

La Investigación Económica en el Ecuador

**ANTOLOGIA
DE LAS
CIENCIAS SOCIALES**

LA INVESTIGACION ECONOMICA EN EL ECUADOR

**Germánico Salgado
Carlos Larrea Maldonado
Rosa Ferrín Schettini
René Báez
Arnaldo M. Bocco
Jorge Fernández
Cristian Sepúlveda
Rob Vos
Gilda Farrell
Patricio León - Salvador Marconi
José Moncada - Fabio Villalobos
Carlos J. Emanuel - Alberto Dahik
Santiago Pérez
Cornelio Marchán**



La Serie Antología de las Ciencias Sociales ha sido coordinada técnica y editorialmente por Santiago Escobar.



Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales,
ILDIS,

© ILDIS, 1989

1ª Edición Mayo/1989

Edición:
Amalia Mauro

Diseño y Diagramación:
Grupo Esquina editores-diseñadores, S. A.

Secretaría:
Wilma Suquillo

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf.: 562-103, Casilla Postal 367-A
Quito, Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del o los autores, y por lo tanto, no representan el criterio institucional del ILDIS sobre el tema.

CONTENIDO

Presentación	9
---------------------------	---

SECCION I

Desarrollo de la investigación

económica en el Ecuador	11
Introducción: “Lo que fuimos y lo que somos”	13
1. Momentos y tendencias de la investigación económica	16
2. Aportes de la investigación económica	22
3. Los temas más abordados	32

SECCION II

Antología de textos sobre Economía	39
---	----

1. Historia de la economía

Lo que fuimos y lo que somos

Germánico Salgado	41
-------------------------	----

2. Modelo agro-exportador

Auge y crisis de la producción bananera (1948-1976)

Carlos Larrea Maldonado	75
-------------------------------	----

Situación y perspectiva de la producción
cafetalera en Manabí

Rosa Ferrín Schettini	109
-----------------------------	-----

3. El 'boom' petrolero

Petróleo, capitalismo y dependencia

René Báez	141
-----------------	-----

El estilo de desarrollo y el proceso de
acumulación de capital

Arnaldo M. Bocco	155
4. <i>La industrialización</i>	
Estado e industrialización	
Jorge Fernández	191
Relaciones inter-industriales, empleo productivo y competitividad en la industria ecuatoriana	
Cristian Sepúlveda T.	211
Uso de las divisas y dinámica de la industria manufacturera	
Rob Vos	233
5. <i>El sector informal</i>	
Absorción de tecnología y organización de la producción en el sector informal metalmecánico en Quito,	
Gilda Farrell	265
De los enfoques metodológicos hacia la evaluación de la economía subterránea	
Patricio León C. - Salvador Marconi R.	295
6. <i>Mercado de trabajo y distribución del ingreso</i>	
Distribución del ingreso	
Estructura productiva y alternativas de desarrollo	
José Moncada - Fabio Villalobos	321
7. <i>Política monetaria</i>	
La afluencia extraordinaria de divisas y la política económica	
Carlos J. Emanuel - Alberto Dahik	343
8. <i>Estado, política económica y planificación</i>	
Efecto de la crisis externa y las políticas económicas	
Santiago Pérez	381
9. <i>Coyuntura, deuda y perspectivas</i>	
Ecuador: crisis y alternativas	
Cornelio Marchán	409
 SECCION III	
Bibliografía	449

SECCION II

Antología de textos sobre Economía

4. La industrialización

Estado e industrialización*

Jorge Fernández

* En: Sepúlveda Cristian. *El Proceso de Industrialización Ecuatoriano*. Lecturas sobre estrategias de desarrollo y acumulación industrial, IIE-Universidad Católica del Ecuador, Quito 1983, pp. 76-94.

1. El Estado impulsa la acumulación industrial

El estado ecuatoriano en los últimos 20 años ha tratado de acelerar el proceso de industrialización, para esto ha utilizado múltiples mecanismos que se han traducido finalmente en la generación de una tasa de rentabilidad diferencial favorable a la manufactura; esto ha propiciado una afluencia de recursos hacia este sector movilizándose capitales de otras actividades, especialmente de la agricultura y el comercio.

