autoridad sobre otras agencias estatales y los actores del sector privado” (p.28).

En esta línea, la estrategia de sustitución de importaciones requiere de complementos al rol regulador del Estado, que permita el establecimiento de vasos comunicantes entre el sector público y el privado, pero, sobre todo, entre las propias agencias estatales, que son las que generan la infraestructura necesaria para favorecer las inversiones: crédito productivo, acceso a mercados internacionales, innovación tecnológica, así como un ambiente favorable a la inversión privada.

El autor describe el marco institucional que gobernó la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en el Ecuador, otorgándole al Ministerio Coordinador de la

Producción (MCPEC) un rol preponderante en materia de coordinación, sin embargo, argumenta que esta institución compartía competencias con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), que tenía una autoridad superior por ser el ente rector de la planificación a nivel nacional. Frente a ello, señala que la institucionalidad se enfrentaba a “un escenario clásico de lucha entre agencias que, de hecho, ha desembocado en una relativa debilidad del MCPEC para actuar como agencia nodal. Este resultado explica en gran medida la forma en que ha sido administrada hasta el momento la inversión pública, y las llamativas desconexiones que existen entre los planes de la SENPLADES, los del MCPEC y entre éste y el Ministerio Coordinador de la Política Económica” (Andrade (s/f), p. 30). Con ello, concluye que la lucha entre las agencias gubernamentales tiende, en el largo plazo, a fragmentar el Estado y, en el corto plazo, a menguar la capacidad de crear una burocracia eficiente.

1.5. El sector privado, como actor del proceso de industrialización

El rol del sector privado es relevante al momento de evaluar los resultados de la estrategia de sustitución de importaciones, pues, es éste el que recibe los incentivos del gobierno y el que vuelve tangible los resultados, en materia de inversión, generación de empleo, exportaciones e innovación. Para Andrade (s/f) una estrategia de sustitución de importaciones, donde el Estado busca imponer al empresario las condiciones para sus inversiones, genera conflictos al interior del propio sector productivo privado. Según el autor, “en el Ecuador contemporáneo, este factor se muestra mediante un llamativo silencio” (Andrade, s/f, p. 24), conclusión a la que llega, al advertir que cuando el gobierno ecuatoriano implementó el Código Orgánico de la Producción muy pocas voces levantaron la mano para hacer críticas al modelo de intervención estatal, con excepción de las cámaras de comercio que podían verse afectadas por las restricciones a las importaciones. Las críticas que surgieron del sector empresarial se centraron básicamente en la obligación de pagar un “salario digno” que lo consideraban excesivo; no obstante, “una vez superado este impasse, y sin prácticamente oposición parlamentaria –incluso de los

representantes tradicionalmente más vinculados al sector privado- el Código fue aprobado” (Andrade s/f, p. 29).

Si bien este autor abarca la problemática, no identifica de manera concreta estos fallos de coordinación, tanto en las agencias gubernamentales, como en las organizaciones gremiales del sector privado.

1.6. Los resultados del proceso de industrialización en Ecuador

Varios estudios han abarcado los procesos de la industrialización por Sustitución de Importaciones desde una perspectiva menos teórica, y más enfocada en los resultados.

Dueñas (2017) muestra los resultados alcanzados en materia de industrialización en el Ecuador, para lo cual hace un recorrido sobre las políticas de sustitución de importaciones del Ecuador desde la mitad del siglo XX. Concluye que resultados de las políticas de sustitución de importaciones de los últimos años son similares a los obtenidos el siglo pasado, porque las condiciones estructurales de la economía son prácticamente las mismas. Sin embargo, la investigación no abarca el rol de las políticas públicas y su articulación en los resultados alcanzados.

El trabajo más importante es, quizás, el de Acosta, A y Cajas, J (2018), que explora los resultados del gobierno de Rafael Correa, a la luz de las metas planteadas en el plan nacional del Buen Vivir.

Si bien el trabajo de los autores abarca distintos ámbitos de la economía, nos vamos a referir exclusivamente a sus conclusiones en materia de la transformación productiva y de la sustitución de importaciones.

El gobierno de Rafael Correa privilegió la inversión pública, gracias a los ingresos extraordinarios que obtuvo por el incremento en los precios del petróleo, e intervino en las decisiones de los agentes privados, a través de regulaciones que orientaban su comportamiento, ya sea en materia de inversiones o de consumo. Sin embargo, para Acosta A, y Cajas, J (2018) esta política no

contribuyó a la transformación productiva del Ecuador, de hecho, concluyen que durante su período de gobierno se generó “una desindustrialización relativa; una reprimarización de las exportaciones (incluso de las no petroleras); dependencia intacta en la importación de productos primarios (desde insumos hasta alimentos) (...)” (p. 17).

Su argumento central es que la matriz productiva se mantuvo intacta, es decir, que ninguna de sus intervenciones de política surtió el efecto deseado, al menos en los grandes números. Esto se explica, en parte, por un conjunto de indefiniciones e imposibilidades sectoriales generadas desde el propio Estado, destacando al menos dos etapas en el direccionamiento de los objetivos de la transformación productiva. La primera se dio con la definición de los sectores priorizados y de sustitución de importaciones que fueron incorporados en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) y que luego fueron incorporados en el Plan del Buen Vivir; y, la segunda, la apuesta a las grandes industrias estratégicas (petroquímica siderúrgica, metalurgia, celulosa y astilleros).

Si bien los autores no hacen una revisión profunda sobre el comportamiento de cada uno de los sectores priorizados, la evidencia muestra que, entre el 2007 y el 2016, la participación de la industria manufacturera en el PIB se redujo en alrededor de los 1,5 puntos porcentuales, al pasar del 14% al 12,5%, cuando la meta trazada por el gobierno era la de alcanzar un 14,5%².

En lo relativo a las grandes inversiones en los sectores estratégicos, queda claro que ninguna de esas iniciativas pudo implementarse, en gran parte por la alta inversión y los altos requerimientos energéticos que éstas demandaban. La idea de la creación de industrias industrializantes se quedó el papel, lo que llevó a Villavicencio (2016) a calificar al cambio de la matriz productiva como “la mayor estafa política de la historia”, criterio que es compartido por Acosta & Cajas

² Estos resultados corresponden a la participación del valor agregado de la industria manufacturera, incluida la refinación de petróleo, en valores constantes.

(2018), quienes buscan argumentar con evidencia estadística, que “la matriz productiva existente se ha mantenido prácticamente intacta” (p. 101).

Para demostrar su afirmación, los autores pasan revista a trece metas del Plan del Buen Vivir (Senplades, 2013) relacionados con la transformación productiva: (i) aumentar la participación de la manufactura al 14,5% del PIB real; (ii) incrementar el peso de las exportaciones de productos con intensidad tecnológica alta, media, baja y basados en recursos naturales (productos no primarios) al 50% de las exportaciones no petroleras; (iii) aumentar a 64% los ingresos por turismo sobre exportaciones de servicios totales; (iv) reducir las importaciones no petroleras de bienes primarios y basados en recursos naturales en un 40,5% (en términos reales) respecto a 2012; (v) revertir la tendencia en la participación de importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos, y alcanzar el 5%; (vi) reducir el déficit de la balanza comercial no petrolera a 6.109 millones de dólares; (vii) alcanzar una tasa de “empleo adecuado” o “pleno empleo” de 55% con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA); (viii) alcanzar 49,4% de participación de mano de obra capacitada en la ocupación plena para el sector industrial; (ix) mejorar la “productividad laboral” a 5,5 dólares por hora trabajada; (x) reducir a 12 días el tiempo necesario para iniciar un negocio; (xi) disminuir la concentración de superficie regada a 60 veces entre deciles 1-3 y 8-10; (xii) reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en 33% respecto a 2012; y, (xiii) alcanzar el 90% de generación hidroeléctrica respecto al total.

Luego de revisar las metas propuestas y los resultados observados, concluyen que diez de las trece metas no se cumplieron, dejando como excepción al turismo, a la generación eléctrica y a la reducción del déficit de la balanza comercial no petrolera.

Sobre este último indicador, los autores reflexionan sobre las verdaderas causas de este aparente éxito. Si bien el déficit comercial no petrolero alcanzó, en el 2016, los 1.716 millones de dólares, cuando la cifra esperada era 6.109 millones de dólares, el resultado debe analizarse en un

contexto más amplio, pues éste no puede ser atribuido exclusivamente a las políticas implementadas por el gobierno, sino que, “parece más el resultado de la contracción generalizada, antes que de una verdadera transformación productiva (peor aún sustitución de importaciones). En resumen, la meta se cumplió, pero más como un efecto secundario de la propia crisis” (Acosta, A y Cajas, J, 2018, p. 106).

Este trabajo aborda los resultados de las metas planteadas en el Plan del Buen Vivir desde una perspectiva macro, lo cual, si bien permite visualizar el mínimo (o nulo) impacto de la política pública en materia de transformación productiva y de sustitución de importaciones, no profundiza a nivel micro, para entender si hubo o no subsectores que resultaron ganadores en el corto y en el mediano plazo, lo cual permitiría concluir respecto de una política selectiva con impactos mínimos, focalizados en ciertas ramas de la actividad industrial, sostenibles o no en el tiempo.

1.7. Aportes de la investigación

Existen varios estudios que se han realizado en torno al proceso de industrialización en América Latina. Muchos autores abarcan el período de la mitad del siglo pasado y concluyen que el modelo no permitió crear las capacidades adecuadas para desarrollar una industria competitiva. Hay, sin embargo, experiencias exitosas.

Otros autores, analizan un período más reciente de industrialización desde diversos enfoques. Unos enfatizan en los resultados alcanzados y se basan en el análisis de las cifras duras. Otros, como Andrade (2015) explora el proceso de sustitución de importaciones desde una perspectiva institucional y de la gestión pública, destacando los fallos de coordinación de las políticas públicas; sin embargo, su análisis no abarca las contradicciones de los objetivos de las agendas sectoriales y la supremacía de las políticas públicas, más allá de la visión política de sus protagonistas.

En esta investigación de tesis se abordarán los resultados alcanzados por las distintas industrias en el período de análisis, pero no será el enfoque central, pues lo que se busca es encontrar las

causas de esos resultados desde la perspectiva de la gestión pública, el rol del sector privado y la coordinación de las políticas públicas.

Un tema central es el análisis de las políticas concretas de sustitución de importaciones que llevó adelante el gobierno ecuatoriano a partir del año 2013, sobre las cuales no se evidencian estudios que vinculen los resultados de dichas políticas con el marco conceptual que plantea el proyecto de investigación.

No obstante, sí se han realizado estimaciones de los impactos de determinadas medidas adoptadas por el Gobierno, como es el caso de la Salvaguardia de Balanza de Pagos que se implementó en el año 2015, aunque esa medida no fue la única. El Gobierno implementó una compleja estrategia de regulación pública tendiente a restringir las importaciones. Al proceso se lo denominó como la “Agenda Regulatoria” que buscaba “Diseñar y proponer instrumentos técnicos y normativos para la definición e implementación de la Agenda Regulatoria para la Transformación de la Matriz Productiva, prevista en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en un tiempo máximo de 14 trimestres” (Senplades 2014:11).

Esta estrategia se implementó a través de varios instrumentos, y no existe un trabajo académico que lo haya analizado desde la perspectiva mencionada en el proyecto de investigación de tesis.

Esta investigación se centra en tres instrumentos de la agenda regulatoria: (i) los cupos de importaciones, (ii) el establecimiento de normas técnicas de calidad para restringir importaciones y (iii) Salvaguardia de Balanza de Pagos. El primer instrumento se utilizó en el sector de vehículos y en el de teléfonos celulares. El segundo instrumento fue más amplio y abarcó principalmente a productos industriales. El tercero, fue un instrumento más general y abarcó a la mayor parte del universo arancelario del Ecuador.

2. Marco teórico

2.1. El mercado y la política industrial

Uno de los debates más importantes de las últimas décadas se ha centrado en el rol del mercado y de la política industrial en el desarrollo de las economías. Los defensores del libre mercado sostienen que la “mano invisible” asigna los recursos de manera eficiente, generando resultados óptimos, que se traducen en el nacimiento, sostenimiento y crecimiento de las actividades económicas más eficientes. Por su parte, los proponentes de la política industrial afirman que el desempeño de las actividades económicas depende de las ventajas comparativas “creadas” por la intervención gubernamental (Kosacoff B y Ramos A, 1999).

Aunque las visiones parecen distantes, en realidad sí es posible acercar posiciones conceptuales que permitan, por un lado, legitimar la importancia del mercado, como el mejor asignador de recursos posible, cuando existe competencia perfecta; y, por otro, reconocer la existencia de “fallos de mercado” que requieren de la intervención gubernamental, ya sea funcionales o selectivas.

Basado en sus trabajos anteriores, Lall (2004) propone una reflexión teórica sobre el papel del estado en la política industrial e identifica tres visiones: (i) la neoclásica, (ii) la facilitadora del mercado o *market friendly*, (iii) y la estructuralista.

2.1.1 La visión neoclásica

Los defensores de la no intervención estatal sugieren que todos los mercados son perfectos y que cualquier intervención gubernamental distorsiona la asignación de recursos, por lo que, el óptimo se obtiene a partir de mercados libres, que conducen a la maximización del crecimiento (Kosacoff & Ramos, 1999).

En tal sentido, para los economistas neoclásicos, en su versión más dura, desconocen la existencia de fallos de mercado, por lo que el rol del Estado se reduce a mantener los equilibrios

macroeconómicos, a proveer bienes públicos básicos y a implementar una regulación eficiente que permita que los mercados funcionen libremente.

2.1.2 Visión facilitadora de mercado o *market friendly*

Una versión más moderada de visión neoclásica acepta la existencia de fallos de mercado, los cuales justifican cierta intervención estatal, pero siempre que ésta se de carácter funcional y no selectiva. Para Lall (2004), no hay razón para hacer esta distinción, pues de lo que se trata es, precisamente, resolver estos fallos de mercado. No obstante, señala que para los defensores de esta visión “es imposible que los gobiernos organicen intervenciones selectivas eficaces” (p.10).

En la misma línea, (Kosacoff B y Ramos A, 1999) resume los argumentos de los defensores de esta visión en el hecho de que las fallas de mercado que requieren de una intervención selectiva no son determinantes para el desarrollo industrial o porque éstas son inherentemente costosas que las propias fallas que se quieren solucionar. Por lo tanto, esta visión acepta la intervención gubernamental no selectiva, es decir funcional, para corregir fallas de mercado en la coordinación de las decisiones de inversión producidas por “ausencia de mercados de información, deficiencias del mercado de capitales, economías de escala, inversiones interdependientes en actividades verticalmente relacionadas, externalidades en la creación y aprendizaje de habilidades y eslabonamientos múltiples” (p.46).

Para Lall (2004) las intervenciones funcionales se traducen a aquellas de carácter transversal, como la inversión en la educación, salud y la infraestructura, por lo que, los neoclásicos, incluso los más moderados, no aceptan la intervención gubernamental para elegir sectores ganadores y apostar a su desarrollo.

2.1.3 Visión estructuralista

Uno de los defensores de esta visión es Sanjaya Lall, quien señala que, si bien las políticas enfocadas en el libre mercado promueven la competencia y la especialización por ventajas

comparativas, no es menos cierto que el mercado puede presentar fallas, que requieren cierto tipo de intervención, por ejemplo, para favorecer a ciertas industrias nacientes, o para apoyar a determinados sectores que requieren desarrollar ciertas capacidades o, incluso, para promover industrias estratégicas (Lall, S, 1992).

En la misma línea, Chang (2011) señala que la política industrial no solo se refiere a la implementación de medidas que afectan a la industria en general, sino a un tipo muy particular de políticas que afectan a determinadas industrias. El autor lo denomina “política industrial selectiva o focalización, es decir, una política que deliberadamente favorece a determinadas industrias sobre otras, en contra de las señales del mercado, generalmente (pero no necesariamente) para mejorar la eficiencia y promover el crecimiento de la productividad” (p.84)

En tal sentido, las fallas de mercado requieren tanto de intervenciones funcionales como selectivas, siendo estas últimas deseables ya que las fallas de mercado tienen distinta intensidad e inciden de manera diferente en las distintas industrias. Kosacoff & Ramos (1999) sostiene que la diferencia entre las intervenciones funcionales y selectivas constituyen un falso dilema pues, cualquier intervención que corrige un fallo de mercado, favorece al mejor funcionamiento del mercado.

Esta visión acepta que no todas las fallas de mercado requieren intervención, sin embargo, cuando las soluciones no surgen de manera espontánea o requieren estímulos para aparecer, entonces, se hace necesaria la acción de una política industrial activa.

Las intervenciones selectivas requieren, sin embargo, una institucionalidad sólida, el acceso y el adecuado manejo de la información, así como una fuerte disciplina gubernamental, para evitar la captura de rentas por parte de los beneficiarios y el surgimiento de grupos de presión (Kosacoff B y Ramos A, 1999).

Por lo tanto, si bien una adecuada intervención selectiva puede determinar el éxito y el desarrollo de la industria, una mala formulación y aplicación de la política puede resultar muy costosa.

Para el desarrollo de ese trabajo, se adopta la visión estructuralista, sin perder de vista la importancia de la articulación de las políticas orientadas a los equilibrios macroeconómicos y aquellas que se enfocan en intervenciones funcionales o selectivas.

Como señala Capdeville (2012), las dos políticas son fundamentales para alcanzar el desarrollo económico y requieren de una articulación virtuosa, Esto quiere decir que la industrialización no solo requiere de estabilidad macroeconómica sino de una intervención activa de políticas públicas focalizadas en resolver los fallos de mercado e incidir deliberadamente para impulsar ciertas industrias; así mismo, estas políticas focalizadas no tendrán ningún efecto si no se ha alcanzado la estabilidad en los indicadores macroeconómicos.

Para el autor, no es posible autonomizar la política macroeconómica del resto de las políticas públicas, particularmente de aquellas que se orientan al fomento productivo, y “tampoco es posible subordinar la política pública a la búsqueda de estabilidad macroeconómica, cuando por el contrario el objetivo fundamental de la política económica debe ser el desarrollo y el bienestar con pleno empleo y equidad” (Capdeville, 2012, p.14).

2.2. Las fallas de mercado y la intervención gubernamental

El uso eficiente de los recursos en una determinada industria debe medirse desde su costo de oportunidad. Grossman (1990) plantea que para valorar la intervención de la política pública en una determinada industria se requiere un análisis de “excedentes”: (i) el del productor, (ii) el del consumidor, y (iii) el del gobierno.

El excedente del productor mide “el exceso del valor de la producción de una industria sobre el costo de oportunidad de los recursos que son utilizado en producción” (Grossman, 1990, p.90). Este excedente puede traducirse de varias formas, como los rendimientos del capital superiores a la tasa nominal o mayor generación de empleo que en otras industrias o sectores.

El excedente del consumidor, por su parte, constituye el exceso de “disfrute” que obtiene el consumidor por la compra de un determinado bien o servicio, sobre el costo del tal adquisición.

Por lo tanto, dice Grossman (1992), es necesario determinar cuál es monto máximo que los consumidores están dispuestos a pagar por cada unidad adquirida, en cuyo caso “si el consumidor puede comprar la unidad en el mercado por menos de este monto máximo, la diferencia se imputa al excedente total de la industria” (p.90).

Finalmente, el excedente del gobierno es el exceso de ingresos que le retorna al Estado, descotando los subsidios que éste entrega a determinadas industrias o sectores. Para Grossman (1992) es muy importante medir este efecto, pues el costo de los subsidios que paga el Estado es financiado, de una u otra forma por los ciudadanos, a manera de impuestos o contribuciones.

Como ya se mencionó anteriormente, para el pensamiento neoclásico toda intervención gubernamental distorsiona el mercado, por lo que no se generan tales excedentes, al contrario, produce altos costos de oportunidad para el productor, el consumidor y el Estado.

No obstante, Grossman (1992) identifica un conjunto de determinantes de fallas de mercado, que justifican intervenciones de política pública, y que son resumidas por Kosacoff B y Ramos A, 1999):

1. **Economías de escala estáticas.** En los mercados se pueden generar grandes costos fijos de entrada y la presencia de pocas firmas capaces de entrar a escalas de producción que dejen beneficios. Para ello, se puede evaluar subsidios a la entrada “si el excedente de los consumidores es mayor que las pérdidas operativas privadas subsidio a la entrada si el excedente de los consumidores es mayor que las pérdidas operativas privadas y si el efecto es negativo por la caída de la ganancia de las firmas ya existentes” (Kosacoff B y Ramos A, 1999, p. 40).
2. **El costo de aprender haciendo, dentro de la firma.** Los costos de producción son altos al inicio, aunque se reducen en la medida en que la nueva actividad acumula experiencia. En este caso, es posible generar un subsidio de entrada durante la fase de aprendizaje si

el excedente del consumidor es mayor que las pérdidas operativas privadas originadas por dicha entrada.

3. **Promoción de entrada estratégica.** Es posible que, en algunos casos, el tamaño del mercado mundial soporte solo una firma en la actividad, por lo que, en ausencia de políticas gubernamentales locales, la empresa extranjera podría entrar en el mercado y asumir una posición monopólica. Frente a ello, Grossman (1992) plantea que se puede establecer una política disuasiva a la entrada de la firma extranjera, a través de una política firme y creíble de apoyo a las empresas locales, a través de subsidios de entrada. En este caso, según el autor, se genera un beneficio a la empresa local, en detrimento de la firma extranjera, dejando neutra la posición del consumidor, toda vez que éste asume más o menos el mismo valor de la ineficiencia de la nueva empresa local, como el de la posición monopólica de la firma extranjera.
4. **Investigación y desarrollo.** La creación de conocimiento tiene un costo elevado, por lo que requiere de altas inversiones. Lo deseable es la creación del conocimiento como un bien público y los agentes económicos solo enfrentarán esos costos si pueden internalizar esos beneficios, En este tema hay varios tipos de intervención que pueden ser aplicadas como los subsidios a los costos privados de investigación y desarrollo; incentivos para la formación de alianzas estratégicas para la generación de investigación y desarrollo; o, una amplia política de protección de derechos de autor.
5. **El costo de aprender haciendo, por fuera de la firma.** Las ganancias de productividad que se derivan de la experiencia pueden acumularse en empresas que no son las que realizan el proceso de manufactura. Grossman explica que “cuando los costos marginales de producción son superiores a los costos marginales sociales, porque otras empresas se benefician de la producción de una empresa determinada, entonces el subsidio a la producción es una política para elegir” (p.109). Con ello se busca únicamente compensar el costo de una externalidad, sin un efecto negativo en el bienestar. De igual forma, señala

que es posible establecer políticas comerciales que favorecen el aprendizaje, aunque reconoce que éstas también pueden generar efectos negativos en el volumen del comercio.

6. **Inversión en capital humano.** Existen externalidades en la inversión en capital humano, ya que las firmas hacen inversiones por debajo del óptimo, toda vez que existe la posibilidad de que los trabajadores que han sido capacitados puedan movilizarse a otras firmas. En este sentido, Grossman (1992) plantea que se puede requerir la intervención gubernamental a través de subsidios o incentivos a la inversión en capital humano.
7. **Fallas de coordinación en la cadena productiva.** Hay actividades que requieren de una gran escala para ser eficientes. Es posible que una empresa no esté dispuesta a asumir los altos costos fijos de entrada por temor a no encontrar un comprador a esa escala y, así mismo, un potencial productor, que utiliza el bien anterior no estaría dispuesto a invertir por temor a no contar con un proveedor que le suministre el bien a un precio competitivo. Esta falla de coordinación de mercado hace que ninguna de las dos empresas esté dispuesta a hacerse cargo de los costos fijos, aunque si lo hicieran juntas, las dos se beneficiarían.
8. **Divergencia de los costos social y privado en los fondos del mercado de capital.** Es posible que exista un alto costo de oportunidad social de los fondos financieros y las tasas de interés que el mercado define para los créditos, lo que puede ser consecuencia de la incapacidad de evaluación de las instituciones prestamistas, a la aversión irracional al riesgo, o a la sobre estimación de los riesgos de las nuevas actividades económicas. Frente a ello, puede ser deseable una intervención a través de subsidios a las tasas de interés, si las de mercado son inadecuadas. Este tipo de subsidios deberían estar disponibles para todos los inversores de todos los sectores, salvo en aquellos casos en que el mercado discrimina a ciertas actividades específicas.

9. **Asimetrías de información en el mercado de capitales.** Las empresas del sector productivo, que se son receptoras de crédito del sistema financiero, tienen un mayor conocimiento sobre los riesgos y la naturaleza de su actividad, que la institución financiera que realiza el préstamo. Esta asimetría de información genera ciertos problemas en el mercado, toda vez que los Estados generalmente protegen a las firmas bajo el estatuto de responsabilidad limitada, lo que hace que el repago no sea siempre efectivo en todas las circunstancias. Una forma de enfrentar este fallo de mercado es a través de “subvenciones selectivas a las tasas de interés, solo en aquellos casos en que el mecanismo del mercado selecciones sistemáticamente a emprendedores o potenciales entrantes que, desde el punto de vista social, son menos atractivos. (Grossman, 1992, p.114).
10. **Reputación de la calidad, como barrera de entrada.** Existe una información imperfecta entre los consumidores sobre los atributos de calidad de los productos, lo que se agudiza cuando ingresa un nuevo actor en el mercado, por falta de una reputación histórica de calidad. Para ello, es importante que existan incentivos específicos para que las empresas produzcan bienes de buena calidad, a través del cumplimiento de estándares mínimos, que sean ampliamente aceptados.

Por su parte Sanjay Lall define un conjunto de incentivos tendientes a solucionar los fallos de mercado que inciden el desarrollo industrial y tecnológico. Kosacoff B y Ramos A (1999) lo resume de la siguiente manera:

1. **Competencia externa.** La exposición completa a la competencia externa genera una insuficiente inversión en desarrollo industrial y tecnológico debido a varios factores como: externalidades, incertidumbre en el aprendizaje, complementariedades de inversión, asimetrías de información, entre otros. Para ello, se requiere una protección a la industria naciente, muy selectiva, vigilada y temporal, a través de salvaguardias, integradas con el

desarrollo institucional. De igual forma, es importante liberar el mercado en etapas considerando el costo del aprendizaje.

- 2. Competencia interna.** Existe poder mercado, complementariedades y necesidad de economías de escala. Es necesario asegurar la competencia, regular los monopolios y, así mismo, incentivar la creación de grandes firmas que puedan tener la escala suficiente para captar las inversiones en desarrollo tecnológico e industrial.
- 3. Habilidades técnicas:** El sistema de educación formal presenta asimetrías de información, que no permiten un control adecuado de la calidad y el contenido curricular; de igual forma, las inversiones de las empresas en capacitación presentan externalidades, como la inapropiabilidad. Se requiere apoyo gubernamental en la educación escolar, evaluación de los contenidos curriculares y “la selectividad en la creación de habilidades en el nivel superior, insertadas en la estrategia industrial” (Kosacoff B y Ramos A, 1999, p.49). De igual forma, es importante generar un sistema de incentivos para generar una mayor inversión empresarial en capacitación técnica.
- 4. Financiamiento para desarrollo tecnológico e industrial.** Existen fallas de mercado de capitales por ausencia o asimetrías de información, riesgo moral, selección contraria, costos de evaluación y colocación de créditos, aversión al riesgo o políticas conservadores de las instituciones financieras. Se requiere la creación de capacidades de financiamiento tecnológico en las instituciones financieras, ya sea a través de capacitación o con subsidios (siempre temporales), provisión de financiamiento para PYMES, e instrumentos financieros que permitan compartir los riesgos, como los fondos de capital de riesgo. Así mismo, es necesaria la focalización de los esfuerzos de financiamiento a sectores con potencial tecnológico.
- 5. Políticas tecnológicas.** Hay insuficiente inversión en I+D local y la transferencia de tecnología enfrenta algunos fallos de mercado, ya sea por la existencia de proveedores monopolistas u oligopolistas, o por asimetrías de información. De igual forma, la absorción

de tecnología se ve limitada por las escasas capacidades locales. Para enfrentar estos fallos de mercado se requiere de incentivos fiscales para la inversión en I+D y para la adquisición de productos con innovaciones locales, así como el apoyo selectivo a proyectos de I+D con grandes potencialidades de generar externalidades positivas.

Más allá de las recomendaciones específicas que hacen los autores, la intervención gubernamental requieren una adecuada coordinación entre las distintas agendas de política pública y entre las diferentes instituciones burocráticas responsables. Adicionalmente, se requiere una visión compartida de toda la institucionalidad pública de que el sector privado requiere de atención oportuna y adecuada para solucionar sus problemas relacionados a la política pública. Como dice Rodrik (2005), “es más probable que esté dispuesto a solucionar problemas de la producción un gobierno con perspectiva productivista que un gobierno que supone que todo hombre o mujer de negocios que se acerca pidiendo ayuda es un truhan” (p.18).

