

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

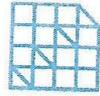
Trabajo de titulación para obtener la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Comercio Exterior

**ANÁLISIS COSTO/BENEFICIO DEL SECTOR TEXTIL CAUSADO
POR LAS SALVAGUARDIAS, PERÍODO 2015-2017**

Autor: PABLO ROBERTO LUNA BURBANO

Director: PO CHUN LEE

Quito, febrero 2019



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**

No.041- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los cuatro días del mes de febrero del año dos mil diecinueve, **PABLO ROBERTO LUNA BURBANO**, portador del número de cédula: 1713921599, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR (2015-2017)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su tesis, con el tema: **“ANÁLISIS COSTO/BENEFICIO DEL SECTOR TEXTIL CAUSADO POR LAS SALVAGUARDIAS, PERÍODO 2015-2017”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.31
Tesis Escrita:	7.82
Defensa Oral Tesis:	7.46

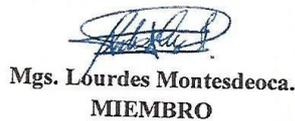
Nota Final Promedio:	7.97
-----------------------------	-------------

En consecuencia, **PABLO ROBERTO LUNA BURBANO**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Javier Dávalos.
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL


Dra. Sara Caria.
MIEMBRO


Mgs. Lourdes Montesdeoca.
MIEMBRO


Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Fojas 111

Fecha 08 MAY 2019

Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Pablo Roberto Luna Burbano, Máster, con CI: 1713921599, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



PABLO ROBERTO LUNA BURBANO

CI: 1713921599

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Pablo Roberto Luna Burbano cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito, febrero, 2019



PABLO ROBERTO LUNA BURBANO

CI: 1713921599

RESUMEN

Este estudio analizó el costo/beneficio del sector textil causado por la salvaguardia durante el período 2015-2017. En función de ese interés se realizó una revisión bibliográfica para construir un marco conceptual sobre el tema a partir de los criterios de autores clásicos y contemporáneos, además de las disposiciones de organizaciones internacionales y regionales. La investigación fue de tipo cualitativa y cuantitativa porque interesó detallar el impacto de la salvaguardia y la dinámica del sector textil. El alcance del trabajo permitió concluir que la medida impactó de forma positiva al reducir las importaciones y promover el protagonismo de los productos nacionales en el mercado interno, no obstante, la balanza comercial siguió desequilibrada durante el período de estudio, pues no se incrementaron las exportaciones de textiles y confecciones en el país. Las sobretasas a las materias primas y bienes de capital encarecieron el proceso productivo afectando a los productores y a los consumidores. El saldo total de la aplicación de esta medida es negativo, por tanto, los costos superaron los beneficios.

Palabras clave: salvaguardia, costo-beneficio, sector textil, balanza comercial.

ABSTRACT

This study analyzed the cost / benefit of the textile sector caused by the safeguard during the period 2015-2017. Based on this interest, a bibliographic review was carried out to construct a conceptual framework on the subject based on the criteria of classic and contemporary authors, as well as the dispositions of international and regional organizations. The research was qualitative and quantitative because it was interesting to detail the impact of the safeguard and the dynamics of the textile sector. The scope of the work made it possible to conclude that the measure had a positive impact by reducing imports and promoting the prominence of domestic products in the domestic market; however, the trade balance remained unbalanced during the period of study, as exports did not increase textiles and clothing in the country. The surcharges on raw materials and capital goods made the production process more expensive, but this does not stop the technical development of the industry.

Keywords: safeguard, cost-benefit, textile sector, trade balance

DEDICATORIA

Dedico a Dios que me ha dado salud, vida y fortaleza para cumplir con los proyectos que me he planteado.

A mis Padres que han sido mi ejemplo a seguir con prevalencia, constancia, humildad, siempre demostrándome su amor.

A mis hermanos en especial a mi ñañita María Belén que desde el cielo siempre me acompaña.

A mi esposa que en cada momento me brinda su apoyo incondicional y ha sido un eje para concluir con mi Tesis.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por su bondad de permitirme haber concluido esta meta en mi vida profesional, brindándome salud, sabiduría, responsabilidad.

A mis Padres, hermanos y esposa por su constante apoyo, siendo un soporte en especial en los momentos más complicados.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) – La Universidad de Posgrado del Estado, a sus distinguidas autoridades y en especial a los docentes Ph.D. Julio Oleas, Ph.D. Katalina Barreiro, que son un referente en el Centro de Relaciones Internacionales, al Dr. Po Chun Lee, que con su guía y conocimiento me ha permitido elaborar esta Tesis.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
Planteamiento del problema	1
Objetivos.....	5
General.....	5
Específicos.....	5
Hipótesis	5
Justificación.....	6
Procedimiento metodológico.....	8
CAPÍTULO I: LAS SALVAGUARDIAS: ORÍGENES, DISPOSICIONES Y VISIONES TEÓRICAS	11
1.1. Las prohibiciones a la importación desde la teoría clásica del comercio	11
1.2. La política comercial: el fundamento de las salvaguardias	15
1.3. Orígenes de las salvaguardias	23
1.4. Las salvaguardias desde las disposiciones de los organismos internacionales....	25
CAPÍTULO II: EL SECTOR TEXTIL ECUATORIANO Y LAS MEDIDAS PROTECCIONISTAS DE TIPO ARANCELARIAS; LAS SALVAGUARDIAS DE 2015 A 2017	34
2.1. El sector textil ecuatoriano	34
2.2. Salvaguardias al sector textil	45
2.2.1. Antecedentes de la política proteccionista.....	46
2.2.2. Salvaguardia objeto de estudio	51
CAPÍTULO III: IMPLICACIONES DE LAS SALVAGUARDIAS EN EL DESARROLLO DEL SECTOR TEXTIL: UN ANÁLISIS DEL COSTO-BENEFICIO CAUSADO POR ESTE MECANISMO	59
3.1. Delimitación y planteamiento de las alternativas	60
3.2. Identificación de las partes	60
3.3. Selección de la medida y medición de los elementos de costo/beneficio	62
3.3.1. Medición de los elementos de costo/beneficio por parte involucrada.....	63
3.3.1.1 Productores	64
3.3.1.2. Consumidor	75

3.3.1.3. Gobierno	76
3.4. Predicción de los resultados de costo y beneficio	80
3.4.1 Productores	81
3.4.2 Consumidores	82
3.4.3 Gobierno	82
3.5 Determinación de la alternativa recomendada.....	83
CONCLUSIONES	87
RECOMENDACIONES	92
BIBLIOGRAFÍA	93
ANEXOS	101

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Comparación entre medidas proteccionistas	29
Tabla 2. Aporte por estructura arancelaria del sector textil y confecciones.....	39
Tabla 3. Aplicación de la tasa arancelaria	54
Tabla 4. Ranking de las materias primas sobretasadas más empleadas en la actividad manufacturera del país.....	55
Tabla 5. Participación por tipo de bien en la tasa arancelaria	56
Tabla 6. Indicadores monetarios del impacto en la industria textil de la política de salvaguardia	62
Tabla 7. Producción bruta por industria en miles de USD	64
Tabla 8. Valor agregado bruto por industria/ producto interno bruto	66
Tabla 9. Variables cuantificables de la actividad empresarial.....	67
Tabla 10. Exportaciones del sector textil y confecciones.....	69
Tabla 11. Comportamiento de las principales exportaciones del sector textil	72
Tabla 12. Comportamiento de las importaciones nacionales de materias primas y bienes de capital.....	74
Tabla 13. Comportamiento de los precios en miles de dólares	76
Tabla 14. Recaudación por tributos a nivel nacional en millones de dólares.....	76
Tabla 15. Resumen Productores en miles de dólares	81
Tabla 16. Resumen Precios en miles de dólares.....	82
Tabla 17. Resumen Gobierno en miles de dólares	82
Tabla 18. Resumen Costo-beneficio por alternativas.....	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Tipos de salvaguardias reconocidas por la CAN	31
Figura 2. Comportamiento de los productos importados con sobretasas del 5%	65

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participación por provincias en la producción textil	35
Gráfico 2: Exportación del sector textil.....	37
Gráfico 3: Valor exportable del sector textil	37
Gráfico 4: Destinos de la producción textil ecuatoriana.....	38
Gráfico 5: Balanza comercial del sector textil (2000-2008).....	42
Gráfico 6: Balanza comercial Ecuador (2007-2014).....	49
Gráfico 7: Balanza comercial de la relación Ecuador-Colombia	50
Gráfico 8: Saldos de la balanza de bienes (USD millones) y precio de petróleo (USD por barril), 2007-2015.....	53
Gráfico 9: Exportaciones del sector textil y confecciones	68
Gráfico 10: Participación por productos en las exportaciones	69
Gráfico 11: Exportaciones manufactureras textiles.....	70
Gráfico 12: Importaciones del sector textil y confecciones	73
Gráfico 13: Evolución de los precios para los productos exportados y precios de los insumos importados.....	75
Gráfico 14: Derechos Arancelarios e IVA	77
Gráfico 15: Balanza Comercial del sector textil y confecciones.....	78

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Cuestionario de la entrevista.....	101
Anexo 2: Resumen del comercio exterior de textiles	104

INTRODUCCIÓN

La presencia del sector textil entre los sectores productivos del Ecuador es añeja. Aunque esta actividad se realiza desde la época colonial, no fue hasta 1950 que surgieron las principales industrias; destacándose Pichincha, Guayas, Azuay, Tungurahua e Imbabura como las provincias de mayor producción, seguidas de Chimborazo, El Oro, Cotopaxi y Manabí con una menor representación (Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, 2012: 3).

Se conoce que en la región Sierra del país, la expansión de la industria textil se extendió de Ibarra a Cuenca, en correspondencia con el auge de las capitales de esta área geográfica. Un factor importante para la expansión de la industria fue el ferrocarril, pues facilitaba el acceso a las materias primas o los bienes intermedios. De acuerdo a Vivanco (2015), en 1920 crecieron las exportaciones del sector, reportando más de un millón de sucres, es decir, superaron los habituales 200 mil sucres.

La diversificación en el sector ha estimulado la producción de varios bienes, donde destacan los hilados y tejidos. Sin embargo, también se ha reportado incrementos en la fabricación de confecciones, ya sean prendas de vestir o productos para el hogar. En este ámbito, Ecuador exporta productos con fibras de algodón, poliéster y nylon a través de prendas como trajes, pantalones, camisetas, ropa de bebé y lencería.

Planteamiento del problema

A pesar del desarrollo de la producción nacional en los últimos años, la consolidación del sector en la economía nacional no es muy significativo (de 2008 a 2017, solo creció por debajo del 1% como promedio), por lo que desequilibrios en el comercio internacional y en la economía nacional tienden a impactar negativamente en su dinámica. Ante la situación, el país ha implementado mecanismos proteccionistas para lograr un avance de la dinámica textil y el consumo de la producción nacional. La medida más reciente, aunque no estuvo directamente relacionada con el sector, sí contempló algunas restricciones para las importaciones en esta actividad.

Ante la transformación de las previsiones realizadas en el país, respecto a la balanza comercial, el Ministerio de Comercio Exterior (2015) manifestó en marzo de 2015 que se hacía indispensable la implementación de las salvaguardias por balanza de pago. Como causas de esta situación se identificó la caída de los precios del petróleo y la apreciación del dólar norteamericano.

Estas salvaguardias, las cuales se analizarán en el actual estudio, no se relacionan con problemas fiscales, sino con cuestiones vinculadas al comercio exterior. Ante la caída de los precios del petróleo (en 2015 se registraron fluctuaciones entre \$ 35 y \$ 46 en el precio del barril), el país debió equilibrar su balanza comercial (Ministerio de Comercio Exterior, 2015: 1). Principalmente se dispuso en la Resolución-011-2015 (COMEX, 2015: 3) el establecimiento de “una sobretasa arancelaria de carácter temporal y no discriminatoria, tras la finalidad de regular las importaciones”. Con este accionar se pretendía evitar la salida de unos \$ 2.200 millones y así corregir la balanza a favor de un incentivo de la producción nacional.

Específicamente se buscaba generar un efecto rebote al estimular las producciones nacionales. Por ejemplo, el sector textil sería uno de los beneficiados teniendo en consideración el impacto de las importaciones y su comportamiento en los años precedentes.

“En el año 2013, la producción del sector textil y confecciones fue de USD\$116.218 millones, reportando una reducción del 25,15%, respecto al 2012, cuando alcanzó USD \$155.261 millones” (Espinoza y Sorhegui, 2016: 1). Esta situación se repitió en 2014, lo cual refleja que al momento de implementar las salvaguardias en 2015, el sector textil sufría una contracción de la producción y la demanda. La situación desfavorable se debía a la expansión en el país de industrias extranjeras que importaban sus productos a costos muy bajos, lo cual resultaba más competitivo respecto a la oferta de factura nacional.

La política de salvaguardia aunque representó un mecanismo para el desarrollo del sector textil al disminuir las importaciones que afectaban la demanda de la producción nacional, no impulsó el progreso del sector, pues no creció lo suficiente como para

contribuir al cambio de la matriz productiva del país. No obstante, su aplicación estuvo acorde con lo planteado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Comunidad Andina (CAN), ya que se cumplió con la directriz que señala que son oportunas cuando se tomen para enfrentar fenómenos económicos que causen o amenacen con perjuicios graves a específicas actividades productivas. La medida presentó un matiz temporal y no fue discriminatoria; lo que se buscó fue la imposición de impuestos para disminuir las importaciones (Lunas, 2015: 1).

Ecuador ha tomado a las salvaguardias como mecanismo de protección de la producción nacional en disímiles ocasiones. Por ejemplo, en 2009 la protección arancelaria dispuesta por el Comité de Comercio Exterior (COMEX) pretendía romper con la desventaja que presentaba, entre otros, el sector textil del país, respecto a Perú y Colombia. Históricamente estas medidas se han enfocado hacia determinadas producciones o han presentado un carácter general, en dependencia del contexto que las ha justificado, el cual ha respondido a cuestiones de balanza de pago, devaluación monetaria en los países vecinos y fomento de los productos nacionales.

No obstante, las modificaciones en los tiempos de liberalización y las consecuencias económicas y sociales de la política han estimulado disímiles reacciones por parte de la opinión pública y de los empresarios ecuatorianos. Puede señalarse que entre las posiciones existen contradicciones; mientras el gobierno declara que las salvaguardias han sido positivas para el país, investigadores como Enríquez (2015), Lunas (2015) y Paguay (2016) refieren que estas medidas han tenido implicaciones negativas.

Los empresarios ecuatorianos plantean que, aunque la disminución de la sobretasa resulta un beneficio en cuestiones de carga tributaria, provoca un encarecimiento del ciclo productivo (El Comercio, 2016: 1). Es por ello que Aspiazu, director del Comité Empresarial Ecuatoriano, consideró que la medida debía tener una pronta conclusión, debido al impacto que causaba en las empresas.

Las salvaguardias en Ecuador han respondido al argumento de que la intención es apoyar a la industria nacional, a través del consumo de los productos que se producen en el país. “La medida facilitará la substitución de productos importados por los nacionales

y reducirá el crecimiento de las importaciones de bienes suntuarios (bien o productos de lujo). De este modo el Estado fomenta un consumo reflexionado” (SENPLADES, 2015: 1).

Fue así que en 2015 se mantuvo la intención de grabar a las materias primas no esenciales; mientras que la sobretasa del 45% se destinaba a los bienes de consumo final (Ministerio de Comercio Exterior, 2015: 1). No obstante, estas intenciones no concuerdan con la dinámica real, ya que el 42% de los productos incluidos en la Resolución del COMEX son bienes intermedios, es decir, materias primas o productos semielaborados. Por ejemplo, el sector textil es uno de los más afectados, pues la mayoría de su materia prima es importada. Es por ello que más de 200 empresas que emplean diferentes tipos de tejidos e hilados importan durante el período de estudio con un incremento del 5% (Enríquez, 2015: 2).

Quiere ello decir, que las materias primas relacionadas con algunos tipos de tejidos se encuentran bajo este régimen, lo cual provoca aumento en los costos de producción de las empresas nacionales. Aunque desde 2016, se desmontaron más de 400 productos relacionados con la industria textil, todavía en 2017 presentaban sobretasas aspectos definitorios para el desarrollo de la industria como: máquinas de coser, insumos para acabados en telas, material para sublimar prendas y repuestos de maquinarias.

Un análisis al comportamiento global del sector permite conocer que durante el primer año de implementación de la medida no se alcanzó el progreso deseado. Por ejemplo, “las exportaciones experimentaron un decrecimiento del 27% respecto al año 2014. Además, el 60% de las importaciones corresponde a insumos textiles (fibras sintéticas), mientras que el 40% corresponde a bienes terminados” (Muñoz, Durán, y González, 2016: 3). Estas estadísticas demuestran la dependencia del sector textil al mercado foráneo, principalmente existe subordinación al mercado chino por sus bajos costos.

Como conclusión de las problemáticas planteadas puede identificarse el encarecimiento de las materias primas afectadas y por tanto de los bienes finales producidos en el país. Esto conlleva a un incremento relevante del contrabando y a la entrada a territorio

nacional de producciones sin registro, lo cual hace que no se incremente el consumo de los productos nacionales y que se pierda ante el impago de impuestos (Clemente, 2015).

Es por ello, que el análisis que se propone busca determinar si realmente la medida ha resultado conveniente y fructífera para el desarrollo de la producción textil nacional. Ante este interés se formula la siguiente **pregunta de investigación**:

¿Cuál fue el costo/beneficio del sector textil durante la implementación de las salvaguardias, período 2015-2017?

Objetivos

General

Analizar el costo/beneficio del sector textil causado por las salvaguardias durante el período 2015-2017.

Específicos

- Referenciar los postulados teóricos sobre las políticas comerciales, específicamente las salvaguardias.
- Describir las regulaciones proteccionistas relacionadas con el sector textil ecuatoriano durante el marco temporal del estudio.
- Analizar los costos y beneficios de la salvaguardia, de acuerdo a la metodología seleccionada.

Hipótesis

La presentación de la información que resulta del proceso para dar respuesta a esos objetivos pretende demostrar lo siguiente: Los costos de la salvaguardia para el sector textil superaron los beneficios porque con la implementación de la medida disminuyó la producción y las exportaciones, se encarecieron las importaciones y se afectó la oferta laboral.

Justificación

El análisis de las salvaguardias como mecanismo para el desarrollo del sector textil ecuatoriano resulta relevante ya que continuaría con la línea de estudio iniciada por otros investigadores (Enríquez, 2015; Lunas, 2015; Paguay, 2016), que evaluaron la política durante el primer año de su implementación. Por ejemplo, Burgos (2015) propuso desde la conclusión de su estudio que en el futuro se realizarán investigaciones para determinar los impactos de este tipo de medidas comerciales a largo plazo. Así, la actual propuesta se instaure como pertinente, además se posee la información necesaria para poder responder los objetivos planteados, lo cual hace que sea un estudio factible, viable y necesario.

La implementación de este mecanismo se justificó en la necesidad de promover el desarrollo de la producción nacional (Ministerio de Comercio Exterior, 2015), por lo que la actual investigación aportaría información sobre los verdaderos resultados de esa premisa. Es decir, que el análisis ayudaría a determinar si realmente con la aplicación de las sobretasas se avanzó en ese sentido.

Realmente resulta un tema poco tratado, y con anterioridad las propuestas no han realizado análisis holísticos sobre el impacto de este mecanismo en un sector determinado; más bien se han centrado en el comercio exterior en su totalidad. Contrario a esos antecedentes, la presente investigación se centrará en un estudio de caso a partir de la recopilación de información cualitativa (resoluciones, investigaciones) y cuantitativa (estadísticas) para determinar los avances o retrocesos en el sector textil, pues así se podrá conocer si realmente se estimuló la producción nacional.

En el Art. 284 de la Constitución de la República (Asamblea Nacional, 2008) se plantea que la política económica tiene como objetivos incentivar la producción nacional y la inserción estratégica del país, además de mantener la estabilidad económica. Por tanto, el análisis a una de las medidas tomadas con ese fin ayudará a conocer si desde un elemento del comercio exterior se cumple con los principios y directrices de la política económica del país.

Los resultados al respecto son importantes, ya que la economía ecuatoriana depende mayoritariamente del comercio exterior, donde la importación de materias primas rige la dinámica económica nacional que se concentra en la exportación de bienes con bajo valor agregado (Lunas, 2015). Es por ello que el análisis de las herramientas o medidas que se implementaron para lograr el equilibrio comercial resulta de constante actualidad y ayuda a determinar si en Ecuador han ocurrido avances respecto a la intención de romper con esta dinámica económica, desde el incentivo de la industria nacional del sector textil y confecciones.

La pertinencia del actual estudio se sustenta además en el interés nacional de generar una política comercial eficiente en el sector textil que se alinee a la política del cambio de la matriz productiva, a partir del uso adecuado de los incentivos a las inversiones y del logro de la superación del modelo primario exportador (Ministerio Coordinador de producción, empleo y competitividad, 2013: 1). Por tanto, se podrá determinar si con la implementación de las salvaguardias se avanzó en este desafío, es decir, se pretende conocer si se generaron ventajas competitivas dinámicas, que permitieron elevar los niveles de productividad y reactivar la demanda interna en relación al sector que se toma como caso.

De tal manera, se hace necesario el estudio que se propone, ya que las intenciones comerciales deben garantizar la justa medida, con la finalidad de que una política no genere consecuencias que lejos de estimular la industria nacional, instaure frenos al desarrollo de las grandes, pequeñas y medianas empresas del país. Como bien se plantea en la Resolución-011-2015, la implementación de las salvaguardias resultó una estrategia que responde a una situación histórica real (desequilibrio de la balanza comercial) y que busca garantizar la sostenibilidad del modelo económico del país. Por tanto, se hace necesario determinar su efectividad y eficiencia, así como sus efectos en la dinámica del sector textil.

El análisis de costo/beneficio se realiza a partir de 2015, pues en este año se implementó la política, debido a condiciones económicas internacionales que afectaban la balanza comercial del país. No obstante, se tomarán datos de 2014 para poder establecer los costos y beneficios para el sector con y sin salvaguardia. La justificación interna de esta

decisión se enfocó en la necesidad de proteger y estimular la producción nacional para lograr el cambio de la matriz productiva (Ministerio de Comercio Exterior, 2015), sin embargo se sobretasaron materias primas y bienes de capital que, como se analizará, pusieron en riesgo estas pretensiones. Se estudia hasta 2017 ya que en 2016 cuando debía ocurrir un desmantelamiento de la medida, se emitió una decisión de prolongación hasta el año siguiente (Ministerio de Comercio Exterior, 2016: 1). Por tanto, con esa delimitación temporal es posible dar respuesta a los objetivos de la investigación y conocer los efectos de la extensión de la salvaguardia en el sector.

Procedimiento metodológico

El análisis costo/beneficio concuerda con lo planteado por Burgos (2015) en relación a que, si bien la implementación de la medida proteccionista como solución a los desequilibrios de la balanza comercial estuvo justificada, no se encontró libre de costos, como las sobretasas a bienes necesarios para completar el ciclo productivo del país. En función de ello, con la evaluación al sector textil será posible determinar si los costos superaron los beneficios o viceversa, a partir de determinados indicadores que se exponen en la introducción al capítulo que da respuesta al tercer objetivo del estudio. Por ello, se realizó una investigación cumpliendo con el procedimiento metodológico que a continuación se presentan:

El estudio es de enfoque mixto; es decir, se trabajó con procedimientos cualitativos y cuantitativos para responder los intereses propuestos. Según Hernández, Fernández, y Baptista (2010), la metodología cuantitativa es factible para generalizar los datos y conocer causas y consecuencias de una situación problemática, así como su comportamiento. Por ello, la información cuantificable resultó muy útil para determinar la evolución del sector textil y el impacto de las políticas de salvaguardia como incentivo para el crecimiento y la diversificación de estas producciones. Con este procedimiento se dio respuesta al objetivo tres de la investigación.

