

**LOGROS Y DIFICULTADES DE LA
LEY DE FOMENTO INDUSTRIAL**

(Ecuador: 1972 - 1986)

LOGROS Y DIFICULTADES DE LA LEY DE FOMENTO INDUSTRIAL

(Ecuador: 1972 - 1986)

Claudio Creamer



Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS - Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de su autor y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN-9978-94-075-8

Logros y dificultades de la Ley de Fomento Industrial. Ecuador: 1972 - 1986

© ILDIS

Primera edición: agosto 1993

Edición: ILDIS

Investigación: Claudio Creamer

Diseño Gráfico: CEPLAES - Caroline Galarza S.

Fotografía: Pablo Cuvi

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337, Quito, Ecuador.

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
I. La Ley de Fomento Industrial y la estructura de la industria manufacturera	13
II. Sacrificio fiscal	31
III. Análisis económico de la Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía	41
IV. La LFI y la descentralización regional de la industria	53
V. Apreciaciones cualitativas sobre la LFI y las políticas de Fomento Industrial de representantes del sector público, académico y empresarial	83
VI. Conclusiones	93
Bibliografía	101

Presentación

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales durante los últimos veinte años ha colaborado en diversos estudios que analizaron los beneficios y riesgos del modelo de desarrollo del Ecuador; en particular, el proceso que buscó sustituir importaciones fomentando al sector manufacturero a través de los recursos que dispuso el Estado desde 1972 por el petróleo.

Si bien los tiempos han cambiado a tal punto que hoy la apertura aparece como la única e inevitable vía para enfrentar el desarrollo con éxito, la historia del pensamiento económico y de las grandes políticas muestra que la dicotomía aperturismo versus proteccionismo quizás fue el estímulo para el origen de la economía misma como ciencia. Es por ello que el estudio de los efectos que generó la Ley de Fomento Industrial, para muchos el sostén legal de la época proteccionista, servirá para discusiones actuales y posteriores.

El autor, Claudio Creamer, se desempeñó como Gerente General del Centro de Desarrollo Industrial (CENDES) entidad fundamental en las políticas públicas sectoriales y luego, como Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) lo que asegura su competencia en el tema. Por cierto, como toda obra en que las ideas fueron y serán temas de controversia las afirmaciones en este volumen son de exclusiva responsabilidad del autor.

ILDIS, agradece al autor por su trabajo y se complace en presentarlo a la comunidad ecuatoriana.

Reinhart Wettmann
Director ILDIS

Introducción

Este estudio analiza la evolución de la Ley de Fomento Industrial (LFI) en el período 1972-1986. La investigación examina el sacrificio fiscal y los efectos sobre la estructura de la industria y su descentralización regional asociado al desarrollo de la LFI durante ese período. Se consideró importante incluir temas complementarios como el sacrificio fiscal de la Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía, apreciaciones cualitativas sobre la LFI y las perspectivas de una nueva política de desarrollo industrial.

La LFI se consideró un incentivo fiscal de fomento, clave para la promoción del proceso de industrialización, especialmente en la década del auge petrolero (1972-1981).

Se escoge 1972 como inicio, porque es el año en que comienza el auge de las exportaciones de petróleo; el sector de la industria se convirtió en el eje del proceso de acumulación de la economía.

La industrialización recibió un fuerte estímulo de la política estatal; sin embargo, la industria no logró un crecimiento autosostenido que se reflejó en la conformación de tres subperíodos: el primero fue de 1972 a 1976, en el cual la industria registró altos niveles de incremento en la evolución del PIB y de la demanda, con un promedio anual de crecimiento del 11,4% y 11,3%, respectivamente. Expansión ocasionada por el elevado crecimiento que provocó en todas las variables de la demanda (consumo, inversión y exportaciones), el comienzo de una importante producción petrolera exportable.

El segundo subperíodo (1977-1981) mostró una desaceleración de las exportaciones petroleras y por ende de los niveles de actividad de la economía; el sector industrial no escapó a esta tendencia, y su tasa de crecimiento promedio anual del PIB y de la demanda se redujeron al 8,4% y 6,5%, respectivamente. En el esfuerzo de crecimiento de la economía, se incurrió en un acelerado endeudamiento externo que incidió en la gestación del siguiente subperíodo (1982-86). En esta tercera fase, la industria descendió a niveles de estancamiento, en la evolución promedio de su PIB (-0,4%).

La economía entró en crisis, los ingresos petroleros tendieron a estancarse y el gobierno tuvo que asignar mayores recursos al pago de la deuda externa. Por ende, se paralizó el nivel de actividad de la economía y del sector manufacturero en particular.

La delimitación de los tres subperíodos expuestos servirá en el presente trabajo como periodización de referencia para el futuro análisis.

El objetivo principal de analizar la evolución de la aplicación de la LFI se centra primero en el examen del sacrificio fiscal de la LFI y también en el de la Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía (LFPIA) a través de dos capítulos independientes pero complementarios: segundo y tercer capítulos.

En el capítulo segundo, del sacrificio fiscal de la LFI, se señalan los subsidios que entregó al Estado y los ingresos que éste dejó de percibir por la aplicación de la ley.

El análisis enfocó los tres tipos de beneficios principales: exoneraciones arancelarias a la importación, certificados de abono tributario (CAT) y la deducción al impuesto a la renta sobre inversiones iniciales y reinversiones.

Finalmente, se examina la importancia relativa de dicho sacrificio fiscal.

En el capítulo tercero sobre la LFPIA, se examinaron los CAT y las exoneraciones arancelarias a la importación; este último tipo de beneficio se contrastó con el de la LFI y la Ley de Fomento Industrial Automotriz. Por último, se analizaron las tendencias de concentración regional de las empresas clasificadas en la LFPIA.

En otros dos capítulos: primero y cuarto, se examinan las repercusiones de la LFI; primero, sobre la estructura de la industria manufacturera y luego, sobre su descentralización regional.

En el primer capítulo se analiza el tipo de estructura industrial incentivado por la LFI y su vinculación con la demanda, la tendencia general de adscripción de empresas a los beneficios de la LFI y sus principales beneficiarios por subramas de la industria, y la relación asimétrica industria-agricultura.

En el cuarto capítulo se analizó a nivel de las principales provincias la incidencia de la LFI sobre la descentralización regional de la industria, ¿qué tendencia de especialización por subrama se indujo? ¿Cuál fue su intensidad y densidad de capital? Finalmente, se identificaron ciertos bene-

ficios socio-económicos a través de una aproximación a la distribución del ingreso y coeficientes de empleo de estas empresas acogidas a la LFI.

El quinto capítulo se refiere a una apreciación cualitativa de la LFI, a través de entrevistas a industriales, directivos del sector empresarial, funcionarios de gobierno y analistas, realizadas a fines de 1987. Sus participaciones permiten comprender las diferentes racionalidades y posiciones de cada actor social frente al tema analizado.

Luego de haber desarrollado los capítulos sobre sacrificio fiscal, efectos y apreciación cualitativa de la LFI, se completó el estudio con el sexto capítulo de conclusiones finales sobre la investigación y las perspectivas de la LFI y de una nueva política de desarrollo industrial.

Este trabajo se hizo posible gracias al apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, al que expreso mi reconocimiento. Agradezco especialmente al Dr. Reinhart Wettmann, Director del ILDIS, al Dr. Alexander Kallweit, anterior Director, al Dr. Galo A. Chiriboga Z., y al economista Rafael Urriola por su orientación en la edición de este trabajo, a la Dra. Sylvia Somaruga, por su apoyo en el procesamiento de datos.

También agradezco al Economista Aníbal Guerra, Jefe del Departamento de Parques Industriales, Estadísticas y Control, y a los funcionarios del mismo departamento del Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, y a varios funcionarios del Ministerio de Finanzas y Banco Central, por su decidida cooperación en la entrega de información requerida para realizar esta investigación.

I.

La Ley de Fomento Industrial y la estructura de la industria manufacturera

El objetivo de este capítulo es analizar el tipo de estructura industrial incentivado por la Ley de Fomento Industrial (LFI), las categorías de beneficios y los principales beneficiarios y la incidencia de la ley sobre la articulación sectorial de la industria. El período en general, comprende desde 1972 a 1986 aunque se considerarán tres subperíodos (1972-1976; 1977-1981 y 1982-1986) que corresponden al auge petrolero, al avance en el endeudamiento externo y a la etapa de crisis, respectivamente.

Adicionalmente, como se señala en el cuadro 1, los beneficios a los que pudo acceder el sector industrial pueden clasificarse en orden decreciente en Régimen Especial; categoría A, categoría B y empresas "inscritas".

1. Tendencia general de la adscripción de empresas a los beneficios de la LFI

En relación al valor de la inversión comprometida entre 1972-1986 hay una distribución relativamente equitativa de la inversión en las tres categorías: Especial (36%); Categoría A (27%) y Categoría B (33%). En el período, hubo 712 empresas acogidas a la LFI y el monto total de inversión beneficiada, a precios de 1975, fue de 21,088 millones de sucres distribuidos en 40% en el primer subperíodo; 47% en el segundo y 13% en el tercero, manifestando el efecto expansivo en la década de los 70 y la contracción en el subperíodo de crisis.

Cuadro 1

Beneficios de las Categorías de la Ley de Fomento Industrial: (1972 - 1986)

Beneficios	Guayas y Pichincha				Zonas de Promoción			
	Categorías				Categorías			
	Especial	"A"	"B"	Inscrita	Especial	"A"	"B"	Inscrita
Exoneración de los derechos, timbre e impuesto que gravan a los actos constitucionales de las sociedades, incluyendo los derechos de registro e inscripción y los impuestos sobre la Matrícula de Comercio.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-
Exoneración de los impuestos a la reforma de estatutos y elevación de capital.	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-
Exoneración de los impuestos y derechos relativos a la emisión, canje, fraccionamiento o conversión de títulos o acciones.	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-
Exoneración a los capitales en giro.	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-
Exoneración de impuestos y derechos a la exportación de productos industrializados.	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-
Exoneración de los derechos, timbres e impuestos que gravan a la introducción de materias primas que no se produzcan en el país y que se empleen en artículos para la exportación.	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	-
Deducción para la determinación del ingreso gravable con el impuesto a la renta las inversión y/o reinversiones (Ver elementos deducibles).	50%	50%	50%	-	100%	100%	100%	-
Abono Tributario calculado sobre el valor FOB de las exportaciones.	Del 7 al 15%			-	Del 7 al 15%			-
Exoneración de los impuestos arancelarios a la importación de materias primas que no se produzcan en el país l/.	80% hasta 5 años 70% a partir del 5º año	65%	hasta el 40% en casos especiales	-	100% hasta 5 años 90% a partir del 5º año	85%	20% hasta 60% en casos especiales	-
Exoneración de los impuestos arancelarios a la importación de maquinaria, equipos auxiliares y repuestos nuevos l/.	100%	100%	100%	30%	100%	100%	100%	70%

Continúa ...

Cuadro 1 (continuación...)

Beneficios	Guayas y Pichincha				Zonas de Promoción			
	Categorías				Categorías			
	Especial	"A"	"B"	Inscrita	Especial	"A"	"B"	Inscrita
Exoneración del pago de los derechos e impuestos fiscales, provinciales, municipales, inclusive los de alcabala, adicionales y, de timbres, a la transferencia de dominio, de predios que se realizan en favor de empresas industriales y que sean necesarias para su propia actividad.	100%	100%	-	-	100%	100%	75%	-
Exoneración de todos los derechos fiscales, provinciales, municipales, adicionales y de timbres, con excepción de impuestos a la renta y a las transacciones mercantiles, durante el siguiente tiempo.	-	-	-	-	10 años	5 años	3 años	-
Exoneración del impuesto a la renta a favor de la empresa.	-	-	-	-	-	-	-	-
Se aumenta al doble la rebaja general, así como todas las deducciones por cargos familiares que constan en la Ley de Impuesto a la Renta, para el personal permanente de la planta.	-	-	-	-	-	-	-	-
Exoneración del impuesto a la renta que provenga de los dividendos acreditados o distribuidos por la empresa a sus socios y, deducción del mismo valor, de la renta global originada en otras fuentes, para la determinación de la base imponible durante 5 años contados a partir de la fecha de iniciación de su producción efectiva.	-	-	-	-	-	-	-	-

1/ Habría que considerar la reducción del 35% de la Exoneración de los impuestos arancelarios contemplada en la Ley 136, publicada en el RO 509 de 83.06.08 y el 10 de reducción adicional establecido en la Ley 29, publicada en el RO 532 de 86.09.29.

Las empresas nuevas se adscriben con mayor intensidad en el régimen especial (Cuadro 2), especialmente entre 1977 y 1981; en cambio, las unidades existentes se acogieron a la Categoría B.

Dicha tendencia permite sugerir la hipótesis que la implementación de la LFI favoreció principalmente a nuevas empresas que podrían estar sobrecapitalizadas y que profundizaron los niveles de concentración de la industria.

Cuadro 2

Proporción de la inversión de las empresas acogidas a la LFI

Tipo de Empresa	Categorías de Beneficios (%)				Total
	Especial	A	B	Inscritas	
1972-76					
Generales 1/	33.00	32.30	32.70	2.0	100.0
Nuevas	39.37	35.62	24.55	0.46	100.0
Existentes	0.00	15.31	74.57	10.11	100.0
1977-81					
Generales	42.50	22.20	31.00	4.30	100.0
Nuevas	49.08	21.76	27.83	1.33	100.0
Existentes	1.27	24.83	50.93	22.96	100.0
1982-86					
Generales	22.3	30.7	44.0	3.0	100.0
Nuevas	29.11	31.41	38.23	1.25	100.0
Existentes	4.67	29.03	58.79	7.51	100.0
1972-86					
Generales	36.10	27.30	33.30	3.20	100.0
Nuevas	43.00	28.40	27.60	1.00	100.0
Existentes	1.50	21.90	62.10	14.50	100.0

1/ Generales: incluye empresas nuevas más Existentes, las nuevas representaron el 66% del número de empresas generales acogidas a la LFI y el 75% del total de valor de producción durante el período: 1972-1986.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

2. Efectos de la LFI sobre la estructura productiva industrial

En esta sección se analiza el efecto que tuvo la LFI en cuanto a inducir una determinada tendencia de la estructura productiva industrial. En esta óptica se continuará privilegiando el examen del valor de la inversión, antes que el número de empresas, porque la inversión especifica aproximadamente el nivel de capitalización que, a su vez, es más relevante para determinar la estructura productiva.

En el cuadro 3 se observa que las empresas productoras de bienes de uso intermedio que, además en su mayoría eran inauguradas en esos períodos, tuvieron mayor acceso a la categoría Especial, es decir, fueron más favorecidas por la LFI. No obstante, en el subperíodo de crisis (1982-1986) el subsector más favorecido fue el de bienes de consumo no duradero. En esta perspectiva, puede concluirse que, con el apoyo al subsector de bienes de uso intermedio la LFI contribuyó parcialmente a incrementar el grado de diversificación de la industria. En cambio, en el último subperíodo al apoyarse al subsector de bienes de consumo no duradero se limitaron los efectos tendientes a diversificar la estructura productiva manufacturera.

Cuadro 3

Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial. Clasificación por grupo de bienes (Inversión Total %). Estructura Porcentual Horizontal
Período: 1972-1976

Tipo de empresa	Generales ^{1/}				
	Especial	A	B	Inscritas	Total
Bienes de consumo no durad.	1.5	60.0	30.5	8.0	100.0
Bienes de consumo duradero	35.1	32.1	31.2	1.7	100.0
Bienes de uso intermedio	43.9	24.0	32.1	0.04	100.0
Bienes de capital	35.9	5.7	58.4	-	100.0
Total Industrial	33.0	32.3	32.7	2.0	100.0

1/ Generales: incluye empresas nuevas y existentes.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Cuadro 3 (continuación...)

Período: 1977-1981

Tipo de empresa	Generales				
	Especial	A	B	Inscritas	Total
Categoría de Beneficios					
Bienes de consumo no duradero	35.8	35.3	14.0	14.8	100.0
Bienes de consumo duradero	12.1	23.9	57.5	6.5	100.0
Bienes de uso intermedio	50.2	15.8	34.0	-	100.0
Bienes de capital	19.5	48.3	30.6	1.5	100.0
Total Industrial	42.5	22.2	31.0	4.3	100.0

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Período: 1982-1986

Tipo de empresa	Generales				
	Especial	A	B	Inscritas	Total
Categoría de Beneficios					
Bienes de consumo no duradero	33.1	48.7	10.2	8.0	100.0
Bienes de consumo duradero	25.2	32.0	41.9	0.9	100.0
Bienes de uso intermedio	11.6	15.0	73.5	-	100.0
Bienes de capital	-	-	100.0	-	100.0
Total Industrial	22.3	30.7	44.0	3.0	100.0

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Cuadro 4

Categorías de Beneficios de las empresas acogidas a la LFI

1972 - 1986

Categorías de beneficios	Millones de sucres				Número de empresas			
	Especial	A	B	Inscritas	Especial	A	B	Inscritas
CIUU - Subrama								
311-312 Alimentos	1163.1	2278.3	705.5	1.2	25	69	53	1
313 - Bebidas	68.7	144.7	291.1	587.6	4	1	9	23
32 - Textiles	787.6	0.6	1218.9	0.0	1	2	75	0
33 - Madera	349.3	701.7	90.3	0.0	7	32	8	0
34 - Papel	410.2	72.9	643.6	36.6	2	1	33	8
35 - Quim. carbón y plást.	1028.7	675.1	1201.7	0.0	9	21	89	0
36 - Min. no metálicos	1881.1	357.2	1373.4	0.0	7	7	59	0
37 - Ind. Met. básica	1325.0	805.0	281.1	0.0	2	16	8	0
38 - Prod. met. maq. y equipo	603.8	717.6	1096.6	44.7	15	31	74	5
39 - Otras ind. manufac.	0.0	0.0	128.4	13.6	0	0	13	2
Total Industria	7617.5	5753.1	7030.6	683.7	72	180	421	39

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

3. Beneficiarios de la LFI por subramas de la industria

Cuando se analizan los beneficiarios por subramas de las empresas nuevas acogidas a la LFI se observa que "alimentos" es la más favorecida en términos generales y en la categoría A, pero le siguen en orden de favorecimiento: minerales no metálicos e industria metálica básica por su participación en las categorías, especial, A y B (ver cuadro 4).

De los antecedentes recogidos en las dos secciones anteriores se puede sugerir el *grado de apoyo* de la LFI a una industrialización diversificada. Este grado de apoyo se da en la medida en que la inversión beneficiada por la LFI es mayor proporcionalmente en las subramas o grupos de bienes que tienen menor participación en la producción manufacturera, como el de bienes de uso intermedio y el de bienes de capital.

En suma, el grado de apoyo a la diversificación productiva fue mayor en los períodos de auge (1972-1981) pero regresivo en el de crisis.

Una observación pertinente es que este proceso no necesariamente debe partir en secuencia desde bienes de consumo no duradero hasta bienes de capital sino, más bien construir el edificio simultáneamente a fin de lograr la gestación de economías externas y de complementariedad que condicionen un incremento en los niveles de integración industrial (Tavares 1984).

4. Vinculación de la demanda con la estructura de producción industrial inducida por la LFI

Desde 1972, el auge petrolero estimuló un acelerado crecimiento de la demanda interna lo que fue un factor fundamental en el crecimiento de la producción manufacturera. Esto se probó no solo con la simetría entre la estructura de la producción y la estructura y magnitud de la demanda. También se sustentó con otros indicadores que se indican a continuación.

El crecimiento de la demanda interna se asoció con un dinámico desarrollo urbano industrial. El crecimiento de la ciudad a su vez estuvo vinculado a una demanda de bienes de consumo mucho mayor y más diversificada que en el campo. Según varios autores, la especificidad de la industrialización en América Latina, no está solo en el carácter imitativo de un patrón de consumo difundido por las empresas transnacionales sino también por el de la estructura productiva con que se satisface el patrón de consumo, (Fanjzylber 1983), lo cual estimuló el crecimiento de la demanda de los bienes de consumo más sofisticados que han aparecido originalmente en economías desarrolladas (López 1985).

