



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



05342



Distr. LIMITADA

ID/WG.1/6/4

1 marzo 1974

Original: ESPAÑOL

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Reunión sobre las estrategias y políticas de desarrollo industrial en países pequeños

Viena, 23 - 27 septiembre 1974

ESTRATEGIA Y POLITICAS DE DEARROLLO INDUSTRIAL:
LA EXPERIENCIA DEL ECUADOR^{1/}

por

Galo H. Salvador G.*

* Subdirector de Planificación Sectorial, Junta Nacional de Planificación, Quito (Ecuador).

^{1/} Las opiniones que el autor expresa en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI. El presente documento no ha sido revisado por la Secretaría de la ONUDI.

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche.

Índice

	<u>Página</u>
I. CONDICIONES PREVIAS PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN	1
A. El mercado	1
B. Transportes	2
C. Energía y agua	3
D. Ubicación de las industrias	4
E. Materias primas locales	5
F. Aptitudes profesionales	6
G. Recursos financieros disponibles	6
H. Iniciativas de los empresarios	7
II. PROGRESOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN EL PERIODO 1950-1972	9
A. Examen sucinto	9
B. Indicadores estadísticos del progreso del desarrollo industrial	11
III. ESTRATEGIA DE INDUSTRIAS PRIORITARIAS	14
A. Selección de industrias prioritarias	14
B. Ejecución de proyectos industriales	16
C. Promoción de las exportaciones de manufacturas	17
D. Promoción del empleo	17
E. Localización de industrias en nuevos centros y en zonas rurales	18
F. Desarrollo de la tecnología manufacturera	18
G. Capacitación de mano de obra y mandos locales	20
IV. POLÍTICAS Y MEDIDAS INDUSTRIALES EN 1950-1972	21
V. LAS INSTITUCIONES Y LA INDUSTRIALIZACIÓN EN 1950-1972	25

Lista de cuadros

1. Lista de las 25 industrias principales establecidas en el Ecuador a partir de 1950	30
2. Origen del producto interno bruto al costo de factores	31
3. Balanza de comercio exterior	32
4. Población económicamente activa	33

I. CONDICIONES PREVIAS PARA LA INDUSTRIALIZACION

A. El mercado

En 1950 (30 de Junio) la población del Ecuador era de 3'230.500 habitantes, que constituían de por sí un mercado sumamente restringido para productos manufacturados y para ayudar al establecimiento de nuevas industrias. Pero esta restricción no sólo estaba en el número de habitantes, sino que guardaba estrecha relación con los niveles de ingreso per-cápita alcanzados por el país y por la concurrencia al mercado de esa población.

En 1950 el producto interno bruto, el ingreso nacional y el ingreso disponible de familias por persona se estimaba en 143, 119 y 107 dólares, ingresos per-cápita extremadamente bajos, que apenas podrían servir para abastecer, aunque en forma insuficiente, las necesidades vitales de la población: alimentación, vestido y vivienda. Esto había determinado el que la industria existente a ese año justamente espte tan sólo ese mercado, el de bienes de consumo no duradero, principalmente en los campos de alimentos, bebidas, textiles, calzado y vestuario.

Por otra parte, el problema de la pequeña población del país y su capacidad de mercado se veía agravado por una buena proporción de esa población que no entraba al mercado, sea por producir para su autoconsumo o por no disponer de ingresos monetarios que le permitan salir a comprar los bienes en el mercado. La población rural se estimaba en 71% y sus relaciones de trabajo eran extremadamente precarias.

En 1973 (30 de Junio) la población del Ecuador se estima en 6'726.600, es decir en el período la población se ha duplicado.

Evidentemente la población actual del país determina condiciones nuevas para la industrialización, sin embargo, no podríamos hablar de que se suficientemente amplia como para realizar una diversificación industrial muy grande y, sobre todo, para conseguir una suficiente integración industrial que le permita una auto determinación.

Así mismo, el ingreso per-cápita se ha duplicado en 1970 (US\$ 232). La relación de población rural frente a las concentracio-

nes urbanas ha disminuido (62%), la comunicación entre poblaciones se ha facilitado y las relaciones de trabajo en el campo también han variado, aunque no en forma sustancial.

La industrialización en el País ha cumplido etapas bastante bien marcadas en relación al tamaño del mercado. Durante la década del 50, la industria que se desarrolló estuvo circunscrita a los campos de bienes de consumo inmediato como alimentos, bebidas, textiles, calzado, vestuario y materiales para construcción; en la década del 60 como resultado de la política coordinada de fomento industrial, la industria cumple una nueva etapa de industrialización, dirigiéndose a abastecer algunos rubros de bienes de consumo duradero y entrando también a la producción de algunos bienes intermedios.

Indudablemente el limitado tamaño del mercado interno ha constituido un obstáculo para un crecimiento industrial más rápido que el observado en este período; así mismo, podríamos indicar que el crecimiento de ese mercado en el tiempo ha ido abriendo nuevas posibilidades para desarrollar nuevos proyectos industriales.

Las industrias que se han establecido normalmente lo han hecho en tamaños que podríamos decir se acercan al nivel mínimo técnico-económico y se han establecido basadas siempre, salvo en algunos casos de productos de exportación, en las barreras arancelarias y cambiarias que ha mantenido el país con miras a proteger su industrialización.

Los niveles en los cuales ha trabajado la industria, por efectos del tamaño reducido del mercado, han determinado costos y precios más altos para los bienes producidos externamente y la necesidad de una protección frente a la competencia de mercados externos, que trabajan en escalas de producción más amplias.

b. Transportes

El sistema de transportes y comunicaciones en 1950 era sumamente deficiente para permitir la unión y el acceso de los mercados de todo el país. La sierra y la costa, regiones en las que se asentaban principalmente las poblaciones, estaban casi completamente desvinculadas, la única arteria de comunicación y vía principal lo constituía el ferrocarril que enlazaba el puerto principal del país (Guayaquil) con la capital de la República (Quito).

Algunas de las poblaciones serranas sobre todo, habían alcanzado cierto grado de vinculación a través de carreteras empedradas con características no adecuadas. La desvinculación de las ciudades dieron lugar a la formación de pequeñas empresas y artesanías para satisfacer los mercados restringidos.

Sin ser el principal problema, se podría manifestar que la inexistencia de una apropiada infraestructura de transportes y comunicaciones constituyó una limitación a la industrialización en los años 50 y aún en los años '60, pues el primer plan quinquenal de carreteras que se elaboró en 1954 y que inició una acción programada de integrar los mercados del país fue ejecutado en el período 1957-62, y siguiendo luego un segundo plan quinquenal en el período 1964-68, cuya ejecución se ha prolongado hasta 1971. Un tercer plan quinquenal de carreteras, bastante optimista, fue iniciado en 1972. Salvo pequeñas restricciones podríamos aceptar que únicamente en la actualidad se ha logrado unificar los mercados de las principales ciudades del país con una red principal de carreteras, que indudablemente han determinado mejores perspectivas de industrialización, faltando sin embargo una red secundaria que vincule sobre todo a la población de las áreas rurales.

Determinadas actividades industriales como las de ciertos alimentos, bebidas, calzado y vestuario y muebles de madera se desarrollaron para atender los mercados locales restringidos, sin embargo producciones como las de azúcar, textiles, cemento y derivados del petróleo tuvieron necesariamente que desarrollar un sistema nacional de distribución que les permita alcanzar ciertas escalas de producción.

En casos muy específicos se podría establecer que las dificultades en materia de transportes han demorado el aprovechamiento de materias primas locales; han sido más bien la falta de estudios y prospección de esas materias primas, las que han motivado un desconocimiento que no ha permitido su utilización industrial.

C. Energía y Agua

La disponibilidad de servicios de energía, agua y combustibles han sido problemas permanentes que ha enfrentado el fomento industrial del país.

La inadecuada provisión de estos servicios, sobre todo el de energía eléctrica, han limitado el desarrollo de industrias que como las electroquímicas, electromecánicas, etc., tienen en esa electricidad un elemento de costo importante.

En algunos casos, las empresas frente a las fallas de abastecimiento de un servicio central, tuvieron que programar e instalar sus propias plantas de energía eléctrica para poder efectuar sus producciones. De allí el gran porcentaje de energía autogenerada por las propias empresas que se observa en el cuadro siguiente que recoge los datos de algunos años de censos y encuentros industriales.