El planteamiento de Rodrik es fundamental para la argumentación de este trabajo pues afirma que lo fundamental es que los gobiernos mantengan un enfoque productivista, es decir, que se ocupen en primer lugar, y sobre cualquier otra cuestión, de la salud de los productores reales (Rodrik 2005).

Sin embargo, como se ha mencionado, las intervenciones gubernamentales requieren, en muchos casos, la asignación de recursos públicos y es ahí donde surge uno de los desbalances más habituales en la coordinación de las políticas macro y microeconómicas. La restricción presupuestaria limita la intervención de las políticas selectivas, subordinándolas y relegándolas a un segundo plano.

Por esta razón, es fundamental construir un sistema tributario que permita la sostenibilidad fiscal, capaz de utilizar el gasto público como un instrumento de política activa y flexible que favorezca al desarrollo productivo. Para el autor la rigidez en la política fiscal conduce a resultados negativos en materia de desarrollo productivo. Por esta razón, “las políticas comúnmente implementadas

en contextos de crisis, donde el gasto público es la variable de ajuste junto con los salarios, la recaudación fiscal y el gasto gubernamental deben ser privilegiados como instrumentos contra cíclicos". (Capdeville, 2012, p.22).

Esta intervención de la política fiscal debe hacerse en el marco de la eficiencia en el uso de los recursos y siempre que permita corregir los fallos de mercado.

2.3. Consideraciones sobre la intervención gubernamental

Kosacoff & Ramos (1997) en su trabajo "Consideraciones económicas sobre la política industrial" presentan varios aspectos teóricos que servirán de marco analítico para este trabajo de investigación,

Los autores citan el trabajo de Ha-Joon- Chang (1994) "The Political Economy of Industrial Policy" en el cual plantea las características de la intervención gubernamental relativa a la política industrial.

Para el autor sur coreano la intervención estatal debe basarse en los siguientes criterios:

- 1) Eficiencia.** Las políticas públicas deben orientarse a corregir las fallas de mercado y procurar igualar los costos con los beneficios sociales y privados, a través de la provisión de bienes públicos y de la regulación de los monopolios.
- 2) Moralidad.** Según esta visión, el Estado puede intervenir en el mercado con el fin de alentar o desalentar la provisión de aquellos bienes o servicios que son deseables (educación, salud, seguridad, etc.) o no deseables para una sociedad (alcohol, cigarrillos, bebidas azucaradas, etc.).
- 3) Intención.** El Estado debe hacer frente a los intereses de la sociedad, que no siempre van en la misma dirección. El Estado tiene objetivos propios. De igual forma, la acción pública debe enfrentar a los intereses de los grupos de poder, que muchas veces requieren decisiones de política pública que les son beneficiosas, aun en contra del resto

de la sociedad y del propio Estado. Finalmente, los tomadores de decisión deben considerar que la burocracia tiene sus propios objetivos, enmarcados en lo que se denomina *Self-seeking-bureaucrats approach*. Si bien en la administración pública existe una estructura jerárquica, en la práctica los burócratas son individuos que buscan maximizar sus propios intereses. En muchos casos, buscarán maximizar su intervención generando una mayor provisión que aquella que representa el óptimo social. En esta misma línea Chang (2011) señala que aunque en muchos casos los burócratas son funcionarios públicos dedicados “todavía habrá problemas derivados de visiones encontradas (por ejemplo los burócratas pueden ser más conservadores que los líderes políticos), guerras territoriales entre los diferentes grupos de la burocracia (...) fallas de coordinación (que provienen de un diseño operativo deficiente o la aparición de nuevos problemas que afectan la estructura organizacional existente) y muchas otras razones”(p.93)

- 4) **Habilidad.** La teoría neoclásica desestima la capacidad del Estado para su intervención pues señala que el Estado obtiene información incompleta y que la asimetría de la información con la que cuenta no le permite tomar decisiones que tiendan a maximizar los beneficios sociales, por el contrario, se sostiene que la intervención estatal es ineficiente pues tiende a generar captura de renta. Sin embargo, como lo señala Chang (1996) en su ensayo *The Political Economy of Industrial Policy* los problemas de información que enfrenta el Estado no son mayores a los que enfrenta el sector privado, “Si los problemas de información son tan graves como para evitar cualquier intervención estatal exitosa, también hacen inútil cualquier formulación gerencial de planificación y estrategia a nivel de empresa” (p.9). El Estado, de hecho, puede generar mayor y mejor información debido a su capacidad de generar redes de información más sofisticadas, a través de institutos de estadísticas oficiales: encuestas, centros, entre otros. La pregunta central para Chang

no es cuan perfecta es la información sino cual es el mejor marco institucional para minimizar esos problemas.

Con relación a que la intervención estatal genera captura de renta, Chang señala que el Estado puede evitar esta situación a través de políticas selectivas dirigidas a actividades más eficientes. De igual forma, señala que las restricciones de entrada no solo se crean por intervención estatal, sino también por las propias empresas privadas ya sea porque que los mercados no son perfectos o por problemas de escala, ciclos de negocios, guerras de precios, entre otros factores. Para Chang (1996) “el verdadero problema no es si la entrada es, o debería ser, restringida, sino cómo maximizar el beneficio social neto en los mercados restrictivos” (p.9)

2.4. El rol de la burocracia en la política industrial

La intervención estatal en la definición de las políticas públicas requiere de una burocracia eficiente y articulada. Oszlak (2006) cita el trabajo de Rourke (1984) y analiza el rol de la burocracia en la definición de las políticas públicas. El autor plantea que el poder de la burocracia radica en: “(i) la habilidad para crear y satisfacer a grupos de votantes; y (2) las habilidades técnicas que controlan y pueden aplicarse a resolver complejas cuestiones de política pública” (Oszlak, 2006:1). De igual forma, Oszlak (2006) resume el argumento de Rourke (1984) sobre los límites del poder de la burocracia en, el sentido de que éstos “no sólo surgen de las presiones competitivas externas, sino también de factores relacionados con la forma en que las organizaciones operan y los burócratas se comportan dentro de su propio hábitat (competencia entre burocracias; restricciones internalizadas; códigos de ética; procedimientos internos; evaluación de desempeño; y representatividad)” (p.1).

Esta competencia entre burócratas, sumada a los intereses de todos los actores involucrados en las decisiones públicas (decisores, beneficiarios o perjudicados), es un punto central del análisis. Como sugiere Oszlak (2006: 5) “las políticas públicas son simplemente la secuencia de

posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas (i.e. la Legislatura, la Presidencia, las agencias del gobierno central, las empresas públicas) que actúan en nombre del estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública. Las opciones específicas adoptadas para resolver estas cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos y confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias”.

Las decisiones de política pública que se adoptan sugieren que la solución planteada a un determinado problema supone que los instrumentos utilizados tienen una relación de causa – efecto en relación con el resultado que se espera obtener. De igual forma, el autor sostiene que en esta definición de política pública “existe el compromiso de crear agencias o unidades gubernamentales que pueden contribuir a resolver la cuestión o, en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones” (Oszlak, 2006: 5)

En este punto la coordinación entre las instituciones burocráticas creadas para resolver los problemas de la política pública es fundamental. Siguiendo a Oszlak (2006), la coordinación es un activo importante “que existe cuando el comportamiento de los individuos y unidades organizacionales es guiado por criterios de complementariedad en la satisfacción de objetivos comunes. La convergencia de fines (identidad, congruencia, compatibilidad) es una condición básica para la existencia de coordinación. En su ausencia, los esfuerzos para conseguir consenso entre las partes intervinientes serían vanos” (p.11).

De igual forma, Oszlak (2006) plantea que la conducta de los funcionarios públicas no es aleatoria, sino que se encuentra “altamente influida por sus características personales (edad, experiencia, nivel de instrucción), por sus objetivos individuales y sus grados de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales disponibles, por la naturaleza de las normas y el tipo de demandas externas a las que deben responder, por las

oportunidades de interacción y el tipo de relaciones que establecen con sus pares, superiores y subordinados, o por los procedimientos de evaluación y control que deben afrontar” (p.12).

En este sentido, Max Weber (s/f) en su libro *¿Qué es la burocracia?* señala que “el trabajo dispuesto en cuerpos colegiados provoca fricción y demoras y genera compromisos entre intereses y opiniones antagónicas” (p. 49). Así mismo, define los rasgos característicos de ésta y plantea que el cumplimiento normal de sus deberes y derechos es asegurado por un conjunto de normas y procedimientos establecidos. Pero agrega que “sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello” (Weber, s/f, p.4).

Este es un tema central de la discusión, pues como lo señala Oszlak (2006) “cada unidad decisoria estará sometida a los conflictos inherentes a las decisiones tomadas en cada nivel (v.g., el grado de antagonización producido) y a la incertidumbre derivada de la falta de conocimiento sobre el impacto de las propias decisiones” (p. 14).

Petrella (2007), analiza el modelo burocrático de Máx Weber, concebido como un modelo perfecto desde el prisma de los procedimientos, división de tareas, coordinación y comunicación. Sin embargo, el autor señala que “el modelo ignora que la organización informal trasciende y supera a la organización formal. De hecho, se observa que la verdadera organización, la que realmente existe en las empresas es, precisamente la informal” (p.15). Esta informalidad puede trastocar el sentido de una burocracia articulada y que persigue objetivos comunes, definidos en los estatutos y procedimientos.

Lo anterior es un elemento fundamental para la argumentación de la investigación, pues la definición de las políticas públicas responde, en última instancia, a las características, intereses y capacidades de los funcionarios públicos, así como de las limitaciones que plantean los procedimientos, reglamentos y normativas que los rigen.

Sin embargo, como lo señala Chaia de Bellis (2006), las instituciones estatales no pueden considerarse como estructuras exógenas a los procesos políticos, al contrario, es importante

destacar que estas instituciones responden a intereses políticos y a las características de los líderes que ostentan el poder. El autor sostiene que “desde esa perspectiva, el Estado no sería exógeno a la política sino un sub–producto de la competencia y la búsqueda de adhesión, principalmente bajo regímenes democráticos que promueven mecanismos plebiscitarios de selección y competencia entre líderes” (p.129).

Esta politización de la burocracia tiende a vulnerar los principios de autonomía y tecnicidad que debe caracterizarla. Peters y Pierre (2004), citado por Chaia de Bellis (2006) se refiere a la politización del servicio civil como “la sustitución de los criterios meritocráticos de selección, mantenimiento, recompensa y disciplinamiento de los miembros de la administración por criterios políticos”.

De esta forma, en muchos casos, ocurre lo que se denomina “Estado de Partidos”, donde los “partidos políticos dominan el Estado y ‘colonizan’ importantes segmentos de sus instituciones y de la sociedad, como la Administración Pública (a todos sus niveles), las empresas públicas, la educación, los medios de comunicación, etc” (Puhle, 2007, citado por Chaia de Bellis (2006))

De igual forma, el autor avanza a con la argumentación de Lewis (2005) y señala que “existen cuatro estrategias de politización de la administración: la transformación de cargos de carrera en cargos políticos, la creación de capas de empleados por encima de las estructuras previas, la creación de nuevas agencias paralelas, y la reducción de personal con miras a producir un desequilibrio de poder en las agencias” (p.133)

CAPÍTULO II

EL MODELO INSTITUCIONAL Y LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EN EL MARCO DE LA AGENDA ECONÓMICA Y PRODUCTIVA DEL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA, EN EL PERÍODO 2013 - 2017

1. Antecedentes

En enero del 2007, Alianza País ascendió al poder luego de una década de inestabilidad política, en la que gobernaron siete jefes de Estado y ningún presidente electo logró terminar su período constitucional.

El Ecuador apenas intentaba recuperarse de una de las peores crisis políticas, económica e institucionales de su historia. Entre 1996 y 1999, decenas de bancos e instituciones financieras colapsaron como resultado de la desregulación del sistema financiero, impulsada por las instituciones del Estado que estaban captadas precisamente por representantes de la banca privada.

Lo anterior fue el resultado de más de dos décadas de implementación del neoliberalismo y en especial por la profundización de lo que Dávalos (2016) define como “reformas de segunda generación”, caracterizadas por importantes transformaciones jurídicas, sociales e institucionales, que tomaron fuerza a inicios de los años noventa.

Estas reformas de segunda generación permitieron el desmantelamiento del Estado. Se crearon programas y proyectos impulsados por organismos multilaterales y ONG internacionales que de a poco fueron captando los espacios de intervención estatal. Según Dávalos (2016) el Banco Mundial y el BID desarrollaron proyectos que abarcaron casi todos los ámbitos de los sectores económicos y sociales: salud, educación, seguridad social, minería, petróleo, agricultura, infraestructura, energía, agua, sector financiero, sector fiscal, administración pública, entre otros

En este sentido, el ascenso al poder de Rafael Correa estuvo marcado por la confrontación hacia lo que él denominó los poderes fácticos, que los definía básicamente como los grupos políticos y económicos de derecha que construyeron un modelo de Estado a su servicio y que, con la complicidad de los medios de comunicación, actuaban en contra de los intereses de las mayorías, para privilegiar los suyos.

Su acción política encarnó una feroz lucha contra todo el marco institucional heredado del neoliberalismo, donde destacaban: un banco central independiente del ejecutivo; cuerpos colegiados de definición de políticas públicas donde tenían participación, con voto, los representantes del sector privado que eran, a su vez, los regulados por dichas instituciones; y, la existencia de organismos ejecutores paralelos a la administración pública central o local.

Es así como el gobierno Rafael Correa transformó la institucionalidad del país, descorporativizó las entidades públicas, asumió las competencias en la ejecución de obras que manejaban los organismos paralelos y eliminó la independencia del banco central. Organizó la administración pública bajo una estructura piramidal y centralizada, restauró el rol de la planificación estatal que había sido eliminada en la etapa neoliberal y creó ministerios coordinadores por áreas de gobierno, para articular las políticas intersectoriales.

2. La reorganización institucional del gobierno de Rafael Correa

Rafael Correa se propuso un cambio de modelo institucional que destierre todo vestigio de influencia de la época neoliberal, en el cual, según su visión, las instituciones habían sido cooptadas por intereses particulares, creando estructuras paralelas, con financiamiento de organismos internacionales, para intervenir en la política pública, minimizando el rol del Estado y cuestionando su eficacia.

Una de las principales críticas que hizo Rafael Correa fue a la independencia del Banco Central, pues consideraba que esta institución manejaba herramientas de política pública que no se alineaban a los intereses del proyecto político. En suma, el Banco Central manejaba las reservas

internacionales y las colocaba en el extranjero a tasas cercanas al 0%, mientras que el Gobierno Central debía financiar recursos a tasas de mercado. Según el presidente Correa, esto era una aberración del neoliberalismo, por lo que esa “autonomía” debía acabar y pasar el control de la institución al ejecutivo.

Otra crítica que surgió a la institucionalidad del Estado fue que los organismos colegiados encargados de regular y controlar las actividades privadas estaban cooptadas por los propios agentes regulados. Esto fue una constante en varias organizaciones gubernamentales. Por ejemplo, el Comité de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), que tenía a su cargo la aprobación de los diferimientos arancelarios a favor del sector productivo, tenía entre sus miembros a gremios y asociaciones empresariales que, a su vez, representaban los intereses de las empresas potencialmente beneficiarias de sus decisiones. Lo mismo ocurría en el Banco Nacional de Fomento que contaba en su directorio con representantes del sector privado que, a su vez, representaban a las empresas beneficiadas por los créditos o sus condonaciones.

Finalmente, el gobierno del presidente Correa tuvo que hacer frente a la recuperación del rol del sector público en distintas áreas de intervención que habían sido abarcadas por las Organizaciones No Gubernamentales. Dávalos (2016) explica este proceso en el cual el Banco Mundial y el BID desarrollaron proyectos que abarcaron casi todos los ámbitos de los sectores económicos y sociales: salud, educación, seguridad social, minería, petróleo, agricultura, infraestructura, energía, agua, sector financiero, sector fiscal, administración pública, entre otros.

El autor recoge varios ejemplos y cita, por ejemplo: “Mosta, Pental, Promec, Projusticia, Praguas, Promeceb, Prodec, Pronader, Promsa, Prodemica, PAT, Gesorem, Promode, Proforestal, SIGEF-SIGOB, Redes amigas, Profafor, Sapri, Subir, Patra, Salto, Fstal, Frodepine, Prolocal, Prat, Fise, Progenial, Modersa, Sica y una extensa lista de acrónimos, que tenían la apariencia de arcanos misteriosos para la ciudadanía, pero que servían para ocultar los mecanismos de intervención y

colonialismo hechos desde la reforma estructural del Banco Mundial, al tenor de la reconstrucción neoliberal del Estado” (Dávalos, 2016, p. 94)

Todo esto llevó a que se realicen reformas constitucionales, legales e institucionales para construir un nuevo modelo de gestión pública que le devuelva al Estado su rol en la definición autónoma de las políticas públicas.

La organización institucional burocrática diseñada en el neoliberalismo planteó un falso debate, pues se construyó desde una perspectiva socio – céntrica, según la cual la sociedad civil tiene la capacidad de autoorganizarse en distintas redes de intereses y que puede desplegarse a través del apoyo institucional estatal subsidiario (Cao, et al, 2016). Por ello, incluyó en las propias estructuras gubernamentales a los actores dominantes de ésta. Fue el caso de los órganos colegiados con participación de los representantes empresariales en las tomas de decisiones, así como en los programas desarrollados por los organismos internacionales cuya intervención se alejaba de las entidades públicas.

Pero fue un falso debate, pues no era la sociedad civil la que participaba directamente en la toma de decisiones para conseguir políticas públicas en beneficio de las mayorías; bajo ese esquema de organización solo lograron acceder las élites. Sus actuaciones, por tanto, solo profundizaron esta relación de poder y garantizaron políticas públicas en su beneficio. El Estado mantuvo un rol más pasivo en la defensa de los intereses de las mayorías.

Bajo esta perspectiva el gobierno de Rafael Correa planteó una reforma profunda en la estructuración del modelo institucional que garantice una mayor independencia en las definiciones de la política pública y su evaluación.

Su visión conceptual se alineó con la perspectiva estado – céntrica que postula que son las propias instituciones estatales las que definen el rumbo de las políticas públicas, y “se explican por los propios objetivos de las élites estatales y / o de las condiciones institucionales de cada momento histórico” (Barros, et al, 2016, p. 22). De este modo, buscó la autonomía absoluta en la

toma de decisiones, sin injerencia alguna de los actores de la sociedad civil en los órganos de decisión.

Si bien desde una perspectiva relacional, las decisiones de política pública que adopta el Estado son el resultado de la interacción entre éste y la sociedad civil, en tanto buscan incidir en ella, el modelo que planteó el gobierno únicamente buscaba alejar a los actores regulados en los organismos de decisión. Por lo tanto, la interacción con la sociedad civil debía generarse a través de Consejos Consultivos, sin poder de decisión.

Lo primero que hizo el gobierno de la revolución ciudadana fue eliminar la autonomía del banco central que, de acuerdo con la Constitución Política del Ecuador vigente en el 2007, su directorio estaba conformado por miembros electos por el Congreso Nacional y duraban en funciones seis años. Con la aprobación de la nueva Constitución en el 2008, se eliminó su autonomía con lo que el presidente de República pudo nombrar directamente a sus miembros y, con ello, controlar sus acciones. El presidente de la institución pasó a formar parte del Gabinete Ampliado del presidente de la República.

Eliminó y en algunos casos incorporó a la administración pública todos los programas de desarrollo que habían sido creadas al amparo de la cooperación internacional. Creó la cuenta única del tesoro nacional, que era la única depositaria de los fondos públicos, incluidos los que provenían de la cooperación. Los ministerios y gobiernos seccionales (provinciales y locales) se convirtieron en los ejecutores directos de aquellos programas.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) en su proyecto Consolidación de la Transformación Democrática del Estado del año 2014 señala que en el año 2011 se transfirió la competencia de gestión de la cooperación internacional a todos los gobiernos autónomos descentralizados. De igual forma se les entregó la competencia para “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a los gobiernos provinciales con sus correspondientes recursos distribuidos equitativamente de acuerdo a variables socioeconómicas y territoriales”

(Senplades, 2014, p. 7). Con esto, se buscaba que la responsabilidad de la ejecución de las obras de infraestructura recaiga sobre los niveles de gobierno que corresponda, a través de la asignación de recursos que haga lugar.

La reorganización del aparato estatal incluyó la descorporativización de los organismos públicos “y transformación de cuerpos colegiados que contaban con representantes (delegados estatales, representantes de específicos grupos de interés, gremios, movimientos, cámaras empresariales) que incidían en la orientación de la agenda pública del Estado Ecuatoriano” (Senplades, 2014, p.5). En la esfera de la articulación de las políticas públicas, el gobierno creó los Ministerios Coordinadores, como espacios de coordinación intersectorial encargados de “resolver y actuar frente a la complejidad y problemáticas sociales, ambientales, culturales y económicas” (Senplades, 2014, p.5).

3. La definición de políticas públicas en los ámbitos económico y productivo

El proceso de definición e implementación de las políticas públicas abarcan al menos cuatro etapas, descritas por Laguado A & Rey M (2017), a saber: (i) entrada en agenda; (ii) elaboración de posibles soluciones y elección de alguna de las alternativas previas; (iii) implementación de la alternativa elegida; y, (iv) evaluación de los bienes y servicios brindados.

Uno de los retos más importantes para la definición e implementación de las políticas públicas fue (y sigue siendo) la coordinación intersectorial. Para ello el gobierno de Rafael Correa creó ministerios coordinadores para articular las políticas intersectoriales en las distintas áreas de ejecución: (i) producción³, (ii) política económica⁴, (iii) sectores estratégicos, (iv) talento humano, (v) seguridad interna y externa, y (vi) desarrollo social.

³ El Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad tenía bajo su competencia la articulación de las políticas de los siguientes ministerios: (i) Ministerio de Agricultura, (ii) Ministerio de Industrias, (iii) Ministerio de Turismo, (iv) Ministerio de Comercio Exterior, (v) Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y (vi) Ministerio de Trabajo

⁴ El Ministerio Coordinador de la Política Económica tenía competencia sobre los ministerios de Finanzas y de Relaciones exteriores, el Servicio de Rentas Internas, el Servicio de Aduanas del Ecuador, y las instituciones de la banca pública, incluido el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Cada uno de estos sectores conformó un Consejo Sectorial, presididos por el Ministerio Coordinador y tenían el rol de garantizar la articulación de las políticas públicas intersectoriales y priorizar la inversión pública en los distintos ministerios e instituciones sectoriales del área correspondiente.

Estos ministerios coordinadores lograron, en parte, mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, a través de la priorización de la inversión pública. Su mirada estratégica radicaba en evitar la duplicación de funciones de los ministerios ejecutores (o sectoriales) de cada área y alinear las políticas públicas entre ellos.

Un ejemplo de esto es lo relacionado a la política agroindustrial. ¿Quién tiene la rectoría en el fomento de la agroindustria? ¿el ministerio de agricultura o el de industrias? esta es la clásica pregunta de la que no se obtiene respuestas únicas. En la práctica, existe pugna entre las dos instituciones para obtener la rectoría. El ministerio de agricultura argumentará que sus políticas se enfocan en la producción de bienes agrícolas tanto para el consumo final, como para el intermedio. Además, que la producción agrícola para la cadena agroindustrial debe contener desde el principio políticas enfocadas en una visión industrializadora y que, por tanto, se requiere de continuidad en las políticas y en la ejecución de programas.

Por su parte, el Ministerio de Industrias, reclamará para sí la rectoría pues se trata de una fase industrial y no primaria. No obstante, si la responsabilidad de avanzar en la agroindustria recae en este ministerio, entonces requerirá de un nivel de coordinación fuerte que garantice que las políticas de fomento productivo, en la fase agrícola, se orienten hacia una producción eficiente y competitiva para la fase industrial.

Es aquí donde hacen sentido los ministerios coordinadores, que buscan articular los intereses de cada ministerio, evitando que cada uno realice programas aislados para el fomento de la agroindustria. Su rol es, por tanto, el de definir una línea de intervención pública eficiente con políticas públicas articuladas y con eficiencia administrativa.

El ejemplo de la agroindustria no es el único, pues la definición de políticas públicas para el sector productivo demanda la articulación de varios sectores que pueden tener su propia agenda: servicios logísticos y empresariales; articulación del sector turístico con la provisión de bienes industriales; coordinación de la agenda de apertura comercial con la agenda de industrialización; entre otros.

En este sentido, la primera etapa de la formulación de la política pública, es decir, la entrada en agenda le correspondía al ministerio sectorial, que es el que tiene contacto directo con los beneficiarios de la intervención pública.

Este ministerio plantea su plan de intervención el cual es analizado por el Ministerio Coordinador correspondiente, quien debe definir si éste se encuentra alineado a las políticas públicas intersectoriales y, de ser el caso, aprueba la política, incorporando en las prioridades del Plan Anual de Inversiones (PAI) para recibir los fondos correspondientes.

Es decir, la etapa de elaboración de posibles soluciones es responsabilidad del ministerio sectorial, pero la elección de la mejor alternativa corresponde al nivel de coordinación ministerial. La implementación de la estrategia corresponde al ministerio sectorial y su evaluación al ministerio Coordinador.

Esta estructura institucional de la administración pública permitió la coordinación intersectorial para cada área de política pública, es decir, para cada consejo sectorial: productivo, económico, social, seguridad, talento humano y sectores estratégicos; sin embargo, no encontró un camino institucional para resolver los problemas de coordinación entre estas distintas agendas públicas (Andrade, 2015).

Un esfuerzo en este sentido fue la conformación del Comité Intersectorial para el Cambio de la Matriz Productiva, que fue creado el 21 de mayo del 2013, mediante Decreto Ejecutivo 1505, con el objetivo de articular las políticas y acciones de las distintas entidades de la función ejecutiva relacionadas con la planificación para el cambio de la matriz productiva. El comité estuvo

presidido por el vicepresidente de la República y conformada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades); los Ministerios Coordinadores de: Producción, Política Económica, Sectores Estratégicos y Talento Humano; el Ministerio de Comercio Exterior; y, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y tecnología (Senescyt).

Si bien este espacio de coordinación institucional significó un avance importante para articular las acciones y políticas entre los distintos Consejos Sectoriales, éste nivel de coordinación no aterrizó en medidas concretas, ya que su acción, en la práctica, se circunscribió al establecimiento de las grandes líneas estratégicas para el cambio de la matriz productiva, con lo cual las decisiones puntuales de cada sector se definían directamente en los ministerios rectores de la política, o en sus consejos sectoriales de manera independiente.

Este Comité, por tanto, tuvo poca influencia en la coordinación de las políticas públicas, en parte, porque no se logró consolidar una institucionalidad sólida que permita dar seguimiento a las acciones concretas derivadas de las líneas estratégicas establecidas por las máximas autoridades que lo conformaban.

Este tipo de Comités, conformados por las más altas autoridades del gobierno, tiene un alto riesgo de convertirse en poco eficaces ya que, como lo señala Acuña (2019), este tipo de “gabinetes” terminan constituyéndose en espacios donde las expectativas van descendiendo hasta que las reuniones se convierten en meras formalidades con escasa capacidad de articulación real.

Lo descrito se convirtió en el principal problema para la consecución de los objetivos de las agendas sectoriales, principalmente en lo relacionado con los objetivos de la política económica y los de la política de fomento productivo.

4. El enfoque económico y productivo del Gobierno

El modelo económico que impulsó el Gobierno de Rafael Correa se basó en la priorización de la inversión pública, como el motor del crecimiento económico y de la redistribución social. Para

ello, tuvo que garantizar un mayor flujo de recursos a la caja fiscal, ya sea por una mayor captura de la renta petrolera o una mayor recaudación fiscal (Muñoz,2014, p. 389).

Con los recursos disponibles, el gobierno emprendió una política económica enfocada en la movilidad de los componentes de la demanda agregada, principalmente por el lado de la inversión pública, que permitió inyectar liquidez a las familias e incentivar el consumo. Sin embargo, como lo advierte Muñoz (2014) esta política, de corte poskeynesiana, generó una presión en el sector externo, debido a que el aparato productivo nacional no logró satisfacer esta creciente demanda de bienes y servicios, con lo cual se evidenció un incremento sostenido en las importaciones.