En tanto, el enfoque cualitativo se caracteriza por una “mayor amplitud, profundidad, diversidad, riqueza interpretativa y sentido de entendimiento” (Hernández et al., 2010: 11). Con su aplicación se recopiló información a través del análisis de los documentos y resoluciones del Comex y de la OMC que exponían y explicaban los procedimientos de

implementación de la medida. Además, se realizó una entrevista a Mg. Javier Díaz Crespo, presidente de la AITE (Anexo 1), para conocer las interioridades y efectos de la política para el sector.

A su vez el método científico inductivo-deductivo posibilita “partir de una ley o teoría general para extraer explicaciones particulares de una realidad, a través de la lógica (...) y desde hechos particulares aceptados como válidos llegar a generalizaciones” (Palencia, 2012: 20). Con su aplicación fue posible efectuar un análisis del comportamiento del sector textil en base a parámetros teóricos que han sido probados por otros investigadores sobre la dinámica que debe imperar durante la implementación de salvaguardias, por ejemplo, el rol de los productores ante las sobretasas, las consecuencias de sobretasar tecnologías y su impacto en los consumidores. La triangulación de información (teoría y registro estadístico de las actividades comerciales y productivas del sector) viabilizó la obtención de conclusiones generales y específicas sobre el tema de estudio, a partir del análisis de documentos.

El tipo de investigación es descriptiva en una primera etapa, con el objetivo de conocer las características de las salvaguardias aplicadas en el país, su impacto al sector textil en antes y durante el establecimiento de la medida que se analiza.

Para dar respuesta al objetivo general y tercer objetivo específico que apunta hacia el análisis de costo-beneficio se asumirá el siguiente procedimiento. Primeramente, se establece que se entenderá como costo a todos los decrecimientos que se reportaron en indicadores claves para identificar un progreso en la actividad textil del país, por ejemplo, producción, exportaciones, incremento de los precios, pérdida de consumo, rentabilidad de las empresas, y, también, productos sobretasados como materias primas y bienes de capital. En contraposición, los beneficios radicarían en el comportamiento creciente de esos indicadores e incluso en el comportamiento de las importaciones. De acuerdo a estos criterios se asume la propuesta de Boardman (2006) donde se refiere que el análisis de costo-beneficio debe cumplir con los siguientes pasos: delimitación y planteamiento de las alternativas, identificación de las partes, selección de la medida y medición de los elementos de costo/beneficio, predicción de los resultados de costo y beneficio, conversión en una moneda común de los costos y beneficios y determinación

de la alternativa recomendada. Con el cumplimiento de cada uno de estos pasos, será posible conocer los verdaderos efectos de la aplicación de la medida para el sector textil, a partir de la comparación de su dinámica antes y durante la implementación de la salvaguardia.

Realizado todo ese procedimiento metodológico se presenta la información recopilada por capítulos, siguiendo la siguiente estructura:

El capítulo I exponen los postulados teóricos que sustentan el estudio, los cuales están relacionados con las medidas de salvaguardia, sus orígenes, disposiciones y particularidades para ayudar a comprender el objeto de estudio.

En el capítulo II se describen las medidas de protección arancelarias relacionadas con el sector textil ecuatoriano. El análisis de las resoluciones y del discurso gubernamental ayuda a comprender los mecanismos que se implementaron en relación a la actividad que se investiga.

En el capítulo III se presentan las implicaciones de las salvaguardias en el desarrollo del sector textil, en función del crecimiento, de las exportaciones, las importaciones, el comportamiento de las empresas y otros detalles sobre la dinámica de la actividad en el país. Es decir, se realiza el análisis de costo-beneficio a partir de la evaluación sobre cómo el incremento o la reducción de las sobretasas se refleja en los indicadores señalados y cuáles fueron las consecuencias para los productores, y consumidores y Gobierno. El análisis por año se complementa con los resultados de períodos anteriores y posteriores, pues solo así se puede conocer si el sector progresó o no, así como los costos de ese crecimiento como consecuencia de la política comercial implementada en el país.

Finalmente se presentan las conclusiones del estudio de acuerdo a los tres objetivos específicos propuestos. En función de esos resultados se realizan las recomendaciones.

CAPÍTULO I: LAS SALVAGUARDIAS: ORÍGENES, DISPOSICIONES Y VISIONES TEÓRICAS

En este capítulo se presentan los resultados de la revisión bibliográfica, los cuales aportan los sustentos necesarios para ampliar las fundamentaciones sobre el tema que se investiga. En función de los criterios de autores clásicos del comercio exterior, de las particularidades de las políticas comerciales y las disposiciones de organizaciones internacionales y regionales sobre la medida de salvaguardia se construye este marco conceptual, que viabilizará los análisis sobre el costo/beneficio de la medida del sector textil.

1.1. Las prohibiciones a la importación desde la teoría clásica del comercio

Desde la teoría clásica del comercio exterior se expusieron postulados, en coherencia con el contexto, sobre las prohibiciones a las importaciones. Específicamente, para Smith el control gubernamental no era relevante, ni oportuno en los países, ya que impedía un incremento de las riquezas. Desde su concepción de la mano invisible¹ criticó las intervenciones o barreras de los gobiernos para que el mercado operara sin limitaciones (Schwartz, 2001). Como defensor del liberalismo, las argumentaciones del autor serán de importancia para este estudio, ya que ayudarán a respaldar los efectos de la intervención del gobierno en la regulación de la dinámica del comercio exterior ecuatoriano, como parte de su política comercial.

Ricardo (1993), por su parte, reconoció las verdaderas implicaciones que ocasionaban estas medidas a partir de críticas a la propuesta de las *Corn Laws* (Leyes de granos) británicas, que establecieron aranceles a la importación para apoyar los precios del grano británico doméstico contra la competencia. Por tanto, se trata de una propuesta teórica muy relacionada con el tema de la investigación, es decir, la implementación de salvaguardias como barreras.

Específicamente Ricardo (1993: 236) refiere que “el interés general de las barreras a la importación era elevar el valor de los bienes nacionales, prohibiendo la competencia

¹ Este término en sus escritos hace referencia a la capacidad autorreguladora del libre mercado en una economía.

extranjera y estableciendo un sistema lesivo para los actores involucrados”. Esto se debe a que las barreras a los productos foráneos aumentan la demanda de los bienes nacionales, sin embargo, ese incremento se hace insostenible, porque conjuntamente crecen las dificultades de producción. Esta afirmación habrá de considerarse en el análisis del sector textil, ya que el establecimiento de la medida en estudio tuvo entre sus intereses la limitación de la competencia que establecían los productos foráneos para de esta forma lograr equilibrar la balanza comercial. Pero, desde la perspectiva de Ricardo (1993) también se originan efectos secundarios, los cuales se entenderán como costos para la industria textil y se encuentran muy relacionados con el verdadero desarrollo que se promueve y alcanza la industria nacional bajo estas circunstancias.

“Todo comercio, nacional o extranjero, es benéfico al incrementar el volumen y no el valor de producción, por lo que las trabas de las leyes prohibitivas no garantizan un mayor valor de los productos que se obtienen en el escenario nacional” (Ricardo, 1993: 238). De ahí, que desde la teoría ya se reconoce que si bien las medidas de protección propician una reducción de las importaciones; no son un mecanismo válido para incrementar el valor agregado en la industria nacional y su posicionamiento en el mercado foráneo.

Además, según Ricardo (1993) ante dinámicas comerciales libres, la producción se concentra en aquellas actividades que mayores impactos positivos ocasionan en los países. El enfoque productivo hacia sectores más beneficiosos provoca un bien común en su totalidad; resultando fundamentalmente en una distribución más oportuna del trabajo, con sus respectivos efectos económicos. Es por ello, que desde su concepción, lejos de establecer prohibiciones, se ha de promover el comercio libre, el cual garantiza el beneficio general a nivel interno y externo.

Si bien es cierto que las trabas en la importación obligan al consumo de lo producido nacionalmente, ese incremento de la producción local no acarrea los beneficios necesarios para el desarrollo. Ejemplifica Ricardo (1993) que, a su vez, los fabricantes, como consumidores, tenían que pagar un precio extra por las mercancías con limitaciones en la importación. Aunque los bienes obtenidos en ese ciclo se comercialicen, no asciende el valor agregado, aun cuando aumente el precio por encima

del natural y el consumidor debe adquirirlo, pues no existe otra posibilidad de oferta. Al final del ciclo, y en coherencia con el contexto de estos postulados, el autor señala que se incrementó el precio de los cereales. Se establece así un monopolio a favor de quienes producen esas mercancías nacionales, pero en contra de quienes las consumen. Ello hace que los productores, en rol de demandantes, se vean obligados a adquirir productos con precios más altos o de menor calidad, por no tener libre elección, lo cual va en detrimento de la producción industrial nacional y, por tanto, de los niveles de exportación a los que se puede aspirar (Ricardo, 1993).

Estos señalamientos del autor permitirán analizar la relación que existió en el país entre los productos sobretasados y los necesarios para el proceso productivo del sector textil. Además, ayudará a reconocer las condiciones del mercado nacional para ofertarlos, pues como se evidenciará muchas veces la demanda es mayor que la oferta.

Las limitaciones a la importación desde la visión de este autor ocasionan escasez, por lo que, si bien se generan modificaciones en el consumo, también es probable que exista una reducción de este, al disminuir la diversidad de ofertas en el mercado interno, por no poseer las materias primas esenciales o la entrada de productos terminados que no se producen a nivel nacional. Debido a ello, aunque algunos productores consideren a las prohibiciones como las alternativas para incrementar el precio, las ganancias no serán directamente proporcionales, pues el costo de producción también se eleva, debido a las limitaciones en la importación y al costo de los bienes que intervienen en el ciclo productivo.

Además, las restricciones a la producción no conllevan al desarrollo de la industria nacional, porque según Ricardo (1993), el comercio incrementa el volumen y no el valor de la producción. Para lograr ese progreso se requiere de otras medidas que no sean barreras, pues estas solo se concentran en incrementar el consumo de lo obtenido nacionalmente. Por tanto, en base a estos argumentos se podrá analizar el comportamiento del sector textil durante la implementación de la salvaguardia, conociendo de antemano que el mecanismo incide en el volumen del comercio, no directamente en el valor de los bienes.

Esa alza de los precios (provocado por las prohibiciones) resulta insostenible al existir una competencia nacional que obligará a equilibrarlos y entonces serán visibles las dificultades de producción. Estas limitaciones ocasionarán una reducción de las utilidades, si se emplea el capital necesario para la elaboración y obtención de los productos (Ricardo, 1993).

Debido a los análisis anteriores y los efectos detectados en el sector de los cereales luego de impuestas las *Corn Laws*, Ricardo (1993: 255) denomina a las prohibiciones comerciales como “la peor clase de imposición”. De acuerdo con el autor, las restricciones a la importación de mercancías obligan a que aumente la demanda interna de esos artículos y su precio, lo que muy pronto incidirá desfavorablemente en el desarrollo de la producción y limitará las oportunidades de exportación, impidiendo así la entrada de dinero al país.

Desde una postura diferente, John Stuart Mill (1848, citado en Schwartz, 2001), aunque fue también defensor del libre comercio, instauró determinadas condiciones bajo las cuales defendía la existencia o imposición de aranceles proteccionistas. Específicamente este mecanismo era acertado cuando se “imponen temporalmente (sobre todo en una nación joven y en vías de crecimiento), con la esperanza de poder neutralizar una industria extranjera, por otra parte, perfectamente viable dentro de las circunstancias del país” (Mill, 1848, citado en Schwartz, 2001: 30). Esta perspectiva puede justificar la implementación de la medida en el país, porque realmente se trata una nación en vías de desarrollo. De ahí que ciertamente la medida intentó neutralizar la competencia de los bienes extranjeros y su efecto en la balanza comercial.

Sin embargo, la particularidad de temporalidad es uno de los requisitos más fuertes que presenta este autor, señalando que la operatividad de tal medida no podía sobrepasar los 10 años y solo bajo condiciones muy especiales podría extenderse a quince como máximo. Sin embargo, la visión de Mill sobre las industrias joven quedó muy limitada y ante las críticas por transformaciones contextuales en relación a la inserción mundial de esas empresas, cambió su tesis al plantear que la solución de neutralizar la presencia extranjera podría lograrse mediante la protección estatal, pero a través de subsidios directos. Con este viraje de sus planteamientos quedó totalmente evidenciado que para

Mill el crecimiento de países en desarrollo y su participación en el comercio internacional solo podría alcanzarse con un sistema de protección (Schwartz, 2001). Por ello, la tesis del autor no resulta totalmente acertada para este estudio, considerando los efectos que una desacertada protección origina en el crecimiento de las industrias y los sectores, cuando realmente no existen condiciones para su desarrollo.

Como se ha planteado desde la teoría clásica del comercio internacional y desde autores sucesivos se apuntalan dos puntos de vista, los cuales están en coherencia con la postura defendida y la corriente donde se circunscriben. Si bien Ricardo era un defensor del liberalismo, Mill se posiciona entre los proteccionistas no tan radicales. Más allá de ambas posturas, sus postulados arrojan parte de los fundamentos de este estudio para entender la posición proteccionista del gobierno (Mill, 1848) y sus consecuencias para la dinámica del sector textil (Ricardo, 1993).

1.2. La política comercial: el fundamento de las salvaguardias

De conjunto con el crecimiento de las relaciones comerciales, también han surgido los llamados obstáculos creados por los gobiernos para contrarrestar los desequilibrios en las relaciones en este ámbito. Conocidos también como barreras, estos obstáculos forman parte de las políticas comerciales, las cuales resultan alternativas ante desequilibrios en determinados ámbitos económicos. Por ello, la implementación de los instrumentos está mediada por los intereses que guíen la política económica, así como por la situación nacional e internacional que presente el país.

Corresponde al gobierno la responsabilidad de elaborar y determinar los instrumentos que formarán parte de la política comercial. Su implementación responde al cumplimiento de ciertas disposiciones internacionales que han surgido ante la actuación deliberada de los países, ocasionando prácticas discriminatorias y desleales. No obstante, aunque se cumplan lineamientos de organizaciones internacionales (como se analizará más adelante), la toma de esta decisión está mediada por disímiles factores, como las exigencias de los grupos de interés, la ideología del proyecto de gobierno y la situación real del momento económico.

Los gobiernos son conscientes de los beneficios que provoca cierta liberalización comercial en relación con el aumento de la eficiencia de la economía y a la oferta de una variedad de bienes de consumo, por lo general con precios inferiores. Pero también reconocen la necesidad de establecer barreras comerciales para hacer frente a la competencia o a desequilibrios económicos (Steinberg, 2006).

Según González (2011), en el estudio de las diferentes etapas del desarrollo económico de un país, se presentan situaciones en las relaciones comerciales (incremento o reducción de las exportaciones e importaciones) que producen desequilibrios en ciertos sectores, pues afectan sus ventas, precios y empleo de la fuerza laboral. Una de las alternativas que surge para corregirlas es recurrir a diferentes instrumentos de protección, dependiendo de los objetivos de la política económica y las condiciones internas o externas para aplicarlos.

Desde esta perspectiva se podrá justificar la implementación de la medida proteccionista en Ecuador, a partir del reconocimiento de las situaciones en las relaciones comerciales que experimentó el país en 2015. El contexto de establecimiento del mecanismo se identificará a partir del comportamiento de las exportaciones y las importaciones, pues es en este contexto donde emergen las políticas comerciales.

Salinas (2014) justifica su aparición reconociendo que, aunque desde las propuestas liberales clásicas se abogó por el libre comercio, las contradicciones y la complejidad del mercado internacional impusieron la necesidad de que existieran regulaciones (mecanismos de protección) por parte de un poder público, para, desde cierta perspectiva, garantizar un equilibrio en los vínculos con el resto de los mercados.

Por tanto, el análisis contextualizado en el país se fundamentará en la relación que tuvo el establecimiento de la medida con la situación del comercio exterior ecuatoriano. Se evidenciará si realmente fue prudente y acertada la implementación de la medida proteccionista.

Se considerará que, específicamente, se imponen para regular la relación entre importaciones y exportaciones, así como los flujos de capital. Basada en una concepción proteccionista, en su marco se hacen uso de varios instrumentos que pretenden

contrarrestar los efectos negativos que causan daños graves o ponen en peligro la estabilidad de la economía nacional, a través de la amenaza de ese daño (Carbaugh, 2009).

Según la OMC (2015), se entenderá por “daño grave” o amenaza de un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional. Para identificar la existencia o futura presencia de ese daño es necesario que la rama de la producción nacional se entienda como:

el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos (OMC, 2015: 2).

Si bien ya existe un consenso mundial sobre la implementación de este tipo de proteccionismo, al respecto emergen varias contradicciones en relación a los procedimientos que deben cumplirse para poder establecer relaciones comerciales entre países. Principalmente, las posturas dan respuesta a dos visiones: liberales y proteccionistas. En consecuencia, con el tema que se analiza, se plantea que:

(...) el proteccionismo se reconoce como una actuación comercial que tiene por finalidad frenar la importación de productos a través de la imposición de aranceles u otras medidas. Se aplica con el objetivo de debilitar la competencia de los productos extranjeros en un determinado contexto económico, mediante una ayuda artificial a la industria nacional, creando esta condición para estimular su producción y consumo. Fundamentalmente se concentra en desalentar las relaciones, al fomentar temporalmente mercados cerrados y limitando la diversidad de oferta, así como la elección del consumidor (Salinas, 2014: 7).

Desde esta perspectiva y acorde con los intereses del actual estudio, se entenderá que la política comercial arancelaria es un mecanismo que aboga por la sustitución de importaciones a corto plazo. Es por ello que ante desequilibrios en la balanza comercial, el gobierno asume una postura reguladora para lograr el incremento de las exportaciones y así evitar o garantizar la superación de desequilibrios macroeconómicos o comerciales

que pueden estar afectando la economía nacional. Fundamentalmente esta actuación se concentra en el proteccionismo a través de la aplicación de barreras comerciales.

Los efectos que esta actuación ocasionarán son propicios debido a la propia esencia de las estrategias. Por ejemplo, la imposición de un arancel busca que se limite la entrada de productos extranjeros que hagan competencia a la oferta nacional, para lograr el consumo interno de lo producido en el país. Con su establecimiento también se busca la obtención de ingresos por erario público (Tugores, 2006). Estos elementos serán factibles para determinar los verdaderos beneficios que se identificaron al momento de tomar la medida y los que se alcanzaron luego de su implementación.

Los aranceles, también, se conocen como derechos de aduana y representan las imposiciones comerciales más empleadas para determinar cómo será el acceso de productos foráneos a los mercados nacionales. En el ámbito del comercio, la aplicación de esta medida hace referencia a una carga financiera en forma de impuesto que se debe cancelar en frontera para introducir la mercancía en un determinado país (Millet, 2001).

La aplicación de una sobretasa a la importación ayuda en la obtención de ventajas para los productores nacionales, a partir del fomento de su participación en el mercado interno. La relevancia para el gobierno radica en la imposición de barreras para que termine el desequilibrio entre sus importaciones y exportaciones. No obstante, los efectos negativos, por lo general, recaen sobre el consumidor o los productores que dependen de los insumos externos, ya que se encarecerán las mercancías, con la existencia del arancel, debido a que aumentan los costos de producción e importación. Ejemplo de ello sucede en Japón con el arroz, debido a que las barreras establecidas hacen que los consumidores paguen cinco veces el costo del mercado mundial por este producto.

Analizado desde el enfoque económico, la imposición de un arancel evidencia que la suma del bienestar de un país pequeño o poco incidente en la economía internacional que establece una medida proteccionista, como el arancel, es inferior al resultado que se obtiene sin la aplicación de esta barrera. Esto se debe a la existencia de una desproporción entre el costo del arancel para los consumidores nacionales y los

beneficios generados por los productores nacionales y el gobierno, ya que el primero es superior al segundo (Millet, 2001).

Según Chávez y Palacios (2015), este tipo de medida consiste en establecer una sobretasa a la importación de un producto, generando que esa mercancía presente un valor superior al establecido por el vendedor. Los aranceles se catalogan en específicos, *ad valorem* o compuestos. La primera clasificación se expresa como la aplicación de una sobretasa por unidad física del producto importado. El *ad valorem* establece un porcentaje fijo del valor de la mercancía importada y el compuesto es una combinación de los anteriores (Sirc, 1976).

A pesar de la aplicación de aranceles para procesos comerciales diferentes; esta medida proteccionista busca estimular la producción nacional, a partir de disminuciones de compras o facilidades de venta por parte de los productores, intermediarios o comerciantes de las naciones. Como el arancel más empleado es el de importación, esta protección busca reducir la competencia externa y promover la participación y consumo de la producción nacional.

Esta dinámica, según Tugores (2006) garantiza un incremento de la obtención de mercancías nacionales que compiten con las importaciones, sin embargo, no garantiza el desarrollo, ni el fomento de los sectores, pues no promueve el incentivo económico en relación a una cuestión muy importante como es la industrialización, lo cual requiere de políticas de apoyo y de financiamiento, pues constituye la base para incentivar y lograr la modernización debido a los altos costes de las transformaciones. Además, las medidas proteccionistas muchas veces obvian que por determinadas condiciones las materias primas no se encuentran en el país, por lo que los productores deben cumplir con las estrategias arancelarias, las cuales en su mayoría resultan en un encarecimiento del proceso productivo.

Concordando con la visión anterior, Chávez y Palacios (2015: 1) señalan que “los efectos de la distribución de ingresos de los aranceles sobre la importación tienden a ser inequitativos”. Esa particularidad se debe a que el impuesto de importación afecta sustancialmente al consumidor que reconoce la presencia de un mayor valor agregado en el producto extranjero, por lo que se decide por este consumo, aun cuando su costo

sea elevado. A ello se suma que el aumento del precio del bien nacional por el encarecimiento del ciclo productivo afecta a todos los consumidores.²

Con lo expuesto hasta este momento, puede reconocerse que la política comercial es el resultado de la presencia e imposición de instrumentos que buscan conservar o modificar los intercambios comerciales de ese país con el resto de las naciones. Como parte de esta actuación se inscribe la política arancelaria, la cual se trata de un mecanismo que bajo la forma de impuestos directos suma un componente artificial al costo de las mercancías para de cierta forma hacerlo menos competitivo y regular su adquisición e introducción en el país.

Según García (2008), el “cierre” temporal de las fronteras que ocasionan las políticas comerciales conlleva a un empobrecimiento de los consumidores que desencadena en una contracción de la demanda y por ende en una reducción de las ofertas de empleo, debido a que las empresas importadoras son menos rentables. Por ejemplo, un estudio de la CEPAL (2011), sobre el impacto de las políticas comerciales en el empleo, concluye que cuando se implementan estas medidas la reducción de las ofertas de empleo es de -0,3%, con valores marginalmente más altos en el caso del empleo no calificado en toda la región. Además, destaca que las naciones que recurren a las medidas con mayor frecuencia, como Ecuador y Venezuela, figuran como las que en términos porcentuales presentan incidencias negativas más marcadas en el escenario laboral, fundamentalmente en “sectores de manufacturas livianas como textiles, vestimenta y cuero, y madera y papel, así como en otras industrias manufactureras e incluso en los servicios” (CEPAL, 2011: 44).

Desde una posición diferente, otros autores, como Cabanellas (2009: 115), reconocen que las medidas proteccionistas se basan, “en un principio, en la ayuda de aquellos sectores que están en fase inicial de crecimiento, para que puedan alcanzar una mayor

² A través de la representación gráfica de los efectos de un arancel en un país chico, Martín (2015: 73) evidencia que “la imposición del arancel eleva el precio. A este nuevo precio más alto, los productores nacionales se verán incentivados a ofrecer más cantidad. Sin embargo, el arancel hizo subir tanto el precio de los bienes importados que los consumidores demandarán menos unidades, haciendo que la demanda disminuya”.

dimensión y experiencia en el negocio que desarrollan, lo cual permite ser más competitivos”.³

Sin embargo, en base a otros postulados, ya expuestos, el autor del actual estudio considera que el progreso de esos sectores no se da bajo condiciones sólidas y de continuidad. Inmediatamente de aplicado el instrumento de la política comercial pueden ocurrir algunos cambios, los cuales no son sustentables en el tiempo, por lo que se refleja que el interés de potenciar la industria nacional no se desarrolla sobre bases sólidas que permitan su continuidad.