- 7 -

ENERGIA ELÉCTRICA CONSUMIDA POR LA INDUSTRIA
(Millones de KWH)

	1975	1961	1965	1970
Servicio Público	45.3	56.5	99.6	178.8
Autogeneración	36.5	50.4	53.2	77.1
TOTAL:	81.8	106.9	152.8	255.9

FUENTE: Censos industriales de 1955 y 1965. Encuestas industriales 1961 y 1970.

Se observa una tendencia hacia el decrecimiento de la relación de utilización de energía eléctrica autogenerada por la industria, que puede atribuirse, en buena medida, al mejoramiento del servicio, sin que haya llegado todavía a un nivel satisfactorio pues todavía la propia industria genera el 30% de sus necesidades.

Sigue aún vigente el problema de abastecimiento de energía eléctrica para desarrollar la industria intermedia y pesada, constituyéndose en una limitación a la industrialización en estos campos.

0. Ubicación de las Industrias

En general se podría manifestar que no ha existido en el país una planificación en cuanto a la ubicación de las industrias en las ciudades, en relación con planes reguladores de las mismas.

La industria ecuatoriana se ha concentrado principalmente en dos ciudades, Quito y Guayaquil; sin embargo, ni siquiera en estas dos ciudades se han ubicado áreas o se han establecido parques para el desarrollo de la industria.

El programa industrial y artesanal dentro del Plan General de Desarrollo Económico y Social 1963-1973, estableció como política de descentralización industrial la ubicación y establecimiento de parques y áreas industriales. En base a esta política varias ciudades del país como Cuenca, Tulcán, Ambato, Loja e Ibarra ubicaron y establecieron conglomerados industriales bajo diferentes características

y alcances. En esta labor se coordinó la ayuda del Gobierno con las entidades locales.

En general las áreas y parques industriales se propusieron dotar a esas zonas de los servicios infraestructurales básicos como vías, energía, agua y alcantarillado y en varias de ellas se construyeron naves industriales, bajo características modulares, para su arrendamiento o venta. El principal problema que enfrentó la realización de esta política ha sido la pequeña disponibilidad de recursos.

A pesar de la falta de planificación existente, sobre todo en las dos principales ciudades industriales del país, las nuevas industrias se han agrupado en determinadas zonas de esas ciudades, sobre la base de la aplicación de Ordenanzas Municipales que han definido esos sitios.

E. Materias primas locales

Las nuevas industrias establecidas en los años 50 se instalaron para producir ante todo bienes de consumo inmediato, normalmente para aprovechar materias primas locales: alimentos, bebidas, textiles, calzado y vestuario, muebles de madera, derivados del petróleo, cemento. Sin embargo, no se podría manifestar que estas industrias dispusieron de materias primas adecuadas, puesto que como consecuencia de los bajos niveles de productividad en las actividades primarias: agricultura y minería e inclusive de la propia industria que producía algunos bienes intermedios, las materias primas para la industria nacional eran de calidad defectuosa y regularmente tenían precios altos. La falta de normalización de las materias primas y productos intermedios y la ausencia de una reglamentación nacional sobre pesas y medidas, ha contribuido a agravar este problema.

Durante los años 60 como consecuencia de la aplicación del Plan de Desarrollo en lo referente a estudio de los recursos naturales, varias fuentes importantes de materias primas locales fueron desarrolladas, entre ellas principalmente podemos citar: forestales, pecuarias, mineras, nuevas áreas de producción agrícola y, en los últimos años de la década, el descubrimiento de petróleo en la región Oriental.

En cuanto a las materias primas extranjeras, en general se puede afirmar que las industrias han tenido facilidad de importarlas; sin embargo, no podríamos establecer que éstas han podido importarse libremente, puesto que ellas han tenido que pagar siempre determinado tipo de impuestos arancelarios. La Ley de Fomento Industrial vigente desde 1957, ha permitido ciertas exoneraciones de impuestos a

las importaciones de materias primas, de acuerdo a la clasificación prioritaria de las empresas.

El abastecimiento importado ha sido bastante seguro en todo el período; sin embargo, en determinadas ocasiones en que el país tuvo dificultades en la balanza de pagos, se establecieron algunas restricciones de tipo cambiario en forma siempre temporal. O sea, lo que ha existido es más bien un encarecimiento en el abastecimiento de materias primas extranjeras.

F. Aptitudes profesionales

Se puede decir en general que la escasez de aptitudes profesionales en todos los niveles de personal calificado y técnico, ha sido una limitación a la industrialización tanto en los años 50 como en los años 60. El bajo nivel de instrucción del trabajador fabril y la falta de preparación técnica en las múltiples especializaciones esenciales para el funcionamiento eficiente de las empresas industriales, han sido obstáculos permanentes que ha soportado la industria en el período. La falta de una instrucción básica general en el nivel obrero, en el que las disponibilidades de mano de obra son abundantes, ha dificultado la capacitación de personal para los niveles superiores.

Sin embargo, podríamos establecer que el problema ha sido especialmente agudo en los niveles de capataces o supervisores, tecnólogos (mandos medios) y de todas aquellas personas con funciones ejecutivas o administrativas que son responsables de la organización y del flujo normal de la producción.

G. Recursos financieros disponibles

La disponibilidad de recursos financieros adecuados para el financiamiento industrial a largo plazo en los años 50 era sumamente limitada.

En los años 50 únicamente el Banco Nacional de Fomento, entidad dedicada sobre todo al financiamiento de la actividad agrícola, dedicaba una pequeña cantidad de recursos al financiamiento industrial. Por otra parte, la Corporación de Fomento creada para promover la instalación de nuevas empresas industriales, tuvo una participación restringida en ese campo y las pocas empresas promovidas pasaron a formar parte del capital del Banco Nacional de Fomento. El mecanismo de calificación de cédulas por parte de la Comisión de Valores, entidad creada en 1953 adscrita al Banco Central del Ecuador, con el fin de regular el mercado de valores del país, fue un instrumento que en cier

ta medida sirvió para el financiamiento industrial. En todo caso, la mayor parte del financiamiento industrial en los años 50 fue realizado a través de proveedores de maquinaria, en condiciones no adecuadas para el desenvolvimiento industrial.

En los años 60, por efecto de la política industrial establecida dentro del Plan General de Desarrollo, se establece en 1964 la Corporación Financiera Nacional y en 1966, la Corporación Financiera Privada-COFINCA, la primera como transformación de la antigua Comisión de Valores. A la vez que se establecieron estas instituciones, la una pública e fin de financiar los proyectos industriales prioritarios para el desarrollo económico del país y la otra privada, para conseguir un balance en el financiamiento de toda la nueva industria, se consiguieron fondos de diferentes fuentes para dotar a estas instituciones de capital suficiente para el desarrollo industrial, entre ellas AID, BID, Banco Mundial y países extranjeros. Las condiciones adecuadas que se establecieron para movilizar estos fondos, ha determinado una baja importante en el financiamiento por parte de los proveedores de equipos.

No ha existido una libre importación de maquinaria y equipo pues ésta ha estado siempre controlada por el Gobierno, sea a través de los aranceles generales o de las liberaciones dadas por la Ley de Protección y la de Fomento Industriales. La Ley de Protección Industrial vigente hasta 1957 estableció la liberación a la importación de maquinaria y equipos de las industrias mediante un contrato firmado por las empresas con el Gobierno, sin ninguna catalogación. La Ley de Fomento industrial que se puso en vigencia en 1957 estableció varias categorías de industrias de acuerdo a su importancia para el desarrollo económico del país, estableciendo una liberación a la importación de maquinaria y equipos de 30% en la categoría "A", 80% en la categoría "B" y 50% en la categoría "C". Posteriormente se han introducido determinadas reformas en este aspecto y actualmente tanto para las categorías "Especial", "A" y "B" la liberación a la importación de maquinaria y equipos es del 100% y sólo en la última categoría que es la "Inscrita", la liberación es del 30%.

E. Iniciativas de los empresarios

En términos generales podríamos establecer que las principales iniciativas para la creación de nuevas empresas industriales nacieron principalmente del sector comercial ecuatoriano, puesto que era el que tenía una mayor experiencia en cuanto a mercado y comercialización de los productos.