Para el gobierno, el sector externo se convirtió en la variable que debía ajustar para evitar déficits en la balanza de pagos, que reduzcan la liquidez doméstica y que ponga a prueba el sistema de dolarización que rige en el Ecuador desde el año 2000. Para ello, tomó una serie de medidas que abarcó varios ámbitos de la política pública, cuyo objetivo central fue la de limitar la salida de divisas.

Uno de los ejes centrales de estas medidas fue la administración del comercio internacional, con la cual se apuntaba a un doble objetivo. El primero, contribuir al ajuste del sector externo, a través de la restricción de las importaciones; y, el segundo, generar las condiciones para una sustitución estratégica de importaciones.

La implementación de este modelo requería de una adecuada coordinación intersectorial, entre las instituciones de los frentes económico y productivo, con el fin de armonizar los objetivos de la agenda macroeconómica y la sectorial.

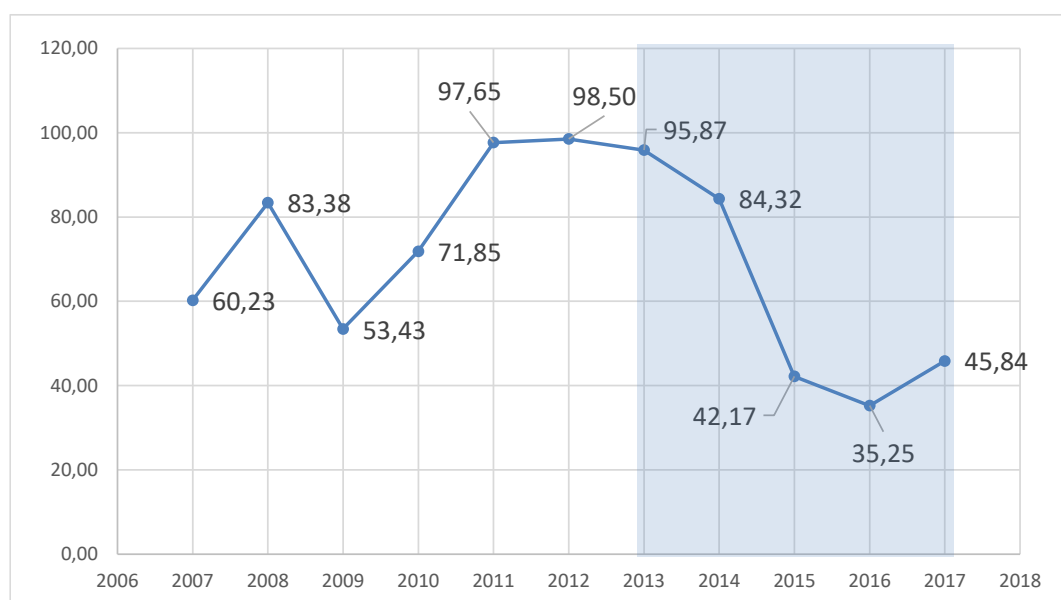
4.1. La política económica en el período 2013 - 2017

El tercer período presidencial de Rafael Correa inició con la inercia de los precios altos del petróleo, que bordeaban los 100 dólares por barril y, con ello, profundizó el modelo económico basado en el incremento de la inversión pública y el control del sector externo.

Sin embargo, durante este período, la implementación de la política económica tuvo dos momentos, los cuales estuvieron relacionados principalmente con el comportamiento de los precios del petróleo.

Durante los dos primeros años, el precio del crudo se mantuvo en niveles altos, aunque ya se evidenciaba una tendencia a su reducción, la cual se profundizó en entre 2015 y 2017, hasta alcanzar sus niveles más bajos desde que Rafael Correa asumió el poder en enero del 2007 (Figura 1).

Figura 1. Evolución del precio del petróleo, cesta Oriente Napo (dólares por barril)



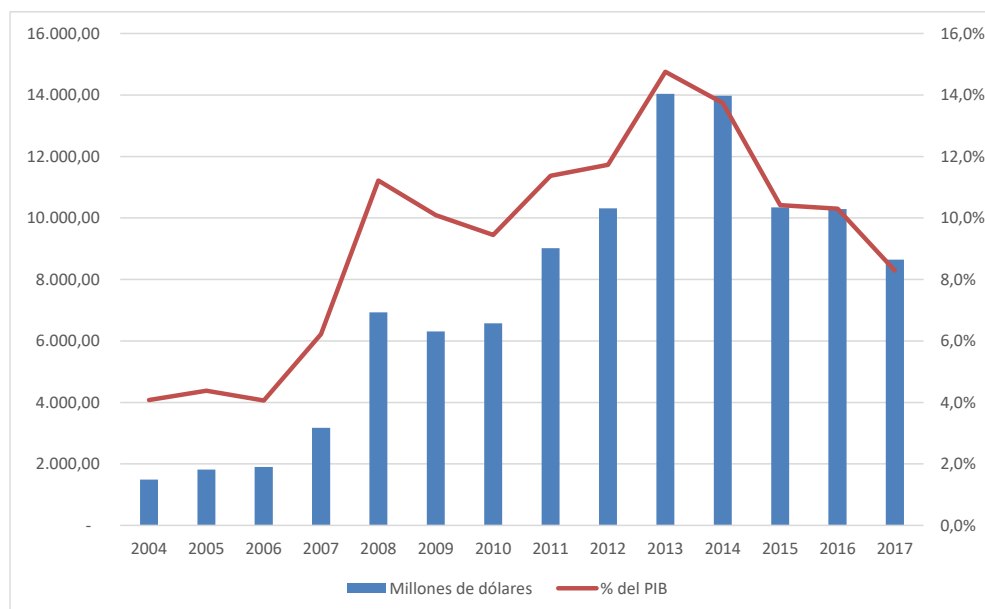
Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

El gobierno de Rafael Correa intensificó la inversión pública hasta alcanzar niveles que bordearon el 13% y el 14% del PIB, entre el 2013 y el 2014. Durante estos dos años, que coinciden con los aún altos precios del petróleo, la inversión estatal se alcanzó los 14 mil millones de dólares, en promedio, comparado con los 9.6 mil millones de dólares que, en promedio, se registraron en el bienio anterior.

Sin embargo, tras la caída de los precios del petróleo, la inversión pública sufrió su primer impacto, con una drástica reducción en el 2015, la cual continuó hasta final del 2017, cuando ésta

alcanzó el 8.3% del PIB (Figura 2), una cifra, de todas maneras, alta, si se la compara con las registradas entre los años 2010 y 2012, cuando el precio del petróleo era significativamente mayor (Figura 1).

Figura 2. Formación Bruta de Capital Fijo del Sector Público No Financiero



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

Este alto gasto público exacerbó las cuentas fiscales, generando una mayor necesidad de financiamiento interno y externo. Mientras entre 2010 y 2012 el resultado global del Sector Público No Financiero (SPNF) arrojó un déficit promedio del 0.8% del PIB, en los dos años subsiguientes, el déficit se ubicó en un promedio del 4.8% del PIB. Algo similar ocurrió con el resultado primario, es decir, aquel que no incluye el pago de intereses de la deuda pública. El déficit promedio registrado entre 2010 y 2012 fue del 0.1% del PIB, mientras que entre 2013 y 2014, esta cifra se elevó al 4.1% del PIB.

A pesar de la crisis del precio del petróleo, y la reducción de la inversión pública, los resultados fiscales fueron más complejos en los años subsiguientes, generando altos déficits fiscales globales que llegaron al 6% y al 7% del PIB en el 2015 y el 2016, respectivamente (Tabla 1).

Tabla 1. Resultado global y primario del Sector Público No Financiero

Año	Resultado Global		Resultado Primario	
	Millones de dólares	% del PIB	Millones de dólares	% del PIB
2006	1.363,35	2,91	2.259,48	4,83
2007	970,13	1,90	1.831,36	3,59
2008	299,57	0,49	1.004,17	1,63
2009	-2.231,95	-3,57	-1.882,91	-3,01
2010	-936,90	-1,35	-524,27	-0,75
2011	-100,47	-0,13	401,62	0,51
2012	-824,01	-0,94	-171,90	-0,20
2013	-4.347,52	-4,57	-3.376,89	-3,55
2014	-5.314,18	-5,22	-4.290,57	-4,22
2015	-5.940,00	-5,98	-4.518,68	-4,55
2016	-7.313,55	-7,32	-5.752,89	-5,76
2017	-4.653,24	-4,46	-2.443,91	-2,34

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

Los altos déficits fiscales generaron una mayor necesidad de financiamiento externo e interno, con lo cual la deuda pública se incrementó significativamente, durante el período analizado. En el 2017, la deuda pública total alcanzó los 46,5 mil millones de dólares, cifra 2.6 veces superior a los 17.8 mil millones de dólares registrada en el 2012.

Si bien la deuda externa fue la principal fuente de financiamiento de los déficits fiscales, la deuda interna, a través de la emisión de bonos delo Estado, alcanzó un alto protagonismo al pasar del 8.8% del PIB en el 2012, a un promedio del 12% del PIB, en promedio entre el 2013 y el 2016, hasta alcanzar el 14.2% del PIB, en el 2017 (Tabla 2).

Tabla 2. Saldos de la deuda pública externa e interna, a final de cada período

Año	Deuda Interna		Deuda Externa	
	Millones de dólares	% del PIB	Millones de dólares	% del PIB
2007	3.240,08	6,4%	10.215,7	20,0%
2008	3.645,42	5,9%	10.633,4	17,2%
2009	2.842,24	4,5%	10.089,9	16,1%
2010	4.664,99	6,7%	7.392,7	10,6%
2011	4.506,45	5,7%	8.672,6	10,9%
2012	7.780,50	8,8%	10.055,3	11,4%
2013	9.926,54	10,4%	12.920,2	13,6%
2014	12.558,32	12,3%	17.581,9	17,3%
2015	12.546,00	12,6%	20.225,7	20,4%
2016	12.457,36	12,5%	25.679,9	25,7%
2017	14.785,70	14,2%	31.750,1	30,4%

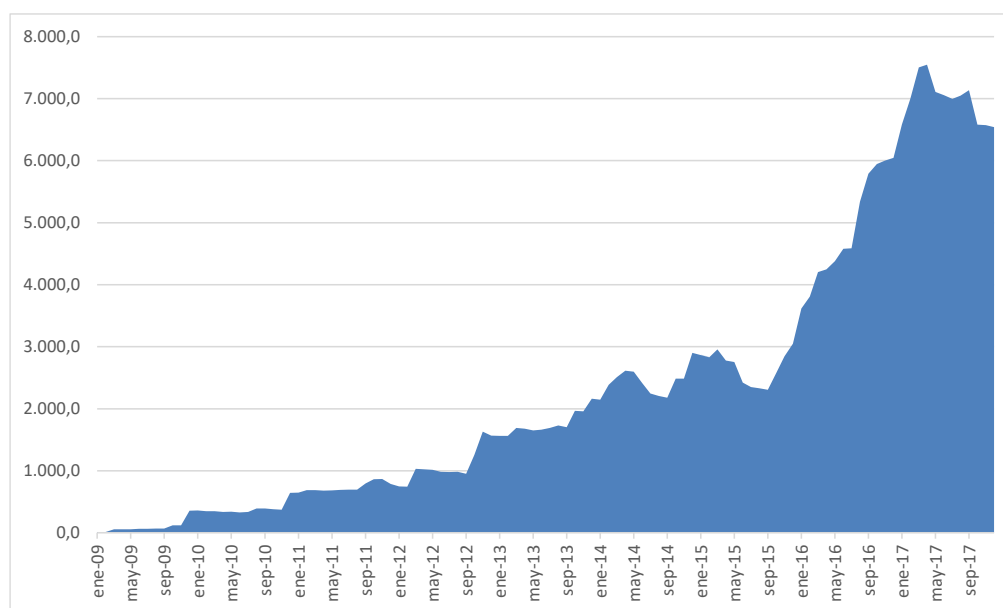
Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

El modelo de más gasto público para impulsar la demanda agregada tuvo que enfrentar la caída de los precios del petróleo, que inició en el 2014 y que se profundizó en los últimos años del período. Con un nivel de deuda pública en ascenso, el gobierno tomó la decisión de tomar la liquidez del Banco Central para incrementar los ingresos de las entidades públicas.

Este mecanismo, al que se le conoce como la expansión del balance del Banco Central, hizo que el gobierno tome la liquidez que se registran en su pasivo, y que corresponde a las reservas bancarias y a los depósitos de las instituciones del sector público, con el fin de crear una cuenta por cobrar en el activo, a manera de un crédito a las instituciones públicas.

Si bien, la utilización de este mecanismo para financiar las actividades del sector público fue utilizado desde el año 2009, no fue sino hasta el 2015 cuando su uso se alcanzó niveles importantes. Mientras en septiembre del 2015, los créditos a entidades públicas sumaban los 2.3 mil millones de dólares, en diciembre del mismo año, la cifra aumentó a 3 mil millones de dólares; una tendencia que no se detuvo hasta alcanzar los 6 mil millones de dólares en diciembre del 2016 y los 6.5 mil millones de dólares en diciembre del 2017 (Figura 3).

Figura 3. Expansión del Balance del Banco Central: crédito a instituciones públicas

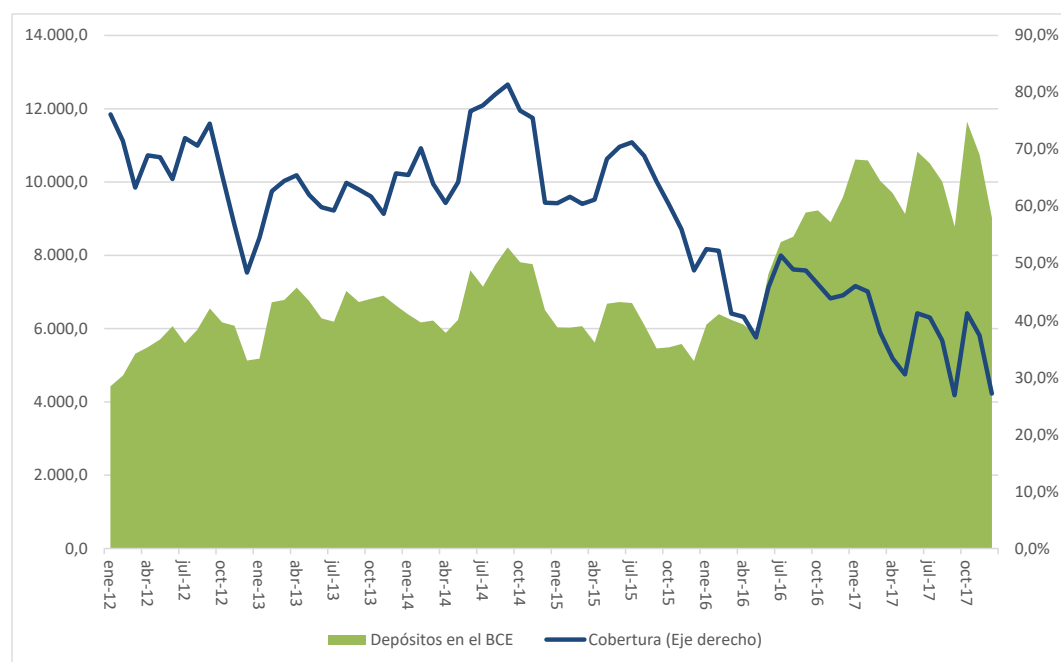


Fuente: BCE, Balance del Banco Central del Ecuador

Esta política expansiva, tendiente a sostener el modelo de gasto público, generó una presión en el sector externo, ya que los agentes económicos utilizan una parte de esa liquidez para realizar compras en el exterior, ya sea de materias primas y bienes de capital para la producción, o de bienes de consumo.

Con ello, se sumaba un nuevo problema: el financiamiento de esas importaciones, ya que, el exceso de liquidez, creado ficticiamente por la expansión del balance, generó una necesidad real de utilizar los recursos del activo del banco central para poder realizar los pagos externos. Maldonado (2021) define el problema de la siguiente manera: “manipular con el sector monetario, una expansión del balance del Banco Central, para generar depósitos locales sin sincronía con la balanza de pagos, puede introducir desequilibrios que crean presiones significativas en las reservas internacionales” (p.3). Esto supuso un gran problema para el sistema monetario, ya que poco a poco, la cobertura de las reservas internacionales sobre los depósitos en el banco central fue disminuyendo de manera peligrosa, como se advierte en la figura 4.

Figura 4. Cobertura la Reserva Internacional sobre los depósitos en el Banco Central del Ecuador



Fuente: BCE, Balance del Banco Central del Ecuador

Entre enero del 2012 y junio del 2015, el Banco Central podía cubrir, con dólares físicos, en promedio, el 64% de los depósitos de las entidades del sector público, de los gobiernos autónomos descentralizados y del sistema financiero; no obstante, a partir de ahí, se observa una tendencia de creciente de dicha cobertura hasta alcanzar la cifra del 48% en diciembre del 2015, del 44% en diciembre del 2016 y del 27% en diciembre del 2017.

En síntesis, esta política expansiva en lo fiscal y en lo monetario creó un círculo vicioso, por el cual el gobierno, al no poder bajar sus gastos, buscó la manera de incrementar sus ingresos, ya sea a través de deuda interna y externa, expansión del balance del Banco Central, incremento de impuestos o reducción del gasto tributario. Con ello, la presión del sector externo se hizo evidente, el gobierno decidió intervenir y regular las importaciones, utilizando instrumentos como las salvaguardias, cupos a las importaciones y obstáculos técnicos al comercio.

Paradójicamente, estas medidas restrictivas a las importaciones se constituyeron en el principal enfoque de la política productiva del gobierno de Rafael Correa, a partir de las cuales se implementó lo que se denominó la Sustitución Estratégica de Importaciones.

4.2. La política productiva en el período 2013 – 2017

La política económica del gobierno tenía un doble objetivo: sostener el modelo expansivo del gasto público y controlar las importaciones para evitar el deterioro del sector externo.

El control de las importaciones fue el punto de encuentro entre la política económica y la productiva. Por un lado, quitaba presión a la expansión del gasto y, por otro, permitía construir una política de sustitución de importaciones, que impulse la inversión privada y la generación de empleo. Sin embargo, como lo advierte Muñoz (2014) “la sustitución de importaciones no es más que un instrumento de política económica, no tiene un fin en sí mismo, ni tampoco puede propiciar, per se, un cambio estructural, sino que ésta se vincula con otras políticas generalmente relacionadas con el sector externo y con el desarrollo productivo interno” (p. 408).

Siguiendo este razonamiento, la política productiva tenía que incorporar otros incentivos para su efectividad, los cuales tuvieron varios tropiezos, precisamente por la visión fiscalista de las autoridades económicas, que no estaban dispuestos a generar concesiones a favor del sector productivo, cuando se trataba de reducción de tributos o diferimientos arancelarios. Hacerlo, suponía un descalce con la política económica del gobierno.

La política productiva, entonces, estuvo enmarcada por límites que imponía el modelo económico. Así se refiere Muñoz (2014) cuando afirma que el modelo de crecimiento de impulsado por la sustitución de importaciones y la protección a la industria nacional constituyó un nivel complementario, en la jerarquización de la política económica del gobierno (p.389).

Con este punto de partida, y con los límites impuestos por el modelo económico, la agenda productiva tuvo que enfrentar varios desafíos, principalmente de coordinación intersectorial.

4.2.1. La política productiva y el sector externo

Desde el año 2000, la economía ecuatoriana utiliza el dólar como su moneda de curso legal y forzoso. Al no tener moneda propia, el gobierno perdió la capacidad de emitir dinero y de controlar el tipo de cambio.

El sector externo se convirtió en una de las principales preocupaciones del gobierno, toda vez que buscaba garantizar un flujo de dólares que permita la liquidez necesaria en la economía para sostener el modelo monetario.

La política comercial cobró una gran importancia, de tal forma que el 12 de junio del 2013 se creó el Ministerio de Comercio Exterior, que hasta ese entonces había sido un viceministerio adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con ese cambio institucional se enfrentaron dos visiones sobre cómo la política comercial podía apuntalar el crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad de la dolarización. Mientras el nuevo ministerio planteaba una agenda comercial activa, que garantice el acceso a nuevos mercados de la oferta exportable del Ecuador, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 ponía su foco en el mercado doméstico, argumentando que “el sector externo ha sido un vector negativo

para el crecimiento de la economía mientras que el consumo interno ha generado impulsos positivos, con esporádicas excepciones” (Senplades 2013, p. 308).

Lo que estaba en juego era una lucha conceptual al interior del gabinete presidencial, entre quienes pensaban que el déficit comercial debía corregirse con mayores exportaciones e inversión extranjera y quienes proponían un mayor control del sector externo, para evitar la salida de divisas.

Ciertamente que, entre estos extremos, había un relativo margen para cumplir estas dos agendas. Por un lado, el gobierno inició las negociaciones de un acuerdo comercial con la Unión Europea, con el fin de sostener las exportaciones de la oferta exportable del Ecuador, toda vez que países competidores como Colombia, Perú y Costa Rica ya contaban con un acuerdo comercial que les permitía colocar sus productos con preferencias arancelarias.

No obstante, y de manera simultánea, el gobierno decidió implementar un plan de sustitución de importaciones, a través de una agenda regulatoria, cuyo objetivo, al menos en el papel, se orientaba a favorecer la inversión en encadenamientos productivos locales, capaz de generar la producción necesaria para satisfacer la demanda local y generar excedentes para la exportación. Estas dos visiones, sin embargo, no pudieron coexistir armónicamente ya que la agenda regulatoria incorporó medidas restrictivas al comercio, que eran contrarias a las normas que rigen el comercio internacional.

Por su parte, la restricción a las importaciones se constituyó en el eje central de una estrategia que buscaba sustituir los bienes importados, por productos fabricados en el país, con la menor dependencia posible de materias primas e insumos importados. Con ello, al menos en el papel, el gobierno buscaba corregir los desequilibrios de la balanza comercial, a la vez que limitaba la competencia externa para que los productores locales puedan consolidar el mercado interno, utilizar la capacidad productiva local y mejorar su escala de producción.

Pero para que estos sectores puedan consolidarse era necesaria la implementación de una agenda de apoyo a la competitividad, que genere incentivos y seguridad jurídica a las inversiones,

y que reduzca trámites e impuestos que afectan directamente la estructura de costos de las empresas.

Pero esta tarea no fue fácil pues, en ese camino, la implementación de la agenda productiva entró en conflicto con una política fiscal restrictiva, que dio poco margen para la generación de renuncias fiscales a favor de la empresa privada.

En el siguiente apartado se describe la estrategia de sustitución de importaciones implementada por el gobierno del Ecuador en el período 2013 – 2017, en la cual predominó la implementación de una agenda regulatoria, encaminada a cumplir el objetivo primario de reducir las importaciones y, como consecuencia de aquello, conseguir un efecto positivo en la inversión, producción y empleo en el sector privado.

4.2.2. La agenda regulatoria y la sustitución de importaciones

La estrategia de sustitución de importaciones, implementada por el gobierno ecuatoriano, se basó en un conjunto de mecanismos regulatorios tendientes a limitar las importaciones de distintos productos, entre ellos, bienes de consumo, materias primas y bienes de capital.

Como se describe en el Plan del Buen Vivir 2013 – 2017, esta agenda regulatoria tenía como fin el fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado para orientar el comportamiento de los agentes económicos hacia los objetivos de la política económica y productiva del gobierno, establecidos en el Plan del Buen Vivir (Senplades, 2013).

En tal sentido, como ya se ha argumentado, esta estrategia tuvo, desde sus orígenes, un objetivo macroeconómico, que buscaba cerrar la brecha deficitaria de la balanza comercial; y, uno sectorial, cuyo propósito era que el sector privado reaccione con inversiones productivas en los sectores regulados.

4.2.2.1. El objetivo macro: reducir el déficit comercial no petrolero

Entre el 2008 y el 2012 el déficit de la balanza comercial no petrolera del Ecuador se situó, en promedio, en el 11.5% del PIB. Las exportaciones no petroleras mostraron una dinámica estática, pues, en dicho período, representaron consistentemente entre el 11.2% y el 11.8% del PIB. Por

su parte, las importaciones no petroleras superaban el 20% del PIB, con excepción del año 2009 cuando, por efecto de una salvaguardia de balanza de pagos, éstas se redujeron hasta alcanzar el 19.9% del PIB.

Con estas cifras, el gobierno se planteó, como uno de sus objetivos, la reducción del déficit comercial no petrolero a niveles cercanos al 6% del PIB, para el período 2013 – 2017, meta que se cumplió, incluso, en exceso (Figura 5).

Figura 5. Balanza Comercial No Petrolera del Ecuador, como porcentaje del PIB



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

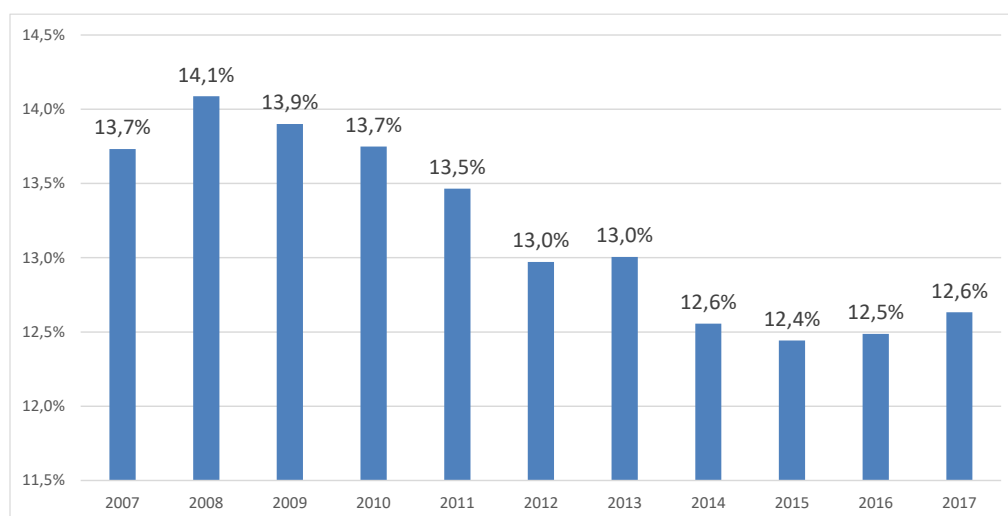
Para conseguir dicho objetivo, el gobierno evaluó distintos instrumentos de política económica y comercial, como una nueva salvaguardia general de balanza de pagos, en el marco de la Organización Mundial, de Comercio (OMC) o una salvaguardia cambiaria, cuyo proceso se encuentra normada en la legislación de la Comunidad Andina (CAN).

Sin embargo, antes de que estos mecanismos fueran implementados, el gobierno configuró una agenda regulatoria que tenía como objetivo central la reducción de importaciones, a través de la implementación de reglamentos técnicos de calidad, que lejos de cumplir sus objetivos legítimos, se constituyeron en obstáculos técnicos al comercio.

4.2.2.2. El objetivo sectorial: el crecimiento económico a través de la sustitución de importaciones

Entre el 2008 y el 2012, la industria, incluyendo refinación de petróleo, representaba, en promedio, el 13.4% del PIB real. El objetivo del gobierno fue, entonces, incidir para incrementar su participación, hasta alcanzar el 14.5% del PIB. Una meta que no se cumplió pues, al contrario de lo que preveía el gobierno, la participación del Valor Agregado Bruto de la Industria Manufacturera decreció hasta alcanzar el 12.6% del PIB, en promedio, durante el período 2013 – 2017 (Figura 6).

Figura 6. Participación de la industria manufacturera en el PIB real del Ecuador



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

Claramente se observa un descalce entre los resultados obtenidos a nivel macro y sectorial. El primero, relacionado con la balanza comercial, se alcanzó únicamente por la reducción de las importaciones y no porque se hayan incrementado las exportaciones. Esto evidencia que la política restrictiva a las importaciones no generó condiciones que permitieron un mejor desempeño del sector real.

El modelo de intervención sectorial iniciaba justo donde terminaba el ajuste del sector externo, con ello, sus resultados eran subsidiarios, en la medida en que las empresas reaccionen frente a un mercado cautivo, con mayor inversión y producción local.

La sustitución de importaciones, por tanto, no es un concepto equivalente al de la restricción de importaciones. El modelo productivo, impulsado por el gobierno, se quedó en el segundo, con muy poca injerencia en la competitividad real de las empresas.

En el capítulo tres de este estudio, se profundizará en el análisis de las tensiones de la política pública para avanzar en la sustitución de importaciones, la prevalencia de las políticas públicas y los resultados de su implementación.