Al respecto, Cruz (2012) refiere que las actuaciones gubernamentales ante las crisis han evidenciado que la política comercial se enfoca hacia el proteccionismo. Contraria a esta experiencia, la actuación de los gobiernos debe centrarse en el ajuste y en el fomento de la producción nacional a partir de la actualización tecnológica para obtener mercancías con mayor valor agregado.

Sin embargo, como esta transformación depende de un proceso a mediano y largo plazo, la aplicación oportuna y coherente de medidas proteccionistas como las salvaguardias resultan necesarias para lograr ese ajuste y una recuperación rápida de la industria nacional, lo cual debe proseguir con políticas de fomento eficientes para alcanzar una vez superados los desequilibrios, que la dinámica económica pueda conducir al desarrollo (Cruz, 2012).

Las medidas proteccionistas están dirigidas a salvaguardar la industria nacional de las amenazas externas que suponen los intercambios internacionales. De acuerdo con Fonseca (2015), el gobierno debe velar porque se incentive la producción interna y esta es una de las vías para garantizarlo; imposibilitando la entrada de mercancías al mercado.

Esta actuación es más oportuna en aquellas naciones que se encuentran en vías de desarrollo. Ante industrias nacientes o poco desarrolladas, las posibilidades de acceso a incrementar su presencia en el mercado nacional imponen el desarrollo de su proceso

³ La tesis fundamental de esta actuación se basa en que para los países en desarrollo hay una ventaja comparativa potencial en la producción de bienes manufacturados, pero estas industrias no pueden competir frente a aquellas de los países desarrollados, establecidas con anterioridad en el mercado (Martín, 2015).

productivo, así como el crecimiento, lo cual repercute positivamente en la generación de empleo. No obstante, esta dinámica suele ocurrir cuando las tecnologías y las materias primas, que propician la ampliación de esas industrias, no se encuentran sobretasadas (Fonseca, 2015).

Sin embargo, la práctica latinoamericana ha evidenciado que la imposición de una medida arancelaria como las salvaguardias no ha prestado atención a la recomendación anterior. Además, ha provocado una pérdida de los socios comerciales, debido al escenario de inestabilidad sobre el cual se erigen los vínculos. Así lo evidenció la CEPAL (2011), donde concluyó a través de ejercicios simulados que cuando se aplican medidas proteccionistas se reportan pérdidas en el dinamismo de los circuitos comerciales intrarregionales y fuera de la región.

A ello se suma que el costo de la producción nacional aumenta cuando se establecen estas medidas, lo cual incide directamente en el tema precio y por ende en el consumo, según la CEPAL (2011). Esto puede darse a que se generan afectaciones en el resto de la cadena de valor, como sucedió en Chile cuando en 2015 se estableció salvaguardia para las importaciones de alambro de acero, lo cual generó descontento en productos de calces u otros bienes.

Como una tendencia de las medidas proteccionistas que conforman la política comercial de los países puede reconocerse la generación de desconfianza. Esto reduce las posibilidades de inversión extranjera y con ello las posibilidades de industrialización y diversificación de la matriz productiva. Aunque con las estrategias se logra la disminución de las importaciones, la producción nacional resulta limitada para satisfacer la demanda y dar respuesta a la necesidad del incremento del valor agregado en los productos que se exportan, por lo que el equilibrio de la balanza comercial o el fomento de la industria nacional no se promueve sobre bases sólidas y de permanencia en el tiempo, lo cual se evidenciará cuando se analice en próximos capítulos el comportamiento de la dinámica comercial de Ecuador, durante la imposición de esta medida.

A pesar de estas demostradas realidades, la protección es una práctica común de los países, lo cual si bien debe responder a lineamientos acordados en el ámbito de

organizaciones internacionales a partir de la década del noventa del siglo XX; encuentra sus orígenes con anterioridad, como se expondrá seguidamente.

1.3. Orígenes de las salvaguardias

A pesar de los postulados clásicos y la polémica existente en relación a las políticas comerciales tendientes al proteccionismo anteriormente tratadas; el crecimiento de las relaciones comerciales y la lucha por el libre comercio motivaron la elaboración de mecanismos para ordenar las importaciones correctas. Dentro de estas medidas, son muy populares las salvaguardias, las cuales presentan su origen en decisiones proteccionistas que dieron respuesta a exigencias internas y externas de los países ante el debate sobre el libre comercio.

En este contexto se establecieron las *escape clause*⁴, las cuales formarían parte de cláusulas de la salvaguardia y promoverían diversas estrategias para proteger a la producción nacional y encubrir la incidencia negativa de la apertura comercial. La evolución de las *escape clause* culminaron en la conformación de barreras u obstáculos, es decir, de las salvaguardias, las cuales devienen en alternativas ante desequilibrios en determinados ámbitos económicos, específicamente los relacionados con la balanza entre exportaciones e importaciones de un país.

Gallegos (2015) define a las salvaguardias como el instrumento defensivo que se emplea para limitar la entrada de bienes extranjeros a los países, según disposiciones y acuerdos internacionales sobre las pautas que deben presentarse para que se pueda aplicar la barrera. Por tanto, no se trata de una actuación ilícita, siempre y cuando se cumpla con lo establecido. Se incrementan los aranceles por un tiempo limitado para lograr un equilibrio en la balanza comercial, a partir de una participación mayor de los bienes nacionales en el mercado interno y externo.

Para los defensores del libre comercio (entre los neoliberales destaca Milton Friedman, Jacob Frenkel y Robert Mundell) la institucionalización de una medida como esta solo es una respuesta del paternalismo estatal. Debido a este posicionamiento, desde el

⁴ Se trata de una cláusula de escape en el contrato, es decir, una de las partes de ese acuerdo puede escapar sin necesidad de que se demande por incumplimiento de sus irresponsabilidades con lo consensuado.

surgimiento de la medida han abogado por la conformación de un marco jurídico que sea claro en las restricciones y condiciones de aplicación de la barrera, para así impedir al máximo su imposición debido a iniciativas políticas (Caicedo, 2006).

Para el enfoque económico, las medidas de salvaguardias son las restricciones que establece el gobierno de un país ante desequilibrios en la balanza comercial. Buscan proteger la producción nacional ante los peligros o daños causados por el incremento de las importaciones (Caicedo, 2006).

En consonancia con los factores descritos, se concuerda con Jackson (1969: 87) al referir que:

(...) las salvaguardias poseen un sustento proteccionista que proviene de una presión sociopolítica a corto plazo. Como bien se menciona esa presión se conforma de aspectos políticos como el requerimiento de determinar un procedimiento legal, para dar respuesta a las exigencias internas en relación a las consecuencias de la penetración en el mercado nacional de mercancías foráneas. Esa presión tiene por finalidad solo limitar discretamente el comercio.

Quiere ello decir que esta medida surgió para regular la actuación ante amenazas o presencia de daños graves y no la actuación indiscriminada o injustificada de los gobiernos. Con la presencia de esta alternativa se lograría una reducción de las barreras que se imponen al comercio, así como una mayor credibilidad de los vínculos entre los países, debido a que se reconoce como una necesidad la toma de medidas de urgencia para lograr transformaciones en aspectos que afectan la estabilidad económica, pero siempre y cuando se respeten los procedimientos establecidos.

De ahí que se justificó el surgimiento de concesiones proteccionistas, entre las que figuran las salvaguardias, como la vía ideal para lograr la continuidad del proceso de liberalización comercial. Si estas estrategias temporales no se hubiesen concretado, entonces, la presión política se erigiría como el resorte de eliminación de los principios liberales.

Tras el interés de mantenimiento de la apertura comercial, la OMC y posteriormente iniciativas regionales como la CAN establecieron pautas a seguir para la imposición de

medidas proteccionistas, independientemente del país, lo cual impide la existencia de posturas y decisiones discriminatorias. En concordancia con este ámbito, las salvaguardias se concibieron como necesarias para proteger la producción nacional, así como la estabilidad comercial del país ante situaciones imprevistas, causadas por la liberalización comercial.

La garantía del cumplimiento de las particularidades presentadas y descritas con anterioridad surgió con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, 1994), el cual se modificó posteriormente por el Acuerdo sobre Salvaguardias (ASG), ya que la versión anterior presentaba algunas ambigüedades en sus disciplinas como las “*Grey Area Measures*” o “medidas de la zona gris”.

El ASG se puede considerar como un paso de avance con relación a los lineamientos de actuación ante un estado de emergencia que necesitaba de la implementación de las salvaguardias. Por tanto, se intentó garantizar desde el ámbito legal que no existieran prácticas desleales con relación a la importación y exportación de mercancías.

1.4. Las salvaguardias desde las disposiciones de los organismos internacionales

Como ya se ha planteado, las medidas proteccionistas están reconocidas jurídicamente desde los organismos internacionales. La conformación de su marco legal es resultado de la necesidad de establecer decisiones nacionales basadas en escenarios problemáticos concretos y no en especulaciones de los gobiernos que se muestran inconformes con las relaciones comerciales o el rumbo que esos vínculos han tomado.

Específicamente, las medidas de protección o barreras se dividen en:

- Medidas Arancelarias (MA): imponen sobretasas o una especie de tributos para regular el intercambio en el escenario internacional.
- Medidas No Arancelarias (MNA): se trata de un proteccionismo administrativo como leyes, regulaciones o políticas que establecen directrices para restringir el intercambio comercial, sin la imposición de un arancel (González, González, Martínez y Otero, 2014).

Considerando el tema del actual estudio, la barrera implementada en Ecuador durante el período de investigación es arancelaria. Según la OMC (2015) las salvaguardias están previstas como medida de “urgencia”. Es el instrumento empleado, mediante el cual se aplican sobretasas a los productos que se importan, con el objetivo del restringir su entrada, debido a la presencia de factores que causan daños graves o amenazan con causarlos.

En tanto, la CAN concibe a las medidas de salvaguardias como:

Toda medida excepcional de carácter transitorio, aplicable mediante un incremento arancelario o una restricción cuantitativa, destinada a proteger a una rama de la producción comunitaria contra el aumento significativo de determinadas importaciones en cantidades y condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave a dicha rama de la producción de la Comunidad Andina (CAN, 1999: 3).

Como se plantea, se implementan ante desequilibrios de la balanza comercial o ante peligros causados a la producción nacional por un incremento desmedido de las importaciones y una reducción de las exportaciones. Su puesta en práctica debe ser el resultado de estudios o análisis previos que evidencien que los volúmenes de importación están afectando la producción nacional (OMC, 2015).

Así se establece en el ASG, en correspondencia con el artículo XIX del GATT (1994). Su finalidad es “suspensión de concesiones u obligaciones, que pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentos de los derechos por encima de los tipos consolidados” (OMC, 2015: 1). Específicamente en el artículo 2 se señala que son uno de los tres tipos de barreras que existen como medidas especiales de protección del comercio. No obstante, su implementación se justifica cuando se está ante condiciones de un incremento de la entrada de productos foráneos al país o ante un peligro grave causado por ese aumento (OMC, 2015).

Según se aclara en el GATT (1994) el “daño grave” se asume como un deterioro general y bastante serio de la situación de un ámbito productivo del contexto nacional; mientras que la amenaza de esa afectación indica que es inminente el menoscabo de ese sector o sectores. Para cumplir con estas disposiciones es necesario que se presenten hechos

sobre la presencia o el peligro del daño en la rama de la producción, la cual se define como el grupo de productores incidentes en la economía nacional por dedicarse a la obtención de la mercancía que se afecta por la entrada de la competencia externa, es decir, por la importación de productos iguales o similares.

Ante situaciones de este tipo, en el artículo XVIII del GATT (1994: 532) se señala que:

Puede ser necesario para [los Miembros] [...], con objeto de ejecutar sus programas y de aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento del nivel de vida general de su población, adoptar medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones.

El análisis contextual, para demostrar la necesidad de actuar en correspondencia con el artículo anterior, debe partir de una evaluación objetiva que evidencie la presencia de esas condiciones en el país. Fundamentalmente el análisis debe enfocarse y evidenciar:

- El aumento inesperado y desmedido de las importaciones;
- El ámbito del mercado nacional que es absorbido por los productos foráneos;
- Las variaciones en las ventas;
- La afectación a la obtención de mercancías nacionales y a su consumo;
- Las ganancias y pérdidas;
- El impacto en el empleo de la composición del mercado (OMC, 2015).

Específicamente en el artículo XIX del GATT (1994) se señala que el comercio puede ocasionar daños a la producción interna de los países, por lo que la aplicación de las medidas proteccionistas se encuentra justificada y reconocida en este acuerdo. En su Artículo XIX numeral 1) se instituye que:

Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha

parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión (GATT, 1994: 140).

Con lo estipulado se corrobora que esta medida está sustentada en una perspectiva económica. Cuando interviene la presión política y su operatividad se erige sobre suposiciones o circunstancias falsas no se aprueba su establecimiento por la OMC y se sanciona al país por tomar decisiones irracionales que afectan a las demás naciones.

Principalmente las salvaguardias se sustentan en una intención de protección nacional ante consecuencias negativas del comercio, como el incremento súbito de la competencia de las mercancías foráneas. Es por ello que las medidas de salvaguardia se imponen “al producto importado con independencia de la fuente de donde proceda” (artículo 2, ASG). Así se decreta su carácter no discriminatorio, ya que no se trata de los gobiernos con los cuales se mantengan relaciones comerciales, sino de las mercancías que entren al país.

El interés máximo es lograr la protección en coyunturas de urgencia económica, donde no se considera el panorama de otros (específicamente terceros). También se relacionan con cierto matiz provisional, debido a que son barreras que solo son aplicables mientras perdure el daño o amenaza grave que establece el objetivo de protección. Sin embargo, puede reconocerse que “la racionalidad económica de las salvaguardias está sujeta a un amplio debate, relacionado especialmente con su utilidad y conveniencia como instrumento de política económica” (Jana, 2014: 20).

Específicamente este mecanismo legal garantiza que se establezca disciplina en los procedimientos para erradicar aquellas conductas que evaden al control. Además, busca que se alcance o se promueva la competencia entre los gobiernos con relaciones comerciales, en contraposición con aquellas acciones que buscan generar limitaciones. Contextualizando el tema en Ecuador, puede reconocerse que la medida tomada en el país, es decir, la salvaguardia por balanza de pagos, está contemplada en el GATT (1994: 534-535), donde se señala en su artículo XVIII que:

Con el fin de salvaguardar su situación financiera exterior y de obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico, (...) se podrá regular el nivel general de las importaciones limitando el volumen o el valor de las mercancías cuya importación afecte su estabilidad económica (...) Se tendrá debidamente presente la necesidad de restablecer el equilibrio de su balanza de pagos sobre una base sana y duradera y la conveniencia de asegurar la utilización de sus recursos productivos sobre una base económica.

La aplicación de esta medida, aunque da respuesta a determinadas condiciones relacionadas con la existencia o posible presencia de un daño grave, debe cumplir también con determinados principios, los cuales delimitan que las salvaguardias no pueden ser discriminatorias, estarán en coherencia con el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional; serán temporales, deberán desmantelarse de forma progresiva y su aplicabilidad y vigencia estará en correspondencia con el mantenimiento de las circunstancias que le dieron origen (OMC, 2015).

La toma de políticas requeridas para lograr una estabilidad que propicie el desarrollo económico de los países no podrá ser exagerada, ni especulativa. Para cumplir con este interés, el país que aplique deberá rendir cuentas a la OMC, comprobándose así la justificación de la existencia de la medida. Resulta importante señalar que en el GATT (1994) se delimitan las diferencias entre las salvaguardias y las barreras antidumping y los derechos compensatorios. Específicamente se señala, como se muestra en la siguiente tabla, que no provienen de prácticas desleales y no se aplica en detrimento de un determinado país, sino que responde a restricciones por productos.

Tabla 1

Comparación entre medidas proteccionistas

Medidas Antidumping	Derechos compensatorios	Salvaguardias
Dumping	Subvención	Aumento inesperado de las importaciones (No desleal)
Peligro o presencia de una afectación importante	Peligro o presencia de una afectación importante	Peligro o presencia de una afectación grave
Existencia de causa-efecto	Existencia de causa-efecto	Existencia de causa-efecto
Contextualizadas según el país	Contextualizados según el país	No guarda relación con la fuente que origina el problema

Fuente: Gallegos (2015)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

Como se especifica en la comparación de la tabla 1, las salvaguardias se aplican al ámbito arancelario, sin estar relacionadas con el origen. Además, deben ser compensatorias, debido a lo cual se implementarán aquellos mecanismos que garanticen la compensación comercial y disminuyan los impactos negativos que pueda causar la dinámica comercial en las economías. Cada una de esas particularidades será de relevancia durante el análisis de la salvaguardia aplicada en el país a partir de 2015.

Es por ello que se insiste que su implementación sea el resultado de una investigación exhaustiva, que ofrezca los elementos necesarios para justificar su puesta en práctica. Específicamente el GATT (1994: 319) señala que:

Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido. Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

Una vez reconocidas las circunstancias en relación con la presencia de un peligro o afectación grave se aprueba la implementación de esta medida por la OMC. Si el país se adelanta a la disposición final de la organización, entonces se le sanciona por incurrir en faltas graves que afectan la armonía del comercio mundial.

Además, ha de considerarse que con relación a la protección que se establece mediante un arancel aduanero, las salvaguardias pueden ser una protección *ex ante* cuando no existe una producción en el país o una protección *ex post* que busca estimular la producción y oferta de bienes nacionales para lograr la consolidación del sector tanto en el mercado interno como externo (Otálora, 2009).

En relación a las salvaguardias; los proyectos, iniciativas o experiencias de integración también establecen sus lineamientos acordes con lo establecido por la OMC. Específicamente sus disposiciones decretan la paralización de acuerdos comerciales que están causando o puedan causar un daño grave a la dinámica económica de un país, ya sea global o por sectores (Garay, 2010).

Por ejemplo, la Comunidad Andina ha establecido mecanismos que regulan la imposición de salvaguardias y que establecen los tipos de protección que pueden existir, los cuales son: por balanza de pagos, programa de liberalización, productos específicos y devaluación de la moneda en un país miembro que incida negativamente en las condiciones de competitividad de otras naciones miembros de la CAN.

Específicamente en el Acuerdo de Cartagena, desde el artículo 96 hasta el 98, se amplían los tipos de protección, reconociendo los siguientes:

Figura 1. Tipos de salvaguardias reconocidas por la CAN

<p>Salvaguardia por balanza de pagos</p> <p>Un País Miembro puede adoptar medidas de salvaguardia para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos, inclusive como medida emergente.</p>	<p>Salvaguardia por programa de liberación</p> <p>Si por el cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo causa o amenaza causar perjuicios graves a un sector importante de la economía de un País Miembro, este con autorización de la Secretaría General, podrá aplicar medidas correctivas de manera transitoria y no discriminatoria.</p>
<p>Salvaguardia Comercial</p> <p>Cuando se determine que las importaciones originarias de la Subregión se realizan en cantidades y condiciones tales que causen perturbación a la producción nacional de productos específicos, un país Miembro puede aplicar medidas de salvaguardia provisionalmente y de manera no discriminatoria, sujeto al pronunciamiento de la Secretaría General.</p>	<p>Salvaguardia por devaluación monetaria</p> <p>Si la devaluación monetaria realizada por un País Miembro cambia las condiciones de competencia en la Subregión, el país que se sienta afectado, notificará a la Secretaría General para su pronunciamiento, si este es positivo, aplicará las pertinentes medidas de regulación, temporalmente, cumpliendo las recomendaciones de la Secretaría.</p>

Fuente: CAN (1999)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

Entre las medidas adaptadas e institucionalizadas desde esta experiencia puede reconocerse lo dispuesto en el Capítulo XI, artículo 95, del Acuerdo de Cartagena donde se establece que:

Un País Miembro que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos global, podrá extender dichas medidas, previa autorización de la Secretaría General, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria,

al comercio intrasubregional de productos incorporados al Programa de Liberación (...) (CAN, 1999: 24).

Este señalamiento se considerará para analizar la salvaguardia implementada en Ecuador, pues esta medida en un primer momento fue rechazada por países miembros de la CAN. De ahí que la regulación permita identificar si Ecuador cumplió con el procedimiento establecido.

Adicionalmente la Comisión de la CAN aprobó la Decisión 452, a partir de la cual se establecen las normas para la adopción de medidas de salvaguardia ante relaciones comerciales con países que no son miembros de la organización. Específicamente se señala que también resulta indispensable la investigación para reconocer o determinar si realmente se está ante un incremento de las importaciones que ocasionan un daño o amenaza grave para los países miembros de la CAN.

Por tanto, la revisión de disposiciones internacionales y regionales corrobora que las medidas de salvaguardias se encuentran legalmente reconocidas como vía de escape para no afectar los preceptos del libre comercio. Es por ello que su aplicación se ha de regir por determinadas disposiciones que evitan la injerencia de cuestiones fundamentalmente políticas en la toma de decisiones ante los efectos del intercambio entre países. Cada uno de los aspectos regulatorios aquí explicados se tomarán en cuenta en el capítulo siguiente para determinar el procedimiento realizado en el país ante la decisión de establecer la medida.

Aun cuando este mecanismo se encuentra reconocido por la OMC y otras organizaciones regionales, desde los postulados clásicos del comercio exterior, la implementación de prohibiciones a las importaciones no es totalmente aplaudida y es por ello que teóricos como Ricardo (1993: 237) abogan por “el comercio libre universal”. Esta sugerencia surge de las consecuencias que ocasiona una prohibición en las relaciones comerciales, ya que los productos importados se sustituirían por otros que no tendrían igual o mayor valor agregado, lo cual afectaría el desarrollo a mediano y largo plazo.

A pesar de este planteamiento teórico, en Ecuador se justificó la implementación de las salvaguardias como una medida que promovería la producción nacional. Es por ello que se realiza, más adelante, un análisis para determinar las implicaciones de ese mecanismo a partir del costo de su implementación para el sector textil y los beneficios que se obtuvieron. En ese análisis se tendrá como fundamento el planteamiento de Ricardo (1993) en relación a que los beneficios de esta política son muy limitados, ya que, si bien aumenta la producción, el desarrollo nacional de los sectores o empresarios no es un resultado directo, ni consecuencia de la producción competitiva, debido a que no crecen las utilidades, pues más bien se acentúan las dificultades de producción.

CAPÍTULO II: EL SECTOR TEXTIL ECUATORIANO Y LAS MEDIDAS PROTECCIONISTAS DE TIPO ARANCELARIAS; LAS SALVAGUARDIAS DE 2015 A 2017

El presente capítulo responde al segundo objetivo específico de la investigación por lo que se describen las regulaciones proteccionistas relacionadas con el sector textil ecuatoriano durante el marco temporal del estudio. Principalmente se presenta una contextualización del tema de estudio, al exponer los antecedentes y las realidades del sector textil ecuatoriano, así como las medidas de salvaguardia que han intentado transformar la situación de la balanza comercial del país, a través de las cuales se han regulado las importaciones del sector textil con anterioridad al marco temporal del actual estudio.

Luego de la presentación de toda esa información, con sus respectivos análisis, se describe la medida de salvaguardia implementada de 2015 a 2017 en Ecuador, insistiendo en sus especificaciones para el sector textil y sus concordancias con lo establecido por los organismos internacionales y regionales, específicamente la OMC y la CAN.

2.1. El sector textil ecuatoriano

La participación de la producción textil en la economía ecuatoriana data desde la época colonial. Sin embargo, no fue hasta la mitad del siglo XX que comenzaron a surgir las principales industrias. La producción textil en el Ecuador se concentró inicialmente en el procesamiento de lana, hasta que a inicios de 1900 se introdujo el algodón; material que impulsó la producción hasta la década de 1950; momento en el que se consolidó la utilización de esta fibra.