Respecto a la estructura promedio de la demanda interna, de la producción nacional total y de aquella orientada al consumo interno, se detectó cierto parecido en la jerarquía de los sectores de bienes durante los subperíodos de auge (1972-81).

Lideraron los bienes de consumo, incluyendo los duraderos y los no duraderos; en segundo lugar, participaron los bienes de uso intermedio y en tercero los bienes de capital lo cual sustenta la proposición de que la estructura de la producción correspondió a los requerimientos de la demanda (Acosta 1984).

En el caso de la estructura productiva inducida por la LFI, se observó que se siguió en general esta tendencia, principalmente en las empresas existentes. Pero las empresas nuevas acogidas a la LFI, revelaron que en el sector de bienes intermedios se ubicó la mayor proporción de la producción y no en los bienes de consumo, lo cual reflejó el relativo aporte de la LFI a la diversificación de la estructura industrial.

En el contexto de toda la industria, la expansión de la demanda interna fue un factor fundamental en el crecimiento de la producción manufacturera, a partir de 1972. Esto se probó no solo con la simetría entre la estructura de la producción y la estructura y magnitud de la demanda. También se sustentó con otros indicadores, como los tres siguientes:

a) El crecimiento de la demanda durante el período (1972-81) influyó en un crecimiento mayor, tanto en la producción manufacturera total como en aquella orientada al consumo interno, resultando en una elasticidad positiva de 1.2 a 1.3 respectivamente.

Estos índices reflejan el comportamiento elástico de la producción nacional con respecto a la demanda, pues, ante variaciones relativas unitarias en esta variable, la producción ha respondido con variaciones relativas más que proporcionales y en el mismo sentido (Ibid).

b) Por otra parte, a consecuencia del ritmo parecido de crecimiento entre demanda interna y Producto Interno Bruto de la industria manufacturera y por habitante, la elasticidad-tamaño del mercado (o elasticidad-demanda) del crecimiento industrial es de 0.7 en el período. Este coeficiente significa que ante variaciones relativas unitarias en la demanda interna, el PIB ha tenido variaciones ligeramente inferiores y en el mismo sentido (ibid).

c) Por último, otro indicador se refirió a la creciente participación de la industria nacional en el abastecimiento de la demanda interna, lo cual va asociado al desarrollo de la estrategia de sustitución de importaciones. Para 1972, la participación de la producción nacional en el abastecimiento de la demanda interna se valoró en 51,2%; en los siguientes años se ha mantenido alrededor de ese nivel con ligeras fluctuaciones, y en los últimos años aumenta a 60,2% en 1980 y a 64,7% en 1981.

El proceso de sustitución de importaciones se basó en la expansión de la demanda interna. Durante el período de auge (1972-81), la producción nacional de manufacturas, sin incluir los productos que se obtienen en las refinerías de petróleo, se ha dirigido principalmente al mercado interno, pues en promedio solo el 10,2% se ha exportado, y el 89,8% se ha consumido en el país. Lo cual significa que el desarrollo de la industria no solo ha sido altamente dependiente de la política industrial sino también de la política económica general, que influye en el nivel de ingreso, y afecta directa e indirectamente, a la cuantía y estructura de la demanda nacional de manufacturas y, por tanto, a la producción.

Sin embargo, la LFI no ha inducido un proceso de expansión que se sustente en las ramas "claves" del crecimiento de largo plazo. Esto es, aquellas que tienen mayores encadenamientos de producción. Se sacrificó al desarrollo nacional de fabricación de maquinaria y equipo que hubiera encarecido el costo de la inversión. Aparte de la política industrial, los principales factores que explican el rezago del desarrollo de bienes de capital se encuentran en su menor rentabilidad, su mayor exposición a la competencia internacional y su aparente mayor complejidad tecnológica (Fanzylyber 1983) a lo que habría que añadir la pequeña dimensión del mercado ecuatoriano que limita la generación de economías de escala.

Por otra parte, el rezago en la producción de bienes de capital se reflejó en un aumento de las importaciones de este sector que va asociado con el considerable déficit externo de la industria, lo que, a su vez, condicionó la aceleración de los niveles de endeudamiento que, como resultado, limitó el ritmo de crecimiento de la actividad industrial comprometiendo el nivel general de la actividad económica. El problema estructural del déficit externo en el sector manufacturero no se puede solucionar sin modificar considerablemente el actual patrón industrial.

5. La relación industria-agricultura

Se analiza brevemente esta relación de gran importancia para la industria desde el punto de vista del mercado para su producción, del aprovisionamiento de insumos, especialmente para la industria alimentaria, y de los efectos de esta relación sobre el comercio exterior y la autosuficiencia alimentaria.

Se vuelve ilustrativo señalar la profunda asimetría entre la relación agricultura-industria en los países avanzados y la que se desarrolló en América Latina, como en el caso ecuatoriano.

En los países avanzados, la agricultura ha sido protegida y acompañada de un incremento sostenido de su productividad; esto respondió, en parte, a que los agricultores mantuvieron una importante cuota de poder político y que los gobiernos plantearon como objetivo significativo la autosuficiencia alimentaria. Además, en la industria de estos países, el costo doméstico de los alimentos constituyó un factor importante para determinar su competitividad internacional y, por ende, la generación de divisas (Fanjzyber 1983).

La agricultura ecuatoriana, se compone, en forma simplificada en dos grandes sectores: la agricultura campesina y, por otro lado, la empresarial. La primera tiende a concentrarse en la producción para el mercado interno.

La asimetría de la relación industria-agricultura se refiere especialmente, en este caso, a la agricultura campesina que para efectos de este análisis la asociaremos con la agricultura de mercado interno.

Este sector campesino reflejó una organización política relativamente débil y fragmentada a lo cual se unió el desarrollo urbano que incorporó, especialmente para sectores de altos y medianos ingresos, un patrón alimentario propio de los países avanzados, pero disfuncional para la mayoría de la población, lo que condicionó el estilo de desarrollo de la agricultura empresarial.

Estos factores estructurales entre otros, condujeron a un menor apoyo a la productividad de la agricultura campesina, por parte de la política estatal frente a la prioridad y sobreprotección que se destinó al desarrollo de la industria.

Dado su mayor peso político, el sector industrial se benefició, en grado superior que la agricultura, de los incentivos fiscales ofrecidos a través de la exoneración de impuestos a la importación de materias primas y bienes de capital, como se observa en todos los años (cuadro 5) y aún en mayor grado para el caso del certificado de abono tributario.

Otras condiciones favorables impuestas por la industria resultaron: el mayor volumen de crédito bancario obtenido frente al sector agropecuario y también en una mejor posición relativa dentro de los términos internos de intercambio, es decir, de la relación entre los precios al productor de la agricultura de mercado interno y los precios de la producción de la industria. (ver cuadro 5).

Los resultados asociados a esta relación asimétrica industria-agricultura campesina se reflejaron en un estancamiento de la agricultura de mercado interno frente a un dinámico crecimiento industrial (8,4%) de 1977 a 1981; en el siguiente subperíodo, la economía entró en crisis y vio paralizados sus niveles de actividad, tanto en la industria como en la agricultura.

El rezago en la producción de la agricultura campesina frente a una creciente demanda urbana se tradujo en un considerable aumento de las importaciones de la agricultura de mercado interno, que a su vez también incluyó insumos para la industria alimentaria, no cubiertos por la agricultura empresarial (cuadro 6).

Esta situación reflejó una erosión progresiva de la autosuficiencia alimentaria del país, e incidió directamente en un deterioro del comercio exterior del sector agrícola; el superávit del sector tendió a reducirse considerablemente entre los primeros años (1973-75) del período en estudio y sus últimos años (1983-85). A lo cual también contribuyó el lento crecimiento de las exportaciones.

Al observar los "encadenamientos hacia atrás" de la agricultura con la industria se registró un ligero incremento en el coeficiente técnico insumo-producto del año 1985 (0.15) respecto del año 1973 (0.09). Los coeficientes técnicos de maquinaria, equipo y material de transporte se estancaron en un bajísimo encadenamiento (0.001) y los productos químicos (abonos, plaguicidas e insecticidas) fueron los de mayor incremento, reflejando un mayor desarrollo de la oferta industrial para el agro en esta subrama (cuadro 7).

Cuadro 5**Relación Industria-Agro: índices comparativos**

Años	A Exoneración de impuestos a la importación-sacrificio fiscal (millones de sucres)			B Volumen de créditos Bancarios (millones de sucres)			C Índice de precios (1975 = 100)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Industria	Agro	(2)/(1)	Industria	Agro	(5)/(6)	Industria	Agro	Términos internos de intercambio
1975	302178.0	79804.0	26.4	5471.0	4652.0	85.0	100.0	100.0	100.0
1976	389339.0	53686.0	13.8	7610.0	5740.0	75.4	117.7	103.0	87.5
1977	496678.0	68974.0	13.9	9909.0	6663.0	67.2	137.3	119.1	86.7
1978	698091.0	72458.0	10.4	12757.0	7708.0	60.4	154.1	136.6	88.6
1979	750334.0	91331.0	12.2	16756.0	9164.0	54.7	173.6	149.2	85.9
1980	962178.4	122907.0	12.8	23669.0	11556.0	48.8	193.2	165.5	85.7
1981	919328.4	127472.0	13.9	29269.0	15547.0	53.1	205.6	194.1	94.4
1982	1207410.9	185080.0	15.3	39061.0	19159.0	49.0	249.7	225.6	90.3
1983	1132992.5	203520.0	18.0	62747.0	28380.0	45.2	355.1	452.4	127.4
1984	2254707.5	257423.0	11.4	81299.0	40007.0	49.2	545.6	624.6	114.5
1985	-	-	-	-	-	-	771.0	802.5	104.1

A/ Fuente: Ministerio de Finanzas, pedimentos de Importaciones liquidados en las oficinas de aduanas y paquetes postales.

B/ Fuente: "Boletín Anuario no. 9", Banco Central del Ecuador.

Nota: Incluye Banco Central (Crédito Directo), Banco Nacional de Fomento y Bancos Privados.

C/ Fuente: "Cuentas Corrientes no. 8", Banco Central del Ecuador.

Nota: Los índices de precios han sido calculados como deflatores implícitos del PIB de cada sector, la columna (8) agricultura de mercado interno, corresponde a la rama (02). Otras producciones agrícolas en las cuentas nacionales.

Elaboración: El Autor.

Cuadro 6

Balanza comercial del sector agricultura, caza, silvicultura y pesca
(millones de sucres a precios de 1975)

Años	(FOB) Exportaciones	(CIF) Importaciones	Superávit Exp. - Imp.	(CIF) Importacion. de agricult. de mercado interno (02)
1973	5.211	828	4.383	806
1974	6.278	1.049	5.229	1.027
1975	5.053	1.337	3.716	1.227
1983	2.536	2.045	491	1.986
1984 (sd)	4.109	2.722	1.387	2.651
1985 (p)	5.158	2.592	2.566	2.448

PIB: Tasas de crecimiento promedio (a precios de 1975)

(1) Subperíodo	(02) Banano, café y cacao	Agricultura mercado interno	Industria manufacturera
1977-81	2.8	-0.5	8.4
1982-86	1.9	1.0	-0.4

(sd) datos semidefinitivos.

(p) datos provisionales.

Fuente: Cuentas Nacionales # 5 y # 8, Banco Central del Ecuador.

Elaboración: El Autor.

Este bajo grado de "encadenamiento hacia atrás" de la agricultura con la industria se relacionó con el estancamiento del sector agrícola asociado al bajo ingreso de los campesinos, lo que obstaculizó la ampliación del mercado interno para la industria (Avila 1976).

En el grado de "encadenamiento hacia adelante" del agro con la industria descendió el coeficiente técnico de insumo-producto, especialmente con la industria alimentaria, de 1973 (0.52) a 1985 (0.46). Esto reveló que la insuficiencia de la producción agrícola generó "cuellos de botella" en la oferta de insumos para la industria del país, condicionando la importación de materias primas agrícolas que requiere la industria (Vos 1987).

De análisis anteriores se desprende la siguiente contradicción; por un lado, las políticas estatales tendieron a incentivar la producción industrial y la demanda final, para los alimentos (por ejemplo: cereales) y por otro, las mismas tendieron a desincentivar la producción agropecuaria de sus insumos. Se soslayó el hecho de que el desarrollo rural es requisito para la expansión y eficiencia de la industria de alimentos.

Una conclusión válida reside en que los incentivos de fomento a la industria no pueden ser diseñados fuera de sus relaciones con el resto de la economía, especialmente con el sector agropecuario. Un objetivo prioritario debe ser la formulación y ejecución de políticas públicas coordinada de ambos sectores a fin de minimizar su significativa relación asimétrica que, por cierto, ha conllevado efectos negativos, entre otros el deterioro del comercio exterior y la autosuficiencia alimentaria del país.

Antes de entrar en los capítulos subsiguientes, es necesario describir brevemente, las directrices que la política estatal estableció para el proceso de industrialización durante el período en estudio.

Los setentas comenzaron para el país con el auge de las exportaciones de petróleo y el comienzo de una experiencia de integración regional a través del Pacto Andino. Estos factores condicionaron, en buena parte, la concepción de una estrategia de industrialización que se basó en el desarrollo de una industria nacional que abasteciera la demanda interna y que compitiera en un mercado subregional protegido: el Pacto Andino.

Los incentivos de fomento industrial se orientaron a crear las condiciones para que la industria manufacturera se beneficiara de una tasa de rentabilidad superior, frente a los otros sectores de la economía (Sepúlveda et al. 1983).

Cuadro 7

Relación Industria-Agricultura: Matriz de Coeficientes Técnicos de insumo-producto

Productos	(1) Sector agropecuario años		Industria alimentaria años		Resto de la industria años		Total de la industria años	
	73	85	73	85	73	85	73	85
Sector Agropecuario	0.02	0.02	0.52	0.46	0.04	0.02	0.258	0.196
Industria Alimentaria	0.02	0.038						
Productos químicos plásticos y de caucho	0.05	0.099						
Maquinaria equipos y materiales de transporte	0.0015	0.001						
Resto de la Industria	0.014	0.016						
Total de la Industria	0.09	0.154						
Producción bruta de las ramas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Incluye ramas 01, 02 y 03.

Fuente: Cuentas Nacionales # 5 y # 8, Banco Central del Ecuador.

Elaboración: El Autor.

Nota: Coeficiente técnico representa el monto de las compras de productos intermedios que tiene que efectuar un sector proveniente de otro sector determinado, para producir una unidad.

Entre los instrumentos de fomento, el más importante fue la ley de Fomento Industrial que con sus exenciones y reducciones tributarias, se vio complementada con una elevación del grado de protección efectiva, especialmente a las ramas tradicionales.

II.

Sacrificio fiscal

En el capítulo I se presentó el esquema de beneficios que otorgó la LFI según categoría. En este capítulo se indican los subsidios que entrega el Estado y los ingresos que éste dejó de percibir por la aplicación de la ley.

A fin de tener una idea de la proporción de empresas acogidas a la LFI, según el censo económico de 1980, la industria registró 1.912 establecimientos con 112.936 personas ocupadas, de las cuales 1.029 (54%) con 58.595 ocupados (52%) estaban beneficiados por la LFI. La mitad de ellos lo habían hecho entre 1972 y 1980.

El análisis se centrará en los tres tipos de beneficios principales: exoneraciones arancelarias a la importación, certificados de abono tributario (CAT) y la deducción al impuesto a la renta sobre inversiones iniciales y reinversiones.

a) Exoneraciones arancelarias a las importaciones

Este incentivo implicó el mayor sacrificio fiscal (57,5%) superior a los CAT (35,9%) y a la deducción impositiva por inversiones (6,6%) (cuadro 8).

De 1973 a 1980 el subsidio equivalente por exoneración de impuesto a la importación creció a una tasa de 8% anual para decrecer en los años siguientes. Un aspecto que hace hincapié en el rol privilegiado de la industria en cuanto a subsidios en el período (1980-84) es que ella recibe el 54.2% de exoneraciones mientras que el conjunto de los otros sectores, apoyados también por leyes de fomento (a la pequeña industria, a los parques industriales y otras) recibe el 45.8% de los subsidios.

Una proporción mayor de las exoneraciones se destinó a la importación de bienes de capital con un promedio de 51,2% de sacrificio fiscal entre 1975 y 1978. En este período, las materias primas obtienen 36,2% de las

exoneraciones en valor. Luego, entre 1980 y 1984, se reduce el porcentaje para bienes de capital a 44,4% aumentando el de materias primas y productos intermedios a 42,1%. Las empresas del sector industrial, presionadas por su alto nivel de endeudamiento, se vieron obligadas a desviar sus recursos al pago de sus deudas y, en consecuencia, disminuyó el margen disponible de fondos para nuevas inversiones lo cual se reflejó en una contracción de la inversión del sector (-0,2% entre 1982 y 1985). En el período anterior (1972-1981) ésta creció a un promedio anual de 14,1%.

Cuadro 8

Sacrificio fiscal de la ley de Fomento Industrial

Miles de sucres a precios de 1975

Años	Exoneración impuestos importación	Certificado de Abono Tributario	Deducción por reversión	Total sacrificio fiscal
1972	---	103.353.6	34.900.0	138.253.6
1973	373.830.7	219.993.3	66.700.0	660.524.0
1974	304.417.8	134.623.5	44.300.0	483.341.3
1975	302.178.0	192.657.8	38.900.0	533.735.8
1976	369.391.8	381.225.3	38.500.0	789.117.1
1977	430.770.2	436.219.6	43.900.0	910.889.8
1978	561.617.9	477.286.8	60.100.0	1.099.004.7
1979	524.709.1	319.628.5	89.200.0	933.537.6
1980	589.931.6	342.542.8	73.900.0	1.006.374.4
1981	525.931.6	—	60.000.0	585.931.6
1982	551.329.2	—	56.700.0	608.029.2
1983	342.293.8	—	—	342.293.8
1984	433.347.6	55.657.1	—	489.004.7
1985	—	250.078.4	—	250.078.4
1986	—	398.119.6	—	398.119.6
Total	5.309.749.3 57.5%	3.311.386.3 35.9%	607.100.0 6.6%	9.228.235.6 100.0%

Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador y MICIP.

Elaboración: El autor.

En cuanto a materias primas la exoneración en orden decreciente fue aprovechada por: productos mineros elaborados y semielaborados, químicos y farmacéuticos semielaborados, agropecuarios y alimenticios especialmente elaborados lo cual está asociado justamente al crecimiento de las ramas correspondientes. En efecto, los químicos del carbón y plásticos crecen al 10,2% anual promedio entre 1972 y 1981 y los minerales no metálicos y metálicos básicos al 14,1%.

Cabe destacar que, con la excepción de los productos alimenticios en que se importó esencialmente bienes primarios; los demás tipos de productos (mineros, químicos y agropecuarios no alimenticios) importaron prioritariamente materias primas en grado semielaborado o elaborado, lo cual permite deducir que la LFI subsidió la importación de insumos con escasa elaboración y bajo grado de articulación intrasectorial. De lo contrario, hubiese predominado la importación de materias primas para luego, ser procesadas en el país.

La diferencia entre el arancel nominal y el efectivamente pagado sobre importaciones mide el sacrificio fiscal. Gracias a las exoneraciones, el grado de sacrificio fiscal¹ alcanzó el más alto nivel en el período 1972-1976 (14,8%) descendiendo a 11,9% entre 1977 y 1981 y luego se incrementa a 13,8% en el subperíodo 1982-1984 aunque el año 1984 es atípico en tanto, en ese año, se incrementó la exoneración porque una buena parte de la maquinaria ingresada al país bajo el régimen especial de internación temporal se sometió a la LFI para, de este modo, limitar los costos que se incrementaban por el inicio del proceso de devaluación del tipo de cambio.

b) Certificados de abono tributario

Uno de los objetivos de la estrategia de industrialización, a partir de 1972, fue el fomento y diversificación de exportaciones no tradicionales para lo

1 Relación del valor de derechos exonerados sobre importaciones liberadas.

cual se establecieron los CAT que es un documento girado al exportador, libremente negociable, exento de impuestos y valorado como proporción sobre el valor agregado nacional (5 a 15%). Adicionalmente, podía ser utilizado para cancelar obligaciones fiscales.