4.2.3. La agenda regulatoria para la sustitución de importaciones, su institucionalidad y sus instrumentos

La agenda regulatoria fue una estrategia del gobierno para que, a través de la regulación estatal, conseguir los objetivos planteados en el Plan del Buen Vivir. Por lo tanto, la agenda abarcaba la intervención regulatoria en diversos ámbitos de la economía, ya sea para alcanzar objetivos macroeconómicos, como sectoriales.

Para este estudio, nos centraremos en la regulación establecida por el gobierno con el fin de impulsar la sustitución de importaciones, establecida en el Plan del Buen Vivir 2013 – 2017, en la Estrategia para el Cambio de la Matriz Productiva y las políticas transversales definidas por el Consejo Sectorial de la Producción.

En el Plan del buen Vivir encontramos varios objetivos tendientes a impulsar la sustitución de importaciones:

- Establecer requisitos de desempeño a los incentivos, como la contratación plurianual que promueva la inversión privada orientada a la sustitución de importaciones, los encadenamientos productivos locales, la generación de trabajo nacional, la desagregación y transferencia tecnológica y la reinversión de utilidades.
- Impulsar la formación técnica y especializada dirigida al sector popular, en el marco de su incorporación en los procesos de sustitución de importaciones y la transformación de la matriz productiva.

- Fomentar la sustitución de importaciones mediante la implementación de mecanismos que garanticen la priorización de encadenamientos productivos locales en la contratación pública, por parte de los diferentes niveles de gobierno, instituciones del Estado y las empresas públicas.
- En el sistema de producción vigente, la regulación económica debe garantizar condiciones laborales dignas. Los incentivos estatales -sobre todo, pero no únicamente los tributarios- deben estar sujetos al cumplimiento de los requisitos de desempeño de la inversión privada, tales como la sustitución de importaciones, los encadenamientos productivos locales, el empleo digno nacional y local, la transferencia y la desagregación tecnológica, y la reinversión de utilidades.

De igual forma, la Estrategia para el Cambio de la Matriz Productiva, encargada al Comité Intersectorial para el Cambio de la matriz Productiva, estableció el siguiente lineamiento estratégico (Vicepresidencia de la República, 2015):

- Impulsar la sustitución estratégica de importaciones en productos que el Ecuador produce y que actualmente está importando, y en productos identificados con un amplio encadenamiento productivo.

Finalmente, el Consejo Sectorial de la Producción definió el objetivo de la política intersectorial, relacionada con la sustitución de importaciones, de la siguiente manera:

- Profundizar la sustitución selectiva de importaciones, en función de las condiciones productivas potenciales en los territorios, que reserven mercados locales y aseguren una escala de producción para el desarrollo de los sectores productivos, industrias intermedias conexas y la generación de industrias básicas.

La agenda regulatoria, entonces, se convierte en el mecanismo para la instrumentalización de estos espacios de planificación. Para este instrumento, la capacidad reguladora del Estado era fundamental para modular el comportamiento de los agentes económicos con el fin de organizar al sistema económico para alcanzar “la transformación en las estructuras productivas que

promuevan la sustitución de importaciones y la diversificación productiva” (Senplades, 2013, p. 359) lo cual, según el mismo documento conducirían a “revertir los procesos concentradores y excluyentes del régimen de acumulación actual” (Senplades, 2013, p. 359).

La agenda regulatoria planteada por el gobierno profundizó el debate teórico sobre el rol del Estado en la actividad económica y en los mercados. Enfrentó a la visión neoclásica, en la cual el Estado no puede intervenir en los mercados, ya que estos se ajustan de manera automática maximizando el crecimiento económico (Kosacoff & Ramos, 1999); y, por el contrario, la intervención estatal permite una asignación ineficiente de los recursos sociales.

Pero fue más allá, planteó un debate sobre la versión neoclásica más moderada que acepta la intervención estatal para corregir los fallos de mercado, a través de políticas públicas funcionales y transversales. Para Senplades, et al (2014), esta visión subordina al Estado a las expectativas de un mercado perfecto, en el cual solo puede actuar cuando se producen fallos e ineficiencias, cuando, por el contrario “la capacidad regulatoria del Estado puede y debe convertirse en una poderosa herramienta para la generación de equidad, el desarrollo autónomo, la erradicación de la pobreza y el cambio en la matriz productiva” (p. 6).

En esta línea, la agenda regulatoria tampoco encajaba conceptualmente en una visión estructuralista, que admite la intervención estatal con políticas selectivas y focalizadas para corregir los fallos de mercado (Lall, 1992). La visión de Senplades, entidad a cargo de la agenda regulatoria, iba más lejos, al justificar la acción regulatoria, aun cuando no se presenten fallos en el mercado.

Según su visión, las medidas restrictivas y / o de fomento pueden reordenar los hábitos de consumo a través de un Estado que articule y regule “los patrones de consumo y ahorro desde su núcleo, en convergencia con los valores del buen Vivir” (Senplades et al, 2014, p. 7)

Los principales objetivos que se plantearon la agenda regulatoria, para incidir en el sector productivo, fueron los siguientes (Senplades, et al, 2014):

- Precautelar equilibrios macroeconómicos a partir de la sostenibilidad de la Balanza de Pagos.
- Garantizar que la producción nacional y extranjera cumpla los estándares mínimos de eficiencia energética, sostenibilidad biofísica y sustentabilidad intergeneracional, contemplando el ciclo de vida del producto, la relación insumo-producto y el balance energético.
- Transformar, mediante normativa, patrones de consumo que aseguren el cumplimiento de los derechos de los consumidores para el Buen Vivir.
- Aprovechar la participación del Estado en la economía para el fortalecimiento del aparato productivo nacional y el aumento del componente nacional en los encadenamientos productivos.
- Impulsar mediante normativa, calidad y economías de escala para incentivar el aumento y diversificación de las exportaciones.

Para cumplir con estos objetivos, se plantearon varios instrumentos y ejes de intervención, los cuales se resumen a continuación:

- **Eje: Sostenibilidad de la balanza de pagos**
 - Adoptar 6000 normas técnicas
 - Emitir, al menos 160 nuevos Reglamentos Técnicos Ecuatorianos (RTE) de cumplimiento obligatorio
 - Priorizar la emisión de normas y reglamentos técnicos conforme a la cobertura de importaciones, hasta alcanzar al menos el 20% de ellas
 - Intensificar los controles en aduana, en frontera y en la comercialización
- **Eje: Profundización de la calidad para el buen vivir**
 - Crear un sistema de regulación sanitaria

- Implementar normas para publicidad dirigida y promoción a favor del consumo inteligente
 - Normar para sustituir importaciones en el consumo y en el consumo intermedio, y para regular el ciclo de vida del producto, a través de medidas arancelarias y otras complementarias de las instituciones rectoras de la política productiva.
 - Crear un sistema de vigilancia de mercado y control en percha para verificar el cumplimiento de la normativa y reglamentación en materia de calidad, sanidad, inocuidad ambiental y eficiencia energética.
- **Eje: Regulación económica**
 - Simplificación de la tramitología y eliminación de trámites innecesarios
 - Institucionalizar la inclusión de cláusulas vinculantes de comportamiento económico en los instrumentos de incentivos o concesión, acuerdos y contratos suscritos por el Estado.

Estos objetivos e instrumentos de la agenda regulatoria derivaron en la implementación de tres mecanismos de políticas públicas que tuvieron el mayor impacto en la actividad económica: (i) obstáculos técnicos al comercio, a través de la emisión de reglamentos técnicos; (ii) medidas restrictivas al comercio, a través de restricciones cuantitativas; y, (iii) salvaguardias cambiarias y de balanza de pagos.

Para instrumentalizar estos tres mecanismos, la agenda planteó una articulación institucional que abarcaba diversas instituciones en las distintas áreas de rectoría.

4.2.3.1. Los Obstáculos Técnicos al Comercio

Para cumplir con el objetivo de reducir las importaciones, el gobierno modificó la visión del sistema de la calidad, cuyo objetivo legítimo se circunscribe a precautelar calidad de los productos que se consumen en el país; a proteger la salud, la seguridad y la vida de las personas, animales y plantas; a cuidar el medio ambiente; y, a garantizar el uso eficiente de los recursos energéticos.

Bajo el argumento de que el Ecuador había explotado muy poco su capacidad regulatoria, con apenas el 10% de las normas emitidas en Europa, el 26% de las de Asia y medio oriente y el 58% de las registradas, en promedio, en América Latina (Senplades, et al, 2014), el gobierno implementó un agresivo proceso de emisión de normas y reglamentos técnicos cuyo alcance no se limitó al cumplimiento de los objetivos legítimos de tales regulaciones, sino que, planteó un complejo mecanismo para restringir las importaciones, con la expectativa de que el sector privado reaccione con mayores inversiones.

El proceso consistía en la emisión o adopción de nuevas normas técnicas por parte del Servicio Nacional de Normalización (INEN), las cuales eran elevadas a calidad de Reglamento Técnico Ecuatoriano (RTE), por parte del Ministerio de Industrias y Productividad.

El Comité de Comercio Exterior (COMEX)⁵ tenía la responsabilidad de notificar estos reglamentos técnicos al Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) con el fin de que esta institución realice el control documental antes de la nacionalización de los productos.

Estos reglamentos técnicos, si bien estaban referidos por normas internacionales, tenían distintos mecanismos para la verificación de su conformidad, unos muy costosos y difíciles de cumplir, como aquellos que exigían ensayos de lote, con pruebas al 100% de los productos; otros de más fácil cumplimiento, pero con altos costos económicos, como los ensayos de tipo con evaluación periódica del proceso productivo, auditorías del sistema gestión, y pruebas periódicas de producto en el punto de producción; y, otros, de fácil cumplimiento, como la declaración de primera parte, adjuntando los informes de ensayo de producto emitido por un laboratorio acreditado o por el propio fabricante.

⁵ El COMEX es un cuerpo colegiado que tiene la rectoría sobre la política de comercio exterior del Ecuador y, que a la fecha de este estudio, estaba conformado por las siguientes instituciones: Ministerio Coordinador de la Producción, Ministerio Coordinador de la Política Económica, Ministerio de Industrias y Productividad, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Comercio Exterior, quien ejercía la presidencia.

La mayor parte de reglamentos técnicos permitía que el importador eligiera de entre cualquiera de estos mecanismos de verificación de la conformidad; no obstante, muchos importadores, que tenían dificultad para cumplir con los mecanismos de verificación más complejos, se motivaron a utilizar el esquema más sencillo, que solo requería la declaración de primera parte, más los documentos de acompañamiento. Para viabilizar este proceso, el Servicio Nacional de Normalización debía emitir un certificado de reconocimiento⁶, el cual solo se emitía si la empresa importadora presentaba el Registro de Operadores⁷ y un convenio firmado por su representante, ante el Ministerio de Industrias y Productividad, por el cual aceptaba una reducción en el volumen de sus compras en el extranjero. Estos convenios no formaban parte de ninguna política formalizada a través de algún acuerdo ministerial norma o reglamento, pero fue un mecanismo al que se vieron abocadas las empresas para viabilizar sus alternativas empresariales. Los convenios aparecen, entonces, como acuerdos voluntarios, cuando en realidad reflejaban una posición indefensa del sector empresarial que no tuvo otra opción que aceptar las condiciones que le presentaba el gobierno, para no cerrar sus importaciones.

Varios fueron los titulares de prensa que recogieron esta relación entre el gobierno y las empresas, que buscaba un doble objetivo. El del gobierno, reducir las importaciones; y, el de las empresas, poder importar sus bienes, aunque sea aceptando una reducción significativa.

El 26 de enero del 2014, el Diario el Comercio, en su nota titulada “Empresas de cinco sectores dan el sí a la reducción de importaciones”, dio cuenta que varias empresas importadoras de juguetes, cerámicos, cosméticos, papás fritas y electrodomésticos habrían aceptado la firma de los convenios para reducir sus importaciones entre el 23% y el 25%.

⁶ El 19 de noviembre del 2013, el Comité de Comercio Exterior aprobó la Resolución 116 en la cual creó el Certificado de Reconocimiento como un documento de soporte exigido en la aduana para la nacionalización de un producto sujeto a reglamentación

⁷ El Registro de Operadores fue creado mediante Acuerdo Ministerial 114 del Ministerio de Industrias y Productividad, del 24 de enero del 2014.

El gobierno esperaba que, a través de estos cupos “acordados” con el sector privado, éste reacciones favorablemente con inversiones para la sustituir las importaciones. El 25 de febrero del 2014, el Diario el Telégrafo tituló “El MIPRO firmó 80 convenio con 400 empresas para sustituir importaciones”, con lo cual documentó la expectativa que tenía el Ministerio de Industrias de que las empresas realicen importantes inversiones para aumentar su capacidad instalada para sustituir importaciones.

Así mismo, la prensa daba cuenta de cómo iba a operar el mecanismo de sustitución de importaciones. El diario El Comercio tituló, el 06 de enero del 2014, “Coca Cola tiene inconvenientes para desaduanar las tapas de sus botellas” e informaba que el ministro de Industrias de la época buscaba a un proveedor local que pueda producir aquellas tapas para que, con un crédito de la Corporación Financiera Nacional, pudiera producir el volumen que necesitaba la embotelladora.

De igual forma, el 10 de febrero del 2014, el Diario el Telégrafo tituló “120 toneladas de papa destinadas a restaurantes”, haciendo hincapié en la inversión que realizaría una empresa ecuatoriana para montar una planta procesadora de papa “tipo bastón”, para sustituir la importación de estos productos por parte de las franquicias de comida rápida.

Hasta el 2014 se habían emitido alrededor de 200 Reglamentos Técnicos Ecuatorianos, que incorporaban 1554 subpartidas arancelarias, es decir, grupos de productos del arancel ecuatoriano. Los importadores de estos productos debían obtener el Registro de Operadores, el cual solo se emitía si la empresa se comprometía con el Ministerio de Industrias a reducir sus importaciones.

Sin embargo, no todas las empresas importadoras de estos productos decidieron firmar estos acuerdos de reducción de importaciones. Al finalizar el 2014, 928 importadores, entre empresas y personas naturales, habían firmado 830 convenios, en los que se comprometían principalmente a reducir sus importaciones, aunque en algunos casos también se comprometían a incrementar la producción nacional y las exportaciones.

En vista de que estos “acuerdos” aparecían como “voluntarios”, no existen registros oficiales en los que se establezcan parámetros generales de cumplimiento. Cremades & Zubeldía (2015), en un documento escrito para la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito, al referirse al mecanismo de restricción de importaciones, señaló que “según la información proporcionada por los importadores, información que no ha sido posible contrastar con lo dispuesto por el Acuerdo 14-114 del MIPRO, el Registro de Operadores en realidad sería una medida que se dirige exclusivamente a aquellos operadores que hayan firmado un Convenio “voluntario” de Sustitución de Importaciones con el MIPRO y cuyos productos estén afectados por las normativas técnica del INEN” (p. 9).

Este proceso, relativo a los convenios “voluntarios” ni siquiera fue descrito en el examen de las políticas comerciales realizado al Ecuador por parte la Organización Mundial del Comercio en el 2019, por el período comprendido entre el 2012 y el 2018. Sin embargo, dicho informe deja ver el malestar que existió en la comunidad internacional cuando se menciona que “durante el periodo objeto de examen, los Miembros cuestionaron los reglamentos técnicos adoptados por el Ecuador en 18 ocasiones. Entre las medidas que se han cuestionado varias veces se pueden mencionar: el sistema de etiquetado de alimentos procesados para el consumo humano y el procedimiento para obtener un certificado de reconocimiento o Certificado de Conformidad” (Organización Mundial del Comercio, 2019, p. 87).

Por su parte, la revista Líderes, en su nota titulada “Las empresas apuntan a producir y sustituir importaciones”, da cuenta de la discrecionalidad del mecanismo. En ella, el ministro de industrias de la época señaló que “dependiendo de la empresa se otorgaron plazos que van desde días y hasta meses. Entre las cláusulas que se establecieron en los acuerdos se incluyó que las importaciones se realicen mensualmente, en la medida que se hicieron el año pasado” (Líderes, 2014).

Este mecanismo, si bien puso contra la pared a las empresas importadoras, también lo hizo con muchas empresas fabricantes locales. Estos productos regulados abarcaban un total de

importaciones de 6292 millones de dólares en el 2013, de los cuales el 46% correspondía a bienes de consumo; el 13%, a bienes de capital; el 18%, a equipo de transporte; y, el 23%, a materias primas. Esta estructura de las importaciones de productos regulados, dan cuenta de que el objetivo primario radicaba en la restricción de importaciones, más allá de los impactos que estas pudieran traer en la competitividad del sector productivo.

Este mecanismo estuvo vigente plenamente durante el 2014 hasta mayo del 2015, cuando dejaron de emitirse estos acuerdos “voluntarios”, con ocasión del cambio en las autoridades del Ministerio de Industrias. Desde esa fecha, se empezó a enderezar el esfuerzo de la reglamentación técnica, y las autoridades empezaron de a poco a flexibilizar las restricciones, principalmente en materias primas e insumos. Sin embargo, no fue sino hasta octubre del 2016, cuando el mecanismo se desmontó desde el punto de vista normativo, cuando el Ministerio de Industrias y Productividad emitió el Acuerdo Ministerial 16-161, que estableció la obligación del registro de operadores, pero exclusivamente para fines estadísticos y de vigilancia de mercado. Con ello, este registro no podía ser utilizado como parte del proceso de verificación de la conformidad de los Reglamentos Técnicos, cuyos productos debían observar únicamente lo establecido en ellos.

Esto obligó a una revisión integral de los reglamentos técnicos, que ocurrió en el siguiente período presidencia que se inauguró en mayo del 2017. En el marco del examen de las políticas comerciales realizada por la Organización Mundial del Comercio, el representante del Ecuador señaló que el nuevo gobierno se encontraba en un proceso de “revisión y actualización de los reglamentos técnicos vigentes, a fin de que estos cumplan con los objetivos legítimos para los que fueron creados y, de ser pertinente, se rectifiquen conforme los acuerdos internacionales y la utilización, cuando sea el caso, de la normativa internacional como referencia regulatoria” (Organización Mundial del Comercio 2019b, p.8).

4.2.3.2. Las restricciones cuantitativas al comercio

Como se ha señalado, la reducción del déficit comercial fue una prioridad para el gobierno, por lo que decidió tomar acciones radicales para aquellos productos que explicaban la mayor parte de ese desajuste en el sector externo.

Con el fin de evitar el crecimiento de las importaciones, el gobierno implementó, en el 2012, un sistema de cupos para vehículos y teléfonos celulares, que representaban una parte importante de las compras externas. Los diez principales productos de importación, registrados en el 2011, representaban el 25% de las importaciones no petroleras del Ecuador. Los vehículos automotores eran, de lejos, el principal rubro de salida de divisas, con una cifra que alcanzó los 1487 millones de dólares, equivalente al 8% de las importaciones no petroleras en aquel año. Los medicamentos, significaban el segundo rubro de importación, con 762 millones de dólares, seguido de los aparatos de telefonía que alcanzaron los 500 millones de dólares. De esta última cifra, los teléfonos celulares representaban el 43%, con 215 millones de dólares de importación (Tabla 3).

Tabla 3. Principales productos de importación del Ecuador, 2011 – 2017, en millones de dólares

Producto a 4 dígitos del arancel	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vehículos	1.487,64	1.462,77	1.349,29	1.377,08	900,81	667,17	1.267,60
Medicamentos	762,00	791,65	803,10	858,69	856,49	717,18	738,34
Aparatos electrónicos de telefonía	500,12	442,05	513,03	508,43	463,43	375,38	423,19
Máquinas para procesamiento de datos	330,81	403,66	482,17	489,39	252,31	199,06	181,64
Tubos y perfiles huecos	352,36	350,55	358,87	406,21	175,59	86,35	88,60
Aparatos receptores de Televisión	266,44	309,84	285,73	356,39	175,89	132,57	213,65
Partes y accesorios de vehículos	280,11	293,82	287,73	297,22	272,44	213,13	267,73
Productos laminados de hierro	268,87	259,72	321,73	247,55	169,79	126,98	193,14
Tortas y residuos de aceite de Soya	253,15	252,51	336,02	406,71	381,28	362,53	322,72
Máquinas y aparatos eléctricos	238,20	250,38	307,68	246,30	248,55	161,38	123,44
Subtotal 10 primeros productos	4.739,69	4.816,94	5.045,34	5.193,97	3.896,59	3.041,72	3.820,06
Total Importaciones no petroleras	18.879,42	19.658,94	20.761,99	20.832,01	17.277,07	13.674,84	16.629,96

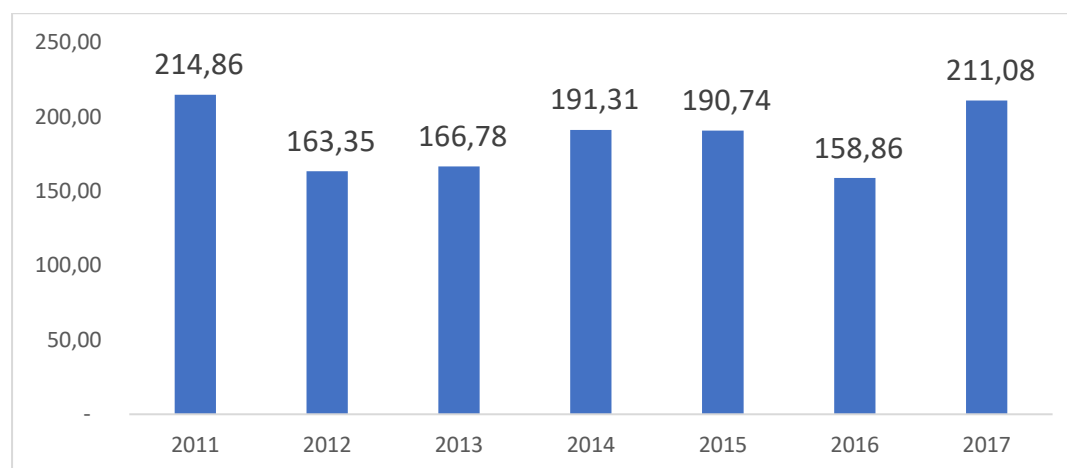
Fuente: BCE, Estadísticas de Comercio Exterior

Nota: Los productos están agrupados a un nivel de cuatro dígitos del Sistema Armonizado

Con estas cifras, el gobierno implementó una medida de restricción cuantitativa aplicable a vehículos y a teléfonos celulares, ya que representaban productos cuyos importadores estaban identificados, lo cual garantizaba su control y efectividad.

El 11 de junio del 2012, el Comité de Comercio Exterior (COMEX) emitió la Resolución 067 – 2012, la cual estableció una cuota de importación fija a favor de los importadores que habían registrado actividad hasta el año anterior. Con ello, el gobierno logró reducir las importaciones de teléfonos celulares en alrededor del 25%, al pasar de 215 millones de dólares en el 2011 a una cifra algo superior a los 160 millones de dólares en el 2012 y 2013 (Figura 7).

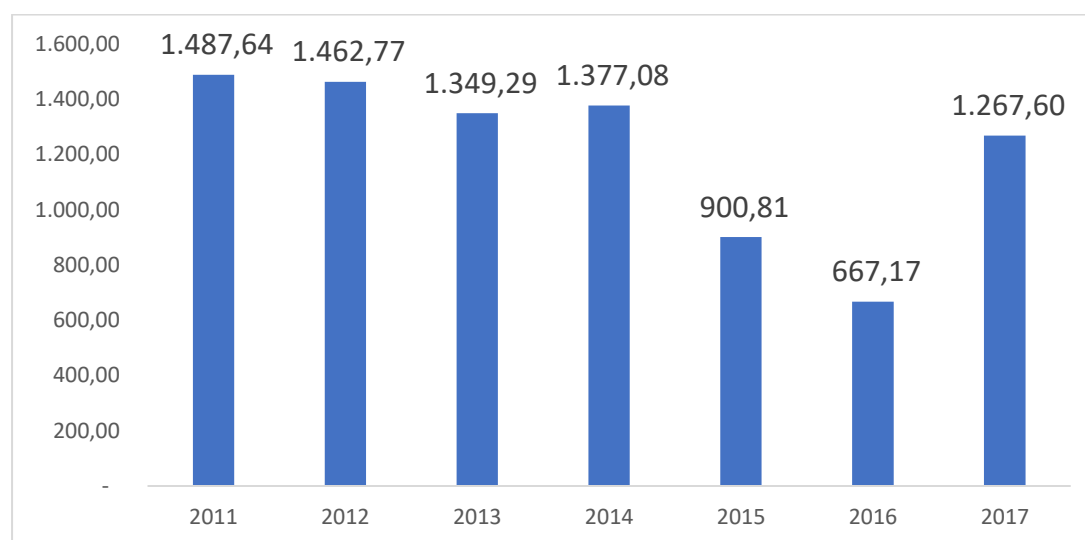
Figura 7. Importaciones de teléfonos celulares, 2011 – 2017, en millones de dólares



Fuente: BCE, Estadísticas de Comercio Exterior

Con la misma suerte corrieron los vehículos automotores. El mismo día, el COMEX aprobó la resolución 066 – 2012, que estableció una restricción cuantitativa para los vehículos automotores, ya sea para los importadores de vehículos armados, como para los materiales importados para el ensamblaje local.

Con esta medida, el gobierno buscaba contener el incremento en las importaciones de vehículos, para evitar un mayor deterioro en la balanza comercial. Solo la importación de vehículos, que en el 2011 alcanzó la cifra de 1487 millones de dólares, equivalía al 15.6% del déficit comercial no petrolero (Figura 8).

Figura 8. Importaciones de vehículos, 2011 – 2017, en millones de dólares

Fuente: BCE, Estadísticas de Comercio Exterior

Con el fin de sortear posibles demandas en la Organización Mundial del Comercio, estas dos resoluciones se ampararon en el Capítulo XX del GATT⁸, que permite el establecimiento de restricciones en materia comercial, cuando se trate de la protección de la salud y vida de las personas, animales o vegetales. En esta línea, las dos resoluciones argumentaron que tales restricciones se las hacía con fines ambientales; en el caso de los vehículos por la alta contaminación que emiten los combustibles fósiles, y en el caso de los teléfonos celulares, por considerarlos, al fin de su vida útil, desechos ambientalmente negativos.

En estas dos resoluciones se conjugan tres elementos importantes de destacar. La orientación real de la política fue de carácter macroeconómico, para controlar el déficit comercial; la justificación internacional fue ambiental, para evitar demandas en la Organización Mundial del Comercio; y, el discurso interno apuntaba a fortalecer las capacidades productivas, al garantizar una cuota de mercado a los fabricantes locales. Esto último, sin embargo, no dejaba de ser una ilusión, ya que la política restrictiva afectaba su escala de producción y, por tanto, su competitividad en el mediano plazo. Así mismo, el justificativo ambiental terminó siendo solo eso,

⁸ El GATT es el Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y Comercio, que fue suscrito por el Ecuador en 1992.

ya que en las medidas restrictivas no se excluyeron a los vehículos eléctricos, que no generan emisiones contaminantes.

A pesar de que el déficit comercial no petrolero se redujo significativamente, al pasar del 12% del PIB en el 2011, al 8.5% del PIB en el 2014, el gobierno consideró que debía endurecer las medidas restrictivas al comercio. El 29 de diciembre del 2014, el COMEX emitió la Resolución 049 – 2014 que redujo en un 40% el cupo de importación de los vehículos armados y en un 20% para los materiales importados para el ensamblaje local.

Un elemento que quedó suelto en la política de cupos fue el impacto en materia fiscal, ya que la reducción de en las importaciones generaba un importante impacto en la recaudación de impuestos arancelarios. En vista que la resolución 049- 2014 buscaba reducir en un 30% en promedio la importación de vehículos, el gobierno buscó la forma de compensar la pérdida de recaudación que se derivaría de ella. El mismo día, el COMEX aprobó la Resolución 051 – 2014 que establecía un incremento en el arancel de importación de los materiales importados para el ensamblaje de vehículos, del 5% al 15%.

Un año después, en diciembre del 2015, el COMEX adoptó una medida en la que incrementaba el cupo para la importación de teléfonos celulares, hasta un valor equivalente a los 250 millones de dólares, aplicables para el año 2016. Esta cifra significaba un incremento del 30% respecto de las cifras de comercio observadas en los dos años anteriores. No obstante, en misma resolución, COMEX 049-2015, se incrementó el arancel de importación de estos productos al 15%.