En algunos casos, las iniciativas salieron del sector agrícola en el afán de integrar la producción primaria mediante determinada industrialización. Sin embargo, debemos también mencionar por

la importancia de los campos en los que intervino, la iniciativa privada extranjera, tales los casos de refinación de petróleo, cemento, cerveza, hielo y conservas de pescado. En los años 60 la inversión extranjera se ha diversificado a otras actividades industriales como textiles, papel, productos químicos y productos metálicos.

Excluyendo las empresas extranjeras, cuyo poder económico les permite financiar normalmente sus inversiones, los empresarios nacionales han podido financiar sus inversiones por una parte con un cierto capital propio de base, el crédito que les han proporcionado las instituciones financieras, y los proveedores de equipo que normalmente financiaban entre el 75 y 90% de su costo. El capital propio fue generado de los excedentes dejados por el sector comercial y agrícola.

La ampliación del grupo de empresarios durante los últimos 20 años podríamos decir que no ha sido muy significativa en el campo de la industria fabril; esta ampliación más bien se ha manifestado en el campo de la pequeña industria y de la artesanía. La industria más grande se ha concentrado en manos de pocos grupos, sean nacionales o extranjeros. El disponer de nuevos empresarios ha sido y sigue siendo en el Ecuador uno de los problemas cruciales de su desarrollo industrial.

II. PROGRESOS DE LA INDUSTRIALIZACION EN EL PERIODO 1950-1972

A. Examen sucinto

Las principales industrias instaladas en el Ecuador en los años 50 se orientaron a campos que tienen relación con la satisfacción de necesidades básicas de la población: alimentos, bebidas, textiles y algunos materiales para construcción. Exceptuando estos últimos, los nuevos productos que fabricó la industria ecuatoriana en este período eran bienes de consumo inmediato.

En los años 60 la industria ecuatoriana se diversifica en forma importante entrando a producir bienes de consumo duradero y bienes intermedios: cajas de cartón, madera contrachapada, llantas, refrigeradoras y cocinas, fertilizantes, hierro estructural y tubos, envases de vidrio, papel, etc.

La ampliación del mercado y varias medidas coordinadas de fomento, han contribuido a ampliar la estructura del sector industrial del país. Los datos siguientes permiten apreciar el cambio operado en la estructura de la industria:

	<u>Censo</u> <u>1955</u>	<u>Encuesta</u> <u>1961</u>	<u>Censo</u> <u>1965</u>	<u>Encuesta</u> <u>1971</u>
	PORCIENTOS			
A. Ramas principalmente productoras de bienes de consumo	78.1	72.3	67.4	64.3
B. Ramas principalmente productoras de bienes intermedios	19.1	25.4	28.8	29.0
C. Ramas principalmente productoras de bienes de capital	2.8	2.3	3.8	6.7

En los años 50 fue criterio y factor preponderante de la instalación de las industrias, la utilización de recursos naturales. En los años 60 la ampliación de criterios como los de ocupación, valor agregado, ahorro o generación de divisas, tipo de bienes, etc. para jug

ger a los nuevos proyectos, determinaron una apertura hacia industrias que procesaban materias primas extractadas de las que no dispone o no las había prospectado en su día. Sin embargo, la industria que utiliza los recursos naturales ha tomado y sigue tomando la mayor importancia en el desarrollo industrial ecuatoriano y ha significado inclusive determinadas especializaciones industriales del país para el mercado externo.

Las ramas industriales que han abastecido tradicionalmente al sector de la construcción y vivienda han sido las de productos de madera y minerales no metálicos y en mucho menor escala la de productos metálicos y químicos. El desarrollo de la industria metal-mecánica para construcciones se ha operado en los últimos años y paulatinamente se va alcanzando un buen índice de abastecimiento local.

El crecimiento constante del sector de construcción y vivienda a tasas altas, ha hecho posible el establecimiento de importantes plantas de materiales que registran también un crecimiento dinámico: cemento, hierro, estructural, tubería, pinturas, techados, ladrillos, baldosas, productos de madera, etc.

La captación del mercado interno, sobre la base de la sustitución de importaciones protegidas por aranceles elevados, ha sido la tónica de la industrialización ecuatoriana en los últimos 20 años, salvo algunos casos de excepción en que las industrias se establecieron para salir al mercado externo, siempre aprovechando ventajas comparativas derivadas de la explotación de los recursos naturales.

El cuadro siguiente presenta las relaciones de abastecimiento:

	<u>1955</u>	<u>1961</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>
	PORCIENTOS			
Producción nacional (Valor bruto de producción)	52.2	60.7	67.3	65.7
Importaciones (Valor CIF)	47.8	39.3	32.7	33.3

En los años 50, los principales rubros de exportación manufacturera constituyeron: conservas de pescado, azúcar y melazas, madera principalmente de balsa, productos farmacéuticos y sombreros de paja toquilla del campo artesanal. En los años 60 se opera un crecimiento de casi todas las exportaciones antes indicadas y se diversifican a rubros importantes como los siguientes: frutas en conserva, hongos en conserva, derivados de cacao, maderas diferentes a las de balsa y madera contrachapada, extracto de pimiento.

En los primeros años de la década del 70 una mayor diversificación de exportaciones comienza a operarse, por efecto de los tratamientos preferenciales dados al país en el Grupo de Integración Andina.

En todo caso, la proporción de las exportaciones de productos manufacturados frente a la producción total de la industria o frente a las exportaciones totales del país, a pesar de haberse operado un crecimiento significativo, sigue siendo pequeña, como se aprecia en el cuadro siguientes:

	<u>1955</u>	<u>1961</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>
	PORCIENTOS			
A. Exportación de manufacturas frente a la producción total	3	4	6	5
B. Exportación de manufacturas frente a las exportaciones totales	4	7	13	12

El mercado regional o subregional es un hecho nuevo para el país, principalmente este último, por lo tanto, el efecto que esos mercados van a tener en la industria recién se está operando. La industria que se ha instalado en el país para el mercado externo lo ha hecho pensando en el abastecimiento de fuera de la región; en pocos rubros la producción se ha exportado al mercado regional, pero sólo en forma complementaria. Es hacia Estados Unidos a donde se ha dirigido esencialmente el abastecimiento de manufacturas que se exportan desde el Ecuador. En productos farmacéuticos el mercado es esencialmente latinoamericano y en maderas, derivados de cacao, extracto de piretro y sombreros de paja toquilla, los mercados son más diversificados.

El Tratado de Montevideo primero y luego el Acuerdo de Cartagena, serían los instrumentos que han abierto un mercado preferencial de acceso para las manufacturas ecuatorianas. Bajo el primero que es el más antiguo, los resultados son muy limitados, y bajo el segundo que es más nuevo, los resultados son muy recientes, aunque se presentan buenas perspectivas por los instrumentos de que dispone.

B. Indicadores estadísticos del progreso del desarrollo industrial

La contribución del sector manufacturero a la formación de Producto Interno Bruto en el período analizado ha sido la siguiente:

<u>Años</u>	<u>Producto Total</u>	<u>Producto Industrial</u>	<u>Participación</u>
	(millones de dólares de 1970)		(por ciento)
1950	12,042	1,921	16.0
1955	15,480	2,323	15.0
1960	19,567	3,252	15.7
1965	24,205	4,176	17.2
1970	32,296	5,060	18.6

Entre 1950 y 1955 se observa una disminución importante en la participación del sector a la formación del producto total del país, más por deficiencias en el crecimiento industrial que por efecto del mayor desarrollo de los otros sectores. Desde 1955 y más propiamente desde 1957 en que se pone en vigencia la nueva Ley de Fomento Industrial, la participación del sector ha crecido en forma constante, como resultado de una acción sistemática de fomento.

La tasa de crecimiento de la industria entre 1950 y 1960 fue de 4.8% y de 1960 a 1970 de 7.1%.

Los datos e índices presentados corresponden a relaciones basadas en las estimaciones de cuentas nacionales elaboradas por el Banco Central, las que han tenido algunas revisiones tomando como referencia las cifras proporcionadas por los Censos industriales y las Encuestas continuas, desde 1955.

La contribución de la industria a la ocupación de la población se presenta seguidamente:

	<u>Población Económicamente Activa</u>		
	<u>Total</u>	<u>Industria</u>	<u>Participación</u>
	(miles de personas)		(por ciento)
1950	1,063	152	14.3
1960	1,437	202	14.0
1970	1,941	260	13.4

Se observa claramente por la disminución en su participación, la cada vez menor capacidad de la industria ecuatoriana de contribuir en forma significativa al logro del pleno empleo.