Entre 1979 y 1984 se calculó que el 14% de las exportaciones se realizaron beneficiando de los CAT y el sector industrial aprovechó el 95% de estos certificados entre 1972 y 1980 y el 46% entre 1984 y 1986 lo que se debió a la irrupción del sector camaronero entre los usuarios de este beneficio.

Cuadro 9

Certificados de Abono Tributario emitidos por sector beneficiado
(En miles de sucres a precios corrientes)

Años	Total	Fom. Ind.	Peq. Ind.	Agropec.	Pesquero
1972	64.156.2	49.713.1	32.3	14.410.8	
1973	132.009.0	105.376.8	353.4	26.278.8	
1974	165.998.6	146.605.0	1.977.4	17.416.2	
1975	209.496.0	192.657.8	7.283.7	9.554.5	
1976	450.300.2	425.447.4	14.593.0	10.259.8	
1977	644.784.4	619.431.8	11.330.7	14.021.9	
1978	669.996.2	649.110.1	15.462.0	5.424.1	
1979	637.172.8	614.326.0	15.583.3	7.263.5	
1980	842.263.3	821.075.0	11.113.3	10.075.0	
1981	1.040.500.0	-	-	-	
1982	2.058.970.0	-	-	-	
1983	689.256.0	- ³	-	-	
1984	1.096.755.0	330.404.0 ¹	-	45.198.0	721.153 ²
1985	4.283.419.0	1.882.090.0	-	65.712.0	2.335.617
1986	6.075.460.0	3.013.367.0	-	165.772.0	2.896.321

1 Incluye sector manufacturero en general, y los productos industrializados del mar, no se obtuvieron datos para la pequeña industria de 1984 a 1986.. 2 Para el sector pesquero que se refiere a productos del mar en estado natural, no se obtuvieron cifras para los años 1972-1983.

3 De marzo de 1983 a Junio de 1984 se suspendió el CAT. El 8 de diciembre de 1986 se suspendió la concesión del CAT a las empresas acogidas a la LFI.

Fuente: Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca y Banco Central del Ecuador.

Entre 1984 y 1986 los productos industrializados más favorecidos por los CAT fueron, en su orden: harina de pescado, chocolate y café soluble, es decir, todos pertenecientes a la subrama de alimentos lo cual se orientó a privilegiar las ventajas comparativas naturales.

Se observa, de otra parte una estrecha relación de la evolución de este subsidio con respecto a la dinámica de la exportación de productos industrializados. Este beneficio funcionó como un equivalente de tipo de cambio preferencial para los exportadores y fue suspendido en agosto de 1986.

c) Exoneraciones fiscales a la inversión y reinversión

Este incentivo tributario, a pesar de que fue el de menor participación porcentual (6,6%) en el total del sacrificio fiscal fue, posiblemente, el de mayor importancia por su estímulo a la formación de capital fijo, aunque también incidió la exoneración de impuestos a la importación de maquinarias y equipos.

La ley (RO No. 319 del 28/IX/71) establece que las empresas podrán deducir para la determinación del ingreso gravado con el impuesto sobre la renta la inversión inicial en nuevas empresas industriales y las nuevas inversiones de las empresas existentes financiadas mediante utilidades generadas por la propia empresa, crédito o aumento de capital y destinadas a la ampliación o mejoramiento de la planta industrial dentro de un gran programa que debería presentar la empresa. Constituirán elementos deducibles únicamente la formación de capital fijo.

Al no existir cifras disponibles sobre este incentivo se procedió a estimar la reinversión de utilidades de las personas acogidas a la LFI y, sobre esa base, se dedujo el sacrificio fiscal que equivale al monto de deducciones sobre el ingreso gravado por el impuesto a la renta.

El cuadro siguiente explica este procedimiento, no obstante, hay una subestimación en tanto en él no se incluye ni la inversión inicial ni las nuevas inversiones financiadas con créditos o aumentos de capital.

Cuadro 10

Deducciones sobre el Impuesto a la Renta, en inversiones o reinversiones financiadas mediante utilidades (millones de sucres corrientes)

	<i>Reinversión de utilidades:</i> Base para deducciones sobre el ingreso gravado por el impuesto sobre la renta			<i>Sacrificio Fiscal 2/</i> Monto de deducciones sobre el ingreso gravado por el impuesto sobre la renta	
	A	B	B/A	Ley de fomento industrial (precios corrientes) (precios constantes de 1975)	
	Leyes de Fomento en general	Ley de Fomento Industrial			
1972	114.9	104.6	91.0	20.9	34.9
1973	250.1	227.6	91.0	45.5	66.7
1974	203.2	184.9	91.0	37.0	44.3
1975	213.5	194.3	91.0	38.9	38.9
1976	246.6	224.4	91.0	44.9	38.5
1977	327.4	295.6	90.3	59.1	43.9
1978	499.4	455.2	91.1	91.0	60.1
1979	818.7	749.9	91.6	150.0	89.2
1980	919.7	732.8	79.7	146.6	73.9
1981	1.069.4	718.3	67.2	143.7	60.0
1982	1.556.4	816.8	52.5	163.4	56.7

1/Las cifras referentes a la ley de Fomento Industrial son históricas de 1977 a 1982, pero estimadas de 1972 a 1976, en base a tendencias históricas y opiniones de expertos.

2/De acuerdo a opiniones de expertos, para obtener el sacrificio fiscal, sobre la base de deducciones de la LFI, se aplicó una tasa del 20.0% que corresponde al impuesto exonerado, según la ley del impuesto sobre la renta, a empresas con capital nacional, predominantes en este incentivo de la ley de fomento industrial.

3/Se utiliza el índice deflacionador de la formación bruta de capital fijo, calculado por el Banco Central del Ecuador.

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: El Autor.

En el primer subperíodo se observa, en promedio a precios constantes, que el sacrificio fiscal es de 44,7 millones de sucres para subir a 65,4 millones en el segundo (1977-1981) lo cual refleja la bonanza económica de la época. Todo esto plantea una hipótesis adicional en el sentido que este incentivo pudo haber contribuido directamente a la sobrecapitalización de las industrias acogidas a la LFI así como las exoneraciones de impuestos a la importación de maquinaria lo cual implica un subsidio preferente al factor capital.

d) Importancia relativa del déficit fiscal

En este grupo se presenta una serie de indicadores que estiman la importancia relativa del sacrificio fiscal realizado a partir de 1972, como producto de la aplicación de la Ley de Fomento Industrial.

Entre los indicadores globales se ubicó la relación: sacrificio fiscal sobre déficit o superávit de caja del presupuesto general del Estado (Cuadro 11).

De 1973 a 1976, la relación llegó a sus más altos índices debido a que la incorporación del incremento de las exportaciones de petróleo en los ingresos fiscales contribuyó a un nivel bajo del déficit de caja. A causa de que a partir de 1976 se incrementaron las magnitudes del déficit, la relación descendió a un promedio de (-51%) de 1977 a 1980. La tendencia de la relación es ascendente de 1976 a 1979, pues, reflejó la intensificación del esfuerzo fiscal en apoyo a la industrialización durante el segundo subperíodo (1977-81). En 1984, año de crisis, la relación descendió a un (-38.1%), debido en parte al crecimiento del déficit de caja.

Otro importante indicador se refiere al sacrificio fiscal sobre ingresos tributarios; en el primer subperíodo, promedió una relación del 5,2% que ascendió en el segundo subperíodo al 7,6% y se desaceleró al 5,4% en 1984.

Confirmando la tendencia de intensificación del esfuerzo de industrialización, por parte del Estado, en el segundo subperíodo (77-81).

Cuadro 11**Indicadores de la importancia relativa del sacrificio fiscal realizado
(Porcentajes)**

Años	^{1/} Total sacrificio fiscal (A) Déficit o superávit de caja del Presupuesto fiscal (B) A/B	Total sacrificio fiscal (A) Ingresos tributarios totales (C) A/C	Exoneración de impuestos a la importación (D) Ing. tributarios por importaciones(E) D/E
1973	- 172.1	5.0	8.4
1974	- 2.226.8	4.4	8.9
1975	87.6	4.8	7.9
1976	- 39.8	6.5	9.6
1977	- 27.4	7.0	7.5
1978	- 38.2	7.6	10.7
1979	- 94.2	6.9	10.9
1980	- 44.1	8.7	10.7
1981			10.1
1982			14.4
1983			10.7
1984	- 38.1	5.4	13.0
Promedio 1973-76	- 587.8	5.2	8.7
Promedio 1977-80	- 51.0	7.6	10.0 ²
Promedio 1982-84			12.7

^{1/}Incluye la suma a precios corrientes de exoneración de impuestos a la importación, certificado de abono tributario y reinversiones: deducción para el impuesto sobre la renta.

^{2/}Período: 1977-81

Fuente: Cuadro 6 y boletín Anuario N° 7 y 9 del Banco Central del Ecuador.

Elaboración: El Autor.

Respecto a la exoneración de impuestos a la importación sobre ingresos tributarios por importaciones se observa una tendencia lineal

ascendente de sus índices: de 8,7%, 10,0% y 12,7% para el primero, segundo y tercer subperíodo, respectivamente. El aumento en el segundo subperíodo se explicó por el estancamiento, a precios reales, de los ingresos tributarios por importación, y el crecimiento del índice promedio (12,7%) en el último subperíodo (1982-84) se debió a un mayor nivel arancelario ad-valorem exonerado (valor de derechos exonerados/importaciones liberadas).

Por otra parte, un aspecto digno de señalarse es el referente al sacrificio fiscal realizado en relación con las remuneraciones (sueldos y salarios) pagadas por las empresas acogidas a la LFI. Se calculó la remuneración media por persona ocupada y se la ha comparado con el sacrificio fiscal medio también por persona ocupada.

En el primer subperíodo (72-76), el monto del sacrificio fiscal por persona ocupada que benefició a las empresas correspondió al 104,6% de la remuneración media pagada a cada persona ocupada. Dicho índice aumentó al 114,5% durante el segundo subperíodo (77-81). Por otro lado, al comparar, el monto del sacrificio fiscal por persona ocupada con el monto del valor agregado, deducidas las remuneraciones, (equivalente a la remuneración del capital en su mayor parte) por hombre ocupado resultó que en el primer subperíodo (72-76), el primero representó el 30,3% del segundo y en el siguiente subperíodo (77-81) el 31,3% del segundo.

Esto reveló la importancia del impacto que ha ejercido el monto del sacrificio fiscal sobre la tasa de utilidad de las empresas acogidas a la LFI durante esos dos subperíodos.

En este contexto de análisis, es pertinente señalar que a través de los incentivos de la LFI, se otorgaron predominantemente exenciones tributarias ya sea de impuestos directos, o de impuestos indirectos que incidieron en un incremento de la rentabilidad de las industrias acogidas a la ley.

Estas medidas son esencialmente medidas sustitutivas de devaluaciones selectivas, pero con la diferencia de que afectan directamente al valor agregado, vale decir al nivel de remuneraciones de los factores productivos en el sector respectivo, en lugar de modificar los precios de los productos (Schydlofsky 1987).

El aumento de la rentabilidad, favorecido por la LFI, no parece traducirse en una disminución o estancamiento de precios, con los que todos los consumidores resultaron desfavorecidos.

Cuadro 12

Indicadores de la importancia relativa del sacrificio fiscal realizado
Empresas (nuevas y existentes) acogidas a la Ley de Fomento Industrial:
Comparación entre la remuneración media y el sacrificio
fiscal medio por hombre ocupado (miles de sucres - a precios de 1975)

Subperíodos	(A) ^{1/} Remune- raciones Personal ocupado	(B) V. Agre- gado - Re- munera- ciones Personal ocupado	(C) ^{2/} Sacrificio fiscal Personal ocupado	(C/A) %	(C/B) %
1972-1976	51,9	179,4	54,3	104,6	30,3
1977-1981	64,7	236,9	74,1	114,5	31,3

1) Remuneraciones incluye prestaciones sociales, personal ocupado incluye mano de obra directa, mano de obra indirecta, ventas, directores y propietarios. Las cifras correspondieron solo a las empresas acogidas a la LFI, durante el respectivo subperíodo, lo que atañe a las columnas A y B.

2) En la columna C, las cifras del sacrificio fiscal se extrajeron del cuadro 11 (a precios de 1975), y las de personal ocupado se tomaron para el primer subperíodo de las empresas acogidas a la LFI de 1975 a 1976, y para el segundo subperíodo de las empresas acogidas de 1977 a 1981. Así se reordenó, pues se asume que el sacrificio fiscal en cada subperíodo sigue beneficiando a empresas acogidas a la LFI, anteriormente.

Fuente: Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca.

Elaboración: El Autor.

III.

Análisis económico de la Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía

1. Definición y evolución de la Pequeña Industria

La distinción entre pequeña, mediana y gran industria es de carácter operacional, basada en rasgos cuantitativos que pueden cambiar según varíe la situación económica, social y política del país donde se aplique (Pita 1985).

En el caso ecuatoriano, la Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía la define como aquella actividad en la que predomina la operación de maquinaria sobre la manual, dedicada a actividades de transformación, inclusive de forma de materias primas o de productos semielaborados, en artículos finales o intermedios y siempre que su activo fijo, excluyendo terrenos y edificaciones no sea mayor de doce millones de sucres. Este límite máximo fue aumentado a veinte y cinco millones de sucres en 1986. Existen otros criterios que califican como pequeña industria a aquellos establecimientos que ocupan hasta cincuenta personas (INSOTEC 1987).

2. Incentivos fiscales de la Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía (LFPIA)

En forma parecida a la mediana y gran industria, se observó una asociación significativa entre el ritmo de crecimiento de la pequeña industria y el número de empresas acogidas a la LFPIA con su respectivo personal ocupado que registraron sus mayores números entre 1972 y 1981, período del auge

Cuadro 13

Empresas nuevas y existentes acogidas a la Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía

Subperíodos	No. de Empresas	Personal Ocupado
1972 - 76	1.030	15.662
1977 - 81	1.002	15.998
1982 - 86	358	5.406
Total	2.390	37.066

Fuente: Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca.

Elaboración: El Autor.

En el período 1982-1986 como se observa en el cuadro siguiente se reduce el número de empresas acogidas a la LFPIA.

Por otra parte, respecto al sacrificio fiscal detectado para el período 1972-84 solo se pudo obtener información sobre dos tipos de incentivos: exoneración de impuestos a las importaciones y los certificados de abono tributario.

El primero representó la mayor parte (75,8%) del total del sacrificio fiscal calculado, con un total de 172,9 millones de sucres a precios constantes, seguido por el CAT (24,2%) que acumuló 55 millones de sucres durante el período (1972-84) según las estadísticas registradas (ver cuadro 13).

En los dos incentivos se observó un aumento del sacrificio fiscal promedio anual del primer subperíodo (1972-76) al segundo subperíodo (1977-1981), y un descenso para el tercer subperíodo (1982-84).

Con similitud a la mediana y gran industria, los datos anteriores indicaron como los ciclos económicos de la pequeña industria condicionaron la dinámica de uso por parte de las empresas, de los beneficios concedidos por la LFPIA. Epocas de auge (1977-81) registraron un realce de esta dinámica y ciclos depresivos (1982-84) su descenso.

3. El sacrificio fiscal de la LFPIA frente al de las otras leyes de fomento industrial

Al comparar el sacrificio fiscal entre las leyes de fomento industrial, se tomó como referencia al incentivo de mayor monto: los derechos liberados o exonerados sobre las importaciones de las empresas acogidas a las leyes de fomento industrial.

Durante el período 1980-84, el valor de los derechos liberados correspondientes a la LFPIA mostró una marginal participación porcentual (2,1%)

Cuadro 14

Sacrificio Fiscal de la Ley de Fomento de Pequeña Industria y Artesanía. Período: 1972-1984 (Miles de sucres)

Año	A precios corrientes			A precios de 1975		
	Derechos liberados	CAT	Total	Derechos liberados	CAT	Total
1972	–	32.3	32.3	–	67.2	67.2
1973	698	353.4	1.051.4	1.083.9	737.8	1.821.7
1974	4.415	1.977.4	6.392.4	4.623.0	1.815.8	6.438.8
1975	11.515	7.283.7	18.798.7	11.515.0	7.283.7	18.798.7
1976	9.709	14.593.0	24.302.0	9.211.6	13.076.2	22.287.8
1977	21.260	11.330.7	32.590.7	18.438.9	7.979.4	26.418.3
1978	39.682	15.462.0	55.144.0	31.924.4	11.369.1	43.293.5
1979	38.777	15.583.3	54.360.3	27.116.8	8.107.9	35.224.7
1980	37.855	11.113.3	48.968.3	23.209.7	4.636.3	27.846.0
1981	19.398	–	19.398.0	11.097.3	–	11.097.3
1982	44.916.3	–	44.916.3	20.509.7	–	20.509.7
1983	33.181.5	–	33.181.5	10.024.6	–	10.024.6
1984	21.858.9	–	21.858.9	4.201.2	–	4.201.2
Total				172.956.1	55.073.4	228.029.5

Fuente: Ministerio de Finanzas y Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca.

Elaboración: El autor.

sobre el monto total de los beneficios concedidos por las cuatro leyes de fomento industrial. Predominó la LFI (75,2%), seguida por la ley de Fomento industrial automotriz (22,7%); el último lugar lo ocupó la Ley de Fomento de parques industriales (0,001%).

Cuadro 15

Importaciones y Derechos liberados por las empresas clasificadas en las Leyes de Fomento Industrial

(Período: 1973-1984 -Valores en millones de sucres- a precios corrientes)

Años	LFI			Ley Fom. Peq. Indust.			LFI Automotriz		
	1/ ML	Derechos Liberados		ML	Derechos Liberados		ML	Derechos Liberados	
	v. CIF S/.	S/2/ DL/ML (%)		v. CIF S/.	S/. DL/ML (%)		v. CIF S/.	S/. DL/ML (%)	
1973	1.100	241	21.9	3	0.7	20.0	712.	899	126.2
1974	2.126	291	13.7	36	4	12.3	602	204	34.0
1975	2.609	302	11.6	74	12	15.5	1.254	371	29.6
1976	3.214	389	12.1	83	10	11.7	-	-	-
1977	4.256	497	11.7	184	21	11.5	-	-	-
1978	6.108	698	11.4	303	40	13.1	-	-	-
1979	6.518	750	11.5	348	39	11.2	-	-	-
1980	8.418	962	11.4	330	38	11.5	343	52	15.2
1981	6.807	919	13.5	171	19	11.3	869	156	18.0
1982	9.692	1.207	12.5	336	45.3	13.4	941	557	59.2
1983	9.711	1.133	11.7	183	33.5	18.1	1.057	620	58.7
1984	13.035	2.255	17.3	194	22.9	11.3	1.634	907	55.5

1/ ML = Importaciones liberadas.

2/ DL/ML = Nivel arancelario ad valorem exonerado = derechos liberados/importaciones liberadas (CIF).

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: CENDES y el autor.

En el cuadro 15 se aprecia una serie histórica de doce años (1973-84) para las importaciones y derechos liberados de las empresas clasificadas en las tres principales leyes de fomento industrial. En general, se confirma la hegemonía de la LFI, seguida en monto por la ley de Fomento de la Industria

Automotriz y con gran rezago, en tercer lugar: la LFPIA. El sacrificio fiscal (derechos liberados) en los últimos años (1983-84) tiende a decaer en la LFPIA y a incrementarse en las otras dos leyes de fomento. Por otra parte, el nivel arancelario ad valorem exonerado (derechos liberados/importaciones liberadas) que mide el grado de sacrificio fiscal sobre las importaciones liberadas, alcanzó en promedio 13,4% para la LFI y la LFPIA y 49,6% para la ley de Fomento de la Industria Automotriz durante el período: 1973-1984.

La diferencia en el grado de sacrificio fiscal en relación a las importaciones, puede obedecer a la prioridad otorgada al sector manufacturero automotriz como parte del programa sectorial de la industria automotriz del Pacto Andino.