A pesar del aumento en el cupo de importación para teléfonos celulares, el 2016 registró una reducción importante en su flujo comercial, alcanzando una cifra de 159 millones de dólares (Gráfico 7). El mercado se ubicó por debajo del cupo asignado, debido principalmente a la contracción económica que enfrentó el Ecuador en el 2015 y el 2016, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) registró un crecimiento del 0.1% en el primero año y una reducción del 1.2%, en el segundo. Otro factor que incidió en este comportamiento fue la reducción de la liquidez de la

economía, ocasionada por la reducción de los precios del petróleo registrada desde finales del 2014.

Algo similar ocurrió con los vehículos automotores ya que, si bien los cupos de importación se profundizaron para el período 2015 y 2016, en este último año las importaciones se ubicaron muy por debajo del cupo establecido (Gráfico 8).

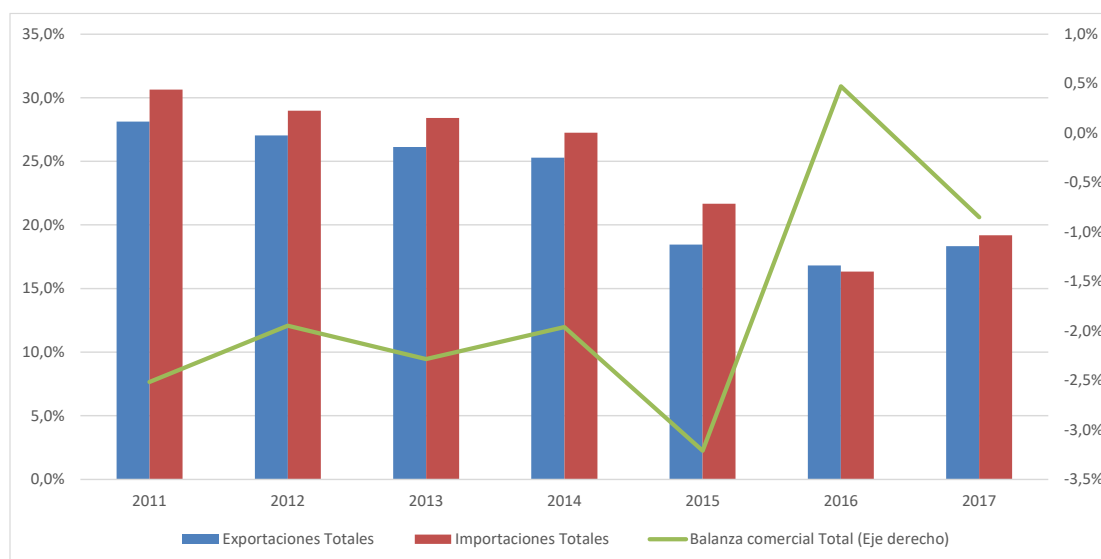
4.2.3.3. Salvaguardia de balanza de pagos

Con las medidas restrictivas impuestas por el gobierno, el déficit comercial no petrolero se redujo significativamente hasta alcanzar el 8.5% del PIB en el 2014, cifra inferior al saldo negativo de alrededor del 11% del PIB, registrado en los dos años anteriores.

Sin embargo, la caída de los precios del petróleo que se evidenció a partir de diciembre del 2014 hizo que el gobierno reaccione con mayor preocupación respecto del sector externo. En marzo del 2015, el barril del petróleo ecuatoriano se cotizaba en 52.4 dólares, la mitad de lo que costaba un año antes, y un 38% menos que en octubre del 2014.

Para aquella época, las exportaciones petroleras representaban el 50% de las exportaciones totales del Ecuador, por lo que, una reducción en su precio significaba un duro golpe al ingreso de divisas, necesarias para la sostenibilidad de la dolarización.

El gobierno intuyó que la reducción de los ingresos petroleros se traduciría en un aumento en el déficit comercial total y, por tanto, se generaría un desequilibrio en la balanza de pagos. Entre el 2012 y el 2014, el déficit comercial total se situó, en promedio, en el 2% del PIB (Figura 9) y una caída en el precio del petróleo, de la magnitud que se presentó, hacía prever un aumento en el saldo comercial, a pesar de las medidas restrictivas implementadas en la economía no petrolera, a través de las restricciones cuantitativas y los Obstáculos Técnicos al Comercio.

Figura 9. Balanza Comercial Total, 2011 – 2017, como porcentaje del PIB

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

Con este entorno internacional desfavorable, el COMEX aprobó, el 06 de marzo del 2015, una Salvaguardia de Balanza de Pagos, consistente en una sobretasa arancelaria sobre el valor de las importaciones de alrededor de 3000 partidas arancelarias, que representaban 8400 millones de dólares en el 2014⁹.

El 34% de las importaciones sujetas a salvaguardias correspondían a bienes de capital; el 32%, a bienes de consumo; el 12% a materias primas; el 11% a materiales de construcción; y, el 11%, a equipo de transporte.

Como era de esperarse, el sector empresarial reaccionó de distintas maneras. Por un lado, las cámaras de comercio se manifestaron en contra de las sobretasas, argumentando que las importaciones tenderían a reducirse naturalmente por la falta de liquidez, y que, una medida de este tipo solo conseguiría elevar el costo de vida de la población e incrementar la recaudación de impuestos para sostener el gasto público, que es, finalmente, el que presiona a un incremento en las importaciones.

⁹ La Resolución COMEX 011-2015, fue adoptada por el Comité de Comercio Exterior, el 06 de marzo del 2015 y entró en vigor el 11 de marzo del mismo año. La medida consistía en una sobretasa que situaba en los siguientes niveles: 5%, 15%, 25% y 45%.

Otros actores del sector privado, industriales y exportadores encontraron un contrasentido que las salvaguardias graven a materias primas y bienes de capital, por lo que gestionaron con el gobierno la exclusión de varios productos, con el fin de no afectar la actividad productiva y las exportaciones.

El sector turístico fue uno de los primeros en ser atendidos en sus requerimientos para evitar que las salvaguardias afecten sus inversiones. El 08 de abril del 2015, el COMEX aprobó la Resolución 016 – 2015 a través de la cual se excluye de la salvaguardia a aquellas importaciones realizadas para los proyectos turísticos, cuyos inversionistas suscriban o hayan suscrito contratos de inversión con el Estado.

Atendiendo a las solicitudes del sector empresarial, el 11 de diciembre del 2015 el COMEX aprobó la exclusión o reducción de las sobretasas a 193 partidas arancelarias¹⁰, que equivalían a unos 969 millones de dólares en importaciones, es decir, un 11% del todo el ámbito de la salvaguardia. En enero del 2016, el COMEX aprobó una reducción de la tarifa máxima de la salvaguardia del 45% al 40%; y, en abril del mismo año eliminó la salvaguardia para aquellos productos que tenían una sobretasa del 5%. Así mismo, resolvió establecer un cronograma para el desmantelamiento de medida, iniciando en abril del 2017 y concluyendo en junio del mismo año. Con esto, el gobierno buscaba cerrar su período presidencial, el cual terminaba en mayo del 2017, con la plena vigencia de la salvaguardia implementada en marzo del 2015.

En septiembre del 2016, el COMEX resolvió implementar una segunda reducción de la tarifa aplicable en la salvaguardia, aprobando como sobretasa máxima el 35% y reduciendo al 15% la de aquellos productos que gravaban el 25%.

Esta medida le permitió al gobierno de Rafael Correa cumplir un doble objetivo. El primero, reducir las importaciones no petroleras y, el segundo, incrementar la recaudación de tributos al comercio exterior.

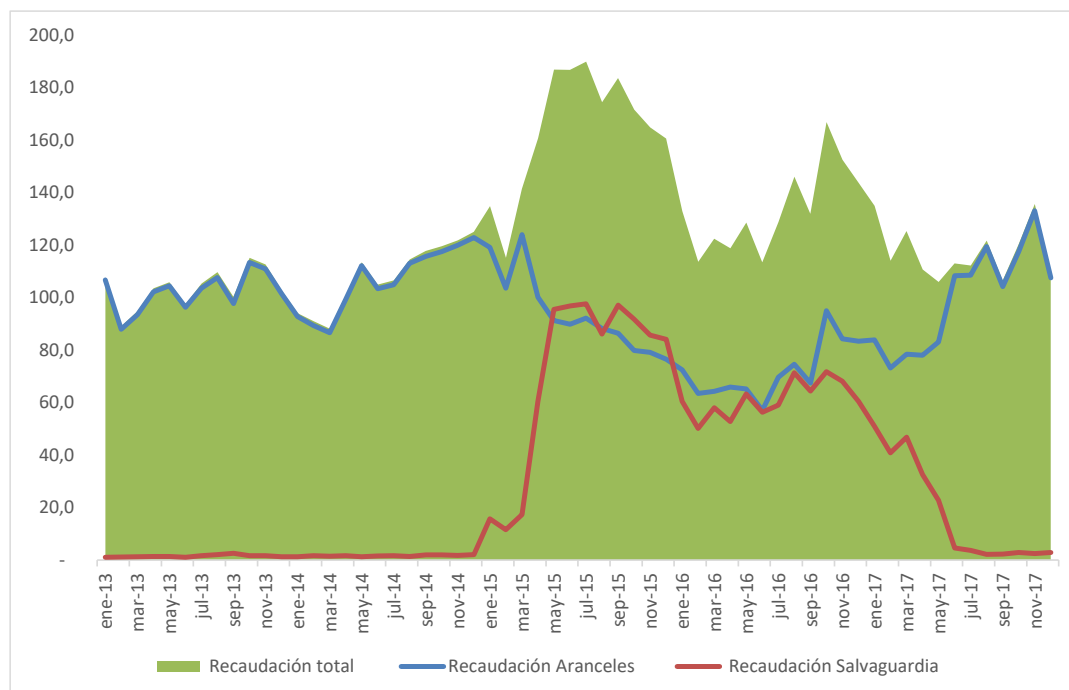
¹⁰ El sector productivo, representado por las principales cámaras empresariales habían solicitado la exclusión de unas 1100 partidas arancelarias que equivalían al 76% del ámbito de la medida, en volumen de comercio.

En cuanto a las importaciones no petroleras, éstas se redujeron de 21110 millones de dólares registradas en el 2014 (20.8% del PIB), a 17347 millones de dólares en el 2015 (17.5% del PIB) y a 13692 millones de dólares en el 2016 (13.5% del PIB).

Por su parte, la recaudación de tributos al comercio exterior tuvo un incremento significativo durante el período de vigencia de la salvaguardia. Entre marzo del 2015 y mayo del 2017, el gobierno recaudó, en promedio, 144 millones de dólares mensuales por concepto de los aranceles a las importaciones y a las sobretasas arancelarias. Esta cifra superó en un 37% a la recaudación total registrada en el período 2013 – 2014, la cual alcanzó los 106 millones de dólares mensuales.

Esto se explica porque, a pesar de que la reducción de las importaciones contrajo la recaudación de los impuestos arancelarios, las sobretasas lograron compensar esa disminución dejando un saldo positivo en la recaudación (Figura 10).

Figura 10. Recaudación de tributos a las importaciones, 2013 – 2017, en millones de dólares



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

La medida de salvaguardia fue desmontada anticipadamente en junio del 2017, un mes después de la asunción al poder de Lenin Moreno, en mayo del mismo año.

4.2.4. La coordinación entre la agenda económica y la productiva

Como se advirtió en el apartado anterior, el modelo institucional resolvió, en parte, los problemas de coordinación intersectoriales. Sin embargo, no se definió un marco institucional capaz de articular los intereses de cada consejo sectorial.

Cada uno de ellos creó su propia estructura administrativa y técnica, que competían entre sí por alcanzar sus objetivos, aun socavando los de los otros sectores.

En muchos casos los objetivos y metas planteados en el Plan de Desarrollo (denominado Plan del Buen Vivir) en cada agenda resultaron incompatibles

A continuación, se resumen algunos casos de políticas públicas de fomento al sector productivo, que entraron en contradicción con otras agendas sectoriales:

- Mientras el proceso de industrialización demandaba la generación de incentivos fiscales, la agenda económica no consideraba a las exoneraciones tributarias como una alternativa válida pues, eso le generaba mayores presiones de financiamiento.
- El sector productivo requiere de condiciones mínimas para su competitividad, por lo que una de las políticas que se plantearon fue la reducción de los aranceles de importación de materias primas, insumos y bienes de capital que no se producen en el país. No obstante, para el frente económico, esto significaba generar condiciones para que se incrementen las importaciones y con ello, un desajuste en la balanza de pagos.
- En la línea de lo anterior, el frente económico logró aprobar una Ley en la Asamblea Nacional en la que se creó un impuesto que grava con un 5% a la Salida de Divisas, incluidas aquel fruto de las importaciones de materias primas, insumos y bienes de capital.
- La implementación de obstáculos técnicos al comercio internacional, que tenían como objetivo reducir las importaciones, incluyó a materias primas, insumos y bienes de capital que utiliza el sector productivo.

- La Salvaguardia de balanza de pagos que implementó el gobierno también incorporó a materias primas e insumos del sector productivo.
- La devolución automática de impuestos para el sector exportador, o draw back automático solo pudo implementarse parcialmente y por un corto período de tiempo, por consideraciones de orden fiscal.
- El gobierno del Ecuador no logró una inserción oportuna al mercado internacional, debido a que el frente económico del gobierno consideraba que los acuerdos comerciales amplios generaban un alto riesgo de incrementar los saldos negativos en la balanza comercial.
- El fondo para capacitación, que se financia de los aportes de los empresarios, equivalentes al 0.5% del valor de la nómina, fue eliminado como preasignación a favor de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones (SETEC), entidad encargada de planificar y asignar recursos para la formación técnica. En su lugar, el Código Orgánico Monetario y Financiero, aprobado en septiembre del 2014, ordenó que la recaudación de estos aportes se dirija a la cuenta única del tesoro, con lo cual, el sistema de capacitación pasó a estar a merced de la disponibilidad de recursos a través del Presupuesto General del Estado.

Lo señalado generó disputas al interior del gabinete presidencial para dirimir estas contradicciones y, en muchos casos, pospuso la definición de políticas públicas al no encontrar puntos de acuerdo.

Las definiciones, por tanto, dependían del liderazgo y fuerza política de los ministros coordinadores que lideraban cada agenda sectorial y de las coyunturas políticas y económicas en las que se encontraban.

CAPÍTULO III

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES, LAS TENSIONES ENTRE LOS EJECUTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA, EL ROL DEL SECTOR PRIVADO Y SU IMPACTO EN EL SECTOR REAL

1. Los fallos de coordinación de las agendas sectoriales.

Como se advirtió en el apartado anterior, el modelo institucional resolvió, en parte, los problemas de coordinación intersectoriales. Sin embargo, no se definió un marco institucional capaz de articular los intereses de cada consejo sectorial.

Cada uno de ellos creó su propia estructura administrativa y técnica, que competían entre sí por alcanzar sus objetivos, aun socavando los de los otros sectores.

Las definiciones de política pública fueron debatidas en medio de las tensiones del gabinete presidencial. Por un lado, el frente económico, conformado por el Ministerio Coordinador de la Política Económica, el Ministerio de Finanzas y la secretaría Nacional de Planificación y, por otro, el frente productivo, conformado por el Ministerio Coordinador de la Producción, el Ministerio de Industrias, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio Exterior.

Estos dos frentes del gabinete tenían visiones y objetivos diferentes. Al primero le preocupaba equilibrio del sector externo y el financiamiento de la caja fiscal, que garantice la ejecución de un modelo basado en la inversión pública. El segundo buscaba crear las condiciones que permita al sector privado invertir y crecer.

No era fácil encontrar una política pública capaz de cumplir con este triple objetivo, pero la hubo. En el 2015 se aprobó una salvaguardia de balanza de pagos, que se instrumentalizó con sobre tasas arancelarias a los productos de importación. El diseño de esta política se complementaba con la entrega de recursos al sector exportador, a manera de devolución automática de tributos al comercio exterior. Desde la perspectiva gubernamental, esta medida permitía el cumplimiento

de los objetivos de las dos agendas sectoriales. Por un lado, el gobierno cobraba más impuestos por la sobretasa arancelaria, a la vez que encarecía las importaciones, reduciéndolas de manera significativa. El frente productivo, en cambio, veía en ello una fuente de financiamiento para fomentar al sector exportador. De igual forma, la reducción de las importaciones permitía al sector privado captar esa demanda.

Pero no en todos los casos existía esta triple armonía. En la mayoría de ellos, las contradicciones eran evidentes. En muchos casos los objetivos y metas planteados en el Plan de Desarrollo (denominado Plan del Buen Vivir) en cada agenda resultaron incompatibles. A continuación, se resumen algunos casos que evidencian la contradicción con los objetivos de la política de fomento productivo:

- Mientras el proceso de industrialización demandaba la generación de incentivos fiscales, la agenda económica no consideraba a las exoneraciones tributarias como una alternativa válida pues, eso le generaba mayores presiones de financiamiento.
- El sector productivo requiere de condiciones mínimas para su competitividad, por lo que una de las políticas que se planteó fue la reducción de los aranceles de importación de materias primas, insumos y bienes de capital que no se producen en el país. No obstante, para el frente económico, esto significaba generar condiciones para que se incrementen las importaciones y con ello, un desajuste en la balanza de pagos.
- En la línea de lo anterior, el frente económico logró aprobar una Ley en la Asamblea Nacional en la que se creó un impuesto que grava con un 5% a la Salida de Divisas, incluidas aquel fruto de las importaciones de materias primas, insumos y bienes de capital. Aunque dejó abierta la posibilidad de que aquellas definidas por la autoridad competente puedan obtener la devolución vía crédito tributario.

- La implementación de obstáculos técnicos al comercio internacional, que tenían como objetivo reducir las importaciones, incluyó a materias primas, insumos y bienes de capital que utiliza el sector productivo
- La Salvaguardia de balanza de pagos que implementó el gobierno también incorporó a materias primas e insumos del sector productivo.
- La devolución automática de impuestos para el sector exportador, o draw back automático solo pudo implementarse parcialmente y por un corto período de tiempo, por consideraciones de orden fiscal
- El gobierno del Ecuador no logró una inserción oportuna al mercado internacional, debido a que el frente económico del gobierno consideraba que los acuerdos comerciales amplios generaban un alto riesgo de incrementar los saldos negativos en la balanza comercial.

Estas tensiones se evidenciaban en los cuerpos colegiados de definición de política pública. El más importante, donde confluyen los intereses del frente económico y productivo, es el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEX), organismo encargado de definir y aprobar las políticas de comercio exterior del Ecuador. Sus decisiones tienen impacto en materia económica, comercial y productiva.

Este organismo definía sus políticas por votación de sus miembros, donde el frente productivo tenía una ligera mayoría: Ministerio Coordinador de la Producción, Ministerio de Industrias, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Comercio Exterior, quien lo presidía. Por su parte el resto de sus miembros pertenecía al frente económico: Ministerio Coordinador de la Política Económica, Ministerio de Finanzas y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Aunque las definiciones se realizaban por voto mayoritario, los temas de mayor trascendencia, por su impacto o alcance en el plan de gobierno, requerían de un consenso entre sus miembros. Era una norma no escrita, pero se constituyó en una práctica generalizada, que los disensos en

ciertos temas sensibles no se sometían a votación, sino que se elevaban a consulta al presidente de la República, quien finalmente dirimía.

Las definiciones, por tanto, dependían del liderazgo y fuerza política de los ministros coordinadores que lideraban cada agenda sectorial y de las coyunturas políticas y económicas en las que se encontraban.

2. Las tensiones entre el frente económico y el productivo

Las tensiones entre el frente económico y el productivo tuvieron un largo alcance que abarcaron aspectos técnicos, políticos y de gestión pública.

Para efectos de este trabajo, las tensiones entre los distintos actores de la burocracia se definen como aquellos enfrentamientos conceptuales y procedimentales, donde se evidencian puntos de vista diferentes, ya sea en su visión política o técnica, y que influyeron en la toma de decisiones

Para analizar con mayor profundidad estas tensiones, sus motivaciones y los mecanismos utilizados para zanjar sus diferencias, se realizó una entrevista semiestructurada a varios funcionarios de la época que tuvieron participación en las definiciones de política pública. La ficha metodológica se presenta en el Anexo 1

Tabla 4. Funcionarios entrevistados que participaron en cuerpos colegiados durante el período: mayo 2013 – mayo 2017

N°	Ministerio / Secretaría	Cargo	Objetivo de política	Alineación	Cuepo colegiado
1	Ministerio Coordinador de la Política Económica	Subsecretario	Política Fiscal / Política Comercial	Frente económico	Comité de Comercio Exterior
2	Servicio de Rentas Internas	Subdirector	Política Fiscal	Frente económico	Consejo Sectorial de la Producción
3	Secretaría Nacional de Planificación	Subsecretario	Planificación / Política Fiscal / Política Comercial	Frente económico	Consejo Sectorial de la Producción / Comité de Comercio Exterior
4	Ministerio de Industrias y Productividad	Ministro	Política Productiva	Frente Productivo	Consejo Sectorial de la Producción / Comité de Comercio Exterior
5	Ministerio de Industrias y Productividad	Viceministro	Política Productiva	Frente Productivo	Consejo Sectorial de la Producción / Comité de Comercio Exterior
6	Ministerio de Industrias y Productividad	Viceministro	Política Productiva	Frente Productivo	Consejo Sectorial de la Producción / Comité de Comercio Exterior
7	Ministerio de Industrias y Productividad	Subsecretario	Política Productiva	Frente Productivo	Comité de Comercio Exterior
8	Ministerio de Comercio Exterior	Secretario Técnico	Política Comercial	Frente Productivo	Comité de Comercio Exterior
9	Ministerio de Comercio Exterior	Secretario Técnico	Política Comercial	Frente Productivo	Comité de Comercio Exterior
10	Ministerio de Comercio Exterior	Ministro	Política Comercial	Frente Productivo	Consejo Sectorial de la Producción / Comité de Comercio Exterior
11	Ministerio de Comercio Exterior	Ministro	Política Comercial	Frente Productivo	Consejo Sectorial de la Producción / Comité de Comercio Exterior

Nota: Varios de los funcionarios que fueron entrevistado solicitaron que sus nombres no sean incluidos en este trabajo, sino únicamente su cargo y su participación en los diferentes cuerpos colegiados de definición de política pública

2.1. La pugna entre objetivos sectoriales y los resultados de la gestión pública

La estrategia de sustitución de importaciones fue presentada como una propuesta integral que buscaba incentivar al sector productivo para que desarrolle inversiones para la producción local de productos con altos niveles de importación.

Sin embargo, en su implementación convergieron tres grandes objetivos e intereses de las distintas agendas sectoriales: el productivo, el comercial y el fiscal. Mientras los ministerios del frente económico pujaban por conseguir resultados tangibles en una mejora de la productividad y competitividad de las empresas, el frente económico buscaba, por un lado, cerrar la brecha del sector externo y, por otro, incrementar la recaudación fiscal para garantizar la inversión pública.

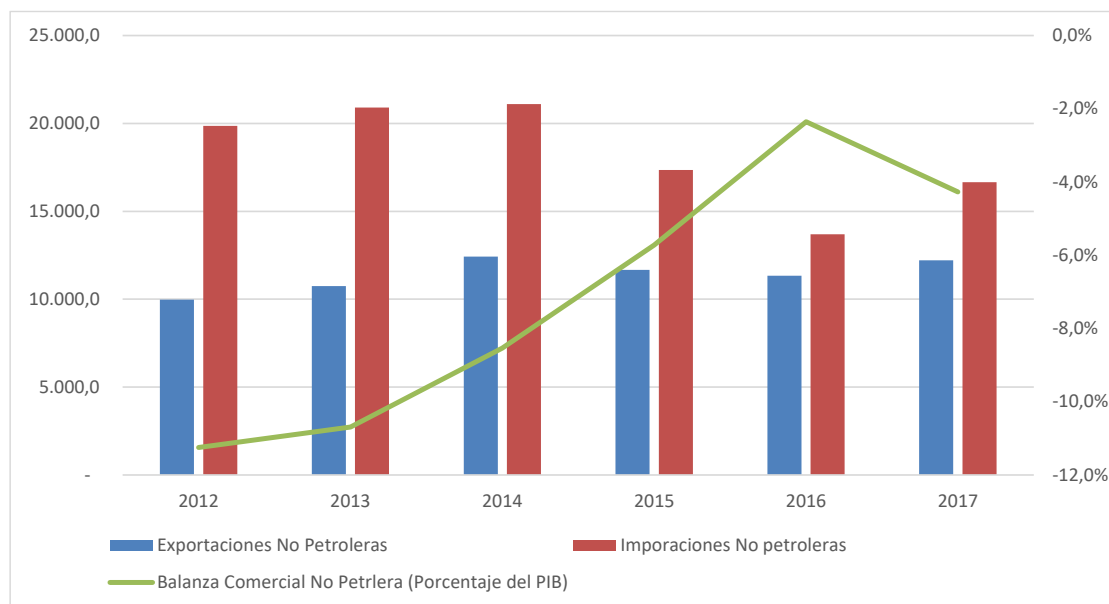
2.1.1. La sustitución de importaciones y sus efectos macro en materia comercial y productiva

Cuando se les consultó a los funcionarios referidos en la tabla 4 sobre cuál fue la motivación principal de la estrategia de sustitución de importaciones, siete contestaron que el objetivo principal fue el control del sector externo a través de la reducción de importaciones; tres señalaron que la motivación principal fue el fomento de la producción nacional; y, uno, refirió que los dos objetivos fueron los principales.

Sin embargo, al analizar los resultados de la implementación de las políticas públicas, nueve de ellos señalaron que las decisiones se orientaron más hacia cumplir un objetivo de carácter comercial y solo dos concluyeron que el mayor peso en las decisiones se enfocó en una política de protección a la producción nacional.

La evidencia muestra que el objetivo de reducir las importaciones fue exitoso. La figura 11 indica que las compras externas, sin incluir petróleo, tuvieron una drástica caída a partir del 2015, reduciendo el déficit comercial no petrolero a niveles inferiores al 5% del PIB, entre 2016 y 2017.

Figura 11. Déficit comercial no petrolero del Ecuador en el período 2012 – 2017 (millones de dólares y porcentaje del PIB)



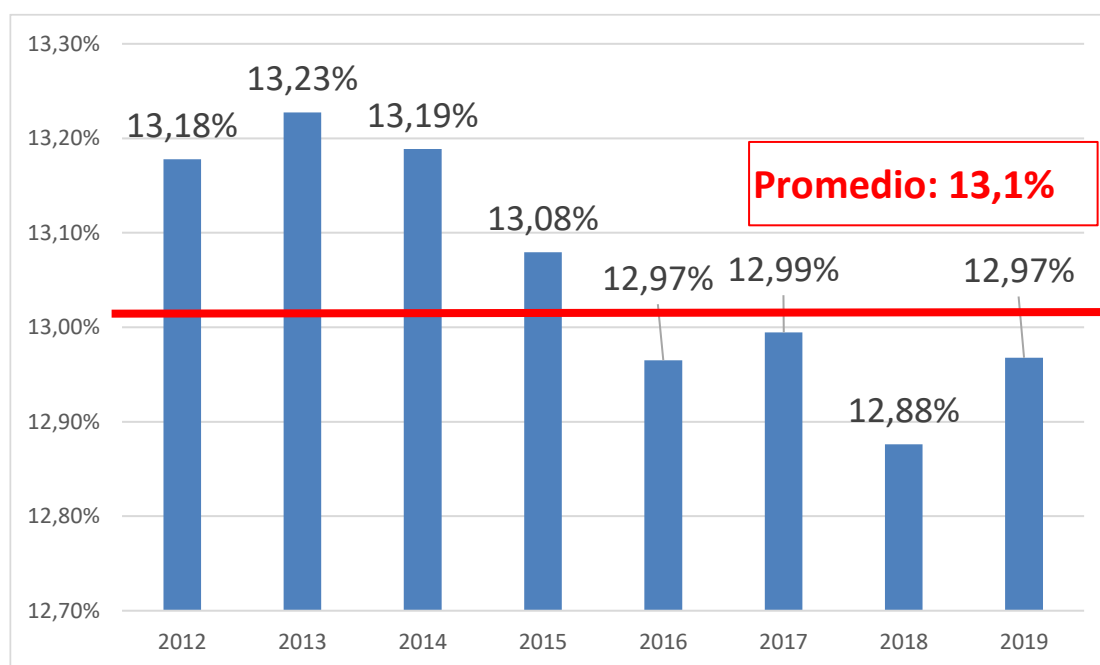
Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

Por su parte, los resultados en materia de industrialización no muestran el mismo desempeño. La idea de que las medidas restrictivas a las importaciones entregarían al sector privado el mercado interno, lo que, a su vez, generaría una mayor escala de producción, capaz de mejorar sus condiciones de competitividad y sostenibilidad en el largo plazo, no se soporta en la evidencia estadística.