La existencia de un amplio estrato artesanal que representa un 81% de la ocupación del sector, con una muy baja productividad por hombre ocupado, constituye uno de los aspectos más importantes que ha enfrentado el desarrollo industrial ecuatoriano en los últimos 20 años.

Da los censos industriales de 1955 y 1965 y las encuestas industriales de 1961 y 1971 realizados por el país, se extractan algunos datos que permiten apreciar el crecimiento del Sector:

	Censo 1955	Censo 1965	Encuesta 1961	Encuesta 1971
Número de establecimientos	987	2.506	552	1.053
Personal ocupado (número)	29.768	47.629	27.628	50.333
Valor de la Producción (Miles de sucres)	1'659.900	5'365.170	2'537.916	11'137.004
Valor agregado (miles de sucres)	786.845	2'059.286	1'180.820	4'492.693
Energía eléctrica consumida (miles de KWH)	81.920	152.071	108.900	198.147

Los censos industriales han tomado como bases los establecimientos que ocupan desde 5 personas y tienen un valor de producción mayor a 100.000 sucres, y las encuestas industriales, los establecimientos que ocupan desde 7 personas y tienen un valor de producción anual mayor a 180.000 sucres.

III. PERSPECTIVA DE INICIATIVAS PRIORITARIAS

A. Selección de Industrias prioritarias

La experiencia de planificación en el Ecuador, como trabajo integral, corresponde sólo a su primer Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1963-1973, por lo mismo las metas formuladas para el sector manufacturero corresponden a ese Plan.

Las características del Sector Manufacturero ecuatoriano han determinado la necesidad de dividir el sector en dos estratos: el de la industria fabril y el de la artesanía. Las metas propuestas fueron las siguientes para el valor del producto bruto y la ocupación:

	1963		1968		1973		TASAS CRECIM.	
	Producto (miles de sucres)	Ocupación (miles Pers.)	Producto (miles de sucres)	Ocupación (miles Pers.)	Producto (miles de sucres)	Ocupación (miles Pers.)	Producto (Porcientos)	Ocupación
<u>Manufactura</u>	<u>2.523</u>	<u>213</u>	<u>3.426</u>	<u>231</u>	<u>5.199</u>	<u>247</u>	<u>8.6</u>	<u>0.9</u>
<u>Industria</u>								
fabril	1.440	32	2.126	45	3.540	65	10.5	8.0
Artesanía	1.074	181	1.300	186	1.659	182	5.5	-

Dentro de "Industria Fabril" se consideran los establecimientos que ocupan desde 7 personas y tienen un valor de producción superior a S/. 180.000 anuales.

Para la industria fabril, que es el estrato para el cual se dispone de cifras estadísticas, la evaluación realizada establece el cumplimiento de las metas de producción y las de inversión, no así las de ocupación en donde la absorción de personal ocupado por parte del sector ha sido menor. La mayor necesidad posiblemente determinó esta circunstancia.

Siempre fue preocupación del organismo planificador el establecimiento de prioridades para el desarrollo de nuevas industrias. Esta fue la base de establecer la clasificación de las industrias en varias categorías dentro de la Ley de Fomento Industrial desde 1957, de acuerdo a la importancia de los proyectos para el desarrollo económico del país.

En principio se establecieron esas prioridades en forma de criterios generales, sin embargo desde 1961 esos criterios fueron acompañados con la determinación de listados de proyectos concretos para optar las categorías "Especial" y "A" de acuerdo a la Ley de Fomento Industrial. Siendo el organismo planificador el que tenía y tiene que sugerir al Gobierno las listas de industrias prioritarias, éstas significaron un buen ligamen entre los programas, la promoción y la ejecución de los proyectos.

Los mecanismos establecidos por el Gobierno para apoyar el desarrollo industrial, sobre todo el marco legal e institucional creado, determinaron una sujeción casi total de los inversionistas a la orientación dada por el sector público. Sin embargo, el hecho de que la legislación ecuatoriana no ha establecido la obligatoriedad del permiso previo de las empresas para poder instalarse, ha determinado ciertas sobrecapacidades en algunas actividades, que en circunstancias diferentes podían haber sido controladas. A nivel de proyectos siempre existen iniciativas privadas nuevas que no han sido identificadas e incluidas en los planes, pero han resultado más bien casos de excepción.

Para la determinación de prioridades en los proyectos y su evaluación, se adoptaron los siguientes criterios:

- La utilización de materias primas nacionales
- La ocupación de mano de obra
- El monto de la inversión
- El costo de producción
- El ahorro o generación de divisas
- Los efectos derivados
- El grado de tecnología del proceso de producción
- La tecnificación de la mano de obra
- La localización del proyecto
- El mercado y la competencia en la producción.

La Junta Nacional de Planificación, como parte de la elaboración de los programas industriales identifica las oportunidades de inversión y estudia en "perfiles industriales" los proyectos identificados para establecer las prioridades. Sobre la base de esas prioridades el Centro de Desarrollo (CENDES) realiza los estudios de factibilidad y promociona los proyectos entre los inversionistas nacionales o extranjeros. Los promotores o empresarios solicitan y obtienen su clasificación de acuerdo a la Ley de Fomento Industrial en el Ministerio de Industrias y Comercio. En las diferentes fases del estudio, se evalúa la viabilidad comercial del proyecto, sus costos y precios de venta y su dependencia de la protección aduanera.

B. Ejecución de proyectos industriales

No existió durante el período 1950-72 una definición clara sobre la ejecución de los proyectos industriales entre el sector público y privado. No existió ninguna clase de restricción ni delimitación a la inversión extranjera.

Sin embargo de ello, el sector público a través de la Corporación de Fomento en los años 50 y por intermedio del Seguro Social y Corporaciones de Fomento Regionales en los años 60 tomaron a su cargo la ejecución de determinados proyectos industriales. Estos últimos sobre la base de la definición de estrategia constante en el programa industrial del Plan de Desarrollo 1963-73, que establecía:

"El desarrollo industrial en el Ecuador se llevará a cabo, principalmente, mediante la iniciativa y la inversión privada, correspondiendo al Estado ayudar y estimular a la iniciativa privada a través de la política industrial. El Estado solamente hará inversiones industriales en casos excepcionales, cuando se traten de proyectos básicos para el desarrollo económico, especialmente en zonas de menor desarrollo; su papel esencial consistirá en invertir en las obras de infraestructura, eliminar los obstáculos institucionales, proveer estímulos y promover activamente la inversión industrial."

Con anterioridad a 1963 el Gobierno en base a estudios realizados por la Junta Nacional de Planificación y el Banco Central, tomó algunas acciones de política industrial, entre ellas las principales fueron la expedición de la Ley de Fomento Industrial en 1957 y la creación del CENDES en 1962. Con la elaboración del Plan General de Desarrollo para el período 1963-1973, el programa sectorial definió concretamente la política industrial a aplicarse.

La política industrial definida en el Plan de Desarrollo tuvo una aplicación sistemática y permanente, con bastante estabilidad. Los cambios político-administrativos han sido más bien los que han determinado ciertas fluctuaciones en los niveles de inversión en el sector industrial.

En general, tanto en los años 50 como en los años 60, el impulso principal de la industrialización lo dió el sector privado local. Antes de 1950 y en los años 60 se observaron iniciativas importantes por parte de inversionistas extranjeros. La iniciativa estatal tuvo a mediados del 50 y a mediados del 60 alguna intervención que puede considerarse notoria sin llegar a constituir en ningún momento un impulso principal.

C. Promoción de las exportaciones de manufacturas

Una medida que el Ecuador ha mantenido para estimular las exportaciones ha sido la de internación temporal o sistema de "draw-bag" para las materias primas importadas que se incorporan en los artículos manufacturados que se exportan. Esta sola medida no ha resultado eficaz, salvo en el rubro de productos farmacéuticos, en el que la importación de materias primas es significativa. En los demás productos en que las materias primas son nacionales, la medida no ha traído ningún beneficio que estimule la exportación.

Salvo la consideración de prioridad que se estableció en la Ley de Fomento Industrial para las plantas que se instalaran para exportar su producción, no se adoptaron en los años 60 medidas especiales para promover el desarrollo de esas industrias.