En cuanto a la estructura de las importaciones y derechos liberados acumulados, durante el período 1980-84, se observó que la LFI y la LFPIA concentraron más del 80% del monto total en las partidas de materias primas y productos intermedios y bienes de capital para la industria. A diferencia de la Ley de Fomento de la Industria Automotriz, la cual dedicó el 75% del monto acumulado de los derechos liberados a favorecer la importación de bienes de consumo duradero, especialmente vehículos de transporte particular, lo cual se relaciona con el artículo 87 de dicha ley.

4. Sacrificio fiscal por concepto de exoneración de impuestos a las importaciones efectuadas al amparo de la ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía

Como se indicó anteriormente, las exoneraciones de impuestos a las importaciones fueron el mayor rubro del sacrificio fiscal incurrido en favor de las empresas acogidas a la LFPIA.

Los derechos liberados de la LFPIA, pasan de 6,6 millones de sucres constantes anuales promedio entre 1973 y 1976 a 22,3 millones de sucres entre 1977 y 1981, para luego descender a 11,5 millones de sucres entre 1982 y 1984.

Cuadro 16

Importaciones y Derechos liberados por las empresas acogidas a las Leyes de Fomento PIA y Fomento Automotriz
Acumulado del período: 1980-1984 -A precios de 1975- (Miles de sucres)

CUODE-Clasificados según uso o destino económico	Ley de Fomento Pequeña Industria y Artesanía				Ley de Fomento de Industria Automotriz			
	1/ML		Derechos		ML		Derechos	
	Valor CIF	%	liberados	%	Valor CIF	%	liberados	%
	-sucres-		-sucres-		-sucres-		-sucres-	
1. Bienes de consumo no duradero	2094.7	0.37	475.8	0.68	0.0	0.00	0.0	0.00
2. Bienes de consumo duradero	16459.3	3.01	6709.6	9.72	756065.9	42.69	551600.5	74.77
3. Combustibles, lubric. y productos conexos	55.1	0.01	10.5	0.02	0.0	0.00	0.0	0.00
4. Materias primas y prod. intermedios para la agricultura	532.2	0.10	58.1	0.08	0.0	0.00	0.0	0.00
5. Mat. primas y produc. intermed. para indust. (excl. construc.)	244989.0	44.81	26592.8	38.52	187480.8	10.59	35259.2	4.78
6. Materiales de construcción	13444.5	2.46	2884.8	4.18	21257.1	1.20	9615.6	1.30
7. Bienes de capital para la agricultura	155.2	0.03	5.6	0.01	0.0	0.00	0.0	0.00
8. Bienes de capital para la industria	247955.3	45.40	30552.2	44.25	43355.0	2.45	6869.5	0.93
9. Equipo de transporte	20794.7	3.81	1752.9	2.54	762869.2	43.07	134387.4	18.22
Total	546480.0	100.00	69042.3	100.00	1771028.0	100.00	737732.2	100.00

1/ML = Importaciones liberadas.

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: El Autor.

Es factible deducir de estas cifras que en los años de auge, (1977-81) se subsidió la capitalización de la pequeña industria (a través de la importación de bienes de capital) aún con mayor intensidad que en el caso de la LFI y en proporción al ritmo de crecimiento promedio anual de los derechos liberados. Asimismo, en el tercer subperíodo de la crisis (1982-84) se redujo proporcionalmente dicho indicador aún más que en la LFI, lo cual reflejó el estancamiento de la producción en la pequeña industria para esos años.

En la estructura porcentual de las partidas de los derechos arancelarios liberados, destacó la participación mayoritaria de la importación de bienes de capital para la industria, secundada por materias primas y productos intermedios para la industria. Los dos rubros sumados siempre sobrepasaron el 83%.

La partida de bienes de capital tendió a descender en su participación porcentual, lo cual se asoció con el estancamiento de la producción en la pequeña industria, a partir de 1980. En forma similar a lo ocurrido en la industria mediana y grande, predominó la importación de productos mineros elaborados seguido por productos químicos y farmacéuticos semielaborados (cuadro 16).

Esto va relacionado con el más alto crecimiento anual, entre 1975 y 1980, de las subramas: productos minerales básicos, metálicos (18,4%) y no metálicos (21,2%), a pesar de que representaron los más bajos porcentajes de la producción total de la pequeña industria en dicho período.

Cabe destacar, que el énfasis en importar insumos elaborados o semielaborados indujeron a suponer un bajo nivel de integración intrasectorial de las subramas citadas anteriormente.

Cuadro 17

Derechos Arancelarios Liberados por Importaciones al amparo de la Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía, clasificadas según uso o destino Económico (CUODE)

Años: 1975 - 1978 (miles de sucres)

Concepto	Derechos Arancelarios Liberados				Composición Relativa			
	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978
1. Bienes de capital para la industria	10429	6764	12101	22148	90.6	69.7	56.2	55.8
1.1 Maquinaria Industrial	7393	5535	9966	16586	64.2	57.0	46.3	41.8
1.2 Otro equipo fijo	2639	842	1589	4600	22.9	8.7	7.4	11.6
1.3 Otros bienes de capital	397	387	546	962	3.5	4.0	2.5	2.4
2. Materias primas y productos intermedios para la industria	863	1866	6940	11867	7.5	19.2	32.2	29.9
2.1 Productos mineros	483	1309	5403	8908	4.2	13.5	25.1	22.4
2.1.1 Primarios	8	116	971	1661	0.1	1.2	4.5	4.2
2.1.2 Semielaborados	315	446	1122	1947	2.7	4.6	5.2	4.9
2.1.3 Elaborados	160	747	3310	5300	1.4	7.7	15.4	13.3
2.2 Productos químicos y farmacéuticos	298	420	1096	2260	2.6	4.3	5.1	5.7
2.2.1 Semielaborados	298	420	1096	2260	2.6	4.3	5.1	5.7
2.3 Otras materias primas y prod. int.	82	137	441	699	0.7	1.4	2.0	1.8
3. Otros bienes de consumo duradero y no duradero, mater. de construcción y equipo de transporte	223	1079	2219	5667	1.9	11.1	11.6	14.3
Total General	11515	9709	21260	39682	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Pedimentos de importación liquidados en las oficinas de aduanas y Paquetes Postales.

5. Tendencias de concentración regional de las empresas clasificadas en la ley de fomento de la pequeña industria y artesanía

Para este análisis se han considerado un total de 985 empresas acogidas a la LFPIA que representaron el 41,2% sobre 2.390 empresas registradas entre 1972 y 1986.

La tendencia hacia una mayor concentración regional de la pequeña industria, acogida a la LFPIA, se intensificó a finales del primer subperíodo (1972-76) y, en creciente grado, al término del segundo subperíodo (1977-81).

Por grado de concentración regional se entiende la participación de Guayas y Pichincha e la estructura porcentual del país en las variables expuestas dentro del cuadro 18.

Ambas provincias contienen los más grandes mercados urbanos del país: Quito y Guayaquil, este factor unido a otros como facilidades de infraestructura, transporte, acceso a mano de obra estimularon la concentración de la pequeña industria en Pichincha y Guayas durante la época de auge (1972-81).

En contraste, el subperíodo de la crisis (1982-86) tendió a reflejar una reducción de la concentración regional en 1986 para todas las variables frente al anterior subperíodo. Esta situación se asocia con el estancamiento de la actividad de la pequeña industria durante dicho subperíodo y con la contracción de la demanda que deterioró el desarrollo como mercado de las grandes urbes: Quito y Guayaquil.

En balance general, en todo el período (1972-86) se observó que las variables tendieron a incrementar su grado de concentración, con excepción del "personal ocupado" que descendió de 1972 (67,6%) a 1986 (64,3%). En esos años el "número de empresas" fue la variable que en mayor medida aumentó su participación en Pichincha y Guayas, seguida por un menor ascenso en los porcentajes de valor bruto de la producción e inversión total. El hecho de un relativo descenso en la concentración regional del personal ocupado, frente a las otras variables respondió a una creciente densidad de capital, en Pichincha y Guayas, que a su vez repercutió en una mayor

Cuadro 18

Ubicación Geográfica de las empresas clasificadas en la Ley de la Pequeña Industria y Artesanía

(valores en miles de sucres corrientes)

	VALORES ABSOLUTOS						ESTRUCTURA PORCENTUAL					
	1972	1976	1977	1981	1982	1986	1972	1976	1977	1981	1982	1986
I. Pichincha y Guayas												
# de Empresas	30	197	143	82	70	39	40.0	59.0	50.7	66.7	66.7	59.1
Personal Ocupado	666	3448	2558	1322	1123	616	67.6	67.9	59.6	67.2	72.5	64.3
Valor bruto de la producción	125980	1626740	1357450	1318300	1212100	2115580	64.1	72.5	63.4	75.2	75.6	67.5
Inversión total	22104	546720	443700	400800	368400	644760	61.3	67.7	58.6	71.4	72.0	64.2
II. Resto del país												
# de Empresas	45	137	139	41	35	27	60.0	41.0	49.3	33.3	33.3	40.9
Personal Ocupado	319	1633	1732	646	425	342	32.4	32.1	40.4	32.8	27.5	35.7
Valor bruto de la producción	70543	617740	783740	434848	390500	1017630	35.9	27.5	36.6	24.8	24.4	32.5
Inversión total	13953	260630	313570	160875	143200	358800	38.7	32.3	41.1	28.6	28.0	35.8
III. Total del País												
# de Empresas	75	334	282	123	105	66	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Personal Ocupado	985	5081	4290	1968	1548	958	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Valor bruto de la producción	196523	2244480	2141190	1753148	1602600	3133210	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión total	36057	807350	757270	561675	511600	1003560	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca.

Elaboración: Cendes y el Autor.

productividad del personal ocupado, y por ende a reducir el número promedio de personas ocupadas por empresa, de 22 en 1972 a 16 en 1986.

Estas tendencias inducen a concluir que no se puede contrarrestar la concentración de la actividad industrial solo con mecanismos indirectos; pues aparte de las posibles insuficiencias en infraestructura en las provincias fuera de Pichincha y Guayas, estas dos provincias contienen la demanda de los más grandes mercados urbanos del país, lo que a su vez condiciona la concentración de la actividad de la pequeña industria.

IV.

La LFI y la descentralización regional de la industria

1. Incidencia de la LFI sobre la descentralización regional de la industria

En la década de los setenta, con el advenimiento del auge petrolero (1972) se consolidó una economía urbana con base en la industria, el comercio y los servicios concentrados en las grandes ciudades. Se tendió a una bicefalía urbana en base a Quito y Guayaquil, dos centros diferenciados de acumulación (Carrión 1983).

Dentro de dicho contexto la LFI consideró como un elemento importante la desconcentración regional de la industria, fuera de las grandes provincias como Pichincha y Guayas.

Con estos antecedentes, se procedió en este capítulo a examinar a nivel de las principales provincias: la incidencia de la LFI sobre la descentralización regional de la industria, las tendencias de especialización por subrama y el tipo de estructura industrial que se indujo. Asimismo, se analiza el financiamiento de la inversión de las empresas acogidas a la LFI y la intensidad y densidad de capital. Finalmente, se identificaron los beneficios socio-económicos a través de una aproximación a la distribución del ingreso y coeficientes de empleo de estas empresas.

Al analizar las principales provincias, se centró el examen en Guayas, Pichincha, Azuay, Manabí, Cotopaxi, El Oro e Imbabura, que representaron, en conjunto, el 88% de la inversión total y el 91% del número de empresas nuevas y existentes acogidas a la LFI durante todo el período (1972-86). Cabe señalar que la LFI promovió desde 1973 una descentralización espacial de la actividad manufacturera fuera de Guayas y Pichincha. Hasta Diciembre de 1976 se consideraron dos diferentes zonas con jerarquía

de beneficios pero, luego de 1976, se contempló que las empresas industriales que se localicen en cualquier provincia del país, con excepción de Pichincha, Guayas y Galápagos, gozarían de los beneficios correspondientes a la zona de Promoción Regional No. 2, la más beneficiada.

Durante el período analizado, en la participación porcentual de inversión total beneficiada por la LFI, predominaron El Oro (19%), Azuay (16,6%), Pichincha (15,3%) e Imbabura (13,1%) en la Categoría "Especial" cuya inversión acumulada a precios constantes (7.630 millones de sucres), representó un 36,3% de la inversión total, pero con un número de empresas (72) muy inferior a las categorías A (180) y B (421) (ver cuadros 19 y 20).

En contraste, los beneficios obtenidos por las otras tres categorías (A, B e inscritas), se concentraron mayoritariamente sobre Pichincha y Guayas. Estas dos provincias juntas acumularon el 63,8% de la inversión total y el 64% del número de empresas en la categoría A, el 77,4% y el 84,3% de la categoría B y el 80,1% y el 74,4% de la categoría de inscritas.

En suma, con excepción de la categoría "especial", las demás categorías de beneficios han favorecido la centralización de la industria manufacturera en Pichincha y Guayas (ver cuadro 19). Estos resultados inducen a pensar que no se puede contrarrestar la concentración de la actividad industrial solo con mecanismos indirectos (Avila 1976).

En una economía mixta la mayoría de las empresas directamente productivas están en el sector privado, donde la rentabilidad afecta las decisiones. El gobierno puede influir en los cálculos privados de rentabilidad solo indirectamente a través del sistema de impuestos y subsidios, como en el caso de la LFI. Pero el gobierno carece de los medios para inducir directamente la inversión privada dentro de una región. Dentro de este contexto, los instrumentos de planificación en una economía mixta son:

a) inversiones directas en infraestructura y ciertas industrias productivas; b) políticas fiscales selectivas que involucren impuestos, subsidios y control de crédito y, c) licenciamiento de inversiones privadas y racionamiento de ciertos insumos. En esa situación es imposible revertir la secuencia causal, en la cual las inversiones de infraestructura deben preceder a las inversiones directas. Consecuentemente, el sistema debe tolerar capacidades significativas en exceso en los variados equipamientos de infraestructura. Suficientes inversiones públicas deben orientarse a la creación de infraestructura para que el proceso de industrialización no se obstaculice por la falta de estas instalaciones (Dalta, et al. 1980).

Cuadro 19

Categorías de Beneficios

Empresas Generales acogidas a la Ley de Fomento Industrial

-Estructura Porcentual Vertical-

Período: 1972-1986

Categoría de Beneficios Concepto	ESPECIAL		A		B		INSCRITAS	
	#E ^{1/}	IT ^{2/}	#E	IT	#E	IT	#E	IT
Guayas	15.3	9.35	36.67	39.30	40.38	43.43	48.72	51.74
Pichincha	22.2	15.26	27.22	24.56	43.94	33.96	25.64	28.42
Zona 1								
Azuay	11.1	16.64	4.44	4.22	3.33	7.44	10.26	8.70
El Oro	5.6	19.04	2.22	1.83	0.71	0.40	7.69	1.52
Manabí	8.3	8.00	5.56	4.50	2.85	5.50	2.56	1.72
Imbabura	1.4	13.1	1.11	0.10	1.19	1.14		
Cotopaxi	9.7	4.29	7.78	6.74	3.09	4.30		
Esmeraldas	6.9	1.16	3.89	4.13				
Tungurahua	2.8	0.94			2.14	1.38	5.13	7.90
Chimborazo	1.4	0.20	1.11	0.34	0.24	0.83		
Zona 2								
Cañar	1.4	0.55	2.22	8.91				
Napo	2.8	6.76						
Los Ríos	5.6	3.01	2.22	2.59	1.43	1.34		
Loja	5.6	1.70	2.22	0.36	0.24	0.12		
Pastaza			1.11	1.55				
Carchi			1.67	0.43	0.48	0.17		
Bolívar			0.56	0.44				
Total del país	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ #E = Número de empresas.

2/ IT = Inversión Total.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Cuadro 20**Categorías de Beneficios****Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Generales^{3/}****Período: 1972-1986**

Categoría de Beneficios Concepto	ESPECIAL		A		B		INSCRITAS	
	#E ^{1/}	IT ^{2/}	#E	IT	#E	IT	#E	IT
Guayas	11	713.3	66	2306.0	170	2940.5	19	383.4
Pichincha	16	1164.7	49	1441.3	185	2298.9	10	210.6
Zona 1								
Azuay	8	1269.6	8	247.6	14	503.6	4	64.4
El Oro	4	1452.8	4	107.6	3	27.1	3	11.2
Manabí	6	610.4	10	263.8	12	372.5	1	12.7
Imbabura	1	1000.0	2	6.0	5	76.9		
Cotopaxi	7	327.3	14	395.5	13	290.8		
Esmeraldas	5	88.4	7	242.3				
Tungurahua	2	71.9			9	93.6	2	58.6
Chimborazo	1	15.3	2	20.1	1	56.1		
Zona 2								
Cañar	1	42.3	4	522.8				
Napo	2	515.9						
Los Ríos	4	229.5	4	152.0	6	90.4		
Loja	4	129.5	4	21.1	1	8.2		
Pastaza			2	90.9				
Carchi			3	25.2	2	11.2		
Bolívar			1	26.0				
Total del país	72	7630.9	180	5868.2	421	6769.8	39	740.9

1/ #E. = Número de empresas.

2/ I. T. = Inversión Total (millones de sucres a precios constantes).

3/ Generales incluye empresas nuevas más existentes.

Fuente: MICIP.**Elaboración:** El Autor.

Pero, aparte de las posibles insuficiencias de infraestructura fuera de Pichincha y Guayas, estas dos provincias contienen la demanda de los más grandes mercados urbanos del país, lo que a su vez condiciona la concentración de la actividad industrial.

En la realidad, la política de descentralización debe dirigirse a fomentar la instalación de nuevas empresas en zonas menos desarrolladas, ya que existe la imposibilidad de trasladar las empresas existentes desde las áreas más desarrolladas (Almeida 1976).

En este sentido, a pesar de las limitaciones de los mecanismos indirectos para descentralizar la industria, se observó una adecuada orientación en la aplicación de la política de promoción industrial regional.

Dentro de las empresas nuevas acogidas a la LFI en todo el país, Guayas y Pichincha representaron el 72,3% del número de empresas y el 49,8% de la inversión total, durante todo el período (1972-86) (ver cuadros 19 y 20). Sin embargo, las empresas nuevas en otras provincias como Azuay, Manabí, Cotopaxi, El Oro e Imbabura tendieron a ser favorecidas en una mayor proporción de su inversión por los beneficios de la categoría "Especial". A diferencia de Guayas y Pichincha que tendieron a clasificar su inversión en las Categorías "A" y "B" que proporciona menos beneficios que la "Especial" (cuadro 19).

Por otro lado, de las empresas existentes, aquellas situadas en Guayas y Pichincha continuaron con su propensión a clasificarse en la categoría "B", lo mismo que las de Azuay, Cotopaxi e Imbabura; a diferencia de las de Manabí y El Oro que registraron una mayor clasificación en otras categorías (cuadro 22).

En una comparación general, las empresas nuevas acogidas a la LFI, ubicadas en las provincias fuera de Pichincha y Guayas tendieron a obtener mayores beneficios, particularmente a través de la categoría "especial", que las empresas existentes. Esto reflejó la adecuada orientación en la aplicación de la política de promoción industrial regional, pero no se tradujo en un grado suficiente de descentralización de la actividad manufacturera.

Al examinar la evolución de las categorías de beneficios predominantes en las empresas generales (nuevas y existentes) de las principales provincias, se observó que en Guayas y Pichincha: las categorías B y A tendieron a liderar, en ese orden, para los tres subperíodos. Mientras que en las otras cinco provincias, la inclinación es a favorecerse con la categoría "especial" en el segundo subperíodo (1977-81), que es el de mayor intensidad de inversión. Pero en el subperíodo de la crisis (1982-86), caracterizado por una contracción de la inversión, el grado de beneficios tendió a mantenerse en la categoría "especial".