Uno de los objetivos era la de incrementar la participación de la industria manufacturera en el Producto Interno Bruto de la economía. Sin embargo, si se considera la manufactura, sin refinación de petróleo, su participación ha permanecido en niveles cercanos al 13%, mostrando, inclusive, una ligera reducción durante todo el período analizado. La figura 12 indica que el Valor

Agregado de la industria (sin refinación) pasó del 13,2% en el 2013 al 12,9% en el 2017 y al 12,8% en el 2018.

Figura 12. Participación de la industria sin refinación, en el PIB total, en valores constantes



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

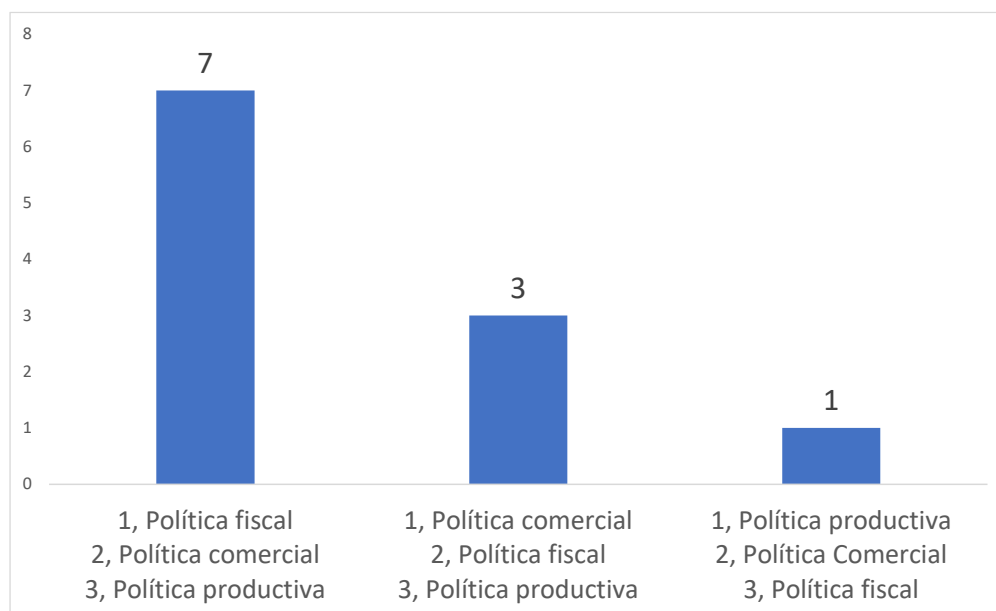
2.1.2. La disputa entre la política fiscal, comercial y productiva

La disyuntiva en la toma de decisiones no solo se centró en los ejes comercial y productivo, sino también en este último y el fiscal. Nueve de los once exfuncionarios consultados consideran que en las decisiones de política pública pesaba más el impacto fiscal que los potenciales beneficios al sector productivo, a través de incentivos arancelarios o tributarios.

Pero, entre las tres políticas públicas: la productiva, la comercial y la fiscal, ¿Cuál tenía más peso al momento de tomar decisiones? Como se observa en la figura 13, para siete de los once consultados, la política fiscal fue la que mayor peso tuvo al momento de tomar decisiones. Tres exfuncionarios consideran que la política comercial fue la que predominaba en las decisiones y solo uno indicó que la política productiva tenía un mayor peso. Un dato, no menor, es que diez

de los once consultados coinciden en que la política productiva se encontraba en el último lugar en la prelación.

Figura 13. Orden de prelación en la toma de decisiones, según los exfuncionarios consultados



Fuente: Entrevistas semiestructuradas

La necesidad del mantener la inversión pública en niveles altos era fundamental para el modelo político del gobierno, lo que, a su vez, generaba una presión en el sector externo, por el incremento de las importaciones. Por lo tanto, el frente económico fijó su prioridad en dos objetivos: (i) incrementar la recaudación y (ii) reducir el déficit comercial. Por su parte, el frente productivo buscaba generar las condiciones para atraer inversiones e incrementar la producción nacional; sin embargo, para ello requería de ciertos sacrificios en la política fiscal y comercial: (i) reducción de impuestos y aranceles para las empresas y (ii) racionalizar las medidas de restricción de importaciones para evitar que se afecten las materias primas, insumos y bienes de capital.

Esta disputa era muy compleja de resolver, pues las visiones de dos sectores eran muy diferentes. Todos los exfuncionarios consultados concuerdan en que los grandes temas, donde

había disensos, los zanjaba el presidente de la República. Y en ese escenario, el frente económico tenía una mejor posición, pues tenía una mayor cercanía ideológica.

A esto se suma, la desconfianza que existía en el frente económico hacia el sector productivo. Dos de los tres exfuncionarios del frente económico, que fueron consultados, coinciden en que, en la mayoría de los casos, las solicitudes de reducciones arancelarias para materias primas e insumos no se justificaban pues se consideraba que esto solo incrementaría la renta de las empresas, sin que permee hacia una mayor inversión, mayor competitividad o mejores precios en el mercado.


En esta línea, con el ánimo de analizar la prevalencia de las políticas sectoriales se estudiaron 81 actas de las sesiones del Comité de Comercio Exterior (COMEX), en el período comprendido entre mayo del 2013 a diciembre del 2016, en las que se trataron 179 puntos de discusión y que dieron lugar a 144 resoluciones¹¹. La relevancia de este análisis radica en que el COMEX se convirtió en el epicentro de las discusiones de política pública, con alcance en materia fiscal, comercial y productiva. La ficha metodológica para la sistematización de la información se presenta en el Anexo 2.

2.1.3. Los puntos de agenda tratados por el COMEX y su impacto en los objetivos de las políticas sectoriales

De los 179 temas tratados en el COMEX, solo 50 se relacionaron exclusivamente con un único objetivo de política pública: (i) política fiscal, 15; (ii) política productiva, 8; y, (iii) restricción de importaciones, 27. Los 129 restantes se refirieron a una combinación de políticas, ya sea la fiscal con al productiva, la de restricción importaciones con la fiscal o una combinación de los tres objetivos: fiscal, productivo y de restricción de importaciones (Tabla 5).

¹¹ El análisis también se realiza sobre los temas tratados en el COMEX, pues aquellos que no tuvieron resolución también reflejan tensiones entre el frente económico y el productivo. Asimismo, los temas que no fueron resueltos también generan una afectación a la política pública.

Tabla 5. Distribución de los temas tratados en el COMEX, por tipo de política (número), en el período mayo 2013 – diciembre 2023

	Política Fiscal	Política Productiva	Restricción de importaciones
+ ...	15	8	27
+ Política Productiva	47		12
+ Restricción de importaciones	25	12	
+ Política Productiva + Restricción de Importaciones	39		
+ Política Fiscal		47	25
+ Política Fiscal + Restricción de Importaciones		39	
+ Política Fiscal + Política Productiva			39
Total	126	106	103

Fuente: Actas de las sesiones del COMEX en el período mayo 2013 – diciembre 2016.

Como se observa en el gráfico, de los 106 temas relacionados con la política productiva, 12 también se relacionaron con restricción de importaciones, 47 con la política fiscal y 39 con estas dos.

De los 106 puntos, 86 tuvieron una resolución por parte del COMEX, de las cuales 57 fueron por consenso de sus miembros y 29 se resolvieron por votación dividida (Tabla 6). La falta de resoluciones en los temas tratados también generó afectaciones en los objetivos sectoriales. De los 20 temas que no fueron resueltos por el COMEX, 9 no permitieron que el sector productivo mejore sus condiciones de competitividad, como la aprobación del presupuesto para la asignación de recursos para los certificados de abono tributario a favor del sector exportador o la sustitución de los mecanismos de cupos de vehículos por licencias de importación.

En la mitad de los temas tratados se evidencian tensiones entre el frente económico y productivo, expresados en desacuerdos conceptuales respecto de la prevalencia de los objetivos de la política pública.

El enfoque de los desacuerdos se presenta mayoritariamente en el balance entre la política productiva y la fiscal. La tabla 6 muestra que, en 20 puntos tratados por el COMEX, la tensión se generó por el costo fiscal asociado a una medida de apoyo al sector productivo; 18, a la combinación de impactos en la política fiscal y comercial; 9, a los efectos en la restricción de importaciones; y, 3 en la recaudación fiscal.

Tabla 6. Distribución de los temas tratados en el COMEX, relacionados a la política productiva, donde hubo tensión entre el frente económico y el productivo (número), en el período mayo 2013 – diciembre 2023

Con impacto en:	Temas tratados	Sin resolución	Votación por consenso	Votación dividida	Tensión Frente Económico - Frente Productivo
Sin impacto en otras políticas	8	1	6	1	2
Restricción de importaciones	12	4	4	4	9
Recaudación fiscal	7	3	3	1	3
Costo fiscal	39	11	21	7	20
Recaudación + costo fiscal	1	0	1	0	0
Costo fiscal + restricción de importaciones	31	1	15	15	18
Recaudación fiscal + Restricción de Importaciones	8	0	7	1	1
Total	106	20	57	29	53

Fuente: Actas de las sesiones del COMEX en el período mayo 2013 – diciembre 2016.

Como se observa en la tabla 7, de los 53 puntos tratados por el COMEX, en los cuales se evidenciaron tensiones entre el frente económico y el productivo, solo en 36 se adoptaron resoluciones, y mayoritariamente por votación dividida (77,7%).

En 38 temas tratados por el COMEX entraron en disputa los objetivos de la política productiva con los de la política fiscal. Dada la composición de este organismo, mayoritariamente con entidades del frente productivo, en 24 de estos puntos prevalecieron los objetivos de la política productiva y en 8 de ellos, la política fiscal.

En nueve de los temas tratados se enfrentaron los objetivos de la política productiva con los de restricción de importaciones, prevaleciendo mayoritariamente esta última.

Tabla 7. Disputa entre objetivos de política, en temas relacionados a la política productiva, donde hubo tensión entre el frente económico y el productivo (número), en el período mayo 2013 – diciembre 2023

Tensión entre políticas	Temas tratados	Prevalencia				Número de Resoluciones	Votación	
		PP	PF	RI	NA		Consenso	Dividida
PF / PP	38	24	8		6	29	7	22
RI / PP	9	3		4	2	4	0	4
PP	2	1			1	1	0	1
PP / Otra	1				1	0	0	0
RI / Otra	1			1		1	1	0
Adm	2				2	1	0	1
Total	53	28	8	5	12	36	8	28
PP= Política Productiva PF= Política Fiscal RI= Restricción de Importaciones NA= No Aplica (Sin prevalencia)								

Fuente: Actas de las sesiones del COMEX en el período mayo 2013 – diciembre 2016

Las tensiones se generaron incluso cuando se trataba de diferimientos arancelarios a favor de las empresas que habían firmado contratos de inversión con el Estado, a pesar de que existía una política aprobada por el mismo organismo en la que se facultaba a entregar reducciones arancelarias para materias primas, insumos y bienes de capital que sean utilizadas en el proyecto de inversión.

El COMEX trató y resolvió 20 de estos casos, 19 a favor del diferimiento arancelario, con votación dividida en 16 ocasiones. Estas tensiones se generaron incluso a pesar de que previamente el presidente de la República había instruido a sus miembros aprobar estos diferimientos arancelarios a favor de ochos proyectos turísticos.

2.1.4. Las resoluciones adoptadas por el COMEX y su impacto en las políticas sectoriales

A pesar del gran número de resoluciones adoptadas, no todas tenían el mismo peso relativo, en cuanto a su impacto en los agregados macroeconómicos. Tres medidas específicas cumplieron ese objetivo: (i) la salvaguardia de balanza de pagos, (ii) los cupos de importación y (iii) el incentivo a las exportaciones a través de la devolución anticipada de impuestos (draw back).

En el primer caso, no hubo discusión, la medida cumplía, al menos en el papel, un triple objetivo, restringir las importaciones, por las sobretasas arancelarias; incrementar la recaudación fiscal; y, entregar el mercado interno al sector productivo. En el segundo caso, el objetivo de política que prevaleció fue el de la restricción de importaciones, pues el mecanismo afectaba al sector productivo y a la recaudación de aranceles por un menor volumen de importaciones. En el tercer caso, prevaleció la política productiva, con alto costo fiscal. Sin embargo, en este caso, el mecanismo aprobado tenía como fuente de financiamiento la recaudación de la salvaguardia de balanza de pagos.

Si bien estos tres grandes temas fueron resueltos al más alto nivel del gobierno, incluso con la definición del Presidente de la República, en el detalle de su implementación se enfrentaron los distintos objetivos de las políticas sectoriales. Estos tres casos confirman que la política productiva fue residual a las políticas fiscal y de restricción de importaciones, como señalaron los once exfuncionarios consultados para este estudio.

Las salvaguardias, por ejemplo, tenían un alto componente recaudatorio, llegando incluso a incorporar a materias primas e insumos y bienes de capital, afectando la estructura de costos del sector productivo. Sin embargo, para seis de los once funcionarios consultados para esta investigación, esta inclusión de materias primas, insumos y bienes de capital en la medida de salvaguardia no reflejaba una intencionalidad de encarecer al sector productivo y que, más bien, se buscaba limitar su impacto, partiendo de un objetivo de recaudación. Los otros cinco exfuncionarios, en cambio, afirman que la medida de salvaguardia debía cumplir con una meta de recaudación, sin medir el impacto en el sector productivo, por el encarecimiento de sus costos.

De igual forma, los cupos de importación afectaron la escala de producción, encareciendo los costos y mermando la competitividad de los sectores en el mediano plazo. Finalmente, el draw back a favor de los exportadores, solo fue posible en la medida en que el gobierno contara con

los recursos para dichas asignaciones. Una vez que se desmontó la salvaguardia de balanza pagos, el mecanismo a favor de los exportadores cesó.

Pero el COMEX no solo resolvió los temas relacionados a estos tres grandes ejes de la política pública. La tabla 8 muestra la amplitud de temáticas sobre las que versaron las 144 resoluciones adoptadas durante el período, la prevalencia de la política pública y las tensiones identificadas en cada caso.

Tabla 8. Ámbito de las resoluciones del COMEX y prevalencia de las políticas (número) en el período mayo 2013 – diciembre 2016

Ámbito de las Resoluciones	Resoluciones	Prevalencia de política pública									Tensión FE - FP	Votación		Definición presidencial
		PP	PF	RI	PF / PP	RI / PP	PF / RI	PF / RI / PP	PC	Otra		Consenso	Dividida	
		Apertura arancelaria / Nota complementaria	7	6									1	
Canasta transfronteriza	5	5									0	5	0	5
Cupos de importación	24	6	1	7	1	1				8	8	21	3	8
Desmonete salvaguardia de balanza de pagos	4	2							2		2	3	1	2
Diferimiento arancelario	46	26	7							13	22	29	17	15
Exclusión Salvaguardia de balanza de pagos	14	7								7	5	10	4	2
Fomento a exportaciones	8	6	1		1						2	6	2	4
Incorporación a Salvaguardia de balanza de pagos	2						2				0	2	0	0
Incremento arancelario	7	1			3	1	1	1			2	6	1	3
Política Comercial	5	2		1						2	0	5	0	5
Proceso Administrativo COMEX	5			1						4	2	4	1	0
Reglamentos Técnicos	11			7		2				2	3	10	1	0
Salvaguardia Cambiaria	3			1					2		0	3	0	3
Salvaguardia de balanza de pagos	1							1			0	1	0	1
Salvaguardia sectorial	2							2			0	2	0	0
Total	144	61	9	17	5	4	3	4	6	35	47	113	31	48

PP= Política Productiva
PF= Política Fiscal
RI= Restricción de Importaciones
PC= Política Comercial

Fuente: Actas de las sesiones del COMEX en el período mayo 2013 – diciembre 2016

Como se observa en la tabla 8, de las 144 resoluciones adoptadas por el COMEX, 61 se resolvieron a favor de las políticas productivas, 17 a favor de la restricción de importaciones y 9

a favor de la política fiscal, ya sea por recaudación o por limitación al costo fiscal. Un tercio de las resoluciones fueron adoptadas con posterioridad a una definición presidencial.

La mayor parte de las resoluciones corresponden a diferimientos arancelarios, ya sean totales o parciales, en 22 las 46 resoluciones hubo tensión entre el frente económico y el frente productivo, cada uno tratando de conseguir su objetivo. El primero, procurando reducir el mínimo el impacto fiscal y, el segundo, tratando de maximizar el beneficio al sector productivo. Salvo los casos en los que hubo una definición presidencial previa, todos los requerimientos de reducción arancelaria se aprobaron con voto dividido en el COMEX y con serios cuestionamientos del frente económico sobre el costo beneficio de la medida.

Los cupos de importación también abarcaron gran parte de las resoluciones del COMEX, ya sea para imponerlos o para desmontarlos. De las 24 resoluciones, dos tuvieron el mayor impacto en cuanto al cumplimiento de los grandes objetivos de la política de restricción de importaciones: (i) los cupos a los vehículos, que incluyó a las partes y piezas desarmadas para el ensamblaje y (ii) los cupos a los teléfonos celulares. Las demás resoluciones corresponden a modificaciones parciales a estas dos grandes medidas. Mientras estuvieron vigentes estas restricciones al comercio, el COMEX tramitó varias reformas parciales, como el aumento de cupo para los teléfonos celulares, por requerimiento del sector de telecomunicaciones, que requería un mayor número de estos aparatos para cumplir con sus objetivos sectoriales. De igual forma, el COMEX resolvió el incremento de cupos para la importación de vehículos especiales o para la fuerza pública. Aun así, en varios de estos tratamientos se generaron tensiones y discusiones conceptuales entre el frente económico y el productivo, los primeros siempre más reacios a relajar las condiciones iniciales de las restricciones.

Otras de las resoluciones que abarcaron la agenda del COMEX tuvieron que ver con la salvaguardia de balanza de pagos, desde su implementación hasta las sucesivas reformas que impulsó el frente productivo para incorporar o retirar productos, principalmente materias primas,

y para su desmonte gradual. Esta tarea no fue tan sencilla, aunque finalmente se logró dicho objetivo. De las 14 propuestas para exclusión de materias primas, insumos y bienes de capital, todas tuvieron una resolución favorable, la mitad para favorecer al sector privado y el otro 50% para alinearse a otras políticas públicas: energética, transporte, compras públicas, entre otras. En 5 resoluciones hubo tensión en el debate entre los dos frentes del gabinete y cuatro se resolvieron con voto dividido.

Si bien los reglamentos técnicos de calidad, que se constituyeron en obstáculos al comercio internacional, fueron implementados por otro cuerpo colegiado: el Comité Interministerial de la Calidad, al COMEX le correspondía notificar a la aduana para que realice el control de las importaciones en frontera.

Este proceso, administrativo, también generó muchas tensiones entre los miembros del COMEX. Algunos actores del frente productivo, principalmente del ministerio de Comercio Exterior, se mostraba contrario a agilizar este proceso, debido a que consideraban que la medida era contraria a las normas de la OMC.

La tensión llegó a los propios ministerios del frente productivo, toda vez que el Ministerio de Industrias era una pieza clave en la implementación de estos instrumentos, a través del mecanismo descrito en el capítulo dos. Cuando el ministerio de Comercio Exterior propuso que el COMEX emita una resolución para eliminar materias primas e insumos de los reglamentos técnicos, para no comprometer la competitividad del sector productivo, la decisión fue en contrario, con la votación favorable solamente de la entidad proponente.

Así mismo, como se observa en la tabla 8, de las once resoluciones adoptadas por COMEX, relativas a los reglamentos técnicos, diez fueron aprobadas con votación unánime de sus miembros y en la mayoría de los casos a favor de la estrategia de restricción de importaciones. Esto se debe, principalmente, a que la estrategia general fue aprobada por el presidente de la

República, lo cual hacía que los ejecutores de la política tengan que implementarla, a pesar de los desacuerdos que podían existir.

3. El rol del presidente de la República en las definiciones sectoriales

Como se ha señalado, el presidente de la República jugaba un rol fundamental para zanjar las diferencias entre el frente económico y el productivo. Aunque no todos los temas se sometían a este proceso de dirimencia, los más trascendentes, que no encontraban consenso, siempre tenían una discusión previa antes de tomar decisiones en el COMEX.

Un tercio de las decisiones que se adoptaron el COMEX tuvieron una definición previa por parte del presidente de la República. La tabla 9 evidencia que, de las 48 resoluciones que tuvieron una definición presidencial, 20 fueron a favor del sector productivo, 9 para favorecer la restricción de importaciones y 13 para la consecución de otros objetivos de política pública: transporte, deporte, energía, entre otros.

En las cinco resoluciones con impacto en la política fiscal y productiva, el presidente de la República se alineó a favor de la política en tres ocasiones: (i) dos, para aprobar el mecanismo y el presupuesto para devolución de impuestos para el sector exportador, o draw back automático y (ii) una, para aprobar la implementación de los Certificados de Abono Tributario a favor del sector exportador. En las otras dos resoluciones, el presidente de la República instruyó al COMEX que: (i) apruebe un incremento arancelario para incentivar el ensamblaje de bicicletas y (ii) que busque un mecanismo de financiamiento para la entrega de los Certificados de Abono Tributario. Con ello, armonizó los intereses de los frentes productivo y económico.

En las cuatro resoluciones que tuvieron un impacto directo a la política fiscal, tanto recaudatoria como de sacrificio fiscal, el Presidente de la República falló a favor entregárselos a aquellos sectores que le habían solicitado y que estaban relacionados con otros objetivos de la política pública: (i) una de diferimiento arancelario para la importación de taxis, (ii) dos para la reducción

de aranceles para la importación de cocinas de inducción y (iii) una para la eliminación de aranceles para la importación de vehículos eléctricos.

Tabla 9. Prevalencia de políticas sectoriales en resoluciones con definición presidencial (número) en el período mayo 2013 – diciembre 2016

Impacto	Resoluciones	Prevalencia							
		PP	PF	RI	PP - PF	PP - RI	PP - RI - PF	PF - RI	Otras
PP	2	2							
PF	4								4
RI	6			6					
PP - PF	5	3			2				
PP - RI	1					1			
PP - RI - PF	18	15					2		1
PF - RI	10			3				1	6
Otras	2								2
total	48	20	0	9	2	1	2	1	13
PP= Política Productiva PF= Política Fiscal RI= Restricción de Importaciones									

Fuente: Actas de las sesiones del COMEX en el período mayo 2013 – diciembre 2016

A pesar de que el presidente de la República zanjaba las discusiones entre los dos frentes del gabinete e instruía el tratamiento de los temas sensibles en el COMEX, las tensiones y discusiones conceptuales se mantenían en algunos de los puntos que se trataban. De las 48 resoluciones que contaron con la instrucción del presidente, en 14 de ellas se evidencian tensiones entre el frente económico y el productivo, principalmente en los temas relacionados con los diferimientos arancelarios a favor de proyectos privados de inversión que, incluso, contaban con contratos de estabilidad tributaria suscritos con el Estado.

La tabla 10 muestra que, de las 20 resoluciones a favor del sector productivo, ocho se resolvieron en medio de discusiones conceptuales sobre el costo beneficio de la medida y con votación dividida entre los dos frentes del gabinete.

Por su parte, en aquellas resoluciones en las que la instrucción presidencial se alineó a favor de la restricción de importaciones, todas se resolvieron por consenso, a pesar de que se mantuvieron las tensiones en casi la mitad de los temas tratados.

Tabla 10. Tensión en aprobación de políticas sectoriales en temas definidos a nivel presidencial (número) en el período mayo 2013 – diciembre 2016

Prevalencia	Resoluciones	Tensión	Votación	
			Consenso	Dividida
PP	20	8	12	8
PF	0	0	0	0
RI	9	4	9	0
PP - PF	2	0	2	0
PP - RI	1	0	1	0
PP - RI - PF	2	0	2	0
PF - RI	1	1	1	0
Otras	13	1	13	0
total	48	14	40	8
PP= Política Productiva PF= Política Fiscal RI= Restricción de Importaciones				

Fuente: Actas de las sesiones del COMEX en el período mayo 2013 – diciembre 2016

Lo anterior muestra que el frente productivo tuvo una mayor tendencia a aceptar e implementar las decisiones presidenciales, aunque éstas fueran en contra de sus objetivos principales. El frente económico, por su parte, cuando las resoluciones afectaban sus objetivos, en muchos casos votó en contra de la línea definida por el presidente, aunque con el conocimiento de que, al tener minoría, la posición presidencial sería, de todos modos, aprobada.

Lo anterior solo se explica por lo que varios exfuncionarios consultados señalaron, en el sentido de que el frente económico tenía una mayor cercanía con el presidente de la República, lo que le permitía retomar sus temas de interés con mucha más frecuencia que el frente económico.

4. El rol del sector privado en la implementación de las políticas para la sustitución de importaciones

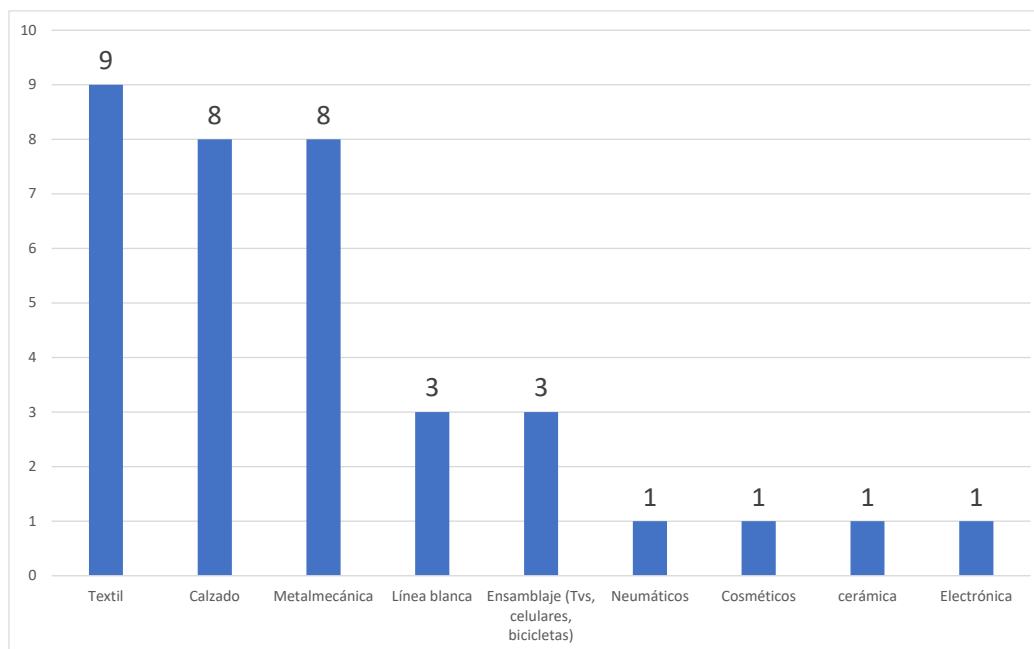
Durante el gobierno del presidente Rafael Correa el sector privado tuvo muy poca injerencia en las definiciones de política pública. Cuando resolvió implementar el plan de sustitución de importaciones, a través de la agenda regulatoria, detallada en el capítulo dos, el sector privado,

a través de los gremios de la producción fue, en general, muy crítico de las medidas que fueron implementando, principalmente aquellas relacionadas con: (i) reglamentos técnicos para reducir importaciones, (ii) cupos a la importación y (iii) salvaguardia cambiaria y de balanza de pagos

No obstante, muchas empresas y determinados sectores vieron en estas medidas restrictivas al comercio una forma de garantizar su mercado interno, permitiéndole invertir en nuevas líneas de negocio o mejorar sus volúmenes de producción. Así lo confirman diez de los once funcionarios que fueron consultados para este estudio, al señalar que varios sectores presentaron solicitudes de inclusión en los instrumentos de política que se estaban implementando.

De igual forma, los exfuncionarios manifestaron que los sectores que mayoritariamente apoyaron las medidas implementadas por el gobierno son el textil, calzado, metalmecánica, línea blanca y ensamblaje en general (Figura 14).