La acción del Estado se ha encaminado a tratar de acelerar el proceso de industrialización fomentando la sustitución de importaciones e incentivando las exportaciones manufactureras, buscando generar un mayor volumen de empleo y una mayor integración de la estructura espacial de la economía, se reflejan estos objetivos en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo que señala “las industrias ecuatorianas deberán transformarse en un factor dinámico de la economía, contribuyendo, en el frente externo, a la consolidación de la soberanía nacional y en el interno a la integración productiva y a la redistribución social y espacial del ingreso”.¹

Sin embargo a pesar de la intencionalidad de fomentar las exportaciones existió una clara definición por incentivar de manera especial aquellas industrias cuya producción se destinara al Pacto Andino. De acuerdo a este esquema el Ecuador se integraría solamente a la división intraregional del trabajo, mientras que postergaba la integración a la división in-

1. Ecuador, Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, pág. 231.

ternacional industrial del trabajo.² El Plan Integral de Transformación y Desarrollo señalaba como uno de sus objetivos centrales, la participación en el proceso de integración andina “como una base importante para superar la estrechez del mercado interno”.³

Se tiene en síntesis, que los objetivos que el Estado consideraba fundamentales dentro del proceso de industrialización, fueron la sustitución de importaciones y la integración al mercado subregional andino. Ello nos demuestra que siempre en la política oficial se tuvo presente la necesidad de producir para el mercado externo.

Los mecanismos directos que usó el gobierno nacional para estimular la industria fueron codificados en las Leyes de Fomento Industrial, en la Ley de Promoción Industrial Regional, en la Lista de Inversiones Dirigidas que complementa a la anterior, en la Ley de Parques Industriales, Ley de Abono Tributario. Todos estos cuerpos legales fueron complementados con su Reglamento respectivo y el cuerpo doctrinario de las Leyes de Fomento se fue ampliando y concretizando por las decisiones que adoptaba frente a casos concretos y situaciones específicas el Comité Nacional de Fomento Industrial.

Los incentivos directos fueron apoyados mediante la acción de varias instituciones estatales cuya acción ha estado orientada a generar economías externas que favorezcan la inversión industrial. Estos organismos públicos han cubierto todas las fases del desarrollo industrial y su influencia se ha dejado sentir en campos tan disímiles como: la planificación, la promoción de proyectos, la asistencia técnica y la promoción de personal, el financiamiento, la administración y control de las empresas, el desarrollo tecnológico y la normalización, etc.

Medir los beneficios que ha reportado esta acción del Estado al sector manufacturero resulta extremadamente complejo; al sacrificio fiscal ocasionado por los cuerpos legales ya mencionados cabría agregar el monto del gasto público destinado a financiar la acción de las instituciones del

2. Alfred Pfaller, “Estrategia y Política de Industrialización: Reflexiones sobre el caso del Ecuador”; *Materiales de Trabajo*, ILDIS N° 8, pág. 17.

3. Ecuador: Plan..., op. cit., pág., 233.

Estado que apoyan al sector. Las cifras que se disponen respecto al sacrificio fiscal muestran que éste alcanzó un monto de 7.800 millones en el período 1975-81.

A continuación se efectuará un recuento de las principales leyes que han incentivado al sector industrial y que significan un sacrificio fiscal, además, se analizará la política de protección arancelaria que ha sido otro de los grandes mecanismos aplicado por el Estado para incentivar la industria nacional.

2. Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales directos se encuentran codificados en: la Ley de Fomento Industrial, Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía y Ley de Abono Tributario. Las exenciones y reducciones tributarias son el elemento más importante de la política de incentivos industriales que ha seguido el gobierno.

a) Ley de Fomento Industrial

Esta ley establece las categorías “Especial”, “A” y “B”, en las cuales se clasificarán las diferentes empresas. El gobierno, de acuerdo a la Ley debe formular anualmente la lista de proyectos industriales que por considerarse prioritarios tendrían opción a ser clasificados en la categoría “especial” y “A”, el resto se clasificará en la categoría “B”. Las exenciones impositivas son diferentes de acuerdo a la categoría en que esté clasificada la empresa.

Las exenciones tributarias cubren: la exoneración total del pago de aranceles para la importación de maquinaria, equipos y repuestos, una liberación parcial para las materias primas importadas que no se produzcan en el país. Asimismo se extienden exenciones tributarias para los actos vinculados con la constitución y reformas de las compañías y con la emisión, canje, etc. de los títulos y acciones sobre los capitales en giro, para las exportaciones. Se concede también una exoneración diferenciada para las nuevas inversiones o reinversiones en activos fijos.

b) Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía

Esta Ley es muy similar a la anterior, consagra el mismo tipo de beneficios, para las actividades de la artesanía y pequeña industria definidas como tales por el valor de sus activos fijos. También establece tres categorías, y con beneficios que son diferentes para cada categoría. La lista de las actividades asignadas a las dos primeras categorías la efectúa el CONADE y debe revisarse anualmente.

c) Incentivos para el Desarrollo Industrial Regional

La Ley de Promoción Industrial Regional fue dictada a fines de 1973 y fue reformada en Diciembre de 1976. En ella se establecen zonas de promoción en las cuales las empresas gozarán de beneficios especiales. El objetivo de este cuerpo legal es promover una descentralización espacial de la actividad manufacturera.

Para dar mayor incentivo a las industrias que se establecieron en regiones fuera del Guayas y Pichincha en 1976 se estableció la Lista de Inversiones Dirigidas, la cual incluye una serie de actividades que si se establecen en zonas predeterminadas gozarán de los beneficios de la categoría especial, reforzando de este modo los beneficios ya incluidos en la promoción regional.

d) Ley de Abono Tributario

Está dirigida a promover las exportaciones no tradicionales, en un comienzo se excluían de sus beneficios a las exportaciones de materias primas, pero se reformó en 1979 y ahora pueden usufructuar de sus beneficios los exportadores de materias primas. La lista de productos sujetos a este beneficio se lo fija mediante decreto del gobierno, a los incentivos consisten en un abono tributario, cuyo grado depende del valor de las exportaciones del año anterior. Las empresas que operan al amparo de la Lista de Inversiones Dirigidas reciben un tres por ciento adicional de abono tributario por exportación.

Las múltiples exenciones y reducciones tributarias contempladas en las leyes mencionadas, implican como ya se señaló, un sustantivo sacrificio

cio fiscal para el Estado y colocan al Ecuador entre aquellos países de América Latina que concede incentivos más generosos a la inversión industrial.⁴

3. Protección Arancelaria

La acción del Estado en este campo ha estado orientada a garantizar a los industriales el pleno aprovechamiento del mercado interno. Su acción se ha basado en términos teóricos, en el argumento de la industria naciente; éste señala que resulta difícil establecer una industria nueva cuando se enfrenta a la competencia de una ya establecida en el exterior. Sus trabajadores y administradores carecen de experiencia, aunque puedan adquirir las técnicas, los conocimientos tecnológicos que las compañías no se pueden adquirir de inmediato, por esta razón los costos serán inevitablemente elevados durante algunos años.⁵

El Estado para garantizar un nivel suficiente de protección efectiva ha ido modificando la estructura arancelaria, generando un arancel asimétrico, caracterizado por establecer una tasa muy alta para los bienes de consumo e intermedios que se pueden fabricar en el país; eliminando o disminuyendo hasta un nivel muy bajo los aranceles para los insumos y bienes de capital que requiere importar la industria para su funcionamiento. Esto ha provocado un cambio en la estructura de importaciones, en 1980 sólo un 13% de éstas correspondió a bienes de consumo restando un 87% que estaba constituido por combustibles y bienes de capital.

La protección también está garantizada por la Ley de Fomento Industrial, cuyo Art. 19 establece que: "A solicitud de la parte interesada, el Instituto de Comercio Exterior e Integración podrá solicitar al Comité Arancelario que se prohíba o limite la importación de artículos similares a los elaborados por la industria nacional, cuando ésta presente condiciones satisfactorias de abastecimiento, calidad y precio".⁶ De este modo se

4. Banco Mundial, Ecuador: Problemas y Perspectivas de Desarrollo, julio de 1979, pág. 253.

5. I. Little, T. Scitovsky, A. Scott, Industria y Comercio en algunos Países en Desarrollo; Ed. F.C.E., México, 1975.

6. Xavier Neira y Eduardo Donoso, Ley de Fomento Industrial y Ley de Abono Tributario; (recopilación), pág. 9.

establece un nivel de protección efectiva para las industrias que gozan de tal beneficio, por encima de cualquier tasa arancelaria vigente en cuyo caso su protección se vuelve infinita.

Por otra parte, la Ley de Fomento Industrial garantiza a las industrias clasificadas la exoneración total del pago de aranceles que gravan a la importación de maquinaria y equipo, y con un porcentaje diferencial en el caso de la materia prima de acuerdo a la categoría en la cual se clasifique la empresa. Las empresas acogidas a la Ley de Fomento gozan por esta razón de un nivel de protección más alto que el resto de las industrias.

El grado de protección efectiva del que gozaba el sector manufacturero en 1974 alcanzaba a un 97% (ver cuadro N° 1), para 1982 éste se ha elevado a un 135%. El nivel de protección era bastante alto a mediados de los años 70 y garantizaba un porcentaje de ineficiencia relativamente holgado para un sector manufacturero emergente; en vez de reducirse a lo largo del tiempo se ha ido elevando lo que probaría la hipótesis de que la industria nacional se está volviendo progresivamente más eficiente con respecto a la competencia internacional. Al parecer esto se debe a la aparición de subramas nuevas que necesitan de un nivel de protección más alto para poder funcionar y a la incipiente integración vertical que se está produciendo en el sector. Las industrias que producen insumos presentan en sus inicios altos costos de producción debido al reducido tamaño del mercado interno y a la mayor intensidad de capital de sus funciones de producción, factor que obliga a otorgarles un mayor nivel de protección.

En 1974, la estructura de la protección efectiva por rama medida a nivel de dos dígitos de la clasificación CIUU, presentan notables diferencias intraramas, siendo mucho más altos los niveles de aquellas que presentaban a comienzos de la década del 60 un mayor coeficiente en la participación del valor agregado total de la industria; las ramas (31), (32) y (33) presentan niveles de protección que oscilan entre un 130% hasta un 185%, (ver cuadro N° 1) mientras que las agrupaciones productoras de bienes intermedios y de capital tienen niveles de protección efectiva inferiores al 100%; destaca al interior de ellas la rama (38) sector metalmeccánico que presentaba a la fecha el más bajo nivel de protección efectiva de toda la industria.

CUADRO N° 1

Protección efectiva por ramas industriales (1974 y 1982)

Ramas de actividad	1974	1982	
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	136%	183%
32	Textiles, prendas de vestir, e industrias del cuero	185%	183%
33	Industrias de la madera y productos de madera incluidos muebles	133%	163%
34	Papel y productos de papel, imprentas y editoriales	82%	92%
35	Fábrica de sustancias químicas y derivados del petróleo	25%	66%
36	Minerales no metálicos	78%	141%
37	Industrias metálicas básicas	79%	146%
38	Productos metálicos, maquinarias y equipos	68%	144%
39	Otras industrias manufactureras	90%	274%
	Total sector industrial	97%	135%

Fuente: INEC, Encuestas de Manufactura y Minería; MICEI, Anuarios de Comercio Exterior; y Ley de Aranceles.

Elaboración: Area industrial, IIE-PUCE.

Para 1982 la estructura de la producción efectiva ha experimentado un cambio notable elevándose la barrera proteccionista que cubre a todos los sectores, pero a una velocidad diferencial; se elevó mucho más el nivel en aquellas agrupaciones que tenían un valor más bajo en 1974. La industria metalmeccánica por ejemplo vio aumentar su nivel de protección de un 68% a 114%. Para la rama (39) éste se incrementó de 90% a 274%.

La estructura de protección efectiva vigente en 1982 muestra que: salvo la rama (39) las agrupaciones que tienen un mayor nivel de protección son todavía las ramas (31) (32) y (33) que corresponden a agrupaciones que fabrican bienes de consumo no duradero. Esta estructura de protección lleva indefectiblemente a la conclusión que son las industrias tradicionales las que tienen un mayor nivel de protección. Una apertura indiscriminada al comercio internacional llevaría a la destrucción de aque-

llos sectores industriales que generan una mayor proporción del valor agregado manufacturero y que tienen un mayor porcentaje de la inversión asentada en ellos.⁷

4. Las leyes de fomento y el perfil de la industrialización

Los magnánimos beneficios concedidos a las empresas clasificadas junto con el carácter muy general de las leyes de fomento, benefician al sector industrial en su conjunto, sin establecer una política selectiva al interior del mismo en función de algún criterio más técnico, (tal como: generación de valor agregado, empleo, consumo de materias primas nacionales o exportación). Este hecho impulsó a los empresarios a clasificar sus empresas con los mayores beneficios que se pudieran obtener.

Se produce entonces a partir de 1971, año en que son restablecidos la mayor parte de los beneficios que se habían eliminado por las reformas de 1964 y 1967, un interés renovado de parte de los grupos empresarios por obtener la clasificación de sus industrias. En 1971 se clasifican 34 empresas bajo el régimen de fomento industrial, en 1972 lo hacen 55, en 1973, 76, para luego ir disminuyendo progresivamente el número llegando en 1980, a un mínimo de 40 empresas clasificadas.

La situación con respecto a la pequeña industria es similar. Se distingue sin embargo una tendencia a crecer el número de clasificaciones en los años finales de la década del 70. Este incremento se debió a las nuevas líneas de crédito dedicada especialmente a la pequeña industria que establecieron la Corporación Financiera Nacional y el Banco de Fomento. En 1973, se clasificaron 131 empresas en la Ley de Pequeña Industria y Artesanía, elevándose el número de empresas clasificadas a 334 en 1976 para luego disminuir a 188 empresas en 1980.

La estructura de clasificación de empresas por rama un indicador eficiente de la forma como se va modificando a lo largo del tiempo el perfil industrial del país. Su estructura está influida: I) por la acción del gobierno quien a través de la Lista de Inversiones intenta orientar el capital hacia las áreas consideradas prioritarias y II) por la propia percepción de los in-

7. Un análisis más desglosado de la protección efectiva por subramas se presenta en el primer artículo de esta publicación.

versionistas que permite identificar las áreas que tendrán una mayor expansión del mercado futuro, dirigiendo hacia allá sus capitales.

Las estadísticas de las industrias clasificadas por sectores, indican que la Ley de Fomento Industrial no propició mayor cambio en el perfil de industrialización del país. De todas maneras las empresas clasificadas entre 1970 y 1980, un 43.2% de las mismas pertenecen a las ramas tradicionales (31, 32 y 33) (ver cuadro N° 2), ellas concentran un 51.6% del valor bruto de la producción; al interior de este grupo la subrama a la que afluyó más inversión fue la (311) “Alimentos excepto bebidas” 92 de las 598 empresas clasificadas en este rubro pertenecen a esta subrama. Cabe destacar que las industrias señaladas son las de mayor tamaño relativo e intensivas en capital.

En las agrupaciones que producen bienes intermedios el mayor número de empresas clasificadas se concentró en “Otros Productos Químicos” (352), “Productos de Plásticos NEP (356), “Minerales no Metálicos” (369), y “Productos Metálicos excepto Maquinaria y Equipo” (381), estas industrias presentan la característica de tener un alto coeficiente de materia prima importada y son muy dependientes del sector externo, por lo mismo no presentan una mayor integración con el resto de las ramas del sector manufacturero, siendo más importante su vinculación con la actividad de la construcción. Este es el caso por ejemplo de la (381) que produce estructuras metálicas y de la (395) que produce cemento, yeso, etc.

En cuanto a las industrias productoras de bienes de consumo duradero no se observa un mayor efecto de los mecanismos de fomento sobre las mismas; la más desarrollada de ellas, “Máquinas, Aparatos Accesorios y Suministros Eléctricos” concentró el 6.9% de los establecimientos clasificados y un 4.9% de la inversión total en el período analizado, en “Material de Transporte” (384) sólo hay el 3.3% de los establecimientos con el 1% de la inversión total. Esto implica que a pesar de lo difundido de la tesis que la falsa industria se ha beneficiado enormemente con las leyes de fomento, tal aseveración no parece ser verdadera a la luz de los datos mencionados; por lo menos en el caso de la Ley de Fomento Industrial. En el régimen de pequeña industria tampoco se han clasificado un gran número de empresas que produzcan “Equipos de Transporte” y “Maquinaria, Aparatos y Suministros Eléctricos”.

CUADRO Nº 2
Empresas clasificadas en la Ley de Fomento Industrial
1970-1980
(en miles de sucres)

CIU	Rama industrial	Nº empresas	%	Inversión total	%	Valor bruto producción	%
311	Alimentos excepto bebidas	92	15.4	3.827.162	17.0	6.212.925	22.4
312	Alimentos diversos	22	3.7	1.459.543	6.5	2.703.147	9.8
313	Bebidas	26	4.3	1.098.575	4.9	2.137.803	7.7
321	Textiles	55	9.2	1.594.875	7.1	1.535.611	5.5
322	Prendas de vestir	7	1.2	46.303	0.2	126.274	0.5
323	Cuero y sucedáneos	8	1.3	128.740	0.6	141.917	0.5
324	Calzado	3	0.5	18.830	0.1	61.543	0.2
331	Madera excepto muebles	38	6.4	1.010.321	4.5	1.125.448	4.1
332	Muebles y acces. de madera	7	1.2	100.469	0.4	252.982	0.9
341	Papel y prod. de papel	21	3.5	923.212	4.1	1.109.811	4.0
342	Imprentas, editoriales	14	2.3	258.976	1.3	412.531	1.5
351	Substancias quím. indust.	15	2.5	827.694	3.7	711.047	2.6
352	Otros prod. químicos	34	5.7	740.781	3.3	1.164.150	4.2
354	Deriv. del petróleo y carbón	3	0.5	134.970	0.6	176.524	0.6
355	Productos de caucho	4	0.7	24.328	0.1	42.321	0.1
356	Productos de plástico NEP	38	6.4	1.015.934	4.5	946.834	3.4
361	Objetos de barro, loza y porcelana	3	0.5	233.285	1.0	146.463	0.5
362	Fáb. de vidrio y objetos de vidrio	8	1.3	736.440	3.3	399.431	1.4
369	Minerales no metálicos	56	9.4	3.094.915	13.8	2.384.821	8.6
371	Básicas de hierro y acero	15	2.5	2.700.723	12.0	1.926.946	7.0
372	Básicas de metales no ferr.	5	0.8	216.114	1.0	265.249	0.9
381	Productos metálicos excepto maquinaria eléctrica	30	5.0	492.153	2.2	773.417	2.8
382	Construcciones metálicas excepto eléctricas	8	1.3	161.841	0.7	295.828	1.1
383	Maq. apar. acces. y suministros, eléctricos	41	6.9	1.104.563	4.9	1.679.574	6.1
384	Material de transporte	20	3.3	235.702	1.0	505.670	1.8
385	Equipo Prof. y científico	6	1.0	126.187	0.6	265.668	1.0
390	Industrias manufact. NEP	19	3.2	145.095	0.6	165.771	0.6
	Total:	598	100.	22.497.742	100.	27.666.718	100.

Fuente: MICEI

Elaboración: División de Industrias - CONADE

5. Consideraciones críticas de la Ley de Fomento Industrial

Los instrumentos de fomento aplicados en el país han jugado un rol principal en la conformación del perfil que muestra la industria ecuatoriana en el momento actual, y en las limitantes que se observan para su crecimiento. Entre los aspectos más relevantes que vale considerar sobre este punto cabe señalar los siguientes:

1. El ámbito de la ley es demasiado general y prácticamente todas las empresas manufactureras, cualquiera que sea el grado de valor agregado que generen o el número de puestos de trabajo que creen, pueden ser clasificadas y gozar de los beneficios establecidos en este instrumento jurídico; por otra parte, los beneficios otorgados mediante las leyes de fomento vigentes en el país son uno de los más generosos en América Latina.

La generalidad y el monto de los beneficios redundan en un cuantioso sacrificio fiscal, se ha estimado que en 1980 los ingresos tributarios no recaudados por ese concepto eran de 1.900 millones de sucres.

2. Los mecanismos de fomento han impulsado un crecimiento industrial muy dinámico pero basado en una diversificación horizontal sin preocuparse mayormente por gestar una estructura industrial integrada en su interior.

Incluso algunos de los beneficios concedidos, tales como: la exoneración total del pago de aranceles a la importación de bienes de capital y las sustanciales rebajas de los mismos concedidos por la adquisición de materia prima en el exterior, han conspirado decisivamente contra una mayor integración vertical del sector.

Las empresas clasificadas tratan de obtener mediante arbitrios administrativos que se les permita importar estas materias primas y bienes de capital, factor que no incentiva a que se produzcan internamente este tipo de bienes.

3. La política de sobrevalorización cambiaria aplicada durante los años 70 en el país y las exoneraciones arancelarias para la internación de bienes de capital influyeron decisivamente en una sobrecapitalización de las empresas favoreciendo a las actividades y tecnologías intensivas en

capital y muy poco intensivas en trabajo. En el estudio del Banco Mundial sobre la economía del Ecuador, de 1979, se estimaba que la elasticidad de sustitución del trabajo-capital en la industria manufacturera tenía un promedio de 1.21% para las ramas clasificadas a dos dígitos “esto significa que si se eleva el precio del capital en un 10%, aumentaría el empleo general en un 12% aproximadamente, teniendo en cuenta la masa de capital de que se dispone”.⁸

El valor del índice mencionado explica a cabalidad como el bajo costo del capital ha llevado a una dilapidación de los recursos sociales, recursos que se podrían haber destinado a generar empleo se han malgastado en la importación de bienes de capital, cuando en el país la subocupación aflige a más del 35% de la población económicamente activa. Junto con la exoneración arancelaria han actuado para fomentar la capitalización excesiva y la alta importación de bienes de capital, los incentivos tributarios concedidos para la reinversión en activos fijos. En su artículo 24 la Ley expresa que “las inversiones o nuevas inversiones podrán deducirse en su totalidad para el cómputo del impuesto a la renta siempre que la empresa fuere una compañía de economía mixta o una anónima en la que el 45% del capital social pertenezca a 100 accionistas, quienes individualmente no deberán poseer más del 40% del capital social.... Para las demás empresas la deducción de la inversión inicial o de las nuevas inversiones será únicamente del 50%.”⁹ Este importante incentivo fiscal, indudablemente, ha favorecido la reinversión en bienes de capital, la mayoría de los cuales son importados. Este sistema de incentivo ha favorecido la instalación de una industria muy intensiva en capital que opera con tamaños de planta excesivos para el medio, con un alto grado de capacidad ociosa y que tiene — como se ha demostrado muchas veces — una baja capacidad de generar empleo. Una demostración de esto último es que el capital necesario para generar un puesto de trabajo que era de 343.167 en 1961 se había elevado en 1980 a 1'413.427.

4. Otro vacío, de este marco jurídico es la exclusión de cualquier tipo de incentivos que beneficien a aquellas empresas que realicen algún es-

8. Banco Mundial, op. cit., pág. 415.

9. Ley de Fomento Industrial. Edición 1981.

fuerzo por innovar tecnológicamente: considerando como innovación propiamente tal la creación de nueva tecnología o la adaptación de ella a la dotación de recursos del país; esto ha desalentado a las empresas a invertir en investigación científica y tecnológica que las lleve a mejorar la calidad de sus productos y a usar materia prima nacional.

5. En el marco del cuerpo jurídico de fomento, se hecha de menos una limitación temporal imperativa para el goce de los beneficios por parte de las empresas. La concesión de incentivos especiales se justifica teóricamente con el argumento de la industria naciente; aceptando éste como válido, es procedente entonces aplicar estos beneficios durante un período limitado de tiempo al cabo del cual se supone, que las empresas van a superar los obstáculos iniciales que se traducen en un margen de costos más altos y en un nivel de productividad inferior a lo normal. A pesar que la Ley de Fomento Industrial y la de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía regulan una duración limitada de los beneficios y expresamente señalan que el Comité Interministerial respectivo al momento de resolverse sobre la clasificación de una empresa deberá fijar los plazos de vigencia de los derechos arancelarios que graven la importación de materias primas; en la práctica esta facultad no se aplica y no se determina en el Acuerdo Interministerial de clasificación los plazos de goce del beneficio.

El deficiente manejo administrativo de la Ley ha llevado a que este tipo de prebendas que se justifican sólo para industrias nuevas, se mantenga permanentemente y sean renovadas cada año para industrias que tienen más de dos lustros de existencia y que muy difícil podrían ser caracterizadas como empresas nuevas que requieren de este apoyo. Este es un aspecto que ha llevado a una dependencia externa excesiva, puesto que las industrias que gozan del beneficio no han buscado la forma de sustituir el insumo importado por producto nacional actuando más bien en dirección contraria.

6. Los elementos mencionados y comentados han influido decisivamente para que en el sector industrial se afiancen estructuras oligopólicas ineficientes, con unidades productivas cuyo gerente más que preocuparse por aumentar su productividad y rebajar sus costos, tienen como leit motiv fundamental de su gestión fraguar una estrategia y crear un loby que, con su poder e influencia pueda evitar la instalación de nuevas

empresas que intenten ingresar al mercado o impedir la ampliación de beneficios para las ya instaladas en otros que ahora deseen invadir su mercado.

El resultado de la conformación estructural comentada ha sido una práctica oligopólica del mercado en consonancia con la cual las empresas aplican políticas de precios que les permite maximizar su rentabilidad a corto plazo, mientras que los beneficios concedidos a las mismas por el Estado casi nunca se ha trasladado a los consumidores mediante una baja de precios o incremento de calidad.

Comentando estos aspectos el informe del Banco Mundial citado anteriormente concluía que: “el sistema de incentivos parece favorecer un modelo de industrialización que no contribuye mucho a aprovechar las ventajas comparativas de la economía y que podía afectar desfavorablemente a la estructura industrial y a la eficiencia de las empresas clasificadas”.¹⁰

No queremos terminar este breve comentario sobre los instrumentos de fomento industrial sin señalar, un aspecto relevante pero particular del sistema de fomento a la pequeña industria.

La experiencia ha demostrado que éste no incentiva la transformación de la misma en gran industria, los mayores beneficios que se conceden a las empresas clasificadas bajo este régimen impulsan decisivamente a las empresas a tratar de mantenerse en este marco legal. Esto incentiva la dispersión industrial puesto que muchas veces los propietarios prefieren crear nuevas empresas con procesos productivos similares a las que ya poseen o que son una continuación lógica de los mismos, para evitar incorporarse al estrato fabril al superar los montos de capital máximos permitidos a la pequeña industria.

Por motivos sociales, también los empresarios prefieren muchas veces mantenerse en la pequeña industria. El poder de decisión, en las Cámaras de Industriales está distribuido en forma desigual predominando en decisiones los criterios impuestos por las empresas de mayor tamaño. Por esta razón, los propietarios de las empresas más grandes prefieren

10. Banco Mundial, op. cit.

mantenerse como pequeña industria, si pasan al estrato fabril su capacidad de incidir en las decisiones se vería menoscabada ya que serían una pequeña empresa más en su rama con muy poca atingencia de influir en decisiones que los afectan directamente.

Los mayores beneficios concedidos a la pequeña industria contribuyen a la dispersión industrial además porque muchas empresas acogidas a la Ley de Fomento crean pequeñas industrias anexas que les permite obtener insumos más baratos, gozar de financiamiento más bajos a tasas de interés preferenciales o transferir una parte de sus utilidades a estas empresas que están sujetas a un control menos rígido por parte de las autoridades.

Financiamiento, inversión extranjera y empleo

1. La industria absorbe el excedente financiero

La acumulación acelerada en el sector industrial como en cualquier rama de la economía requiere como precondition previa, la acción de un sistema financiero que le proporcione crédito en cantidades adecuadas para financiar sus planes de inversión y su capital de trabajo, con un costo aceptable y con plazos que permitan cancelar las obligaciones con los réditos provenientes de las inversiones. Estas condiciones básicas no existían en los años sesenta. La acción del Estado por lo tanto se encaminó a crear un sistema financiero funcional al sector industrial.

La política del gobierno buscó diversificar el sistema financiero, promoviendo la creación de nuevos agentes cuya función primordial era proporcionar financiamiento de mediano y largo plazo a la industria; se expide con este propósito en 1963 la Ley de Compañías Financieras, cuyo principal objetivo es hasta hoy: "Promover el establecimiento, ampliación o modernización de empresas privadas o mixtas en el Ecuador que tiendan principalmente a la industrialización del país".¹¹ Con el mismo propósito se crea la Comisión de Valores, más tarde denominada Corporación Financiera Nacional y que constituye un Banco de Desarrollo del

11. Ley de Compañías Financieras. Editada por Corporación de Estudios y Publicaciones. pág. 102.

Estado. A fines de los años sesenta se completa la modernización del sistema financiero con la fundación de las Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil.

Junto con la promoción de nuevos agentes financieros, los organismos rectores de la política monetaria, gradualmente van gestando y adecuando a las circunstancias una política de crédito selectivo; el objetivo es canalizar un mayor flujo financiero hacia los sectores productivos y muy especialmente hacia el sector manufacturero en condiciones ventajosas.

La acción en este campo ha resultado exitosa, el financiamiento a la industria que alcanzaba 2.510 millones de sucres en 1970, se elevó a 20.235 millones en 1975, con una tasa de crecimiento promedio real anual del 11.6% a lo largo de la década (ver cuadro N° 3). De modo que la disponibilidad de fondos para préstamos no constituyó en ningún caso un factor limitante del crecimiento manufacturero.

A contar de 1974 aumentó considerablemente la disponibilidad de financiamiento industrial, debido a la expansión monetaria inducida por las mayores exportaciones del petróleo, la mayor afluencia de recursos del exterior al liberarse los mercados financieros internacionales por la acción de la banca privada; y por último, debido a un aumento en la movilización de recursos internos.

Hacia fines de la década se mantenía el crecimiento de la disponibilidad de fondos. Sin embargo, su estructura tendía a cambiar en forma notoria, disminuyendo la participación de las fuentes internas, éstas habrían proporcionado el 88.1% del crédito en 1975, para 1978 su participación era de 75.1%.

Un estudio efectuado por CONADE, explica este cambio en las fuentes del crédito industrial por dos razones:

- I) La disminución del ritmo de expansión de las exportaciones petroleras y;
- II) A la mayor vinculación de la industria nacional con la inversión extranjera señalándose textualmente que la razón de esto se debería “a la nueva y mayor magnitud de los proyectos industriales y/o agroindustriales que se implementa en el país, y a la importante relación de los

CUADRO N° 3

Ecuador financiamiento industrial Capital de trabajo e inversiones

Institución	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Banco Central	905	970	789,0	627,0	1.090,0	1.325,0	1.749,0	1.895,8	2.647	4.213
Bancos privados	1.134,3	1.266,2	1.631,3	2.215,1	2.913,1	3.613,9	502,1	7.173,8	9.361	11.739
CV-C.F.N.	159,5	422,1	331,6	374,2	1.139,7	1.443,2	1.380,8	1.197,1	1.416,2	1.322,3
COFIEC	198,5	229,0	366,7	439,1	752,1	848,2	811,0	1.078,6	1.782,5	2.158,3
B.N.F.	113,2	130,1	149,1	219,3	502,3	533,1	831,7	839,0	746	722
Total (a precios corrientes)	2.510,5	3.017,4	3.267,7	3.874,7	6.397,2	7.763,4	9.754,4	12.184,3	15.952,7	20.236,5
Financiamiento a precios de 1970	2.510,5	2.755,6	2.771,6	2.935,4	3.946,5	4.187,4	4.798,8	5.286,0	5.119,2	7.048,6

Fuentes: - Ecuador Problemas y Perspectivas de Desarrollo (Estudio del Banco Central)
- Memorias del Banco Central 1977, 1978, 1979 y 1980.
- Estadísticas Industriales (CONADE).

Elaboración: IIE-PUCE.

inversionistas nacionales con los extranjeros lo que posibilita, en mayor grado, el acceso a los mercados de capitales extranjeros. Igualmente, contribuye a consolidar esta tendencia, el financiamiento de su actividad que adoptan las empresas extranjeras, al recurrir a créditos de la casa matriz”.¹²

La explicación del documento de CONADE, aunque motivadora resulta insuficiente. No considera, que la necesidad de recurrir en mayor medida a fuentes de financiamiento externo era inevitable, aún si se hubiera mantenido inalterada la participación de la inversión extranjera, por:

- I) La represión financiera interna ocasionada por mantener, a lo largo de la década, una tasa de interés (real) muy baja que finalmente se vuelve negativa desalentando el ahorro interno.
- II) Una sobrevalorización cambiaria (en los últimos años), que empujó a un sobredimensionamiento de la inversión y de la demanda de créditos externos.
- III) La reducción de la tasa de interés en el mercado financiero internacional (período 1975-1979), a lo que cabe agregar una mejor disposición de la Banca Internacional para prestar al Ecuador, país que se consideraba un buen sujeto de crédito.

12. CONADE. “Ecuador. Estrategia de Desarrollo. (Manufactureras). Año 1979. pág. 102.