Sólo en los años 70 es cuando se toman algunas medidas complementarias al sistema de "draw-bag" para estimular las exportaciones de manufacturas. Entre ellas podemos citar: la investigación de mercados externos, el certificado de abono tributario de acuerdo al monto de la exportación de productos no tradicionales, crédito a través del fondo de promoción de exportaciones, la apertura de mercados regionales. Los primeros resultados obtenidos, hacen pensar en la eficacia de estas medidas.

D. Promoción del empleo

La mano de obra abundante y barata en el país corresponde al personal no calificado y la industria normalmente requiere de personal con ciertas calificaciones que en muchos casos es difícil disponer.

La captación de tecnologías foráneas a través de la importación de maquinarias y equipos, sin ninguna clase de adaptación tecnológica a la relación de factores existentes en el país, han determinado una inclinación hacia la mecanización en detrimento de la mayor ocupación. La necesidad de salir a los mercados tanto internos como externos en condiciones de competencia, han llevado también a la industria a una mayor automatización.

El Gobierno no ha tomado medidas especiales para promover el empleo de mano de obra frente a la mecanización y el mayor empleo de capital en la industria manufacturera.

La generación de empleos por la industria ha sido tomada en cuenta únicamente como un criterio adicional para evaluar la importan

cia del proyecto para el desarrollo del país. El estrato artesanal ha sido tradicionalmente el receptor de un excedente de mano de obra, creando un grave problema de marginación.

E. Localización de industrias en nuevos centros y en zonas rurales

Con el fin de apoyar una descentralización industrial hacia una zona que había recibido el impacto de la baja del mercado internacional del sombrero de paja toquilla, ocupación de la cual dependía un sector del país, el Gobierno dictó en 1954 una Ley de Protección Industrial para los proyectos nuevos que se instalaren en esa zona, concediendo varios privilegios de tipo fiscal.

Sin embargo, tan sólo el complemento a esa medida con otras como: la dotación de servicios auxiliares, terrenos adecuados, estudios de proyectos, promoción de inversiones, llevaron a alcanzar la instalación de proyectos industriales importantes en la zona, que favorecieron la descentralización geográfica.

Es en la ciudad de Cuenca, al sur de la sierra ecuatoriana, en donde se podría hablar de que se alcanzó a formar un nuevo "polo industrial" en la década del 60. En el caso de la ciudad de Manta, al norte de la costa, en la que los planes definieron alcanzar una concentración industrial importante, el propósito no fue viable, debido al retraso que sufrieron los programas de dotación de la infraestructura indispensable: el puerto, la electricidad, el agua, las vías de comunicación, etc.

Salvo contadas excepciones en las que el Estado tomó la iniciativa de promover directamente los proyectos industriales en las áreas rurales o zonas de disponibilidad de recursos, no se han adoptado medidas que induzcan al sector privado a localizar sus industrias en las zonas rurales.

Ha sido la artesanía, en ciertos rubros, la que se ha incrementado en el área rural, como complementación de trabajo e ingreso al de las faenas agrícolas, por su carácter manual.

F. Desarrollo de la tecnología manufacturera

En el país, la investigación tecnológica en el campo industrial ha sido casi nula; todas las nuevas técnicas y los nuevos procesos, han sido trasladados de países industrializados a nuestro medio, principalmente a través de la importación de equipos, sin tomar en cuenta las diferencias existentes en la dotación de recursos.

En los años 60 se inició el trabajo de formar una infraestructura de investigación, que permita alcanzar con el tiempo algunos resultados en el desarrollo tecnológico. Se puso especial interés en dotar a algunos de los institutos de investigación de las Universidades y Escuelas Politécnicas, de equipos, laboratorios y materiales necesarios.

El país ha aprovechado sobre todo la colaboración técnica extranjera brindada a través de las organizaciones de ayuda multilaterales o de convenios bilaterales, como resultado de los cuales se han creado los organismos respectivos para continuar con la investigación. En el campo industrial podemos citar especialmente el Instituto Tecnológico Ecuatoriano y el Instituto Ecuatoriano de Normalización. El Instituto Nacional de Pesca, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias y el Servicio Forestal en otros campos, pero como entidades de apoyo a la industria.

No han existido normas que regulen la adopción de determinadas tecnologías y hasta 1970 no ha existido un control de las sumas pagadas por estos conceptos. Tan sólo se ha realizado un análisis y registro de marcas y patentes por parte del Ministerio respectivo. La decisión 24 del Acuerdo de Integración Subregional, establece varias normas para estos aspectos, que actualmente las ha comenzado a aplicar el país.

En el estrato industrial la responsabilidad de adaptar o mejorar los procesos manufactureros y el diseño de productos corrió íntegramente a cargo de las propias empresas, las que a través de la importación de equipos, el empleo de mejores materias primas o el efecto demostración de otros mercados, han logrado una adaptación constante a las nuevas técnicas de producción.

En el caso de la artesanía y pequeña industria, ha sido el Estado el que ha realizado una labor en cuanto a mejorar los procesos de manufactura a través de una adecuada mecanización y de estudiar nuevos prototipos y diseños para los productos de este Sector, alcanzándose buenos resultados, sobre todo en el campo de la artesanía artística.

El Centro de Desarrollo CENDES, fue encargado de la promoción de proyectos a través de estudiar y proyectar detalladamente nuevas plantas manufactureras de acuerdo con las prioridades establecidas por los programas, y de dar asistencia técnica a la industria existente para mejorar su productividad.

La función de instalar y poner en funcionamiento las nuevas plantas, quedó siempre en manos de los promotores o inversionistas industriales.

6. Capacitación de mano de obra y mandos locales

En general, las empresas que se instalaron tomaron a su cargo la capacitación de la mano de obra necesaria en sus plantas. Sin embargo, tomando en cuenta que éste era uno de los problemas básicos que afrontaba el desarrollo industrial ecuatoriano, el programa industrial definió la necesidad de establecer un Servicio de Capacitación Profesional que fue creado en 1967, desgraciadamente con pocos recursos económicos. Solamente en 1970 es cuando a través de la asistencia técnica de Naciones Unidas (GIT) y un aporte de las empresas, se logra una mejor dotación de recursos con el fin de ampliar los programas de capacitación.

En cuanto a personal directivo, con el auspicio de CIAPES y la ayuda de las Cámaras de la Producción, se organizaron tanto en Quito como en Guayaquil, Centros de Formación de Empresarios. En cuanto a personal técnico, tanto las universidades como las politécnicas, ampliaron su labor de formación, creando nuevas especializaciones entre las que podemos citar: la de administradores, ingeniería mecánica, industrial, petrolera, que complementaron a las de economía, ingeniería química, eléctrica y civil, ya existentes.

La capacitación a través del SENAP, y la formación en las universidades y politécnicas, han sido subvencionadas por el Gobierno.

IV. POLITICAS Y MEDIDAS INDUSTRIALES EN 1950-72

La intervención directa del estado en proyectos del sector industrial ha sido esporádica, con objetivos adicionales a los de su viabilidad técnica y comercial, entre ellos, los de ocupar determinados recursos, balancear los mercados, descentralizar la industria, procurar ocupación en zonas con menores oportunidades.

Si bien en la mayoría de los casos se elaboraron los estudios de factibilidad, su ejecución por motivos diversos no obtuvieron los resultados técnicos y comerciales esperados. Fallas técnicas, administrativas y de índole política, determinaron graves problemas para la operación normal de los proyectos, por esto, algunas de las empresas que ejecutó al sector público fueron traspasadas al sector privado: la cerámica de Riobamba, la azucarera de Imbabura, la fosforera de Quito.

Los ingresos por concepto de aplicación del arancel han sido durante todo el período los principales recursos de que ha dispuesto el Estado para financiar su presupuesto. El criterio fiscal primario siempre en su aplicación, sin embargo, en 1965 fue modificado al arancel con el fin de dar mayor proyección a la nueva industria que había establecido el país.

Los niveles arancelarios establecidos con criterio fiscal han sido protección suficiente para promover el establecimiento de nuevas industrias, sobre todo en el caso de bienes de consumo.

Los niveles arancelarios medios, por tipo de bienes, han sido los siguientes:

Bienes de consumo	60% o más
Bienes intermedios	30-50%
Bienes de capital	20-30%

No ha existido una política arancelaria definida con respecto a reducir paulatinamente los niveles de protección del arancel, con el propósito de promover una mayor eficiencia. En muchos casos y ante solicitudes de los empresarios se han elevado los derechos de los productos competitivos y se han reducido los aranceles para las materias primas y bienes intermedios que utilizaban las empresas.