Figura 14. Sectores que apoyaron las medidas de sustitución de importaciones, según los exfuncionarios consultados (mayo 2013 – diciembre 2016)



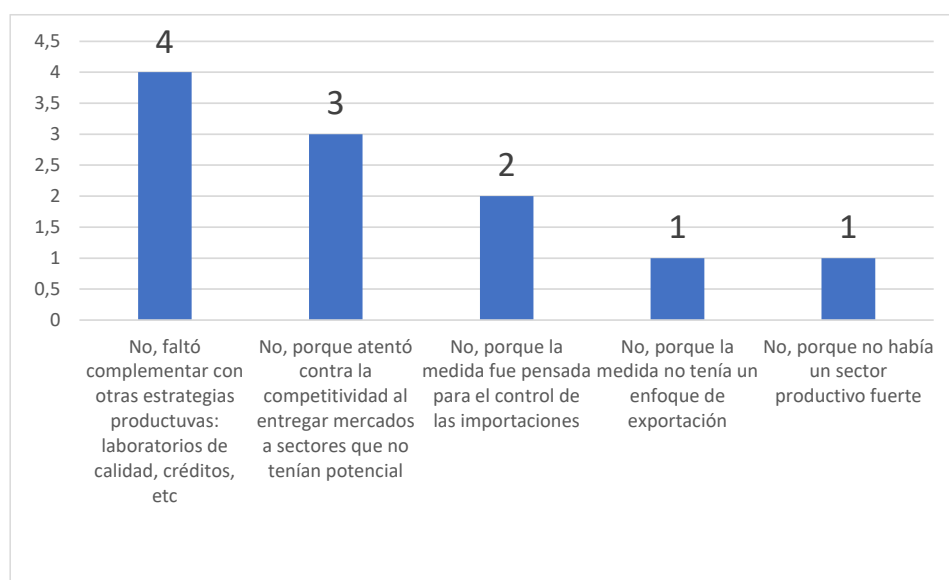
Fuente: Entrevistas semiestructuradas

Nota: Frecuencia en la mención de los 11 exfuncionarios consultados

Todos estos sectores, de una u otra manera, vieron en estas medidas una alternativa para capturar el mercado local y eludir la competencia internacional. Sin embargo, a pesar de ello, los mismos funcionarios de la época reconocen que más allá de ciertas ganancias temporales de los sectores que apoyaron la medida, éstos no lograron un crecimiento sostenido de largo plazo, con mejoras en su competitividad y productividad.

Como se observa en la figura 15, todos concluyen que las medidas adoptadas, en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones, no fueron adecuadas para garantizar ganancias de competitividad en el mediano y largo plazo.

Figura 15. Causas por las que el plan de sustitución de importaciones no generó mejoras en la competitividad (mayo 2013 – diciembre 2016)



Fuente: Entrevistas semiestructuradas

Cuatro de los exfuncionarios consultados afirman que faltó complementar con otras políticas de fomento productivo, como crédito barato o inversión en laboratorios para la gestión de la calidad. Tres de ellos sostienen que la medida fue contraproducente porque se entregó el mercado interno a sectores que no tenían la potencialidad para crecer. Dos exfuncionarios afirman que la medida solo fue pensada para restringir importaciones, por lo que no se esperaba una mejora sustancial

en los niveles de competitividad de los distintos sectores. Un exfuncionario señaló que la medida no generó el éxito deseado porque no estuvo enfocada en fortalecer las capacidades de exportación. Finalmente, un exfuncionario señaló que la medida no fue exitosa porque se carecía de un sector privado fuerte, capaz de aprovechar ese margen que le daba la regulación para que mejore su potencialidad (Figura 15)

5. Comportamiento económico de los sectores productivos, durante el período de implementación del plan de sustitución de importaciones

Varios funcionarios de la época, que fueron consultados para la elaboración de este estudio, identificaron algunos sectores que tuvieron ganancias de corto plazo por la implementación de las medidas de restricción de importaciones. Entre ellos figuran: textil, confecciones, calzado, metalmecánica, cerámica, ensamblaje, entre otros.

Estos sectores, de una u otra forma fueron incluidos en las distintas medidas de restricción de importaciones que formaban parte de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones: (i) cupos de importación, (ii) reglamentos técnicos utilizados como obstáculos al comercio o (iii) sobre tasas arancelarias por salvaguardias.

La tabla 11 muestra la evolución del Valor Agregado Bruto de las industrias que contienen a los sectores mencionados, en el período 2007 - 2019¹². La fabricación de productos textiles, prendas de vestir y calzado aportan, en valores corrientes entre 550 y 600 millones de dólares del 2007, sin que se observe mayores variaciones en el tiempo. La fabricación de productos de caucho y plástico, donde se encuentran los neumáticos, por ejemplo, aportan al PIB unos 300 millones de dólares del 2007, siendo el 2014, el año con mayor aporte en términos reales. El sector metalmecánico es el único en el que se puede evidenciar una ligera tendencia creciente de su

¹² El análisis se extiende hasta el año 2019 para evaluar el crecimiento de mediano plazo, es decir, unos años después de la finalización de la agenda regulatoria. No se analizan los años posteriores al 2019, para evitar el impacto de la pandemia. De igual forma se analiza el comportamiento de los sectores desde el 2007, con el fin de advertir cambios significativos, respecto de los años anteriores a la implementación del plan de sustitución de importaciones.

Valor Agregado Bruto real, al pasar de 480 millones de dólares reales en el 2013, a 580 millones, en el 2019. La fabricación de equipo de transporte, donde se encuentra el ensamblaje de vehículos y fabricación de autopartes, muestra una tendencia decreciente en su tamaño, pasando de 170 millones de dólares reales en el 2013 a 130 millones, en el 2019.

Tabla 11. Valor Agregado Bruto de las industrias que fueron parte de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones (dólares del 2007)

Rama industrial	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir; fabricación de cuero y artículos de cuero	530	526	561	577	616	569	604	609	592	559	563	560	539
Fabricación de productos del caucho y plástico	268	301	273	288	316	334	345	360	343	335	333	332	331
Fabricación de metales comunes y de productos derivados del metal	359	410	373	398	406	446	483	487	548	510	561	568	582
Fabricación de equipo de transporte	168	206	167	169	178	185	169	162	150	120	156	147	130
Valor Agregado Bruto (VAB)	48.511	51.504	52.352	54.271	58.433	61.745	64.922	67.639	68.189	67.579	68.677	69.481	69.661
TOTAL PIB	51.008	54.250	54.558	56.481	60.925	64.362	67.546	70.105	70.175	69.314	70.956	71.871	71.879

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

En términos de su participación en el PIB real total, estos sectores muestran, en general, una ligera reducción, con excepción de la metalmecánica, cuyo peso relativo en el PIB se ha mantenido en alrededor del 0,8% desde el año 2015. El sector que más peso ha perdido es el de fabricación de equipo de transporte, al pasar del 0,25% en el 2013, al 0,18% en el 2019 (Tabla 12).

Tabla 12. Participación del VAB de las industrias que fueron parte de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones (porcentaje del PIB)

Rama industrial	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir; fabricación de cuero y artículos de cuero	1,04%	0,97%	1,03%	1,02%	1,01%	0,88%	0,89%	0,87%	0,84%	0,81%	0,79%	0,78%	0,75%
Fabricación de productos del caucho y plástico	0,52%	0,55%	0,50%	0,51%	0,52%	0,52%	0,51%	0,51%	0,49%	0,48%	0,47%	0,46%	0,46%
Fabricación de metales comunes y de productos derivados del metal	0,70%	0,76%	0,68%	0,70%	0,67%	0,69%	0,71%	0,69%	0,78%	0,74%	0,79%	0,79%	0,81%
Fabricación de equipo de transporte	0,33%	0,38%	0,31%	0,30%	0,29%	0,29%	0,25%	0,23%	0,21%	0,17%	0,22%	0,20%	0,18%

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

En términos de su crecimiento real, solo la metalmecánica tuvo un comportamiento ascendente durante el período, con excepción del año 2016, que fue uno de contracción general de la

economía. Todos los demás sectores analizados muestran un decrecimiento real en la mayor parte de años del período analizado (Tabla 13)

Tabla 13. Variación del VAB de las industrias que fueron parte de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones (dólares del 2007)

Rama industrial	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir; fabricación de cuero y artículos de cuero	-0,9%	6,7%	2,9%	6,7%	-7,7%	6,2%	0,9%	-2,9%	-5,5%	0,7%	-0,5%	-3,9%
Fabricación de productos del caucho y plástico	12,5%	-9,4%	5,6%	9,7%	5,8%	3,2%	4,4%	-4,8%	-2,1%	-0,7%	-0,2%	-0,6%
Fabricación de metales comunes y de productos derivados del metal	14,2%	-9,1%	6,6%	2,0%	9,9%	8,2%	0,8%	12,5%	-6,8%	9,9%	1,2%	2,5%
Fabricación de equipo de transporte	22,3%	-18,8%	1,2%	5,3%	3,7%	-8,4%	-4,4%	-7,2%	-20,1%	30,0%	-5,6%	-11,4%
Valor Agregado Bruto (VAB)	6,2%	1,6%	3,7%	7,7%	5,7%	5,1%	4,2%	0,8%	-0,9%	1,6%	1,2%	0,3%
TOTAL PIB	6,4%	0,6%	3,5%	7,9%	5,6%	4,9%	3,8%	0,1%	-1,2%	2,4%	1,3%	0,0%

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual

Otros indicadores válidos para analizar el comportamiento de estos sectores son las ventas anuales y su rentabilidad. Además, es posible hacer un acercamiento más desagregado a varios de los subsectores que fueron parte de la agenda regulatoria.

El sector textil tuvo un comportamiento descendente a partir del 2013; lo mismo ocurre con la ratio de rentabilidad sobre ventas, que se redujo del 9% registrado entre 2011 y 2014, al 6,7% que, en promedio se observa, entre 2015 y 2019 (Tabla 14).

Tabla 14. Ingresos corrientes y reales del sector textil, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones de dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	262,54	14,14	5,4%	362,10	
2008	315,09	26,89	8,5%	400,91	10,7%
2009	304,80	21,59	7,1%	368,78	-8,0%
2010	391,95	32,57	8,3%	457,95	24,2%
2011	445,37	36,99	8,3%	498,07	8,8%
2012	464,15	41,76	9,0%	493,89	-0,8%
2013	485,01	47,32	9,8%	502,42	1,7%
2014	473,98	39,68	8,4%	473,98	-5,7%
2015	424,64	27,95	6,6%	411,39	-13,2%
2016	367,03	22,56	6,1%	349,54	-15,0%
2017	403,56	32,07	7,9%	382,73	9,5%
2018	420,39	29,50	7,0%	399,59	4,4%
2019	373,28	21,31	5,7%	353,87	-11,4%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

No obstante, este sector aún conserva una alta rentabilidad sobre ventas, debido, en buena parte, a los altos aranceles que aún se cobran en la importación de estos productos, que alcanzan el 25% de su valor

Sin embargo, hubo casos de subsectores que empezaron a tener actividad formal a partir de año 2013, a partir del cual empieza a implementarse la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones. Estos son los de fabricación de fundas y cobertores de asientos para vehículos y maquinarias; y, los de fabricación de otros artículos confeccionados como paños de cocina y para desempolvar.

En el primer caso, se trata de una actividad que, a pesar de tener altos crecimientos en ventas, no ha logrado alcanzar una escala y rendimientos adecuados, para garantizar su sostenibilidad. Como se observa en la tabla 15, sus ventas solo han llegado a superar el medio millón de dólares a partir del año 2018.

Tabla 15. Ingresos corrientes y reales de la actividad de fabricación de artículos textiles como paños para desempolvar y de cocina, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2012 – 2019 (dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2012					
2013					
2014					
2015	22.445	13	0,1%	21.745	
2016					-100,0%
2017	152.132	0	0,0%	144.280	
2018	497.767	0	0,0%	473.135	227,9%
2019	519.035	4.434	0,9%	492.041	4,0%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

El otro subsector que inició actividades en el 2013 tampoco ha logrado alcanzar una escala de producción suficiente para ser competitivo. Sus ingresos apenas alcanzan los 150 mil dólares, aunque su rentabilidad es bastante superior a la media del sector (Tabla 16).

Tabla 16. Ingresos corrientes y reales de la actividad de fabricación de fundas y forros textiles para asientos y maquinaria, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2012 – 2019 (dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2012					
2013	47.219	6.599	14,0%	48.914	
2014	57.238		0,0%	57.238	17,0%
2015	59.389	1.302	2,2%	57.536	0,5%
2016	117.227	45.029	38,4%	111.640	94,0%
2017	67.229	2.467	3,7%	63.760	-42,9%
2018	73.599	39.794	54,1%	69.957	9,7%
2019	150.300	18.551	12,3%	142.483	103,7%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

La tabla 17 muestra que el sector de confecciones tuvo un comportamiento ascendente hasta el año 2014, cuando alcanzó su nivel de ventas más alto del período. Entre el 2015 y el 2016 se registró un descenso en la actividad, la cual se recuperó levemente a partir del 2017, aunque en niveles de ventas inferiores a los máximos observados en el período. Su rentabilidad, sin embargo, bordea el 6% sobre ventas, principalmente por la alta protección que aún conserva este sector, a través de un sistema de aranceles mixtos.

Tabla 17. Ingresos corrientes y reales del sector de confecciones, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2012 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	277,52	19,91	7,2%	382,8	
2008	310,45	18,01	5,8%	395,0	3,2%
2009	335,71	25,61	7,6%	406,2	2,8%
2010	389,90	26,28	6,7%	455,5	12,2%
2011	444,64	28,20	6,3%	497,3	9,2%
2012	458,75	23,88	5,2%	488,1	-1,8%
2013	492,41	29,90	6,1%	510,1	4,5%
2014	535,67	31,25	5,8%	535,7	5,0%
2015	488,36	27,75	5,7%	473,1	-11,7%
2016	424,48	25,37	6,0%	404,2	-14,6%
2017	473,28	31,10	6,6%	448,9	11,0%
2018	493,15	32,05	6,5%	468,7	4,4%
2019	496,16	25,95	5,2%	470,4	0,3%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

Uno de los subsectores que muestra un crecimiento sostenido durante el período es el de fabricación de prendas de vestir de tela, de punto y ganchillo.

Durante el período analizado, sus ventas reales pasaron de 114 millones de dólares del 2014 a 162 millones en el 2019. No obstante, su tendencia de crecimiento viene desde el año 2009, como resultado de la implementación de una salvaguardia cambiaria, que estableció un arancel mixto para estos productos.

Su rentabilidad sobre ventas se ha mantenido superior al 5% en los últimos años, principalmente por la alta protección que recibe este sector a través de la política arancelaria, la cual mantuvo los aranceles mixtos, una vez que se terminó la salvaguardia de finales de la primera década del siglo (Tabla 18).

Tabla 18. Ingresos corrientes y reales del subsector de fabricación de prendas de vestir de tela y de punto, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	60,03	6,49	10,8%	82,80	
2008	60,76	4,73	7,8%	77,31	-6,6%
2009	66,09	5,60	8,5%	79,96	3,4%
2010	68,85	2,87	4,2%	80,44	0,6%
2011	89,06	5,23	5,9%	99,60	23,8%
2012	99,48	6,05	6,1%	105,85	6,3%
2013	109,19	6,88	6,3%	113,11	6,9%
2014	114,50	2,64	2,3%	114,50	1,2%
2015	114,39	1,77	1,5%	110,82	-3,2%
2016	111,20	3,40	3,1%	105,90	-4,4%
2017	132,23	6,05	4,6%	125,41	18,4%
2018	164,36	10,23	6,2%	156,23	24,6%
2019	170,69	9,02	5,3%	161,81	3,6%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

El sector del calzado muestra un incremento importante en sus ventas a partir del 2010, como resultado de la salvaguardia de balanza de pagos implementada en el 2008 y cuyos niveles arancelarios se han mantenido hasta la actualidad, a través del sistema de aranceles mixtos.

Entre 2013 y el 2015, años en que se implementaron otras medidas de la agenda regulatoria, como una nueva salvaguardia y una serie de obstáculos al comercio, sus ventas tuvieron un importante crecimiento, alcanzando un valor promedio de 81 millones de dólares a precios del año 2014.

No obstante, como se observa en la tabla 19, el promedio de ventas registradas por el sector entre 2016 y 2019 es de apenas 62 millones de dólares reales, lo que muestra una reducción de alrededor del 23%.

A esto se suma la disminución en su tasa de rentabilidad que ha pasado del 7% en el 2012 al 2,4% en el 2019, a pesar de alta protección que aún conserva este sector.

Tabla 19. Ingresos corrientes y reales del subsector calzado, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	17,6	1,4	7,9%	24,2	
2008	24,4	2,0	8,0%	31,1	28,5%
2009	33,2	3,4	10,2%	40,1	29,0%
2010	43,5	4,1	9,4%	50,9	26,8%
2011	48,1	4,1	8,5%	53,8	5,7%
2012	62,9	4,4	7,0%	66,9	24,4%
2013	82,5	5,1	6,2%	85,5	27,7%
2014	84,1	5,5	6,6%	84,1	-1,6%
2015	76,6	4,4	5,7%	74,2	-11,8%
2016	63,2	2,5	4,0%	60,2	-18,8%
2017	68,9	3,6	5,2%	65,3	8,5%
2018	66,8	2,7	4,0%	63,5	-2,9%
2019	63,4	1,5	2,4%	60,1	-5,3%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

El sector de la metalmecánica, que comprende la fabricación de productos primarios de hierro y acero, la fabricación de metales no ferrosos, la fundición de metales, la fabricación de productos de metal fue uno de los que se benefició de varias de las herramientas de la agenda regulatoria. A pesar de que no se observa un cambio estructural en su nivel de ventas, entre 2013 y 2014 se registran los valores más altos, alcanzado los 1.230 millones de dólares, en términos reales. A partir de ahí, las ventas, en valores reales, han decrecido hasta los 1.172 millones de dólares, cifra similar a la registrada en el 2008.

No obstante, se puede concluir que este sector conserva, en promedio, los mismos niveles de ventas reales durante todo el período, con un valor apenas superior a los 1.140 millones de dólares, del 2014.

Por su parte, como se observa en la tabla 20, su rentabilidad sobre ventas mantiene una tendencia decreciente desde el 2013, año que alcanzó una ratio de 7,3%. A partir de ahí el indicador ha decrecido de manera significativa hasta llegar a niveles inferiores al 5%, principalmente durante los años 2018 y 2019.

Tabla 20. Ingresos corrientes y reales de la metalmecánica, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	737,79	62,71	8,5%	1.017,58	
2008	925,98	99,39	10,7%	1.178,17	15,8%
2009	821,02	68,52	8,3%	993,36	-15,7%
2010	890,51	74,87	8,4%	1.040,46	4,7%
2011	1.059,94	86,22	8,1%	1.185,38	13,9%
2012	1.117,24	73,36	6,6%	1.188,83	0,3%
2013	1.190,11	86,93	7,3%	1.232,83	3,7%
2014	1.229,15	79,43	6,5%	1.229,15	-0,3%
2015	1.201,27	71,83	6,0%	1.163,79	-5,3%
2016	1.141,96	78,22	6,8%	1.087,53	-6,6%
2017	1.236,55	77,36	6,3%	1.172,72	7,8%
2018	1.250,65	57,94	4,6%	1.188,76	1,4%
2019	1.236,72	57,95	4,7%	1.172,40	-1,4%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

El subsector de industrias básicas de hierro y acero tuvo un importante crecimiento en sus ventas en el 2011, cuando alcanzó los 347 millones de dólares del 2014. Sin embargo, como se observa en la tabla 21, a partir de ahí ha mantenido una tendencia decreciente, aun en los años en los que se implementó la agenda regulatoria.

Otro dato importante es la reducción de la tasa de rentabilidad sobre ventas, la cual, a partir del 2017, se sitúa en niveles inferiores al 2%, cifra muy baja si se compara con la registrada antes del 2010, cuando superaba el 10%. Entre 2013 y 2017 el promedio de su rentabilidad se ubicó en el 6,6%.

Tabla 21. Ingresos corrientes y reales del subsector industrias básicas de hierro y acero, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	224,61	37,49	16,7%	309,79	
2008	276,88	52,10	18,8%	352,28	13,7%
2009	245,38	24,42	10,0%	296,89	-15,7%
2010	249,23	22,98	9,2%	291,20	-1,9%
2011	310,05	25,12	8,1%	346,74	19,1%
2012	298,80	22,30	7,5%	317,95	-8,3%
2013	310,91	26,67	8,6%	322,08	1,3%
2014	307,65	21,26	6,9%	307,65	-4,5%
2015	253,60	11,99	4,7%	245,69	-20,1%
2016	205,04	7,86	3,8%	195,27	-20,5%
2017	207,16	3,91	1,9%	196,47	0,6%
2018	187,69	3,62	1,9%	178,40	-9,2%
2019	184,97	3,37	1,8%	175,35	-1,7%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

Por su parte, los productos primarios de metales no ferrosos sí muestran un crecimiento sostenido. En promedio, entre 2007 y 2012, sus ventas se situaron en alrededor de 140 millones de dólares constantes, mientras que entre el 2013 y el 2019, éstas se sitúan en un promedio de 230 millones de dólares. Sin embargo, como se aprecia en la tabla 22 sus niveles de rentabilidad se han reducido sistemáticamente en los últimos años, hasta alcanzar apenas el 2% sobre ventas entre el 2018 y el 2019.

Tabla 22. Ingresos corrientes y reales del subsector productos primarios de metales no ferrosos, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	102,88	4,81	4,7%	141,90	
2008	103,45	4,90	4,7%	131,63	-7,2%
2009	92,03	6,50	7,1%	111,35	-15,4%
2010	113,43	6,21	5,5%	132,53	19,0%
2011	136,03	6,37	4,7%	152,13	14,8%
2012	152,66	8,85	5,8%	162,44	6,8%
2013	172,99	9,39	5,4%	179,20	10,3%
2014	203,20	7,48	3,7%	203,20	13,4%
2015	228,73	4,29	1,9%	221,59	9,1%
2016	207,33	5,42	2,6%	197,45	-10,9%
2017	277,56	7,67	2,8%	263,24	33,3%
2018	298,00	6,35	2,1%	283,25	7,6%
2019	275,73	5,46	2,0%	261,39	-7,7%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

Dentro de este subsector, destaca la actividad de producción de aleaciones de aluminio y otros metales, pues ha mantenido un crecimiento sostenido durante todo el período.

La tabla 23 muestra que entre el 2007 y el 2012, las ventas de esta actividad se situaron en alrededor de los 36 millones de dólares en valores reales. Entre el 2013 y el 2016, éstas se acercaron a los 80 millones de dólares y entre 2017 y 2019, la cifra alcanzó los 123 millones de dólares, en promedio. Aunque la rentabilidad sobre ventas es de algo más del 2%, es una cifra consistente durante los últimos años.

Tabla 23. Ingresos corrientes y reales la actividad de producción de aluminio y otros metales, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	17,69	0,49	2,8%	24,39	
2008	21,90	0,70	3,2%	27,86	14,2%
2009	24,55	0,82	3,3%	29,71	6,6%
2010	35,38	1,70	4,8%	41,33	39,1%
2011	43,06	2,08	4,8%	48,16	16,5%
2012	43,54	1,97	4,5%	46,33	-3,8%
2013	56,07	1,57	2,8%	58,08	25,4%
2014	79,11	2,38	3,0%	79,11	36,2%
2015	97,07	1,06	1,1%	94,04	18,9%
2016	90,94	2,58	2,8%	86,60	-7,9%
2017	128,21	3,55	2,8%	121,60	40,4%
2018	133,21	2,78	2,1%	126,62	4,1%
2019	127,43	3,02	2,4%	120,80	-4,6%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

La fabricación de productos de metal, que incluye estructuras metálicas, tanques, depósitos, recipientes, productos forjados en metal y otros artículos de metal, muestra un cambio importante en sus niveles de ventas en términos reales, a partir del 2013.

Como se muestra en la tabla 24, mientras entre 2007 y 2012 sus ventas se situaron, en promedio, en 637 millones de dólares constantes, a partir del 2013, éstas alcanzaron, en promedio, ventas por 711 millones de dólares.

Su rentabilidad sobre ventas se ha mantenido durante todo el período en niveles de entre el 6% y el 9%, cifras más altas que el que se registra en el promedio de la metalmecánica.

Tabla 24. Ingresos corrientes y reales del subsector de fabricación de productos de metal, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	407,35	20,30	5,0%	561,82	
2008	537,10	42,10	7,8%	683,37	15,4%
2009	480,18	37,49	7,8%	580,97	-18,3%
2010	524,44	45,60	8,7%	612,74	12,6%
2011	608,72	54,60	9,0%	680,76	13,5%
2012	660,68	42,10	6,4%	703,01	24,5%
2013	700,64	50,80	7,2%	725,80	5,4%
2014	712,89	50,48	7,1%	712,89	-3,3%
2015	713,68	55,45	7,8%	691,42	-6,5%
2016	724,54	64,81	8,9%	690,01	10,1%
2017	746,09	65,46	8,8%	707,58	9,1%
2018	758,89	47,60	6,3%	721,33	-3,9%
2019	770,81	48,95	6,4%	730,72	1,6%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

Otro sector, que fue identificado por los funcionarios que participaron en el diseño e implementación de las políticas de sustitución de importaciones, es el de la cerámica refractaria, sobre la cual se implementaron reglamentos técnicos, sobretasa arancelaria y un arancel mixto, que sigue vigente hasta la actualidad.

Sin embargo, no se observa un cambio estructural en sus ventas, pues, en términos reales, éstas alcanzaron una cifra de 62 millones de dólares en el 2019, similar a la observada en los años 2009 y 2010. Ahora bien, durante el período de implementación de la agenda regulatoria, entre el 2013 y el 2014, sus ventas superaron los 70 millones de dólares, en valores constantes del 2014.

Uno de los grandes problemas que se observa en este sector es su tasa de rentabilidad sobre ventas que, como muestra la tabla 25, se ha reducido significativamente a partir del 2016, hasta alcanzar niveles inferiores al 2%, cuando en el período comprendido entre los años 2013 y 2015, ésta se ubicó en el 6,5%.

Tabla 25. Ingresos corrientes y reales del sector de fabricación de cerámica, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	30,41	2,19	7,2%	41,94	
2008	38,14	3,14	8,2%	48,53	15,7%
2009	49,38	3,38	6,9%	59,74	23,1%
2010	54,86	4,21	7,7%	64,09	7,3%
2011	64,40	4,47	6,9%	72,03	12,4%
2012	71,55	4,71	6,6%	76,14	5,7%
2013	70,48	4,67	6,6%	73,01	-4,1%
2014	71,49	4,89	6,8%	71,49	-2,1%
2015	68,72	4,13	6,0%	66,58	-6,9%
2016	51,94	0,85	1,6%	49,46	-25,7%
2017	57,07	1,04	1,8%	54,13	9,4%
2018	65,69	0,81	1,2%	62,44	15,4%
2019	65,88	0,87	1,3%	62,45	0,0%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

El sector del ensamblaje también fue mencionado por los exfuncionarios de la época, como uno de los que se benefició de la agenda regulatoria. Y aquí cabe establecer algunas diferencias entre los distintos tipos de productos.

La regulación hacia los vehículos no tuvo una orientación de favorecer a la producción nacional, pues los cupos de importación aplicaron tanto para el bien final como para las partes y piezas que deben importarse para el ensamblaje. De igual forma, a partir del año 2015, el COMEX elevó el arancel de estas partes, encareciendo la producción nacional. Si bien el sector mantuvo una alta protección por el elevado arancel que se cobra a los vehículos importados (entre el 35% y el 40%), la reducción de los volúmenes generó una pérdida importante de competitividad.

No obstante, el sistema de cupos sí permitió que el ensamblaje local conserve una cuota de mercado importante, puesto que las restricciones a las importaciones fueron mayores para los vehículos armados que para los vehículos desarmados para el ensamblaje.

La tabla 26 muestra cómo se redujeron las ventas del sector a partir del 2013, cuando se implementaron los cupos de importación. No obstante, aun cuando los cupos se eliminaron a

partir del 2017, el sector no ha logrado detener su deterioro, evidenciando una pérdida constante de competitividad.

Tabla 26. Ingresos corrientes y reales del sector de ensamblaje de vehículos, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	1.060,16	95,16	9,0%	1.462,19	
2008	1.384,44	99,30	7,2%	1.761,49	20,5%
2009	1.156,12	71,86	6,2%	1.398,81	-20,6%
2010	1.558,45	98,41	6,3%	1.820,87	30,2%
2011	1.622,24	106,99	6,6%	1.814,23	-0,4%
2012	1.713,20	111,73	6,5%	1.822,98	0,5%
2013	1.362,35	91,29	6,7%	1.411,26	-22,6%
2014	1.436,61	100,34	7,0%	1.436,61	1,8%
2015	1.028,43	60,94	5,9%	996,34	-30,6%
2016	695,36	31,19	4,5%	662,22	-33,5%
2017	900,80	36,41	4,0%	854,30	29,0%
2018	872,73	32,71	3,7%	829,54	-2,9%
2019	564,07	14,79	2,6%	534,74	-35,5%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

Uno de los sectores que se impulsó con fuerza, incluso con una disposición presidencial, fue la del ensamblaje de bicicletas. Para ello se estableció una política arancelaria agresiva, se incorporó en la salvaguardia de balanza de pagos y se establecieron reglamentos técnicos para limitar las importaciones del bien final.