Cuadro 21

Categoría de Beneficios. Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Nuevas. Período: 1972-1986

Categoría de Beneficios Concepto	Especial		A		B		Inscritas	
	# E ^{1/}	I.T. ^{2/}	# E	I.T.	# E	I.T.	# E	I.T.
Guayas	11	713.3	46	1989.1	101	1987.1	9	76.6
Pichincha	16	1164.7	42	1268.4	113	1531.1	2	16.8
Zona 1								
Azuay	8	1269.6	5	220.9	8	403.3	1	35.5
El Oro	4	1452.8	3	99.9	3	27.1	1	
Manabí	6	610.4	9	241.6	9	358.7		
Imbabura	1	1000.0	1	3.4	3	43.6		
Cotopaxi	6	319.5	11	305.6	8	192.3		
Esmeraldas	3	60.4	6	238.3				
Tungurahua	2	71.9			1	20.0	1	57.0
Chimborazo	1	15.3	2	20.1	1	56.1		
Zona 2								
Cañar	1	42.3	3	517.4				
Napo	1	500.1						
Los Ríos	4	229.5	4	152.0	5	80.3		
Loja	4	129.5	2	11.9				
Pastaza								
Carchi			1	12.3				
Bolívar				26.0				
Total del país	68	7579.3	136	5106.9	252	4699.6	14	185.9

1/ # E = Número de empresas.

2/ I.T = Inversión Total (millones de sucres a precios constantes).

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Azuay, Manabí y El Oro resultaron especialmente favorecidas en el segundo subperíodo y Manabí, Imbabura, Cotopaxi, propendieron a declinar en categoría de beneficios en el tercer subperíodo (1982-86).

Cuadro 22

Categorías de Beneficios. Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Existentes

Período: 1972-1986

Categoría de Beneficios Concepto	Especial		A		B		Inscritas	
	# E ^{1/}	I.T. ^{2/}	# E	I.T.	# E	I.T.	# E	I.T.
Guayas			20	371.0	69	953.4	10	306.8
Pichincha			7	172.9	72	767.9	8	193.8
Zona 1								
Azuay			3	26.7	6	100.3	3	29.0
El Oro			1	7.6			2	11.2
Manabí			1	22.2	3	13.8	1	12.7
Imbabura			1	2.6	2	33.4		
Cotopaxi	1	7.8	3	89.9	5	98.5		
Esmeraldas	2	28.0	1	4.0				
Tungurahua					8	73.6	1	1.5
Chimborazo								
Zona 2								
Cañar			1	5.4				
Napo	1	15.8						
Los Ríos					1	10.1		
Loja			2	9.1	1	8.2		
Pastaza			2	90.9				
Carchi			2	12.9	2	11.2		
Bolívar								
Total del país	4	51.6	44	761.2	169	2070.4	25	555.0

1/ # E. = Número de Empresas.

2/ I.T. = Inversión Total (millones de sucres a precios constantes).

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

2. Grado de descentralización regional de la industria

El grado de urbanización incide sobre la localización del desarrollo industrial. La proporción de la demanda de manufacturas es mucho mayor y más diversificada en la ciudad que en el campo. La concentración de mercados en la ciudad facilita las ventas.

Por el lado de la oferta, la urbanización proporciona economías externas tales como mayor seguridad en el abastecimiento de energía eléctrica, facilidades de comercialización y otros servicios a las industrias facilitando así su desarrollo. La urbe también es una buena fuente de mano de obra (Soza 1981). Como ya se afirmó, el desarrollo industrial está ligado, principalmente: al mercado, a las economías externas y también, hay que añadir, a los recursos naturales. Entre otras, alguna o varias de estas "fuerzas locacionales" inciden en el desarrollo industrial de cada región (ibid).

Estas fuerzas pueden conducir a la aglomeración, especialmente en el caso del mercado y de las economías externas. La aglomeración en los principales centros urbanos genera fuerzas adicionales que mantienen y refuerzan la concentración espacial de la actividad industrial. No existe fluidez en la difusión de sus efectos dinámicos desde los centros industriales del país al resto de la economía (Avila 1976).

Este marco de interpretación puede aplicarse al Ecuador, donde se ha reflejado una bicefalía urbana en base a Quito y Guayaquil.

Dentro del análisis de la LFI, es fundamental preguntarse: ¿Qué grado de descentralización regional de la industria indujo la LFI? ¿Qué tanto reforzó la formación de otros centros de desarrollo industrial, fuera de Guayaquil y Quito?

Las respuestas a estas preguntas conlleva una diferenciación de las empresas nuevas y existentes acogidas a la LFI. Las nuevas han tendido a reflejar su desconcentración regional industrial en un grado considerablemente mayor que en el caso de las existentes.

Las empresas nuevas de las provincias fuera de Guayas y Pichincha, aventajaron en su participación porcentual, sobre personal ocupado y valor de la producción, a las empresas existentes en aproximadamente diecisiete puntos.

La diferencia es mucho menor para la variable número de empresas, durante todo el período (1972-86) (cuadros 17 y 18). En comparación con la muestra del universo de la industria manufacturera que utilizan las encuestas anuales de manufactura y minería y que incluye empresas acogidas y no acogidas a la LFI en el año 1985, se observó la tendencia a beneficiar a Guayas y Pichincha en un grado ligeramente mayor en el caso de las empresas existentes acogida a la LFI, para las tres variables, durante todo el período (1972-86).

En el caso de las empresas nuevas, el resultado de la misma comparación favorece significativamente a la participación porcentual de valor de producción y personal ocupado, para las provincias situadas fuera de Guayas y Pichincha (cuadros 24 y 25). Sin embargo, en esta parte se puede concluir que la LFI ha logrado apoyar el surgimiento de empresas nuevas, en las provincias fuera de Guayas y Pichincha, pero no en un grado decisivo, pues las dos provincias citadas representaron mayoritariamente el 72,3% del número de empresas, el 63,2% del personal ocupado y el 62% del valor de producción de las empresas nuevas (cuadro 24).

Por el lado de las existentes, más bien se apoyó y consolidó aún más su presencia en las dos grandes provincias que acumularon el 76,9% del número de empresas, el 80% del personal ocupado y el 79% del valor de producción de las empresas existentes acogidas a la LFI (cuadro 25).

En una visión cronológica, las empresas nuevas descendieron considerablemente sus índices de concentración regional en el segundo subperíodo (1977-81) en todas las variables, para luego aumentar dichos índices, en el valor de la producción y personal ocupado durante el tercer subperíodo (1982-86).

Índices de concentración regional de la industria se refiere a la participación porcentual de Guayas y Pichincha, en conjunto, sobre el total de número de empresas personal, ocupado y valor de la producción en el país.

Cuadro 23
Localización Regional
-Porcentual-
Período: 1972-1985

Provincias	1972			1985		
	# Estable- cimientos	Personal ocupado	Valor de la producción	# Estable- cimientos	Personal ocupado	Valor de la producción
Carchi	0.55	0.19	0.17	0.37	0.13	0.15
Imbabura	1.83	1.90	0.88	1.19	1.57	0.51
Pichincha	36.66	37.15	25.40	41.22	40.31	32.70
Cotopaxi	1.19	0.60	0.76	1.93	1.73	1.95
Tungurahua	5.50	2.42	1.06	4.23	2.65	1.29
Bolívar				0.30	0.04	0.01
Chimborazo	1.19	1.52	0.76	1.41	1.41	0.88
Cañar	0.27	1.28	1.38	0.37	2.26	1.06
Azuay	5.04	4.94	3.62	11.49	7.90	5.42
Loja	0.55	0.51	0.23	2.00	0.74	0.24
Sierra	52.80	50.52	34.26	64.49	58.75	44.21
Esmeraldas	1.56	1.00	0.31	0.67	1.73	3.86
Manabí	3.02	5.81	6.49	3.41	3.97	5.48
Los Ríos	0.55	0.51	0.15	0.59	0.80	0.62
Guayas	40.97	40.18	51.82	29.43	33.72	44.97
El Oro	0.73	1.44	1.07	1.04	0.75	0.58
Costa	46.84	48.95	59.84	35.14	40.98	55.52
Napo	0.09	0.03	0.00	0.07	0.06	0.18
Pastaza	0.18	0.44	5.81	0.15	0.16	0.05
Morona	0.09	0.06	0.09	0.15	0.06	0.03
Oriente	0.37	0.53	5.90	0.37	0.27	0.27
Total del país	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEC. "Encuesta Anual de Manufactura y Minería". 1972, 1985.
Elaboración: El Autor.

Cuadro 24

Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Nuevas
Período: 1972-1986

Concepto	# E.	I.T	1/P.O	2/VBP	Estructura porcentual vertical			
					% # E.	% IT	% PO	% VBP
Guayas	167	4766.0	6903	7208.7	35.53	27.12	29.25	35.32
Pichincha	173	3.981.0	8.003	5455.7	36.81	22.66	33.91	26.73
Zona 1								
Azuay	22	1929.2	1798	1191.8	4.68	10.98	7.62	5.84
El Oro	11	1579.8	1022	1042.7	2.34	8.99	4.33	5.11
Manabí	24	1210.7	1214	1746.3	5.11	6.89	5.14	8.56
Imbabura	5	1047.0	359	391.0	1.06	5.96	1.52	1.92
Cotopaxi	25	817.4	1462	1160.4	5.32	4.65	6.19	5.68
Esmeraldas	9	298.7	774	476.1	1.91	1.70	3.28	2.33
Tungurahua	4	149.0	249	135.6	0.85	0.85	1.05	0.66
Chimborazo	4	91.5	230	126.1	0.85	0.52	0.97	0.62
Zona 2								
Cañar	4	559.7	561	401.3	0.85	3.19	2.38	1.97
Napo	1	500.1	79	192.9	0.21	2.85	0.33	0.94
Los Ríos	13	461.7	534	563.3	2.77	2.63	2.26	2.76
Loja	6	141.4	246	200.3	1.28	0.80	1.04	0.98
Pastaza								
Carchi	1	12.3	113	104.5	0.21	0.07	0.48	0.51
Bolívar	1	26.0	56	15.3	0.21	0.15	0.24	0.07
Total del país	470	17.571.5	23.603	20412.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ PO = Personal Ocupado.

2/ VBP = Valor Bruto de Producción (millones de sucres) a precios constantes.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Cuadro 25

Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Existentes

Período: 1972-1986

Concepto	1/# E.	2/IT	3/PO	4/VBP	Estructura porcentual vertical			
					% #E.	% IT	% PO	% VBP
Guayas	99	1577.2	6400	3503.0	40.91	45.87	44.44	51.39
Pichincha	87	1134.5	5193	1883.4	35.95	33.00	36.06	27.63
Zona 1								
Azuay	12	156.0	722	200.5	4.96	4.54	5.01	2.94
El Oro	3	18.9	64	36.2	1.24	0.55	0.44	0.53
Manabí	5	48.7	143	166.6	2.07	1.42	0.99	2.44
Imbabura	3	36.0	446	32.7	1.24	1.05	3.10	0.48
Cotopaxi	9	196.2	512	421.7	3.72	5.71	3.56	6.19
Esmeraldas	3	32.0	87	58.7	1.24	0.93	0.60	0.86
Tungurahua	9	75.1	368	212.4	3.72	2.19	2.56	3.12
Chimborazo								
Zona 2								
Cañar	1	5.4	10	25.6	0.41	0.16	0.07	0.38
Napo	1	15.8	31	20.2	0.41	0.46	0.22	0.30
Los Ríos	1	10.1	58	36.4	0.41	0.29	0.40	0.53
Loja	3	17.4	84	31.8	1.24	0.51	0.58	0.47
Pastaza	2	90.9	176	52.3	0.83	2.64	1.22	0.77
Carchi	4	24.1	107	135.2	1.65	0.70	0.74	1.98
Bolívar								
Total del país	242	3438.3	14401	6816.7	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Una mayor desconcentración regional de las industrias nuevas se dió en el subperíodo de mayor intensidad de inversión (1977-81); lo cual permite sugerir que en los ciclos expansivos de la economía, por el lado de la oferta y la demanda, se dieron condiciones más favorables para la actividad industrial fuera de Pichincha y Guayas.

En este caso se podría hablar de la necesidad de planificación urbana, pues las fuerzas de aglomeración son tan fuertes que la falta de planificación inevitablemente produce ciudades gigantes (Dalta et al. 1980). Pero esta medida es insuficiente, si no se consideran factores estructurales como es el caso de que el rápido grado de urbanización se vincula directamente a la

particular y "perversa" relación agricultura-industria, lo cual condiciona una acelerada migración del campo a la ciudad (Fanjzylber 1983).

Como sucedió en otros países latinoamericanos, el proceso de industrialización ecuatoriano estuvo asociado con una urbanización dinámica que requirió apoyarse en la expansión del sector público, pero a diferencia de los países avanzados, se registró una alta tasa de crecimiento demográfico y una acentuada concentración del ingreso. En el caso ecuatoriano, se observó que la Costa presenta un mayor desarrollo urbano que la Sierra, lo cual va asociado con una actividad industrial más dinámica en la Costa. En 1984, el 57,1% del valor de la producción en el país se concentró en la Costa y el 42,6% en la Sierra, a pesar de tener esta última, mayor porcentaje de número de establecimientos y personal ocupado (cuadro 26).

Pero la LFI, ha tratado de reducir este desequilibrio, a través de un ligero favorecimiento a la inversión total acogida en la Sierra (49,5%) sobre la de la Costa (47,6%); la región oriental no llegó ni al 3% en todo el período (1972-86) para las empresas generales.

Al analizar la promoción industrial por regiones, la inversión favorecida por la LFI, en las provincias de la Sierra, fuera de Pichincha llegó al 25,2% del país y el equivalente en las provincias de la Costa fuera de Guayas, alcanzó el 17,4% para las empresas generales; lo cual reflejó un mayor esfuerzo de desconcentración regional de la industria en la Sierra antes que en la costa. Comparando los dos principales centros industriales, Guayas aventajó a Pichincha en inversión total y valor de la producción acogida a la LFI, especialmente en el caso de las empresas existentes. Sin embargo, son casi iguales los porcentajes en personal ocupado y número de empresas, lo que permite inferir que la LFI benefició en Guayas a empresas de mayor productividad y con menor absorción de empleo que en Pichincha.

En contribución a la formación de polos alternos de desarrollo, la LFI acogió preferentemente la inversión total de las empresas generales, en el orden siguiente de provincias: Azuay (9,9%), El Oro (7,6%), Manabí (6%), Imbabura (5,2%), Cotopaxi (4,8%) y Cañar (2,7%) (ver cuadro 19)

En términos de número de empresas, personal ocupado y valor de la producción, destacaron por su participación porcentual en la LFI: Azuay, Manabí y Cotopaxi (ver cuadro 25).

Pero en la muestra del total de la industria que utiliza las encuestas anuales de manufactura y minería (incluye empresas acogidas y no acogidas a la LFI), destacó la participación en las tres variables mencionadas de

Azuay y Manabí: de 1972 a 1985, la primera consolidó su presencia hasta el punto de llegar a superar a un ligeramente disminuido Manabí en número de empresas, personal ocupado, e igualar en valor de producción.

Cuadro 26

Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Generales

Período: 1972-1986

Concepto	1/# E.	2/IT	3/PO	4/VBP	Estructura porcentual vertical			
					% # E.	% IT	% PO	% VBP
Guayas	266	6343.2	13303	10711.7	37.36	30.19	35.0	39.34
Pichincha	260	5115.5	13196	7339.1	36.52	24.35	34.72	26.95
Zona 1								
Azuay	34	2085.2	2520	1392.3	4.78	9.92	6.63	5.11
El Oro	14	1598.7	1086	1078.9	1.97	7.61	2.86	3.96
Manabí	29	1259.4	1357	1912.9	4.07	5.99	3.57	7.03
Imbabura	8	1082.9	805	423.7	1.12	5.15	2.12	1.56
Cotopaxi	34	1013.6	1974	1582.1	4.78	4.82	5.19	5.81
Esmeraldas	12	330.8	861	534.8	1.69	1.57	2.27	1.96
Tungurahua	13	224.1	617	347.9	1.83	1.07	1.62	1.28
Chimborazo	4	91.5	230	126.1	0.56	0.44	0.61	0.46
Zona 2								
Cañar	5	565.1	571	426.9	0.70	2.69	1.50	1.57
Napo	2	515.9	110	213.1	0.28	2.46	0.29	0.78
Los Ríos	14	471.9	592	599.7	1.97	2.25	1.56	2.20
Loja	9	158.8	330	232.1	1.26	0.76	0.87	0.85
Pastaza	2	90.9	176	52.3	0.28	0.43	0.46	0.19
Carchi	5	36.4	220	239.7	0.70	0.17	0.58	0.88
Bolívar	1	26.0	56	15.3	0.14	0.12	0.15	0.06
Total del país	712	21009.9	38004	27228.6	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

El resto de provincias representaron porcentajes marginales en dichas variables, lo que no concordó con los relativamente importantes porcentajes de la inversión de empresas acogidas a la LFI, especialmente en El Oro, Imbabura y Cotopaxi (ver cuadro 23).

Con estas tendencias, se deduce que la LFI, a excepción posible del Azuay, no ha incidido en una relación proporcional a su esfuerzo desplega-

do en la desconcentración regional de la actividad industrial en todo el país. Es evidente que no se puede contrarrestar la concentración de la localización manufacturera solo con mecanismos indirectos, por lo tanto se vuelve indispensable el desarrollo de infraestructura física como los parques industriales y la aplicación de una serie de políticas de apoyo coordinadas como crédito, asistencia técnica, capacitación, promoción de inversiones, entre otras para estimular el desarrollo industrial en las diferentes provincias.

3. Tendencias de especialización por subramas inducida por la LFI, a nivel de provincias

Como punto de partida en este análisis, se requiere enfatizar en que la estructura productiva, resultado del proceso de industrialización ecuatoriana, desarrolló una situación trunca o distorsionada la cual se reflejó en un atraso de la evolución del sector de bienes de capital, con predominio de los bienes de consumo. Además, la industria manufacturera se caracterizó por un bajo grado de articulación intra-sectorial. No se dió en grado suficiente la situación en que las industrias deberían estar interrelacionadas tecnológicamente de modo de generar importantes efectos inducidos para evitar enclaves industriales (Avila 1976).

Las tendencias de división regional del trabajo van gestándose antes de 1972. En 1959, la industria de la Sierra está menos desarrollada y es menos eficiente que en la Costa. La Sierra se había especializado en textiles y la Costa registró un mayor porcentaje de la fuerza de trabajo en alimentos (Mauro 1978).

En los principales centros industriales, la LFI contribuyó, especialmente, en el caso de Pichincha, a consolidar la especialización en las subramas de Textiles y Productos Metálicos, Maquinarias y Equipo durante todo el período (1972-1986).

Para el caso de Guayas, la LFI apoyó a un liderazgo de la subrama de la subrama de químicos, carbón y plásticos (cuadro 27). En 1985, una muestra representativa del universo de la industria reflejó que Guayas se especializó en este orden de subramas: papel, químicos y minerales no metálicos, mientras que la LFI condicionó la especialización de la provincia

en: otras industrias manufactureras, químicos y productos metálicos, maquinaria y equipo. Solo químicos fue una subrama líder en la muestra del universo de la industria y en el subgrupo de empresas acogidas a la LFI, en el caso de Guayas (Cuadro 27).

Se entendería como tendencia de especialización inducida por la LFI al nivel de participación porcentual de la inversión total de una subrama determinada de una provincia dada sobre el total de inversión de dicha subrama a nivel nacional durante un cierto período. Se refiere solo a las empresas acogidas a la LFI y a sus niveles de inversión.

En el caso de la muestra del total de la industria, incluye empresas acogidas y no acogidas a la LFI, la tendencia de especialización se manejó en base al valor de la producción, por no existir datos sobre la inversión total en las estadísticas del INEC. Las comparaciones, en este sentido, entre el total de la industria y las empresas acogidas a la LFI, parten de una diferencia de indicadores por las limitaciones ya descritas.

Fuera de Pichincha y Guayas, Azuay y Manabí destacaron como los principales centros de desarrollo industrial en base a las variables de empleo, producción, inversión y número de establecimientos. En Manabí, la tendencia de especialización inducida por la LFI, durante el período, se concentró en Químicos y luego en Alimentos. En la muestra del universo de la industria, esta provincia propendió a centrarse en la subrama de alimentos. La subrama de químicos, no reflejó el esfuerzo de la LFI, debido a la reducida participación porcentual de la industria de químicos, carbón y plásticos de Manabí en relación al resto del país (cuadros 27 y 28).

En Azuay fue aún menos efectiva la tendencia de especialización inducida por la LFI, que apoyó primero a la subrama de papel y luego a minerales no metálicos. Por otra parte, en 1985, esta provincia, con referencia al país, propendió a especializarse en el siguiente orden de subramas: Otras industrias manufactureras, madera y minerales no metálicos. Coincidiendo solo esta última con el esfuerzo de la LFI (cuadros 27 y 28).

Durante todo el período, en el resto del país, la tendencia de especialización inducida por la LFI, se centró en la subrama de alimentos para las provincias de Carchi, Cañar, Bolívar y Tungurahua en la Sierra y Napo en el Oriente; en la subrama de madera para Loja y Cotopaxi en la Sierra, Pastaza en el Oriente y Esmeraldas en la Costa. La subrama de minerales no metálicos predominó como especialización en Imbabura y Chimborazo; las industrias metálicas básicas en El Oro y la de papel en Los Ríos (cuadro

Cuadro 27

Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial, porcentual

Período: 1972 - 86

Concepto	Azuay		Bolívar		Cañar		Carchi		Cotopaxi		Chimborazo		El Oro		Esmeraldas		Guayas		
	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	
Subrama																			
Alimentos	5.41	4.99	0.54	0.45	2.70	9.77	2.16	0.53	4.32	3.27	1.08	0.35	3.24	2.65	3.24	1.66	35.68	36.16	
Textiles	3.85	3.70							3.85	3.37							23.08	21.30	
Madera									10.64	23.70			4.26	5.96	8.51	11.01	19.15	8.25	
Papel	9.09	34.49							2.27	1.88			4.55				40.91	26.84	
Quim. carbón y plásticos	4.20	4.37							0.84	0.92			1.68	5.57	0.84	2.22	48.74	42.25	
Minerales no metálicos	9.59	29.87					1.37	0.16			2.74	1.98	1.37	0.17			35.62	22.18	
Ind. Metálicos Básica									30.77	12.46			3.85	53.02			42.31	19.33	
Prod. Metálica	4.00	6.86							6.40	7.48			0.80	1.36			37.60	39.26	
Maq. y Equipos																			
Otras Ind. manufactureras																	86.67	91.26	
... Inds. Manufac.	4.78	9.92	0.14	0.12	0.70	2.69	0.70	0.17	4.78	4.82	0.56	0.44	2.11	7.87	1.54	1.31	37.36	30.19	

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Cuadro 27 (continuación...)

Concepto	Imbabura		Loja		Los Ríos		Manabí		Napó		Pastaza		Pichincha		Tungurahua		Total		
	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	# E.	Inv. total	
Subrama																			
Alimentos	1.62	0.49	2.16	0.65	3.24	2.40	7.03	9.58	0.54	8.65	0.54	1.18	23.24	14.81	3.24	2.42	100.0	100.0	
Textiles	3.85	2.72	1.28	0.44	1.28	1.49	1.28	0.33					60.26	66.46	1.28	0.20	100.0	100.0	
Madera	2.13	0.32	6.38	10.07	2.13	0.93	4.26	1.56	2.13	1.49	2.13	2.16	38.30	34.54			100.0	100.0	
Papel					2.27	6.76							40.91	30.03			100.0	100.0	
Quim. carbón y plásticos					2.52	6.59	3.36	9.97					36.97	27.87	0.84	0.24	100.0	100.0	
Minerales no metálicos	1.37	27.81	1.37	0.18	1.37	0.72	8.22	7.53					34.25	8.50	2.74	0.89	100.0	100.0	
Ind. Metálicos Básica							7.69	4.58					15.38	10.61			100.0	100.0	
Prod. Metálica					0.80	0.44	0.80	1.00					47.20	41.80	2.40	1.81	100.0	100.0	
Maq. y Equipos																			
Otras Ind. manufactureras													13.33	8.74			100.0	100.0	
... Inds. Manufac.	1.12	5.15	1.26	0.76	1.97	2.25	4.07	5.99	0.28	2.46	0.28	0.43	36.52	24.35	1.83	1.07	100.0	100.0	

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Cuadro 28

Localización regional

Estructura porcentual horizontal

Años: 1972 y 1985

1972

PROVINCIAS Concepto CIUU/Subrama	AZUAY			GUAYAS			MANABI			PICHINCHA			RESTO DEL PAIS			TOTAL DEL PAIS		
	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.
31- Alimentos	3.9	2.2	1.8	43.0	49.6	58.8	6.8	16.6	14.6	24.3	18.2	15.7	22.0	13.4	9.1	100	100	100
32- Textiles	4.4	5.1	3.9	24.2	10.0	11.0	1.0	1.1	3.0	55.6	73.4	77.4	15.0	10.4	4.8	100	100	100
33- Madera	1.3	8.6	8.0	39.0	38.2	37.2				37.7	36.7	41.0	22.1	16.4	13.8	100	100	100
34- Papel	4.4	2.2	0.6	51.3	62.8	77.2	2.6	1.9	0.2	33.9	26.4	12.9	7.8	7.4	9.2	100	100	100
35- Quim.Carbón Plástico	5.2	7.7	9.6	49.0	57.3	66.5	0.7	0.1	0.0	37.3	31.4	22.3	7.8	3.5	1.6	100	100	100
36- Minerales Metálicos	13.3	10.7	3.7	37.8	51.6	71.0	4.4	1.1	0.2	31.1	11.2	4.4	13.3	25.4	20.6	100	100	100
37- Ind.Metálica Básica	20.0	12.9	14.1	20.0	49.0	53.6	20.0	2.0	0.2	40.0	36.1	32.0				100	100	100
38- Prod.Metáli.maq.y Eq.	8.1	7.4	2.2	46.0	45.4	56.6				43.2	44.8	40.6	2.7	2.4	0.7	100	100	100
39- Otras Ind. Manufac.	10.0	6.8	23.5	40.0	32.2	20.6				46.7	60.2	55.6	3.3	0.8	0.3	100	100	100
TOTAL INDS. MANUF.	5.1	5.1	3.9	40.7	40.5	55.1	3.0	5.9	6.9	37.0	37.9	27.1	14.2	10.7	7.1	100	100	100

Cuadro 28 (continuación ...)

1985

PROVINCIAS Concepto CIUU/Subrama	AZUAY			GUAYAS			MANABI			PICHINCHA			RESTO DEL PAIS			TOTAL DEL PAIS		
	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.	# Est.	P. Ocu- pado	Valor Prod.
31- Alimentos	8.0	4.0	2.6	33.2	41.3	49.1	8.8	11.2	13.3	27.8	25.2	26.4	22.2	18.3	8.7	100	100	100
32- Textiles	12.4	7.0	6.2	13.2	10.3	10.1	0.4	0.7	0.8	62.8	74.0	78.0	11.2	8.0	5.0	100	100	100
33- Madera	9.8	18.5	19.4	17.4	14.8	14.1	1.1	1.5	1.8	48.9	45.9	45.8	22.8	19.3	18.9	100	100	100
34- Papel	9.5	6.0	2.0	39.1	51.2	70.0	3.8	1.6	0.6	28.6	24.9	13.8	19.1	16.2	13.6	100	100	100
35- Quim.Carbón Plástico	6.7	7.6	8.9	48.2	52.8	51.1	1.0	0.2	0.2	38.3	28.4	17.7	5.7	10.9	22.2	100	100	100
36- Minerales Metálicos	30.2	18.7	7.9	18.6	30.4	62.7	3.5	1.2	0.2	32.6	17.5	11.4	15.1	32.2	17.8	100	100	100
37- Ind.Metálica Básica	5.9	5.1	7.1	41.2	39.9	32.9				41.2	33.2	46.5	11.8	21.8	13.5	100	100	100
38- Prod.Metáli.maq.y Eq.	12.6	8.5	4.8	29.7	32.0	38.1	0.8	0.3	0.0	46.9	53.7	54.2	10.0	5.6	2.9	100	100	100
39- Otras Ind. Manufac.	32.0	34.1	45.5	16.0	15.0	20.1	8.0	9.4	2.3	40.0	38.7	31.8	4.0	2.8	0.3	100	100	100
TOTAL INDS. MANUF.	11.5	7.9	5.4	29.4	33.7	44.9	3.4	4.0	5.5	41.2	40.3	32.7	14.6	14.1	11.5	100	100	100

#Est. = Número de establecimientos.

Fuente: INEC. "Encuestas Anual de manufactura y minería". 1972, 1985.

Elaboración: El Autor.

21). Por otro lado, en la muestra del total de la industria para 1985, el resto del país -fuera de Guayas, Pichincha, Azuay y Manabí- tendió a especializarse en el siguiente orden de las tres subramas: minerales no metálicos, madera y alimentos que concuerdan con las subramas señaladas por las empresas acogidas a la LFI en el resto del país.

4. Intensidad y densidad de capital en las empresas acogidas a la LFI a nivel de provincias

Las empresas promedio de Guayas y Pichincha se asemejaron en términos de número de personal ocupado (50 personas), pero la primera aventaja a la segunda en base al valor de producción promedio durante todo el período (1972-86). A través de los 3 subperíodos, Pichincha tendió a descender el tamaño de su empresa promedio en cuanto a personal ocupado y valor de la producción, en cambio Guayas amplió su tamaño en el segundo subperíodo y descendió en el tercero. Referente al valor de la producción, la empresa promedio de Guayas se acercó al promedio nacional, pero Pichincha estuvo por debajo (cuadro 29).

Por otra parte, en estas dos provincias los indicadores de intensidad y densidad de capital, especialmente en las empresas nuevas acogidas a la LFI, propendieron a situarse a niveles inferiores que los del promedio del país, lo cual conduce a la proposición que la LFI indujo a una mayor sobrecapitalización en el resto de provincias. Azuay, El Oro, Manabí e Imbabura, tendieron a registrar empresas acogidas a la LFI que superaron al promedio de tamaño de personal ocupado y valor de producción del total de empresas beneficiadas por la LFI en todo el país. También se caracterizaron por una mayor intensidad y densidad de capital que el promedio.

Con excepción de Imbabura, las otras tres provincias (Azuay, El Oro y Manabí) aumentaron sus niveles de intensidad y densidad de capital en el segundo subperíodo (1977-81), para luego descender drásticamente en densidad de capital en el subperíodo de la crisis (1982-86). En todo el período, a nivel de país, las provincias que presentaron empresas con mayor tamaño promedio por personal ocupado fueron las siguientes, en este orden: Cañar, Imbabura, Pastaza y El Oro. Con mayor tamaño promedio por valor

Cuadro 29

Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Tamaño promedio de empresas por provincia en base a PO 1/ y VBP 2/ (en porcentajes)

Concepto	^{1/} PO/ # E.	^{2/} VBP/ # E.	PO/ # E.	VBP/ # E.	PO/ # E.	VBP/ # E.	PO/ # E.	VBP/ # E.
Periodo	1972-76		1977-81		1982-86		1972-86	
Guayas	43.4	31.6	57.18	52.9	52.75	37.97	50.01	40.2
Pichincha	55.2	29.3	45.55	27.6	41.28	24.79	50.75	28.2
Zona 1								
Azuay	73.17	31.1	98.31	67.3	40.4	16.1	74.12	40.9
El Oro	19.5	7.3	79.71	119.1	97.8	46.16	77.57	77.0
Manabí	39.9	27.4	51.33	88.5	38.0	33.7	46.79	65.9
Imbabura	139.0	71.2	37.5	17.9	35.0	31.7	100.63	53.0
Cotopaxi	63.1	69.2	50.73	37.9	64.5	39.03	58.06	46.5
Esmeraldas	113.0	43.8	68.25	68.7	34.0	21.22	71.75	44.6
Tungurahua	38.0	7.2	58.4	43.6	18.0	6.6	47.46	26.8
Chimborazo	26.0	18.3	68.0	36.0			57.5	31.5
Zona 2								
Cañar	462.0	301.2	10.0	25.6	33.0	33.4	114.2	85.4
Napo			55.0	106.5			55.0	106.5
Los Ríos	50.25	43.0	45.3	35.1	35.0	47.8	42.29	42.8
Loja	39.5	17.8	17.0	16.5	38.0	54.3	36.67	25.8
Pastaza	104.0	25.4			72.0	26.9	88.0	26.2
Carchi	113.0	104.5	27.0	31.7	26.0	40.1	44.0	47.9
Bolívar	56.0	15.3					56.0	15.3
Total del país	53.96	32.4	55.2	49.4	48.57	32.9	53.4	38.2

1/ PO/ # E. = Personal ocupado/ Número de empresas.

2/ VBP/ # E. = Valor Bruto de Producción / Número de empresas.

VBP = En millones de sucres -a precios constantes-.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

de producción, se detectó a: Napo, Cañar, El Oro y Manabí (cuadro 29). Por otra parte, el mayor grado de intensidad de capital, tomando en cuenta la inversión total, durante todo el período (1972-86), se registró en Imbabura, Napo y Pastaza; en la densidad de capital destacaron: Napo, El Oro e Imbabura. En el caso de las empresas nuevas acogidas a la LFI en todo el período, la intensidad de capital analizada a nivel de maquinaria y equipo resultó con los más altos índices en Azuay, El Oro y Cañar. En densidad de

Cuadro 30**Empresas acogidas por la Ley de Fomento Industrial****Intensidad de Capital por Provincia**

Concepto	¹ IT/	IT/	IT/	² MyE/	MyE/	MyE/
	VBP	VBP	VBP	VBP	VBP	VBP
TIPO DE EMPRESA	Gener.	Nuev.	Exis.	Gener.	Nuev.	Exis.
Período o subperíodo	1972-1986			1972-1986		
Guayas	0.59	0.66	0.45	0.30	0.33	0.23
Pichincha	0.70	0.73	0.60	0.33	0.30	0.40
Zona 1						
Azuay	1.50	1.52	0.78	0.91	1.02	0.28
El Oro	1.48	1.52	0.52	0.98	1.01	0.26
Manabí	0.66	0.69	0.29	0.38	0.39	0.28
Imbabura	2.56	2.68	1.10	0.58	0.60	0.39
Cotopaxi	0.64	0.70	0.47	0.32	0.33	0.27
Esmeraldas	0.62	0.63	0.55	0.30	0.26	0.59
Tungurahua	0.64	1.10	0.35	0.30	0.52	0.16
Chimborazo	0.73	0.73	-	0.38	0.38	-
Zona 2						
Cañar	1.32	1.39	0.21	0.95	1.00	0.14
Napo	2.42	2.59	0.78	0.50	0.54	0.13
Los Ríos	0.79	0.82	0.28	0.46	0.48	0.18
Loja	0.68	0.71	0.55	0.51	0.52	0.45
Pastaza	1.74	-	1.74	0.44	-	0.44
Carchi	0.15	0.12	0.18	0.04	0	0.07
Bolívar	1.70	1.70	-	0.67	0.67	-
TOTAL DEL PAIS	0.77	0.86	0.50	0.39	0.43	0.28

1/IT/VBP: significa: Inversión/Valor Bruto de la Producción.

2/MyE/VBP: significa: Maquinaria y equipo/Valor Bruto de la Producción.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Cuadro 31**Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial****Densidad de Capital por Provincia (miles de sucres a precios constantes)**

Concepto	¹ /I/PO			² /MyE/PO		
	Gener.	Nuev.	Exis.	Gener.	Nuev.	Exis.
TIPO DE EMPRESA	1972-1986			1972-1986		
Período o subperíodo						
Guayas	476.8	690.4	246.4	238.9	342.9	126.8
Pichincha	387.6	497.6	218.5	181.8	206.5	143.8
Zona 1						
Azuay	827.5	1073.0	216.0	503.5	674.3	78.1
El Oro	1472.1	1545.8	294.8	974.9	1026.6	149.3
Manabí	928.1	997.3	340.5	537.1	561.3	331.5
Imbabura	1345.3	2916.4	80.6	306.7	652.4	28.4
Cotopaxi	513.5	559.1	383.1	254.1	264.2	225.1
Esmeraldas	384.1	386.0	368.1	184.8	161.1	396.2
Tungurahua	363.2	598.2	204.1	169.5	281.1	93.9
Chimborazo	397.9	397.9	-	209.1	209.1	-
Zona 2						
Cañar	989.7	997.6	542.0	709.9	716.4	351.5
Napo	4690.4	6330.9	509.6	974.7	1324.3	83.7
Los Ríos	797.1	864.7	174.7	465.6	503.9	111.9
Loja	481.2	574.8	206.9	358.2	422.1	170.9
Pastaza	516.2	-	516.2	132.3	-	132.3
Carchi	165.4	109.1	224.9	42.9	1.4	86.9
Bolívar	464.3	464.3	-	183.2	183.2	-
TOTAL DEL PAIS	552.8	744.5	238.7	280.1	369.2	133.9

1/IT/PO = Inversión Total/ Personal Ocupado.

2/MyE/PO = Maquinaria y Equipo/Personal Ocupado.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

capital, bajo los mismos términos, destacaron: Napo, El Oro y Cañar. En el caso de las empresas existentes acogidas a la LFI, durante todo el período, la intensidad de capital analizada a nivel de maquinaria y equipo se destacó en Esmeraldas, Loja y Pastaza; para la densidad de capital sobresalieron Esmeraldas, Cañar y Manabí.

A través de examinar especialmente, las provincias fuera de Guayas y Pichincha, se dedujo que las empresas acogidas a la LFI tendieron a mantener una relación directamente proporcional entre los índices de densidad de capital y los niveles de concentración de la industria. Esto quiere decir que aumentó la inversión total, particularmente maquinaria y equipo por personal ocupado a medida que creció el tamaño de la empresa, en base al valor de producción. Puede deducirse la hipótesis, que se propendió a subsidiar una desconcentración regional de la industria asociada a una creciente sobrecapitalización, especialmente en los subperíodos de auge. Lo cual ocurrió en las principales provincias como Azuay, El Oro y Manabí.

Cuadro 32

Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Nuevas y Existentes
Intensidad de Capital

Concepto	IT/VBP 1972-76	IT/VBP 1977-81	IT/VBP 1982-86	MyE/VBP 1972-76	MyE/VBP 1977-81	MyE/VBP 1982-86
Guayas	0.60	0.62	0.52	0.31	0.32	0.22
Pichincha	0.73	0.68	0.58	0.34	0.34	0.25
Zona 1						
Azuay	0.67	1.80	1.82	0.21	1.18	1.12
El Oro	0.86	1.65	0.91	0.65	1.12	0.51
Manabí	0.41	0.68	0.90	0.21	0.40	0.49
Imbabura	2.92	0.74	0.54	0.64	0.43	0.16
Cotopaxi	0.44	0.79	0.75	0.18	0.40	0.42
Esmeraldas	0.90	0.45	0.57	0.46	0.20	0.27
Tungurahua	0.80	0.64	0.14	0.34	0.30	0.02
Chimborazo	0.57	0.75		0.38	0.38	
Total del país	0.76	0.84	0.62	0.35	0.46	0.30

Fuente: MICIP.

Elaboración: El autor.

Cuadro 33

Empresas acogidas a la Ley de Fomento Industrial: Nuevas y Existentes
Densidad de Capital
(Miles de sucres)

Concepto	IT/PO	IT/PO	IT/PO	M y E/PO	M y E/PO	M y E/PO
	1972-76	1977-81	1982-86	1972-76	1977-81	1982-86
Guayas	435.60	571.4	370.9	224.8	293.8	158.3
Pichincha	387.10	409.2	346.9	179.5	203.3	151.1
Zona 1						
Azuay	284.4	1230.0	724.1	88.6	805.6	443.6
El Oro	321.5	2467.7	427.8	243.7	1668.4	241.8
Manabí	280.8	1167.8	795.9	142.6	686.3	431.8
Imbabura	1495.5	353.2	488.3	325.9	203.9	143.3
Cotopaxi	478.9	591.2	452.2	193.2	297.1	256.9
Esmeraldas	349.4	455.9	355.6	179.8	201.9	167.2
Tunguragua	152.3	474.9	51.3	65.1	225.1	6.3
Chimborazo	397.1	397.0		266.9	201.0	
Total del país	457.6	749.9	418.2	212.6	411.0	202.4

IT = Inversión Total.

M y E = Maquinaria y Equipo.

VBP = Valor Bruto de la Producción.

PO = Personal Ocupado.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El autor.