La Ley de Fomento Industrial desde 1957 estableció como incentivos principales la desgravación arancelaria, tanto para la importación de maquinarias y repuestos como para la importación de materias primas, en forma escalonada, de acuerdo a la clasificación de la empresa. La Ley de 1957 y la actualmente vigente han establecido para estos conceptos el siguiente tratamiento:

	Ley de 1957		Ley vigente	
	Para maqui- naria, acce- sorios y repuestos	Para mate- rias pri- mas	Para maqui- narias, equi- pos auxilia- res y rep.	Para materias primas, materiales y envases
Categoría "Especial"	No existía	No existía	100%	Hasta 80% los 5 pri- meros años y hasta 70% del 6to. en ade- lante
Categoría "A"	80%	80%	100%	Hasta 65%
Categoría "B"	80%	-	100%	Hasta 40% en casos especiales
Categoría "C" o "Inscrita"	50%	-	30%	-

El establecimiento de estas concesiones arancelarias, de mane-
ra general, no han desalentado al desarrollo de industrias locales que
suministren estos productos, por las siguientes razones:

- a) La Ley de Fomento Industrial establece para el Gobierno Na-
cional, las entidades de derecho público y privado con fina-
lidad social o pública y todas las demás que gocen de algún beneficio es-
tatal, provincial, municipal, o que participen de fondos públicos, la o-
bligación de abastecerse necesariamente de bienes de producción nacional.
- b) Las etapas de industrialización que ha pasado el país en el
período y la estrechez de su mercado, sólo han permitido de-
terminadas producciones de bienes intermedios.

La Ley del Impuesto a la Renta ha establecido los siguientes
porcentajes de pago para las empresas industriales:

	<u>1950-1963</u>	<u>1964-1970</u>
	PORCIENTOS	
Sobre utilidades no repartidas	16	20
Sobre utilidades repartidas	16	35
Sobre acciones nominativas	10-22	20
Sobre acciones al portador	20	40

Hasta 1964 la Ley de Impuesto a la Renta establecía la deducción del 25% de los beneficios que las empresas industriales invirtieran en el aumento o mejora de sus instalaciones.

La Ley de Fomento Industrial de 1957 estableció incentivos a la reinversión de utilidades sobre la base de deducirlos del pago del impuesto a la renta. Desde 1957 hasta 1970 el monto total de reinversión de utilidades para ampliar la capacidad productiva de las plantas podía ser descontado, con cargo diferido, del monto del impuesto a la renta que la empresa debía satisfacer.

Entre Mayo de 1970 y Junio de 1971 se derogó este beneficio por efecto de la grave crisis presupuestaria que sufre el país, para volver a establecerlo bajo otras condiciones: la deducción con cargo diferido de sólo el 50% de las reinversiones y su aplicación, previa aprobación, con criterio selectivo.

De 1957 a 1962 rigió también como beneficio adicional a la inversión, la aplicación de depreciaciones aceleradas.

Los beneficios de exoneración del pago del impuesto a la renta, por efecto de reinversión de utilidades, han sido eficaces desde el punto de vista de que han estimulado las inversiones industriales; sin embargo, desde el punto de vista fiscal motivaron una disminución muy importante de ingresos, agravada por la falta de control en cuanto a incentivar la verdadera ampliación de capacidad de producción y no como sucedió en la práctica de favorecer inclusive la simple reposición de equipos. Esto último motivó el cambio en la legislación industrial.

Hasta Julio de 1971 en que se puso en vigencia la decisión 24 del Acuerdo de Cartagena referente al tratamiento al capital extranjero, el Ecuador no había impuesto ninguna restricción al capital externo que se estableciera en el país. Este recibía el mismo tratamiento que el capital nacional, considerándose que era el mejor incentivo para su promoción y entrada.

A pesar de ello, los problemas que enfrentaba la industria para su desarrollo, sobre todo la restricción del mercado, han determinado que el aporte del capital extranjero en la industria del país no haya llegado a niveles significativos como lo ha sido en otros países del área.

La formación del mercado ampliado regional o subregional y la necesidad de que las ventajas de la integración vaya en beneficio sobre todo de los entes locales, ha determinado la necesidad de expedir un estatuto a nivel regional de tratamiento al capital extranjero, imponiendo determinadas reglas de juego para su entrada o permanencia.

nencia en los países que conforman el grupo. Desde luego los capitales zonales, tienen el tratamiento de capitales nacionales y esto ha significado varias iniciativas de formación de empresas multinacionales.

Las inversiones industriales en los últimos 9 años de aplicación del Primer Plan de Desarrollo del país, han sobrepasado los montos previstos en el programa industrial. Han sido todo un conjunto de medidas de política industrial las que han llevado a estimular la inversión privada para cumplir con las metas previstas, entre las principales podemos citar: la Ley de Fomento Industrial con todos los incentivos de diversa índole, la disponibilidad de crédito adecuado, el estudio y promoción de proyectos industriales, una relativa agilidad en la administración de los incentivos, la preparación de personal para la industria, la protección arancelaria y cambiaria, la organización del marco legal e institucional para estimular el desarrollo industrial y la conciencia que ha adquirido el país de la necesidad de industrializarse.

V. LAS INSTITUCIONES Y LA REGULACIÓN EN 1961-72

El estudio sobre el desarrollo económico del Ecuador y dentro de él el estudio de la industria y la determinación de políticas y estrategias, se inicia en el país en 1952 con la asistencia técnica de la CEPAL. El principal organismo que colaboró en ese estudio fue el Banco Central del Ecuador.

Desde 1954 en que se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, es a esta Entidad a la que le ha correspondido formular las líneas generales de la estrategia de industrialización.

Hasta 1956 el trabajo estuvo dirigido hacia un conocimiento de la realidad industrial del Ecuador, pero ya en 1957 intervino en la formulación de la Ley de Fomento Industrial, y desde esa fecha mediante varios estudios ha establecido paulatinamente lineamientos de política y estrategia en el campo industrial.

En 1958 dentro de estudio "Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico del Ecuador", la sección Cuarta se refiere al "Papel de la Industria en Desarrollo Económico". En 1961 se prepara el Plan Inmediato de Desarrollo, que incluye un programa industrial para el período 61-63. En 1963 se entrega al país el primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1963-73, con los programas específicos para la industria y la artesanía. En 1969, con la colaboración del ILPES, se preparó el documento "Bases para una estrategia de desarrollo en el contexto de la integración Subregional", correspondiendo una parte a la estrategia industrial. En 1972 se formula el Plan Integral de Transformación y Desarrollo para el período 1973-77, con programas específicos para la industria fabril y para la artesanía.

La Junta de Planificación ha tenido y tiene la responsabilidad de realizar la programación industrial y de determinar las prioridades a los proyectos industriales. Con la elaboración de las listas de actividades prioritarias para las categorías "Especial" y "A" de la Ley de Fomento Industrial, se ha logrado la coordinación de los programas, la promoción y ejecución de los proyectos. El Ministerio de Industrias, Comercio e Integración (antes: Ministerio de Fomento y Ministerio de la Producción), tiene la responsabilidad en cuanto a la elaboración de planes operativos y la administración y control del desarrollo industrial; esta última función la comparte con el Ministerio de Finanzas.

Dentro de la administración de la Ley de Fomento Industrial, le corresponde a la Dirección de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, la evaluación de las propuestas para la realización de los proyectos, pero la clasificación de las empresas, de acuerdo con la Ley, está confiada a un Comité Interministerial de Fomento Industrial en el que intervienen con voto el Ministerio

de Industrias, el Ministerio de Finanzas y la Junta de Planificación. Actúan como asesores el CENDES y los representantes de las Cámaras de Agricultura, Industrias y Comercio.

La implementación de la política económica encaminada a facilitar la rápida industrialización no ha estado confiada a un solo organismo, pues en el caso del Ecuador, se ha optado por descentralizar las responsabilidades y funciones en varios organismos especializados.

Durante el período analizado 1950-1970, no fue una sola institución a la que se responsabilizó de la ejecución de los proyectos industriales que promovió el sector público. En los años 50 fue la Corporación de Fomento la que cumplió esta función, sin embargo después de realizar unos pocos proyectos: cerámica, cemento, piladora de arroz, las funciones y la responsabilidad de los proyectos pasaron a manos del Banco Nacional de Fomento.

En los años 60, la responsabilidad en la ejecución de los proyectos se asigna a diversos organismos: por una parte el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social promovió y ejecutó los proyectos de cementos Guspán y azucarera Tababuela; por otra parte, las Corporaciones de Fomento Regionales tenían las atribuciones de promover e invertir también en el campo industrial y así surgieron algunos proyectos en las actividades de productos lácteos, mataderos, alimentos balanceados, fertilizantes orgánicos, principalmente. Finalmente, la Corporación Financiera Nacional desde su creación en 1964 por disposición de su Ley Constitutiva podía invertir directamente en las industrias, sola o formando empresas mixtas. La Corporación sólo a fines de la década es que ha hecho uso de esta facultad, sobre la base de intervenir en empresas mixtas.

El programa industrial del Plan Integral de Transformación y Desarrollo de 1973, ha definido concretamente la responsabilidad de promoción y ejecución de proyectos industriales del sector público, estableciendo como entidad base a la Corporación Financiera Nacional, que actuaría como organismo coordinador de las inversiones propias y la de otras entidades del sector público, inclusive de los fondos asignados por el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.

Se debe diferenciar varios tipos de incentivos a la inversión que han sido instaurados y que en el caso ecuatoriano ha sido delegada su responsabilidad a diversas instituciones. Un incentivo a la inversión ha sido la realización de estudios de factibilidad de proyectos y su promoción entre inversionistas nacionales y extranjeros, labor que ha sido asignada al Centro de Desarrollo (CENDES), y que ha sido complementada por la Corporación Financiera Nacional.

Pero los principales incentivos a la inversión son los que asigna la Ley de Fomento Industrial, los cuales son concedidos mediante Acuerdos Interministeriales, en los que intervienen el Ministerio de Industrias y el Ministerio de Finanzas. Estas resoluciones tienen como base el pronunciamiento que da el Comité Interministerial de Fomento Industrial, cuya conformación ya fue establecida anteriormente.

Otro tipo de incentivos han sido dados a través del crédito para financiamiento industrial, que es aplicado por las entidades financieras.

Si bien cada una de estas funciones están desempeñadas por varios organismos especializados, existe una coordinación en las acciones a través de las orientaciones dadas en los planes de desarrollo y la intervención de la Junta Nacional de Planificación y las demás entidades responsables del fomento industrial en los órganos directivos de las instituciones. El organismo central estatal por intermedio del cual se negocian los incentivos a la inversión, principalmente los constantes en la Ley de Fomento Industrial, es el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.

En los años 50 las instituciones especializadas que proporcionaban recursos financieros a la industria constituyeron la Corporación de Fomento y el Banco Nacional de Fomento que asumió las responsabilidades de la primera; adicionalmente e hizo la Comisión de Valores creada como entidad adscrita al Banco Central del Ecuador prestó también alguna asistencia financiera a través del mecanismo de calificación de cédulas que se negociaban por intermedio de la Banca privada.

La Corporación de Fomento primero y el Banco Nacional de Fomento después tenían la facultad de invertir directamente en nuevas industrias y con esa intervención se ejecutaron en esos años algunos proyectos en campos específicos.

En los años 60, con la aplicación del Plan General de Desarrollo 1963-1973, se establecen varios organismos especializados para proporcionar mayores recursos financieros a la industria y mejorar sus sistemas de administración y control. En 1964 se crea la Corporación Financiera Nacional de lo que había sido hasta esa fecha la Comisión de Valores y se le asignan recursos y funciones específicas de financiamiento a la industria y promoción directa de inversiones.

En 1966 el Gobierno autorizó la conformación de la Corporación Financiera Privada (COFINA) con funciones similares a las de la Corporación Financiera Nacional y que venía a realizar una complementación en cuanto a las disponibilidades de fondos para aquellas bus

nas iniciativas del sector privado que no optaban el financiamiento de la Corporación Pública.

Es a la Corporación Financiera Nacional a la que ha correspondido además de sus operaciones bancarias, una labor importante en cuanto a la identificación y promoción de nuevas industrias sobre todo en los campos que se refieren a la agro industria y a los proyectos que han sido asignados al Ecuador dentro de la Integración Sub regional Andina.

En cuanto a la capacitación de mano de obra, el Gobierno estableció en 1967 el Servicio de Capacitación Profesional (SICAP), sin embargo, su labor por la pequeña disponibilidad de recursos, no fue muy amplia hasta 1970 en que recibe un aporte importante por parte de Naciones Unidas (OIT) y se establece una aportación obligatoria por parte de las empresas.

En cuanto a formación de personal directivo, se han tomado dos clases de acciones: por una parte, el sector privado con la ayuda de instituciones oficiales creó en 1965 en Quito y Guayaquil los Centros de Ejecutivos, el de Guayaquil que ha funcionado normalmente hasta la fecha y el de Quito que fue reemplazado en 1969 con el Centro de Formación Empresarial (CEFF).

El Gobierno por otra parte ha contribuido también para esta formación, con la creación en los años 60 en los centros de educación superior del país de las escuelas y facultades de Administración.

El Gobierno ha establecido el Centro de Desarrollo (CENDES) con dos funciones específicas: la promoción industrial y la asistencia técnica a la industria. Realiza una promoción específica elaborando estudios de mercado y de factibilidad de proyectos industriales y poniéndolos a disposición de la iniciativa pública y privada y una promoción general de las leyes y facilidades que concede el Gobierno para la instalación y ampliación de proyectos.

Para promover la exportación de manufacturas el Gobierno estableció en 1965 la Oficina Central de Exportación de Productos Artesanales (OCLEPA), con el fin de estimular las exportaciones de los productos elaborados por la artesanía y la pequeña industria. En 1968 se crea el Instituto de Comercio Exterior e Integración (ICEI), con alcances mucho más amplios de promoción de exportaciones tanto del sector manufacturero, como agrícola, minero, etc. En 1973 el ICEI pasa a formar parte del Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.

La información técnica sobre selección de procesos de fabricación, diseño de productos, maquinaria y demás equipo, corresponde a la labor de asistencia técnica asignada en sus funciones al Centro de Desarrollo CENDES.

Desde el año 1964, dentro de esta función de asistencia técnica, el CENDES inició los trabajos de "diagnóstico industrial" en las empresas, y establecía las recomendaciones que el empresario debía seguir para mejorar la operación de su empresa. Sin embargo, sólo en muy pocos campos el CENDES pudo seguir con la segunda fase del trabajo, o sea la implementación de las medidas sugeridas. Con el fin de realizar el trabajo completo de asistencia técnica en planta, el Gobierno del Ecuador propuso y consiguió de Naciones Unidas (ONU-OI) la realización de un proyecto que complementa los dos aspectos de asistencia técnica, diagnóstico e implementación de medidas que lleven a mejorar la productividad de las empresas.

El Gobierno ha intervenido sólo en el trabajo de adaptación de diseño de productos y de los procesos de fabricación a las condiciones locales en el caso de productos de la artesanía y pequeña industria. Esta labor ha sido confiada a OCEPA.

En cuanto a la normalización y control de calidad de los productos manufacturados, a pesar de que el Plan de Desarrollo en 1963 estableció la necesidad de formar un instituto especializado, sólo en 1970 es que se crea el Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) para realizar estas funciones. El Instituto funciona adscrito al Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.

En conclusión, el Gobierno Ecuatoriano ha optado por decentralizar las responsabilidades y funciones encaminadas a la promoción y dirección del proceso de industrialización a varios organismos especializados, con el fin de obtener una mayor eficacia en el desenvolvimiento de esas labores.

Indudablemente que esta decisión tiene que estar ligada a una coordinación eficaz para que no existan contraposiciones e incoherencias que desvíen las orientaciones del desarrollo industrial programado.

La participación de representantes de los organismos que tienen que ver con el desarrollo industrial en los diferentes directorios de cada una de las entidades y comités interministeriales, ha permitido en buena medida conseguir esa coordinación; sin embargo, se está trabajando por mejorarla, sobre la base de la ayuda política dada por el Gobierno a los programas constantes en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo.

CUADRO N° 1

**LISTA DE LAS 25 INDUSTRIAS PRINCIPALES ESTABLECIDAS EN EL ECUADOR
A PARTIR DE 1.950**

Nombre de la empresa	Productos que elabora la empresa	Año en que fue establecida	Actv.* fijos 1970 (mill. \$)	Ven- tas 1970 (mill. \$)	Costo Sumi. Impor. 1970 (mill. \$)	Protec. Aduane- ra %
Fábrica de Aluminio UMCO	Artículos domésticos de aluminio	1.950	5.0	16.1	8.3	86
Textil San Vicente	Tejidos planos de algodón y fibras	1.951	43.6	63.1	26.4	72
Molinos del Ecuador Textilana	Harina de trigo Tejidos de lana y fibras sintéticas	1.952	27.1	84.1	50.3	195
Durez S. A.	Arts. de Hierro Enl.	1.954	14.3	26.1	15.0	95
Bebidas gaseosas S.A.	Bebidas gaseosas	1.955	27.0	86.6	24.0	117
Eternit Ecuatoriana C.A.	Tejas de cemento- asbesto	1.956	15.0	43.2	8.0	70
Pinturas Ecuatorianas C.A.	Pinturas	1.957	1.3	33.1	12.6	70
Productos latinoamericanos S.A.	Artículos de plástico	1.958	14.1	55.7	33.1	44
Panadería Moderna Supan	Pan	1.959	9.2	22.2	-	93
CABLEC	Conductores eléct.	1.960	11.6	32.6	6.3	47
Pasteurizadora Quito S.A.	Leche pasteurizada	1.961	11.5	81.4	2.4	95
Ind. Cart. Ecuat. S.A.	Cajas de Cartón	1.961	22.5	394.0	305.0	115
Monterrey Azucarera Lojza Ecuatorian Rubber Co.	Azúcar Llantas para vehículos	1.962	19.4	22.3	0.5	135
Plywood Ecuatoriana S.A.	Madera contrachap.	1.964	14.7	40.6	3.0	130
Ecuatoriana de Artefactos S.A.	Refrigeradoras y cocinas	1.964	10.7	42.0	18.0	65
Fertilizantes Ecuatorianos S.A.	Fertilizantes	1.965	78.4	63.1	34.6	30
INEDECA	Elaborados de cacao	1.965	24.0	47.2	1.5	75
Cement o Guapan S.A.	Cemento	1.966	101.0	32.0	-	31
Azúcar Tropical Ecuatoriana	Azúcar cruda y refinada	1.967	519.0	67.1	1.0	135
Papelería Nacional C.A.	Papel Kraft	1.968	74.0	36.0	2.6	45
Cristalería del Ecuador	Envases de vidrio	1.968	36.6	22.7	4.1	32
Acerías Nacionales del Ecuador	Hierro estructural	1.969	75.5	44.6	39.7	49
Unión Carbide Ecuatoriana	Pilas eléctricas	1.970	4.2	23.0	10.0	39

* Corresponde al valor contable

FUENTE: Encuesta Industrial de 1970.

CUADRO N° 3

BALANZA DE COMERCIO EXTERIOR

(Millones de sucres)

	1955	1960	1965	1970
Importaciones (valor CIF)	1.629°	1.728	2.978	5.254
Exportaciones (valor FOB)	1.331	1.538	2.375	3.919
Balanza Comercial	- 298	- 190	- 803	- 1.335
Importaciones de Manufacturas (valor CIF)	1.517	1.643	2.605	4.750
Exportaciones de Manufacturas (valor FOB)	107	86	314	474
Valor de cambio del dólar (sucres)	16.07	16.25	18.22	21.42

CUADRO N° 4

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

(miles de personas)

	1950	1960	1970	1972
Agricultura	626.1	829.5	1.085.4	1.154.1
Manufactura	152.3	201.8	260.1	273.3
Comercio	67.9	92.7	135.4	147.7
Otros sectores	216.4	313.1	460.0	500.6
TOTAL:	1.062.7	1.437.1	1.940.9	2.075.7

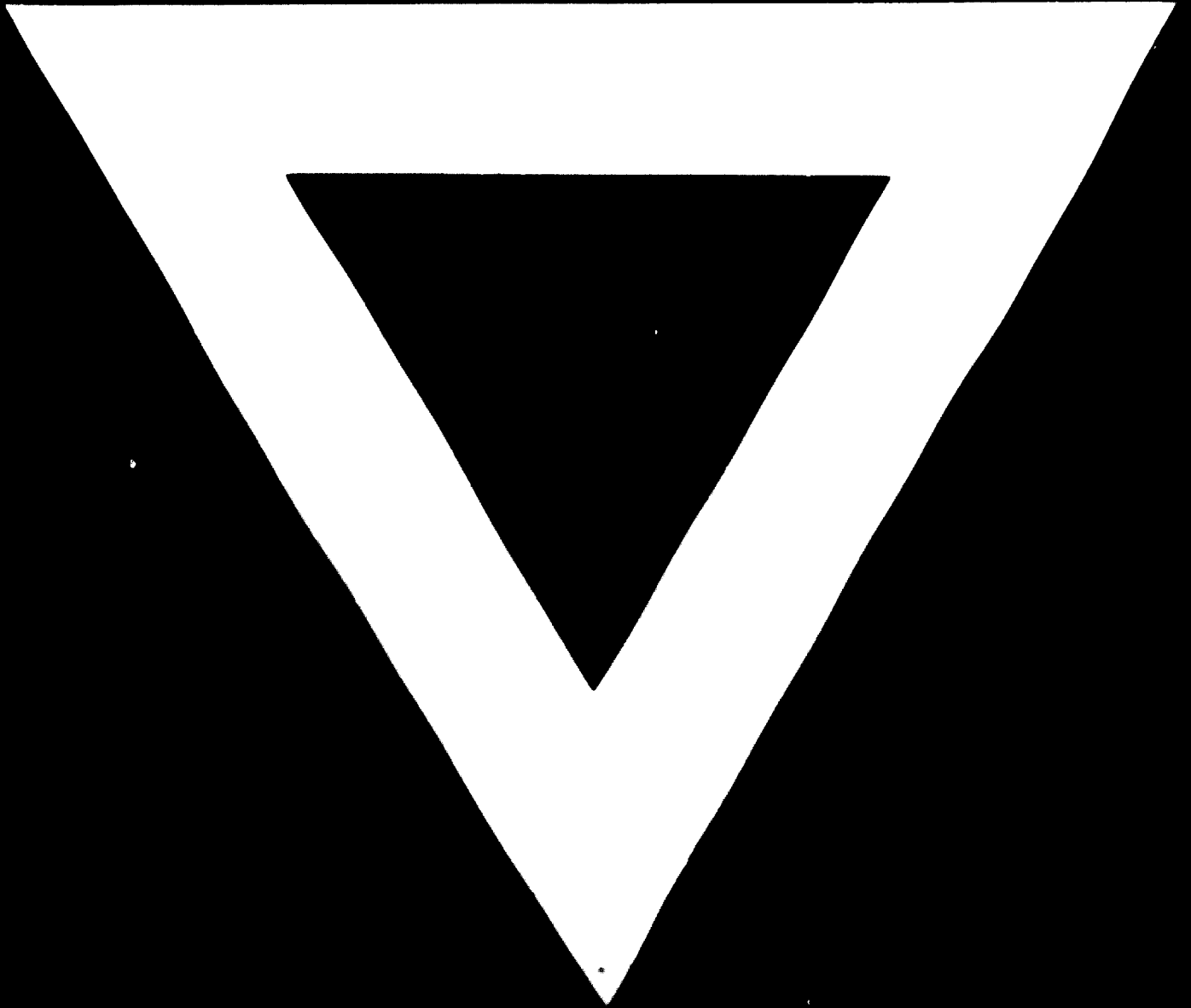
CUADRO N° 5

NUMERO DE PERSONAS EMPLEADAS EN EL SECTOR INDUSTRIAL

	Número de empresas	Total de personas empleadas
A. Empresas que emplean a 100 personas o más	72	20.090
B. Empresas que emplean de 10 a 99 personas	707	18.811
C. Empresas que emplean de 5 a 10 personas	1.727	8.728
D. Empresas que emplean menos de 5 personas	19.789	40.969
TOTAL:	22.295	88.598

FUENTE: Censo Industrial de 1965.





74.09.13