Tabla 27. Ingresos corrientes y reales del sector de ensamblaje de bicicletas, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007					
2008					
2009					
2010	0,00	-	0,0%	0,00	
2011	0,11	-	0,0%	0,13	138511,5%
2012	0,26	0,00	1,9%	0,27	114,4%
2013	0,42	0,01	2,5%	0,43	59,5%
2014	1,10	0,04	4,1%	1,10	152,6%
2015	2,32	0,10	4,4%	2,25	104,9%
2016	4,80	0,32	6,7%	4,57	103,2%
2017	4,91	0,43	8,7%	4,66	2,0%
2018	6,96	0,78	11,2%	6,61	41,9%
2019	8,96	1,93	21,6%	8,49	28,4%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

Como se observa en la tabla 27, este sector ha tenido un crecimiento importante desde el año 2014, en que se le dio el impulso regulatorio. Incluso, la tasa de rentabilidad se ha venido incrementando con el tiempo, hasta superar el 20% de las ventas en el 2019.

A pesar de este gran crecimiento, el sector aún mantiene un nivel de ventas muy bajo, como para garantizar una escala adecuada, capaz de competir en un mercado abierto.

De las medidas regulatorias implementadas en la época, aún persiste el alto arancel para las bicicletas importadas.

En ensamblaje de televisores también tuvo un gran impulso, a través de la agenda regulatoria. Como se muestra en la tabla 28, este es uno de los sectores que más ha crecido por el impulso gubernamental. Sus ventas se incrementaron de 12 millones de dólares, en valores constantes, a 108 millones en el 2015. Si bien las ventas disminuyeron a partir de ese año, sus niveles se han mantenido por encima de los 50 millones de dólares, incrementándose, incluso, a 81 millones de dólares constantes, hacia el año 2019.

Sin embargo, este sector aún conserva una alta protección, pues el gobierno cobra un alto arancel mixto a los televisores importados.

Tabla 28. Ingresos corrientes y reales del sector de ensamblaje de televisores, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	4,32	0,01	0,2%	5,96	
2008	0,27	0,00	0,3%	0,34	-94,3%
2009	1,28	0,01	0,6%	1,55	359,2%
2010	6,36	0,86	13,6%	7,43	378,9%
2011	10,34	0,68	6,5%	11,57	55,8%
2012	22,14	0,78	3,5%	23,56	103,6%
2013	29,33	0,36	1,2%	30,38	29,0%
2014	52,40	0,82	1,6%	52,40	72,5%
2015	111,95	4,86	4,3%	108,46	107,0%
2016	79,95	4,16	5,2%	76,14	-29,8%
2017	53,29	1,24	2,3%	50,54	-33,6%
2018	58,52	3,12	5,3%	55,62	10,0%
2019	85,95	6,36	7,4%	81,48	46,5%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

El sector de los neumáticos también se benefició de la agenda regulatoria, principalmente, con la salvaguardia de balanza de pagos, y un alto arancel mixto que aún sigue vigente. Sin embargo, como se muestra en la tabla 29, las ventas reales de este sector se incrementaron en el 2011 como consecuencia de la implementación del arancel mixto y, partir de ahí, éstas se han reducido de manera sistemática, al igual que sus ratios de rentabilidad sobre ventas.

Tabla 29. Ingresos corrientes y reales del sector de neumáticos, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (millones dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	105,18	5,41	5,1%	145,07	
2008	116,71	3,27	2,8%	148,49	2,4%
2009	117,87	6,22	5,3%	142,62	-4,0%
2010	138,43	1,26	0,9%	161,74	13,4%
2011	216,71	6,20	2,9%	242,35	49,8%
2012	226,04	11,57	5,1%	240,52	-0,8%
2013	210,29	23,53	11,2%	217,84	-9,4%
2014	210,95	28,69	13,6%	210,95	-3,2%
2015	195,88	23,41	12,0%	189,77	-10,0%
2016	170,05	9,02	5,3%	161,94	-14,7%
2017	187,98	15,11	8,0%	178,27	10,1%
2018	181,64	8,55	4,7%	172,66	-3,2%
2019	162,53	3,59	2,2%	154,07	-10,8%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

Finalmente, uno de los casos más simbólicos de la descoordinación de las políticas públicas, y sus efectos en el sector productivo, se generó con el programa emblemático de gobierno, denominado “cocinas de inducción”. Este programa buscaba sustituir el consumo de gas licuado de petróleo por energía eléctrica.

Para ello, el gobierno se propuso incentivar la demanda de las cocinas de inducción y desincentivar la de las cocinas a gas. El Ministerio de Industrias vio una oportunidad para fomentar la industria local, aprovechando la capacidad instalada de las empresas que se dedicaban a la fabricación de cocinas a gas.

En abril del 2014 el COMEX aprobó la eliminación de los aranceles a los CKD (materiales importados para el ensamblaje) de las cocinas de inducción, con el fin de generar las condiciones para que la industria local produzca y las entregue a un precio competitivo.

Siete meses después, luego de revisar el nivel de producción alcanzado por la industria, el COMEX aprobó una resolución en la que se eliminaba los aranceles a la importación de las cocinas de inducción, con lo cual le quitaba el incentivo a su fabricación local. Esta medida se adoptó con una votación de consenso, para lo cual previamente primó una definición presidencial. Adicionalmente, a finales del 2014 el gobierno pasó una ley en la Asamblea Nacional que, por un lado, eliminó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las cocinas de inducción e impuso un impuesto del 100% sobre el precio de las de gas.

Con ello, la industria nacional de fabricación de cocinas se enfrentó a un doble problema. No tenía mercado para la producción de cocinas a gas, por el alto impuesto aprobado; y, carecía de la protección inicial que se requería para producir las cocinas de inducción y recuperar la inversión.

El deterioro de este sector es evidente, como se muestra en la tabla 30. Mientras la producción de cocinas representaba para el sector unas ventas reales de más de 14 millones de dólares en el 2012, éstas se fueron deteriorando año tras año, hasta alcanzar la cifra de un millón de dólares en el 2014 y un promedio de 700 mil dólares entre el 2015 y el 2018.

Tabla 30. Ingresos corrientes y reales del sector de fabricación de cocinas, su rentabilidad sobre ventas y su crecimiento real en el período 2007 – 2019 (dólares)

Año	Ingresos (Dólares de cada año)	Utilidad (dólares de cada año)	Utilidad / ventas (ROS)	Ingresos reales (dólares de 2014)	Variación real
2007	1.696.804	86.049	5,1%	2.340.271	
2008	9.104.715	26.742	0,3%	11.584.339	395,0%
2009	7.769.105	66.165	0,9%	9.399.948	-18,9%
2010	7.440.495	40.400	0,5%	8.693.363	-7,5%
2011	8.550.782	25.681	0,3%	9.562.719	10,0%
2012	13.378.699	201.896	1,5%	14.235.959	48,9%
2013	9.715.150	214.060	2,2%	10.063.924	-29,3%
2014	1.082.185	15.898	1,5%	1.082.185	-89,2%
2015	656.924		0,0%	636.428	-41,2%
2016	580.439	10.968	1,9%	552.777	-13,1%
2017	706.170	17.164	2,4%	669.722	21,2%
2018	834.428	9.115	1,1%	793.135	18,4%
2019	940.990	15.700	1,7%	892.051	12,5%

Fuente: SRI / SAIKU (2023)

6. Las perspectivas de los sectores productivos que fueron parte de la agenda regulatoria

Las cifras presentadas en este estudio muestran que muchos de los sectores que formaron parte de la agenda regulatoria la sustitución de importaciones, no lograron cambios estructurales ni incrementos sostenidos en sus niveles de ventas. Algunos sectores lograron ganancias temporales mientras estuvieron vigentes algunas medidas de protección, otros han logrado crecer al amparo de una protección heredada de dichas políticas y en algunos casos sin alcanzar sus niveles óptimos para garantizar su sostenibilidad.

Las cifras reafirman lo señalado por todos los exfuncionarios de la época, que participaron en el diseño e implementación de estas políticas, al indicar que esta agenda de sustitución de importaciones no tuvo un enfoque productivo y que, adicionalmente, no se complementó con otras herramientas de mejora de la competitividad ni se visualizó una estrategia de inserción a los mercados internacionales.

En la práctica los resultados han sido poco alentadores, sobre todo para el sector productivo, cuyos objetivos han estado siempre menoscabados por los objetivos de la agenda macroeconómica. No ha sido posible establecer políticas productivistas, definidas por Rodrik (2005) como “la perspectiva de diseñadores de política económica y líderes políticos de ocuparse en primer lugar –y antes que cualquier otra cuestión– de la salud de los productores reales: las empresas, industrias y sectores económicos” (p. 10).

En síntesis, las expectativas del frente productivo, tendiente incrementar las asignaciones presupuestarias o a reducir carga tributaria del sector privado, para mejorar su competitividad, no eran compatibles con los intereses recaudatorios del frente económico. Así mismo, la propuesta del frente productivo para la inserción del Ecuador a los mercados internacionales no se alineó a la visión del frente económico, que consideraba a estos instrumentos de integración como obstáculos para el manejo de la política externa, cuyo núcleo se basaba en el control de las importaciones.

CONCLUSIONES

El gobierno de la revolución ciudadana basó su modelo económico en una política expansiva de la inversión pública, para lo cual debía garantizar su financiamiento, ya sea a través de los ingresos petroleros, una mayor carga tributaria o el endeudamiento público.

El modelo expansivo de la política fiscal generó una presión en el sector externo, que se evidenció en un incremento de las importaciones y del déficit comercial no petrolero.

Frente a ello, el plan de gobierno para el período 2013 – 2017 acentuó su estrategia para lograr este doble objetivo: sostener el modelo expansivo del gasto público y controlar las importaciones para evitar el deterioro del sector externo.

Fue así como, en dicho período, se diseñó e implementó una agenda regulatoria para la sustitución de importaciones, a través de varios instrumentos como la aplicación de cupos a la importación, sobre tasas arancelarias y una serie de reglamentos técnicos que se constituyeron en obstáculos al comercio internacional.

El control de las importaciones permitía un doble objetivo, por un lado, reducir la presión en el sector externo y, por otro, limitar la competencia internacional para que las empresas nacionales puedan capturar la demanda y mejorar su escala de producción.

La agenda regulatoria para la sustitución de importaciones se constituyó en el punto de encuentro entre la política económica y la productiva. El reto al que se enfrentó la institucionalidad fue precisamente la armonización de los intereses y objetivos de cada una de estas áreas de la política pública.

Esta investigación aborda el marco institucional que administró la agenda para la sustitución de importaciones, los intereses, motivaciones y tensiones entre los distintos actores de la burocracia, su relación con el sector privado y los resultados alcanzados por su implementación.

Las principales conclusiones de la investigación son las siguientes:

- La institucionalidad creada por el gobierno para la coordinación de las agendas sectoriales se circunscribió a conformación de Consejos Sectoriales, liderados por ministerios coordinadores de cada área de la política pública.
- Si bien los Consejos Sectoriales fueron eficaces en la coordinación de sus agendas intersectoriales, no fue posible establecer un mecanismo de coordinación entre ellas. Un intento para dicha articulación fue la creación del Comité para el Cambio en la Matriz Productiva, a cargo del vicepresidente de la República; sin embargo, este organismo no cumplió ese rol, pues su acción se centró en la definición de grandes líneas estratégicas.
- La ausencia de una institucionalidad que permita la coordinación entre las distintas agendas sectoriales (económica, productiva, comercial) hizo que el presidente de la República se convierta en un actor dirimente de los grandes objetivos de cada una de ellas.
- La implementación de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones supuso la interacción de los ministerios del frente económico y los del frente productivo en diversos cuerpos colegiados, como los Consejos Sectoriales y el Comité de Comercio Exterior (COMEX).
- En esta interacción se generaron tensiones y conflictos internos por la prevalencia de sus objetivos sectoriales o por ganancias políticas al interior del gabinete. Estas tensiones se evidencian en las posiciones adoptadas por cada ministerio o secretaría en el Comité de Comercio Exterior (COMEX)
- Como resultado de estas tensiones en el COMEX, muchos temas fueron aprobados por votación dividida, otras fueron elevadas al presidente de la República para que dirima, y otras simplemente se quedaron sin resolver, por falta de acuerdos.
- La prevalencia de las políticas públicas se evaluó desde dos perspectivas. Una, con consultas a exfuncionarios de la época, que participaron en el diseño e implementación

de las políticas públicas; y, otra, a través de la sistematización de las actas de las sesiones del COMEX.

- Todos los funcionarios de la época coinciden en que la política productiva estuvo en el último lugar de prelación, y la mayoría de ellos afirma que fue la política fiscal la que más relevancia tuvo en las grandes decisiones de la política pública.
- De las resoluciones aprobadas por el COMEX, tres constituyen la de mayor relevancia por su impacto a los objetivos macro del plan de gobierno: los cupos de importación, la salvaguardia de balanza de pagos y la devolución automática de impuestos a favor del sector exportador (draw back). Su implementación ratifica que los objetivos de la política productiva fueron residuales de los de la política fiscal y de restricción de importaciones.
- En el primer caso, los cupos de importación a vehículos y teléfonos celulares principalmente, afectó tanto al producto terminado como a los materiales importados para el ensamblaje. Con ello, se redujo la escala de producción nacional, con su impacto en la competitividad.
- La salvaguardia de balanza de pagos, en el papel, armonizaba los tres objetivos de las agendas sectoriales. Las sobre tasas arancelarias permitían una mayor recaudación, la reducción de importaciones y una protección temporal a la industria local. Sin embargo, en su implementación las salvaguardias incorporaron a materias primas, insumos y bienes de capital para la industria local.
- El draw back para el sector exportador fue una de las medidas más potentes a favor del sector productivo y que requería de un acuerdo con el frente económico para su financiamiento. En la práctica, esta fue una medida temporal, no estructural, que solo se implementó mientras el gobierno obtenía recursos por la salvaguardia de balanza de pagos.
- En otras decisiones del COMEX, como diferimientos arancelarios a favor del sector productivo, si bien en la mayoría de los casos se resolvieron a favor de las empresas,

siempre hubo tensiones entre los dos frentes de gabinete, y se resolvieron con votación dividida, a pesar de contar con una definición presidencial previa

- La implementación de la agenda regulatoria para la sustitución de importaciones fue eficaz para reducir el déficit comercial no petrolero, pero no para cambiar la estructura productiva del país ni en el corto ni en el mediano plazo.
- El sector privado fue, en términos generales, crítico de la agenda regulatoria, principalmente porque no compartía la visión de la restricción al comercio como un instrumento para fomentar a la industria nacional. Sin embargo, hubo varios sectores que apoyaron las medidas porque les permitía obtener una parte del mercado nacional, con una limitación a la competencia internacional.
- Algunos de estos sectores tuvieron ganancias temporales asociadas a estas medidas, sin embargo, en el corto y mediano plazo no lograron alcanzar crecimientos sostenidos ni aumentos significativos en su escala de producción y ventas.

ANEXO 1

FICHA METODOLÓGICA PARA LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

1. Objetivo

Recoger información relevante para la investigación, a través de entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos, con poder de decisión, que participaron en los distintos organismos de definición de la política pública, entre 2013 y 2017

2. Perfil de los funcionarios entrevistados

2.1. Participación en organismos de definición de política pública

Deben haber participado activamente, como miembros o delgados a organismos de definición de política productiva, como el Consejo Sectorial de la Producción o el Comité de Comercio Exterior (COMEX)

2.2. Rango o posición en la función pública

Se entrevistará a funcionarios con poder de decisión: ministros, viceministros, directores, subdirectores, subsecretarios y secretarios técnicos

2.3. Área de la política pública en la que intervienen y tienen poder de decisión

Selección equilibrada por su participación en una o varias de las siguientes áreas de la política pública: política fiscal, política comercial y política productiva.

2.4. Período de gestión

Deben haber estado en funciones entre mayo del 2013 y mayo del 2017

3. Confidencialidad

Se respetará el anonimato de los funcionarios consultados, por tratarse de opiniones que pudieran contener valoraciones políticas.

4. Tipo de entrevista

Se realizará entrevistas semiestructuradas que permitan su sistematización, con el fin de presentar resultados agregados.

5. Preguntas de la entrevista semiestructurada

- ¿A su juicio, la estrategia de sustitución de importaciones tenía como motivación principal, el control de la balanza de pagos, o el fomento a la producción nacional?
- ¿A su juicio, la estrategia de sustitución de importaciones tenía como motivación principal, el control de la balanza de pagos, o el fomento a la producción nacional?
- De su experiencia, ¿qué pesaba más en las decisiones gubernamentales?: ¿el objetivo comercial (control de la balanza de pagos) o el productivo (incrementar la producción, la productividad y la competitividad)?
- A su criterio ¿cuál era el orden de prelación, en la toma de decisiones?, ¿la política fiscal, la comercial o la productiva?
- ¿Cómo se zanjaban las diferencias entre los diferentes actores gubernamentales?
- Las medidas de restricción de importaciones, como la salvaguardia, incorporó también para materias primas e insumos. ¿Cuál fue la razón para esto?
- ¿Cómo fue la interacción con el sector privado? ¿Recuerda las críticas o las adhesiones al plan?
- ¿Hubo sectores que apoyaron la agenda regulatoria, a través de la restricción de importaciones? ¿Puede mencionar algunos?
- La estrategia sustitución de importaciones, como fue implementada ¿fue una medida adecuada, desde la perspectiva de la competitividad?
- ¿Puede mencionar algunos sectores que tuvieron ganancias en materia de producción, productividad o competitividad?

6. Procesamiento y sistematización

Las preguntas son cerradas y semi abiertas, con el fin de facilitar su procesamiento. En las primeras se tabula de acuerdo a las respuestas entregadas y a la frecuencia de las mismas. En las segundas, se procede a estandarizar las respuestas en criterios semejantes.

ANEXO 2

FICHA METODOLÓGICA PARA LA TABULACIÓN DE LAS ACTAS DEL COMEX

1. Objetivo

Sistematizar las actas del Comité de Comercio Exterior (COMEX), con el fin de obtener información relevante sobre los temas tratados, las resoluciones adoptadas, las votaciones registradas, las tensiones entre sus miembros y la prevalencia de las políticas públicas

2. Período de análisis

El análisis y sistematización se realiza sobre las actas de las sesiones del COMEX realizadas entre mayo del 2013 y diciembre del 2016.

3. Definiciones

Para el procesamiento las actas se deben considerar las siguientes definiciones:

- **Política fiscal.** Todas las resoluciones o temas tratados que tienen impacto positivo o negativo en la política fiscal, ya sea por recaudación o por costo fiscal.
- **Restricción de importaciones.** Todas las resoluciones o temas tratados que tienen impacto positivo o negativo en la política de restricción de importaciones.
- **Política productiva.** Todas las resoluciones o temas tratados que tienen impacto positivo o negativo en la política productiva.
- **Política comercial.** Todas las resoluciones o temas tratados que tienen impacto positivo o negativo en la política comercial. No se refiere a la restricción de importaciones, sino a las relaciones comerciales internacionales.
- **Tensión entre los miembros del COMEX.** Las tensiones se definen como aquellos enfrentamientos conceptuales y procedimentales, donde se evidencian puntos de vista diferentes, ya sea en su visión política o técnica, y que influyeron en la toma de decisiones

- **Prevalencia de la política pública.** Cuando se enfrentan dos o más políticas, se define como prevalente, aquella que resultó beneficiada de la resolución o de la no adopción de una.

4. Sistematización

La sistematización de las actas del COMEX requiere las siguientes actividades:

- Lectura comprensiva de cada uno de los temas tratados en las actas del COMEX
- Sistematizar solo aquellas que requieren una resolución, es decir, excluir aquellos puntos informativos.
- Llenar una matriz con la siguiente información:
 - a. Fecha
 - b. Tema del que se trata el punto de discusión
 - c. Propuesta de resolución
 - d. Resolución o falta de ésta
 - e. Votación por cada integrante
 - f. Impacto en la política pública: restricción de importaciones, fiscal, productiva, comercial y otras
 - g. Prevalencia en una o varias de las políticas
 - h. Afectación en una o varias políticas
 - i. Tensión en el debate, identificando los actores del frente económico y productivo
 - j. Motivo de la tensión, identificando las políticas en disputa
- Tabulación de resultados
- Construcción de tablas resumen

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Carlos (2019), Sobre la coordinación de políticas: importancia y complicaciones, XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, La política em incertidumbre, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y Universidad nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Amsden, A.H y Hikino. T (1995), “La industrialización tardía en perspectiva histórica”, en Desarrollo Económico, vol. 35, N° 137 (abril-junio 1995).
- Andrade, Pablo (2014), La política de industrialización selectiva y el nuevo modelo de desarrollo ecuatoriano, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Andrade, Pablo (s/f), Asuntos inconclusos: la construcción de estado bajo la Revolución Ciudadana, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito
- Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, Varios Números.
Información económica / Banco Central del Ecuador
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m1991012018.htm>
- Banco Central del Ecuador, Estadísticas de Comercio Exterior,
<https://sintesis.bce.fin.ec/BOE/OpenDocument/2303281959/OpenDocument/opendoc/openDocument.jsp?logonSuccessful=true&shareId=0>
- Barros, S., Castellani, A., & Gantus, D. (2016). Estudios sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina Contemporánea. Clacso.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170321045909/EstadoyGobierno.pdf>
- Barzelay, Michael (2002), La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo Globalizado, en Estado Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, Año 1, N°2.

- Basualdo, E., Arceo, N., Gonzalez, M., & Mendizábal, N. (2010). La recuperación industrial durante la post-convertibilidad. Documento de trabajo Nro, 6.
- Cao, H., Rey, M., & Laguado, A. (2016, junio). Ajuste estructural y sociocentrismo: el discurso de la gobernanza. *Administración Pública y Sociedad*, N° 1, 6–20.
- Capdeville, Mario (2012), Las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo: situación actual de América Latina, *Economía Infirma* N° 377, México.
- Chaia de Bellis, Jonas (2016), El Estado: Su-Producto de la competencia por el liderazgo político. Aportes weberianos para repensar la politización de las Burocracias, Universidad de Buenos Aires, CONICET.
- Chang Ha Joon (1996) *The Political Economy of Industrial Policy*. St. Martin's Press (New York) and MacMillan (London).
- Chang Ha Joon (2011) *Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?*. Annual World Bank Conference on Development Economics, 2010, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Seoul, South Korea.
- Correa, Rafael (2009), Ecuador: de Banana Republic a la No República, Colombia.
- Comité de Comercio Exterior (2013 – 2016), Actas de sesiones del período comprendido entre mayo del 2013 y diciembre del 2016.
- Cremades, A., & Zubeldía, A. (2015, abril). *Medidas Parancelarias y Otras Barreras a la Importación Ecuador*. ICEX.
<https://www.camarazaragoza.com/exterior/BoletinNET/docs/DocumentoContenido5197.pdf>
- Diario El Comercio (2014 a) “Empresas de cinco sectores dan el sí a la reducción de importaciones”, 26 de enero del 2014.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/empresas-de-cinco-sectores-dan.html>

- Diario El Comercio, (2014) “Coca Cila tiene inconvenientes para desaduanizar las tapas de sus botellas”, 06 de enero del 2014. [Coca Cola tiene inconvenientes para desaduanizar las tapas de sus botellas - El Comercio](#)
- Diario El Telégrafo (2014 a), “120 toneladas de papa destinadas a restaurantes”, 10 de febrero del 2014. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/2014-15/1/120-toneladas-de-papa-destinadas-a-restaurantes>
- Diario El Telégrafo (2014) “MIPRO firmó 80 convenios con 400 empresas para sustituir importaciones”, 25 de febrero del 2014. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/1/el-mipro-firmo-80-convenios-con-400-empresas-para-sustituir-importaciones>
- Dueñas, Andrea (2017), La sustitución de importaciones como política pública en Ecuador durante el período 2007-2015. Examen de algunas experiencias, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Fajnzylber, Fernando (1992). Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío». Revista Nueva Sociedad N°118.
- Granier Leonardo (2000), Función de Coordinación de Planes y Políticas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Grossman, Gene (1990), Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence, OECD Economic Studies, N° 14, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/TPR/S383R1.pdf&Open=True#page=88&zoom=100,92,114>
- Kosacoff Bernardo y Ramos Adrián (1997). Consideraciones económicas sobre la política industrial. Documento de trabajo N° 76. CEPAL, oficina en Buenos Aires.

- Kosacoff Bernardo y Ramos Adrián (1999). EL debate sobre la política industrial, Revista de la Cepal N° 68, CEPAL
- Laguado, A & Rey, M (2017), Concepto de Política Pública, Maestría en Política Pública y Desarrollo, Cohorte 2, Clase escrita N° 4, FLACSO sede Argentina.
- Lall, Sanjaya (1992), Technological Capabilities and Industrialization World Development, vol. 20, N° 2, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press
- Lall, Sanjaya (2004), Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness, G-24 Discussion Paper Series, Intergovernmental Group of Twenty - Four.
- Lerda, Juan, Acquatella Jean y Gómez, José, (2005), Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental, en “Política Fiscal y medio Ambiente: bases para una agenda común” CEPAL; Santiago de Chile.
- Lewis, D (2005). «Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1988–2004». Presidential Studies Quarterly, N° 35, 3, pp. 496–514.
- Líderes. (2014, 20 mayo). Las empresas apuntan a producir y sustituir importaciones. Líderes. <https://www.revistalideres.ec/lideres/empresas-apuntan-producir-sustituir-importaciones.html>
- Maldonado, J. (2021, mayo). Ecuador: The Cost of COMYF. Credit Suisse.
- Ministerio de Industrias y Productividad (2014), Registro de Operadores. Acuerdo Ministerial 14 114.
- Muñoz Jaramillo, Francisco, ed. (2014), Balance crítico del gobierno de Rafael Correa. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Organización Mundial del Comercio. (2019, abril). Examen de políticas comerciales. Informe de Secretaría. Ecuador (WT/TPR/S/383/Rev.1). OMC.

- Organización Mundial del Comercio. (2019b, abril). Examen de las políticas comerciales. Acta de la reunión. Ecuador (WT/TPR/M/383). OMC.
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/TPR/M383.pdf&Open=True>
- Oszlak, Oscar (2006), Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas, POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, 2006, Abr: Buenos Aires, Argentina.
<https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599001.pdf>
- Puhle, H.-J. (2007). «Crisis y cambio de los partidos catch-all». En: Montero, J., Gunther, R. y Linz, J. (eds.). Partidos Políticos. Viejos Conceptos y Nuevos Retos. Madrid: Editorial Trotta, pp. 71–98
- Repetto, F y Fernández, J (2012), Coordinación de Políticas, programas y proyectos sociales, Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Rodrik, Dani. (2005), “Nuevos enfoques en la economía mundial”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boletín Informativo Techint, nº 318, Buenos Aires.
- Rourke, Francis (1984), Bureaucracy, politics and public policy, Boston, Little Brown (tercera edición)
- Senplades (2013), Plan Nacional del Buen Vivir: 2013 – 2017, Senplades, Quito
- Senplades (2014), Agenda Regulatoria para la Transformación Productiva
- Senplades (2014), Proyecto Emblemático de Inversión: Consolidación de la Transformación Democrática del Estado. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Documento-Transformación-del-Estado.pdf>
- Senplades (2015), Plan de Acción de Gestión Regulatoria de Alcance Nacional para el 2015 -2017, Senplades, Quito.

- Senplades, Vicepresidencia de la República y Comité Interministerial de la Calidad (2014), Estrategia para el Cambio de la Matriz Productiva. Eje: Agenda Regulatoria, documento de trabajo para el Comité Interministerial para el Cambio en la Matriz Productiva, Quito.
- Servicio de Rentas Internas – SRI (2023), estadística multidimensional Saiku, <https://srienlinea.sri.gob.ec/saiku-ui/>
- Vicepresidencia de la República (2015) Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, primera edición, Quito.
- Villavicencio, Arturo (2016), El cambio en la matriz productiva o la mayor estafa política de la historia, Plan V. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-cambio-la-matriz-productiva-o-la-mayor-estafa-politica-la-historia>
- Weber, Max (s/f), ¿Qué es la Burocracia? Libros Tauro. Disponible en: https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf