

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
CONVOCATORIA 2010 - 2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**LA ARQUEOLOGÍA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN  
UNA MIRADA A LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO  
INDUSTRAL ENTRE 1957-2007**

**HUGO DARÍO DÁVALOS VILLA**

**MARZO, 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
CONVOCATORIA 2010 - 2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**LA ARQUEOLOGÍA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN  
UNA MIRADA A LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO  
INDUSTRIAL ENTRE 1957-2007**

**HUGO DARÍO DÁVALOS VILLA**

**ASESORA DE TESIS: BETTY ESPINOSA**

**CO-ASESORA DE TESIS: MARÍA BELÉN ALBORNOZ**

**LECTORES: GRACE JARAMILLO Y JORGE LEÓN**

**MARZO 2015**

## **DEDICATORIA**

A mis padres, Fernando y Sara, por estar siempre a mi lado.

## **AGRADECIMIENTO**

A mi padre, mi madre y al resto de la familia, por sus enseñanzas y cariño, y a mi tío José Dávalos, por sus extensas contribuciones. A Alexandra Ávila, por su amistad y colaboración en un buen tramo de este camino. A FLACSO, por la oportunidad brindada, en especial a mis coordinadoras, Betty Espinosa y Ma. Belén Albornoz, por su amistad inagotable. La lista es bastante amplia, y estoy muy agradecido con quienes de alguna manera contribuyeron en esta tarea.

Muchas gracias.

**Darío Dávalos.**

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN	
La arqueología de la industrialización .....	8
CAPÍTULO I .....	10
HERRAMIENTAS PARA ANALIZAR EL PODER EMPRESARIAL FRENTE ESTADO .....	10
Las relaciones de larga duración .....	11
Sistema político, Estado, lo político y las políticas .....	15
Problema e Hipótesis.....	25-26
CAPÍTULO II.....	27
UNA MIRADA HISTÓRICA A LOS INCENTIVOS INDUSTRIALES .....	27
Las leyes a favor de la industrialización y las controversias desde lo político 1957, 1962, 1965, 1967, 1971 y 1973 .....	30
La presencia de nuevas políticas de fomento: el salto a la manipulación de la moneda y los aranceles, el período 1982 – 1996, la desregulación y la disciplina fiscal como instrumentos de políticas de fomento industrial. ....	46
CAPÍTULO III .....	58
LA NORMATIVA DE FOMENTO INDUSTRIAL LUEGO DE LAS CONTROVERSIAS POLÍTICAS .....	58
El impacto de las iniciativas de sustitución de importaciones .....	64
La banca entra en escena .....	70
EL ESPEJISMO DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.....	77
Un salto necesario, a raíz del tortuoso proceso de inestabilidad política 1996 - 2006 .....	82
La historia se repite: comercio, banca y oligopolios .....	88

CONCLUSIONES	.....	98
BIBLIOGRAFÍA	.....	100

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N. 1 - Perfil profesional ministros de industrias 1980 – 1996 .....	69
Gráfico N. 2 - Crecimiento de bienes de consumo no duradero en el Ecuador 1957 – 2007 .....	73
Gráfico N. 3 - Exportadores e importadores en el Ecuador 1990 - 2008 .....	75
Gráfico N. 4 - Ritmo de crecimiento # exportadores e importadores.....	76
Gráfico N. 5 - Ritmo de entrega de préstamos de la banca privada al sector manufacturero y al de comercio y servicios, en miles de dólares. 1980 – 1996.....	78
Gráfico N. 6 - Comparación gastos de consumo vs producción industrial en el Ecuador, en miles de dólares 1965 – 1996.....	78
Gráfico N. 7 - Contribución del valor agregado a la producción industrial nacional 1965 – 1996.....	78
Gráfico N. 8 - Participación relativa del valor agregado en el producción industrial 1965 – 1996.....	79
Gráfico N. 9 - Comparación gastos de consumo vs producción industrial en el Ecuador 1965 – 2007.....	91
Gráfico N. 10 - Contribución del valor agregado a la producción industrial nacional 1965 – 2007.....	91
Gráfico N. 11- Participación relativa del valor agregado en el producción industrial 1965 – 2007 .....	92

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Importantes empresas creadas entre 1921 y 1954.....	33
Tabla 2. Instituciones creadas para el fomento industrial 1957 – 1971.....	45
Tabla 3. Estimación Tasas de Protección Arancelaria vigentes a mediados de 1989 .....	50
Tabla 4. Beneficios políticas de industrialización.....	66
Tabla 5. Institucionalidad creada para el fomento industrial 1973 – 2009.....	68
Tabla 6. Algunas de las entidades sucretizadas del sistema financiero ecuatoriano.....	71
Tabla 7. Algunos de los empresas beneficiarios de la sucretización.....	71
Tabla 8., 9., 10., 11 Valores monetarios.....	74
Tabla 12. Valores monetarios comparados 1965 – 1996.....	80
Tabla 13. Lineamientos generales de la política industrial del año 2007.....	86
Tabla 14. Emporios empresariales vigentes entre 1991 – 2007 .....	89
Tabla 15. Banca vigente entre 1986 – 2007.....	90
Tabla 16. Valores monetarios comparados 1996 – 2007.....	93
Tabla 17. Concentración de la producción 1998 – 2007.....	94

## ANEXOS

- N. 1 Matriz comparativa de las principales leyes de fomento industrial.
- N. 2 Estadísticas sobre consumo de materia prima importada entre 1966 y 1979.
- N. 3 Ministros de industrias entre 1980 – 2006.
- N. 4 % estadístico de concentración de capital entre 2002 – 2009
- N. 5 Vinculaciones y composición accionaria de los grupos económicos del Ecuador, en base a matriz de grupos económicos del Servicio de Rentas Internas, 2011.
- N. 6 Serie de estadística histórica – Banco Central del Ecuador 1965 – 2012

## RESUMEN

El Ecuador ha buscado por más de 100 años convertirse en un país industrializado, esto mediante la creación de incentivos estatales dirigidos a aquellos empresarios interesados transformar la materia prima en productos elaborados con valor agregado o entregando esa potestad al mercado por medio de su desregulación. En ambos enfoques, lo peculiar ha sido el reconocimiento de los empresarios como el principal motor para lograr cambios en la estructura productiva nacional con miras a la industrialización; lamentablemente, el Ecuador, como es conocido, no es una potencia industrial.

Los estudios sobre este penoso hecho se han focalizado en distinguir, simplemente, si los incentivos estatales han sido eficientes y suficientes para que los empresarios desarrollen la tan anhelada industrialización. Bajo esa óptica, al momento de evaluar las fallas de los procesos industrializadores, el Estado ha sido sentado en el banquillo de los acusados dada su potestad para emitir políticas en la materia.

Sobre el Estado han recaído entonces todas las críticas, aún cuando alcanzar la meta de lograr la plena industrialización de un país involucra el compromiso de otros sectores de la sociedad, principalmente del privado, de acuerdo a la lógica de evolución del capitalismo.

La intención de este trabajo es dar un giro en el análisis y explorar otras causas, como aquella de si los empresarios establecieron o no vínculos con el Estado con el ánimo de consagrar la industrialización en el territorio nacional. La historia económica del país los distingue de no ser proclives a las prácticas industriales, entiéndase a la transformación de las materias primas, basada en el análisis de hechos históricos puntuales como aquel de los agroexportadores gastando sus ganancias en el dispendio, allá por inicios del siglo XX, pero, modestamente, esa afirmación requiere del análisis de otros fenómenos históricos.

En la presente investigación exploro si ciertas relaciones históricas de los empresarios con el Estado, en el contexto de las iniciativas industrializadoras, fueron emprendidas para que se les facilite cumplir con una real industrialización del país, pues al distinguirse el Estado, a lo largo de la historia, como la principal entidad social encargada de la emisión de políticas pro industrialización su dominio resultaba imprescindible, ya que contaba con los recursos necesarios para conseguir el pleno desarrollo del capital. La sospecha sobre si esas relaciones se efectuaron en procura de la industrialización nace de la

existencia actual de una concentración y centralización de capital alrededor de actividades comerciales vinculadas con la banca, y para llegar a esa circunstancia el capital requiere cursar un largo trecho marcado, entre otros, por el condicionamiento y aprovechamiento de las reglas de juego estatales como recurso para exigir el sometimiento legítimo de la sociedad a sus intereses de transformación.

Así, si bien existen análisis sobre las relaciones políticas entre empresarios con el Estado no se ha indagado si esos vínculos han guardado correlación con la escasa industrialización del país, y en ese marco si una de las razones ha sido utilizar al Estado para que a través de la política arancelaria no se produzca dicha sustitución, y más bien se fortalezcan determinadas condiciones históricas de evolución del capital vinculadas con actividades comerciales y la banca. La hipótesis es pertinente porque cómo se indicará a lo largo del presente trabajo, en apego a estadísticas macroeconómicas y a determinados comportamientos políticos históricos del sector empresarial, la producción ecuatoriana no ha presentado cambios significativos luego de la intervención estatal en la economía.

Se observará si la concentración y centralización de capital alrededor de actividades comerciales y bancarias son una estrategia para ejercer poder frente al Estado, con la intención de dominar la agenda política bajo el argumento de potenciar sus actividades “productivas” y por su intermedio garantizar la atención y protección de un Estado interesado en su fomento; sus herramientas para conseguir tal incidencia han ido desde la práctica de la violencia física hasta el uso de discursos estructurados dentro de la lógica de fomento productivo, para así mostrarse coherentes con los objetivos nacionales. Sin embargo, al estar el origen de ese poder en sus capacidades de concentrar y centralizar el capital alrededor de actividades productivas de muy escaso valor agregado, y del comercio, dichas intervenciones empresariales buscarían únicamente su conservación mas no su transformación.

La observación del fenómeno por investigar requiere comprender al sistema político como abierto, para examinar sin limitaciones jurídicas la correspondencia entre el Estado y otros actores, a más de los reconocidos por sus reglamentaciones. En base a estas referencias, los empresarios entran a escena en el debate de la escasa industrialización en el Ecuador.

## **CAPÍTULO I**

### **HERRAMIENTAS PARA ANALIZAR EL PODER EMPRESARIAL FRENTE AL ESTADO**

La prospectiva de la tesis abarca casi un siglo, es decir, una larga duración. Fernand Braudel es un historiador que creó la categoría “larga duración” para comprender la existencia de la estructura como un ensamblaje y aseverar que “ciertas estructuras están dotadas de tan larga vida que se convierten en elementos estables de una infinidad de generaciones: obstruyen la historia, la entorpecen y, por tanto, determinan su transcurrir. Otras, por el contrario se desintegran más rápidamente. Pero todas ellas constituyen al mismo tiempo sostenes y obstáculos” (Braudel, 1970: 70). Este es el principal concepto que he utilizado en relación a este autor, aplicando entonces la estrategia contexto-estructura-coyuntura-acontecimiento para explicar esta larga duración.

Intento también ver la realidad como una cuestión compleja, es decir, un tejido, del latín *complexus*, todo junto. Así, si la realidad social es un tejido, un complejo, he acudido a Edgar Morin, que es un autor de renombre en las teorías de la complejidad, para comprender cómo funciona este tejido. Lo complejo contiene los sistemas visto como la interrelación e interacción entre diferentes elementos para formar una entidad global con un fin. Esto es un sistema. De ahí que me he basado en los conceptos principales del creador de la Teoría General de Sistemas, Bertalanffy. Los autores que tratan sobre la conducta de los empresarios forman parte también de mi comprensión del problema, pues si es un tejido no se puede escapar nada de la totalidad social, por ello además he acudido a otros autores como Karl Schmitt, Chantal Mouffe, David Easton, y Manuel Camacho. El trabajo no tiene tanta ambición, como es comprender la totalidad social, sino más bien observar un elemento muy particular: tratar de responder por qué en el Ecuador, a pesar de que han existido políticas de fomento para la industrialización, que por más de un siglo se han venido reiterando, no se ha industrializado como se esperaba. Todos los elementos teóricos que contienen los autores citados se interrelacionan tanto entre ellos como en mis argumentos.

#### **Elementos teóricos y operativos del problema y de la hipótesis**

El intento por la industrialización del Ecuador lleva más de un siglo. En 1906 se dictó una de las primeras leyes de fomento del sector manufacturero y una de las últimas versiones

oficiales fue elaborada en el año 2006. En ese período, el Estado realizó un enorme esfuerzo por apoyar a los empresarios interesados en la industrialización del país, bautizado como sacrificio fiscal; se preocupó entonces, según se distingue, por crear diseños institucionales destinados a motivar la industrialización.

El esmero estatal más importante se dio en la década de los años 70, cuando facilitó un amplio diseño institucional para fomentar la industrialización bajo la influencia de las teorías de sustitución de importaciones de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL.

Esa institución aseguraba que la inversión estatal en el fomento industrial conseguiría el pleno desarrollo del sector manufacturero. Sin embargo, si bien esa visión contribuyó al fomento de este sector, al mismo tiempo lo habría convertido en dependiente de las políticas arancelarias para conseguir su desarrollo. En el Capítulo II desarrollaré cómo el sector empresarial presionaba políticamente al Estado por mantener esas preferencias, y en los capítulos siguientes indagaré si esas posiciones se han mantenido en el tiempo, con énfasis en distinguir si ese tipo de actitudes han sido un patrón de comportamiento en la historia del Ecuador.

### **Las relaciones de larga duración.**

De acuerdo a Fernand Braudel (1970), es necesario dejar de atender ritmos sociales precipitados, y pasar a concentrarse en descifrar las relaciones detrás de “una historia de muy largos períodos, una historia lenta en deformarse, y por consiguiente, en ponerse de manifiesto a la observación” (Braudel, 1970: 53). Braudel (1970) llama a esa corriente subterránea de los acontecimientos y de la coyuntura *la estructura*. La define como, para los historiadores, “un ensamblaje, una arquitectura; pero, más aún, una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar”. Para fines de este trabajo y retomando al mismo autor se asume como estructura a “una organización social, una coherencia, unas relaciones suficientemente fijas entre realidades y masas sociales” (Braudel, 1970: 70).

La distinción de Braudel es un aporte para la comprensión de los fenómenos sociales. Llama también a esa estructura como de larga duración, interminable, indeseable, en contraposición a la historia episódica de los acontecimientos, del corto plazo, y aquella de

media profundidad, la coyuntural. Braudel se refiere a esa historia de larga duración, aquella estructural, como un grueso personaje que “atraviesa inmensos espacios de tiempo sin alterarse; si se deteriora en tan largo viaje, se recompone a lo largo del camino, su salud se restablece, y, en definitiva, sus rasgos sólo cambian muy lentamente” (Braudel, 1970: 127).

Bajo esta referencia, detrás de los hechos históricos antes mencionados es posible se halle una estructura desde donde se los articule, una corriente que explicaría la vocación empresarial, aun si es industrial, a emprender prácticas netamente comerciales, donde no se genera valor, como fundamento de su crecimiento; en palabras de Marx, específicas relaciones de producción:

...en la producción social de su vida, los hombres entran en determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a un determinado grado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. Estas relaciones de producción en su conjunto constituyen la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se erige la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social (Marx, 1975: 7).

Esas relaciones son las que crean un modo de producción. Nicos Poulantzas lo distingue, además, como “una combinación específica de diversas estructuras y prácticas que, en su combinación, aparecen como otras instancias o niveles... Un modo de producción, como dice de una manera esquemática Engels, comprende diversos niveles o instancias: lo económico, lo político, lo ideológico y lo teórico” (Poulantzas, 1976: 4).

Si las relaciones de producción son las determinantes del modo de producción y este a su vez es la combinación de diversas estructuras y prácticas, la organización social pasa a ser la condicionante de ambos niveles, y una vez que dentro de ella participa el sistema político, por medio de la acción estatal, es pertinente comprender cuál es la funcionalidad de esta acción de cara al desarrollo del modo de producción del cual depende el cambio de fases del capitalismo. Esto explicaría cómo el Estado contribuye a las modificaciones de las relaciones de producción y cuál es la respuesta de los actores de estas relaciones frente a ese tipo de acción estatal.

En el caso ecuatoriano, esas relaciones de producción, donde predominaría el comercio y la banca, es posible hayan tenido su origen en la relación agroexportadores-banca de las primeras décadas del s. XX, desprendiendo nuevos mecanismos de generación

de riqueza, basados principalmente en la especulación financiera. Esa articulación sería el inicio de un proceso de formación social empresarial caracterizado por conseguir la reproducción de capital sin pasar por medio de un fuerte desarrollo industrial, y es posible se mantenga vigente hasta la fecha.

Una arista para complementar este análisis es esbozar ciertas características de las condiciones materiales de la formación social del empresariado ecuatoriano, donde se originaría un sistema de creencias representado en la organización familiar de las empresas tradicionales del país, basada en la delegación de cargos por medio de herencias.

De acuerdo a Sabatier y Jenkins-Smith esos sistemas pueden tener raíces profundas relacionadas con valores de distinta índole, enseñados por ejemplo en la niñez, determinantes en el relacionamiento social así como en la concepción de la visión política de la vida (2007: 208 - 209); son “un conjunto de filtros de percepción compuestos por creencias preexistentes que son difíciles de modificar”<sup>1</sup>. El planteamiento conduce a inferir si de la sinergia de agroexportadores-banca se derivaron también valores y creencias históricas de reproducción del capital donde no se incluía a la industria, sin modificaciones a lo largo del tiempo.

Así, si los empresarios establecieron relaciones y presionaron al Estado por el diseño de políticas públicas en base a un sistema de creencias formado en condiciones de reproducción del capital alejadas de la promoción industrial, prácticamente su transformación habría sido irrealizable.

La evidencia empírica para rastrear tal posibilidad se encontraría en lo que Sabatier y Jenkins-Smith llaman subsistema de políticas (2007: 206), “compuesto por participantes que con regularidad buscan influir (y materializar sus sistemas de creencias) en las políticas”<sup>2</sup>. Para los autores, los participantes de los subsistemas son además de funcionarios del Estado los “grupos de interés, investigadores y periodistas”<sup>3</sup> especializados en los temas concernientes a las políticas. Además, estos participantes requerirán ir en la búsqueda de aliados, compartir recursos y desarrollar estrategias complementarias junto a ellos, sostienen Sabatier y Jenkins-Smith, para conseguir sus propósitos.

---

<sup>1</sup> Sabatier, Paul. Teorías del proceso de las políticas públicas, pág. 208.  
Impreso en Buenos Aires, 2010. Jefatura de Gabinete de Ministros, República de Argentina

<sup>2</sup> Ibídem, pág. 206

<sup>3</sup> Ibídem, pág. 206

Frente a la férrea estabilidad de los sistemas de creencias, estos podrían sufrir cambios cuando se producen perturbaciones externas con importantes capacidades de impacto en las dinámicas de interrelación e interacción de un subsistema de políticas donde actúan, sostienen los autores (2007: 214).

En esa perspectiva, será pertinente ubicar si diferentes elementos externos, como agendas internacionales, fluctuaciones económicas, entre otros, han contribuido a cambios en procura de la industrialización del Ecuador, en el marco de las relaciones de producción.

### **El capitalismo, paraguas de las relaciones sociales de producción.**

El capitalismo es un proceso de acumulación de capital es producto de la reinversión de la plusvalía conseguida de la diferencia entre capital constante y capital variable. Según Marx, “adaptar plusvalía como capital, o sea retransformar plusvalía en capital, significa acumulación de capital” (Fierro Carrión, 1991: 22). Entonces:

... la acumulación de capital es el resultado que obtiene el capitalista anticipando parte de la plusvalía de la que es propietario para disponer de una nueva fuerza de trabajo y nuevos medios de producción, determinando así al mismo un aumento de capital propio y un ulterior desarrollo de las fuerzas productivas (Fierro Carrión, 1991: 22).

De ella se deriva la concentración y centralización del capital. Michel Aglietta define a la concentración como “la ampliación de la propiedad dentro de un proceso de valorización” (Aglietta, 1979: 193), es decir, de desarrollo de las fuerzas productivas, mientras para Marx “todo capital individual es una concentración mayor o menor de medios de producción” (Fierro Carrión, 1991: 23). Esta “se produce a través de la capitalización de la plusvalía con fines productivos” (Fierro Carrión, 1991: 23).

En Ecuador, en las primeras décadas del s. XX, el mecanismo de acumulación y concentración fue la agroexportación, estimulada por la simbiosis entre agroexportadores y la banca, cuando esta controlaba la emisión de dinero sin rendir cuentas al Estado, y peor aún cuando esta se convirtió en su propia reguladora del crédito. Tal potestad le facilitó incursionar en otras áreas de la economía y jugar un papel dirimente en su desarrollo.

Respecto a la centralización del capital, Aglietta la define como:

... aquella donde se reagrupa bajo **un mismo poder de disposición** y de control de ciclos de valorización que pueden permanecer separados entre sí desde el punto de vista de la producción y realización de las mercancías. Es la redistribución del capital. Es una concentración de capitales ya formados, la abolición de la autonomía individual, la expropiación del capitalista por el capitalista, la transformación de muchos capitalistas menores en pocos capitalistas mayores (...) Se trata de la centralización propiamente dicha a diferencia de la acumulación y la concentración.

Esta centralización se explica cuando un grupo reducido de inversiones tienen el poder de manejar sumas de capital capaces de monopolizar la economía. En el país, se trata de pocas familias controlando los grupos empresariales más importantes.

Las dos categorías, concentración y centralización, permiten al capitalismo desarrollarse. De acuerdo a Immanuel Wallerstein, en su obra *El Capitalismo Histórico*, el capitalismo es un sistema social histórico que ha conseguido su “autoexpansión” por medio de la mercantilización de los procesos sociales, las bajas de costos de producción y la eliminación de competidores para garantizar la presencia de otros (Wallerstein, 2001: 4).

El capitalismo tiene en sus entrañas constituirse y expandirse a partir de relaciones de dominación controladas por parte de aquellos sectores con la potestad de direccionar su evolución. Wallerstein anota al describir el sistema social del *capitalismo histórico*, presidido por la “incesante acumulación de capital”, que “quienes se han regido por tales reglas han tenido un impacto tan grande sobre el conjunto que han creado las condiciones, mientras que los otros se han visto obligados a ajustarse a las normas o a sufrir las consecuencias”, de ellas la historia ya ha dado cuenta. Por consiguiente, el nacimiento del capitalismo trajo consigo un ejercicio de dominación. En ese sentido, la construcción del capital es una relación de poder, hecha efectiva a través de la práctica política suscitada en las relaciones de producción. La legitimación y práctica de ese poder requiere de la dominación estatal, al gozar del reconocimiento social y por tener “exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social” (Bobbio: 1218)

### **Sistema político, Estado, lo político y las políticas.**

Para esta investigación es preciso conceptualizar, diferenciar y enlazar los conceptos de sistema político, Estado, lo político y las políticas, la empresa se encamina a desarrollar un esquema conceptual para el entendimiento de la interrelación e interacción entre

empresarios y el aparato estatal de cara al fomento de la industrialización; tarea ambiciosa, sin duda. El ejercicio es necesario porque tradicionalmente se comprende, a partir de una primera aproximación, que los actores del sistema político son aquellos a quienes este reconoce como tales, donde el status de político se asigna, según sus funciones, dentro del sistema. Sin embargo, eso implica límites al desarrollo del sistema, porque tendría la característica de ser cerrado, es decir, no guardaría relación con el resto de los actores sociales. Es pertinente entonces indagar en las probabilidades de apertura de este sistema. La tarea requiere el uso de conceptos derivados de la Teoría General de Sistemas, por sus particulares conceptuales para comprender los sistemas como abiertos, es decir, en permanente interacción e interrelación con su entorno, esta definición aspira a aportar en el examen a emprender por distinguir las relaciones sociales en las cuales está inmerso el sistema político.

Desde mediados del siglo XX, científicos de diferentes escuelas de pensamiento han enfocado sus críticas hacia las reglas cartesianas utilizadas para **hallar** la esencia de los fenómenos. La principal observación ha girado en torno a que dicha propuesta implica la fragmentación de la totalidad en partes, eliminando sus conexiones, su organización, su orden, lo que limita, de acuerdo a los científicos de la complejidad, la comprensión de su cabal significado. Uno de los principales exponentes de esa observación fue Ludwig von Bertalanffy (1968), en la biología, y Edgar Morin (1977), desde la interdisciplinariedad. A continuación se hará referencia a las definiciones de sistemas elaboradas por ambos pensadores, a raíz de que el alcance de sus propuestas ha cubierto diversas áreas académicas en las últimas décadas.

Para iniciar, en ambos autores ocupa una preocupación latente la definición de organización previa la conceptualización de un sistema, como se describirá en seguida.

Bertalanffy estaba en desacuerdo con el procedimiento de desconectar las partes del todo, y viceversa, para comprenderlas, porque tal procedimiento discriminaría el estudio de elementos constituyentes de una totalidad, como es la interacción e interrelación entre sus partes. Aseguró entonces que es “necesario estudiar no solo partes y procesos aislados, sino también resolver los problemas decisivos hallados en la organización, resultantes de la interacción dinámica de las partes y que hacen el diferente comportamiento de estas cuando se estudian aisladas o dentro de un todo” (Bertalanffy, 1989: 31). Así, en su obra principal,

*Teoría General de Sistemas*, Bertalanffy planteó la necesidad de replantear el análisis tradicional de los fenómenos, con el objetivo de reincorporar los elementos “mutilados” durante la práctica intelectual emprendida para entenderlos.

El científico austríaco propuso abordar los objetos de estudio como “conjunto de elementos en interacción” (Bertalanffy, 1989: 38), a lo cual llamó sistema. En ese sentido, Bertalanffy calificó a su obra teórica como “una ciencia general de la `totalidad”, ocupada de “problemas de organización, fenómenos no descomponibles en acontecimientos locales, interacciones dinámicas manifiestas en la diferencia de conducta de partes aisladas o en una configuración superiores, etc.”, y a través de ese enfoque, sostuvo, es posible el descubrimiento de un modelo sistémico que facilitaría la correspondencia entre diferentes disciplinas de estudio.

La identificación de ese conjunto de elementos se conseguiría con la resolución de problemas concernientes a distinguir la organización desde donde operan.

Para Bertalanffy “las características de la organización, trátase de un organismo vivo o una sociedad, son nociones como las de totalidad, crecimiento, diferenciación, **orden jerárquico, dominancia, control**, competencia, etc.”.

En la misma línea, Edgar Morin, pensador francés, define al sistema como “**una unidad global organizada de interrelaciones entre elementos, acciones o individuos**”. Dicha globalidad sería producto de la organización sustentada en la unidad compleja.

Para explicar esa unidad, Morin difiere con Bertalanffy en un punto importante.

El científico austriaco discrepa con la idea de que el funcionamiento de una organización va dirigido al desorden con miras a su degradación y a su desaparición, como producto de la entropía. Bertalanffy afirma que cuando una organización viva importa y procesa información del exterior evita tal situación y hasta puede “desarrollarse hacia estados de orden y organización crecientes” (Bertalanffy: 41). El autor no observa oportunidades de crear orden en el desorden producido por la infinidad de fluctuaciones entre un sistema y su entorno, al contrario, es firme en destacar que el “estado uniforme” del sistema le asegura oportunidades de crecimiento.

De acuerdo a ese planteamiento, se observa al orden y al desorden como polos opuestos, incluso se asume como ilógico sostener lo contrario. Paradójicamente, otras tesis califican a ese desorden como creador de orden.

Morin reincorpora al examen de los sistemas el enfoque descartado por Bertalanffy, aquel del desorden, pero como dimensión creativa del orden, y observa a la incertidumbre de esa relación como “signo precursor” de un nuevo estado de la organización: “la complejidad”. El origen de esa incertidumbre estaría en la circularidad propia de la interacción de los elementos de una organización con su entorno, que “desemboca en la imposibilidad de (adquirir) un conocimiento verdaderamente objetivo”, sostiene Morin.

Las interacciones dadas en y a partir de una organización dan origen a permanentes fluctuaciones entre sistemas, y derivan, como una constante, en estados de equilibrio transitorios. Las ciencias de la complejidad se ocupan de comprenderlos en su verdadera dimensión, donde el estatus de equilibrio es dado por el permanente intercambio de información entre sistemas (Prigogine, s.f.). Esta es la base sobre la cual Morin plantea su concepto de organización y, en consecuencia, el de sistema.

Para el autor francés, la organización requiere de la existencia previa de interacciones entre elementos, de “**acciones recíprocas**” entre ellos, con capacidad de modificar su “comportamiento o naturaleza” individual y de conjunto; es a partir de ellas que se generan interrelaciones, para así emerger la organización, dadas, en este caso, por cuestiones de correspondencia, asociación o de combinación entre los elementos interactuantes, según lo explica Morin.

Las interrelaciones con “cierta estabilidad o regularidad toma(n) carácter organizacional y produce(n) un sistema” (Morin, 2009: 127). La descripción es un primer momento dentro de la propuesta de Morin.

Por tanto, la organización es, de acuerdo a Morin, la “disposición de relaciones entre componentes o individuos que produce(n) una **unidad compleja o sistema**... La organización une de forma interrelacionada elementos o eventos o individuos diversos que a partir de ahí se convierten en los componentes de un todo. Asegura solidaridad y solidez relativa a estas uniones, asegura, pues, al sistema cierta posibilidad de duración a pesar de las perturbaciones aleatorias. La organización, pues: *transforma, produce, reúne, mantiene*” (Morin, 2009: 126).

La denominación de *unidad compleja* es causada porque en ella se da la asociación de dos elementos: el todo, uno y homogéneo, y la multiplicidad y diversidad de sus constituyentes, “que en principio se repelen y excluyen” (Morin, 2009: 128). Bajo esa figura,

el entendimiento de dicha unidad no debe “reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo” (Morin, 2009: 128), y requiere ser concebidas juntas, “de forma a la vez complementarias y antagonistas”.

Como se aprecia, existe relación entre la definición del modo de producción de Marx y la de unidad compleja de Morin en lo concerniente a señalar que la base de un sistema son las interrelaciones e interacciones dadas entre sus componentes. En ambas, la organización juega un papel preponderante. En la línea de Marx, se trata de la disposición, ubicación, de los individuos en un determinado momento de la historia, con el fin de generar el fenómeno social de la producción. En la presente investigación eso significa entender la dinámica de los empresarios frente a las políticas estatales de fomento de industrialización.

Hemos definido al sistema como unidad global y compleja. Para caracterizarlo en el ámbito de lo político es necesario conceptualizar a este último.

La definición de lo político es compleja, por las múltiples vertientes de pensamiento que datan desde la antigua Grecia, la Edad Media, del Renacimiento, de la época moderna, hasta nuestros días.

Los cambios en el concepto han estado marcados por reflexiones acerca de cómo motivar el sentido de comunidad en la convivencia ciudadana, el proceso de organización social hacia la polis, cómo el *Príncipe* mantiene su monarquía frente a sus súbditos, cuáles son los pactos sociales para definir instituciones rectoras del orden colectivo, cómo el Estado procesa la política (ejercicio del poder) en su relación con la sociedad, cómo sectores de la sociedad se organizan frente a su relación con el Estado para empujar sus intereses, entre otros.

De estas referencias, puede entenderse, en primer momento, a *lo político* como el tratamiento de asuntos concernientes al gobierno de la organización social a favor de intereses específicos. La dirección requiere de un ejercicio de dominación legítima, es decir, aprobada por la mayoría de los ciudadanos. Así, el Estado entra en escena, al poseer tal característica.

Dicha intervención, da significado a *lo político* como todo aquello concerniente a la **acción estatal**. Para Karl Schmitt, esa apreciación no satisface por tres razones:

a) La práctica jurídica no es una fuente para entender lo político, pues “presuponen que el Estado en cuyo marco se mueven no es problemático” (Karl Schmitt, 2002: 50), y lo asimilan como estable en derecho, 2) lo político no es monopolio del Estado en términos de diferenciación con sectores no-políticos, como la religión, por ejemplo, 3) la ecuación Estado igual sociedad, y viceversa no es lo político, porque asumen a la sociedad como totalidad en desmedro de los sectores a los cuales conforma.

Schmitt considera que la única vía para obtener una determinación del concepto de lo político es proceder a constatar y poner de manifiesto cuáles son las categorías específicamente políticas. Encuentra esa distinción en las denominaciones “amigo y enemigo”, en términos de antagonismos sin solución y de confrontación como mecanismo para remediar sus diferencias.

Bajo ese criterio, lo político se comprende como una relación de dominación hostil entre amigo y enemigo, desde donde la política se constituye en un ejercicio de poder basado en la supremacía de un “combatiente” (Schmitt, 2002: 56) sobre otro, el enemigo. En ese sentido, no descarta el empleo de la fuerza física en procura de tal objetivo. El ejercicio de poder aquí es de naturaleza conflictivo. Lo político se reduce entonces a un hecho de confrontación violenta.

El antagonismo planteado por Schmitt ha sido arduamente criticado, porque asume una posición de obstrucción a la admisión de la diferencia, y esta se daría en términos de abatimiento.

Chantal Mouffe en su obra *El Retorno de lo Político* retoma las definiciones de Karl Schmitt y no desconoce su existencia dentro de una vida democrática, pero apela además a la vida de un adversario, quien posee “legítima existencia y al que se debe tolerar” (Mouffe, 2009: 16), dentro de un margen democrático, y sin dejar de concebir la existencia de consensos a favor de la institucionalidad democrática.

“El objetivo de una política democrática no reside en eliminar las pasiones ni en relegarlas a la esfera privada, sino en movilizarlas y ponerlas en escena de acuerdo a los dispositivos antagónicos que favorecen el respeto al pluralismo” (Mouffe, 2009: 14), anota Mouffe. En esa dimensión el interlocutor del enemigo procesa la diferencia a partir de valores relacionados con la tolerancia, el respeto, y otros. Es así como en Mouffe no desaparece la idea de que en las relaciones humanas alrededor de *lo político* existe hostilidad, indistintamente del tiempo de su presencia, sin embargo los dispositivos

democráticos permitirían disminuir su intensidad y conducirla a su vez a favor de una convivencia política basada en el consenso.

De las referencias citadas se comprende a *lo político* como relación entre actores por representar sus intereses y posiciones en una organización política. Los mecanismos para alcanzar tal propósito difieren entre Schmitt y Mouffe, donde se constata la predisposición de consumir una acción de dominación entre los participantes. La distinción radica en que la primera se propone recurrir al embate del enemigo, y en la segunda en lograr a través de la racionalidad un entendimiento de las ideas más proclives a sus intereses.

Antes de proceder a la conjugación de los términos sistema y *lo político*, es conveniente distinguir a las interacciones políticas como instrumentos de su organización. David Easton, uno de los principales exponentes del análisis sistémico de la política, define dichas interacciones como la “asignación autoritaria de valores para una sociedad” (Easton: 1999: 79)

Entonces, al ser lo político una relación entre actores con diferentes concepciones de vida, su interacción pluralista alrededor de ciertas ideas originadas desde su individualidad o de su colectividad, en procura de direccionar un orden colectivo a favor de las metas inscritas en ellas, generan interrelaciones de convivencia democráticas, y esto a su vez da origen a una organización social basada en disponer a sus miembros en estados capaces de resolver sus diferencias, emergentes, propias de las relaciones humanas. Es así como se construye una unidad compleja, a raíz de la unión complementaria de la multiplicidad y diversidad de los participantes, por un lado, y la composición de su organicidad en un todo, por otro. Tal constitución produce la organización de una unidad global, que deriva, en este caso, en un sistema-político.

La definición precedente se complementa con la reflexión de Manuel Camacho, quien entiende al sistema político como un “conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación política, dirección política y administración social”, y, según argumenta, “es un término más apropiado para el análisis político que el término de Estado en su sentido estricto de ‘conjunto de instituciones que tienen el monopolio legítimo de la coerción’, aunque no es un término fundamental diferente” (Camacho, 1977: 27).

De estas dos conceptualizaciones se deduce que el Estado es una institución inmersa en un sistema político constituido como una unidad global, donde participan diferentes instituciones y actores con capacidad de influencia mutua. Sin embargo, el Estado tiene como particularidad el derecho de ejercer el pleno ejercicio de la violencia física, como mecanismo de dominación, en el juego de la interacción e interrelaciones dadas en el sistema político, potestad que le permite imponerse al resto de los participantes.

Así, entenderemos al Estado como “una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima”, como lo define Max Weber, y, según su concepto, esta asociación política necesita, para subsistir, “que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”. Existen tres tipos de dominación, según el autor: racional, tradicional y carismática.

La racional se basa “en la creencia en la legalidad del ordenamiento establecido y del derecho a dar órdenes” (Weber, 2007: 65) por parte de la autoridad, “una dominación como la que ejercen el moderno servidor del Estado y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él”. El tradicional se basa en la creencia usual, en el carácter sagrado de tradiciones existentes desde siempre, “de la costumbre consagrada por su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto”, para Weber se trata de aquel ejercido por patriarcas o príncipes patrimoniales de viejo cuño. El tercer tipo de dominación es el carismático, basado “en la entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y del ordenamiento creado o revelado por esta persona” (Weber, 2001: 2), es esta autoridad carismática la que detentaron, según Weber, “los profetas o, en el terreno político, los jefes guerreros elegidos, los gobernantes, plebiscitarios, los grandes demagogos o los jefes de los partidos políticos”.

En base a esta conceptualización sostengo que los empresarios *hacen política* para capturar la autoridad de ese poder, a fin de influir en el derecho a dar órdenes, porque según el mismo autor “quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines...” (Weber, 2001: 2), en este caso los empresarios buscan ese poder para mantener determinadas formas de producción así como protecciones estatales a sus intereses. Ellos legitiman su poder por intermedio del diseño y ejecución de políticas públicas afines, al insertar en ellas sus ideas vinculadas con determinadas formas de reproducción del capital, a las cuales deben someterse los dominados, mientras el

cumplimiento de esas políticas es competencia de la autoridad estatal, debido a que tiene potestad de practicar la violencia física dentro de un determinado territorio, y así consigue ejercer sometimiento.

Otro matiz para analizar profundamente la relación empresario – Estado es el concepto general del Principio de Incertidumbre de *Heisenberg*: velocidad y posición no pueden ser medidas al mismo tiempo (Heisenberg, s.f.), y añadiría que estas se producen en continuas interrelaciones e interacciones. En la relación empresarios – Estado se podría dar la búsqueda de un determinado interés, en el marco del desarrollo del mercado, por tanto el examen se da a una de sus formas, omitiendo así la celeridad con la cual se enlazan esas posiciones.

En el marco de la teoría del neoinstitucionalismo, Douglass North argumenta que las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria (North, 2006: 14), nacida de las relaciones de intercambio, por causa del desconocimiento de los atributos de la mercancía comercializada, al cual llama la existencia de información incompleta. La situación desencadena la creación de costos por adquirir esa información, y estos se dan dentro de un proceso de negociación que, junto a otros, determinaría sus costos totales de transacción. North sugiere que las instituciones asuman ese tipo de consecuencias de la incertidumbre, para así reducirla. Sin embargo, la premisa de la cual parte su planteamiento abre interrogantes, porque la incertidumbre es el cimiento de las instituciones, y si estas las reducen, significaría su desaparición. Así, significa que esta propuesta teórica nos lleva a analizar los espacios institucionales donde se dan las vinculaciones empresarios – Estado, descartando su concatenación con otras posiciones para el desarrollo del mercado. Esta investigación hará un esfuerzo por comprender ese proceso en su totalidad.

Es pertinente anotar, luego de definir al sistema político, que Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, *Policy Change and learning: An advocacy Coalition Approach*, consideran existen subsistemas políticos dentro de los cuales se llevan a cabo la construcción de las políticas públicas. En tales subsistemas políticos participan un conjunto de actores internos y externos procedentes de organizaciones interesadas en la construcción de las políticas públicas. Por el nivel de complejidad del diseño de estas políticas, Sabatier y Jenkins-Smith consideran que los participantes deben tener un alto nivel de especialización respecto al

conocimiento de las temáticas a tratar. Es el caso de la participación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en su contribución para las reflexiones de cómo fomentar la industrialización de un país por medio de la colaboración del Estado, o la presión del Fondo Monetario Internacional, FMI, para orientar el diseño y ejecución de políticas de corte neoliberal. Para los autores, ese subsistema está caracterizado por una dimensión funcional/sustantiva y territorial. En ese plano, representa un instrumento de realización de las relaciones propias del sistema político.

Estos subsistemas inscriben a los funcionarios de las instituciones políticas y a sus interesados inmediatos ubicados en el sector externo, tales como investigadores, periodistas, oficiales de agencias, líderes de opinión, de grupos de interés, entre los principales, quienes están también interesados en incidir en el proceso de diseño de las políticas públicas. En la presente investigación al tener un período extenso de análisis, 1970 – 2007, se considerara como tales actores a empresarios, sus organizaciones y dirigentes gremiales y al ministerio encargado de las políticas industriales.

Los investigadores, de acuerdo a su perfil técnico, juegan un papel importante en el proceso de diseño de la política pública, por ser quienes tienen un conocimiento exhaustivo de las temáticas que trata. Eso le confiere poder ante los demás participantes, porque a través de la racionalidad de sus ideas pueden implantar la lógica de cobertura de la política pública, y lograr el consenso con los otros actores a través de la potencialidad de sus argumentos técnicos-científicos. Así, ellos se enfocan en atender lo sustancial de las políticas públicas. Este papel regularmente ha sido cumplido por agencias de cooperación al Estado ecuatoriano. Mientras, los actores como aquellos de organizaciones externas, entre otros, puede estar suscritos en comunidades semi autónomas con cierta experiencia en desarrollar comportamientos de incidencia externa a la política pública, en el caso de interés son las principales cámaras de industriales del país.

De acuerdo a Ruth Mortigon, “el concepto de subsistema implica (además) un modelo interpretativo de la intermediación de intereses” (Mortigon, 2006: 75). La apreciación pone de relieve entonces una funcionalidad del ejercicio del poder en esos subsistemas, pues de acuerdo a sus planteamientos esta se efectúa a partir de cómo los actores participantes procesan, ejercen poder, sus ideas para representarlas en las políticas públicas. En el caso de estudio esos subsistemas serán dados a) a partir de la relación de

confrontación de los empresarios con el Estado y b) la participación de ambos actores en espacios institucionales. La primera referencia es necesaria porque de los documentos históricos consultados se recoge ese tipo de relacionamiento mientras en la segunda asignación se hallaron registros donde se permite identificar esa participación, al ser de décadas más recientes. Además, estas dos entradas permitirán poner en juego las dudas sobre si las instituciones, en su relación con los empresarios, disminuyen la incertidumbre respecto a la industrialización o si ellos a pesar de tener vínculos con el Estado en el marco de la industrialización derivan sus actividades concretas a impulsar actividades económicas diferentes, con el fin de garantizar el mantenimiento de sus formas de acumulación económica.

### **Problema**

El Ecuador es un país con escasa industrialización, aunque por más de 100 años el Estado ha buscado su realización plena en el territorio nacional por medio de la creación de políticas para su fomento, y así motivar una transformación del capitalismo ecuatoriano. A lo largo de los años se han realizado estudios para explicar ese fenómeno, sus conclusiones están asociadas con responsabilizar a las políticas estatales como una de las principales causas del fracasado experimento industrializador. Sin embargo, el capitalismo se nutre y determina de estructuras económicas donde predominan fenómenos vinculados con la concentración y centralización de capital, con capacidad de motivar la transición entre las fases del capitalismo. En el caso del Ecuador, ambos elementos han estado vinculados a actividades comerciales y bancarias en desmedro de la producción industrial. La teoría de la economía política clásica ve en ellos los constituyentes de diversas formas de actuar de los capitalistas para o bien mantenerlas o, de ser el caso, transformarlas, siempre y cuando signifiquen un aumento en la tasa de ganancia. ¿Es este planteamiento útil para explicar las razones de la escasa industrialización del Ecuador?, acaso la concentración y centralización del capital en el comercio y la banca han presionado porque las actividades industriales no prosperen. Pero si esta sería la columna vertebral para explicar el fenómeno industrializador ecuatoriano, cómo logra legitimarse en el conjunto social si finalmente es únicamente la experiencia de quienes ostentan de ellas, es decir, de pocas personas.

## **Hipótesis**

Las políticas de fomento industrial se han concentrado básicamente en liberalizar los aranceles y disminuir cargas tributarias para que los capitalistas emprendan actividades económicas consagradas a la transformación de las materias primas, y además esas han sido sus demandas puntuales al Estado a lo largo de la historia ecuatoriana. Los estudios sobre la escasa industrialización del Ecuador ven en esa particularidad coyunturas empresariales generadas cuando el Estado ha deseado fomentar la industrialización nacional. Sin embargo, ese hecho se ha presentado como constante a lo largo de la historia ecuatoriana. Regularmente, las modificaciones de políticas arancelarias benefician al comercio, porque aumenta su capacidad de importación de mercancías, y al estar apalancada por créditos financieros el buen desempeño de esa actividad significa también para la banca un retorno inmediato del dinero prestado y, claro, su ganancia. La vigencia histórica de este procedimiento requiere del Estado, por su potestad para definir las reglas de juego de la sociedad y someterla a través del uso legítimo de la fuerza en caso de estar inconforme. Dado que el dinamismo de la estructura económica ecuatoriana ha estado fuertemente influenciado por la concentración y centralización de capital alrededor del comercio y la banca, nace la inquietud si han sido estos dos fenómenos históricos determinantes también en la definición de las políticas arancelarias de fomento estatal a la industrialización e incidido su escaso desarrollo en el país.

## CAPÍTULO II

### UNA MIRADA HISTÓRICA A LOS INCENTIVOS INDUSTRIALES

En esta sección se ilustrará la evolución histórica de los esfuerzos institucionales destinados a fomentar la industrialización del país por medio de la entrega de facilidades tributarias, arancelarias y fiscales a las empresas privadas interesadas en desarrollar la infraestructura idónea para transformar los recursos naturales nacionales en productos con valor agregado, a fin de colocarlos en el mercado para su consumo. El siguiente análisis se enfoca en describir el ambiente político del surgimiento de determinadas leyes de fomento industrial y la coyuntura provocada por actores interesados en utilizarla para su beneficio.

Así, a largo del siglo XX se dictaron varias leyes encaminadas a ese fin. Para efectos de esta investigación se tomara en cuenta el análisis de seis legislaciones, correspondientes a períodos de gobierno donde se consideraba al Estado como el principal promotor de la industrialización. Las leyes pertenecen a los años 1957, 1962, 1965, 1967, 1971 y 1973. Un segundo momento de la investigación incluirá la indagación de iniciativas generales de fomento industrial relacionadas con la disciplina fiscal y el ajuste estructural, emprendidas entre los años 1980 - 1996.

Como se puede apreciar, existe el paso de una lectura normativa de fomento a otra de políticas de ajuste, debido a que la visión con la cual actuaron los gobiernos de turno en el segundo período versó en delegar las responsabilidades del desarrollo industrial asumidas por el Estado a la libre competencia del mercado.

Autores como Agustín Cueva, Rafael Quintero, Erika Silva, Luis Fierro Carrión, entre otros, en sus estudios han perfilado cómo la disputa por el poder político, en determinadas coyunturas, entre empresarios -atrincherados en organizaciones afines- y representantes del Estado termina por favorecer a determinados sectores económicos. Ejemplifican, además, las presiones que debió enfrentar el Estado como parte de tal situación. Por otro parte, las investigaciones realizadas por Jorge Hidrobo y Jorge Fernández examinan las políticas de industrialización y arrojan conclusiones poco favorables sobre su cumplimiento. Otros enfoques examinan los impactos de las políticas públicas, la ausencia de un consumo estabilizado de la producción nacional, y de especulación acerca de la existencia de preferencias sociales a favor de los productos importados. Los tres elementos han sido examinados, a lo largo de la historia, por

disciplinas afines a sus temáticas, parece entonces innecesario indagar nuevamente sobre ellos, y tal vez sea cierta esa postura, siempre y cuando se observen a cada uno por separado; el enfoque cambia si la mirada sobre ellos los observa como productos articulados por una *unidad compleja* de larga data, donde operan formas de acumulación de capital alejadas de la industria.

En ese sentido, los documentos históricos consultados no han enfatizado en exponer a lo largo de 1957 hasta 1973 las articulaciones históricas de las facilidades otorgadas por los diferentes gobiernos a los empresarios a través de leyes de fomento industrial, y si ese conjunto de beneficios tributarios, arancelarios y fiscales terminaron por impactar negativamente sobre la aspiración de la iniciativa industrializadora, aunque los empresarios hayan desarrollado relaciones políticas con el Estado proclamado su interés en esa iniciativa. Pero, ¿tiene esto alguna relación con el hecho de que en el transcurso de esos años se fue constituyendo un fuerte sector empresarial vinculado con el sector financiero y del comercio? ¿Las actitudes políticas del sector privado en el relacionamiento con el Estado escondieron intenciones distintas a las de la industrialización? Son inquietudes a comprender en las siguientes páginas.

### **La industrialización del Ecuador como alternativa a su sostenibilidad económica.**

La historia económica-productiva del Ecuador se ha caracterizado por la ejecución de un modelo primario-exportador, ocupado, principalmente, en lograr la explotación de sus recursos naturales con el fin de alcanzar estados económicos-sociales prometedores. Así, desde inicios de la República el país ha promovido la producción de diferentes materias primas (Luna, 2013: 13) apetecidas en los países industrializados, tales como el café, cacao, banano y petróleo. Los principales consumidores de esa materia prima han sido, tradicionalmente, países como EE.UU., España, Francia, y otros.

En esos países, las materias primas atraviesan procedimientos científicos y técnicos complejos hasta convertirse en productos elaborados con valor agregado. La cadena de abastecimiento y producción se mantiene estable, mientras esos mercados consuman la producción, de lo contrario si se estancan pierden valor y sus precios se deprecian.

En el caso ecuatoriano, el modelo primario-exportador ha condicionado la estabilidad económica de la sociedad y del Estado, a raíz de que gran parte de su éxito depende de las

oscilaciones de la economía internacional. Por ejemplo, la historia ha demostrado que ante la caída de los precios del cacao, el banano o el petróleo el país ha enfrentado severas crisis y más aún ajustes fiscales perniciosos para la sociedad. Por ello ha sido necesario pensar una salida estructural, es decir, cambiar de modelo o acompañarlo de nuevos procesos productivos, tales como la industrialización, y el país ha optado por esa estrategia en más de una ocasión.

La promoción estatal de la industrialización en el Ecuador es un hecho histórico. El país ha debido lidiar con intentos de transición de su producción primaria a una secundaria y terciaria, en diferentes ámbitos, como lo económico, **lo político** y lo social. Distintos períodos de gobierno se han preocupado por la realización plena de tal propósito, y se ha acudido a diversas recetas nacionales e internacionales para lograr su éxito.

En contexto general, las principales ideas de cómo lograr la industrialización en Latinoamérica nacieron del cobijo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en los primeros 50 años del siglo XX. El padre de tal iniciativa fue Raúl Prebisch, pensador económico y ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Prebisch estudió las dinámicas de intercambio comercial entre los países a los cuales consideraba desarrollados y subdesarrollados. En sus análisis encontró diferencias desfavorables entre ambos respecto a sus relaciones de comercio, y diferenció entonces a los países entre aquellos proveedores permanentes de materias primas, y a los encargados de su transformación en productos con alto valor agregado. Al término de sus estudios constató la vigencia del formato colonial en Latinoamérica, que es abastecer con recursos naturales a Europa y EE.UU.

Frente a tal realidad, Prebisch propuso la Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI. La estrategia puso énfasis en desarrollar un sistema institucional de incentivos estatales con miras a motivar la producción industrial de cada país interponiendo restricciones a los productos importados, la estrategia buscaba, entre otras metas, la elaboración interna de esos productos y así la absorción de la creciente fuerza de trabajo de América Latina; además, equiparar los desiguales términos de intercambio entre los países desarrollados y subdesarrollados.

El Ecuador atendió seriamente el pensamiento cepalino, facilitando la presencia de misiones de estudio de la economía ecuatoriana con el objetivo de diseñar mecanismos

institucionales orientados a superar sus problemáticas (MCPE, 2013: 22). En diferentes iniciativas legales se constatan las tesis del pensador económico chileno, es especial en aquella elaborada desde 1957 hasta 1973, herramientas legislativas que se concentraron en otorgar exoneraciones tributarias, arancelarias y fiscales, prioritariamente. Las más importantes leyes fueron las de fomento industrial registradas en 1957 y 1973, la primera dictada en el gobierno de Camilo Ponce Enríquez y la segunda en el de Guillermo Rodríguez Lara.

### **Las leyes a favor de la industrialización y las controversias desde lo político.**

En las bases materiales del proceso de construcción del sistema capitalista ecuatoriano se encuentra la concentración de la tierra productiva en manos de familias tradicionales (Paz y Miño, 2011) de la Costa y de la Sierra ecuatoriana. De esta posesión nacieron los terratenientes del país, grupo social encargado de explotar sus propiedades por intermedio de mecanismos de producción que coartaron las libertades civiles de sus trabajadores. Tal condición les permitió acumular capital sin mayores contratiempos, y a esa forma de acumulación se sumaron las bondades del suelo, potenciando su capacidad de captación de beneficios económicos.

Los sectores de la Costa tendrían un repunte significativo tras la demanda internacional de su producto estrella: el cacao. La posesión de vastas tierras les facilitó sembrar extensas hectáreas de la fruta, a finales del s. XIX y en las primeras décadas del s. XX, consiguiendo así satisfacer la demanda externa. El requerimiento internacional del cacao ecuatoriano tuvo tal importancia que desató al interior del país lo que los historiadores han llamado el “boom cacaotero”, de gran beneficio para sus productores, quienes así obtuvieron el capital necesario para ampliar sus negocios, entre ellos invertir en el Banco Comercial y Agrícola, entidad financiera que controlaba la emisión de la moneda nacional y extendía también créditos al Estado. Tal movimiento de capital tendría repercusiones significativas en la formación social de la oligarquía ecuatoriana, porque a raíz de su articulación con el sector financiero se modificarían sus formas de obtención de ganancias, con miras de hacerlas más inmediatas a través del desarrollo de actividades económicas donde no era necesario complejizar los procesos productivos de cara a la obtención de productos competitivos.

Los beneficios dados por la exportación de cacao no duraron mucho. El consumo internacional de la fruta se mantuvo estable hasta cuando las repercusiones de la Primera Guerra Mundial afectaron las economías de los países receptores de la exportación del cacao. La situación redujo las utilidades percibidas por los productores y en consecuencia el Estado disminuyó sus ingresos provenientes de esos sectores, provocándose así una crisis económica nacional. Los productores ya no podían sostener su producción y el Estado tampoco podía financiar su presupuesto, menos atender el pago de sus créditos. El Banco Comercial y Agrícola, prestamista del Estado, aprovecharía esa debilidad para influir en su conducción e imponer sus condiciones.

A finales de la primera década del s. XX el Banco Comercial y Agrícola se había convertido en el principal financista del presupuesto del Estado. Según Rafael Quintero (1995), “el banco de los exportadores de cacao se había convertido en el favorito y protegido del Gobierno Central”, otro de los afectados por la crisis cacaotera. El impacto directo fue no contar con los recursos suficientes para atender sus deudas ante el Banco, que en 1913 era de 4,9 millones de sucres y en 1914 alcanzó la cifra de 6,2 millones de sucres. La situación se constituía en una ventaja para sus directivos, porque les daba la posibilidad de condicionar la acción política estatal a su favor. Según reseña Quintero, la sala de sesiones de esta institución bancaria en Guayaquil era más importante que la casa Presidencia en Quito, y tenía en el Congreso Nacional un “bloque leal” encabezado por don Enrique Baquerizo Moreno, 7 veces presidente del Senado y Presidente del Ecuador en 1916. El abogado del Banco desde 1914 – Luis Tamayo – y miembro de la Junta Directiva del mismo sería también Presidente del Ecuador en 1920 - 1924.

Pero la principal herramienta de este Banco consistía en manejar la política monetaria al ocuparse de la emisión de monedas (Acosta, 2006). Este hecho evidencia cómo la interrelación de una banca vinculada con los agroexportadores creó interacciones con el Estado donde circulaba su poder con intenciones de controlarlo para su beneficio, porque le significaba desarrollar mecanismos de acumulación en base a la especulación de la moneda. La situación desencadenaría el malestar social y las consiguientes manifestaciones políticas para eliminarla, porque beneficiaba a un selecto grupo económico vinculado con el capital financiero de la época.

En ese contexto, en el año 1921 se dictó la Ley de Fomento del Desarrollo de Industrias. Esta fue una de las principales respuestas para enfrentar la crisis reinante en aquellos días, originada en el desplome de los precios del cacao en la Bolsa de Nueva York, el ingreso de nuevos competidores internacionales, movilizaciones sociales internas, aparición de plagas en contra de su producción y otros (Acosta, 2006). Se buscaba dinamizar la producción local a partir de la entrega de beneficios a los empresarios interesados en transformar la materia prima nacional. Sin embargo, un año más tarde, por orden del Presidente de la República, el 15 de noviembre de 1922, centenares de trabajadores, de donde emerge el valor de las mercancías, fueron acribillados en las calles de Guayaquil cuando manifestaban por conseguir beneficios laborales. La matanza demostró la existencia de una contradicción del fomento de la creación de valor agregado, así se entienden las iniciativas pro industrializadoras, pues a la par de su promoción se eliminó también a sus gestores.

De las iniciativas de la legislación de 1921, junto a otras de las primeras décadas del s. XX, la industria del azúcar, las de aceites y grasas resultaron beneficiadas, a más de las curtiembres, las fábricas de calzado, las cervecerías, la fábrica de fósforos y otras unidades industriales para la fabricación de alimentos (Acosta, 2006), sectores económicos vinculados con el capital de los cacaoteros exportadores y banqueros, a más de importadores, afirma Milton Luna, investigador de la materia, para quien son las mismas familias cacaoteras que reprodujeron algo de su dinero en movimientos económicos marginales. Esta triangulación del capital (agroexportadores, banca e industria) no significó de por sí conseguir ganancias de las nuevas labores donde se ubicaba, confirma el investigador, y, por su composición, “la principal actividad económica de estos ‘industriales’ estuvo en la especulación financiera, en el comercio y en la explotación de sus fundos”.

Ese sector económico estuvo poco interesado en modernizar sus actividades productivas hacia una consolidación industrial, y sostenía su producción con materia prima importada, por consiguiente no generaba encadenamientos al interior del país y su efecto inmediato fue opacar su desarrollo productivo (Luna, 2013). Además, indica el autor, “gastaron sus millonarias utilidades en su fastuoso tren de vida realizado principalmente en el exterior, invirtieron escasamente en tierras y en mejoras de la producción cacaotera y un

escaso 10% de su capital en las ramas industriales”, esa actitud da cuenta de su “el nivel de entusiasmo por el desarrollo industrial del país”. A pesar de ello, durante la vigencia de esa Ley de Fomento se fundaron diversas empresas, entre las más importantes y figuran:

**Tabla 1. Importantes empresas creadas entre 1921 y 1954**

<b>Empresa</b>	<b>Año de constitución</b>
Compañía de Cervezas Nacionales	1921
La Internacional	1921
Compañía Azucarera Valdez	1922
Agrícola Ecuatoriana S.A.	1934
Compañía General de Comercio y Mandato	1934
La Reforma	1937
Fábrica de Aceites La Favorita	1941
Casa Comercial Tosi C.A. Mercantil	1941
Industrias Ales	1943
Sociedad Anónima Importadora Andina	1944
Industrial Molinera	1945
Molinos La Unión	1945
Pinturas Cóndor	1946
Exportadora Bananera Noboa S.A.	1946
Industrial Ecuatoriana Productora de Alimentos C.A.	1949
Industrial Jabonera Ecuatoriana	1951
Bebidas Gaseosas S.A.	1952
Supermercados La Favorita	1952
La Fabril	1952
La Cemento Nacional	1954
Importadora El Rosado	1954

Fuente: Los Grupos Financieros en el Ecuador, 1991. Elaboración del autor.

En lo posterior se corrobora la vigencia de la lista de estas empresas, y si el Estado contribuyó a su lucha por mantener su presencia en el mercado.

La situación en la Sierra ecuatoriana fue diferente. El sector textil crecía con otro énfasis. Sus representantes estaban preocupados por modernizar las plantas de producción con tintes industriales (Luna, 2013). Sus perspectivas encontrarían espacio en la Revolución Juliana, pues en su primer año de Gobierno, 1925, se promulgó la Ley Protectora de las Industrias Nacionales y luego la Ley de Aranceles y Aduanas destinada a “proteger la industria textil”. En ese Gobierno participó Luis Napoleón Dillon, un industrial textilero de Quito, como Ministro de Hacienda (la historia ha reconocido su activa participación en procesos de cambio en la educación y en la organización del naciente

Banco Central del Ecuador, en 1927). En esta institución se creó una sección especial de Industrias para el mejor cumplimiento de la Ley concerniente a las políticas industriales del Gobierno Juliano, relacionada con exoneraciones de impuestos a la industria nacional. Dillon a más de poseer un alto perfil como dirigente político, tuvo también una faceta industrial, al fundar la empresa textil “La Internacional” en 1922.

### **Ley de Fomento Industrial de 1957**

La muerte de Eloy Alfaro, en 1912, conmocionó a la sociedad política ecuatoriana, al punto de competir por el poder político en medio de levantamientos militares, golpes de Estado, y otras presiones, durante un largo trecho de la primera mitad del s. XX. Pero desde 1948 a 1960 se gozaría de estabilidad política. Tres gobiernos terminarían sus mandatos. Galo Plaza, (1948 – 1952), Velasco Ibarra, (1952 – 1956), y Camilo Ponce, (1956 – 1960).

Plaza iniciaría la época definida como desarrollista y contrataría expertos extranjeros para delinear su política productiva, motivando el crecimiento del sector productivo a través de planes de asistencia crediticia y técnica. Con esas medidas, los terratenientes serranos lograrían modernizar sus actividades feudales y dar otros tintes capitalistas (Cueva, 1973) a sus iniciativas productivas, empatando con la burguesía del resto del país que a la fecha ya se mostraba interesada en cambios en sus mecanismos de producción; la coincidencia limaba las tensiones históricas derivadas de sus conflictos por controlar el poder político. Empero, ese acercamiento no surtiría efecto en la distribución de ese poder, pues el sistema de elecciones reducía las posibilidades de los conservadores serranos a ganar elecciones con mayoría absoluta, sino únicamente relativa, a raíz de la presencia de cambios demográficos en el Ecuador, en este caso a favor de la Costa, viéndose “obligados a gobernar a la manera liberal” (Cueva, 1973: 68).

Los primeros 8 meses del gobierno de Ponce fueron calificados de “paz sin zozobra” por la opinión pública (Diario El Comercio, 05/05/1957). Sin embargo, sus primeros años estuvieron marcados por controversias con el Partido Liberal, organización política que lo calificó de “reaccionario”, entre otros, porque consideraban se darían reformas constitucionales en contra de las instituciones creadas en las administraciones liberales; otras polémicas surgieron por el contrabando de productos e importaciones ilegales de maíz en desmedro de la producción nacional. Ponce, además, debió lidiar con

pugnas empresariales por efectos de su competencia por la adquisición de divisas. En el plano político, gobernó a través de decretos de emergencia.

El Partido Liberal se opuso a esos decretos, siempre y cuando no atenten contra la legislación vigente en esa época y, como se anotó, ellos se habían declarado custodios de las instituciones creadas durante sus gobiernos, esa sería su principal preocupación los primeros años de la administración de Camilo Ponce. Mientras, en el plano económico, el Presidente facilitó a los empresarios oportunidades para su desarrollo, más cuando el sector privado debió enfrentarse a situaciones como las anotadas. Los legisladores de la Costa se sumaron a la búsqueda de alternativas al respecto, mantuvieron sendas reuniones en Guayaquil, comandados por el presidente del Congreso y vicepresidente de la República, Francisco Illingworth - quien además fue uno de los fundadores de la Cámara de Industrias de esa ciudad. Otros participantes fueron Armando Cruz, Luis Robles Plaza, Nicolás Castro Benítez, Eduardo Puig Arosemena, Moisés Elías Endara, Pedro A. Saad, Julio Estupiñán Tello, Rubén Darío Morales, Ramón Espinel Mendoza, Simón Cañarte, Leonardo Stagg, Miguel Macías Hurtado y Manuel Pareja (Diario El Comercio, s.f.) En estas citas se encargaron de organizar su agenda de trabajo en el legislativo previo su posicionamiento. La sintonía de estos legisladores con el sector empresarial fue tal, que la inauguración de sus encuentros en el Litoral se realizó en las instalaciones de la Cámara de Comercio de Guayaquil.

El diputado Eduardo Puig Arosemena, miembro de la oligarquía guayaquileña y asistente a las citas de los legisladores costeños, exclamó en uno de los encuentros que el Consejo Nacional de Economía debía “formular un programa de fomento de la economía del país de la misma manera que debe hacerlo la Junta de Planificación y Coordinación Económica...”. La preocupación fue acompañada por la necesidad de fomentar la capitalización y la reestructuración del fomento de actividades empresariales, venidas a menos por causa de créditos vencidos con los bancos de fomento de propiedad del Estado. Mientras esto ocurría en Guayaquil, en la sierra ecuatoriana círculos afines al área agrícola se manifestaban a favor de la creación de un Ministerio de Agricultura para impulsar la tecnificación del sector. La Cámara de Industria de Pichincha se atribuyó dicha creación, más aún cuando uno de sus presidentes, Alfredo Espinoza Palacios, desempeñó el cargo de ministro de Agricultura (Cámara de Industriales de Pichincha, 1996: 43).

Al final de las reuniones de los legisladores costeños, se diseñó una agenda con cinco recomendaciones al Ejecutivo; gran parte de ellas estaban destinadas a “solucionar” los problemas coyunturales del sector económico. No así una en especial, que buscaba se otorguen facilidades para promover un cambio estructural en el sistema productivo nacional, pero eso no significaba modificaciones a las relaciones de producción existentes.

1. Asistencia técnica permanente con miras a la intensificación y mejoramiento de los cultivos, 2. Capacitación y reestructuración del sistema de fomento, otorgándole mayor capacidad, ejecución técnica y autonomía a los bancos provinciales, 3. Supresión de la diferencia en la compra de dólar proveniente de la exportación agrícola por el Banco Central y el mercado libre, o libertad de cambios internacionales, 4. Mediante norma constitucional realizar una justa distribución de las rentas públicas en proporción a la contribución tributaria que realizan las distintas provincias, 5. Creación del Ministerio de la Producción, sin aumento burocrático, mediante concentración de los departamentos actuales relacionados con este ramo y pertenecientes al Ministerio de Economía... (Diario El Comercio, 22/06/1957).

En medio del ambiente porque se dé un impulso gubernamental al aparato productivo nacional, el gobierno de Ponce emitió el Decreto Ley de Emergencia de Fomento Industrial, legislación con influencia de los empresarios industriales, por ejemplo de la Asociación de Industriales Textileros del Ecuador, AITE, agremiación que se autodenominaba coautora de su diseño (Diario El Comercio, 14/07/62). Las políticas de fomento industrial del año 57 guiarían por más de una década las políticas de industrialización en el Ecuador, con el fin de reemplazar la legislación de fomento del sector manufacturero de 1921, bajo el criterio de ser inoperante, deficiente y confusa en sus procedimientos.

El Ministerio de Economía de entonces adujo que esa legislación favoreció el “desarrollo de cierto tipo de comercio desleal, contrabando amparado por la Ley, al permitir en forma hartó generosa la importación de materia prima y otros materiales con liberación de derechos sin la debida regulación, faltante en la Ley, para permitir su control”. Es decir, dio rienda suelta a la especulación. La opinión pública de la época se refirió en los siguientes términos a esa situación:

... La pereza mental del país o la falta de comprensión del carácter esencial de la economía, sus dinámicas y accidentes sujetos a variabilidad del mercado y de las necesidades, son responsables de que hayamos permanecido durante treinta y más años con una ley de industrias inadecuada desde sus comienzos como reguladora y coordinadora del trabajo (Editorial diario El Comercio, 09/07/1957)

Este Decreto Ley de Emergencia creó las bases para promover una estrategia de crecimiento industrial centrado en el impulso de la sustitución de importaciones (Torres, 2012). Además, fue una respuesta a las presiones por la restitución de las exoneraciones en los derechos arancelarios y consulares a las importaciones, luego de las reformas a la legislación arancelaria en 1956, llevadas a cabo para regular el contrabando desatado desde 1921, como se anotó previamente. El argumento de esas exigencias se debía a la paralización de importaciones en el marco de contratos de protección entre empresarios y el Estado, se adujo también un estancamiento en la planificación de inversiones de capitales extranjeros, “deseosos de instalar nuevas industrias en el país”, según se reseña en el Registro Oficial # 247 de junio de 1957. Por otra parte, las diferencias entre liberales y conservadores se concentraban más en atender controversias sobre si se modificarían las instituciones diseñadas por los primeros, luego de cerca de 60 años en la administración del poder político.

En medio del despertar de las nuevas iniciativas de fomento, las confrontaciones empresariales florecían a la par, con el propósito de conseguir más ventajas. La instalación de una empresa llantera en el Azuay, gracias a las facilidades otorgadas por la Ley mencionada, desencadenaría disputas entre actores industriales de la Sierra e importadores de la Costa, quienes no aprobaban dicha instalación. El conflicto ocupó la arena **política** a través de las representaciones gremiales correspondientes, y frente a su paulatino incremento se requirió la intervención del Presidente de la República para su solución, en este caso a favor del desarrollo industrial de la provincia del Azuay (Quintero y Silva, 1991).

Esta legislación mantendría, de acuerdo a Silva y Quintero, la puerta abierta a las importaciones, tal cual ocurría desde 1921.

...esa situación de dependencia hacía parte de la política de fomento industrial – delineada en 1921 – de proteger parcialmente la industria, pues se limitaba a la importación de productos finales, pero daba carta blanca a la importación de materia prima y productos semielaborados, política que no cambiaría con la nueva Ley de Fomento de 1957. Esta realidad se reveló también en el conflicto suscitado entre los industriales serranos y costeños, entre quienes aparecieron otros actores involucrados, sin una representación permanente en la escena política, como los agricultores algodoneros manabitas perjudicados por la dedicataria exclusiva y excluyente de esa política.

Para los industriales la legislación de 1957 representó “el ingreso del país hasta un nivel jurídico y conceptual muy superior al de la norma precedente” (Cámara de Industrias de Pichincha, 1996: 49). En la misma línea se pronunció diario El Comercio, por medio de un editorial, al asegurar que el país adelanta ahora algunos decenios, extrayéndola del retraso que inmovilizaba o entorpecía la acción de la iniciativa privada. De estas referencias se concluye que la ley de industrias no tenía oposición en sectores de poder de la sociedad civil, al contrario, “aplaudían” su vigencia emitida por un gobierno del cual, de alguna manera, formaban parte.

### **Ley de Fomento Industrial de 1962.**

A finales del 50 e inicios del 60 el Ecuador atravesó un remesón económico por causa de la caída del precio de su principal producto exportable: el banano. El descontento popular no se haría esperar tras verse afectada la caja fiscal. Velasco Ibarra y su vigoroso discurso populista asumirían nuevamente el poder en 1960, pero un año más tarde, y sin dar soluciones a la crisis económica, los militares lo echarían, y su vicepresidente, Carlos Julio Arosemena, ocuparía su lugar.

El nuevo gobierno tomó medidas para aliviar la crisis y previo a la emisión de una nueva ley fomento industrial decide en 1961 que la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económico aplique una encuesta al sector empresarial industrial con el fin de “identificar aquellos problemas cualitativos que tenía la industria para establecer las políticas adecuadas para el desarrollo del sector” (Salvador, 1973: 3). La encuesta evidenció los siguientes problemas de los industriales:

1. Mercado interno limitado, hasta ese momento únicamente se habían desarrollado industrias destinadas a satisfacer necesidades de consumo inmediatas: alimentos, bebidas, tabaco y textiles.

2. Escaso desarrollo de la capacidad profesional a raíz de que las empresas funcionan con estructuras familiares.
3. El recurso humano no estaba capacitado para enfrentar retos industriales.
4. “Deficiencias tanto en calidad como en cantidad y precio de las materias primas disponibles en el país, la falta de normalización por un lado y por otro lado los sistemas de producción, sobre todo en el campo agrícola, determinaban enormes diferencias en cuanto a la provisión de materias primas para el uso industrial”.
5. Deficiencias en el abastecimiento de servicios de energía, agua, combustibles.
6. Deficiencia en el financiamiento industrial. Estaba supeditado a los proveedores de la industria.
7. Los servicios administrativos del Estado son engorrosos, en especial de aquellos relacionados con el sector industrial.
8. El sistema tributario implicaba cobros al inicio de las operaciones de las empresas, cuando estas aún no generaban ingresos suficientes para atenderlos.
9. Actividad industrial centralizada en Quito y Guayaquil, con márgenes de entre “40 y 50%” (Salvador, 1973: 6-9) sin uso de la capacidad instalada.

El análisis de los resultados de la encuesta aportó a la elaboración del documento Bases para una Política Industrial del Ecuador, diseñado por la Junta de Planificación, que puso los cimientos para orientar el desarrollo industrial del país en los posteriores años. De estos elementos y otros se formuló el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1963 – 1973, con su respectivo Programa Industrial (Salvador, 1973:).

Con la identificación de esos problemas y junto a la participación de agremiaciones de empresarios industriales, el Consejo Nacional de Economía diseñó el nuevo proyecto de Ley de Fomento Industrial.

En ese proyecto se definía un salto importante en cuanto a la amplitud de los porcentajes de materia prima importada incorporada en la producción de las empresas calificadas por la Ley, dando cumplimiento a una de las aspiraciones más significativas de los empresarios industriales, pues sus representantes de la Cámara de Industrias de Guayaquil demandaban ese tipo de soluciones (Diario El Comercio, 11/07/1962). Mientras, la Cámara de Industrias de Pichincha calificó al nuevo proyecto de Ley de beneficioso para

la industria nacional y solicitó entre en vigencia a través de un Decreto de Emergencia (Diario El Comercio, 04/07/1962). La opinión pública se mostró satisfecha con las reformas y destacó la necesidad de su vigencia como el nuevo instrumento para superar la dinámica económica sustentada en actividades de carácter mercantilista:

... quizá el principio de sustitución racionalizada de las importaciones que persigue la nueva ley, reemplace la doctrina mercantilista imperante desde comienzos de siglo con la economía de producción. Nuestra legislación ha sido conformada como si todo el quehacer económico nacional fuera el de los intermediarios o por lo menos los últimos intereses por proteger... (Diario El Comercio, 08/08/1962).

En 1962 entró en vigencia la nueva Ley de Fomento Industrial, derogando la de 1957. En ella se anotó que facilitaba la dotación de mayores estímulos a ciertas actividades, por la baja tasa de capitalización nacional y el “hecho psicológico” de que las personas que están en posibilidad de invertir reciben pocos estímulos que puedan compensarlos (Ley de Fomento Industrial de 1962 Registro Oficial N. 228). Y en esa predisposición de atender las demandas de los empresarios industriales esta nueva legislación dio cobijo a algunos de sus requerimientos, como por ejemplo hacer más fáciles y de corta duración sus trámites para inscribirse en la dotación de sus beneficios, de acuerdo al Consejo Nacional de Economía, entidad adscrita al Ejecutivo de la época, responsable de sus modificaciones (El Comercio, 02/08/62).

A pesar del beneplácito de los industriales y de los medios, con esa la legislación no se avizoraban soluciones a la superación de la dependencia de materias primas y maquinarias externas, antes identificada por Silva y Quintero. En 1963 los militares nuevamente darían un golpe de Estado, y en esta ocasión tomarían las riendas del poder estableciendo una dictadura.

### **Leyes de Fomento Industrial de 1965 y 1967.**

En 1964 la Junta Militar se planteó la necesidad de reformar la Ley de Fomento Industrial de 1962. Tras consultas a las agremiaciones industriales del país, diseñó modificaciones a dicha legislación, con el fin de convertirla en un instrumento legal ágil y asequible, no por cuestionamientos previos a sus políticas gubernamentales de fomento industrial, sino al reconocimiento oficial de reformarla, aseguraba. Sin embargo, según reconoció el ministro

de Industrias de la época, capitán de navío Wilfrido Freire, la decisión de la Junta Militar eliminaba conflictos dados entre empresarios industriales y el Estado provocados por las políticas arancelarias y cambiaría vinculadas con el fomento industrial. Frente al Proyecto, los representantes de las cámaras de industrias de Quito y Guayaquil expresaron sus reconocimientos a la Junta Militar por crear nuevas condiciones favorables a su sector, que partían principalmente de la dotación de estímulos para las empresas exportadoras (Diario El Comercio, 30/12/1964). La opinión pública se mostró favorable a las reformas y resaltó la necesidad de que el sector privado produzca una movilización de capitales dadas las ventajas en el nuevo proyecto de Ley (Diario El Comercio, 30/12/1964), que entró en vigencia en 1965.

Mientras, una reforma arancelaria destinada a dar mayor protección a la industria despertaría el malestar de la burguesía comercial guayaquileña, pues al ver afectados sus intereses por intermedio de cambios arancelarios empezó a sabotear las medidas de la Junta Militar. Ese nuevo proceso de rivalidades políticas finalizó con la salida de la Junta – el hecho dimensiona la importancia de la importación de materia prima como recurso de movilización del sector empresarial. Luego de asumir Otto Arosemena Gómez la Presidencia de la República, 1967, delegados de la Asamblea Nacional, entre ellos León Febres Cordero, y del sector empresarial industrial y comercial acuden a él para que se planteen observaciones a las reformas a la legislación de fomento industrial hechas por la Asamblea, en las cuales se creaban gravámenes en contra de esos sectores, y en especial a la importación de maquinaria, ante lo cual el presidente de la Cámara de Industrias de Manta, Vicente Tamariz, indicó que frente a esa situación desaparecería la industria de conservas del país y se vería obligado a importar pescado enlatado. El presidente Arosemena saludó el trabajo de las cámaras y manifestó que era la Asamblea Nacional la responsable de interpretar los alcances de las reformas. Los asambleístas y el sector empresarial presentes se mostraron de acuerdo con la decisión del Presidente y anunciaron emprender actividades en el legislativo para dar a conocer sus versiones (El Comercio, 24/08/1967). Días más tarde, la administración de Otto Arosemena emitió una nueva codificación de la Ley de Fomento Industrial en el Ecuador, con amplios beneficios para el sector empresarial interesado en acogerse a sus regulaciones, con ventajas a la liberación de importaciones de materia prima y maquinaria.

### **Leyes de Fomento Industrial de 1971 y 1973.**

Velasco Ibarra llegaría al poder nuevamente en 1968. En medio de confrontaciones y, una vez más, de crisis económicas, se declara dictador en 1970. En el transcurso, el Ecuador estaba a las puertas de iniciar su era petrolera, y así dejar de depender en extremo de las exportaciones de banano. Bajo su mandato se dicta una nueva Ley de Fomento Industrial. En 1972 Velasco fue derrocado. El general Guillermo Rodríguez Lara asumiría el poder, instaurando lo que se denominaría una “dictadura blanda”. En 1973 dicta una nueva Ley de fomento Industrial. Durante décadas previas varios sectores de la sociedad habían manifestado su infirmitad por la debilidad de los créditos bancarios para financiar operaciones industriales, pero no dejaban de reconocer la presencia de una liquidez sólida en el país que impulsará una relación provechosa entre ambas actividades. Es así como con la llegada del petróleo el gobierno de Rodríguez Lara garantizó la presencia del dinero necesario para que se financien operaciones industriales, y así cumplir con una vieja demanda de los empresarios.

El gobierno de Rodríguez Lara representó una corriente nacionalista en el Ecuador. Revisó contratos petroleros firmados con consorcios internacionales del sector, de escasa ventaja para el país, revertiendo las controversias legales a favor del Estado ecuatoriano, entre otros. Llevó a cabo políticas de industrialización por sustitución de importaciones destinadas al incremento de la producción nacional. Ellas implicaban limitar el ingreso de ciertos bienes externos al Ecuador y la entrega de beneficios al sector productivo para que los reemplacen. Según Rodríguez Lara se subsidió “para incrementar la producción e incentivar a que los más desposeídos consumieran productos vitales como el trigo y la leche para mejorar su alimentación y que no dependamos de la importación”.

En su momento, esas medidas no fueron del agrado de la cúpula del sector empresarial guayaquileño, donde destacaba Luis Noboa Naranjo, propietario de Industrial Molinera, una de las principales empresas beneficiadas con la importación de trigo.

En 1975 Rodríguez Lara enfrentó una fuerte oposición a su gobierno. Desde el sector empresarial la Cámara de Industrias de Guayaquil jugó un papel importante. El presidente de aquel entonces, León Febres Cordero, se volcó contra las políticas de restricción de importaciones, principalmente a la importación de trigo, alegando que traería el

“encarecimiento de la vida”. Esta importación gozaba de un subsidio estatal, creado en 1974, y consistía “en que el Gobierno pagaba la diferencia entre el precio mínimo referencial establecido por tonelada métrica de trigo y el precio de Costo y Flete Guayaquil” (Banco Central del Ecuador, 1988: 48). En principio, la posición empresarial parecía buscar únicamente reformas a un cuerpo legal, sin embargo nueva información ha revelado cuáles eran sus reales intereses.

Datos filtrados de la Embajada de EE.UU. han demostrado que los empresarios guayaquileños de la época no solo aspiraban a la eliminación de ciertas regulaciones, sino a la caída del gobierno del general Rodríguez Lara. Uno de las empresas afectas por las restricciones del Régimen Militar fue Industrial Molinera, de la cual Febres Cordero era su representante. No en vano Jaime Roldós, ex presidente ecuatoriano, lo llamó “recadero de la oligarquía”.

Un importante columnista guayaquileño de aquel entonces, y agente de la CIA, explicó al Embajador de los EE.UU. que se fraguaba un golpe de Estado contra Rodríguez Lara. El informante señaló que el dinero para financiar esa operación “supuestamente saldría de un grupo de empresarios guayaquileños”, según información de cables filtrados por la organización Wikileaks publicados en el diario El Telégrafo, 27 de mayo del 2013. El acto no se concretó de acuerdo a los registros de la historia. Sin embargo, la revelación del informante no habría carecido de sustento, de lo contrario el Embajador no hubiese informado a sus autoridades con un reporte diplomático. Aún bajo la figura del supuesto, ese reporte da cuenta del comportamiento de cierta cúpula empresarial ecuatoriana cuando se siente amenazada, y se centra en resquebrajar la estabilidad política de los gobiernos si estos van en contra de sus intereses económicos, valiéndose de conspiraciones articuladas tanto en lo económico como en lo político.

Rodríguez Lara renuncia en medio de la convulsión social, en 1976. El país quedaría en manos de un triunvirato militar, caracterizado por dar fin al proceso reformador nacionalista, al derogar sus principales logros en el campo petrolero, agrario y de intervención estatal en la economía. Pero los hechos más controversiales estaban por venir. El Ecuador debería enfrentar un proceso de transición del gobierno militar a uno democrático. La muerte de un Presidente, la caída de los precios del petróleo, su principal fuente de ingresos, y el inicio de un nuevo proceso político marcado por estrategias de

ajuste a la caja fiscal y de desregulación, marcarían el inicio de reformas institucionales donde las políticas de industrialización se vendrían a menos.

**Institucionalidad creada a partir de la iniciativa estatal a favor de la industrialización del Ecuador.**

El interés del Estado por impulsar el proceso industrializador creó un importante sector institucional destinado a organizar ese propósito y facilitar sus operaciones en ese sector. Esta institucionalidad acaparaba una de las principales incertidumbres propias de los procesos de industrialización como es el retorno del capital invertido y la consumación de la ganancia, en este caso las instituciones se encargaron de disminuir los riesgos creando condiciones favorables para reducir los costes de transacción empresariales al momento de incursionar en las iniciativas industrializadoras. Así, las empresas debían calificarse de acuerdo a las prioridades de desarrollo nacional y una vez conseguido sus estatus correspondientes solicitar las autorizaciones respectivas tanto para hacerse acreedoras de los beneficios de exoneraciones así como los permisos correspondientes para la importación de materia prima.

En esa línea se crearon instituciones que tenían funciones específicas como se muestra en el siguiente cuadro.

**Tabla 2. Instituciones creadas para el fomento industrial 1957 – 1971**

<b>Institución</b>	<b>Funciones</b>
Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica	Responsable de elaboración de planificación industrial, a más de informar de la factibilidad de la inscripción de los interesados en recibir los beneficios de Ley de Fomento del 57, de acuerdo a los intereses de desarrollo productivo del país.
Dir. de Industrias y Comercio del Ministerio de Economía	Receptar solicitudes de los interesados en acogerse a la Ley de Fomento del 57.
Comité Interinstitucional	Vigilar el cumplimiento de la normativa. Ministerio de Fomento, Ministerio del Tesoro, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Ley 62 CENDES se incorpora como asesor sin voto, y ya no existe Ministerio de Fomento, sino Ministerio de Industrias y Subsecretaría de Industrias y Comercio, Ley del 67. En la Ley de 1971 se añaden como asesores sin un representante por cada uno de los sectores agropecuario, industrial y comercial.
Ministerio de Industrias, Comercio e Integración y Ministerio de Finanzas	Administración y control industrial en el Ecuador.
CENDES – Centro de Desarrollo Industrial.	Asistencia Técnica y Promoción Industrial.
Corporación Financiera Nacional	Financiamiento de las exportaciones
COFIEC	Financiamiento de las exportaciones – sector privado.
Servicio de Capacitación Profesional – SECAP	Capacitación de mano de obra.
INEN - Instituto Ecuatoriano de Normalización.	Control de calidad.

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Industrias. Elaboración propia.

La mayoría de estas instituciones se han mantenido vigentes a la fecha, o han cambiado de nombre; es el caso de la JUNAPLA, su equivalente actual es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. El Ministerio de Industrias es la entidad más representativa de esa estructura, al ser el responsable de llevar a cabo las disposiciones del Ejecutivo en materia de facilitación de incentivos para la industria. Desde 1980 hasta 1996 estas instituciones disminuyeron su importancia en el escenario estatal de contribución al fomento industrial, a raíz de la influencia de las políticas neoliberales destinadas a racionalizar el gasto público frente a las crisis vividas en los años 80 y sus efectos a finales de esta década e inicios de los 90, a la necesidad de garantizar el pago de la deuda externa y a la concepción de entregar a un mercado de competencia liberada de regulaciones estatales el fomento de cualquier tipo de iniciativa empresarial. Esas tres grandes líneas condujeron a definiciones de políticas de coyuntura y a una reforma estructural del aparato estatal a un

nivel de debilitamiento institucional, así se entienden las políticas macros de los gobiernos de Oswaldo Hurtado, León Febres Cordero, Rodrigo Borja y Sixto Duran Ballén, y de la evaluación de sus impactos por parte del Banco Central, con el fin de “ordenar” la austeridad del Estado.

**La presencia de nuevas políticas de fomento: el salto a la manipulación de la moneda y los aranceles, el período 1982 – 1996, la desregulación y la disciplina fiscal como instrumentos de políticas de fomento industrial.**

En esta segunda parte de la investigación se indagará sobre las iniciativas generales de fomento industrial relacionadas con la disciplina fiscal y el ajuste estructural, llevadas a cabo entre los años 1980 - 1996.

**La estrategia operativa del ajuste.**

Desde los primeros años de la década del ochenta hasta del noventa, los gobiernos de turno definieron diversas estrategias para enfrentar las crisis económicas provocadas por razones exógenas: caída de precios del petróleo, fuertes inviernos, entre otras. Para el efecto, se guiaron por un concepto al cual los economistas de corte neoliberal llaman *inflación monetaria*. En apariencia, su definición es sencilla: si la demanda es más alta a la oferta, por cuestiones de dinero circulante, entonces el Estado debe desarrollar políticas para equilibrarlas. Eso trajo consigo una serie de reformas orientadas a reducir salarios, frenar el gasto público, liberar la cotización de divisas y tasas de interés, hasta la presencia de un proceso de reforma del Estado, todas ellas acarrearón un costo social elevado (Dávalos, 2010: 54) mientras las medidas permitieron a ciertos sectores económicos conseguir beneficios monetarios. La totalidad de la producción no apareció como variable de solución, únicamente se apostó a impulsar sectores tradicionales, vinculados con la agro-exportación, en desmedro del sector industrial en su conjunto.

En medio de los procesos de disciplina y ajuste fiscal, algunos de los empresarios más importantes del país tenían la capacidad de manipular los precios de los productos de primera necesidad en caso de estar insatisfechos con ellos; así se comprenden las declaraciones vertidas en un estudio sobre esta materia:

Cuando los propietarios y/o gerentes de Jabonería Nacional, DANEC, OLEICA, y ALEX (¿ALES?), quieren una revisión de los precios de sus productos, escriben una carta a los miembros del Frente Económico, expresando la necesidad de un aumento en los precios y sugieren que los nuevos precios deberían ser tales y tales.

Generalmente, los miembros del frente económico rechazan la demanda de los industriales y la negociación comienza entre ellos. El Sr. Ponce, el Sr. Barba y el Sr. Novoa vuelan a Quito para conversar con los miembros del Frente Económico porque el precio del aceite doméstico va a subir. Cuando el frente económico resiste a sus demandas, se retira del mercado el aceite doméstico. El consumidor sabe que cuando el aceite doméstico no está en las tiendas, su precio va a aumentar... El Gobierno no puede oponerse a los productores de aceite, quienes son muy poderosos. Ellos no solamente producen el aceite doméstico sino también jabón y detergentes. Ellos controlan el 88% del mercado de detergentes... Cuando hay escases de productos en el mercado, los consumidores culpan al Gobierno... Los productores dicen a los comerciantes que ellos no están produciendo porque el Gobierno no les permite aumentar los precios y que el Gobierno es un desastre. Los comerciantes repiten esta historia a los tenderos. Y, los tenderos les dicen a los consumidores que no hay un producto porque el Gobierno es un desastre... Además los productores de aceite doméstico pagan por la publicación de cartas abiertas en los periódicos y así en adelante. Ellos influyen la opinión y el Gobierno siempre pierde. El Gobierno puede confiscar los productos de acuerdo a la Ley, pero eso no lo puede hacer contra un grupo poderoso de productores de aceite. Si el Gobierno acepta o no la demanda de los productores de aceite se crea insatisfacción y la gente protesta... Algunas veces, como un resultado de la negociación, el Gobierno permite un aumento pequeño en los precios de mantequilla y aceite doméstico pero un aumento grande en el precio del jabón, champú y detergentes (algunos informantes estimaron que los productores de aceite comestible pueden tener un 30% como tasa de ganancia sobre las ventas después de los impuestos. Uno de ellos comentó que los americanos se sorprenden con esas tasas de ganancias. Se calcula que en los EE.UU. la tasa de ganancia sobre las ventas después de los impuestos es alrededor del 10%) (Hidrobo, 1990: 157 – 158).

El hecho da cuenta de cómo las empresas más grandes del país manipulaban el mercado para su favor. Y aunque el efecto inmediato era conseguir beneficios económicos, este tipo de comportamiento producía inflación en los alimentos. Y con gobiernos interesados en controlar tal fenómeno económico por intermedio del diseño de alternativas neoliberales, tenían el escenario adecuado para poner en práctica sus estrategias de disciplina y ajuste del gasto público, justamente para controlar esa inflación, pero al final ajustaban a la sociedad y la disciplinaban de acuerdo a las necesidades políticas del momento.

### **Alcances del ajuste estructural.**

El Ecuador entró en un proceso de reorganización de su política económica a inicios de los años ochenta. Debía enfrentar el impacto de acontecimientos adversos internos y externos para sostener su economía. El principal de ellos fue el desplome de los precios del petróleo,

a más de la presencia de fenómenos naturales devastadores. El financiamiento del presupuesto del Estado entraría en crisis porque no se contaba con fuentes de ingresos estables y seguras. En medio del desconcierto, se observó a la contribución estatal para el fomento industrial de los años setentas como una de las causantes de la crisis, en especial por no haber conseguido su cometido tras facilitar beneficios al sector empresarial en sacrificio de los ingresos del Estado, así lo confirma el plan de gobierno de Jaime Roldos: “el derroche que caracterizó a los años de la prosperidad petrolera debe pasar, y no debe repetirse” (Plan de Gobierno 1980 – 1984, 1980: 14).

Los gobiernos de los años ochenta se replantearon el enfoque de la sustitución de importaciones. Las administraciones de Oswaldo Hurtado (1981-1984) y de León Febres Cordero (1984-1988) observaron que esa estrategia había provocado una dependencia perjudicial del Ecuador con el sector externo a partir de las importaciones de materia prima y de maquinaria, debido a que la industria nacional creada en los años setentas no las había sustituido. Así, en el Plan de Gobierno del binomio Roldos-Hurtado se indica que existía a su llegada al poder político “la adopción indiscriminada de tecnologías foráneas (y) la existencia de una industria altamente dependiente de insumos importados...”, pero igual se propuso continuar con el proceso de sustitución de importaciones.

Ese documento hizo énfasis en procurar el desarrollo del sector agroindustrial. Por tanto, se planteó fortalecer la producción del sector agrario como uno de los mecanismos para sustituir los insumos ocupados en los procesos de industrialización de los alimentos, sin dejar de considerar la apertura correspondiente para la importación de las materias primas no producidas en el país, usada por otros sectores como la siderurgia, cementos, fertilizantes, insecticidas, y otros. En términos generales, la estrategia consistió en “reducir el ritmo de crecimiento de las importaciones, sustituyéndolas por producción nacional...”. En los años setentas esta visión no existía, sino más bien se ponía énfasis en la sustitución de importación de productos terminados.

Esas iniciativas condujeron a la elaboración de restricciones a las importaciones en 1982. No obstante, su principal motivación se basó en la intención de reorganizar la política económica nacional porque el país empezaba a ser afectado por la falta de financiamiento de su presupuesto a raíz de la crisis reinante en esos días. El Gobierno de Hurtado diseñó así un Programa de Estabilización Económico-Social. Planteó la revisión de la política de

subsidió establecida en las leyes de fomento con énfasis en conseguir la reasignación de los incentivos estatales facilitados a la empresa privada, medida con la cual se esperaba atender las potencialidades de desarrollo del sector agrícola. Implicaba revisiones a la política arancelaria de protección al sector productivo, bajo el criterio de que había “dado lugar a mayores distorsiones en beneficio del sector industrial en detrimento del resto de sectores, particularmente del agrícola, además de la afectación negativa en el consumidor” (Banco Central del Ecuador, 1982: 15). Se propuso también flexibilizar las políticas de las tasas de interés, la revisión de impuestos a intereses del ahorro privado y el fomento de actividades productivas a través de la creación de un fondo financiero (Armijos y Flores, 1991). Estas medidas fueron recomendaciones de la Junta Monetaria del Banco Central, según se recoge en el Programa de Estabilización anotado. Las referencias evidencian los primeros intentos de buscar soluciones a las crisis potencializando a la banca privada.

En las décadas precedentes, se había dado estabilidad monetaria a la moneda nacional e igualmente las tasas de interés no habían sufrido mayores variaciones, según reportes estadísticos del Banco Central. Por tanto, esas nuevas políticas mostraban los primeros rasgos de influencia de la banca privada en el hallazgo de soluciones estructurales a las crisis.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1985-1988, correspondiente al período de gobierno de León Febres Cordero, se indicó que las medidas restrictivas y de redireccionamiento de los incentivos arancelarios efectuadas por la administración de Oswaldo Hurtado afectaron al sector productivo. Sin embargo, no se diferenció del criterio de selectividad al “canalizar las importaciones del país hacia los sectores y ramas de la economía” que permitieran un mayor nivel de producción y equilibrar la balanza de pagos, por tanto se planteó “dirigir las importaciones del país hacia la consolidación de la producción de bienes de consumo no duradero (alimentos, bebidas, etc.), el avance en la producción de bienes de consumo duradero, intermedios” para el sector industrial, como lo hizo el gobierno de Hurtado. La política tiene coherencia con el Plan de Gobierno socialcristiano, pues en él se señala que se “regularán las importaciones para garantizar los abastecimientos externos de alimentos esenciales y de insumos y equipos imprescindibles para el normal funcionamiento de los sectores productivo, especialmente agropecuario, industrial y de los de transportes” (CONADE, 1985).

La propuesta de Febres Cordero y la de Hurtado se diferenció en la inclusión de un importante elemento relacionado con la protección arancelaria de la producción nacional. El gobierno socialcristiano se propuso “la apertura gradual y selectiva de las importaciones, como forma de hacer más competitiva la oferta e inducir así a la producción nacional a una mayor eficiencia, mejor calidad y más racionalidad en costos y precios”, previa evaluación de sus posibles efectos negativos en el empleo, las empresas y el crecimiento. La apertura arancelaria se constituía en un nuevo instrumento para promover la competitividad de la industria nacional. Los gobiernos precedentes no habían incurrido en ese tipo de alternativas para dinamizar la industria ecuatoriana. No obstante, Febres Cordero no llevó a cabo ese propósito en las magnitudes descritas en su propuesta. En su gobierno las protecciones arancelarias llegarían hasta un máximo de 290 puntos (Gallardo, 1990). En la siguiente gráfica se indican algunos ejemplos de sectores a los que se distribuyeron esos aranceles:

**Tabla 3. Estimación Tasas de Protección Arancelaria vigentes a mediados de 1989.**

Actividad	Tasas de Protección	
	Nominal	Efectiva
Productos alimenticios bebidas y tabaco	71,4	139,6
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	86,0	175,9
Industria de la madera incluido muebles	71,7	104,6
Fábricas de papel y productos de papel imprentas y editoriales.	68,2	411,6
Fabricación de productos químicos derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico.	40,5	75,9
Fabricación de productos minerales no metálicos.	47,5	63,0
Industrias metálicas	29,3	49,7
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.	92,8	537,7

Fuente: Jorge Gallardo, 1990.

La gráfica da cuenta de la protección a ciertas industrias nacionales, donde destaca la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo. Pero esta medida no surtiría el efecto esperado. La participación del sector manufacturero en el PIB de 1989 “decreció en 3,8% con respecto al año 1988” (Banco Central del Ecuador, 1989: 83). De acuerdo al Banco Central, ese porcentaje es producto, entre otros, de “inconvenientes como el aumento de los costos de producción, costos financieros elevados, debilidad de demanda, etc.”.

Desde la administración de Hurtado, la Junta Monetaria se había convertido en el órgano donde se diseñaban los ejes de la política económica nacional. En el gobierno de Febres Cordero esta Junta desarrolló políticas de estabilización orientadas a “superar la escasez de divisas” y “normalizar el flujo de importaciones” (Banco Central, 1984: 11) acorde a las necesidades del país. Bajo ese argumento se fomentó las exportaciones mediante un tipo de cambio “que (las) estimule y diversifique... racionalice las importaciones y promueva la inversión extranjera”, pues “no solo es el mecanismo idóneo para promover las exportaciones con perspectivas de largo plazo y para asegurar la existencia de recursos internos destinados a la producción de bienes y servicios, sino que constituye un instrumento esencial para el control de las importaciones”. Bajo estas directrices la Junta Monetaria empezaba a delinear el comportamiento de diferentes sectores económicos del Ecuador: financiero, industrial y comercial. En la época de los setentas esas responsabilidades estaban en manos de la estructura institucional creada para el fomento industrial. Con los gobiernos de Hurtado y Febres Cordero se inauguró la Junta Monetaria del Banco Central como un actor clave en el proceso de industrialización del Ecuador, pues el modelo a seguir vería en el control de variables del tipo de cambio y tasas de interés los ejes de su desarrollo, hasta el ingreso del Ecuador a la dolarización<sup>4</sup>.

Los informes del Banco Central correspondientes a la administración de Febres Cordero indican que su administración debió lidiar con la ausencia de divisas a raíz de las variaciones del precio del petróleo. Frente a ese escenario, la Junta Monetaria diseñó y ejecutó un instrumento de política que consistía en crear una franja de libre flotación de la divisa, en 1986. La herramienta dio facilidades para que el sector exportador maneje las divisas de acuerdo a sus interés, antes captadas por el Banco Central; adquirieron potestad de venderlas en el mercado financiero, para que por su intermedio se abastezca de divisas al sector privado interesado en obtenerlas. La liberación recayó también en las tasas de interés, al traspasar su regulación desde el Banco Central a la competencia interbancaria. Sin embargo, se rompió los límites de ambas liberaciones a favor de exportadores y banqueros, a quienes se “otorgaba grandes ganancias”; ya en 1984, “solo durante los últimos 4 meses” (Montufar, 2000: 99) el sector exportador tuvo “un ingreso adicional de

---

<sup>4</sup> “Había concluido el período de dominio de la planificación central como instrumentos para definir los puntos estratégicos de planificación económica. Objetivos de crecimiento económico de largo plazo fueron sustituidos por políticas de estabilización macro económica.”

no menos de 10 mil millones de sucres” (Banco Central del Ecuador, 1988: 23). El resultado no merece asombro, porque los actores del sistema financiero estaban vinculados con la Junta Monetaria, por tanto se puede deducir hacia dónde se dirigían dichas políticas. Las medidas fueron revisadas casi al final del periodo del gobierno socialcristiano, tiempo en el cual entró en un proceso de gasto público desmedido.

Esas condiciones demuestran que el sector empresarial agotó, en ese período, los mecanismos que le habían permitido sobrevivir en el proceso de industrialización de los años 70, para desarrollar nuevas estrategias con miras a mantener la adquisición de beneficios del Estado.

La Junta Monetaria del gobierno de Febres Cordero extendió también los plazos de pago de la deuda empresarial mantenida con el Estado ecuatoriano, a pesar de haber recibido ese beneficio en la administración de Oswaldo Hurtado por medio de la sucretización. El argumento de esta decisión de la Junta se basó en la consideración de que el aparato productivo ecuatoriano se “encontraba asfixiado por sus compromisos financieros” y era necesario crear políticas para que se “desarrolle con tranquilidad.” El plazo se amplió a 7 años, “con un período de gracia de 4 y medio años para el pago de capital, y se unificó la comisión de riesgo cambiario”, es decir, se suspendió el pago de intereses y se congeló la deuda frente a cualquier devaluación de la moneda, eso representó para el Banco Central una pérdida de alrededor de 877 mil millones de sucres (Montufar, 2000).

En el gobierno de Rodrigo Borja “se devolvió al Estado la facultad de fijar el tipo de cambio y la asignación de divisas, y, al Banco Central, la acción reguladora, en el sentido de que el precio de la divisa refleje los cambios en la economía interna y externa” (Banco Central, 1989: 4). De esa manera se limitaba los poderes atribuidos a la banca y al sector exportador relacionados con la asignación del valor a las divisas y las variaciones en las tasas de interés. Frente a ese cambio el fomento de las exportaciones se basó en minidevaluaciones semanales de la moneda nacional. Además, se “restableció la prohibición de importar vehículos y bienes de capital, excepto cuando se financien con crédito de organismos internacionales, gobiernos y sus agencias”, medidas levantadas progresivamente entre mayo, junio y julio del año 1989 y eliminadas al finalizar este año. Esas políticas correspondían a lo que se consideró una “sobrepotección de la industrias a

través de las leyes de fomento industrial, leyes arancelarias y cambiarias, crédito y tasas de interés” (Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 – 1992, 1989: 182).

Un hecho curioso fue que la apertura arancelaria contemplada en el plan de gobierno de Febres Cordero se aplicó al arribo de la Izquierda Democrática al poder político, en 1988. Los niveles de protección indicados en la gráfica correspondiente a los aranceles, se argumentaba eran el resultado de recargos, depósitos previos, prohibiciones de importación, autorizaciones previas y régimen de exoneraciones (Gallardo, 1990). El gobierno de Borja se propuso disminuir gradualmente los aranceles durante su administración y focalizarlos en beneficio de actividades exportadoras, y apuntó a “la racionalización del régimen arancelario no solo con el objetivo de eficiencia en la asignación de recursos sino también a mejorar y moralizar la gestión aduanera”. Es así como se expidió en 1990 un nuevo arancel de importaciones, con tarifas ubicadas en un nivel mínimo del 5% y máximo del 60%, mientras el arancel para los vehículos alcanzaría hasta un 80% (Banco Central del Ecuador, 1990: 85).

El gobierno de Borja no fue ajeno a las políticas de austeridad para el gasto público, como ya había ocurrido en los gobiernos de Hurtado y Febres Cordero.

Hasta la administración de la ID el Ecuador había experimentado crudamente minidevaluaciones de la moneda, libre flotación de divisas y de tasas de interés y ajustes al gasto público, todas ellas respuestas de coyuntura frente a la presencia de determinadas crisis. Las medidas habían sido diseñadas por una poderosa Junta Bancarías controlada por representantes del sistema financiero.

El enfoque no eliminó la promoción de la sustitución de importaciones, siempre y cuando se realizara en base a criterios de selectividad, con el fin de hacer eficiente, aseguraban, las inversiones del Estado, y no desperdiciar los recursos públicos. En el tema arancelario se habían presentado tres mecanismos: restricciones, prohibiciones altas y aperturas en la misma dimensión. Sin embargo, una nueva oleada de pensamiento neoliberal llegaría a la administración del Estado ecuatoriano y desarrollaría una serie de herramientas donde el ajuste al gasto fiscal pasaría por desregular la institucionalidad del Estado a favor del mercado. Pero no solo eso, se encargaría de armar todo un andamiaje legal destinado a favorecer las actividades comerciales y a la banca. Las medidas acarrearían el nacimiento de un nuevo sector empresarial poco interesado en el desarrollo

industrial, según se infiere de las estadísticas oficiales. Los importadores se adueñarían de la dinámica económica nacional, y llegarían para crecer exponencialmente.

Sixto Durán Ballén gobernó desde 1992 hasta 1996. Su período ha sido caracterizado como el esfuerzo más concreto por institucionalizar iniciativas de libre mercado en el Ecuador. Ese enfoque se sostiene en el principio de eliminar las regulaciones institucionales del mercado y dejar que se genere riqueza a merced de la libre competencia entre sus actores. La administración de Durán Ballén no dudo en llevar a la práctica esa lógica. En este período de gobierno se desarrollarían una serie de mecanismos destinados a entregar al mercado instituciones claves dentro del funcionamiento del Estado, por ejemplo, las telecomunicaciones. Pero ese tipo de propuesta no prosperó por la oposición de la ciudadanía. El mismo resultado no sucedió en otros sectores. El sector industrial entraría en una nueva dinámica. Duran Ballén se propuso desde el inicio de su gobierno ejes de acción gubernamental destinados a la apertura comercial, frente a la cual la industria nacional se vería en condiciones de desventaja.

Durán Ballén se posicionó con un discurso claro respecto a los alcances de su gobierno. Así lo dejó entrever cuando anunció el inicio de los diálogos de ingreso a la Organización Mundial de Comercio, OMC, en su discurso de posesión presidencial, en 1992 (Tobar, 2003).

Ecuador firmó la entrada a esta institución en 1996. De acuerdo a empresarios entrevistados, los industriales se vieron en la necesidad a mejorar las condiciones de calidad de sus productos, de un momento a otro. En el proceso unos consiguieron mantenerse en el mercado, otros no, anotaron. Significó además establecer al 30% como el techo máximo de modificaciones arancelarias, antes mantenidas en márgenes de hasta el 60%, aseguró durante una entrevista uno de los responsables de la Dirección de Comercio del Ministerio de Industrias y Producción, y ex miembro del equipo negociador de inserción del Ecuador a la OMC. Las medidas eran respuesta a lo que se consideraba un “inadecuado rol del Estado en el desarrollo manufacturero, que sobreprotegió al sector con respecto a la producción externa, y que al interior propició ventajas e incentivos discriminatorios” (Plan de Acción de Gobierno 1993 – 1996, 1993: 112), según los diagnósticos del gobierno de Duran Ballén.

El principal exponente de las reformas de libre mercado en el gobierno 1992 – 1996 fue el vicepresidente Alberto Dahik. La oposición política de entonces lo calificó de ser quien ejercía realmente el poder, y no el Presidente. Antes de ocupar el puesto de vicepresidente, Dahik había participado como

...subgerente y Gerente Técnico del Banco Central del Ecuador, asesor económico de la Cámara de Comercio y de la Cámara de la Construcción de Guayaquil y, durante el gobierno de León Febres-Cordero: Asesor Económico de la Presidencia de la República de 1984 a 1986, Presidente de la Junta Monetaria de enero a junio de 1986 y Ministro de Finanzas de junio a septiembre del mismo año. Más tarde, Diputado Nacional de 1988 a 1992 y Director General del Partido Conservador Ecuatoriano, de 1990 a 1992 (Avilés, 2007).

Es decir, Dahik fue uno de los artífices del diseño y ejecución de herramientas financieras de libre mercado en el gobierno de Febres Cordero y de otras políticas en esa línea. Su experiencia encajaba con el perfil apropiado para organizar un nuevo proceso de reestructuración del Estado. En este caso modernizarlo desde la lógica del libre mercado, en la práctica esa operación significó el ejercicio político del neoliberalismo.

Este gobierno se preocupó por controlar la inflación y desmontar los “obstáculos” legislativos y estructurales del desarrollo de la economía. La primera había provocado consecuencias de desfinanciamiento del presupuesto del Estado y la caída de las reservas internacionales, mientras la segunda se relacionó con la participación estatal en espacios reservados al sector privado. Una de las apuestas para solucionar estos inconvenientes fue sanear las finanzas públicas, la estabilidad cambiaria y el control de la demanda agregada. El resto de ellas giro en torno a:

a) Consolidar el proceso de apertura hacia el exterior, b) la desregulación administrativa de la economía interna, c) flexibilización de los principales precios de la economía: la tasa de cambio y la tasa de interés d) profundas reformas estructurales especialmente en los sectores financiero, energético, agrícola, de telecomunicaciones, portuario y de aduanas y e) la redefinición del papel del Estado y la modernización de su gestión (Banco Central del Ecuador, 1993: 27).

La desregulación vino acompañada de la disciplina fiscal, basada en el saneamiento de las finanzas públicas como mecanismo para enfrentar la inflación. Así, mientras esta se ocupaba de reducir el uso de fondos públicos en ciertas áreas, la propuesta de la desregulación organizaba competencias bajo el criterio de disminuir la participación del Estado en ciertos sectores de la economía, pues los gestores del gobierno asumían que esos

espacios pertenecían al ámbito privado. En esa línea, por ejemplo, algunas entidades del sector público “empezaron el proceso de desinversión de acciones en plantas de cemento, hoteles y otras industrias” (Banco Central del Ecuador, 1993: 46). Esa acción da cuenta de cómo la administración del Estado por parte del equipo de Durán Ballén dismanteló la contribución estatal a la industria.

Respecto a las políticas monetarias al inicio de la administración conservadora adoptó un sistema de cambio abierto, en el cual las tasas fluctuaban de acuerdo a la oferta y la demanda, donde el Banco Central fijaba el tipo de cambio de acuerdo al mercado libre. Así, las tasas de interés fueron liberadas a la competencia interbancaria, una vez más.

Esta primera organización del aparato estatal se cristalizó como reforma estructural una vez aprobada la Ley de Modernización del Estado, en 1993. La legislación daría un giro a la administración estatal, y la apertura del sector privado a participar en procesos políticos de su exclusivo dominio. La Ley de Modernización del Estado tenía por objeto:

“a) La racionalización y eficiencia administrativa; b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación; c) La prestación de servicios públicos, las actividades económicas y la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, por parte de empresas mixtas o privadas mediante cualesquiera de las formas establecidas en la Constitución; y, d) La enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales de conformidad con la ley..” (Registro Oficial 349 de 31 de Diciembre de 1993).

El primero punto elevó a rango de reforma estructural del Estado medidas de coyuntura relacionadas con la disciplina y austeridad fiscal demandadas por agencias externas como parte de garantizar solvencia al Estado para la atención de sus compromisos de pago de la deuda externa, operaciones prácticas desde el gobierno de Oswaldo Hurtado. El segundo punto trataría de la fragmentación del Estado a favor del mercado, el tercero y el cuarto se proponía la privatización de las institucionales estatales (Dávalos, 2010).

La apertura del comercio exterior implicó una “importante reducción del arancel de importaciones, conjuntamente con la eliminación de todo tipo de restricciones administrativas o cambiarias al intercambio de bienes y servicios con el exterior” (Banco Central, 1995: 32). En el ámbito de la racionalización administrativa del Estado se redujo la burocracia, se saneó las finanzas públicas, principalmente para restarles dependencia de los ingresos petroleros, sin embargo las propuestas de privatización no se efectuaron como había sucedido en otros países de América Latina, luego de la protesta social.

De este andamiaje nació la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. La legislación “desreguló al sector financiero y flexibilizó el mercado de capitales”, según criterio del investigador Pablo Dávalos. A este mecanismo financiero se lo asocia con la debacle de la economía nacional en el año 1999, al otorgar potestades de autoregulación a la banca, la cual amplió sus funciones en distintos sectores económicos, muchos de ellos fantasmas, creados como burbujas para circular capital y obtener ganancias en base a la especulación.

### **CAPÍTULO III**

## **LA NORMATIVA DE FOMENTO INDUSTRIAL LUEGO DE LAS CONTROVERSIAS POLÍTICAS.**

En el capítulo precedente se explicó cómo ciertas relaciones políticas influyeron en determinadas condiciones para el fomento de la industrialización del Ecuador. Esas circunstancias facilitaron la creación de incentivos de orden tributario y aduanero, en especial alrededor de la suspensión de obligaciones de pago por concepto de importación de maquinaria y de materias primas destinadas a la producción. En este capítulo se realizará un balance comparativo del alcance de esos beneficios. La atención se centrará en las modificaciones a las liberaciones de importación de materias primas y maquinaria. En principio, éstas debían ser sustituidas a medida que avanzaba la industrialización.

La actividad empresarial relacionada con el sector industrial nació después de los primeros años del siglo XX de la mano de “concesiones de exoneración de derechos aduaneros y otros gravámenes a la importación de maquinaria y de materia prima que no se produjera en el país” (Ley de Fomento Industrial, 1957: 2). El beneficio se extendió desde 1921 hasta 1956, año en el cual se emitieron restricciones a esos incentivos, entre otras razones, por ser indeterminados, según un Informe del Ministerio de Economía (1957) escrito para derogar la Ley de Protección Industrial de 1921.

La legislación de fomento industrial, desde 1957 hasta 1973, dividió a las empresas interesadas en recibir sus beneficios en dos figuras: las “existentes y las nuevas”. Las primeras, fueron constituidas antes de la vigencia de la legislación, y las segundas se referían a aquellas surgidas al amparo de esta Ley, que “se destinen a producir artículos no fabricados todavía en el país al tiempo de su establecimiento, o si tienen mercado disponible, y artículos destinados a la exportación”. Ese principio se mantuvo a lo largo de la legislación examinada.

Así, el sector económico distribuido entre agricultura, textiles, calzado, agroexportación y otros pudo participar de los beneficios de la legislación de 1957, con la posibilidad de que las empresas previamente constituidas sean consideradas como “existentes”. De esa manera se fortalecía su presencia en el mercado, al otórgales ventajas estatales, en contraste a las empresas nuevas que recién iban a emprender sus operaciones.

En las normativas analizadas no se especifican las razones de la distinción, pero sí se establece que si las empresas inscritas para recibir más beneficios generales e incentivos

específicos, debían ser clasificadas de acuerdo a sus capacidades de producción. Para el efecto, se usaron categorías A, B y C, en la Ley de 1957, y se añadió la clasificación de Especial a partir de la Ley de 1962 hasta 1971, y se consideraba de esa manera a aquellas nuevas industrias que por su importancia para el desarrollo económico y por presentar particulares dificultades técnicas o económicas requieren de un estímulo especial por parte del Estado. A la categoría A pertenecen las industrias consideradas como básicas para el desarrollo económico del Ecuador, con capacidad de sustituir productos tradicionalmente importados, como herramientas, maquinarias, accesorios y repuestos, aparatos científicos o vehículos; a la categoría B se incorporan las empresas de producción destinada a la subsistencia y de salud de la población, como alimentación, vestido, incluso aquellas productores de materiales de construcción; en la C están aquellas que transforman la materia prima o productos semielaborados que se utilizan en el proceso industrial (Abril y Urriola, 1990).

Respecto al tema de la importación de materia prima y maquinaria, su liberación fue en aumento a medida que se hacían modificaciones a las legislaciones de fomento industrial, como se anotará a continuación. En cada uno de estos cambios participaron las cámaras de industrias de Quito y Guayaquil bajo la promesa de conseguir un mayor desarrollo industrial del país a través de estas modificaciones, como ya se ha indicado en capítulos anteriores.

### **Modificaciones a las exoneraciones de derechos arancelarios, consulares y adiciones a la importación de materia prima y maquinaria.**

En la legislación de fomento industrial del año 1957, dentro de la Categoría A, las empresas industriales fueron exoneradas de los derechos arancelarios y sus adicionales relacionados con la introducción de maquinaria, accesorios, repuestos y materia prima. Los derechos consulares de esa importación se exoneraron en un 50%. Para las empresas dentro de la Categoría B se mantuvo igual exoneración, no así para aquellas empresas ubicadas en la Categoría C, pues se les exoneró del pago de los anotados derechos en un 70% y no se considera liberaciones en el pago por la importación de materia prima.

Las empresas industriales destinadas a la exportación que están dentro de las categorías A y B tenían la posibilidad de ampliar las concesiones de derechos a la

importación de materia prima siempre y cuando estas sean de uso en la producción del bien exportado, y previo informe favorable de las entidades de control.

En 1962 se incluye dentro de la legislación de fomento industrial la categoría de “Especial” y se les exoneró durante los primeros seis años de todos los impuestos arancelarios a la importación de materia prima y maquinaria nueva. Las empresas industriales pertenecientes a la Categoría A fueron exoneradas del 100% de los derechos arancelarios, adicionales y de timbres y del 50% de derechos consulares a la importación de maquinaria, equipos auxiliares y repuestos nuevos, y a la materia prima no producida en el país. La misma oportunidad la tuvieron las industrias clasificadas en la categoría B.

En la legislación del año 1962, para las empresas clasificadas en la Categoría de “Especial” se exoneró por 5 años el total de los derechos arancelarios, consulares y adicionales a la importación de maquinarias nuevas, accesorios, y repuestos nuevos, materias primas y productos semielaborados empleados en los procesos de su producción. Luego de los 10 primeros años, esas empresas tuvieron la exoneración del 100% de derechos arancelarios y adicionales, y del 50% de derechos consulares para la importación de maquinarias, accesorios y repuestos nuevos y materias primas y partes para armadura o montaje, en caso de que no sean producidos en el país.

Mientras, en la legislación de 1965, dentro de la categoría Especial, se hizo una exoneración de todos los impuestos en los 5 primeros años, y en el sexto del 50% de los derechos consulares, a la importación de maquinaria, equipos auxiliares y repuestos nuevos y de las materias primas que no se elaboraban en el país. Y como beneficios generales se exoneraron todos los derechos, timbres e impuestos que gravaban la introducción de materias primas importadas que fueran utilizadas en la elaboración de productos de exportación.

En la Ley de 1967, para la categoría Especial se mantuvieron iguales los primeros beneficios anotados en el párrafo previo, mientras que a partir del sexto año las empresas industriales fueron exoneradas en un 80% del pago de los impuestos arancelarios. Y aquellas empresas pertenecientes a la Categoría A pasaron del 100, como se establecía en la Ley de 1962, al 80%, y del 50 al 65% las exoneraciones para las importaciones de materia prima no producida en el país. En la Categoría B, se pasó del 50% al 80% exoneración de impuestos a este último tipo de importaciones.

En la legislación de 1971 se eliminó el criterio de exoneraciones tributarias generales a las empresas industriales calificadas como Especiales, que se habían mantenido entre 1965 y 1967. Ante ello, para todas las categorías se exoneró el total de los impuestos relacionados a la introducción de materias primas importadas que no se produjeran en el país y que fueran utilizadas en la elaboración de productos exportables. Y para las industrias ocupadas de atender el mercado interno se las exoneró de pagos de impuestos de maquinaria y materia prima nueva en un 30%.

En la Categoría A, en la Ley de 1971, las empresas industriales nuevas o existentes recibieron una exoneración del 100% de la totalidad de los impuestos que grababan a la importación de maquinaria, equipos auxiliares y repuestos, y hasta el 65% para la importación de materia prima no producida en el país. Para la Categoría B el desgravamen fue igual, sin embargo no se menciona nada relacionado con liberaciones a la importación de materia prima.

### **Modificaciones al valor de las importaciones de materia prima y maquinaria incorporados al producto.**

En la legislación de 1957, a la categoría A pertenecían aquellas empresas industriales cuya producción **haya** o esté en capacidad para sustituir mercancías de utilidad para la población e importancia para el país, que normalmente han sido importados, siempre y cuando, entre otros, el valor de las importaciones de materia prima y materiales incorporadas en la elaboración del producto no representaba una porción mayor al **15%** de su costo de producción. En la legislación de 1962 ese porcentaje tiene un salto significativo y se ubica en el **50%**.

A la categoría A pertenecieron además las empresas industriales que una vez satisfecho el mercado interno, y exporten o hayan tenido posibilidades de hacerlo, el valor de las importaciones de materia prima y otros materiales incorporados a la elaboración de un producto, no represente una porción mayor al **30%** del precio de venta de fábrica para la exportación. En la Ley de 1962, dicho valor asciende al **50%**.

En la Ley de 1957, las empresas industriales acogidas a la clasificación B fueron aquellas cuya producción ha sustituido o este en capacidad para sustituir importaciones de mercancías que se consideren de utilidad para la población e importancia para el país,

siempre y cuando el valor de las importaciones de materia prima y materiales incorporados en la elaboración de un producto no supere el 40%. Mientras, para aquellas empresas industriales de simple armadura o montaje las importaciones de partes o piezas no debían representar un valor mayor del 50% de su costo de producción. En la legislación de 62, esta última definición pasa a ser parte de la categoría A y elimina el adjetivo de “simple”, e indicó que para las industrias de armadura o montaje el valor de sus importaciones de partes o piezas para su producción no debía superar el 90%.

**Para la categoría B de la Ley del 1957**, podían acogerse además aquellas empresas industriales que hayan satisfecho el mercado interno y tuvieron posibilidades de exportar una parte de su producción, siempre que el valor de las importaciones de materia prima y materiales incorporados al producto no sea mayor al **50%**. Ese valor se establece en el **70%** dentro de la misma la clasificación, en la Ley del 1962.

### **Impulso a la organización empresarial**

La legislación estudiada puso énfasis en facilitar beneficios a la formación de sociedades en torno al sector industrial, relacionados con la exoneración de cargas tributarias correspondientes a su conformación, a más de a la liberación de importación de materia prima, maquinaria y de otro tipo de implementos necesarios para su funcionamiento. Los instrumentos se modificaron a lo largo de 1957 hasta 1971.

De acuerdo a Galo Salvador, subdirector de Planificación Sectorial de la Junta Nacional de Planificación, la mayoría de esas modificaciones se introdujeron con el fin de incrementar los incentivos o para circunscribir mejor la orientación que se quería dar al desarrollo industrial (Salvador, 1973: 9).

Los incentivos para esa conformación se caracterizaron por promover la instalación de empresas industriales en los territorios, pues exoneraban todos los pagos relacionados con tributos al Estado a aquellas personas interesadas en ubicar las instalaciones de una empresa industrial en determinadas provincias. Pero ese procedimiento desencadenó confrontaciones de carácter político entre agremiaciones empresariales de la Costa ecuatoriana con el Estado; a su criterio, no existía igualdad en la entrega de los incentivos a todas las localidades del país. El hecho da cuenta de que las bases de las divergencias

políticas aupadas por los empresarios costeños, vinculados en su momento con el comercio y el sector importador, han sido de carácter económico.

### **Análisis normativo y el comportamiento del sector industrial sobre importación de materias primas frente a las políticas de fomento industrial.**

Las iniciativas de sustitución de importaciones en la década del 70 contribuyeron al desarrollo de oligopolios empresariales, es decir, dominación del mercado por un reducido grupo de empresas, y la dependencia de importaciones para la fabricación de productos nacionales (Sepúlveda, 1983).

Jorge Hidrobo Estrada identifica que la causa de la situación de la dependencia de las importaciones fue la existencia de una “imprudente política de tasa de cambio” con la cual se produjo la “creciente sobrevaloración de la moneda nacional”, que “subsidió a las importaciones y, por lo tanto, favoreció en gran manera el incentivo para importar”. Además, los ingresos del petróleo ayudarían a disminuir paulatinamente los aranceles en beneficio de las importaciones al país al suplantar su volumen de recaudación (Hidrobo, 1990). Empero, el autor indica que ese tipo de beneficios estimularon a los industriales a consumir materias primas importadas, en lugar de las nacionales.

Por su parte, Cristian Sepúlveda señala que la duración de los beneficios facilitados por la legislación no tuvo “limitación temporal”, a raíz del “deficiente manejo administrativo de la Ley”, esto dio pauta para que empresas con “más de dos lustros de existencia” reciban igual trato en la entrega de dichos beneficios así como aquellas que calificaron como nuevas. Al igual que Hidrobo, Sepúlveda concluye que “este es un aspecto que ha llegado a una dependencia externa excesiva, puesto que las industrias que gozan del beneficio no han buscado la forma de sustituir el insumo importado por producto nacional”.

Sepúlveda asegura además que esos y otros elementos influyeron “decisivamente para que en el sector industrial se afiancen estructuras oligopólicas ineficientes, con unidades productivas cuyo gerente más que preocuparse por aumentar su productividad y rebajar sus costos, tienen como *leit motiv* fundamental de su gestión fraguar una estrategia y crear un loby que, con su poder e influencia pueda evitar la instalación de nuevas empresas que intenten ingresar al mercado o impedir la ampliación de beneficios para las

ya instaladas en otros que ahora deseen invadir su mercado”. De esa actitud empresarial dio cuenta Esteban Vega, representante, entre el año 1979 y 1980, del Comité Interinstitucional encargado de asignar beneficios a las empresas nuevas y existentes. En una entrevista concedida para esta investigación, Vega aseguró que el comportamiento empresarial descrito por Sepúlveda “fue uno de los principales problemas; no había una competencia leal”.

Un elemento final son las posiciones políticas de las agremiaciones industriales de la época. Según Sepúlveda, “el poder de decisión, en las Cámaras de Industriales está distribuido en forma desigual, predominando en (las) decisiones los criterios impuestos por las empresas de mayor tamaño”. Ese tipo de influencia pone de manifiesto los mecanismos por medio de los cuales las estructuras oligopólicas se mantienen en el tiempo, al precautelar sus intereses en diferentes ámbitos.

Las conclusiones no son casuales. En el capítulo II se describió como los empresarios disputan el poder político por mantener ciertas preferencias relacionadas con la importación de materias primas “a favor” de la industrialización. En ese proceso se han consolidado oligopolios como producto de una construcción histórica, y el Estado habría participado en ese afianzamiento a través de sus políticas públicas de fomento industrial.

En el año 1991, Luis Fierro Carrión identificó a esos oligopolios, donde la banca jugaba un papel articulador. Muchas de las empresas señaladas por Carrión, en total 500, tenía una presencia de vieja data en el país y en su período de estudio se constataban como concentradoras de capital. La información será útil para comparar si esas empresas se mantenían vigentes en la misma característica al 2007. De ser así, significaría que han dominado el mercado sin descuidar su participación en gobiernos de turno. Y si producto de las políticas de fomento se constituyeron esos oligopolios y se han mantenido vigentes en el transcurso de la historia significa que han impedido el desarrollo de la industria nacional, al acaparar el mercado a favor de su producción sin permitir el ingreso de nuevos competidores.

### **El impacto de las iniciativas de sustitución de importaciones.**

Aún con oposición, el Gobierno de Rodríguez Lara rendiría sus frutos a los empresarios. Entre 1972 y 1986, de acuerdo a Claudio Creamer hubo 712 empresas acogidas a la Ley de

Fomento Industrial y el monto total de inversión beneficiada, a precios de 1975, fue de 21.088 millones de sucres distribuidos en 40% en el primer subperiodo (1972-1976); 47% en el segundo (1977 – 1981); y 13% en el tercero (1982 – 1986). En total, esos beneficios fueron (para los años 1972 – 1986):

1. Exoneración de los derechos, timbre e impuesto que gravan a los actos constitucionales de las sociedades, incluyendo los derechos de registro o inscripción y los impuestos sobre la Matrícula de Comercio.
2. Exoneración de los impuestos a la reforma de estatutos y elevación de capital.
3. Exoneración de los impuestos y derechos relativos a la emisión, canje, fraccionamiento o conversión de títulos a acciones.
4. Exoneración a los capitales en giro.
5. Exoneración y derechos de la exportación de productos industrializados.
6. 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.
7. Deducción para la determinación del ingreso grabable con el impacto a la renta las inversión y/o reinversiones (...).
8. Abono tributario calculado sobre el valor FOB de las exportaciones.
9. Exoneración de los impuestos arancelarios a la importación de materias primas que no se produzcan en el país.
10. Exoneración de los impuestos arancelarios a la importación de maquinaria, equipos auxiliares y repuestos nuevos.
11. 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.
12. 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.
13. Exoneración del impuesto a la renta a favor de la empresa.

14. 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.

15. Exoneración del impuesto a la renta que provenga de los dividendos acreditados o distribuidos por la empresa a sus socios y, deducción el mismo valor, la renta global originada en otras fuentes, para la determinación de la que se imposibile durante 5 años contados a partir de la fecha de iniciación de su producción efectiva (Creamer, 1993: 14-15).

En términos monetarios, estos beneficios se distribuyeron de la siguiente manera, por sector económico:

**Tabla 4. Beneficios políticas de industrialización**

Beneficios en Millones de Suces (1972 – 1986)	
Sector	Monto
Alimentos	4148,1
Bebidas	1092,1
Textiles	2007,1
Madera	1141,3
Papel	1163,3
Quim. Carbón y Plástico	2905,5
Min. No metélicos	3611,7
Ind. Met. Básica	2411,1
Prod. Met. Maq. Y equipo	2462,7
Otras Ind. Manufactura	142

Fuente: Claudio Creamer.

### **Importación de materia prima y maquinaria.**

Si las políticas de fomento industrial generaron dependencia del sector externo en cuanto al uso de materia prima y maquinaria, y si estas fueron harto generosas de acuerdo a los historiadores económicos, es pertinente plantearse la pregunta si estas importaciones beneficiaron al sector comercial, a raíz de funcionar como intermediarios en cualquier espacio económico.

Durante el proceso de investigación para responder esta inquietud se hizo una revisión general a los registros oficiales de solicitudes de permisos a importaciones, en las actos de los años 1957 y 1976. Se escogió estos años porque en el primero se dictó la más

importante legislación de fomento industrial en la historia del país, y en los siguientes años se respondió a un fuerte impulso estatal a favor de la industrialización.

La documentación analizada indica que las empresas se encargaban directamente de la gestión de la importación de materia prima y maquinaria, y, en ese lapso examinado, no se encontró intermediación comercial; sin embargo, eso no descarta su relación, porque podría estar mediada por la entrega de créditos. En el siguiente capítulo se ilustrará con estadísticas del Banco Central del Ecuador y de la Superintendencia de Compañías, las preferencias de los bancos por apalancar actividades comerciales antes que las de manufactura. Mientras tanto, análisis más detallados indican que en ciertos sectores claves para el desarrollo industrial, no se sustituyó la materia prima de manera significativa, como fue el caso de los productos químicos, maquinaria y materiales de transporte, y más bien los saldos relacionados con su sustitución se mantuvieron negativos en el período 1975 y 1980<sup>5</sup>. Además, series históricas de estadísticas sobre la contribución industrial al valor agregado evidenciarán su poco interés en desarrollar prácticas sostenidas en esta área.

### **Ministerio de Industrias, responsabilidades y cambios.**

El Ministerio de Industrias del Ecuador fue creado en el año 1973. Entre sus principales responsabilidades estuvo desarrollar políticas de apoyo a la industria nacional. Sin embargo, en los últimos 30 años, se ocupó de llevar a cabo actividades sin planificación ordenada y sin la definición de metas respecto al sector industrial, indicó el personal administrativo entrevistado y en discursos de autoridades de la institución (Política Industrial del Ecuador, 2008 – 2012: 11).

Es indispensable anotar que el Ministerio a más de sus responsabilidades de atender al sector industrial tenía también competencias en el área de comercio exterior, relacionadas con la promoción internacional de productos nacionales. En la siguiente matriz se ilustra las variaciones institucionales del Ministerio.

---

<sup>5</sup> Producción de químicos, en 1975 fue de -15,7 y en 1980, - 2,6; maquinaria y material de transporte, 1975, -990.6, 1980, - 478.1. Jorge Fernández, Estado e Industrialización, pág. 254, en La Investigación Económica en el Ecuador, varios autores, pág. 192-203. ILDIS, Ecuador, 1989.

**Tabla 5. Institucionalidad creada para el fomento industrial 1973 – 2009**

Nombre	Año	Responsabilidad
Ministerio de Industrias, Comercio e Integración	1973	Encargado de formular, dirigir, y ejecutar la política en los campos de fomento industrial, pequeña industria y artesanía, normalización, turismo, comercio exterior e integración. Art. 6 R.O. # 253.
Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca	1986	Cambia la denominación. R.O. # 347.
Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca	1996	Llevar a cabo la política industrial, y comercial, tanto nacional como internacional, Ejercer todas las funciones que aseguren el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades asumidos por el país en virtud de los organismos de integración y de la OMC., Nombrar a los funcionarios del Servicio Comercial y a los representantes ante organismos comerciales internacionales (...). R.O. # 76
Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo	1999	Fusión de ministerios. R.O. # 294
Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca	2000	Se crea Subsecretaría de Turismo. R.O. # 11
Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	2001	R.O. 418 de 24 de septiembre de 2001
Ministerio de Industrias y Competitividad	2007	R.O. 8 de 25 de enero de 2007.
Ministerio de Industrias	2009	R.O. 525 del 10 de febrero de 2009.
Ministerio de Industrias y Productividad	2009	R.O. 558 de 27 de marzo del 2009.

Elaboración propia.

Respecto al tema de aranceles, este Ministerio no ha tenido potestad de regulación. Sin embargo, sí funcionaba como agencia para sugerir modificaciones en esa área, a través de la elaboración de informes técnicos para las instituciones encargadas de dictar la política arancelaria del país.

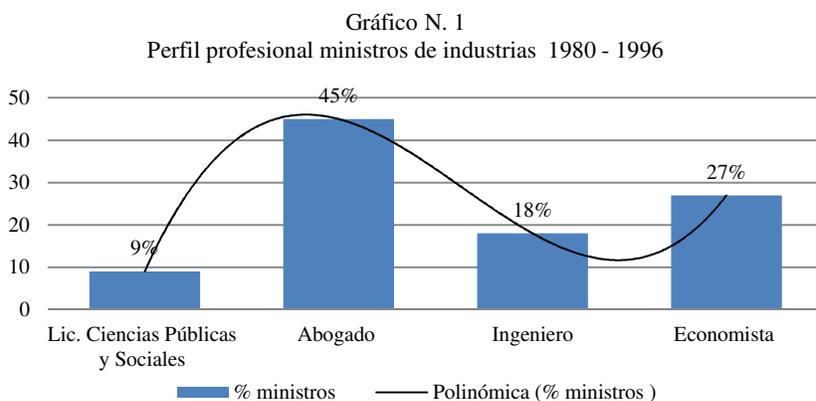
En una de las entrevistas empresariales realizadas, un representante del sector agroindustrial y ex alto funcionario de una empresa transnacional en el Ecuador, indicó que el desarrollo de la industria nacional ha sido posible en gran parte a las protecciones arancelarias, por lo cual resaltó que en la década de los ochenta, incluso hasta iniciado el gobierno de turno, los gerentes de las empresas establecían relaciones con el Estado en base

al objetivo de mantener elevados los aranceles a favor de sus representadas. La versión coincide con las observaciones de Sepúlveda en su análisis respecto al comportamiento de los oligopolios en el sector industrial ecuatoriano.

Enseguida se indicará que la volatilidad institucional del Ministerio de Industrias a más de ser producto de sus competencias relacionadas con pesca, turismo y comercio exterior, como se indica en la matriz precedente, se extendía al cambio de ministros, además gran parte de ellos no cumplían con el perfil técnico para ese cargo, y su duración en los puestos directivos no fue la necesaria como para sostener en el tiempo las acciones ministeriales a favor de la industria nacional.

### Perfil técnico de los ministros de industrias.

El Ministerio de Industrias fue creado en el año 1973. Durante el lapso del gobierno de Rodríguez Lara en la dirección de esta institución participaron militares. Tras el retorno a la democracia, desde 1980 hasta 1996, el Ministerio de Industrias tuvo 11 ministros. Tres en el gobierno de Oswaldo Hurtado, 1980e – 1984, dos en el de León Febres Cordero, 1984 - 1988, tres en el de Rodrigo Borja, 1988 - 1992 y tres en el de Sixto Durán Ballén, 1992 - 1996. El perfil académico de los ministros no tuvo vinculación con la orientación del Ministerio, como se ilustra en la siguiente gráfica:



Esa ausencia de formación académica en la temática industrial se compensó con la experiencia de los ministros, la que estuvo relacionada con áreas agroindustriales y de dirigencia empresarial del sector industrial; dos de ellos provinieron del sector textil y de la

papelera. La variación de los ministros da cuenta de la inestabilidad de la agenda ministerial. Únicamente en el Gobierno de León Febres Cordero el Ministro duró 3 años.

Luego de 1996 hasta el 2007, el perfil de los ministros del Ministerio de Industrias se relacionó con actividades bancarias, de agro-exportación, representaciones comerciales con otros países, producción de maderera, dirigencia comercial, acería (cabe indicar que el Ecuador no es productor de hierro, lo importa) y a la exportación de productos tradicionales<sup>6</sup>. Así, el Ministerio de Industrias no estuvo dirigido por personas con una seria y amplia experiencia en temas de industrialización de procesos productivos.

### **La banca entra en escena.**

Luego del proceso de sustitución de importaciones de los años 70 el Ecuador ingresó en un período marcado por políticas de ajuste y disciplina fiscal. Sin embargo, el inicio de esas medidas no tendría repercusiones de “racionalización” en los bancos privados ni en cierta elite empresarial ni en las empresas más grandes del país, porque se beneficiaron de “condonaciones” de deudas por parte del Estado.

En los años 70, la explotación de petróleo había facilitado al Ecuador la obtención de crédito externo para financiar sus operaciones, igual sucedía en el ámbito interno, donde el sector empresarial tuvo oportunidades de acceder a créditos bancarios oportunos a sus intereses. Los ingresos petroleros garantizaban la presencia de dinero circulante para el pago de las deudas. Empero, el desplome de los precios del petróleo los primeros años de 1980 y luego la presencia de un severo fenómeno del Niño provocó que la economía nacional entre un período de recesión. En ese escenario, las empresas disminuyeron sus ingresos y sus compromisos con los bancos se vieron afectados.

Frente a la parálisis del sector empresarial industrial, el Estado optó por transformar su deuda de dólares a sucres. La operación implicó que la diferencia entre la moneda nacional con el dólar, cuando esta se devaluaba, la asumía el Estado, es decir, todos los ecuatorianos. La estrategia dejó en evidencia dos importantes elementos: el poder de los bancos sobre la industria, por razones de apalancamiento, y la incidencia de la banca sobre el Estado, para asegurarse el diseño de políticas públicas a su favor, como se anotó en el

---

<sup>6</sup> Para una mayor información, ver Anexo # 3.

capítulo anterior. Es claro que el principal beneficiario de este ajuste fue la banca, porque se aseguró el cobro de las deudas de los créditos.

Es pertinente anotar algunas de las empresas que fueron beneficiarias de la sucretización en el Ecuador. De esta identificación se podrá perfilar en el siguiente capítulo si se mantienen en vigencia al 2007 como grupos económicos y cuáles son sus actividades dentro de estos grupos. Además, permitirá aproximarse a saber cuál es el sector industrial que se ha nutrido del Estado para lograr su desarrollo en el mercado.

**Tabla 6. Algunas de las entidades sucretizadas del sistema financiero ecuatoriano.**

Banco del Pacífico
Banco de Guayaquil
Banco Continental
Mutualista Benalcázar
Diners Club Ecuador S.A.
Banco del Azuay
Banco del Pichincha
Banco Bolivariano
Banco de Tungurahua

Fuente: Los nombres de la deuda: sucretizadores, cangeadores y tenedores. Quito, 1994 Elaboración propia.

**Tabla 7. Algunos de los empresas beneficiarios de la sucretización**

EMPRESA	BANCO
Acerías del Ecuador – ANDEC S.A.	CITIBANK
Azucarera Tropical Americana - AZTRA	CFN
Cadena Ecuatoriana de T.V. – Canal 10	CONTINENTAL
Calzado PONY S.A.	INTERNACIONAL
Comercial KYWI S.A.	CITIBANK
Compañía de Cervezas Nacionales	CITIBANK
DANEC	POPULAR
Diners Club del Ecuador S.A.	AMERAFIN
Dunn Barreirio Roberto	PROGRESO
Duran Ballén Clemente	PRODUCCIÓN
Electrodomésticos DUREX	CITIBANK
DURINI	INTERNACIONAL
La Reforma	GUAYAQUIL
Tejidos La Internacional	CFN
Febres Cordero Rivadeneira Nicolás Alberto	POPULAR
Acero de los Andes S.A.	FINANSA
TONI	FILANBANCO
MAVESA	CITIBANK
NOVOPAN del Ecuador	CITIBANK
OMNIBUS	PICHINCHA
Papelera Nacional S.A.	ECUFINSA
SUMESA	PICHINCHA
Tabacalera Andina – TANASA	CITIBANK

Gran parte de esas empresas debían sobrevivir con la importación de materias primas y maquinarias y con políticas arancelarias de protección a sus sectores. Sin embargo, la aparición de los banqueros en el poder político, 1988 – 1996, crearía nuevas condiciones en ese aspecto, pues consideraban que esa protección hacía ineficientes a las empresas industriales por lo cual se requería la desmantelación paulatina del aparato proteccionista estatal (Consejo Nacional de Desarrollo, 1987: 14).

### **Los miembros de la Junta Bancaria**

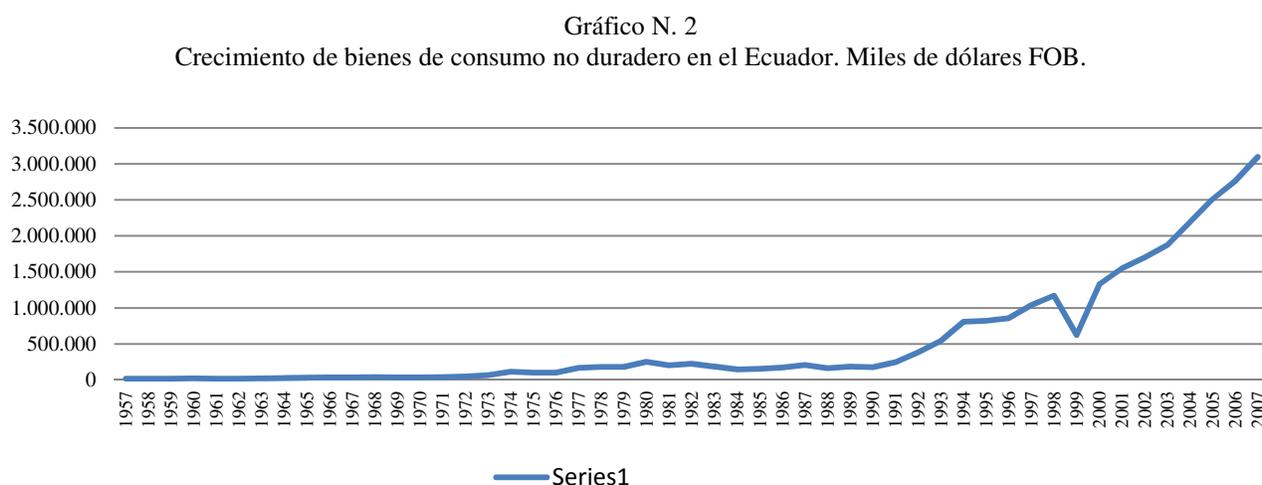
La influencia de la Junta Bancaria del Banco Central del Ecuador en la política económica de los gobiernos desde 1980 hasta 1996 se entiende a partir de resolver los problemas de las balanzas comerciales negativas y de los incrementos en la inflación por medio de políticas monetarias, con ese enfoque la búsqueda de soluciones por intermedio de un apoyo estatal directo a la producción quedó relegada. Esas estrategias, como se anotó en el capítulo anterior, implicaron *equilibrar* la demanda con la oferta existente en el país, razón por la cual se aplicaron una serie de medidas de ajustes vinculadas con salarios, limitaciones a importaciones, restricciones en el gasto público y desregulaciones institucionales, entre otras. En el proceso, bancos, exportadores e importadores tendrían sus ventajas, la diferencia radica en que la banca jugó con ambos sectores de acuerdo a sus posibilidades de crecimiento, en el marco de las políticas de los gobiernos de turno.

Por los resultados alcanzados tras esas medidas de ajuste, se deduce que los miembros de la Junta Bancaria actuaron más de manera ideológica antes que técnica. Respecto a manufactura, el crecimiento del país no fue representativo, como se anotó en el capítulo anterior. Lo mismo no sucedió con banqueros, exportadores tradicionales e importadores, quienes tuvieron además representación en la Junta. No obstante, a diferencia de los otros sectores, la banca logró representantes en la Presidencia de la Junta Monetaria. Entre los nombres de mayor conocimiento público figuran los de Carlos Julio Emanuel, ex funcionario del Fondo Monetario Internacional, FMI, institución a la que el Ecuador debía sujetarse por razones de deuda; Alberto Dahik y el de Ana Lucía Armijos, tanto en el período de Febres Cordero como en el de Sixto Durán Ballén, en cual destaca también

Guillermo Lasso, como representante de los bancos privados. En el gobierno de Rodrigo Borja, la Junta se conformó con Abelardo Pachano y Jorge Gallardo, y de parte de los bancos fueron designados Antonio Acosta y Roberto Isaías Dassum<sup>7</sup>.

### **El fomento a la industrialización no detiene la importación de bienes de consumo.**

En el capítulo anterior se hizo una explicación de las principales políticas de tendencia neoliberal desarrolladas en el período 1982 – 1996, diseñadas y ejecutadas por los gobiernos de turno. Ellas perseguían fomentar la industrialización a través de manipulaciones en los aranceles, el tipo de cambio y las tasas de interés. La Junta Monetaria del Banco Central y las instituciones vinculadas a la regulación del comercio exterior jugaron un papel fundamental en ese proceso. Sin embargo, sus políticas no frenaron el crecimiento sostenido de la importación de bienes de consumo, según se constata en el siguiente gráfico, y que debía ser contrarrestada con producción nacional:



Elaboración: Darío Dávalos. Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

Como se puede apreciar, el comportamiento del consumo de materia prima tiene una tendencia creciente a partir de 1992, con una explosión en el año 2000 hasta el 2007, cuando la democracia cristiana dominó el escenario político y apuntaló al sector bancario y, como se observa, al importador. Es pertinente incluir este período porque las estadísticas

<sup>7</sup> Revisión de la conformación de los directorios de la Junta Monetaria del Banco Central, en Memorias del Banco Central 1984, 1985, 1986, 1987, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.

oficiales demuestran un crecimiento sostenido de la importación en el Ecuador, mientras la industria lo tiene, pero de manera leve. En el siguiente capítulo se abordará ese fenómeno estadístico y se ilustrará cuáles son los sectores económicos detrás de ese comportamiento. Respecto al presente análisis, en términos monetarios, esas importaciones tienen la siguiente tendencia:

**Tabla 8. Valores monetarios**

Año	Bienes de Consumo
1970	36.198
1971	38.234
1972	46.228
1973	64.064
1974	116.076
1975	102.576
1976	99.178
1977	167.817
1978	178.550
1979	180.481

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

**Tabla 10. Valores monetarios**

Año	Bienes de Consumo
1990	177.856
1991	248.522
1992	385.438
1993	542.105
1994	809.905
1995	823.189
1996	856.568
1997	1.039.660
1998	1.170.817
1999	621.168

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013

**Tabla 9. Valores monetarios**

Año	Bienes de Consumo
1980	250.171
1981	202.722
1982	224.820
1983	183.710
1984	143.162
1985	152.486
1986	169.610
1987	208.401
1988	164.565
1989	184.361

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

**Tabla 11. Valores monetarios**

Año	Bienes de Consumo
2000	1.329.787
2001	1.548.687
2002	1.701.655
2003	1.875.382
2004	2.191.384
2005	2.511.641
2006	2.763.979
2007	3.099.181

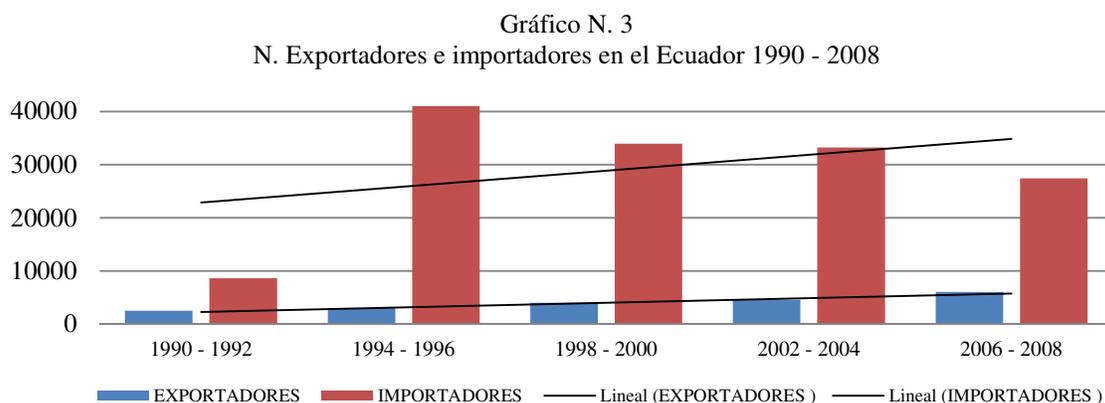
Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013

Los datos demuestran entonces dos momentos de crecimiento significativo en las importaciones de bienes de consumo: 1992 y 2000. Las políticas del año 1992 tendieron a la liberación arancelaria, desregulación y la disciplina fiscal para dar una mayor participación del sector privado en la economía en su conjunto, en sectores antes captados

por el Estado. Mientras, en el año 2000 el Ecuador renuncia a su moneda e ingresa a la dolarización, perdiendo cualquier capacidad de devaluación monetaria.

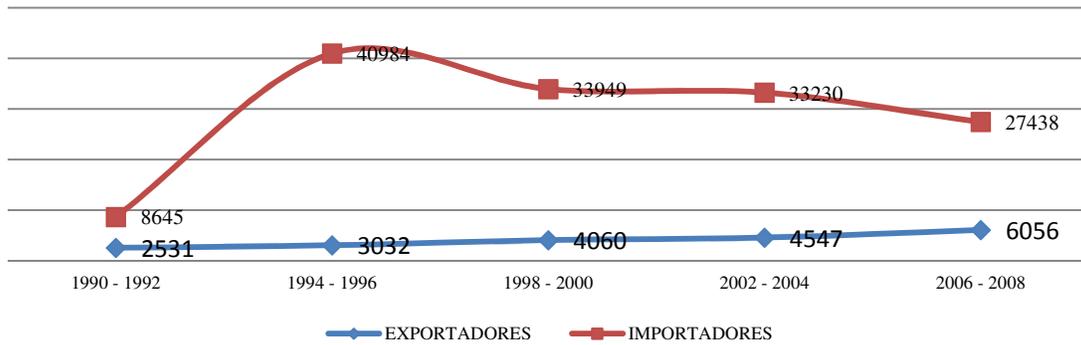
### **Tras las liberaciones arancelarias, los importadores llegaron para quedarse.**

Las estadísticas oficiales demuestran un crecimiento sostenido de los importadores en el Ecuador desde el año 1990 hasta el 2007. Como se aprecia en la gráfica N. 3, el crecimiento de los importadores es significativo. Eso da cuenta de que en la historia del Ecuador el sector importador crece aceleradamente en comparación al manufacturero, el que fue asfixiado por deudas bancarias los primeros años de los 80 y en lo posterior creció a un ritmo moderado mientras los importadores han mantenido una elevada presencia en la economía nacional (Gráficos N. 3 y 4), eso a pesar de que tenga ingentes ingresos económicos de sus actividades.



Elaboración: Darío Dávalos. Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

Gráfico N. 4  
Ritmo de crecimiento # exportadores e importadores.



Elaboración: Darío Dávalos. Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

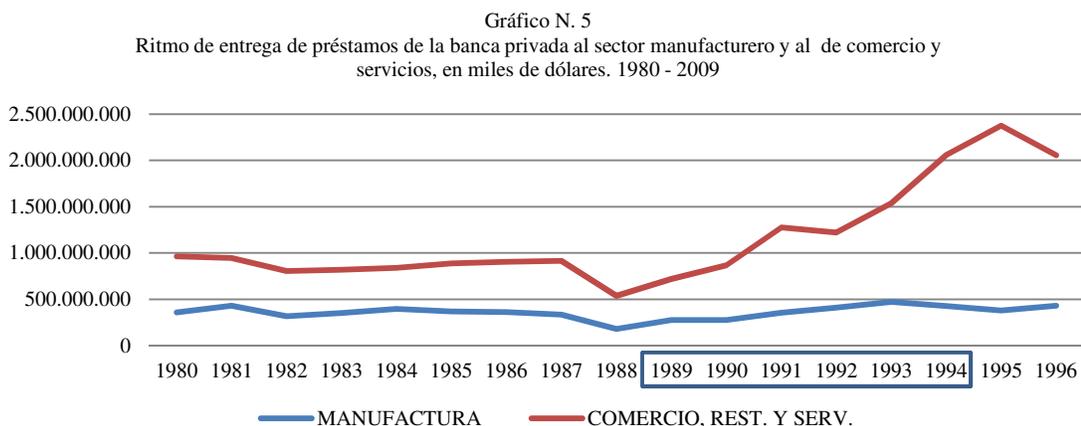
En el gráfico N. 4 se constata un decrecimiento del número de importadores en el lapso 1990 -2008, sin embargo la distancia con el número de exportadores es prominente. Si bien entre 2006 y 2008 existe un acercamiento entre ambos actores, los importadores dan cuenta de cuán veloces pueden ser en su crecimiento, en comparación a los exportadores, para quienes su incremento es a menor ritmo, sin contar el volumen de sus ingresos.

## CAPÍTULO IV

### EL ESPEJISMO DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

La legislación de promoción de la sustitución de importaciones analizada en los anteriores capítulos estuvo marcada por la entrega de extensos beneficios estatales al sector empresarial interesado en desarrollar la industria nacional. Parte estructural de esas propuestas fue limitar el ingreso de productos terminados al Ecuador. No sucedió lo mismo para materias primas y maquinaria. Eso provocó dependencia con el exterior de acuerdo a los estudios consultados, y no se consiguió concretar el esperado aporte de transformar la materia prima en productos de valor agregado, como sucedido en países donde la industrialización ha sido exitosa. Las siguientes estadísticas corroboran este argumento.

De la liberación de los aranceles en el transcurso del gobierno de Rodrigo Borja y Sixto Duran Ballén, el movimiento del consumo de bienes duraderos y no duraderos, maquinaria, ropa, alimentos, etc., se disparó. Frente a ese comportamiento, la participación de los importadores en el mercado tuvo un incremento sustancial (Gráfico N. 4 – Capítulo 3), junto a la facilitación de créditos bancarios para este sector, como se ilustra en el Gráfico N. 5.



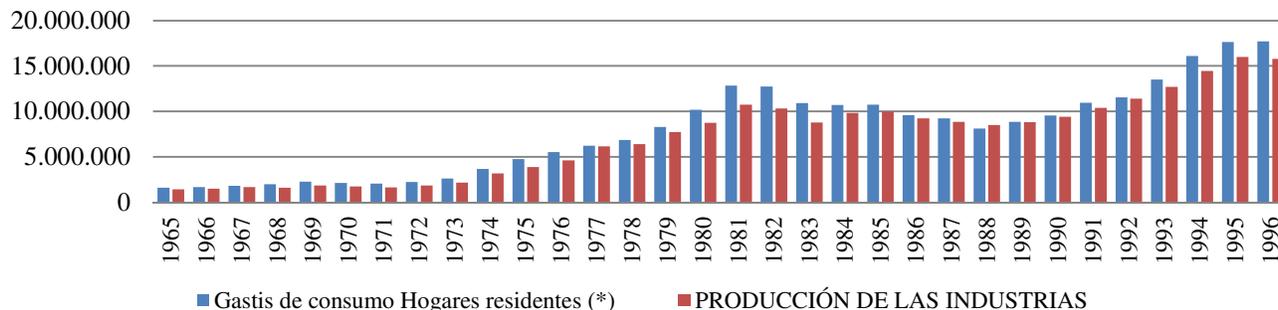
Fuente: Banco Central del Ecuador y Superintendencia de Bancos. Elaboración: Darío Dávalos. 2013

Es pertinente anotar que uno de los actores de injerencia en las políticas públicas para enfrentar las crisis de los años 80 y durante la primera mitad de los años 90<sup>8</sup> fue la banca. Paradójicamente, las estadísticas de crédito demuestran una prominente relación entre la

<sup>8</sup> Ver 3.5 del Capítulo # III

banca y el comercio, no sucede lo mismo respecto a la manufactura, donde el crédito bancario no crece de igual manera. Mientras tanto, la producción del sector industrial frente a la demanda total de consumo estatal y de los hogares se cubrió con satisfacción entre 1965 hasta 1996, según se observa en el Gráfico N. 6.

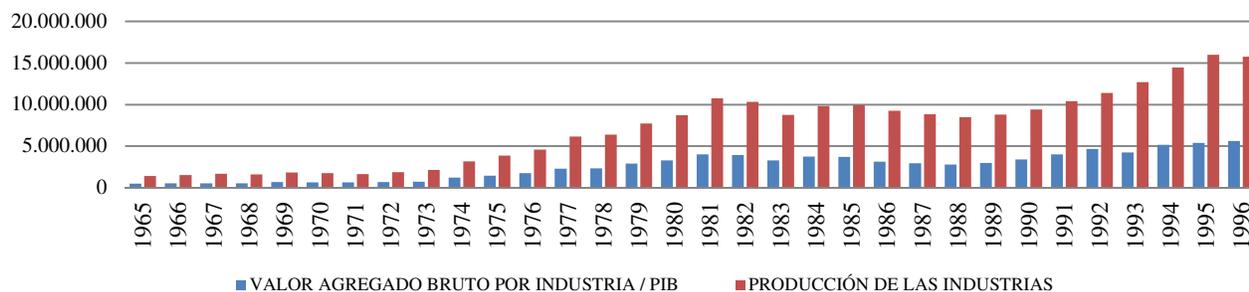
Gráfico N. 6  
Comparación gastos de consumo vs producción industrial en el Ecuador, en miles de dólares.



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Darío Dávalos. 2013

El Gráfico N. 6 evidencia un sector industrial con capacidad de respuesta frente al mercado. Sin embargo, cuando se contrasta la variable *total de valor agregado bruto por industria*<sup>9</sup> versus el *total de producción del sector industrial*, en la serie histórica desde 1965 hasta 1996, Gráfico N. 7, la realidad es distinta. La importancia del análisis de ambas variables radica en que la primera se refiere al aporte nacional para la transformación de la materia prima y la segunda al total de la producción realizada por la industria.

Gráfico N. 7  
Contribución del valor agregado a la producción industrial nacional, en miles de dólares.



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Darío Dávalos. 2013

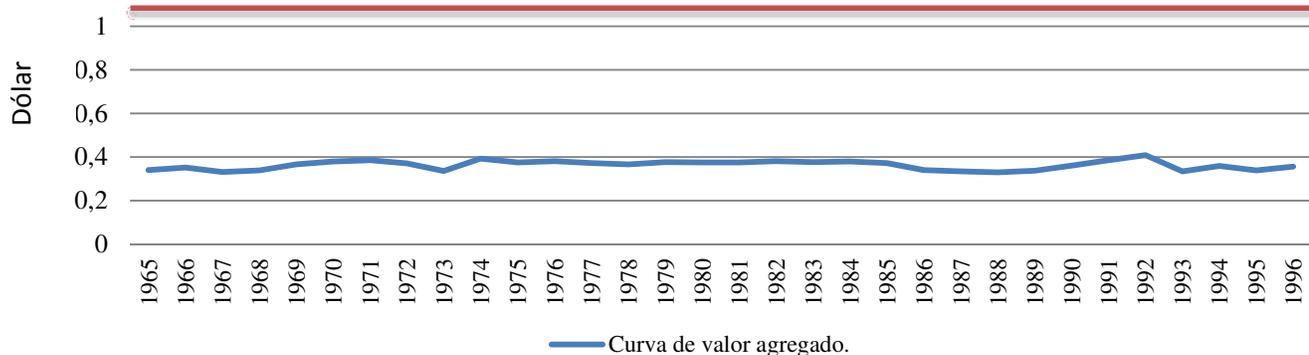
<sup>9</sup> De acuerdo al Banco Central del Ecuador, el valor agregado bruto (VAB) es la diferencia entre las producciones brutas de las ramas de actividad y sus respectivos consumos intermedios. Los componentes del VAB “son las remuneraciones de empleados, los impuestos indirectos menos subvenciones y el excedente bruto de explotación”. Internet: <http://www.bce.fin.ec/pregun1.php>

Este último gráfico, N. 7, demuestra a una producción industrial sin mayor margen de generación de valor agregado, desde 1965 al año 1996, y el poco ha desarrollado ha sido de lento crecimiento. Por tanto, se deduce que su producción probablemente es complementada con material importado, situación que no habría cambiado con las políticas de sustitución de importaciones, dadas principalmente en los años 70.

En esas políticas de sustitución de importaciones jugó un papel trascendental la protección arancelaria. El gobierno de León Febres Cordero continuó con la facilitación de ese tipo de beneficios al sector industrial, y aunque el comportamiento de la producción manufacturera se mantuvo muy cerca de la demanda (Gráfico N. 6), la generación de valor agregado no fue representativa en términos de crecimiento frente al incremento de la producción (Gráfico N. 7).

Para reafirmar lo expuesto, a continuación se ilustra cuánto ha invertido el sector manufacturero, industrial, por cada dólar destinado a producción, en generación de valor agregado, desde 1965 hasta el año 1996:

Gráfico N. 8  
Participación relativa del valor agregado en el producción industrial.



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Darío Dávalos. 2013

El gráfico N. 8 indica que por cada dólar destinado a la producción, el sector manufacturero ha generado entre 0,35 y 0,40 ctvs. de valor agregado entre 1965 hasta el año 1996. La información corrobora el argumento de que a los empresarios industriales no les ha interesado sustituir las importaciones a lo largo de la historia productiva del Ecuador, a pesar de que existieron beneficios estatales y emprendieron disputas por el poder político a través de confrontaciones con gobiernos de turno bajo el argumento de que afectaban la

producción industrial por ciertas decisiones de regulación del mercado. Tal comportamiento en una serie histórica de larga data evidencia se convierte en un patrón el cual Braudel llamó “obstáculo”, en este caso para la historia de la industrialización ecuatoriana.

**Tabla 12. Valores monetarios comparados 1965 - 1996**

<b>Valores monetarios de la participación del valor agregado bruto en la producción industrial. En miles de dólares.</b>		
<b>Año</b>	<b>Valor agregado bruto por industria / PIB</b>	<b>Producción de las industrias.</b>
1965	486.793	1.432.640
1966	532.187	1.514.597
1967	552.414	1.669.895
1968	547.384	1.616.909
1969	675.820	1.840.802
1970	663.527	1.750.404
1971	635.741	1.647.536
1972	692.674	1.864.522
1973	725.637	2.160.791
1974	1.244.452	3.169.047
1975	1.456.115	3.874.169
1976	1.755.597	4.610.563
1977	2.284.083	6.145.256
1978	2.346.035	6.409.909
1979	2.908.246	7.731.226
1980	3.277.812	8.744.659
1981	4.031.627	10.761.909
1982	3.928.774	10.325.591
1983	3.305.429	8.779.873
1984	3.742.892	9.846.653
1985	3.705.202	9.962.692
1986	3.141.468	9.247.754
1987	2.957.889	8.855.079
1988	2.804.548	8.510.311
1989	2.968.255	8.814.813
1990	3.401.442	9.414.020
1991	4.013.892	10.399.602
1992	4.668.222	11.407.754
1993	4.238.828	12.707.472
1994	5.184.625	14.462.669
1995	5.412.736	16.011.013
1996	5.622.951	15.775.211

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

## **La aparición de los grupos económicos: ¿dónde se concentra el capital?**

En el origen del proceso de acumulación de capital en el Ecuador se encuentra la posesión de la tierra en manos del sector agroexportador, como se explicó en capítulos precedentes. En su momento, estos dieron un salto significativo al sector financiero al vincularse con la banca. En la línea de Nicos Poulantzas esa relación constituye “una combinación específica de diversas estructuras y prácticas”, a la cual atribuye ser un modo de producción. La relación agroexportadores-banca desarrolló nuevos mecanismos de generación de riqueza, basados principalmente en la especulación financiera, como lo aseguró uno de los entrevistados en esta investigación. Esa articulación sería el inicio de un proceso de formación social empresarial caracterizado por conseguir la reproducción de capital sin pasar por medio de un fuerte desarrollo industrial, vigente hasta la fecha.

La práctica de la vinculación agroexportadores-banca tuvo impactos sociales devastadores las primeras décadas del s. XX, al punto de desencadenar el levantamiento en armas de militares inconformes, quienes tras el éxito de su asonada rearmaron las instituciones del Estado con el fin de contrarrestar los excesos de la banca. Si bien la fórmula estableció nuevas reglas de juego, el empresariado naciente de la relación agroexportadores-banca no modificó la base de las prácticas de acumulación de capital heredada de sus predecesores, distinguida por acumular capital sin mayores esfuerzos de transformación de materia prima, o procesos de industrialización; al contrario, solo la tecnificó por un nuevo elemento, en esta ocasión relacionado con las importaciones. Las estadísticas presentadas en este capítulo permiten corroborar esta afirmación.

Desde 1906, el Estado ecuatoriano se ha preocupado por crear diseños institucionales destinados a motivar la industrialización en el Ecuador. Sin embargo, la respuesta del sector empresarial frente a los incentivos estatales ha sido el fomento del contrabando entre 1921 y 1956, según informes del Ministerio de Economía de 1957, y a partir de allí hasta finales de los años 70 la industria naciente generó dependencia de importaciones de materia prima y maquinaria, realidad mantenida en la década de los años 80, según la documentación oficial consultada. Esos hechos históricos dan cuenta de una clara vocación empresarial, aun si es industrial, a emprender prácticas comerciales, donde no se genera valor, como fundamento de su crecimiento.

Por su parte, el apoyo estatal brindado a los procesos de fomento industrial de los años 70 desarrolló oligopolios, anota la literatura económica. Ya desde 1900 se habían constituido empresas industriales que tenían una participación importante en el mercado nacional<sup>10</sup>. El Censo Económico del año 1980 reflejó que el 0,4%, 752 empresas grandes, del total de establecimientos económicos identificados, 157.004, controlaba el 64,5% del total de las ventas, 282.516 (Fierro Carrión, 1991: 74). Y en 1986, de acuerdo a Luis Fierro Carrión, 500 empresas de 12.435 controlaban el 63,3% de las ventas, 1.010.972 de sucres, estas pertenecen a las ramas de actividad económica de agricultura, manufactura y comercio. El autor identificó al total de esas empresas y a los grupos económicos de los que son parte. La información se tomará de referencia en los siguientes subcapítulos, y vale la pena recordar que el mencionado apoyo estatal no provocó en el sector empresarial industrial la anhelada sustitución de importaciones, pues finalmente este ha sido producto de un proceso histórico de formación social caracterizado por repetir prácticas añejas donde no se ha dado mayor interés a reproducir el capital por medio de la inversión en la industria.

### **Un salto necesario, a raíz del tortuoso proceso de inestabilidad política.**

El Ecuador entró en un serio proceso de inestabilidad política luego de 1996 hasta el año 2007, marcado por el derrocamiento de presidentes de la República. Esta inestabilidad se reflejó igualmente en la presencia de ministros de industrias en la cartera del ramo<sup>11</sup>. En el capítulo anterior se hizo referencia a estas autoridades designadas entre 1980 hasta 1996, y se anotó la ausencia de una política industrial a lo largo de ese período. Tal característica no fue diferente en el período 1996 – 2007, de acuerdo a versiones oficiales. Sin embargo, los hechos más relevantes de esta época fueron los vinculados con el diseño de políticas para garantizar la estabilidad económica del país afectada por las devaluaciones de la moneda nacional, el sucre, frente al dólar americano.

Abdala Bucaram Ortiz gobernó apenas 6 meses luego de ser elegido Presidente en 1996. Su ‘actitud chabacana’ para administrar el Estado despertó el descontento popular al punto de presionar por su salida del Palacio de Gobierno. En su corto tiempo presidencial, Bucaram dio signos de emprender un proceso de lograr la paridad de la moneda nacional

---

<sup>10</sup> Ver referencia 8 de la pág. 2 del Capítulo 3.

<sup>11</sup> Ver Anexo # 3.

con el dólar, por intermedio de una política de convertibilidad, la cual no gozaba de la confianza de la ciudadanía. En su equipo participaron conocidos empresarios antes beneficiados por el Estado, como es el caso de Roberto Isaías y Álvaro Noboa, hijo del magnate Luis Noboa Naranjo. Sin embargo, esa y otras aspiraciones fueron defenestradas una vez suscitada la “caída” de su gobierno. Bucaram fue reemplazado por su vicepresidenta Rosalía Arteaga, pero por pocos días. El Congreso Nacional de la época nombró a Fabián Alarcón en su reemplazo, quien se desempeñaba como su Presidente. Esa actuación del Congreso se dio en medio de controversias legales. La presencia Alarcón en la dirección del Ejecutivo duró, al igual que la de Bucaram, poco tiempo, al haber sido un Presidente itinerante, aunque en su gobierno se instaló una Asamblea Constituyente llevó adelante una reforma constitucional. La Cámara de Producción de Pichincha no fue ajena a ese proceso político y propuso como reforma constitucional, entre otras, en el marco del fomento al empleo, se entreguen estímulos especiales, de acuerdo a la Ley, a los empleadores privados que creen nuevos puestos de trabajo para trabajadores menores de 25 años, mujeres y discapacitados (Cámaras de la Producción de Pichincha, 1998: 22)

El Ecuador fue a las urnas en el año 1997 y eligió a Jamil Mahuad para ocupar la Presidencia de la República. La llegada de Mahuad provocó dos de los episodios más funestos de la vida ecuatoriana. El primero fue la congelación arbitraria de los depósitos bancarios, bajo el argumento de evitar una corrida bancaria, y, el segundo, reemplazar a la moneda nacional, el sucre, por el dólar, dadas las circunstancias de su devaluación.

Una vez más, el descontento popular se manifestó en las calles, y junto a un grupo de militares insubordinados se toman el Congreso Nacional proclamando la renuncia de Mahuad. Un triunvirato conformado por el ala militar insubordinada y representantes de la sociedad civil se atribuyó la dirección del Estado, con el respaldo de los manifestantes. Sin embargo, a pocas horas del “triunfo” de la revuelta, Gustavo Noboa, vicepresidente de Mahuad, tomó juramento como Presidente de la República.

Tres años más tarde, Lucio Gutiérrez, uno de los militares que participó en las manifestaciones contra Mahuad, compite y gana las elecciones a la Presidencia del Ecuador, en el año 2002. Su mandato duró hasta el año 2005, luego de huir del país tras sendas manifestaciones en las calles de la ciudad de Quito, en esta ocasión por una crisis causada, entre otras, por injerencias políticas en el sistema judicial ecuatoriano. El

Congreso Nacional calificó a la salida de Gutiérrez como abandono del cargo y posesionó a Alfredo Palacio, su vicepresidente, como nuevo Presidente del Ecuador. En el 2006 se llevaron a cabo nuevas elecciones y fue elegido presidente Rafael Correa Delgado, quien comenzó su mandato el 15 de enero del año 2007.

Desde el gobierno de Sixto Durán Ballén las diferentes administraciones estatales buscaron una reforma estructural del Estado ecuatoriano. Muchas de ellas no fueron llevadas a cabo por movilizaciones sociales en su contra. La suerte no fue igual frente a las reformas constitucionales emprendidas en la Asamblea Constituyente de 1997. Y si en gobiernos anteriores los banqueros habían mantenido un bajo perfil en la administración pública, con Mahuad pasaron a ocupar importantes cargos en la dirección económica del Estado, mientras que el gobierno de Gustavo Noboa se preocupó por patrocinar leyes de transformación económica con tendencia de apertura al mercado.

### **Los industriales en medio de la inestabilidad del proceso político.**

El Estado ecuatoriano no fue el único en reconocer la ausencia de una política industrial en más de 30 años, según documentación oficial del año 2008. Los industriales mantuvieron esa preocupación al observar el proceso político de los años 90. Así, tras diálogos con el Ministerio de Industrias dados a inicios de la década del 2000 buscaban se diseñen políticas públicas para el sector, mientras el diseño de una legislación de fomento industrial quedó en segundo plano. La experiencia de la inestabilidad había dejado en evidencia cambios continuos a distintas legislaciones, los empresarios consideraban que contar con una nueva propuesta de ley relacionada con el fomento industrial sería inestable a causa de las confrontaciones políticas, además, asumían que las leyes traían consigo aspectos regulatorios y estimaban que el Estado debía dedicarse a facilitar incentivos y no sanciones<sup>12</sup>. Sin embargo, aunque el sector industrial tenía esa posición, su organización agremiada impedía el avance en ese propósito.

Un alto dirigente de una transnacional agroindustrial presente en el Ecuador indicó en una entrevista que cuando él formaba parte de una de las comisiones técnicas de la Cámara de Industriales de Pichincha se formuló un plan estratégico para el sector industrial.

---

<sup>12</sup> Entrevista a Ligia Tamayo, funcionaria del Ministerio de Industrias y coordinadora de desarrollo de políticas con el sector industrial.

Sin embargo, la dirigencia empresarial presente en el Directivo de la Cámara estuvo poco o nada interesada en su ejecución, razón por la cual la iniciativa fue archivada. Por otra parte, los cambios de ministros de industrias impedían se lleve a cabo una planificación de largo plazo, porque cada uno de ellos tenía su propia visión respecto a qué acciones debía emprender la cartera bajo su responsabilidad, mientras en el corto plazo se ocupaban de atender temas coyunturales de diferentes los sectores productivos.

Así, a partir del año 2000 hasta el 2006 se efectuaron talleres empresariales motivados por el Estado. En estos encuentros los industriales mantuvieron posiciones relacionadas al diseño de políticas para el sector, en especial se buscaba un ambiente “político estable” y favorable a su desempeño, por intermedio de la toma de decisiones macroeconómicas consistentes y el mejoramiento de aspectos relacionados con la microeconomía. Las primeras tenían que ver con la apertura del mercado y la segunda especialmente con reformas tributarias, mejoras en la educación, mejoras de infraestructura, entre otras, detalla un informe del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE, del año 2003.

Ese documento del INCAE fue elaborado en un taller realizado del 21 al 23 de febrero del año 2003, con la participación de altos representantes del Estado y líderes del sector empresarial, según su Apéndice N. 4. De acuerdo al documento, los participantes señalaron a “los pactos sociales como mecanismo para mejorar el clima de gobernabilidad, realizados entre gremios, sindicatos, gobierno, sector privado, etc.”. No obstante, dos años más tarde una revuelta ciudadana presionó por la salida del Presidente de la República, quién abandonó el país.

Los diálogos del sector público y privado en el marco de cómo fomentar la industria nacional no derivaron en consensos entre los actores, explicó una representante del Ministerio de Industrias que participó en estos encuentros. Empero, esos acercamientos concluyeron en el año 2007 en una agenda trabajada en conjunto con representantes del Ministerio de Industrias y el sector privado. En la elaboración del documento participaron alrededor de 200 personas. De acuerdo a la bibliografía consultada, esta es una de las primeras agendas industriales de carácter técnico consensuada con el sector industrial, aunque su desarrollo institucional encontró un obstáculo importante según uno de los responsables ministeriales de su elaboración.

## El surgimiento de la política industrial.

En el año 2007, el Ministerio de Industrias elaboró una agenda de apoyo estatal al sector industrial del Ecuador. El diseño de este documento se desarrolló bajo el enfoque de “reconocer” que la estructuración de una política pública “exige una intervención concertada entre el Estado y los actores sociales más importantes vinculados al sector industrial”, adoptándose para su elaboración una estrategia multidisciplinaria e interinstitucional, según el Plan Nacional de Desarrollo Social y Productivo del 2007. Por esa razón, “participaron cerca de doscientas personas, representantes de veinticinco instituciones públicas y privadas” en su diseño. En el documento se plasmó 5 ejes, y a cada uno de ellos les asignó una línea general de intervención, de la que se desprenden las respectivas políticas y sus alcances programáticos. En el marco de la presente investigación, se indicarán dichos lineamientos generales con sus políticas.

**Tabla 13. Lineamientos generales de la política industrial del año 2007**

<b>Sistema institucional</b>	<b>Política comercial</b>	<b>Productividad</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Desarrollo sostenible</b>
Fortalecer la institucionalidad pública para avanzar en la capacidad de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas.	Fomentar el consumo del producto industrial ecuatoriano, y facilitar su posicionamiento a nivel nacional e internacional.	Impulsar el incremento sostenido de la productividad de las empresas manufactureras ecuatorianas	Mejorar la eficiencia y calidad de la infraestructura a nivel nacional	Promover la elaboración de normativas y actividades de protección del medio ambiente, compatibles con el manejo eficiente de las industrias.

Fuente: Esteban Vega, ex subsecretario del Ministerio de Industrias del Ecuador. Elaboración propia.

Estas iniciativas acordadas entre el sector industrial y el sector público fueron entregadas a la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, SENPLADES, con el fin de su aplicación coordinada en el ámbito institucional. De acuerdo a autoridades de la época, “el documento fue un avance muy importante en la relación público-privada de elaboración conjunta de la política”<sup>13</sup> industrial. Y a pesar de ese trabajo, “lamentablemente, no pasó de (ser) un esfuerzo teórico, pues la SENPLADES no lo puso

<sup>13</sup> Entrevista a Esteban Vega, ex secretario del Ministerio de Industrias, en el año 2007.

en vigencia”. Sin embargo, en lo posterior, el Ministerio de Industria elaboró una nueva agenda de política industrial, en el año 2008.

### **La política industrial del 2008.**

El Ministerio de Industrias del Ecuador definió en el año 2008 las políticas industriales a seguir hasta el año 2012. El documento “contempla una importante participación y articulación del sector público y privado”, y fue elaborado a partir de un “diagnóstico crítico del sector industrial, en el que se identifica los aspectos más relevantes en los que el Estado deberá intervenir para lograr un cambio en el modelo de acumulación actual”.

La propuesta de las políticas industriales respondió a la “ausencia de políticas públicas explícitas de desarrollo industrial, los incipientes resultados de las leyes de fomento a la industria que quedaron insubsistentes a finales de la década de los años 80, a más de todas las medidas establecidas en la década de los 90”, las que “no lograron (...) reactivar el aparato productivo” nacional.

Entre las propuestas del 2007 y la del 2008 existe una diferencia sustancial, y es el alcance de su intención de modificar el aparato productivo del país. En la primera se apuntó a un fortalecimiento del sector manufacturero existente, mientras en la segunda el principal objetivo fue “cambiar el patrón de especialización primario, extractivo exportador de la economía ecuatoriana hacia el fomento de actividades con ventajas comparativas dinámicas, generadoras de mayor valor agregado, que propendan a la creación de empleo de calidad, impulsen encadenamientos productivos, desarrollen tecnología e innovación que eleven los niveles de productividad, competitividad sistémica y reactiven la demanda interna, procurando el cuidado del ambiente y el uso racional de los recursos naturales”. Así, las políticas del 2007 se proponían potenciar la coyuntura histórica del aparato productivo nacional, mientras las del 2008 buscaban transformar sus estructuras.

Esa disparidad deja en evidencia un elemento importante. En la construcción de las políticas industriales del año 2007 los empresarios industriales participaron en todo su proceso, y en el año 2008, según se anota en el informe del Ministerio de Industria sobre la política industrial, ellos lo hicieron pero dentro de una etapa de diagnóstico:

La construcción de la Política Industrial tuvo dos etapas; la primera, que tuvo el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Comisión

Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) quienes, a través de una asistencia técnica, colaboraron en la identificación de los ejes temáticos para el diseño de la política industrial: Comercio e inversiones; Sectores competitivos; Pequeña, mediana industria y Artesanos (MIPYMES); y, Innovación tecnológica y compras públicas. Se contó con la participación del sector público y privado (textil, confecciones y cuero; Madera y muebles; Metalmecánico; Químico y farmacéutico) de quienes se obtuvieron los insumos para determinar los problemas y necesidades de los sectores productivos. **Dentro de esta iniciativa**, que tuvo como objetivo comenzar con el diseño de políticas públicas de apoyo al desarrollo del sector industrial, se realizaron varios esfuerzos paralelos.

Para la segunda etapa, la estrategia fue promover un proceso de construcción colectiva en el cual el MIC, conjuntamente con la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), el Ministerio Coordinador de la Producción (MCP), el Ministerio de Coordinación de la Política Económica (MCPE) y la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SENACYT) conformaron un equipo técnico que trabajó permanentemente en el diseño de la Política Industrial. Se realizaron reuniones y talleres de trabajo en los que participaron varias instituciones públicas, principalmente las relacionadas con el sector productivo ecuatoriano.

En este documento se presenta el resultado de este esfuerzo interinstitucional que comprende la problemática del sector industrial ecuatoriano, principios, estrategias transversales, y objetivos de la política industrial, así como programas y proyectos que permitan el cumplimiento de las metas de desarrollo para el sector industrial.

La diferencia permite observar que el Estado asumió, una vez más dentro del proceso histórico investigado, el rol de ser promotor de cambios sustantivos en el sector industrial. Es decir, los empresarios por sí solos no provocan modificaciones destinadas al desarrollo del mercado, ha sido el Estado ecuatoriano el que ha asumido esa responsabilidad. Dicha característica empresarial es parte del proceso de formación social al cual se ha hecho referencia.

### **La historia se repite: comercio, banca y oligopolios.**

La investigación de Luis Fierro Carrión acerca de los grupos económicos y su relación con la concentración de capital en el Ecuador es uno de los referentes en el país en ese tipo de análisis. El trabajo fue publicado en el año 1991. Del total de las 500 empresas identificadas por este autor aún algunas se mantienen vigentes con una

participación significativa en el mercado, según las bases de datos de la Superintendencia de Compañías y el Servicio de Rentas Internas del Ecuador, SRI. Esas empresas son:

**Tabla 14. Emporios empresariales vigentes entre 1991 – 2007**

<b>EMPRESA</b>	<b>GRUPO</b>
AGRICOLA BANANERA CLEMENTINA	NOBOA
COMPAÑÍA AGRÍCOLA LA JULIA	NOBOA
PRONACA	BAKKER
NESTLE	INVERSIÓN EXTRANJERA
NEGOCIOS INDUSTRIALES REAL	PRODUCTOS REAL
CONSERVAS ISABEL	INVERSIÓN EXTRANJERA
CONFITECA	CHIRIBOGA
CERVECERÍA NACIONAL	INVERSIÓN EXTRANJERA
INDUSTRIAS ALÉS	ALVAREZ
FABRICA DE ACEITES LA FAVORITA S.A.	NOBOA BEJARANO
DANEC	INDUPALMA
LA FABRIL	GONZALEZ A.
INDUSTRIAL MOLINERA	NOBOA
MOLINOS DEL ECUADOR	NOBOA
SOCIEDAD AGRÍCOLA E INDUSTRIAL SAN CARLOS	NOBOA
COMPAÑÍA AZUCARERA VALDEZ	NOBOA
TABACALERA ANDINA	TANASA
DURINI	DURINI
NOVOPAN	ALES
PAPELERA NACIONAL	NOBOA
EL UNIVERSO	PÉREZ
EL COMERCIO	MANTILLA
JABONERIA NACIONAL	NOBOA
PLASTICAUCHO INDUSTRIAL S.A.	CUESTA
PLASTICOS INDUSTRIALES	ANTON
ADELCA	
FUNDICIONES INDUSTRIALES	FILANBANCO
ALAMBREC	
OMNIBUS	PINTO
HIDALGO & HUDALGO	
CASA BACA S.A.	IMPIERREZ
EXPORTADORA BANANERA NOBOA	NOBOA
REYBANPAC	PONCE
UNIÓN DE BANANEROS ECUATORIANOS	INVERSIÓN EXTRANJERA
CORPORACIÓN LA FAVORITA	WRIGTH
IMPORTADORA EL ROSADO	CZARNINSKI
ALMACENES JUAN ELJURI	ELJURI
CASA COMERCIAL TOSI	TOSI
IMPORTADORA TOMBAMBA	MALO
QUITO MOTORS	
AUTOMOTORES DE LA SIERRA	
HOTEL COLÓN	DASSUM

Fuente: Luis Fierro Carrión, Los grupos financieros en el Ecuador. Servicio de Rentas Internas del Ecuador, base de datos de Grupos Económicos 2007 – 2011, y Superintendencia de Compañías, base de datos de las 1000 empresas más importantes del Ecuador.

En el tema de los bancos, Luis Fierro Carrión igualmente ubica los monopolios del sistema financiero entre 1986 y 1987. Del listado, en la actualidad se mantienen los siguientes bancos como parte de determinados grupos económicos del Ecuador.

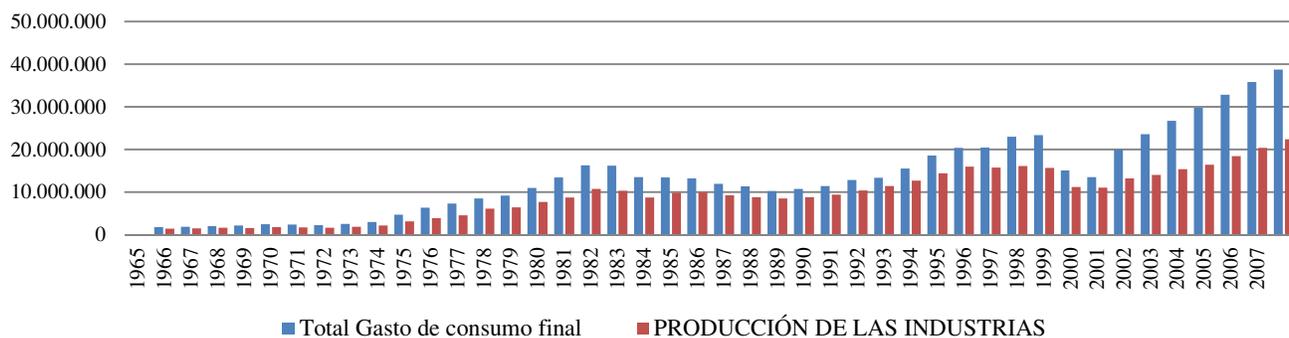
**Tabla 15. Banca vigente entre 1986 - 2007**

BANCO
BANCO DE LA PRODUCCION S.A. PRODUBANCO
BANCO DE LOJA
BANCO PICHINCHA CA
BANCO GENERAL RUMIÑAHUI S. A.
BANCO DEL AUSTRO S. A
BANCO DE GUAYAQUIL S.A.
BANCO BOLIVARIANO C.A.
BANCO INTERNACIONAL S.A.
BANCO UNIVERSAL S. A. UNIBANCO
BANCO DE MACHALA S A
BANCO CAPITAL SOCIEDAD ANONIMA
BANCO TERRITORIAL S.A.

Fuente: Servicio de Rentas Internas del Ecuador, base de datos de Grupos Económicos 2007 – 2011.

Estos actores económicos hasta hoy mantienen una participación relevante en la economía nacional. En su proceso de construcción histórica muchos de ellos fueron beneficiados por la sucretización de sus deudas, entre los años 1983 – 1984. Es decir, el Estado ecuatoriano favoreció en su momento la consolidación de estos grupos económicos, por tanto no son única y exclusivamente producto de la competencia en el mercado. Al contrario, como se ilustrará a continuación, en el momento de apertura llevada a cabo a través de las modificaciones arancelarias entre los gobierno de Rodrigo Borja y Sixto Duran Ballén la manufactura creció casi a la par de la demanda del Estado y de los hogares, pero no así su valor agregado, como se ilustra en las gráficas 9 y 10.

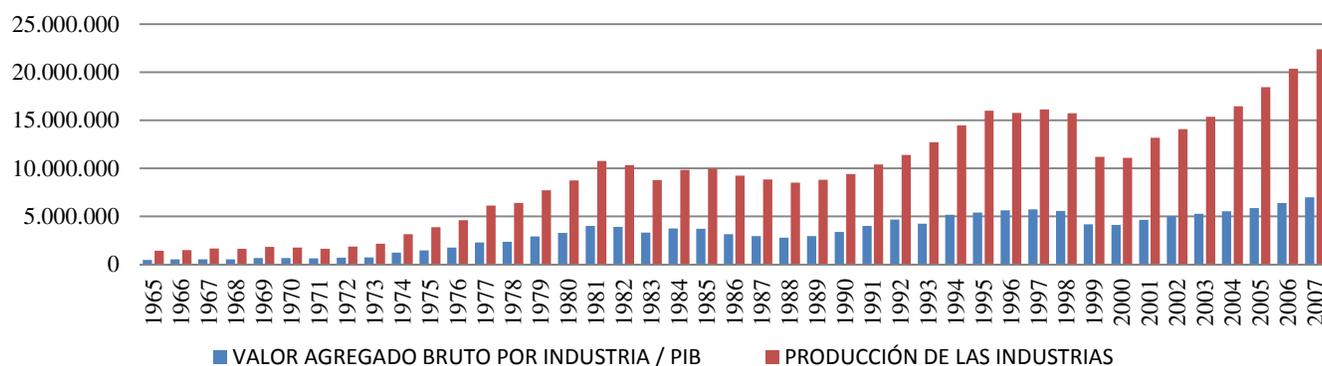
Gráfico N. 9  
Comparación gastos de consumo vs producción industrial en el Ecuador.



Elaboración: Darío Dávalos. Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

Además, las estadísticas demuestran que tras dichas aperturas, la industria nacional poco a poco perdió capacidad de respuesta frente al crecimiento de la demanda del Estado y de los hogares. Esa referencia pone en evidencia a una industria nacional frágil frente a su incremento, la cual se dispara con el ingreso del Ecuador a la dolarización, en el año 2000, y la brecha entre aporte de valor agregado industrial a su producción se agrandó, según el Gráfico N. 9.

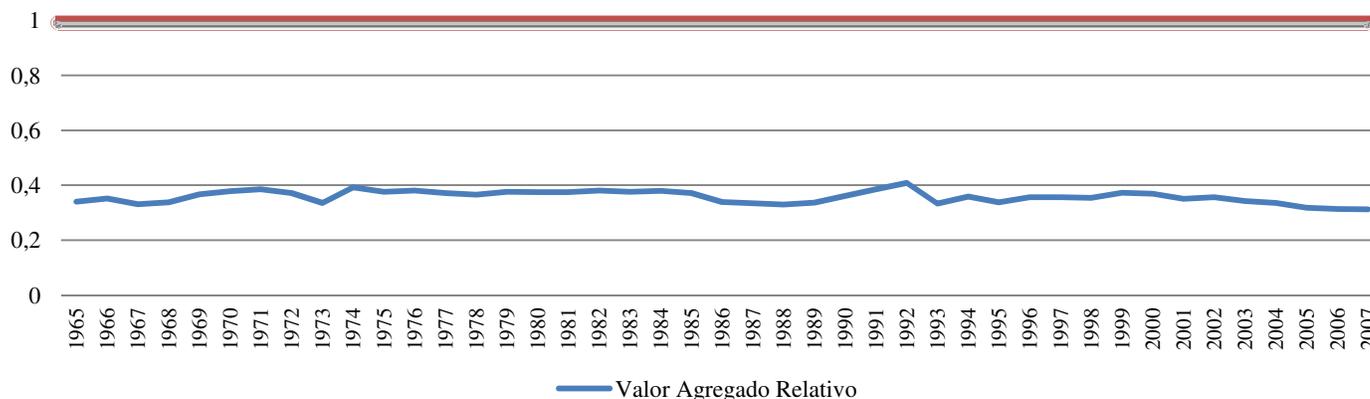
Gráfico N. 10  
Contribución del valor agregado a la producción industrial nacional, en miles de dólares.



Elaboración: Darío Dávalos. Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

Respecto a la generación de valor agregado por cada dólar destinado a la producción esta se mantuvo igual desde 1965 hasta el año 2007, según se observa en el Gráfico N 11.

Gráfico N. 11  
Participación relativa del valor agregado en el producción industrial.



Elaboración: Darío Dávalos. Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013.

La continuidad ilustrada en la gráfica N. 11 demuestra a un sector industrial que ha tenido poco interés en desarrollar un proceso sostenido de transformación de materia prima con énfasis en incrementar la industrialización del Ecuador. El lapso calculado en la estadística es suficiente como para haber incrementado el valor agregado industrial, y más con el apoyo estatal brindado, algo que no ha sucedido en ese período. Y si como producto de las políticas de fomento industrial de los años 70 ese sector desarrolló dependencia de importaciones, las modificaciones arancelarias dispararon el crecimiento del comercio. La banca no fue ajena a ese comportamiento y lo acompañó con el crédito, tal cual se indicó en el gráfico N. 5.

La banca entonces resultó favorecida con las aperturas arancelarias, dadas en gobiernos donde sus representantes fueron parte de estos gabinetes ministeriales, interesados en ejecutar políticas neoliberales relacionadas con la liberación del comercio, y a su vez desligarse del fomento industrial realizado por el Estado. Por tanto, se evidencia una relación de beneficio mutuo entre comercio y banca, tras el crecimiento sostenido de las importaciones. Si bien la participación del crédito en el sector manufacturero es representativa, su dinámica de incremento no es igual de pronunciada como en el sector del comercio. Esta es la tendencia histórica de un proceso de formación social originado en la articulación agroexportadores-banca, ya antes mencionado.

**Tabla 16. Valores monetarios comparados 1996 - 2007**

Valores monetarios de la participación del valor agregado bruto en la producción industrial. En miles de dólares.		
Año	VALOR AGREGADO BRUTO POR INDUSTRIA / PIB	PRODUCCIÓN DE LAS INDUSTRIAS
1996	5.622.951	15.775.211
1997	5.747.921	16.126.410
1998	5.572.889	15.722.327
1999	4.176.055	11.190.531
2000	4.099.591	11.091.907
2001	4.633.641	13.201.128
2002	5.016.198	14.085.791
2003	5.260.762	15.373.074
2004	5.524.927	16.465.074
2005	5.864.209	18.437.130
2006	6.386.841	20.367.976
2007	7.003.937	22.396.517

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013 .

### **Concentración de la producción.**

Al final del proceso de sustitución de importaciones de los años 70, los estudios citados mencionan que los beneficios entregados por el Estado contribuyeron a la generación de oligopolios empresariales. Esa versión no habría cambiado en años recientes. De acuerdo a estadísticas de la Encuesta de Manufactura y Minería del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, correspondientes al período 1998 – 2002, un alto porcentaje de la producción se concentra en empresas grandes<sup>14</sup>. En el siguiente cuadro se corrobora esta concentración:

<sup>14</sup> El Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, delimita como grandes a las empresas con más de 200 a 499 personas ocupadas y de 500 y más.

**Tabla 17. Concentración de la producción 1998 – 2007**

Año	PRODUCCIÓN EN DÓLARES	N. DE EMPRESAS CONSULTADOS	N. DE EMPRESAS ENTRE MÁS DE 200 A 499 Y 500 Y MÁS	% DE PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN	% DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE ESTABLECIMIENTOS
1998	60.223.164.817	1.660	148	74	9
1999	81.006.524.965	1.547	132	67	9
2000	11.697.523.511	1.548	149	60	9,6
2001	10.281.793.143	1.560	157	76	10
2002	8.382.071.817	1487	164	71	11
2003	9.677.534.144	1487	160	71	11
2004	12.147.278.873	1.514	172	71	11
2005	12.475.817.306	1.489	178	75	12
2006	13.520.434.463	1.481	184	75	12
2007	17.649.726.052	1.531	190	69	12

Elaboración: Darío Dávalos. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, INEC, 2013

Como se constata en la gráfica, un porcentaje entre el 9 y el 12% de empresas grandes ha acumulado el total de la producción manufacturera del país. Este indicador aglutina a 21 sectores de producción industrial<sup>15</sup>, según clasificación del INEC en el lapso 1998 - 2007.

<sup>15</sup> Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas

Elaboración de Productos de Tabaco

Fabricación De Productos Textiles

Fabricación De Prendas De Vestir; Adobo Y Tenido Piel

Curtido Y Adobo De Cueros; Fab. Maletas, Bolsos De Mano

Prod. De Madera Y Fab. De Reductos De Madera, Corcho Excepto Muebles

Fabricación De Papel Y De Productos De Papel

Actividades De Edición E Impresión Y De Reproducción De Grabaciones

Fabricación De Coque, Productos De La Refinación De Petróleo Y Combustible Nuclear

Fabricación De Substancias Productos Químicos

Fabricación De Productos De Caucho Y De Plástico

Fabricación De Otros Productos Minerales No Metálicos

Fabricación De Metales Comunes

Fab. De Productos Elaborados De Metal Excepto Maquinaria Y Equipo

Fabricación De Maquinaria Y Equipo N.C.P

Fabricación De Maquinaria Y Aparatos Eléctricos N.C.P.

Fab. De Equipo Y Aparatos De Radio, Tv Y Comunicaciones

Fab. De Instrumentos. Médicos, Ópticos Y Precisión Fab. Relojes

Fabricación De Vehículos Automotores, Remolques Y Sumiremos.

Fabricación De Otros Tipos De Equipo De Transporte

Esas empresas están delimitadas como grandes por el nivel de personal que ocupan. En el caso del análisis, son aquellas con más de 200 a 499 personas ocupadas y de 500 y más. Los valores restantes lo ocupan empresas con personal ocupado de 1 a 9, de 10 a 19, de 20 a 59, de 59 a 99, y de 100 a 199. Si bien esta última clasificación obedece también a una empresa grande, en el cálculo se utilizó las variables indicadas por el volumen de producción acumulado entre ambas.

### **El poder detrás de la representación gremial, cirugía al discurso de líderes empresariales.**

La concentración de capital a más de darse en las dinámicas de desarrollo del mercado ecuatoriano, es también el resultado de un fenómeno social, en el cual participan diversos actores con distintas posiciones políticas frente a su perfeccionamiento. Es así necesario analizar la agremiación del sector industrial, y en el caso que nos compete identificar si en ella están privilegiados aquellos sectores económicos donde predomina dicha concentración, para comprender a qué responden sus posiciones públicas frente a determinadas acciones de gobiernos de turno y de esa manera mantener las condiciones de producción en su propio beneficio, tal como ocurrió al final del gobierno de Guillermo Rodríguez Lara, en donde una cúpula empresarial intentó desestabilizarlo, según reportes de cables filtrados por Wikileaks.

Otro ejemplo más reciente es el cable 07QUITO768, de fecha 03/30/2007, comunicado al gobierno de EE.UU. pocos días de la instalación del gobierno de Rafael Correa Delgado. En el documento, la Embajada de EE.UU. informa de reuniones con dirigentes empresariales tales como Guillermo Lasso, presidente del Banco de Guayaquil, y María Gloria Alarcón, presidenta de la Cámara de Comercio de Guayaquil, en esos momentos (Alarcón tiene vinculación con Industrias Toni y Plásticos Ecuatorianos). Ambos dirigentes expusieron a la Embajada sus “preocupaciones” frente a la situación política ecuatoriana tras la elección de Rafael Correa.

Según relata el cable, el sector empresarial emprendió una campaña radial para vincular los estilos de liderazgo “antidemocráticos” de Correa y Hugo Chávez, y perfilar

así una imagen de prepotencia del mandatario ecuatoriano en la opinión pública nacional. Esta acción política empresarial se dirigió a crear un ambiente de confrontación política en el cual se justifique el discurso de la falta de las libertades individuales y la ausencia de garantías a la iniciativa privada. Esta actitud demuestra el comportamiento de cierta dirigencia empresarial, vinculada con grupos económicos, frente a gobiernos que podrían atender a sus intereses, como ha sucedido durante la historia narrada en el Capítulo II.

Esta dirigencia empresarial que se muestra como portavoz de todo el sector privado del país, no representa ni a la cuarta parte de las empresas existentes de manufactura, comercio y servicios.

De acuerdo a los resultados del Censo Nacional Económico 2010, CENEC, en el país existen 511 130 unidades económicas. De ellas, 467302 corresponden a matrices empresariales y 43828 a sucursales y auxiliares. Del total de establecimientos que figuran como matrices, únicamente el 13% tiene afiliación a un gremio, cámara u otras formas de asociación empresarial.

Del 100% de unidades económicas consultadas que contienen de 1 a 9 empleados, su afiliación gremial es del 12%, mientras que las no agremiadas son el 88%, para establecimientos en la categoría de **Únicos** (denominados así aquellos que trabajan de manera independiente), y en lo correspondiente a **Matriz** sí están afiliadas el 29%.

En tanto que las empresas con más de 500 empleados están agremiadas en un 91% en Matriz y 51% en Único. Es decir, **“no son todos los que están, ni están todos los que son”**.

Al constatar que la mayor afiliación es de las más grandes empresas: en manufactura de 24 empresas con más de 500 empleados el cien por ciento están agremiadas. Mientras que empresas de 1 a 9 empleados, en la misma rama de actividad productiva, están agremiadas apenas el 40%, es decir, 398 de 1021 establecimientos económicos.

Esta información permite formular la pregunta *¿a quién representan los dirigentes gremiales?* Tradicionalmente, los directorios de las cámaras de industrias han estado conformados por los grupos económicos del país, entre ellos, Nestlé, Consorcio Nobis, Grupo Pinto, Banco del Pichincha, Industrias Ales, Novopan, Danec, General Motors, Itabsa, Corporación La Favorita, Pronaca, Acero de los Andes, entre otros. Tal cual se ha

constatado en esta investigación, son las mismas empresas que a lo largo de la historia del país han fortalecido su participación en el mercado, sin descuidar su influencia política en determinados gobiernos de los que incluso han sido parte.

## CONCLUSIONES

1. Las series históricas expuestas en el capítulo IV demuestran que el sector compuesto por los empresarios dedicados a la escasa actividad industrial ecuatoriana jamás hicieron un intento serio y riguroso por emprender un proceso de sustitución de importaciones a lo largo de más de un siglo a pesar de las políticas estatales reiterativas para su fomento tal sustitución. Las series históricas en esta tesis verifican este aserto tanto en la contribución de valor agregado como la participación de este en el producto interno bruto a lo largo del tiempo, cosa que ratifica el concepto de Braudel respecto a la larga duración, esto aunque en el proceso de investigación ha sido difícil constatar si las políticas generales destinadas a motivar la industrialización del país derivaron en beneficiar al comercio y a la banca. No obstante, las estadísticas demuestran la preferencia de ese sector económico con el comercio, fortaleciéndolo con sus apalancamientos, dado, claro está, por su pronta recuperación del capital invertido. Además, en el estudio se expone la trama entre la banca, los grupos económicos y los partidos políticos con el Estado para mantener esta situación.

2. La relación política de los empresarios industriales con el Estado ha sido en torno a la protección arancelaria para garantizar el crecimiento de ese sector económico. Y si bien se consiguió ese en parte ese objetivo, los sectores de mayor complejización de la producción no fueron desarrollados.

3. Las principales empresas del Ecuador han mantenido la concentración de capital a lo largo de la historia. Y esa concentración si bien es un fenómeno económico lo es también social, así se puede observar cuando sus agremiaciones están conformadas por las grandes empresas del país, desde donde se direccionan sus posiciones políticas en el marco de sus intereses, en este caso, reproducir el capital de acuerdo a sus procesos históricos de acumulación y defender así las relaciones de producción donde se encuentra inmersos.

4. Respecto a si las instituciones reducen la incertidumbre vinculada con los riesgos propios de los proyectos industriales, lo logra en parte, porque aunque se consiguen políticas públicas al respecto los industriales no han transformado su contribución a la generación de valor agregado por más de 40 años, y al contrario

han impulsado una coyuntura histórica de producción, como se ilustran las estadísticas del capítulo IV.

5. Los efectos de captar capital sin desarrollar un proceso sostenido de industrialización en el Ecuador ha sido un fenómeno permanente a través de la historia del Ecuador. Las elites económicas surgidas de la relación agroexportadores-banca no se interesaron por conseguirlo, así se constata en la historia examinada. Esa vinculación es parte de la estructura económica del país sin modificación por más de 100 años, en palabras de Braudel, es un elemento de larga duración el cual no ha sufrido los cambios necesarios para catapultar la industria nacional. Además, esa condición material junto a las versiones de la prensa de la época y las persistentes manifestaciones de los empresarios respecto a ese tema pone en evidencia un sistema de creencias con poco interés en la industria, y sin modificación a pesar de los choques externos a la economía y las agendas internacionales para su posible solución.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos H.; Smith, William C. *La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales*; en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina, 2007.

Acosta, Alberto. Breve historia Económica del Ecuador. Editorial Corporación Editora Nacional. Ecuador, 2006.

Acosta, Alberto. La maldición de la Abundancia. Editorial Abya Ayala. Ecuador, 2009.

Aglietta, Michael. *Regulación y crisis del capitalismo*, pág. 1-34, 192 -200. Editorial Siglo XXI. México 1979.

Archivo Diario El Comercio/Casa de la Cultura Ecuatoriana, correspondientes a mayo y junio de 1957; julio y agosto de 1962; diciembre de 1964 y enero de 1965; julio y agosto de 1967; agosto y septiembre de 1971.

Armijos, Ana Lucía; Flores, Marco. Las políticas económicas aplicadas en la década de los ochenta: respuesta a la crisis; en *Las crisis en el Ecuador: los treinta y los ochenta*. Corporación Editora Nacional. Ecuador, 1991.

Braudel, Fernand. *La dinámica del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica. Colombia, 1997.

Braudel, Fernand. *Las ambiciones de la historia, Capítulo I, Tres definiciones: el acontecimiento, el azar, lo social*, pág. 22- 39. Editorial Crítica. España, 2002.

Braudel, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*, pág. 7 - 97. Editorial Alianza Editorial. España, 1970.

Banco Central del Ecuador: *Memorias de la Junta Monetaria*, 1984, 1985, 1986, 1987, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996. Boletines y anuarios estadísticos.

Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de Sistema*. Introducción. Fondo de Cultura Económica, México, 1989

Bobbio, Norberto; Matteaccui, Nicola; Pasquino Gianfranco. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI. México, 2008.

Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

Bobbio, Norberto. *Teoría General de la Política*. Editorial Trotta. España, 2009.

- Calvin, Caudia; Jesús Velasco. Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. (s/f)
- Carrión, Luis Fierro. *Los Grupos Financieros en el Ecuador*. Editora Andina. Ecuador, 1991.
- Consejo Nacional de Economía, *Consulta sobre temas fundamentales del desarrollo nacional, capítulo Manufactura*. Ecuador, 1987.
- Creamer, Claudio, *Logros y Dificultades de la Ley de Fomento Industrial (Ecuador 1972 – 1986)*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, y Fundación Friedrich Ebert. Ecuador, 1993.
- Fernández Jorge, *Un decenio de industrialización en Ecuador: un balance crítico*, en El Proceso de Industrialización Ecuatoriano. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1983.
- Carvajal, Fernando. *Ecuador: evolución de su economía 1950 – 2008*; en *Estado del País, Informe CERO, Ecuador 1950 - 2010*. Impreso en Ecuador, 2011.
- Carrasco, Adrián; Beltrán, Pablo; Palacios, Luis. La economía ecuatoriana: 1950 – 2008; en *Estado del País, Informe CERO, Ecuador 1950 - 2010*. Impreso en Ecuador, 2011.
- Condo, Arturo; Dicker, Germán; Jones, Connie; Morales, Luis. *Ecuador: Acciones para competir y triunfar, pág. 6*. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE. Ecuador, 2003.
- Cueva, Agustín. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Editorial Voluntad. Ecuador, 1973.
- Dávalos, Pablo. *La Democracia Disciplinaria. El proyecto Postneoliberal para América Latina*,. Editorial CODEU. Ecuador, 2010.
- Easton, David. *Esquema para el Análisis Político, pág. 46-112*. Argentina, Amorrortu Editores, 1973.
- Endara, Ximena- *Poder Político, Economía y Derecho en los últimos 60 años*; en *Estado del País, Informe CERO, Ecuador 1950 - 2010*. Impreso en Ecuador, 2011.
- Evans, Peter. *El Estado como problema y como solución*; en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina, 2007.
- Fernández, Jorge. *Estado e industrialización*; en Salgado, Germánico La investigación económica en el Ecuador. Publicación de ILDIS. Ecuador, 1989.

Fischer, Sabine. Estado, clases e industria, la emergencia del capitalismo ecuatoriano y los intereses azucareros. Editorial El Conejo. Ecuador, 1983.

Foucault, Michel, *La verdad y las formas jurídicas, Vol. II., pág. 252.* en Estrategias de poder. Obras esenciales, Editorial Paidós, España, 1999.

Foucault, Michel, *Vigilar y Castigar, el nacimiento de la prisión. pág. 104.* Editorial Siglo XX. Argentina, 2003.

Furtado, Celso. Teoría y política del Desarrollo Económico, Teoría del Empresario, pág. 46 – 52. Editorial Siglo XXI. México, 1967.

Gallardo, Jorge. *Reforma estructural al sistema arancelario 1990.* Ministerio de Finanzas del Ecuador. Ecuador, 1990

Hall, Stuart. *Sin garantías, notas de Marx sobre el método: una “lectura” de la Introducción de 1857, Pág. 95 -156.* Corporación Editora Nacional. Ecuador, 2013.

Hidrobo Estrada, Jorge. *Industriales, Estado, Industrialización en el Ecuador.* Publicación de la Universidad San Francisco de Quito. Ecuador, 1990.

Hobsbawn, Eric. *La era de la revolución 1789 – 1848.* Editorial Planeta. Argentina, 2009.

Ingham, Geoffrey. *Capitalismo.* Editorial Alianza. España, 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. Encuesta Nacional de Manufactura 1963 – 1979; Presentaciones del Censo Nacional Económico 2010.

Lefebvre, Louis, *El fracaso del desarrollo: introducción a la Economía Política del Ecuador;* en Economía política del Ecuador, campo, región y nación. Corporación Editora Nacional, CERLAC York University, FLACSO – Ecuador. Ecuador, 1985.

Luna, Milton. *Orígenes de la Política Económica del Desarrollo Industrial del Ecuador 1900 – 1960.* Ministerio de la Política Económica del Ecuador. Ecuador, 2013.

Mantilla, Sebastián, Mejía, Santiago. *Rafael Correa, Balance de la revolución ciudadana.* Editorial Planeta. Ecuador, 2012.

Marx, Karl. El Capital, Crítica a la Economía Política, Tomo I, Mercancía y Dinero, pág. 3 – 47, La llamada acumulación originaria, pág. 607 – 645. Editorial Fondo de Cultura Económica. Colombia, 1952.

Marx, Carlos, El método de la economía política. Editorial Grijalbo. S.A. México 1971.

Marx, Carlos. *La Ideología Alemana, Feuerbach, Contraposición entre la concepción materialista y la idealista, pág. 15 – 82.* Editorial Pueblos Unidos. España, 1970.

- Marx, Karl. *Prólogo de la obra Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Editorial Oveja Negra, Colombia, 1975.
- Mejía Acosta, Andrés; Araujo, María Caridad; Pérez-Liñan, Aníbal; Saiegh, Sebastián. *Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)*; en *Por el Ojo de la Aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Publicación FLACSO. Ecuador, 2009.
- North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, pág. 13 - 53. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
- North, Lisa. Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador; en *Economía política del Ecuador, campo, región y nación*. Corporación Editora Nacional, CERLAC York University, FLACSO – Ecuador. Ecuador, 1985.
- Montufar, César. *La reconstrucción neoliberal*. Editorial Abya-Yala. Quito, 2000
- Morin, Edgar. *La Naturaleza de la Naturaleza, Introducción general, Primera parte: el orden, el desorden y la organización*, págs. 21 - 179 Editorial Cátedra, 2009
- Mortigon, Ruth (2006). *Las políticas de drogas en España (1982-1996) a través del marco de las coaliciones promotoras. Un estudio del cambio en las políticas públicas*. Disertación Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, España.
- Mouffe, Chantal. *El retorno a lo político*. Argentina, Editorial Paidós, 2009.
- Pasquino, Gianfranco. *Nuevo Curso de Ciencia Política*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2011.
- Plan Nacional de Desarrollo Social y Productivo, Capítulo Manufactura. Ministerio de Industrias. Ecuador, 2007
- Política Industrial del Ecuador 2008 – 2012. Publicación del Ministerio de Industrial del Ecuador. 2008.
- Paz y Miño, Juan. Eloy Alfaro, políticas económicas. Ministerio Coordinador de la Política Económica. Ecuador, 2012.
- Planes de gobierno de Jaime Roldós y Oswaldo Hurtado, León Febres Cordero, Rodrigo Borja Cevallos y Sixto Durán Ballén.
- Poulantzas, Nicos. *Poder político y clase sociales en el Estado capitalista*, pág. 1- 146. Edición Siglo XXI. México, 1976
- Przeworski, Adam. *Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente*; en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer*. Publicación

del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina, 2007.

Quintero, Rafael; Silva, Erika. Ecuador, una nación en ciernes, TOMO II, pág. 319 - 342. Abya Ayala. Ecuador. 1995.

Quintero, Rafael. El mito del populismo en el Ecuador, pág. 119 – 220. FLACSO. Ecuador, 1980.

Registro Oficial # 247 del 27 de junio de 1957. Publicación del Decreto de Emergencia-Ley de Fomento Industrial.

Registro Oficial # 228 del 09 de agosto de 1962. Publicación de Ley de Fomento Industrial.

Registro Oficial # 413 del 12 de agosto de 1965. Publicación de Ley de Fomento Industrial.

Registro Oficial # 200 del 29 de agosto de 1967. Publicación de Codificación de Ley de Fomento Industrial.

Registro Oficial # 319 del 28 de septiembre de 1971. Publicación de Codificación de Ley de Fomento Industrial.

Registro Oficial 349 de 31 de Diciembre de 1993. Publicación de la Ley de Modernización del Estado.

Rodríguez, Manuel. *Dirigentes y dirigidos: para leer los Cuadernos de la cárcel de Antonio Gramsci, Hegemonía, estado y estrategia política en los Cuadernos*, pág. 65 – 108. Colombia, 2010...

Roldós Aguilera, León. *Endeudamiento externo y crisis*; en *Las crisis en el Ecuador: los treinta y los ochenta*. Corporación Editora Nacional. Ecuador, 1991.

Roth Deubel, André Noël. *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Colombia, 2012.

Roth Deubel, André Noël. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Colombia, 2010.

Salvador, Galo, *Programa industrial en el Ecuador*. Publicación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1973.

Sabatier, Paul; Jenkins-Smith, Hank, *Policy Change and learning: An advocacy Coalition Approach*, page. 129 – 168. Westview Press. EE.UU., 1993.

Sepúlveda, Cristian. *El proceso de industrialización ecuatoriano*, pág. 89. Publicación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ecuador, 1983.

Servicio de Rentas Internas. Base de datos de Grupos Económicos en Ecuador, 2009 – 2010.

Sesenta años. La Industria: esfuerzo y bienestar. Publicación de la Cámara de Industrias de Pichincha. Ecuador, 1996.

Schumpeter, Joseph. Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico. Capítulo La Ganancia del Empresario. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1944.

Tobar, Bayardo, *El ingreso del Ecuador a la OMC: simulacro de negociación*. Quito: Abya - Yala. 2003.

Torres, Víctor Hugo. Estado e industrialización en Ecuador, modernización, fricciones y conflictos en el años cincuenta. Universidad Politécnica Salesiana. Ecuador, 2012.

Wallerstein, Immanuel. *El Capitalismo Histórico*. Editorial Siglo XXI. México, 2001.

Wallerstein, Immanuel. *Impensar las ciencias sociales, los límites del paradigma decimonónicos*. Editorial Siglo XXI. México, 1999.

Wallerstein, Immanuel. *Las incertidumbres del saber*. Editorial Gedisa. Argentina, 2005.

Wallerstein, Immanuel. Raza, Nación y Clase, pág. 211 – 236. Grupo Editorial Indra Comunicaciones. España, 1991.

Weber, Max. *Sociología del poder, los tipos de dominación*. Editorial Alianza Editorial. España, 2007.

Wright, Maurice. *Policy Community, Policy Network and Comparative industrial Policies*. University Manchester. 1998.

Villalobos, Fabio. Ecuador: industrialización, empleo y distribución del ingreso 1970-1978; en Economía política del Ecuador, campo, región y nación. Corporación Editora Nacional, CERLAC York University, FLACSO – Ecuador. Ecuador, 1985.

## Internet:

Camacho, Manuel (1977). Los nudos históricos del sistema político mexicano. Disponible en:

<http://www.jstor.org/discover/10.2307/27754684?uid=3737912&uid=2134&uid=374589791&uid=2&uid=70&uid=3&uid=374589781&uid=60&sid=21102706235501>

Enero, 26, 2º13

Cables de Wikileaks sobre Dictadura Militar de Guillermo Rodríguez Lara (2013).

Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/tag/cables%20WikiLeaks.html>

Cables de Wikileaks sobre reacción empresarial frente al inicio del gobierno de Rafael Correa (2012). Disponibles en:

<http://cablegatesearch.net/search.php?q=Guillermo+Lasso&qo=58880&qc=0&qto=2010-02-28>

Cable de Wikileaks sobre los grupos económicos del Ecuador. Disponible en:

[http://www.wikileaks.org/plusd/cables/08QUITO731\\_a.html](http://www.wikileaks.org/plusd/cables/08QUITO731_a.html)

Entrevista a Guillermo Rodríguez Lara, 15/07/2012. Diario El comercio. Disponible en:

[http://www.elcomerciodeecuador.es/politica/desperto-petrolerismo-gente-creyopodia\\_0\\_736726457.html](http://www.elcomerciodeecuador.es/politica/desperto-petrolerismo-gente-creyopodia_0_736726457.html)

Easton, David (1969) Categorías para el análisis sistémico de la política. Disponible en:

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/easton.pdf>

Jordana, Jacint (1995). El análisis de los Policy Network: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado? Disponible en:

<http://cursodeposgrado.files.wordpress.com/2011/08/jordana.pdf>

Las instituciones como reglas de juego. Autor desconocido. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/491/5.pdf>

North, Douglas (1990). La nueva economía institucional. Disponible en:

[http://www.eseade.edu.ar/files/Libertas/33\\_5\\_North.pdf](http://www.eseade.edu.ar/files/Libertas/33_5_North.pdf)

North, Douglas (1993). El desempeño económico a lo largo del tiempo. Disponible en:

[http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6007/1/DOCT2065091\\_ARTICULO\\_1.PDF](http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6007/1/DOCT2065091_ARTICULO_1.PDF)

Pallares, Francesc (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27007&orden=0&info=link>.

Perfil de Alberto Dahik, ex vicepresidente de la República del Ecuador. Disponible en:

<http://www.encyclopediadeecuador.com/temasOpt.php?Ind=675&Let=>

Perfil de Francisco Illingworth, ex presidente del Congreso Nacional y ex vicepresidente de la República del Ecuador en el gobierno de Camilo Ponce Enríquez, 1956 – 1960.

Disponible en:

<http://www.eluniverso.com/2005/02/18/0001/18/512277F6C2A84A58B07EE98703BFD055.html>

Políticas Estatales y el Proceso de Industrialización (s/f). FLACSO – ANDES. Disponible en: [www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=6362](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=6362)

Przeworski, Adam; Curvale, Carolina (2007). Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas el largo plazo. Disponible en:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/29200/Cap3Visiones.pdf>

Superintendencia de Compañías del Ecuador (2013), Consultas sobre composición accionarias de las empresas de los grupos económicos del Ecuador. Disponible en:

<http://www.supercias.gob.ec/portalinformacion/consulta/index.php>

Superintendencia de Bancos (2013), Consultas sobre crédito por sectores económicos del Ecuador. Disponible en:

[http://www.sbs.gob.ec/practg/p\\_index?vp\\_art\\_id=&vp\\_tip=6&vp\\_busr=/practg/pk\\_cons\\_bdd.p\\_rep\\_volmn\\_credt\\_credt](http://www.sbs.gob.ec/practg/p_index?vp_art_id=&vp_tip=6&vp_busr=/practg/pk_cons_bdd.p_rep_volmn_credt_credt)

Weber, Max. La política como vocación, pág. 2. Conferencia. Disponible en:

<http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>

Wigard, Edward (1962). Bases para un política industrial en el Ecuador. Disponible en:

<http://repositorio.iaen.edu.ec/xmlui/handle/24000/840>

## **Entrevistas realizadas**

Bayardo Tobas, autor del libro *El ingreso del Ecuador a la OMC: simulacro de negociación*.

Christian Wahli, ex gerente general de Nestlé Ecuador, dirigente empresarial y actual director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas, ANFAB. Empresas agrupadas: Coca-Cola, Nestlé, Pronaca, Kraf Foods, Alpina, Danec S. A., Corporación La Favorita, Confiteca, Unilever, La Fabril, Reybampac, Alimec, entre las principales.

Dumani Sánchez, Director Comercio Exterior del Ministerio de Industrias y ex miembro del equipo negociador del ingreso del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio, OMC; más de 20 años de experiencia en el sector público relacionado con el fomento industrial.

Esteban Vega, ex subsecretario de Industrias en el año 1979 y actual asesor del Ministro de Agricultura, Javier Ponce.

Guillermo Narváez, presidente Ejecutivo de la empresa Alimentos SNOB, miembro del Directorio de la Cámara de Industrias de Pichincha y de su Comisión Técnica de Análisis del Código de la Producción.

José Orellana, director Ejecutivo Corporación Nacional de Avicultores del Ecuador.

Ligia Tamayo, técnica de industrias del Ministerio de Industrias y Productividad, 15 años de experiencia en programas y proyectos de fomento industrial.

Margarita Baquero, Especialista en Comercio y Agronegocios, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Milton Luna Tamayo, autor del libro *Orígenes de la Política Económica del Desarrollo Industrial del Ecuador 1900 – 1960*.

Pablo Dávalos, analista económico.

Susana Cabeza de Vaca, ex ministra Coordinadora de la Producción del gobierno de Rafael Correa Delgado.