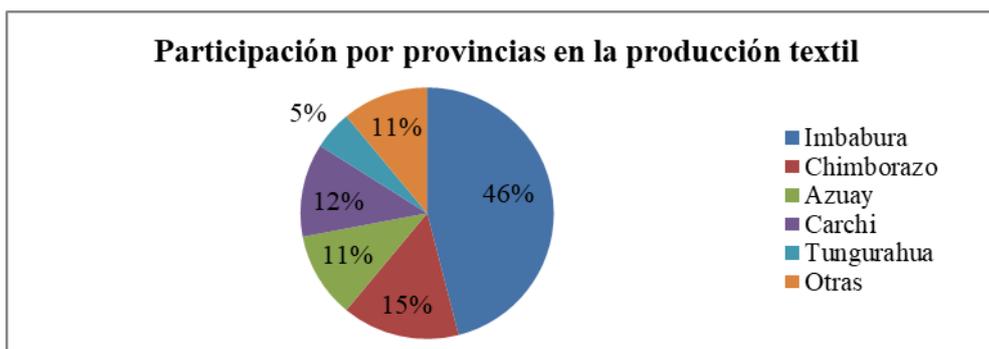
Según, Vivanco (2015), el despliegue del sector fue mayor en la Sierra norte y la actividad fundamental de las producciones se concentró en el comercio externo. De acuerdo con la autora en 1920 se incrementó la comercialización pasando de 200 mil sures a un millón de sures. No obstante, Naranjo (2010), considera que la dinámica del sector en el país se hace y se deshace, ya que el auge que tomó la industria a partir de la segunda mitad del siglo XX, no se caracterizó por un despegue consolidado, por lo

que no fue sostenible en el tiempo. Esta afirmación es resultado del análisis que el autor realiza a los emporios “La Internacional” y “La Industrial”.

Estas empresas alcanzaron en 1970 su máximo esplendor, pero transitaron por una crisis sin salida en los años 80 y 90 del mismo siglo. La crisis de los últimos veinte años del siglo y las medidas aperturistas de las décadas posteriores azotó a la fábrica, minimizando con ello las posibilidades de expansión de la industria textil en el país sobre sólidas condiciones (Naranjo, 2010).

A pesar de estos antecedentes, en Ecuador continúa la tradición textil. Principalmente el sector está conformado por las siguientes actividades: obtención de productos textiles, prendas de vestir, así como curtido y adobo de cuero. En correspondencia con el Arancel de Aduanas de Ecuador, los bienes del sector se clasifican a partir de los capítulos 50 al 63. Actualmente, la producción textil se localiza en varias provincias del país; como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1: Participación por provincias en la producción textil



Fuente: Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones (2013)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

Guayas, Azuay, Tungurahua e Imbabura son las zonas donde se concentra la mayor producción textil del país. Principalmente en esta última provincia el sector textil se distribuye por las zonas de Antonio Ante, Cotacachi, Ibarra, Otavalo, Pimampiro, San Antonio y Urcuquí. En estos territorios se fabrican tapices, fajas, manteles, sombreros, trajes o confecciones típicas y prendas de vestir femeninas y masculinas. Los talleres de esta provincia representan cerca del 46% de los existentes en el país (Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, 2013). En la actualidad, esta industria aporta cerca

de un 7% del PIB manufacturero nacional, debido a que es la tercera más grande de este sector. También destaca por su presencia en la generación de empleo.

Las industrias presentes en Ecuador se concentran en extractivas, básicas e intermedias. La primera se dedica a la transformación más esencial de la materia prima que proviene de la explotación y/o extracción. En el procesamiento industrial y final ocurre la obtención de productos con un alto o medio nivel de terminación (MIPRO, 2015).

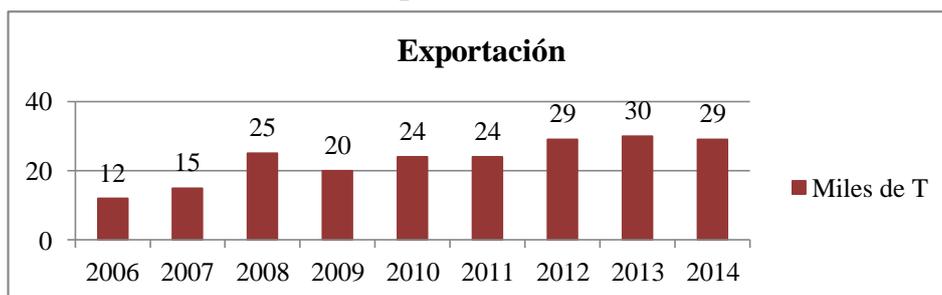
De acuerdo con la tipificación de las industrias, las de mayor aporte económico son aquellas que se dedican a la obtención de hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles. Estas fábricas representan cerca del 36% de la producción total del sector (Carrillo, 2010). De manera general el sector se caracteriza por la presencia de una industria artesanal y si bien se reportan crecimiento en los últimos años, la expansión tecnológica no es suficiente para lograr una mayor competitividad. Las campañas, en el ámbito de la marca país para el fomento del consumo nacional, han intentado favorecer a la industria y la aceptación de sus productos en el mercado interno, a lo cual se suman medidas proteccionistas arancelarias como se mostrará más adelante.

El sector textil alcanza la segunda posición en la generación de empleo. Según Espinoza y Sorhegui (2016) representa el 21% de la industria manufacturera. Estimaciones de la Asociación de Industrias Textiles del Ecuador (AITE, 2016: 3) señalan que “la industria genera cerca de 50.000 plazas de empleo directas y más de 200.000 indirectas”. Esto lo ubica, luego del sector de alimentos, bebidas y tabaco, como el sector manufacturero que más mano de obra emplea.

Como antecedente puede reconocerse también que la industria textil nacional se concentró fundamentalmente en satisfacer la demanda interna antes de la década del noventa del siglo XX. Luego de esos años y con la dolarización del país, las exportaciones crecieron. Por ejemplo, en el 2000 se incrementaron un 8% respecto a 1999 (AITE, 2012).

Por ejemplo, la etapa de dolarización del país propició alcanzar medianamente este anhelo, pues las exportaciones reportaron incrementos y reducciones a partir del siglo XXI, como se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2: Exportación del sector textil



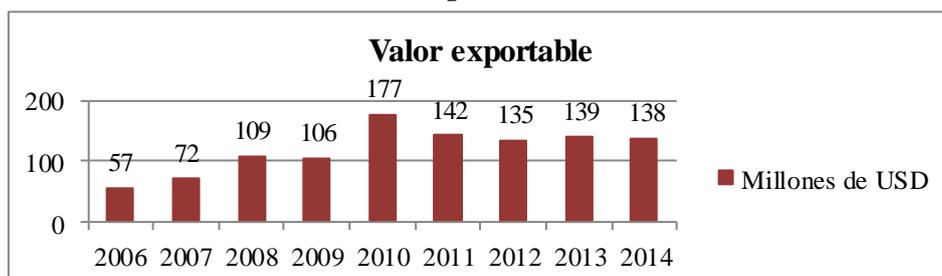
Fuente: Pro ecuador (2017)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

Desde el año 2006, las exportaciones por este concepto muestran una tendencia al crecimiento, reportando un 14% la variación de crecimiento durante todo el período. Se alcanzó el máximo valor en 2013 con 30 millones de toneladas. En ese año habían crecido 8 millones de toneladas más que en 2006. Como se muestra, solo disminuyeron en 2009, alcanzando 20 millones de toneladas, la menor cifra luego de 2007. Coincidentemente en este año se implementó la medida proteccionista, lo cual evidencia que las restricciones comerciales implementadas, no contribuyeron al desarrollo de la industria nacional, más bien incidieron en la reducción de la venta de los productos ecuatorianos en el exterior.

De acuerdo con Ricardo (1933), la toma de las medidas no determina por sí sola el crecimiento de las exportaciones y segundo; los productos sobretasados pueden encarecer el ciclo productivo, lo cual incide en los precios y en la rentabilidad de la actividad. Ambos aspectos resultan causas para la limitación de la comercialización de los productos nacionales en el mercado foráneo y además vislumbran los costos que en el próximo capítulo se analizarán en consecuencia con los objetivos de este estudio.

Gráfico 3: Valor exportable del sector textil



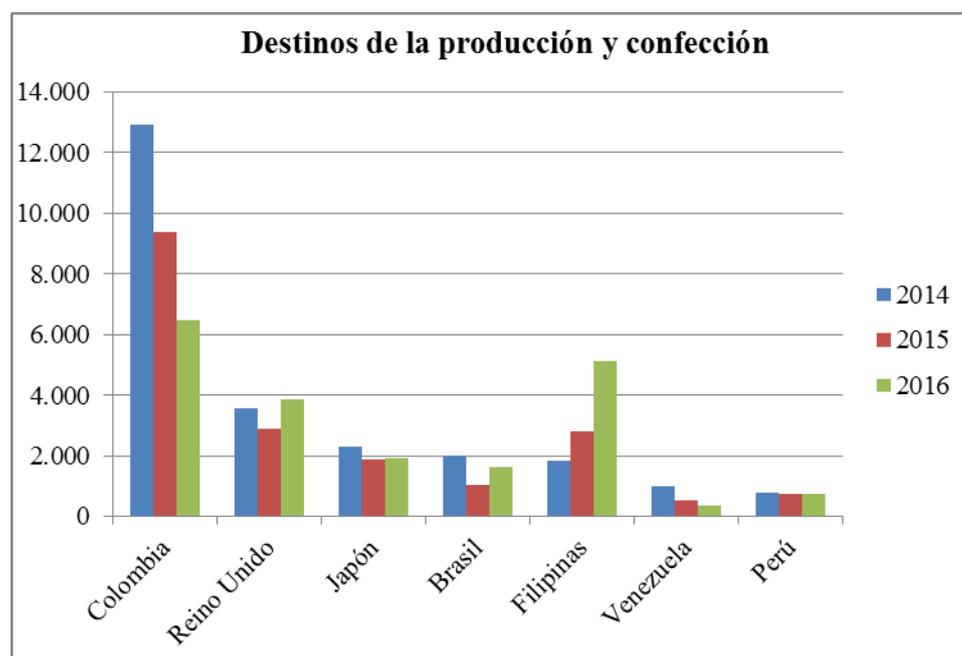
Fuente: Pro ecuador (2017)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

El valor obtenido por la exportación de los productos textiles reporta al país más de USD 100 millones, como se representa en el gráfico 3. El incremento en este sentido también fue evidente durante los años anteriores al marco temporal del actual estudio, lo cual se encuentra relacionado con el comportamiento de las exportaciones en toneladas, es por ello que aumentó, menos en 2009, reportando 106 millones de dólares, la menor cifra luego de 2007. Precisamente en 2010, el valor exportable creció de forma abrupta, lo cual puede estar dado por un mejoramiento de los precios y un mayor posicionamiento del país en el mercado.

Este comportamiento de las exportaciones, tendiente al incremento, motivó las inversiones en la industria, buscando con ello un mayor desarrollo tecnológico que propiciara el aumento de la competitividad y de la producción. En consonancia con el desarrollo de la industria, se diversifica la producción nacional, alcanzando los mayores volúmenes en hilados y tejidos. También crece la obtención de lencería y prendas de vestir. Estos y otros productos son muy aceptados en varios países del mundo. Fundamentalmente, la mercancía de la industria ecuatoriana llega a las naciones presentes en el gráfico 4.

Gráfico 4: Destinos de la producción textil ecuatoriana



Fuente: Pro ecuador (2017)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

Colombia es el principal destino de la producción textil nacional, reportando USD\$ 12.935 millones de USD\$ 9.395, USD\$ 6.457 en 2014, 2015 y 2016 respectivamente, lo cual corrobora una variación negativa de 0,05. Este decrecimiento está relacionado con el comportamiento de las exportaciones durante el período de estudio. De ahí que durante la implementación de la medida proteccionista hubo una reducción de las ventas en el exterior, lo cual se refleja en el comportamiento de los destinos. Llama la atención el ascenso en el mercado filipino con USD\$ 5.104, lo cual puede estar dado por un incremento en la demanda de las fibras de algodón y otros tejidos naturales.

Con la representación gráfica se corrobora que uno de los problemas de las exportaciones del sector es la poca diversidad de los destinos, por ejemplo, Colombia representa casi el doble de lo comercializado con otras naciones, esta relación comercial puede estar dada por la cercanía geográfica entre las dos naciones.

Con esta y otras naciones se comercializa camisetas y pantalones femeninos y masculinos de algodón. Pero principalmente, las estadísticas de Pro Ecuador (2017) evidencian que las subpartidas que más se exportaron en 2014, 2015 y 2016 fueron presentes en la tabla 2.

Tabla 2

Aporte por estructura arancelaria del sector textil y confecciones

Subpartida	Descripción	Toneladas		
		2014	2015	2016
5305.00.11.00	Cacao, abacá y demás fibras textiles vegetales en bruto	8.267	8.555	11.710
5407.20.00.00	Tejidos de hilados de tejidos –tejidos fabricados con tiras o formas similares	5.421	5.065	3.442
5211.42.00.00	Tejidos de mezclilla de distintos colores	4.223	2.638	1.571
5211.12.00.00	De ligamento sarga, incluido el cruzado, de curso inferior o igual a 4	1.148	743	759
5608.11.00.00	Redes confeccionadas para la pesca de material textil, sintético o artificial.	1.057	883	689

Fuente: Pro Ecuador (2017)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

La subpartida que Ecuador más posiciona en el mercado internacional es la 5305.00.11.00, la cual incluso presentó un incremento de 2014-2016, con una variación del 41%. No obstante, las potencialidades exportadoras del país se encuentran en sus productos y destinos. Por ejemplo, los tejidos naturales tienen un destino potencial en los Estados Unidos, específicamente en Los Ángeles, ya que son grandes consumidores de prendas fabricadas empleando los tejidos naturales (Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, 2013). Quizás, el no aprovechamiento de estas potencialidades, determine el inestable comportamiento de la balanza comercial del sector, al limitar el posicionamiento internacional de la oferta nacional.

Además, la demanda de productos orgánicos crece en todo el mundo, por lo que se considera una de las posibilidades exportadoras del país. “La inclusión de productos con algodón orgánico se ha transformado en una norma más que una opción; sus nichos de mercado están dispuestos a pagar un valor *premium* por los productos orgánicos con valor agregado de comercio justo” (Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, 2013: 23).

Debido a ello, la comercialización de producto a base de algodón puede ser una alternativa para que Ecuador gane mayor protagonismo en el mercado mundial del sector textil. Esta demanda no disminuye ante desequilibrios o crisis económicas. Actualmente crece el consumo de textiles sostenibles y se requiere de la fabricación de mercancías, que cumplan con estos estándares, para satisfacer las necesidades de los consumidores. Por tanto, la industria ecuatoriana debe enfocarse hacia esta finalidad, cuyo máximo requisito no es el producto en sí, sino la presencia del tejido orgánico y una comercialización a través del comercio justo.

De conjunto, con las posibilidades del mercado estadounidense y la demanda de los tejidos orgánicos, Ecuador debe explotar aún más las potencialidades que presenta Japón en relación al incremento del consumo de fibras naturales. En este país, las prendas artesanales y los productos con diversidad cromática son muy bien recibidos (Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, 2013).

Una mirada hacia estas potencialidades o posibles nichos de exportación ayudaría a cambiar la concepción de que el sector textil y de confecciones no alcanza su consolidación y crecimiento como un sector importante para la economía nacional y con alta posibilidad de desempeñar un rol estratégico en el mercado internacional (Naranjo, 2010).

No obstante, se concuerda con Muñoz, Durán, y González (2016) al plantear que aunque en el país existen producciones de alta calidad en este sector, el consumidor sigue prefiriendo los productos importados, ya que se tiene la percepción de que la mercancía europea y estadounidense es de mayor calidad. Este comportamiento del mercado limita la venta de los productos nacionales, por ejemplo, al comprarse una prenda extranjera se ha dejado de producir tres en el país.

Naranjo (2010) considera que resulta un imperativo transformar la cultura de compra de los ecuatorianos, en relación a la calidad de las confecciones extranjeras. Esta labor debe fundamentarse en la realidad, ya que la mayoría de la ropa con etiqueta foránea, es fabricada en el país. Por ejemplo, gran cantidad de pantalones es fabricada en Pelileo y las confecciones de Atuntaqui y en Ambato presentan etiquetas correspondientes a marcas extranjeras. Además, son innegables los esfuerzos enfocados a incrementar la competitividad y calidad de los productos del sector textil, así como a visibilizar las marcas nacionales.

Sin embargo, continúa la preferencia por el bien foráneo, lo cual provoca, de conjunto con otros factores, que la balanza comercial se encuentre desequilibrada. Respecto a las exportaciones del sector textil en el año 2014 se presentó una variación negativa en valores *Free on Board* (FOB), en un - 22.7% del total de las exportaciones, mientras que en la variación en toneladas se presentó una disminución de - 17.9% (Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, 2012: 8).

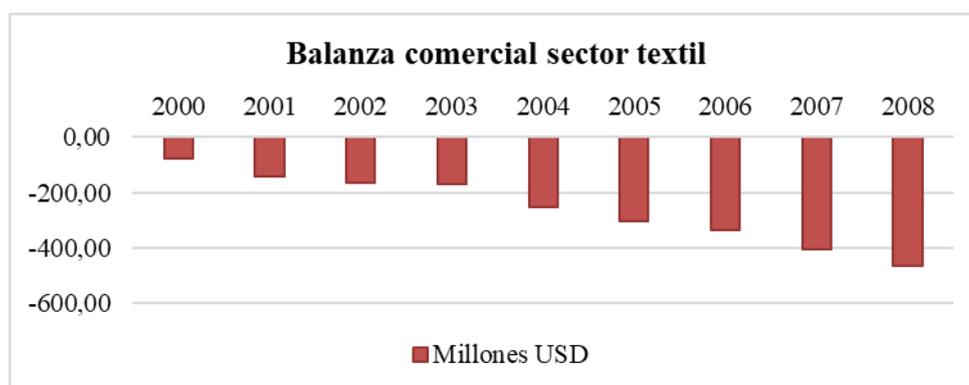
Ante esa situación en el país se tomaron medidas de incentivo nacional como el diferimiento arancelario para la importación de algodón sin cardar, ni peinar mediante la Resolución Nro. 97. A través de esta medida, la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador (AITE) establecía el no pago de impuesto a la renta para aquellas industrias

más afectadas y que generaran ingresos por 5 años subsiguientes. Además, se promovía la sustitución de importaciones para ampliar la producción nacional con la generación de valor agregado en los productos textiles que se obtenían en el país.

Este comportamiento también se dio en años precedentes. Carrillo (2010) demostró que en 2009 la balanza comercial fue negativa, aun cuando también se adaptaron medidas proteccionistas arancelarias como las salvaguardias. Debido al incremento de las importaciones en el período 2003-2008, en 2009 se ejecutó esta política comercial que propició que las importaciones se redujeran en un 25,12%.

Esta caída fue resultado de la estrategia nacional de proteger la producción nacional, ante el incremento de las exportaciones en el período. En el gráfico 5 se muestra el comportamiento.

Gráfico 5: Balanza comercial del sector textil (2000-2008)



Fuente: BCE (varios años)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

Como se muestra a partir del siglo XXI, la balanza del sector no se recuperó, siempre mostró déficits crecientes en un período de ocho años. Si en el 2000 el déficit fue de USD\$ 75 millones, en 2008 alcanzó USD\$ 405 millones, es decir, las pérdidas aumentaron cinco veces, lo cual evidencia que en el país crecieron de forma constante las importaciones y no las exportaciones o por lo menos no a ese ritmo.

Debido a ese comportamiento, en 2009 se estableció la medida de salvaguardia, con la cual se disponía, por ejemplo, que la entrada de manufacturas de algodón debía cumplir con un 30% *ad-valorem* y salvaguardias por un valor de US\$ 7.2 por Kg (COMEX,

2009). Con esto se evidencia que la protección al sector textil en Ecuador no es una práctica exclusiva del período seleccionado para este estudio.

Sin embargo, con este mecanismo no se ha logrado el equilibrio de la balanza. Durante 11 años (2000-2011) la balanza comercial del sector estuvo desequilibrada, debido principalmente a la supeditación con el sector chino, lo cual corrobora que en esta actividad es clave la dependencia. Lobato (2014: 5) demostró que durante ese período existió un crecimiento promedio del 25% en las importaciones, lo cual supera a las exportaciones en más de 20 puntos porcentuales.

A pesar de los mecanismos proteccionistas y de incentivo, las exportaciones no crecieron lo suficiente. Este comportamiento evidencia que más allá de alternativas ante los desequilibrios del comercio, se requiere de la implementación de políticas que fomenten la competitividad, para lograr que disminuya la entrada de productos foráneos y se incremente la participación de las mercancías ecuatorianas en el exterior.

La competitividad es entendida como el nivel que los países o regiones logran alcanzar, bajo circunstancias libres y justas del mercado, para obtener mercancías y servicios que se ajusten a las exigencias del mercado externo y que propicie que el ingreso de los ciudadanos se incremente (Berumen, 2006). Es por ello que la competitividad está relacionada con el concepto de desarrollo, ya que se relaciona con el aumento de la calidad de vida de la sociedad donde ocurre el ciclo productivo, sin que esa elevación implique daños sociales y ambientales.

Lograr la competitividad del sector textil implica considerar una serie de factores internos y externos. Por ejemplo, el crecimiento del sector en coherencia con estándares sociales nacionales e internacionales requiere de la tenencia en cuenta de los efectos y procesos de la globalización, de las flexibilidades del mercado y de las condiciones tecnológicas de la industria. A ello se debe sumar la existencia de un escenario de negocio favorable y de la presencia de capacidades humanas, de sistemas de apoyo y de una concepción industrial desde el aparato gubernamental de los países.

La afluencia de todos estos factores no se reporta en la industria textil de Ecuador, lo cual afecta y conduce al nivel de competitividad actual. Es por ello que el

comportamiento de la balanza comercial se mostró desequilibrado con anterioridad al período del actual estudio, lo cual condiciona su aporte a la economía nacional.

En realidad, el sector textil no supera el 1% de las exportaciones no petroleras (El Telégrafo, 2017). De acuerdo con Pro Ecuador (2017), su aporte alcanza entre unos USD 600 y USD 1.313 millones anuales. Representó el 8% del producto interno bruto (PIB) industrial entre 2007 y 2015; pero el crecimiento anual es muy discreto, por ejemplo, en 2013 representó el 1% y en 2014 fue solo del 2%. Este comportamiento se ha mantenido estable desde la década anterior.

Con esta tendencia se afecta el desarrollo y expansión de la industria nacional y por tanto, a los actores que dependen del auge de esta cadena productiva. Es así que se evidencia el imperativo de expandir y desarrollar la industria textil, a partir de la incorporación técnica y de la innovación, para lograr competitividad y productos con alto valor agregado, que satisfagan las necesidades del consumidor nacional, a partir de un cambio de postura en sus prácticas de compra.

Muñoz, Durán y González (2016) califican de lento este incremento, debido a la incidencia de varios factores que denotan la necesidad de que la industria se desarrolle en el país y que incremente el consumo interno de lo producido en Ecuador. Uno de los factores que atentan contra ese interés es la permanencia del contrabando. Por ejemplo, datos proporcionados por la SENAE (2014) muestran que en el año 2014 hubo una reducción de 266 millones en las importaciones ilícitas respecto a los 302 millones del 2013, lo cual representa un 13,5% de disminución de importaciones que fue cubierto por la industria local.

A pesar de ello, la entrada no declarada de productos textiles terminados se mantiene como una práctica fronteriza. Durante los primeros 11 meses de 2014 fue de USD 10.832.085, lo cual significa que es el 38% en comparación con la entrada formal de productos. Esta mercadería proviene principalmente de Colombia y Perú, con los cuales se comparte frontera y como no presentan una economía dolarizada, la adquisición de los productos resulta muy atractivo con el cambio de moneda.

Para la AITE (2016), la actividad ilícita en el sector alcanza hasta USD 200 millones al año, en lo cual no se tiene en consideración el valor que representa el contrabando con los países vecinos. Aunque se trata de estimaciones, el contrabando causa estragos a la producción nacional, no solo por la competencia que representa esos productos, sino también por las pérdidas en el pago de impuestos de importación.

De conjunto, es esencial el desarrollo del sector, por lo que el MIPRO (2015) reconoce como uno de los instrumentos de su trabajo el fomento del desarrollo y consolidación de industrias como la textil en las compras públicas, para lograr un apalcamiento, a través de la eliminación de los efectos del endeble empleo de la capacidad productiva. A ello se suma la intención de desarrollar políticas de comercio justo para promover la comercialización responsable.

Todos estos intereses responden a que en el país se han delineado objetivos de política comercial, tras el interés de fomentar la participación de la producción nacional en el mercado foráneo, principalmente de aquellas mercancías o bienes no petroleros. Este anhelo constituye una de las aristas del cambio de matriz productiva que se ha planteado el Ecuador, mediante el cual también se pretende sustituir las importaciones con el desarrollo y la diversificación de la industria nacional.

2.2. Salvaguardias al sector textil

Según la tendencia mundial de los países en desarrollo, las medidas proteccionistas son más reincidentes en la actividad textil y agrícola. Si bien el sector objeto de estudio se encuentra conformado por varias actividades, el de la confección, es uno de los ámbitos donde más se aplican mecanismos arancelarios para restringir su importación, según lo plantearon Krugman y Obstfeld (2006) en su estudio sobre los sectores protegidos en Estados Unidos, entre los que mencionan al textil⁵ y al de la agricultura. Sin embargo, se demostrará más adelante que en el caso ecuatoriano estas medidas impactan a todo el sector.

⁵ “Todo este sector, pero especialmente la industria de la confección, han estado fuertemente protegidas tanto mediante aranceles como mediante cuotas de importación; están sujetas al Acuerdo Multifibras, que establece tanto cuotas de exportación como de importación para un gran número de países” (Krugman y Obstfeld, 2006: 272).

En función de esta máxima y considerando los antecedentes expuestos en los acápite precedentes, así como el tema de investigación del actual estudio, se detallan los mecanismos proteccionistas que han pretendido transformar el comportamiento de la balanza comercial del país que incluyen regulaciones para el sector textil. Primeramente, se exponen los antecedentes para corroborar que con estas medidas no se logró el despliegue del sector en estudio, ni la transformación de los desequilibrios entre las importaciones y las exportaciones. Posteriormente se especifican las particularidades de la medida de salvaguardia que se implementó de 2015 a 2017, lo cual viabilizará los análisis del próximo capítulo.

2.2.1. Antecedentes de la política proteccionista

Como ya se planteó, desde el 2002 hasta el 2008, la balanza comercial del sector textil reportó saldos negativos, alcanzando sus valores máximos en el último año del período. Ante este contexto, en 2009 a través del Registro Oficial N° 512, se implementaron nuevas regulaciones para las importaciones de materias primas, maquinarias o productos terminados, a partir de la imposición de impuestos para lograr la protección de varios sectores, entre ellos el textil.

Específicamente la Resolución N° 466, en su artículo primero, planteaba que:

Establécese una salvaguardia por balanza de pagos, de aplicación general y no discriminatoria a las importaciones provenientes de todos los países, incluyendo aquellos con los Ecuador tiene acuerdos comerciales vigentes que reconocen preferencias arancelarias, con el carácter de temporal y por el período de un (1) año (COMEX, 2009: 1).

Con esta medida se pretendió mejorar la balanza de pagos, por lo que se identificaron un conjunto de actividades que eran definatorias para alcanzar este objetivo, ya que la relación entre sus importaciones y exportaciones era negativa, por lo que se propuso reducir la entrada de productos foráneos por valor de 1,459 millones de dólares (COMEX, 2009). Es por ello por lo que se aplicó una sobretasa *ad-valorem* para las importaciones de consumo y un recargo específico al arancel nacional para el resto de las mercancías que se importaban en relación al sector textil (COMEX, 2009).

En cumplimiento a la medida, se aplicó un arancel de \$12 por kilogramo (Kg) neto a textiles y confecciones. La comercialización de ropa importada figuró como una de las más afectadas, específicamente la importación de prendas de vestir se clasificó casi en su 100%. De conjunto con el \$ 12 por Kg neto, se incrementó el 30% de *ad-valorem* a los impuestos que estaban presentes desde el 2007 (COMEX, 2009).

La medida de salvaguardia implementada en 2009 no solo dio respuesta a la situación comercial que presentaba el país en algunos de sus sectores claves, sino a la intención de proteger la industria nacional de los desequilibrios del comercio, con una intención de fomento a estos sectores, de lo cual se evidencia que la medida tuvo un carácter de protección *ex post*, ya que buscó estimular la producción y la oferta de bienes nacionales para lograr la consolidación del sector tanto en el mercado interno como externo, de acuerdo a lo planteado por Otálora (2009).

Esta medida no se aplicó finalmente a los países miembros de la CAN, debido a que con su implementación Ecuador incumplió con la notificación e investigación previa que se establece en las disposiciones de la Decisión 452 de 1999, donde se señala que es responsabilidad de la CAN ejecutar la investigación para evidenciar que se está ante un daño grave o amenaza de peligro a determinada rama de la producción de uno de los países miembros de la organización (CAN, 1999).

Como la CAN no estudió y notificó sobre el daño al “conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro de un territorio de un país Miembro” (Falconí, 1996: 166), la medida tuvo que cancelarse para las naciones de la región que conforman la organización. Es por ello que los socios andinos quedaron excluidos de la medida de restricción de las importaciones.

A pesar de este giro en la implementación de la medida; la dinámica comercial entre Ecuador y Colombia se mostró desequilibrada. Por ejemplo, en 2008, las exportaciones de Ecuador hacia ese país representaron USD 3.764,18 millones; la entrada de productos de Colombia a Ecuador fueron de USD 65.643,23 millones. Esta relación dejó un saldo comercial de USD -61.679,05 millones, lo cual significaba un incremento

respecto a la situación de 2007, cuando se reportó un saldo negativo para Ecuador de USD 54.373,52 millones (Valle, 2010).

Por tanto, cumpliendo con lo establecido por la CAN (1999) en sus artículos desde el 96 hasta el 98, en relación a sus directrices sobre salvaguardia, entró en vigor ese mismo año, la salvaguardia por devaluación monetaria, según la Resolución N° 494 de 2009 que establecía una salvaguardia cambiaria a Colombia. Este mecanismo tuvo la finalidad de corregir la variación de las circunstancias de competencia originada ante la devaluación de la moneda colombiana.

Con la medida se pretendió limitar la entrada de las mercancías producidas en ese país, las cuales se encontraban codificados en 1.346 partidas arancelarias. Con las sobretasas del 5% al 68% a los bienes, se buscó reducir el déficit comercial. Del número total de subpartidas, 255 partidas correspondían a prendas de vestir (Resolución N° 494).

Con este procedimiento, puede reconocerse que los mecanismos proteccionistas establecidos por Ecuador (salvaguardias), por lo general, se amparan en los marcos regulatorios de las organizaciones regionales e internacionales. Cuando así no ha sucedido, estos procedimientos se cancelan, al reconocerse como irracionales. Las salvaguardias figuran como un mecanismo de la política comercial del país que busca compensar la relación entre las importaciones y las exportaciones debido a la competencia existente en relación a la comercialización de bienes.

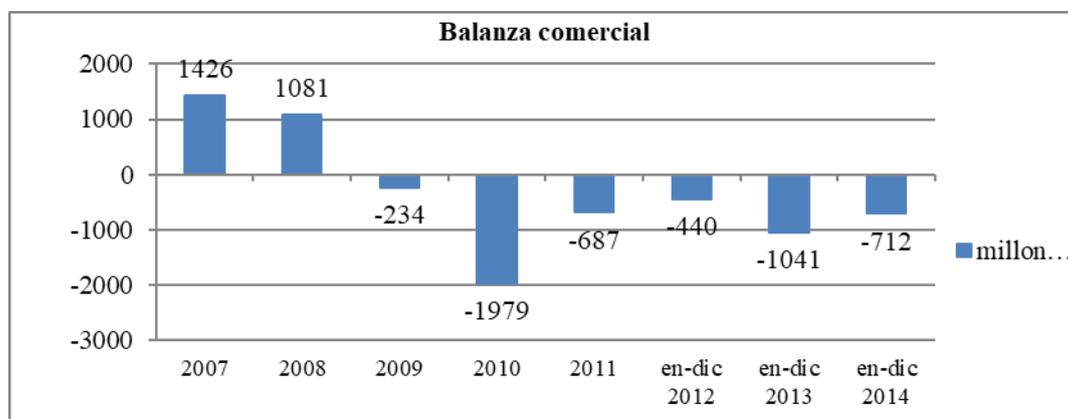
De conjunto con esta medida proteccionista, el MIPRO (2009: 2) estableció los siguientes mecanismos para potenciar el desarrollo de la producción textil:

(...) diferimientos arancelarios de insumos para la cadena textil, ayuda a industrias emergentes a través de aumentos arancelarios (arancel mixto) y fomento para la consolidación de la industria textil a través de incentivos a nuevas inversiones que se instalen en el país, así como promover el acceso y la diversificación del mercado nacional local.

A pesar de la implementación de los mecanismos de salvaguardia y las políticas de fomento del sector, se reconoce que no cumplieron con su finalidad. La balanza

comercial continuó desequilibrada durante ese año y el posterior, como se muestra en el gráfico 6.

Gráfico 6: Balanza comercial Ecuador (2007-2014)



Fuente: BCE (2017)

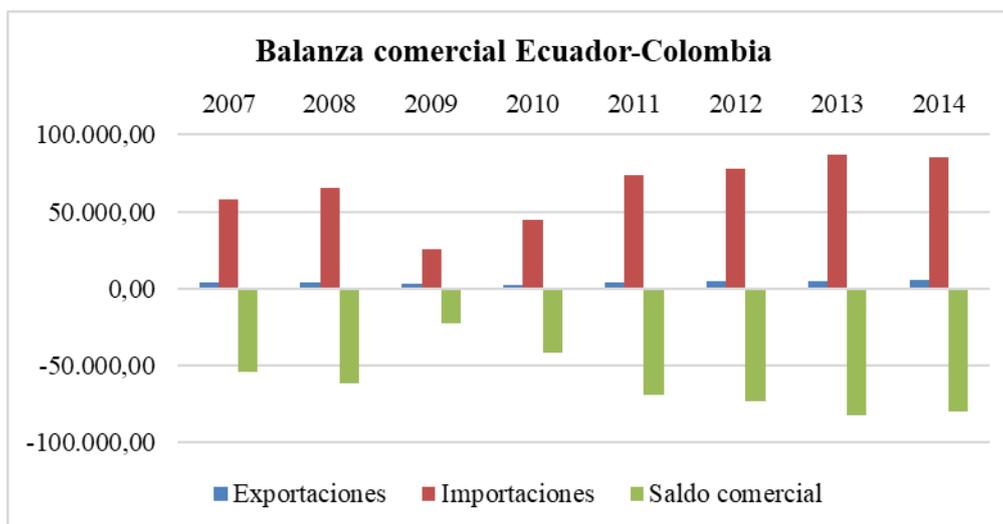
Elaborado por: Pablo R. Luna.

Como se representa, en 2010 el desequilibrio entre las exportaciones y las importaciones del país fue abrupto respecto al comportamiento de los años precedentes, reportándose un déficit de USD\$ 1.979 millones, lo cual no sucedió en 2007 y 2008. Fue por ello que en este año se implementó una medida proteccionista. Sin embargo, como se muestra el desequilibrio entre las importaciones y las exportaciones continuó consolidándose durante 2010, 2011, 2012, aun cuando se tomaron medidas de salvaguardia para frenar el impacto negativo de la actividad comercial.

Esto evidencia que de forma antecedente, la medida no resultó eficiente, ya que no se logró el equilibrio deseado, demostrándose que más bien se trata de un problema estructural de la economía del país. Por tanto, se corrobora que si bien los instrumentos de protección se encuentran justificados ante desequilibrios (Salinas, 2014); no siempre se logra el balance esperado, debido a que para Tugores (2006) no garantiza el desarrollo de los sectores que participan en el comercio exterior.

Específicamente el sector textil, durante el período 2007-2015 mantuvo un constante saldo negativo en su balanza comercial con Colombia, como se presenta el gráfico 7.

Gráfico 7: Balanza comercial de la relación Ecuador-Colombia



Fuente: BCE (2017)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

Según se representa, aunque el saldo comercial negativo se redujo en 2009 y 2010 debido a una reducción de las importaciones, período de implementación de la salvaguardia cambiaria con este país, continuó con su tendencia negativa de los siete años anteriores al marco temporal del actual estudio. Claramente se muestra que las exportaciones textiles de Ecuador hacia Colombia crecen muy poco, por ejemplo de 2007 a 2015, solo representaron USD\$ 1.539, 32. No obstante, durante la protección las exportaciones lejos de crecer, disminuyeron (reportando en USD\$ 3.284,14 en 2009 y USD\$ 2.214,55 en 2010), recuperándose a partir de 2011 con USD\$ 4.155,98; por lo que los cambios que genera la implementación de este mecanismo proteccionista no son sustentables en el tiempo. De ahí que la medida no ha sido conveniente para impulsar el progreso del sector, lo cual está acorde con lo planteado por Ricardo (1933: 238) sobre que “las trabas al comercio no garantizan un mayor valor de los productos que se obtienen en el escenario nacional”.

Aunque se redujeron las importaciones, las exportaciones no crecieron lo suficiente, lo cual evidencia que la situación del sector textil presenta un problema de fondo; no se trata de los estrategos que ocasionan los desequilibrios del comercio mundial, sino de una carencia de competitividad, de una industria que no es suficiente para obtener productos de alto valor agregado y posicionarlos en el mercado internacional.

2.2.2. Salvaguardia objeto de estudio

Posterior a la descrita experiencia del 2009, el 5 de enero de 2015, en el país se aplicó la política cambiaria del 21% a las importaciones de Colombia y del 7% a las de Perú (Ministerio de Comercio Exterior, 2015: 1). No obstante, este procedimiento tuvo una corta duración, pues las naciones implicadas y miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) no estuvieron de acuerdo con el modo de actuación del país. Luego del inicio de acciones legales ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la CAN, se autorizó oficialmente la no aplicación de las salvaguardias.

Este resultado y la experiencia vivida en 2009 evidencia que en Ecuador, ante el establecimiento de las medidas de salvaguardia, se incumplen algunas directrices establecidas desde organizaciones internacionales que buscan regular las decisiones, para que las medidas se establezcan basadas en escenarios problemáticos concretos y no en especulaciones de los gobiernos que se muestran inconformes con las relaciones comerciales o el rumbo que esos vínculos han tomado.

Las actuaciones irracionales del país han conllevado a que no se aprueben sus decisiones, debido a que se irrespeta lo establecido en el GATT (1994) y en la CAN en su Decisión 452, donde se establecen las normas para la adopción de medidas de salvaguardia y se señala que resulta indispensable la investigación para reconocer o determinar si realmente se ha sido racional con el procedimiento de implementación de la medida y el reconocimiento de sus causas.

Una vez reconocidas las circunstancias en relación a la presencia de un peligro o afectación grave se aprueba la implementación de esta medida por la OMC y la CAN. Si el país se adelanta a la disposición final de la organización, entonces se le sanciona por incurrir en faltas graves que afectan la armonía del comercio mundial.

Fue así como la restricción cambiaria aplicada a naciones comerciales geográficamente cercanas como Colombia y Perú se sustituyó por la salvaguardia por balanza de pagos. Esta medida está contemplada en el GATT (1994: 534-535), donde se señala en su artículo XVIII que:

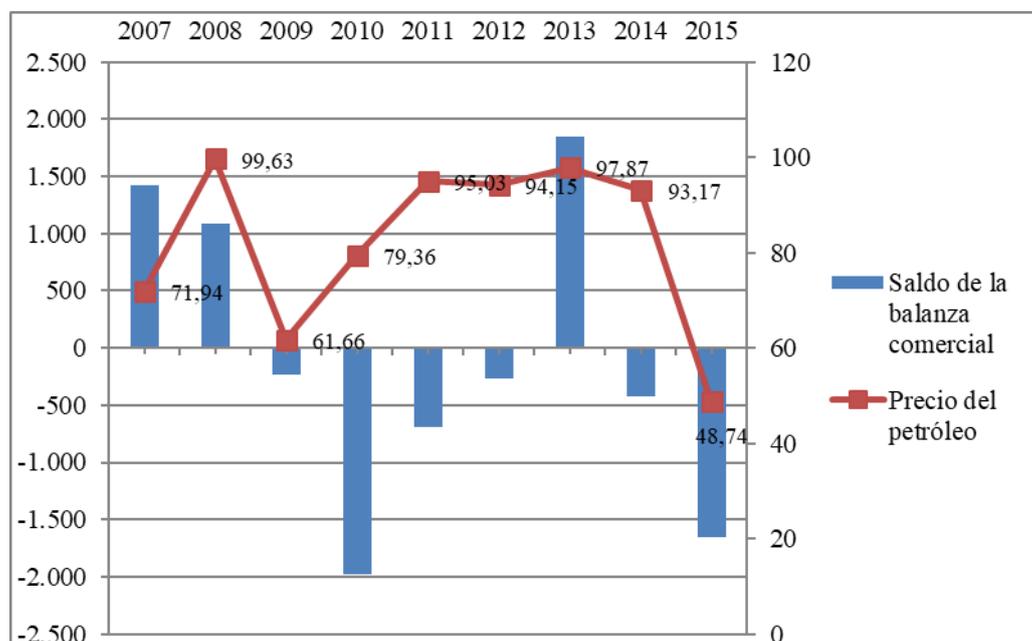
Con el fin de salvaguardar su situación financiera exterior y de obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico, (...) se podrá regular el nivel general de las importaciones limitando el volumen o el valor de las mercancías cuya importación afecte su estabilidad económica (...) Se tendrá debidamente presente la necesidad de restablecer el equilibrio de su balanza de pagos sobre una base sana y duradera y la conveniencia de asegurar la utilización de sus recursos productivos sobre una base económica.

Las transformaciones de las previsiones realizadas en el país, respecto a la balanza comercial condujeron a que el Ministerio de Comercio Exterior (2015: 1) manifestara en marzo de 2015 que se hacía indispensable la implementación de las salvaguardias por balanza de pago.

Aplicando la propuesta de Otálora (2009) al tema del actual estudio, puede plantearse que en Ecuador se implementó una medida arancelaria, cuya finalidad era protección ex post. Quiere ello decir, que lo que buscaba el país con el fomento de las salvaguardias no era promover la apertura de sectores inexistentes, sino el incentivo a una industria nacional débil, debido a las perturbaciones causadas por las importaciones. Ante los peligros que representó el incremento de la entrada de bienes foráneos se desequilibró la balanza comercial, por lo que se establecieron medidas para frenar las importaciones.

Como causas de esta situación se identificó la caída de los precios del petróleo y la apreciación del dólar norteamericano. En el gráfico 8 se muestra que la aplicación de las medidas de salvaguardia ciertamente coincide con los déficits comerciales provocados por las caídas del precio del petróleo. En 2009 este se ubicó en USD 61,66 por barril, mientras que en 2015 se cotizó en USD 48,74 por barril (promedios anuales). Sin embargo, el problema de fondo que sustentó esta medida no se encuentra en ese comportamiento, sino en la dependencia de la economía del país a ese sector, debido a la falta de competitividad de las otras ofertas nacionales. Es por ello que desde el discurso que acompañó su implementación se sostuvo la posición de Mill, al identificar que el crecimiento de países en desarrollo y su participación en el comercio internacional solo podría alcanzarse con un sistema de protección (Schwartz, 2001).

Gráfico 8: Saldos de la balanza de bienes (USD millones) y precio de petróleo (USD por barril), 2007-2015



Fuente: BCE (2017)

Elaborado por: Pablo R. Luna

Debido a las causas reconocidas con anterioridad y en coherencia con esta disposición internacional, la Resolución 011-2015, instituye en su artículo primero:

Establecer una sobretasa arancelaria, con el propósito de regular el nivel general de importaciones y, de esta manera salvaguardar el equilibrio de la balanza de pagos, conforme al porcentaje ad valorem. La sobretasa arancelaria será adicional a los aranceles aplicables vigentes (COMEX, 2015: 1).

Como en el ámbito del comercio, la aplicación de esta medida hace referencia a una carga financiera en forma de impuesto (Millet, 2001); a partir de marzo de 2015 se implementó la imposición de aranceles “para más de 2.900 partidas arancelarias con sobretasas de 5%, 15%, 25% y 45%” (Ministerio de Comercio Exterior, 2015: 1), excluyendo según el artículo segundo de la Resolución-011-2015, las importaciones de materias primas y bienes de capital, artículos de higiene personal y uso de hogar, medicinas y equipo médico, repuestos de vehículos, combustible y lubricante, importación por correo rápido y menaje de casa. La importación en estos seis ámbitos quedó exenta de sobretasas, con lo cual se buscaba no afectar a la población y la

producción nacional (Ministerio de Comercio Exterior, 2015: 1). Principalmente se aplicó en correspondencia con lo establecido en la tabla 3.

Tabla 3

Aplicación de la tasa arancelaria

Sobretasa	Producto
5%	Bienes de capital y materias primas no esenciales.
15%	Bienes de sensibilidad media
25%	Neumáticos, Cerámica, CKD de Televisores y CKD motos.
45%	Bienes de Consumo Final, televisores , motos

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior (2015)

El incremento oscilaba entre el 5 y 45% protegiendo a sectores de la economía nacional que se veían afectados por la competencia que representaba los productos foráneos. En relación al sector textil, puede reconocerse que hilos, telas y otros bienes debían cumplir con un arancel del 15 al 20%. El nuevo mecanismo de protección establecía un 5% más, como se representa en la tabla 4, lo cual ocasionaba que los productos se importaran cumpliendo con una sobretasa entre el 20 y 25%.

Tabla 4

Ranking de las materias primas sobretasadas más empleadas en la actividad manufacturera del país

Ranking	Materia prima	Empresas que la utilizan	Sobretasa	Proveedores locales (#empresas)	Proveedores nacionales (#empresas)	Importaciones (USD millones FOB)
1	Tejidos de algodón, con un contenido de éste en peso del 85% o más, que no pesen más de 200g/m ²	303	5%	3	10	8,37
2	Productos semiacabados de aluminio o aleaciones de aluminio	233	45%	11	26	66,81
3	Barras y varillas de hierro o acero, laminadas en caliente	204	45%	9	22	104,74
4	Tableros aglomerados y tableros similares de madera u otras materias leñosas	201	45%	3	10	6,69
5	Tejidos de lana cardada o de pelos finos de animales cardados	160	5%	7	17	0,09
6	Tableros de fibra de madera u otras materias leñosas	155	45%	2	3	29,58
7	Barras, varillas, ángulos, perfiles y secciones, procesados en frío o trabajados de otro modo, de hierro o acero.	139	45%	5	15	40,67
8	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas, con un contenido de éste en peso del 85% o más.	136	5%	2	2	6,78
9	Tejidos de hilados de filamento continuos manufacturados, obtenidos de hilados de gran resistencia de nylon u otras.	136	5%	2	3	3,67
10	Tejidos de fibras discontinuas manufacturadas, con un contenido de tales fibras	101	5%	1	2	0,57
TOTAL		1768		45	110	268

Fuente: Henríquez (2016)

Como se indica en la tabla 4, las materias primas para la industria de prendas de vestir están tasadas con 5% en su mayoría. A las prendas de vestir se le impuso una tasa del 45%, los trajes de baño y ropa interior debían cumplir con un 25% y como ya se planteó, para la entrada de los productos básicos para la producción local se debía abonar un 5%. Además, se afectó la importación de “máquinas para estirar, hilar, doblar, bobinar hilos, para hacer telares, máquinas de coser convencionales y automáticas, telares rectilíneos; y una serie de repuestos, partes y piezas” (COMEX, 2015). De acuerdo con el presidente de la AITE, Javier Díaz, todo el ámbito textil se vio afectado, menos las telas denim (entrevista personal, 13 de abril de 2018).

Esa dedición puede reconocerse como un costo para la producción del sector textil, ya que se establecieron aranceles para aquellos bienes que son necesarios para el desarrollo de la industria nacional. Por tanto, se violó lo planteado por Fonseca (2015) al

reconocer que la ampliación de las industrias, se da cuando las tecnologías y las materias primas no se encuentran sobretasadas.

En 2016, el Ministro de Comercio Exterior, Cassinelli declaró que “las salvaguardias no son un hecho que le guste aplicar al Ecuador, pero está legítimamente contemplado en las leyes como un mecanismo para precautelar la balanza de pagos” (Ministerio de Comercio Exterior, 2016: 1). Fue así que desde 2015 se mantuvo la intención de grabar a las materias primas no esenciales; mientras que la sobretasa del 45% se destinaba a los bienes de consumo final (Ministerio de Comercio Exterior, 2015: 1). No obstante, estas intenciones no concuerdan con la dinámica real, ya que el 42% de los productos incluidos en la Resolución del COMEX son bienes intermedios (tabla 5), es decir, materias primas o productos semielaborados que afecta a cerca de 19.000 empresas manufacturas del país, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 5

Participación por tipo de bien en la tasa arancelaria

Tipo de bien	Subpartidas arancelarias	Porcentaje total
Bienes de capital	498	17%
Bienes de consumo	1.170	40%
Bienes intermedios	1.250	42%
Bienes no identificados	37	1%
Total general	2.955	100%

Fuente: COMEX (2015)

Elaborado por: Pablo R. Luna.

Por tanto, aunque la medida estuvo justificada en un contexto económico específico, marcado por un incremento abrupto de las importaciones que causó daños a la estabilidad económica del país; se reconoce que la actuación del gobierno a la hora establecer la medida, no fue la correcta y no estuvo acorde con el interés expuesto de potenciar la industria nacional. La decisión en relación a los productos sobretasados evidenció lo reconocido por Ricardo (1993) de que cuando se implementan las barreras son los propios industriales los que asumen el rol de consumidores y deben pagar un

arancel por adquirir determinados productos que son relevantes para desarrollar su actividad.

Como se planteó, el sector textil fue uno de los más afectados, pues la mayoría de su materia prima es importada. Es por ello que más de 200 empresas que emplean diferentes tipos de tejidos e hilados importan durante el período de estudio con un incremento del 5%. Según Enríquez (2015: 2) “estos causarían incrementos mayores en los costos de producción para las empresas pertenecientes al sector”.

La medida como se establece en la Resolución 011-2015 presentó un carácter temporal, alcanzando una duración específica de 15 meses. Es decir que en junio de 2016 iniciaría un programa de desmantelamiento, que se cumplió a medias, pues en marzo de ese año, se emitió un nuevo comunicado oficial señalando que la salvaguardia por balanza de pago se extendería por un nuevo período en el país, hasta 2017.

No obstante, en enero de 2016 se hizo la primera reducción en la sobretasa más alta de 45% a 40%. En abril se eliminó el nivel del 5% y desde el 26 de octubre, en consonancia con la Resolución No. 021-2016, rigió la reducción del 40% al 35%; del 25% al 15%; y el mantenimiento de la sobretasa de 15% (Ministerio de Comercio Exterior, 2016: 1). Los electrodomésticos, la ropa, las manzanas y los cortes finos de carne se ubicaron entre los productos que desde el inicio se beneficiaron con la reducción de la sobretasa.

Por otro lado, se reconoce que independientemente del cambio en la fecha de la medida, se cumplió con principios establecidos por la OMC (2015), los cuales delimitan que las salvaguardias no pueden ser discriminatorias, estarán en coherencia con el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional; serán temporales, deberán desmantelarse de forma progresiva y su aplicabilidad y vigencia estará en correspondencia con el mantenimiento de las circunstancias que le dieron origen (OMC, 2015).

Cumpliendo el cronograma establecido en la Resolución No. 021-2016, desde abril de 2017 inició la reducción gradual de la medida, disminuyendo la sobretasa vigente a un 10% las de 15% y a 23,3% las de 35%”. En junio de 2017 se eliminó la medida que

pretendió crear un efecto rebote al estimular las producciones nacionales. Por ejemplo, el sector textil sería uno de los beneficiados teniendo en consideración el impacto de las importaciones y su comportamiento en los años precedentes. Sin embargo, como se analizará en el capítulo siguiente no sucedió así. Incluso, los beneficios no fueron relevantes aun cuando en el GATT (1994: 532), se establece que:

Puede ser necesario para [los Miembros] [...], con objeto de ejecutar sus programas y de aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento del nivel de vida general de su población, adoptar medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones.

Es por ello que el país justificó la toma de la medida en el interés de favorecer su producción respecto a la que se fabrica en otros países. No obstante, en esta estrategia se ha de considerar una justa medida, debido a que para diversificar y mejorar su oferta textil, los productores nacionales deben importar materias primas de otros mercados (ejemplo: tejido de punto), ya que no existen en Ecuador.

Si bien algunos bienes iniciales se obtienen en el país, su producción no logra abastecer la demanda existente en el sector manufacturero, lo cual provoca que aunque exista un incremento en los impuestos de entrada al país, se sigan introduciendo. Es por ello que se hace necesario identificar los costos y los beneficios de las salvaguardias aplicadas de 2015 a 2017.

CAPÍTULO III: IMPLICACIONES DE LAS SALVAGUARDIAS EN EL DESARROLLO DEL SECTOR TEXTIL: UN ANÁLISIS DEL COSTO- BENEFICIO CAUSADO POR ESTE MECANISMO

El mecanismo de protección arancelaria, ante los desequilibrios del comercio, es uno de los principales instrumentos que emplea Ecuador como parte de su política comercial y medida de ajuste monetario. Según la OMC (2011), este instrumento genera ingresos fiscales al país y propicia que se proteja la industria nacional y se alcance el equilibrio interno, al disminuir la salida de divisas por concepto de importaciones. En consecuencia, con estos principios y las directrices establecidas desde organismos internacionales como la CAN y la OMC, en Ecuador, a partir de 2000 y hasta junio de 2017, se implementaron salvaguardias por balanza de pagos. Una de las razones que ha justificado dicha medida es la imposibilidad de formular políticas monetarias de ajuste internacional que deja al país en desventaja competitiva a nivel de precio, al enfrentar la apreciación del dólar como moneda nacional, en contraste con la depreciación de las monedas de sus principales socios comerciales.

El propósito de este capítulo es especificar el impacto de las medidas de emergencia o salvaguardias para el sector textil durante el período 2015 y 2017, mediante el análisis costo-beneficio. Para lograr mayor claridad en los efectos de la medida, se ha tomado como año de referencia al 2014, pues con el análisis de los indicadores en este año será posible conocer cuánto se afectó o no el sector con la salvaguardia, a través de su evolución. Es importante puntualizar que si bien se trata de un solo año antecedente, el comportamiento de los indicadores en estos meses funcionará para identificar los efectos de la medida.

Tras ese interés, se sigue la metodología propuesta por Boardman (2006), que consiste en los siguientes pasos:

- Delimitación y planteamiento de las alternativas
- Identificación de las partes
- Selección de la medida y medición de los elementos de costo/beneficio

- Predicción de los resultados de costo y beneficio
- Conversión en una moneda común de los costos y beneficios
- Determinación de la alternativa recomendada

Los resultados del cumplimiento de cada uno de estas etapas se presentan a continuación de forma ordenada y siguiendo la secuencia sugerida por Boardman (2006).

3.1. Delimitación y planteamiento de las alternativas

El análisis de costo-beneficio para el actual estudio pretende demostrar una de las dos opciones siguientes:

- Implementación de salvaguardias sin excepciones en la aplicación de sobretasas (Alternativa A, salvaguardia objeto de estudio): para estimular el desarrollo del sector, a partir de un crecimiento de los indicadores de la industria y una reducción de la competencia extranjera en el mercado interno.
- No aplicación de salvaguardia (Alternativa B): porque las variables en estudio muestran una tendencia creciente antes de implementarse la medida (en el año 2014).

Con estas dos alternativas se busca demostrar la hipótesis planteada para este estudio, así como presentar información que permita corroborar que, si bien esta medida proteccionista contribuye a reducir las importaciones, su implementación no es una solución para lograr el desarrollo de la industria nacional, porque genera afectaciones a diferentes niveles.

3.2. Identificación de las partes

La política de salvaguardia es un mecanismo que aboga por la sustitución de importaciones a corto plazo, la obtención de ingresos para el sector público y el incremento de la competitividad industrial. Se trata de una política que concierne al

gobierno, a los productores del sector y a los consumidores. Cada uno de estos actores se selecciona como partes para el análisis.

El gobierno asume una postura reguladora para lograr el incremento del bienestar de la población, mediante el aumento de las exportaciones, garantizando la superación de los desequilibrios comerciales que afectan los equilibrios internos. En este caso, la imposición de un arancel busca limitar la entrada de productos extranjeros para incrementar el consumo interno de lo producido por la industria nacional. Pero también persigue la obtención de mayores ingresos para el presupuesto público.

Por su parte, los consumidores son quienes demandan las mercancías nacionales y extranjeras del sector afectadas por la salvaguardia. Su esquema de consumo se establecerá en función de los precios finales de dichas mercancías. Es decir, la diferencia entre lo que estarían dispuestos a pagar y lo que efectivamente paga. Sobre los consumidores recaen los efectos negativos de que, por ejemplo, la producción nacional dependa de los insumos externos, ya que su bienestar será menor en la medida en que el arancel incremente el precio final de las mercancías importadas y nacionales producidas con insumos del resto del mundo. Esto conlleva a una pérdida del ahorro y a una menor adquisición de productos.

Para los productores, la salvaguardia representa una protección que busca reducir la competencia externa y promover la oferta nacional con la intención de cubrir el consumo interno. Sin embargo, este efecto positivo será posible siempre y cuando la política comercial este acompañada de una política de apoyo y financiamiento, así como de una mayor dimensión y experiencia en la actualización tecnológica, enmarcada en una política de industrialización para la empresa naciente y la gran empresa o empresa dinámica. Sin ello será imposible lograr el mayor dinamismo de la oferta nacional, el posterior aumento de la oferta de empleo y la disminución del costo de protección y pérdida de eficiencia productiva. Así, desde los sectores con factores abundantes que producen mercancías exportables se trasladarán recursos a los sectores con factores escasos, generándose ineficiencias.

3.3. Selección de la medida y medición de los elementos de costo/beneficio

Para determinar la alternativa que se debe recomendar y resolver el problema que autores como Enríquez (2015), Lunas (2015), Paguay (2016) y Narváez (2017) expusieron al no determinar los verdaderos impactos de las salvaguardias en el sector textil nacional, se miden los efectos costos-beneficios sobre las partes involucradas con la aplicación de la política comercial de salvaguardia. De esta manera, se determina el efecto consumo, el efecto producción, y el efecto ingreso del arancel mediante la construcción de indicadores monetarios.

Para esto se utilizaron estadísticas derivadas del Banco Central del Ecuador (BCE) correspondientes al sistema de cuentas nacionales o cuentas económicas integradas (CEI) para los años 2010 – 2017. Además, se emplearon las estadísticas presentadas en el Sistema de Indicadores de la Producción (SIPRO) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), de la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador (AITE), Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y el Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, todos para el mismo período de estudio.

A continuación, en la Tabla 6 se muestran los indicadores monetarios según su alcance, las variables a cuantificar y los efectos e impactos sobre el consumo, producción, e ingreso, de acuerdo a la parte involucrada en la aplicación de la política de salvaguardia.

Tabla 6

Indicadores monetarios del impacto en la industria textil de la política de salvaguardia

<i>Indicadores monetarios</i>			
Efecto	Alcance	Variable cuantitativa	Parte involucrada
Efecto consumo del arancel	Precios	Precio de los productos exportados Precio de los insumos importados	Consumidor
	Oferta Laboral	Total de remuneraciones	
Efecto producción	Promoción de la producción nacional	Producción Bruta Industria	Productor
	Fabricación de productos textiles y prendas de vestir	Valor agregado de la producción	
	Pérdida de la vida útil de materiales y equipo	Depreciación	
	Inversión	Formación Bruta de Capital	
	Apertura comercial	Margen comercial	
Sustitución de importaciones	Exportaciones FOB manufactura		
Efecto ingreso	Ingreso recaudado o erario	Derechos arancelarios	Gobierno
		IVA	

Elaborado por: Pablo R Luna.

El análisis costo-beneficio se realiza en función de indicadores como: 1) precios, entendidos como la variable de costo o beneficio del consumo o actividades realizadas por la parte involucrada consumidor, se escoge con el propósito de identificar el impacto de la salvaguardia en el precio final que los consumidores deben pagar por bienes elaborados en el país y mercancías realizadas en el resto del mundo (CEPAL, 2011); 2) producción, es un indicador parcial de la actividad productiva de la industria textil, que se selecciona para tomar en cuenta los cambios en la dinámica empresarial del sector como consecuencia de la medida de salvaguardia, ante la disponibilidad de información estadística, está definido por la fabricación, inversión, reposición y pérdida de capital, margen comercial y producción final sujeta al comercio internacional (Millet, 2001; Tugores 2006; García, 2008; Cabanellas, 2009; Carbaugh, 2009; CEPAL, 2011; Cruz, 2012; Salinas, 2014 y Martín, 2015); y 3) ingreso, indicador parcial del presupuesto del gobierno representado por el cobro de derechos arancelarios, salvaguardia e Impuesto al Valor Agregado (IVA), corresponde a la recaudación gubernamental resultado de la política comercial, y se selecciona para tener una medida de los cambios en los recursos del sector público que se debieron a su intervención en el sector textil (Cruz, 2012; Salinas, 2014 y Martín, 2015).

3.3.1. Medición de los elementos de costo/beneficio por parte involucrada

El método estadístico de normalización para los indicadores monetarios, comprendió la conversión de datos corrientes a datos constantes ajustados a la tasa de inflación anual del Ecuador, según millones de dólares. Los resultados se muestran en cuadros y gráficos que evidencian los efectos e impactos sobre las partes involucradas producto de la política de salvaguardia.

A continuación se describe por parte identificada el comportamiento de las variables precios, total de remuneraciones, producción bruta de la industria, fabricación de productos, depreciación, formación bruta de capital, margen comercial, importaciones y exportaciones FOB, disminución de las importaciones FOB, derechos arancelarios, IVA, sobretasas, número de empleados, productividad laboral, número de empresas, y número de empleados protegidos de la industria textil del Ecuador.

Los elementos que se han delimitado para el análisis se encuentran relacionados con las partes involucradas: los productores, los consumidores, y el gobierno. De ahí que a continuación se exponga la evolución de cada variable con la intención de tener una primera aproximación del impacto de la salvaguardia en el desarrollo del sector textil.

3.3.1.1 Productores

Antes del establecimiento de la medida de salvaguardia, es decir, entre 2013 y 2014 la industria textil registró un crecimiento de 4,30% y representó el 0,9% del PIB nacional (EKOS, 2015). Esta etapa correspondió a una fase de recuperación del sector que se produjo luego de la caída del 10% en dicha actividad productiva durante el lapso 2011-2012.

A pesar de los resultados obtenidos, el rol de la actividad textil en la industria manufacturera no llegó a alcanzar el nivel logrado en el lapso 2010-2012 cuando representó, en promedio, el 4,56% de la actividad manufacturera del país. Además, la producción bruta por industria en miles de dólares no mostró el crecimiento esperado para el sector textil en el período de implementación de la salvaguardia (2015-2017). Es decir, a partir de 2015 la producción nacional cayó respecto a 2014, como muestra la tabla 7.

Tabla 7

Producción bruta por industria en miles de USD

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Industrias Manufactureras	24.640.381	26.275.697	27.313.556	28.372.165	29.347.106	29.281.734	29.000.266	29.783.273
Fabricación de hilos, hilados; tejidos y confecciones	616.013	622.960	558.401	570.271	581.044	569.702	550.188	526.090
Fabricación de prendas de vestir	560.493	630.364	567.959	594.032	620.745	583.301	554.430	554.430
Industria Textil	1.176.506	1.253.324	1.126.360	1.164.303	1.201.789	1.153.003	1.104.618	1.080.520

Fuente: BCE (2017)

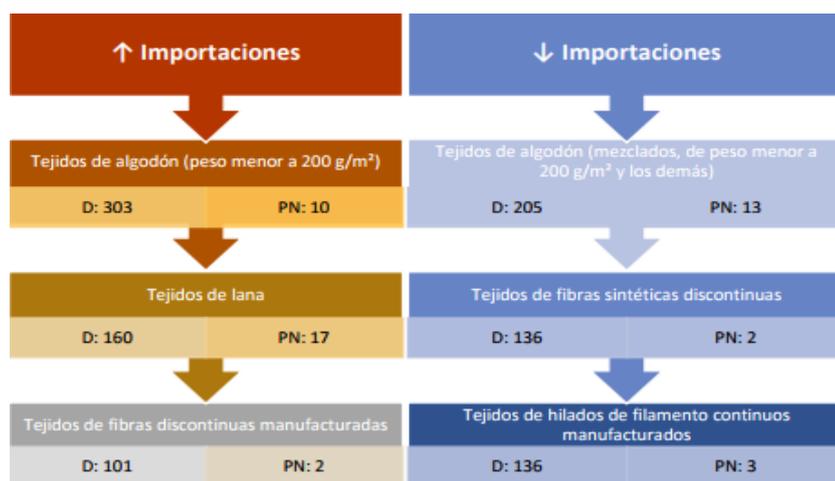
Elaborado por: Pablo R Luna.

La disminución de la producción impactó negativamente en el aporte de este sector a la industria manufacturera y por ende en las empresas productoras, debido a una reducción de sus ingresos que, en muchos casos se tradujo en pérdidas. Si en 2010 y 2014 el sector

representó un 4,7% y 4,9% de la producción total de la industria manufacturera, respectivamente; en 2015, 2016 y 2017 se redujo a 3,9%, 3,8% y 3,55%, respectivamente. Estos fueron los valores más bajos desde el 2010. La actividad que más decreció fue la fabricación de prendas de vestir, lo cual resulta paradójico, pues son estos productos los que más se importan e incluso se afectaron con el establecimiento de la salvaguardia.

Sin embargo, ha de plantearse que una de las causas de la disminución de la producción nacional es la imposición de arancel a materias primas que son indispensables para la obtención de productos en el país. Un ejemplo de dicha situación lo evidenció el Instituto de la Ciudad de Quito (2015), al corroborar que 36 insumos de esta industria tuvieron que importarse por necesidad de las más de 1.600 empresas quiteñas, con una sobretasa correspondiente al 5%, lo cual encareció el proceso de producción y afectó su crecimiento.

Figura 2. Comportamiento de los productos importados con sobretasas del 5%



* D: Número de organizaciones quiteñas que lo demandan

**PN: Número de organizaciones quiteñas que producen

Fuente: Instituto de la Ciudad de Quito (2015)

Destaca en la figura 2 que la mayoría de las empresas quiteñas demandan productos con muy poca oferta en el país, por lo que para continuar con la dinámica productiva debieron importar bienes del tipo tejidos de algodón peso menor de 200g/m², tejidos de lana y tejidos de fibras discontinuas manufacturadas.

La salvaguardia objeto de estudio, debido a sus imposiciones arancelarias a las materias primas para la industria de prendas de vestir y a las “máquinas para estirar, hilar, doblar, bobinar hilos, para hacer telares, máquinas de coser convencionales y automáticas, telares rectilíneos; y una serie de repuestos, partes y piezas” (COMEX, 2015), incidió en el incremento de los costos de fabricación y la ausencia de liquidez en algunos negocios del sector, principalmente los pequeños, que mutaron a la informalidad, afectando de esta manera la calidad de sus productos, así como su supervivencia. En este último aspecto, por ejemplo, se conoce que Tejidos Pintex cerró durante el período de estudio (AITE, 2017).

Aunque la Resolución N° 013-2015 (COMEX, 2015) estableció la aplicación del *Drawback* para que los exportadores obtuvieran como devolución entre el 2% y el 5% de los impuestos que habían pagado por la compra de insumos en el mercado foráneo, una estrategia de devolución automática total o parcial de los impuestos al comercio exterior para evitar el incremento de los costos de producción y el aumento del precio final de los productos elaborados en el Ecuador, que ponga en riesgo su competitividad. Si bien la implementación de este mecanismo se considera como positiva (SENAE, 2016; Baldeón, 2016; Torres y Heredia, 2017); su uso para la protección y fomento de la industria nacional no es completamente sólida, pues no se cubre todo lo desembolsado por la adquisición de otras materias primas o productos con sobretasas que inciden directamente en la calidad de los productos nacionales que se comercializan en el mercado foráneo.

Tabla 8

Valor agregado bruto por industria/ producto interno bruto (PIB miles USD)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fabricación de hilos, hilados; tejidos y confecciones	234.652	236.237	211.856	214.879	216.315	216.427	205.218
Fabricación de prendas de vestir	227.996	256.421	230.949	243.880	254.841	239.473	226.143
Industrias Manufactureras	7.765.521	8.261.467	8.599.236	8.784.903	8.803.002	8.731.878	8.644.676

Fuente: BCE (2017)

Elaborado por: Pablo R Luna

En relación al PIB, existió una variación negativa a partir de 2014 (tabla 8). Si en ese año, el sector textil representó 6,9% del PIB de la industria manufacturera, a partir de 2015 y 2016 disminuyó su aporte en 1,68% y 1,92% respectivamente. Esto constituye una evidencia clara de que la industria no creció, demostrándose que en tiempos de vigencia de la medida no se impulsó el progreso del sector.

En este marco, las empresas del sector textil dedicadas a la fabricación de hilos, hilados, tejidos y confecciones, así como la fabricación de prendas de vestir evidenciaron en 2015 la disminución en 12% de la tasa de depreciación de sus equipos de capital. Pero luego de implementada la política de salvaguardia, sus efectos en el flujo de inversiones y en la reposición de maquinarias y equipos para la actividad textil conllevó a sucesivos aumentos de la tasa de depreciación de los equipos de capital utilizados por las empresas del sector durante 2016 y 2017.

Tabla 9

Variables cuantificables de la actividad empresarial, sector textil durante 2010- 2017

Variables	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Depreciaciones	0	0	4.609.997	10.247.941	7.970.463	7.003.776	15.146.740	16.736.371
Formación Bruta de Capital Fijo	56.324.561	64.740.874	22.199.179	9.181.592	17.780.854	12.062.313	11.394.061	10.895.001
Margen Comercial	365.052	395.695	381.399	410.700	422.076	402.902	360.639	344.843

Fuente: INEC (varios años).

Elaborado por: Pablo R Luna.

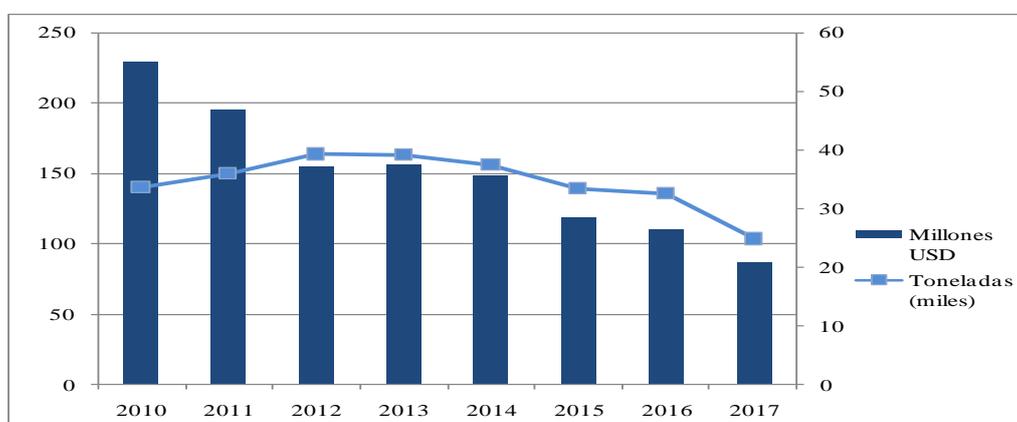
Tomando en cuenta la evolución del margen comercial (tabla 9) de las empresas del sector textil, la diferencia entre sus costos totales de producción y el precio de venta de sus mercancías disminuyó, en promedio, 6% entre 2015 y 2017 y comenzó a caer luego de 2014, reportando los valores más bajos a partir de 2015. Esto es debido a los efectos que tiene la política de salvaguardia sobre la estructura de costos de las empresas, y el incremento de las erogaciones que deben realizar los productores para acceder a insumos y materias primas importadas.