5. Distribución del ingreso y coeficiente de empleo en las empresas acogidas a la LFI, a nivel de provincias

Se tomó como índice aproximado de la distribución del ingreso a la relación: remuneraciones sobre el valor agregado.

Durante todo el período, en Pichincha y Guayas este indicador se acercó al promedio de la relación en el país (0,28), pero las principales

provincias fuera de ellas (Azuay, El Oro, Manabí e Imbabura) en general se ubicaron por debajo de la relación promedio nacional. Con excepción de Imbabura, estas provincias vieron sus indicadores drásticamente contraídos en el segundo subperíodo (1977-81), coincidiendo con un aumento del tamaño de las empresas acogidas a la LFI (en base a personal ocupado y valor bruto de la producción), de su intensificación y densidad de capital en esos años. En el subperíodo de la crisis (1982-86), continuó el descenso de los indicadores de distribución del ingreso pero, a diferencia del período anterior, los otros índices descendieron.

Los datos inducen la proposición para la mayoría de las provincias fuera de Pichincha y Guayas, que las empresas acogidas a la LFI en las épocas de auge se caracterizaron por un ligero mayor tamaño de las empresas asociado a una tendencia de sobrecapitalización que conllevó un deterioro de los beneficios socio-económicos como la distribución del ingreso.

En la época de crisis (1982-86), las propensiones coincidieron. Por un lado, continuó el deterioro de la distribución del ingreso y, por otro lado, descendieron los niveles de intensidad y densidad de capital y el tamaño promedio de las empresas, lo cual reflejó una relación directamente proporcional entre los beneficios socio-económicos y los otros indicadores, a diferencia de los períodos de auge.

Una hipótesis que se desprende, reside en que la concentración de la industria puede explicarse por el poder monopólico u oligopólico que sostiene la coexistencia de viejas y nuevas industrias. Esto permite en algunos casos, la fijación de precios de acuerdo con empresas más ineficientes, obteniéndose por lo tanto márgenes de ganancias considerables. Lo que podría explicar particularmente el por qué en las épocas de auge: la participación de las remuneraciones sobre el valor agregado decreció notablemente.

Por otro lado, los coeficientes de empleo para todo el período, fueron menores para las empresas nuevas que las existentes acogidas a la LFI. Dentro de las nuevas, los mayores coeficientes se ubicaron en Bolívar, Tungurahua y Chimborazo. En las existentes, lideraron: Imbabura, Azuay y Pastaza. Al examinar con más detalle las empresas nuevas, se detectó que provincias importantes para la LFI como El Oro, Manabí e Imbabura tendieron a combinar bajos coeficientes de empleo menores al promedio del país, con niveles relativamente altos de intensidad y densidad de capital.

Cuadro 34**Empresas acogidas a la ley de Fomento Industrial****Relaciones de remuneraciones sobre valor agregado por provincia**

Concepto	^{1/} Rem/VA	Rem/VA	Rem/VA	Rem/Va
Tipo de empresa	Generales			
Período o subperíodo	1972-76	1977-81	1982-86	1972-86
Guayas	0.31	0.28	0.25	0.29
Pichincha	0.33	0.35	0.31	0.33
Zona 1				
Azuay	0.46	0.23	0.22	0.27
El Oro	0.27	0.19	0.25	0.20
Manabí	0.30	0.15	0.13	0.17
Imbabura	0.11	0.34	0.16	0.12
Cotopaxi	0.19	0.38	0.27	0.27
Esmeraldas	0.32	0.28	0.22	0.29
Tungurahua	0.38	0.26	0.60	0.28
Chimborazo	0.33	0.51	-	0.49
Zona 2				
Cañar	0.08	0.17	0.15	0.09
Napo	-	0.11	-	0.11
Los Ríos	0.16	0.38	0.12	0.19
Loja	0.29	0.41	0.23	0.28
Pastaza	0.35	-	0.37	0.36
Carchi	0.28	0.25	0.24	0.26
Bolívar	0.47	-	-	0.47
TOTAL DEL PAIS	0.29	0.27	0.25	0.28

^{1/}Rem/VA = Remuneraciones/Valor Agregado.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Guayas, en general, presentó empresas acogidas a la LFI de mayor tamaño en base al valor bruto de la producción y densidad de maquinaria y equipo que Pichincha. Esta superó a Guayas en coeficientes de empleo.

Cuadro 35

Empresas acogidas a la ley de Fomento Industrial. Coeficientes de empleo por provincia

Concepto	^{1/} PO/VBP	PO/VBP	PO/VBP
Tipo de empresas	Generales	Nuevas	Existentes
Período o subperíodo	1972-86	1972-86	1972-86
Guayas	1.24	0.96	1.83
Pichincha	1.80	1.47	2.76
Zona 1			
Azuay	1.81	1.51	3.60
El Oro	1.01	0.98	1.77
Manabí	0.71	0.70	0.86
Imbabura	1.90	0.92	13.64
Cotopaxi	1.25	1.26	1.21
Esmeraldas	1.61	1.63	1.48
Tungurahua	1.77	1.84	1.73
Chimborazo	1.82	1.82	
Zona 2			
Cañar	1.34	1.40	0.39
Napo	0.52	0.41	1.53
Los Ríos	0.99	0.95	1.59
Loja	1.42	1.23	2.64
Pastaza	3.36	3.36	
Carchi	0.92	1.08	0.79
Bolívar	3.66	3.66	
Total del país	1.40	1.16	2.11

^{1/} PO / VBP = Personal Ocupado / Valor Bruto de Producción.

Fuente: MICIP.

Elaboración: El Autor.

Como tendencia general, se concluye que la LFI en las principales provincias de la Costa (Guayas, Manabí y El Oro) propendió apoyar un menor grado relativo de absorción de empleo que en las más importantes provincias de la Sierra, especialmente en las empresas nuevas.

El hecho de que importantes centros de la industria apoyados por la LFI, tendieron a sobrecapitalizarse en detrimento del empleo, formó parte del modelo urbano-industrial fabril que se consolidó en los años setentas. Se agudizaron los problemas de la concentración y expulsión de la población económicamente activa a través de la migración campo-ciudad a las principales zonas urbanas. Allí se profundizaron los problemas de ocupación por el tipo de fábrica instalada que absorbe poca fuerza de trabajo (Espinosa 1983).

V.

Apreciaciones cualitativas sobre la LFI y las políticas de Fomento Industrial de representantes del sector público, académico y empresarial

Como su nombre lo indica, este capítulo se refiere a una apreciación cualitativa de la LFI, a través de entrevistas a industriales, directivos del sector empresarial, funcionarios de gobierno y analistas, realizadas a fines de 1987. Sus participaciones permiten comprender las diferentes racionalidades y posiciones de cada sector frente al tema analizado al final de ese año. Los subtemas de mayor recurrencia fueron: los diferentes incentivos de la LFI, sus perspectivas en relación con el desarrollo científico-tecnológico, la capacitación, la utilización de la capacidad instalada de producción, la estructura productiva, el empleo, las inversiones, las exportaciones, el reglamento a la LFI expedido en 1985; la relación de la LFI con otras políticas de fomento industrial y con las estrategias globales de industrialización.

Cabe señalar que la investigación de este trabajo cubre el período 1972-1986, y que las entrevistas han sido pertinentes para la reflexión sobre aspectos de la política de fomento industrial en general y de la LFI, en particular, de dicho período.

Muchas de estas reflexiones siguen siendo vigentes como insumos para una nueva política de desarrollo industrial.

Antes que exponer la entrevista individual de cada persona, preferí agruparlas por sectores y presentar un resumen de las entrevistas en forma coherente y que sea fiel reflejo de las principales ideas de los entrevistados. En el caso de planteamientos que se diferenciaban relativamente del resto, comenzaba señalando lo que un entrevistado piensa o sugiere.

Por cierto, las opiniones en este capítulo reflejan las transmitidas en las entrevistas, en que tan solo me limito a exponer el principal contenido de ellas.

1. Visión del sector público

La LFI sigue siendo en 1987 protagonista en el desarrollo industrial aún dentro del marco de los ajustes económicos introducidos ante la crisis, sin embargo, la industrialización es resultante de un esfuerzo nacional y no solo de la LFI.

El reglamento de la LFI expedido en 1985 complementó el perfeccionamiento del esquema legal puesto al alcance de la inversión industrial. Este reglamento definió criterios de selectividad, temporalidad, racionalidad y eficiencia que ya estaban implícitos en el espíritu de la LFI.

En la LFI siempre se estableció teóricamente que los beneficios tenían un plazo limitado pero, en la práctica esto no se aplicó ya que las empresas se acogieron indefinidamente.

La LFI tiene que ser temporal, pues la filosofía de la ley era apoyar a la industria infante y no es conveniente prolongarle el tiempo de beneficio a la industria a través de la baja de aranceles con el actual gobierno (1984-1988). Esto ha causado una pérdida de importancia, como incentivo dentro de la LFI, a la exoneración de impuestos a la importación de maquinaria y materias primas, pues dichos rubros están sujetos a aranceles disminuidos. En consecuencia, los industriales tienden ahora a importar sin este tipo de beneficio.

Antes del reglamento de 1985 no se había vinculado el incentivo de la reinversión a la capacidad instalada. A partir del reglamento de ese año, se fue definiendo que este incentivo no se conceda a empresas con alto grado de capacidad ociosa.

Uno de los entrevistados del sector público señaló como defecto de la LFI, a la política inadecuada de exoneraciones de importaciones a bienes similares a los que se producen en el país.

Respecto a la potenciación del uso de la capacidad instalada de producción, otro funcionario entrevistado declaró que la principal limita-

ción en el incremento de turnos está relacionada con la administración de la empresa y no con la legislación laboral. El problema reside en que las empresas son de estructura y origen familiar, es decir, el patrono trabaja ocho horas de supervisión a la empresa y luego cierra la fábrica. Entonces, es más fácil para el empresario familiar ampliar su capacidad con más equipo, a fin de elevar su producción en ocho horas y no aumentar el número de turnos; por lo que se vuelve necesario modernizar a las empresas con la debida separación de la administración profesional y los accionistas.

En cuanto a la estructura productiva, uno de los entrevistados afirmó que la política de fomento industrial comenzó al revés, priorizando la producción de bienes de consumo y no la de bienes de capital.

Es un problema de concepción del modelo de sustitución de importaciones, el cual no se ha agotado sino que está mal planteado. A pesar de que el mercado registra una dimensión reducida para el sector de bienes de capital y bienes intermedios, se puede trabajar en la especialización de bienes de capital para la demanda de la agroindustria, la agricultura, la construcción, la minería.

La importación de bienes de capital e insumos no es negativa per-se, sino que tiende a complementar ciertas producciones y permite una articulación gradual intra-industrial. Sería pertinente preguntarnos: ¿Hasta donde somos capaces de integrar verticalmente la industria a un costo justificable para el país?

En el caso de la agroindustria, se la considera prioritaria para el país por facilidades de clima, tierra, demanda, tecnologías más asimilables, etc.

Las bases para formular una estrategia de industrialización en el país, son las siguientes:

- a. Producir en lo que estemos más capacitados y competitivos.
- b. Apoyar a los productos que dispongan de un mercado suficiente, a nivel nacional o internacional, a fin de obtener una rentabilidad adecuada.
- c. Favorecer productos que satisfagan necesidades básicas de la gran población, como son los alimentos y el vestido.

El desarrollo industrial del Ecuador, a futuro, tiene que orientarse bajo la complementación de los dos modelos: el de sustitución de importaciones y el de fomento de exportaciones.

Bajo este último modelo, debe adoptarse una política de mayor eficiencia para la industria a fin de que incremente su nivel de competitivi-

dad en el mercado internacional. En esa perspectiva se debe propiciar una legislación de fomento a las exportaciones no tradicionales.

Se complementaría con incentivos de un seguro a las exportaciones, fletes preferenciales subsidiados por el Estado y, por último, un crédito con tasas de interés preferenciales para producción de exportables.

2. Visión del sector académico

Existen dos formas de plantear la política industrial en el Ecuador: continuar el mismo estilo de formulación de políticas para el sector y, la otra, que se orienta a insertar la política industrial en la política macro-económica.

En esta opción es preciso un marco claro de reglas del juego en términos de las cuatro principales políticas: arancelaria, cambiaria, crediticia y tributaria.

Por otro lado, es apremiante tener estadísticas confiables, desagregar información, resolver problemas de cuentas nacionales y sectoriales, investigar sobre relaciones entre tasas de cambio, ahorro, interés, protección; sofisticar el uso de un instrumental que incluya simulaciones econométricas.

En la fijación de políticas, existen numerosas excepciones, cada caso viene a ser una política, lo que imposibilita la administración de los incentivos de fomento industrial. Dentro de la ejecución de esta política sectorial, se requiere de un aparato administrativo eficiente, con homogeneización de regulaciones, no significa una homogeneización única, puede haber un criterio de selectividad. Sin la estabilidad de las reglas de juego, no habrá confianza en el empresario; si las regulaciones varían frecuentemente en función de individuos o empresas entonces no estaremos en un mercado transparente.

Hay diversas prioridades en el diseño y aplicación de las políticas de fomento. Si se trata de utilizar en mayor grado la capacidad instalada ociosa, se debe tomar en cuenta el grado de dependencia externa, a fin de evitar un estrangulamiento en el sector externo.

Si se privilegia el empleo, por ejemplo en la propuesta de "trabajo compartido" (trabajo temporal por excepción), como medio de aumentar la

utilización de la capacidad instalada, se justifica cuando hay un "shock" temporal en la demanda. El "trabajo compartido" no resuelve el problema de la ocupación, se parece a programas de apoyo temporal en el sector público.

El problema del desempleo no se puede enfrentar con programas convencionales de empleo en el sector moderno sino con nuevos conceptos sobre ocupación y eso implica nuevas formas de producción y nuevos conceptos de propiedad. Los programas convencionales de empleo tienen un alto requerimiento de capital fijo y eso es un escollo en la crisis de hoy.

Tampoco la reactivación interna se puede centrar solo en exportaciones. Si son exportaciones primarias tienden a introducir más capital que mano de obra, lo cual propende a disminuir el componente superavitario de balanza comercial. Por el lado de la exportación de productos industrializados, la proporción de trabajadores en este sector es pequeña entonces la reactivación económica pasa simultáneamente por el Estado y por el sector privado.

Pero vale preguntar: cual sería la forma de reactivación? En todo caso, si no existen niveles mínimos de distribución del ingreso, no puede plantearse una reactivación "hacia adentro", la política de distribución del ingreso tiene que hacerse por dos mecanismos: primero, por los impuestos reales a las ganancias no reinvertidas para recuperarlas efectivamente; segundo, por vía de castigo impositivo al consumo suntuario. También deben existir dispositivos de control de precios, se lograría mantener la masa de ganancia, pues una capacidad ociosa del 30% en la industria nacional lo permitiría aún en el caso de que disminuyera la tasa de ganancia.

Otra forma sería la variación de los precios relativos en los factores de la producción, favoreciendo, por ejemplo, los precios de los productos de los campesinos.

Respecto a la estructura productiva, habría que revertir el tipo de fomento industrial de la década de los setenta, en la que se implantaron bajos aranceles a los bienes de capital, a fin de incentivar su importación a precios bajísimos.

Buena parte de la nueva política industrial debería orientarse a disminuir los aranceles para bienes de consumo a fin de aumentar la competencia, e incrementar los aranceles de materias primas y bienes de capital para desarrollar tecnologías locales.

En cuanto a tecnología, en primer lugar se tiende a excluir el problema de gerencia o "eficiencia de la gestión", cuando una parte importante de la baja productividad se debe a deficiencia administrativa en el sector privado. Se requiere analizar en detalle, cual es la problemática del empresariado.

En segundo lugar, la cuestión tecnológica implica una nueva concepción de la capacitación de la mano de obra, pues el problema tecnológico no depende del SECAP, este es un subsidio para crear cierta clase de obreros capacitados.

El problema se refiere al sistema educativo basado para ir a la universidad, se da una carencia de educación técnica que no responde al reto tecnológico.

Por último, sobre las llamadas "nuevas tecnologías" se debe realizar un esfuerzo de diagnóstico para seleccionar cuales convienen al país, pues buena parte de las "nuevas tecnologías" comprenden nuevos productos.

Por otra parte, recientes investigaciones han detectado que el éxito o crecimiento de la industria ecuatoriana dependió no de la exoneración tributaria, sino de la existencia de mercado interno e infraestructura.

Buena parte de la concentración industrial en Quito y Guayaquil obedece a que los mercados masivos están allí y a que no hay economías externas en otras partes (agua, luz, etc.), ni mano de obra calificada o que, al menos, sería más costoso entrenarla y llevarla.

Hay una línea que debería explorarse para la desconcentración industrial, la que se basaría en aprovechar la capacidad instalada existente en ciudades intermedias, orientada a la producción de partes, piezas y repuestos.

En cuanto a la estrategia de industrialización, la coexistencia de sustitución de importaciones y fomento de exportaciones es una falsa dicotomía, es una respuesta política y no técnica. Muchas industrias en el Ecuador (por ejemplo, aceites), en primer lugar atienden necesidades básicas, son productos que se pueden exportar y vender en el mercado local. El hecho que no se exporten actualmente, a pesar de las ventajas del tipo de cambio, no se debe a que sean bienes no competitivos, sino a que la estructura de la demanda internacional y las estrategias de mercado de las empresas respectivas no permiten exportar.

Existe una política proteccionista en otros países y hay una política restrictiva de exportaciones por parte de las empresas transnacionales.

3. Visión del sector empresarial

La LFI ha sido un mecanismo de promoción de la industria. Sin embargo, en 1957, su año de origen, no era un mecanismo coherente, organizado. El impulso industrial tiene plena vigencia a partir de 1972, a causa del petróleo, cuando la economía entró en una nueva etapa. En la actualidad, no se observa con agrado la disminución de beneficios a la actividad manufacturera para transferirlos a otro sector. En su lugar se debería mantener a otros sectores ese nivel de beneficio y a su vez, aumentar el de la actividad manufacturera. Respecto a la capacidad instalada, se indicó que los datos sobre ella no son tan exactos y que varía mucho dependiendo de los sectores, aún entre subramas dentro de un mismo sector hay diferencias.

Existen dos factores que dificultan el aumento del uso de la capacidad instalada. En primer lugar, el régimen laboral no facilita el incremento de turnos de producción. Por ello es necesario que la política de potenciar el uso de la capacidad instalada se coordine con la legislación laboral. El régimen laboral le complica al empresario contratar por tiempo parcial; la actual ley le obliga a contratar a tiempo fijo.

En segundo lugar, otro factor que limita el uso de la capacidad instalada, es el tipo de equipos e instalaciones que tienen algunas empresas, pues un equipo puede trabajar dos turnos, otros no.

La LFI debería incentivar tecnologías de punta, como por ejemplo la biotecnología que ya ha registrado experiencias de investigación en el país, en las fresas, en el camarón, etc.

Se aludió a una experiencia ilustrativa del aspecto tecnológico en Argentina. En ese país habían dos institutos: INTI e INTA, organismos estatales con activa participación del sector privado, con comites mixtos público-privados por rama industrial, el comité era integrado por áreas técnicas, administrativas y empresariales, se planificó un programa de investigación y desarrollo para cada rama.

Se aprovechó este mecanismo en dos formas:

- a) Desarrollo de experiencia para generar tecnología autóctona
- b) Búsqueda de un mejor método para tecnología apropiada.

Además se llegaron a conclusiones para normalización y control de calidad. En el caso del INTI se realizó un trabajo de asistencia técnica a la industria en planta sobre problemas tecnológicos.

Según un ex-ministro de Tecnología de Corea del Sur, dos cosas fueron fundamentales en los logros de la industrialización de este país: primero, desarrollo y adiestramiento de la gente y luego actualización de conocimientos.

En el Ecuador, no hay apoyo a capacitación de personal, no existe ese incentivo para que las empresas manden a capacitar su personal; en otros países existe alguna obligación de capacitación y esta beneficiada por exoneración de impuestos.

Recursos hay en el Ecuador para capacitación, pero el SECAP no capacita realmente a la mano de obra. La empresa tiene que vincularse más a la capacitación en función de sus necesidades. Por ejemplo, en Alemania existe un sistema de capacitación teórico-práctico: en la semana se practica 4 días en la fábrica y un día de teoría y en tres años se egresa con la experiencia fundamental.

Respecto al empleo, tiene que pensarse en industrias creadoras de puestos de trabajo; por ejemplo, industria de la maquila, del ensamblaje; se puede establecer las zonas francas industriales y comerciales, como en los casos de México y Colombia. A través de las industrias indicadas se transfiere a América Latina ciertas actividades que en los países avanzados ya no se realizan. En el Ecuador, se aceptaría una transnacionalización de la industria, si esta contribuyera a mayores niveles de empleo.

A esa interdependencia entre todos los países, las Naciones Unidas la ha denominado el "fenómeno internacional de la interdependencia global".

También se ha desarrollado el concepto de "autosuficiencia colectiva" que es importante para el Ecuador. Por razones de economías de escala para países de mercado pequeño, no se justifican determinadas plantas, entonces hay ciertos rubros que se podría importar a nivel regional de América Latina en lugar de hacerlo de otros países desarrollados.

Se necesita un conjunto de medidas permanentes que den a los inversionistas posibles una garantía, reglas de juego claras adaptables con la realidad. En esto el país ha pecado con cambios drásticos en las reglas de juego.

El fomento de nuevas inversiones debe ser dado con la coyuntura de la capitalización de la deuda externa, la cual debería servir para que con

divisas de inversionistas o compañías extranjeras se permita capitalizar en el país nuevas empresas, aprovechando del descuento que da la banca en la venta de nuestra deuda externa.

Estas inversiones extranjeras abrirían nuevas plazas de trabajo al formarse nuevas empresas, serían un factor importante en el aumento y fomento de la producción nacional, y en generación de impuestos para el fisco.

Hasta la presente fecha, se ha hecho lo opuesto, se ha permitido solo capitalizar empresas existentes, la mayoría en mala situación económica, lo que de por sí ha limitado este *modus operandi* y, por otro lado, ha obligado a esas empresas a adquirir divisas en el mercado libre, siendo ese uno de los factores incidentes en el aumento permanente en el costo del dólar.

Por otra parte, otro entrevistado indicó que el proceso de sustitución de importaciones ya llegó a su fin, entonces la economía tiene que abrirse. En este momento se perdió la opción de desarrollo en bienes de capital y no va a haber una tendencia a aumentar aranceles para promover su producción.

Por otro lado, el estudio de 1985 de la Universidad de Boston concluyó que esa masiva importación de bienes de capital de los años setenta, ahora sería prohibitiva en costo; por lo que dicha capitalización se convirtió en una ventaja comparativa.

Plantearon una estrategia que se oriente al uso de la eficiencia, a fin de crear un proceso de formación de ventajas comparativas dinámicas.

Hacia el futuro ya no se puede pensar en el tributario como el incentivo central, se requiere una mezcla de las tres políticas: arancelaria, cambiaria y crediticia. Con estas tres políticas bien armonizadas ya no sería tan importante la LFI (el estudio de la Universidad de Boston planteó una reducción progresiva de los incentivos de la LFI).

Se reconoció que el incentivo para reinversión de la LFI es el más importante, sin ello nadie aplicaría a la ley. Al disminuir los aranceles, la exoneración de impuestos a la importación perdió significativamente su importancia.

El reglamento de la LFI ya existía pero se lo definió más explícitamente en 1985 y fue evaluado positivamente en términos de los criterios de temporalidad, gradualidad y selectividad que el reglamento incorporó o especificó.

Sin embargo, el crédito y el cambio preferencial dejaron de ser un incentivo: el alto costo en tasas de interés y compra del dólar han afectado negativamente las utilidades de las empresas. Por lo que se recomendó una liberalización de precios de la industria, una política salarial con mejoramiento de ingresos de los trabajadores para aumentar el mercado y así poder realizar una política económica que induzca el aumento de la producción.

Los entrevistados fueron:

Sector público:

Carrión, Carlos. Economista - CEBCA.

Díaz, Nelson. Economista - MICIP.

Orbe, Rodrigo. Economista - CENDES.

Paliz, Eduardo. Economista - CONADE.

Salvador, Galo. Economista - CONADE.

Sector académico:

Mancero, Alfredo. Economista - CORDES.

Urriola, Rafael. Economista - CEPLAES.

Sector empresarial:

Kohn, Pedro. Ingeniero - ex-Presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha.

Pozo, Alfredo. Economista - Cámara de Industriales de Pichincha.

Terán, Antonio. Abogado - ANDE.

VI.

Conclusiones

Las conclusiones de este trabajo se agrupan en tres partes: el sacrificio fiscal de la LFI, sus efectos y sus perspectivas en una nueva política de desarrollo industrial.

Respecto al sacrificio fiscal de la LFI:

Durante el período examinado (1972-86), por el tipo de incentivos fiscales de Fomento industrial analizados, la exoneración de impuestos a la importación registró el mayor monto de sacrificio fiscal frente a otros incentivos fiscales (CAT en segundo lugar y deducción impositiva por inversiones en tercer lugar).

Dentro de este tipo de incentivo la LFI concentró la mayor parte del sacrificio fiscal frente al de las leyes de fomento de otros sectores, reflejando el tratamiento privilegiado a la industria en cuanto a incentivos fiscales se refiere.

La exoneración de impuestos a la importación tendió a concentrarse en los bienes de capital, lo que explica parcialmente el rezago de la producción local de este grupo de bienes en la estructura industrial del país. Luego seguía la exoneración de importaciones de materias primas en grado semielaborado o elaborado, lo cual permite deducir que la LFI subsidió la importación de insumos para las empresas, con un relativo bajo grado de articulación intrasectorial. De lo contrario hubieran predominado importaciones de materias primas en grado primario a fin de ser procesadas en el Ecuador.

En cuanto a la importancia relativa del sacrificio fiscal incurrido, cabe destacar que se intensificó el esfuerzo fiscal en apoyo a la industrialización durante el segundo subperíodo (1977-81). También se detectó un importan-

te aporte del sacrificio fiscal a la tasa de utilidad de las empresas acogidas a la LFI durante el período del auge (1972-81).

Se puede concluir que a través de los incentivos de la LFI, se otorgaron predominantemente exenciones tributarias que tendieron a incrementar la rentabilidad de las industrias acogidas a la ley, cabe señalar que estos beneficios otorgados por el Estado no propendieron a reflejarse en menores precios o mejor calidad para los consumidores.

Por otra parte, la Ley de Fomento de la Pequeña Industria y la Artesanía (LFPIA) registró un aumento del sacrificio fiscal en el segundo subperíodo (1977-81) y un descenso para el tercer subperíodo (1982-84).

Con similitud a la mediana y gran industria, los ciclos económicos que afectan a la pequeña industria condicionaron la dinámica de uso, por parte de las empresas, de los beneficios concedidos por la LFPIA. Epocas de auge (1977-81) registraron un realce de esta dinámica y ciclos depresivos (1982-84) su descenso.

En forma similar a la LFI, la exoneración de impuestos a la importación tendió a concentrarse en los bienes de capital, seguido de las materias primas en grado semielaborado o elaborado.

Sin embargo, la participación porcentual de la LFPIA en la suma del sacrificio fiscal de todas las leyes de fomento industrial es marginal.

Efectos de la LFI:

Con referencia a los efectos de la LFI, se observó que en los períodos del auge (1977-86 y 1977-81), la LFI tendió a estimular la diversificación de la estructura manufacturera y la desconcentración regional de la industria; en el subperíodo de la crisis (1982-86) las tendencias se revirtieron, se desaceleró el apoyo a un proceso de diversificación de la estructura manufacturera y se propendió a incentivar una mayor concentración regional de la industria.

Las subramas del subsector de bienes de uso intermedio como minerales no metálicos e industrias metálicas básicas fueron las más favorecidas durante los subperíodos de auge (1972-81). Pero el subperíodo de la crisis (1982-86) registró un declinamiento de los beneficios a las subramas citadas

y la más favorecida fue la de alimentos del subsector bienes de consumo no duradero.

Durante el período de auge (1972-81), el proceso de sustitución de importaciones se basó en la expansión de la demanda interna; en ese crecimiento industrial, los incentivos fiscales de la LFI no tuvieron el alto grado de incidencia como la demanda interna en la dinámica evolución del sector.

Sin embargo, la LFI no propendió a inducir un proceso de expansión que se sustente en las ramas "clave" como base para el crecimiento a largo plazo, o sea, aquellas que tienen mayores encadenamientos de producción, con excepción del segundo subperíodo del auge (1977-81).

Por otra parte, los incentivos fiscales de la LFI incidieron parcialmente en el rezago del desarrollo nacional de fabricación de maquinaria y equipo que hubiera encarecido el costo de la inversión.

El rezago en la producción de bienes de capital se reflejó en un aumento de las importaciones de este sector que va asociado con el considerable déficit externo de la industria lo que, a su vez, condicionó la aceleración en los niveles de endeudamiento que, como resultado, limitó el ritmo de crecimiento de la actividad industrial comprometiendo el nivel general de la actividad económica. El problema estructural del déficit externo en el sector manufacturero no se puede solucionar sin modificar considerablemente el actual patrón industrial.

Otra conclusión reside en que los incentivos de fomento a la industria no deben ser diseñados fuera de sus relaciones con el resto de la economía, especialmente con el sector agropecuario. Un objetivo prioritario debe ser la formulación y ejecución de políticas públicas coordinadas de ambos sectores a fin de minimizar su significativa relación asimétrica que, por cierto, ha conllevado efectos negativos, entre otros el deterioro del comercio exterior y la autosuficiencia alimentaria del país.

En cuanto a la descentralización regional de la industria, se detectó que, con excepción de la categoría "especial", las demás categorías de beneficios han favorecido la centralización de la industria manufacturera en Pichincha y Guayas, lo que induce a concluir que no se puede contrarrestar la concentración de la actividad industrial solo con mecanismos indirectos; pues aparte de las posibles insuficiencias de infraestructura en las provincias fuera de Pichincha y Guayas, estas dos provincias contienen

la demanda de los más grandes mercados urbanos del país, lo que a su vez condiciona la concentración de la actividad industrial.

Sin embargo, se observó que la LFI ha logrado apoyar el surgimiento de empresas nuevas en las provincias fuera de Guayas y Pichincha, pero no en un alto grado.

Al analizar la promoción industrial por regiones, la inversión favorecidas por la LFI, reflejó una mayor desconcentración regional de la industria dentro de la Sierra fuera de Pichincha, que en el caso de la Costa fuera de Guayas.

Cabe señalar que en Pichincha y Guayas los indicadores de intensidad y densidad de capital, especialmente en las empresas nuevas acogidas a la LFI, propendieron a situarse a niveles inferiores que los del promedio del país.

Puede deducirse que se propendió a incentivar fiscalmente una desconcentración regional de la industria asociada a una creciente capitalización real, especialmente en los subperíodos del auge. Esto ocurrió en las principales provincias, fuera de Guayas y Pichincha, como Azuay, El Oro y Manabí. Se detectó también que en la mayoría de las provincias fuera de Pichincha y Guayas, las empresas acogidas a la LFI en las épocas de auge se caracterizaron por un ligero mayor tamaño de las empresas, asociado a una creciente tendencia de capitalización real que conllevó un deterioro de los beneficios socio-económicos como la distribución del ingreso.

En la época de crisis (1982-86), las propensiones coincidieron; por un lado, continuó el deterioro de la distribución del ingreso y, por otro lado, descendieron los niveles de intensidad y densidad de capital y el tamaño promedio de las empresas que se acogían a los beneficios de la LFI.

Para todo el período, los coeficientes de empleo fueron menores para las empresas nuevas que las existentes acogidas a la LFI. Como tendencia general en las regiones, se observó que la LFI en las principales provincias de la Costa (Guayas, Manabí, El Oro) propendió a apoyar un menor grado relativo de absorción de empleo que en las más importantes provincias de la Sierra, especialmente en las empresas nuevas.

Perspectivas de la LFI en una nueva política de desarrollo industrial:

Con respecto a las perspectivas de la LFI, se concluye que este incentivo fiscal de fomento, clave para el sector industrial, especialmente en la década del auge petrolero (1972-1981) atraviesa su ciclo final.

Nuevas situaciones han contribuido a que la LFI pierda su rol estratégico, principalmente las reformas tributaria y arancelaria implementadas en el gobierno del Dr. Borja (1988-1992), la profundización del aperturismo del actual gobierno (Arq. Durán Ballén), entre otras. El escenario de la década de los noventas presenta prioridades y necesidades que requieren de otro énfasis en un proceso de reconversión industrial.

La reconversión industrial se define como un conjunto de cambios y medidas de tipo macro y microeconómico que tienden a adecuar la estructura productiva de un país a las condiciones de modernidad, eficiencia y productividad que imperan en la economía mundial.

La conformación de grandes bloques económicos geográficos a nivel mundial como la Comunidad Económica Europea, la creación de una zona de libre comercio en Norteamérica (EEUU, Canadá y México) y el Japón con los países del Océano Pacífico crean un clima de alta competitividad en el mercado mundial y conlleva también una creciente apertura de las economías de los países del Grupo Andino.

En las apreciaciones cualitativas sobre la LFI y las políticas de fomento industrial de representantes del sector público, académico y empresarial, se recogen importantes conclusiones que visualizan la necesidad de un desarrollo industrial, que priorice un dinámico proceso de acumulación, con generación y difusión de progreso técnico y elevación de la productividad. Se trata de maximizar la eficiencia de la industria pero incorporando creatividad en sus recursos humanos.

Con la fase final de la LFI, se daba término al modelo basado principalmente en la sustitución de importaciones, a una política industrial orientada a un enfoque proteccionista y fiscalista, según el cual el problema central era generar una demanda local de manufacturas vía la protección arancelaria y apoyar la expansión de la oferta con estímulos fiscales como subsidios, exenciones tributarias e inversión pública.

La formulación de una nueva política industrial deberá incluir elementos fundamentales como:

- la incorporación de la productividad y competitividad en políticas de largo plazo.

La competitividad se basa en el dominio de la tecnología del producto, de la tecnología del proceso de producción y de la tecnología organizativa, destacándose que el nuevo paradigma tecno-económico mundial se nutre de dos grandes vertientes complementarias, a saber: la difusión de las tecnologías de información a través de la microelectrónica y la difusión de un nuevo modelo gerencial y organizativo, basado en conceptos de máxima flexibilidad y agilidad de respuesta.

El país puede inducir sus procesos de modernización, no solamente en el sector industrial sino en todas las actividades productivas, asimilando estos grandes conceptos que ya han sido experimentados y puestos en práctica con gran éxito en otros países.

- Se vuelve impostergable en el país el desarrollo de una política científica y tecnológica aplicada a la industria, que inserte al Ecuador en la tercera revolución científica-tecnológica, la cual está reestructurando la división internacional del trabajo. Se trata de incorporar progreso técnico al sector, de asimilar selectivamente la tecnología existente en el mundo, inclusive las nuevas tecnologías de punta y acondicionarlas a las exigencias del desarrollo ecuatoriano, incursionar en la investigación aplicada y desarrollar una oferta y demanda tecnológica.

Estas políticas de largo plazo implican el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, el aprendizaje tecnológico y la reestructuración del aparato productivo. Actualmente la competitividad internacional no está desarrollándose solo en función de ventajas comparativas naturales, la revolución científica-tecnológica en curso, aplicada a la industria, puede eliminar crecientemente la competitividad que caracterizaba a los recursos naturales.

También no debe soslayarse la necesaria coherencia y ajuste recíproco entre las citadas políticas de largo plazo y las políticas macroeconómicas y de estabilización a corto plazo, sin que predomine una lógica exclusiva de corto plazo.

Otro elemento se refiere a la institucionalidad para el desarrollo empresarial y su readaptación a las condiciones cambiantes de los merca-

dos, la necesidad de reestructurar las instituciones públicas y privadas de apoyo a la industria de acuerdo a los desafíos del nuevo escenario.

Un elemento que daría viabilidad y continuidad a un proyecto nacional de industrialización es el desarrollo de un compromiso estratégico que articule a los actores sociales vinculados con el sector: gobierno, empresarios y trabajadores, a fin de lograr un consenso democrático, un sistema de cooperación entre estos sectores dirigido al crecimiento sostenido de la productividad de todo el sistema.

La desconcentración industrial fuera de Quito y Guayaquil aún no se ha desarrollado a niveles satisfactorios; importantes recursos humanos y naturales se pueden aprovechar en las diferentes regiones a través de la industrialización.

Obras de infraestructura, como una red de parques industriales en ciudades intermedias, reflejando equilibradas regionalizaciones, constituyen un importante mecanismo para lograr la materialización de proyectos productivos en zonas distintas a los polos industriales de Quito y Guayaquil.

Los parques industriales son proyectos de larga maduración, por lo que se requiere acelerar su ejecución vinculándolos con una serie de políticas de apoyo coordinadas, como promoción de inversiones y exportaciones, crédito, asistencia técnica, y capacitación, entre otras.

Cabe señalar, que si bien se ha enfatizado la necesidad de incluir en la política industrial: la productividad y la competitividad internacional, no puede marginarse al elemento equidad que implique un alto crecimiento de los salarios reales con un significativo nivel de absorción de empleo directo e indirecto.

Bibliografía

- Acosta, Gladys. "La demanda interna de manufacturas y su incidencia en el crecimiento industrial del país durante el período: 1972-1981". -MICEI-, (no publicado), 1984.
- Almeida, Luis. "Aspectos del desarrollo regional y la descentralización industrial" en: El Ecuador y las políticas de fomento industrial, Seminario Internacional, Quito, -ILDIS-CENDES-, 1976.
- Avila, Marcelo. "Los mecanismos de fomento industrial en el Ecuador y algunos lineamientos para su reorientación" en el Ecuador y las políticas de fomento industrial, Seminario Internacional, Quito, -ILDIS-CENDES, 1976.
- Carrión, Fernando. "Notas para una caracterización de las fases del proceso de urbanización en el Ecuador", en Economía-Ecuador: 1830-1980, Tomo IV, Segunda parte, Ecuador, Corporación Editora Nacional, 1983.
- Dalta-Chandhuri, Mrinal. "Infrastructure and Location", en Policies for industrial progress in developing countries. -UNIDO- y el Banco Mundial. Washington D.C., Oxford University Press, 1980.
- Espinosa, Leonardo. "Vías de integración de la formación espacial y el desarrollo regional en el Ecuador: 1830-1980". Economía-Ecuador: 1830-1980, Tomo IV, Segunda parte, Ecuador, Corporación Editora Nacional, 1983.
- Fajnzylber, Fernando. "La industrialización trunca de América Latina". Editorial Nueva Imagen, México, 1983.
- INSOTEC. "Análisis de la situación de la pequeña industria a 1987. Ensayo comparativo desde 1975". mimeografiado, Quito, 1987.

- López, Julio. "La Economía del Crecimiento" (mimeografiado) -UNAM-México, 1985.
- Mauro, Amalia. "El sector industrial ecuatoriano, un caso de oposición de intereses: industriales de la Costa-industriales de la Sierra". II Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador. Cuenca, 1978.
- Pita, Edgar. "Políticas de Fomento a la Pequeña Industria en el Ecuador", en: Lefeber, Louis (ed.), Economía Política del Ecuador: Campo, Región, Nación. Quito, Corporación Editora Nacional, 1985.
- Sepulveda, Cristian y otros. "El proceso de Industrialización Ecuatoriano". Quito, Editorial Fraga, 1983.
- Schydrowsky, Daniel M. "La política industrial frente a las brechas del desarrollo económico". Seminario Internacional: Experiencias y perspectivas de la política e incentivos de fomento industrial. -ILDIS-CEPLAES-Quito, 1987.
- Soza Valderrama, Héctor. "Planificación del desarrollo industrial". México, Siglo veintiuno Editores, S.A., edición, 1981.
- Tavares, María de Conceicao. "El proceso de sustitución de importaciones, como modelo de desarrollo reciente en América Latina". -ILPES-, Programa de Capacitación, 1984.
- Vos, Rob. "Industrialización empleo y necesidades básicas en el Ecuador". Corporación Editora Nacional, Quito, 1987.