De esta manera, el comportamiento de la producción y sus implicaciones para la industria permite plantear que el mecanismo proteccionista no es un resorte para

incrementar la producción nacional. De conjunto con esta medida deben emprenderse programas de apoyo, que impliquen la no tasación de la tecnología y materias primas que aseguren y potencien el desarrollo del sector. Ya que al limitarse la oferta internacional, la producción nacional no cubrió esa inexistencia, lo cual influyó en la pérdida de eficiencia del sector. Tal cual lo señalaron Tugores (2006), Salinas (2014) y Fonseca (2015) en estudios sobre el comercio y la economía internacional, las causas de los resultados negativos de la aplicación de la política de salvaguardia y las políticas comerciales estratégicas enfocadas a incentivar la producción interna.

Tomando en consideración las variables que explican el rol de la industria textil como generadora de divisas, a continuación se describe la evolución de las exportaciones, importaciones, así como el saldo comercial del sector, antes, durante y luego de la puesta en práctica de la política de salvaguardia.

Gráfico 9: Exportaciones del sector textil y confecciones



Fuente: AITE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

Las exportaciones textiles y de confecciones disminuyeron tanto en su volumen como en su valor luego de 2014 (gráfico 9), sin recuperar durante los años siguientes los niveles alcanzados en el período 2010-2013. Con esto se evidencia que la política comercial del país produjo consecuencias negativas para el sector y sus actores, pues se vieron reducidas sus ventas en más de USD\$ 39 millones. De ahí que, si bien la implementación de la salvaguardia funcionó para corregir los desequilibrios presupuestarios a nivel nacional, su incidencia en el sector objeto de estudio no fue beneficiosa. Esta situación evidencia que las decisiones en torno a la política comercial

del país deben estar precedidas de un estudio de causa-efecto, para evitar costos no previstos en la actividad industrial.

Tabla 10

Exportaciones del sector textil y confecciones. Variaciones por año

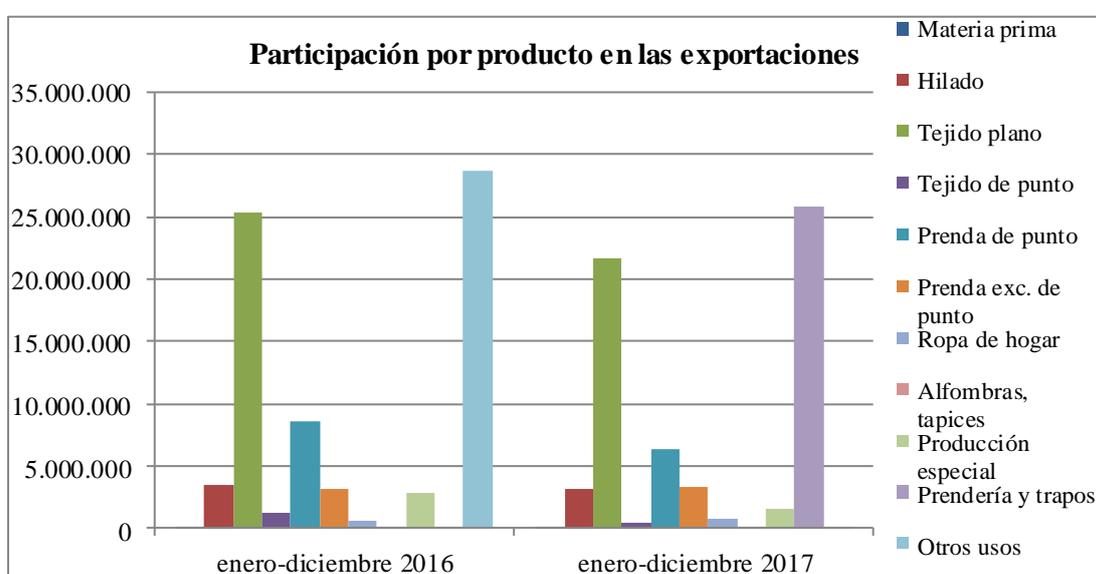
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
FOB%	52,45	-2,75	66,32	-19,45	-5,37	3,17	-0,72	-23,51	-6,19
TON%	73,34	-20,12	17,76	-1,01	20,87	4,89	-2,20	-17,33	-0,48

Fuente: Pro Ecuador (2017).

Elaborado por: Pablo R Luna.

Teniendo en cuenta el análisis de la variación en las exportaciones presentadas en la tabla 10, a partir de un comparativo con años anteriores, se demuestra que el aporte en dólares de esta actividad comercial presentó en 2015 la tercera reducción más abrupta luego de 2007; mientras que el déficit en relación a la exportación en toneladas fue el cuarto en ese mismo período. Este comportamiento evidencia lo planteado por Ricardo (1993), al señalar que las barreras no garantizan un incremento de la competitividad de los bienes nacionales, por lo cual no se transforma su posicionamiento en el mercado internacional.

Gráfico 10: Participación por productos en las exportaciones



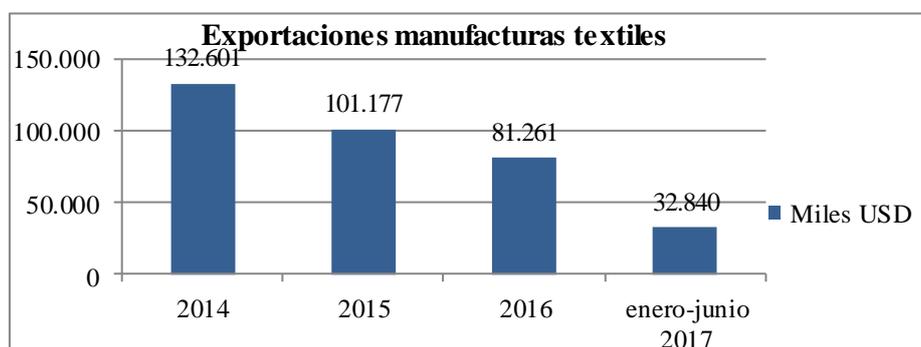
Fuente: AITE (2017).

Elaborado por: Pablo R Luna.

Tal como se evidencia en el gráfico 10, de enero a diciembre 2016 y 2017, la participación de los productos del sector textil y de confecciones en las exportaciones también se mostró inestable. Las mayores disminuciones respecto al subperíodo 2015-2016 se dieron en los tejidos de punto (-56%), productos confeccionados (-29%), tejidos planos (-26%) e hilados (-24%). Mientras que en el segundo subperíodo, 2016-2017, disminuyó el aporte en valores de los hilados, tejidos planos, tejido de punto, prendas de punto y otros. Este comportamiento evidencia que no existe una estructura industrial sólida en el país que propicie que la competitividad de los productos nacionales se mantenga o mejore en el escenario internacional.

En este sentido, se puede señalar que el desarrollo del sector textil y la competitividad de sus productos no se alcanzó durante el período de estudio, como consecuencia del encarecimiento de materias primas y maquinarias, que frenó la consolidación de la producción nacional (AITE, 2016). Al respecto, el presidente de la AITE, Javier Díaz, destaca que la medida significó costos para el sector, ya que se encareció el comercio y la producción de los bienes nacionales que emplean materias primas extranjeras. Por ejemplo, a los miembros del sector los afectó el aumento de los costos de importación de los insumos químicos (entrevista personal, 13 de abril de 2018).

Gráfico 11: Exportaciones manufactureras textiles



Fuente: Pro Ecuador (2017).
Elaborado por: Pablo R Luna.

La comercialización externa de manufacturas textiles ecuatorianas fue decreciendo durante la aplicación de las restricciones comerciales, alcanzando su mayor expresión en 2016 (gráfico 11). De enero a junio de 2017, se reportó cerca de USD\$ 6.840 menos que en igual período de 2016. La tendencia de las exportaciones a la disminución

evidencia que, a pesar de estar protegidas, las industrias del sector no lograron mejorar su posicionamiento en el mercado internacional; realmente se produjo lo contrario.

Como se identifica en la tabla 11, dentro de las exportaciones ecuatorianas tienen una gran participación los tejidos de mezclilla de distintos colores, los tejidos de hilado - tejidos fabricados con tiras o formas similares, las fibras textiles de vegetales en bruto y los sombreros. En relación con su aporte en dólares se corrobora que existió una disminución a partir de 2015, lo cual pone en duda los impactos positivos de las salvaguardias en el desarrollo de este sector. Dicha reducción ocurrió debido a la apreciación del dólar que incremento el costo de estos productos a nivel internacional; la aparición de nuevos proveedores con precios más competitivos, principalmente de países de Asia, que sustituyeron a los bienes elaborados en el Ecuador; y por la disminución en la actividad manufacturera y de confecciones en los países de la región (Correa y Stumpo, 2016). De esta manera, la salvaguardia provocó un efecto contrario al esperado ya que redujo las ventas en el exterior de productos textiles, lo que perjudicó al sector y a sus productores.

Tabla 11

Comportamiento de las principales exportaciones del sector textil, por subpartida (miles de dólares y miles de toneladas)

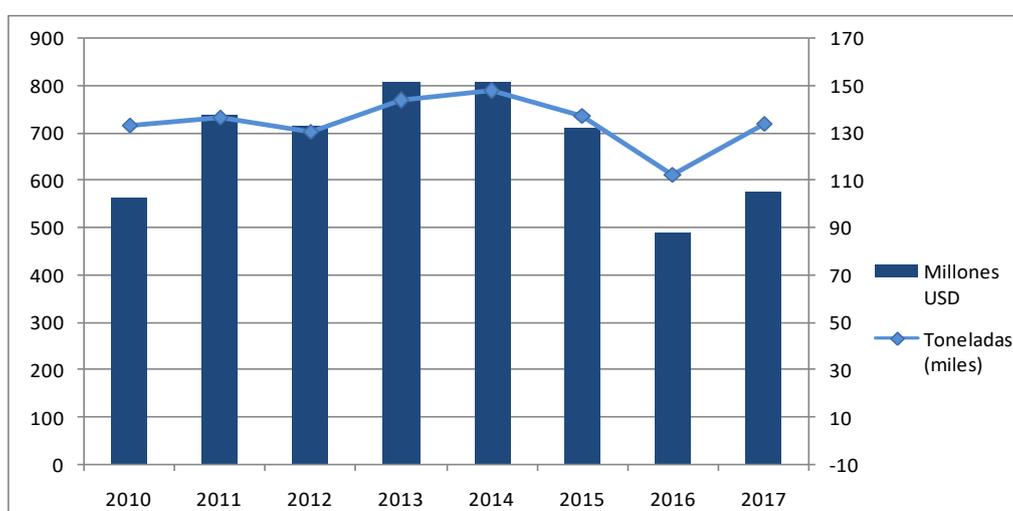
Subpartida	Descripción	2014		2015		2016	
		FOB	TON	FOB	TON	FOB	TON
5305.00.11.00	Coco, abacá y demás fibras textiles vegetales en bruto	12.988	8.267	14.765	8.555	25.140	11.710
6504.00.00.00	Sombreros y demás tocados o fabricados por unión de tiras de cualquier materia	8.420	90	9.330	69	9.492	61
5407.20.00.00	Tejidos de hilado - tejidos fabricados con tiras o formas similares	12.772	5.421	11.961	5.065	7.167	3.442
6502.00.10.00	Cascos para sombreros, trenzados de paja toquilla o de paja mocora	4.993	45	7.386	57	7.675	48
5211.42.00.00	Tejidos de mezclilla de distintos colores	24.852	4.223	13.508	2.638	7.677	1.571
5211.12.00.00	De ligamento sarga, incluido el cruzado, de curso inferior o igual a 4	8.907	1.448	3.845	743	3.583	759
6110.30.10.00	Suéteres, cardiganes, chalecos y artículos similares de fibras acrílicas o modacrílicas	3.180	139	2.918	125	1.832	83
6115.21.00.00	Las demás calzas, panty-medias y leotardos de fibras sintéticas, de título inferior a 67 decitex por hilo sencillo	4.502	334	3.179	218	3.209	192
5608.11.00.00	Redes confeccionadas para la pesca de materia textil sintética o artificial	3.532	1.057	1.765	883	2.255	689
6501.00.00.00	Cascos sin forma ni acabado, platos (discos) y cilindros aunque estén cortados	2.047	66	1.825	65	2.222	72
	Con un contenido de - hilados de fibras sintéticas – sencillos	2.678	412	1.919	307	853	144
5509.32.00.00	Hilados de fibras sintéticas retorcidos o cableados	2.883	430	3.518	511	1.942	311
6110.30.90.00	Las demás fibras sintéticas o artificiales no contempladas en otra partida	1.312	48	582	19	610	24
6301.40.00.00	Mantas de fibras sintéticas (excepto las eléctricas)	5.591	836	2.193	337	432	61

Fuente: Pro Ecuador (2017).

Elaborado por: Pablo R Luna.

En cuanto a las importaciones, se evidencia el cumplimiento inicial de los objetivos planteados para la medida. Con la aplicación de sobretasas a los productos que se importan, se restringió su entrada, reduciéndose a partir de 2015 como se muestra en el gráfico 12, cumpliéndose de esta manera con lo establecido desde la OMC (2015) para este tipo de política. Así, de enero-diciembre de 2015 a igual etapa de 2016 se reportó una variación de -30,92%, lo que representa que se dejaron de importar USD\$ 418 millones. Dicho resultado se revierte durante el segundo año de ejecución de la medida, cuando las importaciones del sector textil y confecciones se incrementaron en 17,80%, lo cual aleja a la política comercial de las metas inicialmente planteadas como consecuencia del inicio de una fase de desmontaje de la política.

Gráfico 12: Importaciones del sector textil y confecciones



Fuente: AITE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

El comportamiento de las importaciones de materias primas y bienes de capital a nivel nacional justificó lo sucedido en relación a la producción, la exportación y los precios.

Tener una industria estancada sin posibilidad de atraer inversiones, especialmente destinadas a la innovación tecnológica, podría pasar factura a la competitividad que tiene el país, (...) (ya que) incidirá en la caída de exportaciones; la caída de exportaciones no permitirá a las empresas crecer; y si las empresas no crecen, tampoco crecerá el empleo. Se trata de un círculo vicioso (Zumba, 2016: 1).

Al respecto, en la tabla 12 se observa que a partir de 2015 las importaciones de materias primas en la industria nacional disminuyeron debido a las sobretasas, pero se siguieron comprando, a pesar de los aranceles, pues la industria nacional no satisface la demanda de las empresas ecuatorianas. Se observa como posterior al 2014 decrecieron estas compras y en 2017 se recuperan las importaciones de estos productos, debido a que ya se había iniciado el desmantelamiento de la medida.

Tabla 12

Comportamiento de las importaciones nacionales de materias primas y bienes de capital (millones de dólares y miles de toneladas)

Importaciones	Enero-junio de 2014		Enero-junio 2015		Enero-junio 2016		Enero-junio 2017	
	TON.	FOB.	TON.	FOB.	TON.	FOB.	TON.	FOB.
Materias primas	4.272,9	3.867,0	3.674,5	3.632,7	3.185,2	2.643,5	4.282,7	3.305,5
Bienes de capital	276,2	3.217,2	273,8	2.949,2	179,3	1.925,2	203,1	2.092,9

Fuente: AITE (2017)

Elaborado por: Pablo R Luna.

La importación de bienes de capital para el sector textil, maquinaria y equipos, a partir de 2015 se redujo en valores (tabla 12), debido a los efectos generados por el estancamiento de la actividad productiva, la disminución de las ventas y la reducción de las inversiones en el sector, todo lo cual, en un marco de mayores costos a las importaciones de equipos de capital e insumos producto de las salvaguardias, llevó a que los empresarios optaran por la actualización tecnológica o la reparación de su maquinaria (Enríquez, 2017). En 2014 se importó por este concepto más de USD\$ 63 millones, y en 2015 las compras en el extranjero de este tipo de bienes representaron en valor cerca de USD\$ 10 millones menos (AITE, 2016).

Una reducción de la inversión en Formación Bruta de Capital Fijo (FBK) y tecnología evidencia que se estuvieron limitando los presupuestos para la producción y por ende había disminuido el apoyo para la industrialización del sector textil. De ahí que se incumple lo recomendado por Fonseca (2015) quien plantea que las posibilidades de incrementar la presencia de productos nacionales en el mercado suele ocurrir cuando las

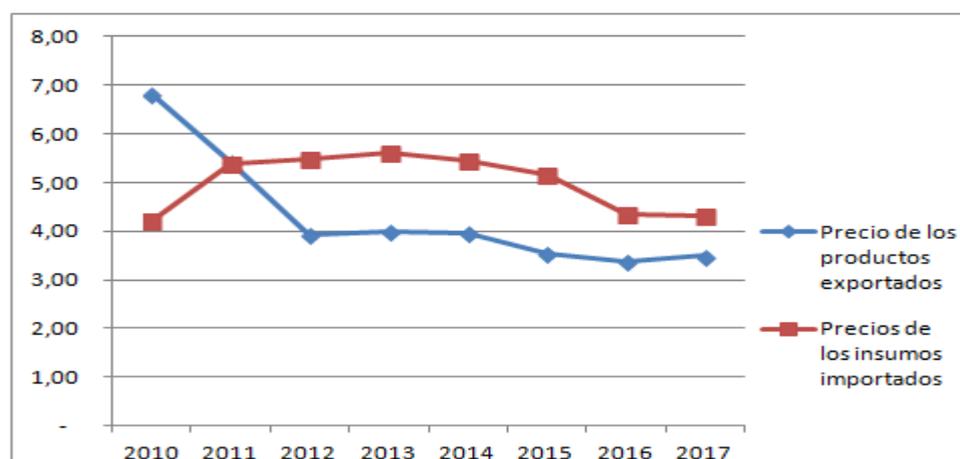
tecnologías y las materias primas, que propician la ampliación de las industrias locales, no se encuentran sobretasadas.

Por lo tanto, sobre la incidencia de la salvaguardia en esta parte, puede concluirse que la medida arrojó más costos que beneficios, al disminuir la producción, afectarse la importación de materias primas, reducirse las exportaciones y la importación de bienes de capital. Los datos que lo evidencian se presentarán más adelantaste, cuando siguiendo la metodología de Boardman (2006) se realice la predicción de los resultados de costos y neneficios.

3.3.1.2. Consumidor

Tomando en cuenta el impacto de la política comercial de salvaguardia en el patrón de consumo se describe la evolución de los precios a las exportaciones e importaciones de textiles como condicionantes de las decisiones de los consumidores de estos rubros.

Gráfico 13: Evolución de los precios para los productos exportados y precios de los insumos importados



Fuente: BCE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

Teniendo como referencia el valor implícito de las exportaciones y las importaciones, destaca del gráfico 15, que, aunque en 2010 el precio de los bienes exportados era mayor al precio de los productos importados, dicha situación se revirtió a partir de 2011 cuando el valor de los productos comprados en el extranjero se incrementó y se hizo mayor que el valor de los bienes vendidos al resto del mundo desde Ecuador.

Tabla 13

Comportamiento de los precios en miles de dólares

Años	Precio de los productos exportados	Precios de los insumos importados
2010	6,82	4,22
2011	5,43	5,39
2012	3,94	5,47
2013	4,01	5,62
2014	3,96	5,47
2015	3,54	5,17
2016	3,39	4,35
2017	3,5	4,31

Fuente: BCE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

El aumento de los precios fue de 1,46 dólares adicionales por producto textil con calidad de exportación y 2,57 dólares adicionales por producto textil importado. Esto significó una pérdida del ahorro del consumidor y una disminución de su acceso a los productos textiles.

3.3.1.3. Gobierno

La implementación de este instrumento de política nacional contribuyó a que se triplicara la recaudación de tributos a nivel nacional, lo cual benefició al gobierno, como se muestra en la tabla 14.

Tabla 14

Recaudación por tributos a nivel nacional en millones de dólares

Concepto	2014	2015	2016	Enero-julio 2017
Salvaguardia sector textil	0	3.706,14	4.517,41	380,52
Salvaguardia contexto nacional	543,21	816.490,99	705.365,14	196.099,43

Fuente: SENA (2017).

Elaborado por: Pablo R Luna.

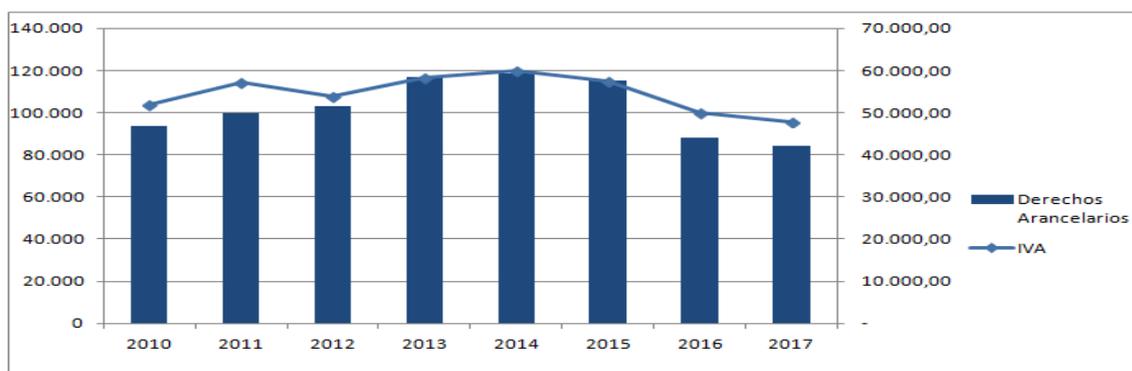
El comportamiento de la recaudación de tributos cumple con lo reconocido por Tugores (2006) al señalar que con el establecimiento de la medida también se busca la obtención de ingresos para el sector público. Con anterioridad a la implementación de las salvaguardias que se estudian, la cifra no sobrepasaba los USD\$ 600,00 lo cual fue creciendo de forma abrupta a partir de 2015 cuando entró en vigor esta medida

arancelaria y reportó un crecimiento de USD\$ 815.947,00 en comparación a lo recaudado en el año anterior según el contexto nacional con respecto al sector textil se registra un crecimiento de USD\$ 3.706,14. Aunque en 2016 en el contexto nacional se evidencia una caída de los ingresos por salvaguardia en el sector textil se evidencia un aumento de USD\$ 809.27 mil en comparación a 2015. Se reconoce como una medida beneficiosa para el gobierno, ya que durante la implementación del mecanismo proteccionista se superó lo recaudado con anterioridad. Es así que las sobretasas a la importación ayudaron al crecimiento de las arcas del gobierno, sumando USD\$ 1.521.856.133,40 durante 2015 y 2016.

Por tanto, con la aplicación de esta medida comercial se benefició el gobierno, pero no sucede lo mismo con el sector textil, como se detallará más adelante los costos para el sector textil fueron mayores que los beneficios. El resultado de la recaudación puede sustentarse en la posición proteccionista de Mill, al reconocer que el crecimiento de países en desarrollo y su participación en el comercio internacional solo podría alcanzarse con un sistema de protección (Schwartz, 2001).

Tomando en cuenta el papel de los actores de la industria textil como contribuyentes, a continuación se analiza el impacto de la medida de salvaguardia en la dinámica tributaria del Ecuador. Para ello se revisa la evolución de los saldos recaudados con motivo de derechos arancelarios e IVA a las empresas que forman parte de las industrias encargadas de la fabricación de hilos, hilachos, tejidos y confecciones, así como de la fabricación de prendas de vestir.

Gráfico 14: Derechos Arancelarios e IVA



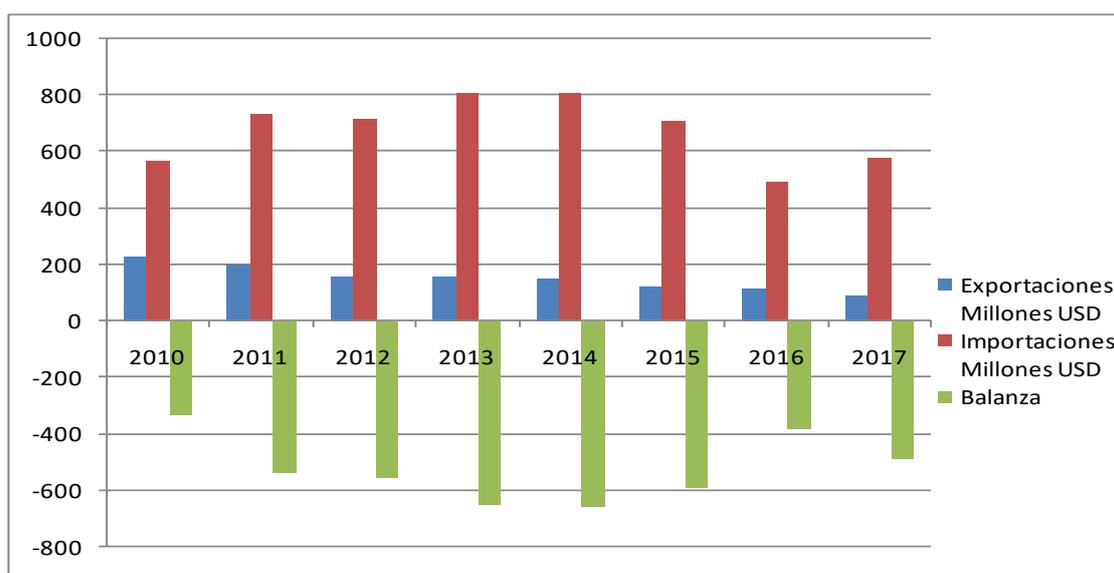
Fuente: BCE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

Como se evidencia en el gráfico 14, a partir de 2015 comienza a disminuir los ingresos que recibe el sector público ecuatoriano de manos de los actores de la industria textil con motivo del pago por derechos arancelarios e IVA por las importaciones de sus productos. Esta tendencia se profundiza durante 2016 y 2017 como consecuencia de la mayor preponderancia que comienza a tomar otros impuestos como vía para el financiamiento de la actividad pública, así como por el impacto en la actividad económica de las medidas de salvaguardia, debido a que los productores debieron pagar más impuestos ante al aumento en el precio de los insumos.

La balanza comercial del sector textil siguió negativa durante el período de aplicación de la salvaguardia, manteniendo la tendencia iniciada en 2010. Como se muestra en el gráfico 15, se realizaron más importaciones que exportaciones de hilado, tejido plano, tejido de punto, prenda de punto, prenda, *exc* de punto, ropa de hogar, alfombras y tapices, producción especial, prendería, trapos y textiles para otros usos (datos estadísticos desglosados en el anexo 2). En este sentido, se comprueba que el comercio, nacional o extranjero, por sí mismo no incrementó el valor de producción, por lo que las trabas de las leyes prohibitivas no garantizan por si sola un mayor valor de los productos que se obtienen en el escenario nacional (Ricardo, 1993).

Gráfico 15: Balanza Comercial del sector textil y confecciones



Fuente: AITE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

De acuerdo al gráfico 15, en 2014 existió el mayor déficit de la balanza comercial del sector textil, equivalente a 600 millones de dólares. Durante 2015 y 2016 el nivel de déficit disminuyó como consecuencia del desestímulo a las importaciones que inicialmente fue producto de la medida de salvaguardias. Para el 2017, con el inicio del proceso de desmantelamiento de la política comercial volvió a aumentar el nivel de importaciones y el saldo negativo en la balanza comercial del sector.

Para el último año de implementada la medida no se logró la reducción de las importaciones y paradójicamente decrecieron las exportaciones, lo cual evidencia que no se promovió el desarrollo de la industria nacional, afectándose a las empresas por concepto de gastos extras, debido a las sobretasas a productos indispensables para elaborar sus mercancías. En este marco, dado que el 85% del sector se concentra en las PYME, estos enclaves productivos fueron los que más se vieron afectados. Principalmente las pequeñas y medianas empresas ubicadas en Pichincha, Imbabura, Tungurahua, Azuay y Guayas, cuya actividad económica se concentra en la producción y en las ventas locales, mostrando que la política de salvaguardia no ha dinamizado a la industria naciente (El Telégrafo, 2017).

En cuanto al nivel de apertura comercial del sector, la industria textil ecuatoriana cerró aún más sus puertas a socios y clientes del resto del mundo en la medida que el nivel de exportaciones fue ampliamente superado por las importaciones. Al respecto, durante el período de implementación de las salvaguardias el país no logró alcanzar el nivel máximo de apertura comercial logrado en 2010 cuando el monto total de exportaciones del sector equivalió al 41% de sus importaciones.

Se reconoce que continúa la baja competitividad de los bienes nacionales, pues no se incrementaron las exportaciones sostenidamente durante el tiempo de implementación de la medida. Para el BCE (2017: 13), “se debe mejorar la competitividad en productos tradicionales y no tradicionales, lo cual se ha incrementado en los últimos años, pero continúa siendo insuficiente para lograr el desarrollo y la estabilidad macroeconómica esperada”. Desde la perspectiva de Ricardo (1993), el comercio incrementa el volumen y no el valor de la producción. Para lograr ese progreso se requiere de otras medidas que

no sean barreras, pues estas solo se concentran en incrementar el consumo de lo obtenido nacionalmente.

Es por ello que los mecanismos de protección arancelarios lejos de promover la industrialización del país y el protagonismo de la industria ecuatoriana; representaron durante el marco temporal estudiado, “un madero para asirse en medio del naufragio” (Ospina, 2015: 6). Debido, principalmente, a que aumentó la vulnerabilidad del país en el contexto mundial en sectores como el textil (Gutiérrez, 2015), dejándolo más susceptible a las variaciones de los precios internacionales, la ocurrencia de fenómenos naturales, la presencia de situaciones de carácter geopolítico, el cumplimiento de los acuerdos comerciales, la definición de nuevos aranceles e impuestos, entre otros factores.

3.4. Predicción de los resultados de costo y beneficio

El análisis agregado de los costos y los beneficios de la salvaguardia se puede realizar comparando los resultados obtenidos durante cada año de vigencia de la salvaguardia con respecto a los resultados obtenidos en el último año antes de ser implementada la medida.

A continuación, se presentan los cálculos realizados tomando los resultados del sector en 2014 como el estado del sector sin salvaguardia y del análisis comparado de cada variable (por diferencias) según los resultados obtenidos en 2015, 2016 y 2017, se deriva lo que productores, gobierno, consumidor-trabajador dejaron de recibir (costos) o recibieron (beneficios) luego de la medida.

3.4.1 Productores

Tabla 15

Resumen Productores en miles de dólares

Años	Producción Bruta Industria (PB)	Valor agregado la de producción (Va)	Depreciación (D)	Formación Bruta de Capital (FBK)	Margen comercial (MC)	Exportaciones FOB textil (XFOB)	Importaciones FOB	
2015	48.786	1.161.058	-967	5.719	19.174	29.922	98.184	
2016	97.171	2.576.903	7.176	6.387	61.437	37.642	317.595	
2017	121.269	2.146.778	8.766	6.886	77.233	61.385	230.334	
Total	267.226	5.884.739	14.975	18.991	157.844	128.950	646.113	-5.826.612

Fuente: BCE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

Los cálculos para determinar los costos y los beneficios para el sector productivo, se realizan de igual forma por diferencia de las variables implicadas y el desempeño de las mismas para el año 2014 con respecto al período en estudio.

Según la tabla 15 se evidencia una disminución de la actividad productiva equivalente a: USD\$ 267,23 entre 2015 y 2017 con respecto a la producción total reportada para el 2014. Se dejó de generar USD\$ 5.884,74 millones en valor agregado, la depreciación de los equipos de capital experimentó un aumento en USD\$ 14,98 millones, por otra parte, la inversión representada por la Formación bruta de capital reportó una caída en USD\$ 18,99 millones en comparación al 2014. También, se evidencia una reducción del margen comercial por USD\$ 157,84 millones, así mismo, las exportaciones reportan una disminución de USD\$ 128,95 millones. Por otra parte, se observa un aumento de las importaciones textiles en USD\$ 646,11 millones. El impacto de la medida representado en costos totales para el sector productivo asciende USD\$5.826,612 millones. Superando a los beneficios por importaciones que representan solo USD\$ 646,11 millones.

3.4.2 Consumidores

Tabla 16

Resumen Precios en miles de dólares

Años	Precio de los productos exportados	Precios de los insumos importados	X	M	Dif. Precios	B	D	b+d
2015	3,54	5,17	118,102851	709,592786	1,63	96,08728855	577,3175347	673,40
2016	3,39	4,35	110,382003	490,182133	0,97	53,3659838	236,9865653	290,35
2017	3,50	4,31	86,6391	577,442930	0,81	35,29476612	235,2368984	270,53
Costo total								1.234,29

Fuente: BCE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

Para obtener el costo en que incurrieron los consumidores como consecuencia de las salvaguardias, se realiza a través del superávit del consumidor el cual, está representado por la diferencia entre lo que los consumidores estarían dispuestos a pagar por cada unidad de mercancía y lo que efectivamente pagan. Al realizar los cálculos como se evidencia en el cuadro anterior se dejó de consumir 1.234,29 millones en productos textiles en comparación a 2014. Adicionalmente se determinó que el aumento de los precios fue de, 1,46 dólares adicionales por producto textil con calidad de exportación y 2,57 dólares adicionales por producto textil importado.

3.4.3 Gobierno

Tabla 17

Resumen Gobierno en miles de dólares

Años	Derechos Arancelarios	IVA	Salvaguardia
2015	8.308,10	15.936,78	3.706,14
2016	3.010,06	3.650,01	4.517,41
2017	4.865,50	10.728,12	380,52
Total tributos	16.183,66	30.314,92	8.604,08
			37.894,50

Fuente: BCE (varios años)

Elaborado por: Pablo R Luna.

En la tabla 17 se observa que con la medida el gobierno incrementó su recaudación por este concepto. En 2016 se evidencia un aumento de USD\$ 809.27 mil en comparación a 2015. Es así que las sobretasas a la importación ayudaron al crecimiento de las arcas del gobierno, por lo que se reconoce como un beneficio.

3.5 Determinación de la alternativa recomendada

Luego del análisis por cada una de las partes, se realiza un resumen de los costos y los beneficios que se generaron para las partes con la implementación o la no implementación de la salvaguardia.

Tabla 18

Resumen Costo-beneficio por alternativas

Partes	Con salvaguardia (2015-2017)			Sin salvaguardia (2014)		
	Beneficios	Costos	Saldo	Beneficios	Costos	Saldo
Gobierno	Incremento de los ingresos por salvaguardia se recaudó USD\$ 8.604.000,08 entre 2015 y 2017, en comparación al 2014.	Disminución en la recaudación tributaria por un monto de USD\$ 46.498.580 por IVA y derechos arancelarios en comparación a lo recaudado en 2014.	USD\$ - 37,84 millones	Moderada recaudación por tributos. En 2014 se recaudó USD\$ 32.489.106,36	Dejaría de percibir USD\$ 8.604.000,08 por salvaguardia	USD\$ 23,85 millones
	Equilibrio de la balanza comercial	-			Desequilibrio de la balanza comercial	
Productores	Reducción de la competencia que representa la oferta externa.	Disminución de la actividad productiva. Se dejó de producir USD\$ 267,23 millones entre 2015 y 2017 que si se producían en 2014.	USD\$ - 5.826,61 millones	Aumento de la producción del sector textil. Se logró producir USD\$ 1.201.789 millones el año antes de implementada la medida.	Poco desarrollo tecnológico.	USD\$ 20.935,707 millones.
	Mayor demanda de los bienes nacionales.	Menos generación de valor agregado. Se dejó de generar USD\$ 5.884,74 millones de		Disminución del nivel de depreciación de los equipos de capital. USD\$ 7.004 millones en 2014.	Menor demanda de los bienes nacionales.	

		valor agregado en comparación a 2014.				
	Aumento de las importaciones . USD\$ 646,11 millones más de importaciones textiles.	Depreciación de los equipos de capital. Aumento en USD\$ 14,98 millones la depreciación de los equipos de capital.		Aumento de la inversión. Por FBKF se obtuvo US\$ 17.781 millones en 2014.	Competencia de productos foráneos.	
		Disminución de la inversión. Caída en USD\$ 18,99 millones de la FBKF en el sector en comparación a 2014.		Aumento del margen comercial. US\$ 422.076 millones en 2014.	Disminución de las exportaciones . Caída hasta US\$ 148.024,50 millones.	
		Reducción del margen comercial. USD\$ 157,84 millones menos por margen comercial en comparación a lo recibido en 2014.		Importación de materias primas sin sobretasas. Leve aumento de las importaciones hasta USD\$ 807.777,02 millones		
		Disminución de las exportaciones. USD\$ 128,95 millones menos por exportaciones.				
Consumidores	-	Menor diversificación de la oferta.	(USD\$ - 1.234,29 millones)	Menor diversificación de la oferta.	-	-

		Pérdida del Excedente del Consumidor. Se dejó de consumir 1.234,29 millones en productos textiles en comparación a 2014.		No incremento abrupto de los precios. Diminución de los precios de producto con calidad de exportación hasta US\$ 3,96. Reducción del precio de las importaciones de textiles, hasta US\$ 5,47.	
		Encarecimiento de los productos. 1,46 dólares adicionales por producto textil con calidad de exportación y 2,57 dólares adicionales por producto textil importado.			
Efecto Neto de la Salvaguardia			USD\$ - 7.098,74 millones	Efecto Neto sin Salvaguardia	USD\$ 20.959,55 millones

Elaborado por: Pablo R Luna.

En la tabla 18 se observa que con la implementación de la salvaguardia, no se logra el efecto deseado de estimular el desarrollo del sector textil, al contrario luego de analizar los principales indicadores se observa que estos presentaron una caída durante el período en estudio lo que se traduce en costos para el sector productivo y una pérdida de bienestar para los consumidores. Con la implementación de la medida se generó una pérdida irreparable de la eficiencia. Si bien es cierto que, se logra reducir la competencia externa y aumentar los ingresos del gobierno solo en el contexto nacional, esto no significa que haya sido beneficioso para el sector, pues según los resultados obtenidos (alternativa A), los costos para el sector textil y para la sociedad superan los beneficios en una cuantía de USD\$ 7.098,74 millones.

Por otra parte, al comparar los resultados de los principales indicadores en el sector textil para el año 2014 antes de ser implementada la medida, es decir, sin salvaguardia (alternativa B) y luego de aplicar la medida (Alternativa A), se obtuvo que el sector

textil experimentó una pérdida irrecuperable de la eficiencia. Por tanto, para lograr un mayor desarrollo y posicionamiento de los productos nacionales no se puede aplicar este tipo de restricción comercial con implicaciones para la producción y el consumo, por las sobretasas a las materias primas y los bienes de capital. De ahí que la opción recomendada luego del estudio es la no aplicación de salvaguardias o su aplicación sin afectar estos indicadores (materias primas, bienes de capital).

A manera de conclusión parcial y según lo anteriormente descrito se puede señalar que la salvaguardia en el desarrollo del sector textil funcionó como un mecanismo de redistribución del ingreso de los consumidores domésticos a los productores domésticos de las mercancías textiles del Ecuador. Lo que condujo a ineficiencias denominadas como costo de la protección y pérdida de eficiencia productiva y bienestar de la salvaguardia, evidentes durante los años 2016 y 2017. Ante esta realidad, y a pesar de los altos costos de las materias primas, los industriales textiles nacionales no dejaron de producir y tampoco de invertir, pero enfrentaron costos. Y el gobierno recibió ingresos por el cobro de las sobretasas, pero ellas solo sirvieron para mantener protegido el factor abundante del sector textil del Ecuador que es la mano de obra.

CONCLUSIONES

Tras el interés de analizar el costo/beneficio del sector textil causado por la salvaguardia por balanza de pago, durante el período 2015-2017, se establecieron tres objetivos específicos, los cuales fueron referenciar los postulados teóricos sobre las políticas comerciales, específicamente sobre las salvaguardias; describir las regulaciones proteccionistas relacionadas con el sector textil ecuatoriano durante el marco temporal del estudio y analizar los costos y beneficios de la salvaguardia, de acuerdo a la metodología seleccionada. Sus resultados se presentan a continuación.

Se referenciaron los postulados teóricos que aportaron los sustentos necesarios para ampliar las fundamentaciones sobre el tema que se investigó. Se recurrió a autores clásicos como David Ricardo, defensor del liberalismo, y John Stuart Mill, quien figura entre los proteccionistas no tan radicales. El primero se posiciona en contra de la salvaguardia, pues reconoce sus implicaciones para el productor y el desarrollo de la producción, mientras que el segundo se erige como defensor al considerar que el crecimiento de los países en desarrollo y su participación en el comercio internacional solo podría alcanzarse con un sistema de protección. Más allá de ambas posturas, sus postulados arrojan parte de los fundamentos de este estudio para entender la posición proteccionista del gobierno (Mill) y sus consecuencias para la dinámica del sector textil y sus actores (Ricardo).

También se conceptualizó a la política comercial y como parte de ello a las medidas proteccionistas, lo cual permitió identificar que la salvaguardia es un instrumento de protección arancelaria que se aplica para contrarrestar los efectos negativos que causan daños graves o ponen en peligro la estabilidad de la economía de los países. Es así que esta medida es opuesta al planteamiento de la teoría clásica del comercio, donde se plantea que no son necesarias las intervenciones o las barreras de los gobiernos en la dinámica del mercado.

Además, el análisis documental permitió exponer las directrices que desde la OMC y la CAN regulan la implementación de la medida y establecen las condiciones que deben existir para que los países tomen una posición proteccionista. La revisión de esta

normativa permitió identificar que las regulaciones proteccionistas relacionadas con el sector textil ecuatoriano durante el marco temporal del estudio están contempladas en las disposiciones internacionales y regionales (OMC, CAN).

No obstante, con el análisis de las regulaciones proteccionistas relacionadas con el sector textil ecuatoriano durante el marco temporal del estudio se corroboró que en Ecuador, ante el establecimiento de las medidas de salvaguardia, se incumplieron algunos procedimientos establecidos desde esas organizaciones internacionales. Por ejemplo, Ecuador actuó de forma irracional en un primer momento, al anunciar la medida sin contar con la notificación que desde la CAN autorizaba su implementación. Fue así que la restricción cambiaria, aplicada a naciones comerciales geográficamente cercanas como Colombia y Perú, se sustituyó por la salvaguardia por balanza de pagos.

Con la investigación realizada se conoció que con anterioridad a esta decisión en el país ya se habían aplicado mecanismos de protección. Por ejemplo, desde el 2002 hasta el 2008, la balanza comercial del sector textil reportó saldos negativos, alcanzando sus valores máximos en el último año del período. Si en el 2000 el déficit fue de USD\$ 75 millones, en 2008 alcanzó USD\$ 405 millones, es decir, las pérdidas aumentaron cinco veces, lo cual evidencia que en el país crecieron de forma constante las importaciones y no las exportaciones o por lo menos no a ese ritmo.

El análisis de la balanza comercial del país propició determinar que en 2009 ese desequilibrio fue abrupto respecto al comportamiento de los años precedentes, reportándose un déficit de USD\$ 1.979 millones. Ante este contexto, en 2009 se implementaron nuevas regulaciones para las importaciones de materias primas, maquinarias o productos terminados, a partir de la imposición de impuestos para lograr la protección de varios sectores, entre ellos el textil.

En respuesta al segundo objetivo se plantea que a partir de marzo de 2015 y hasta junio de 2017 en Ecuador se implementó una medida arancelaria, cuya finalidad era la protección ex post. Quiere ello decir, que lo que buscaba el país con el fomento de las salvaguardias no era promover la apertura de sectores inexistentes, sino el incentivo a una industria nacional débil, debido a las perturbaciones causadas por las importaciones.

Ante los peligros que representó el incremento de la entrada de bienes foráneos se desequilibró la balanza comercial, por lo que se establecieron medidas para frenar las importaciones.

Con el estudio se determinó que las regulaciones proteccionistas relacionadas con el sector textil ecuatoriano durante el marco temporal del estudio establecieron que la importación de hilos, telas y otros bienes debía cumplir con un arancel del 15 al 20%. Las materias primas para la industria de prendas de vestir estuvieron tasadas con 5% en su mayoría. A las prendas de vestir se le impuso una tasa del 45%, los trajes de baño y ropa interior debían cumplir con un 25% y como ya se planteó, para la entrada de los productos básicos para la producción local se debía abonar un 5%.

Además, se afectó la importación de máquinas para estirar, hilar, doblar, bobinar hilos, para hacer telares, máquinas de coser convencionales y automáticas, telares rectilíneos; y una serie de repuestos, partes y piezas. Por tanto, el sector textil fue uno de los más afectados, pues la mayoría de su materia prima es importada. Es por ello que más de 200 empresas que emplean diferentes tipos de tejidos e hilados importaron durante el período de estudio con un incremento del 5%.

De conjunto con la sobretasa a productos indispensables para la industria y la producción nacional, tampoco se consideró que esas barreras fueran eliminadas desde el inicio del desmantelamiento. Esto ocasionó estragos más prolongados para los sectores nacionales, principalmente el textil, uno de los más afectados con el establecimiento de las sobretasas.

Por tanto, se determinó que aunque la medida estuvo justificada en un contexto económico específico, marcado por un incremento abrupto de las importaciones que causó daños a la estabilidad del sector; se reconoce que la actuación del gobierno a la hora establecer la salvaguardia no fue la correcta y no estuvo acorde con el interés expuesto de potenciar la industria nacional. La decisión en relación a los productos sobretasados evidenció que al implementarse las barreras comerciales son los propios industriales los que asumen el rol de consumidores y deben pagar un arancel por adquirir determinados productos que son relevantes para desarrollar su actividad.

Las implicaciones de la salvaguardia al desarrollo del sector textil se corroboraron que, si bien esta medida proteccionista contribuyó a reducir las importaciones, su implementación no es una solución para lograr el desarrollo de la industria nacional, cuando en las directrices de la medida se incluyen aranceles para bienes primarios o de capital.

Para la obtención de resultados más verídicos se trianguló la información obtenida en el análisis con los postulados teóricos ya descritos. Con este procedimiento se corroboró que esta medida ayudó discretamente en la obtención de ventajas para los productores nacionales, a partir del fomento de su participación en el mercado. Sin embargo, fueron evidentes los beneficios para el gobierno, debido a la imposición de barreras para que terminara el desequilibrio entre sus importaciones y exportaciones, lo cual resultó en un incremento de las recaudaciones por tributo. Aunque en 2016 en el contexto nacional se evidencia una caída de los ingresos por salvaguardia, en el sector textil se evidencia un aumento de USD\$ 809.27 mil en comparación a 2015. Es así que las sobretasas a la importación ayudaron al crecimiento de las arcas del gobierno, sumando USD\$ 1.521.856.133,40 durante 2015 y 2016.

Con la implementación de la medida se generó una pérdida irrecuperable de la eficiencia. Si bien es cierto que, se logra reducir la competencia externa y aumentar los ingresos del gobierno solo en el contexto nacional, esto no significa que haya sido beneficioso para el sector, pues según los resultados obtenidos (alternativa A), los costos para el sector textil y para la sociedad superan los beneficios en una cuantía de USD\$ 7.098,74 millones.

De acuerdo a los objetivos de la investigación, los costos superaron los beneficios. Los mayores costos se registraron para los productores, reportando una disminución de la actividad productiva. Se dejó de producir USD\$ 267,23 millones entre 2015 y 2017 que si se producían en 2014. Además, se estuvo ante menos generación de valor agregado. Se dejó de generar USD\$ 5.884,74 millones de valor agregado en comparación a 2014. La inversión representada por la formación bruta de capital reportó una caída en USD\$ 18,99 millones en comparación al 2014. También, se evidencia una reducción del

margen comercial por USD\$ 157,84 millones, así mismo, las exportaciones reportan una disminución de USD\$ 128,95 millones.

Con la identificación de los efectos para el consumidor se conoció que disminuyó la adquisición de productos textiles y una de las causas fue el incremento de los precios. Se dejó de consumir 1.234,29 millones en productos textiles en comparación a 2014. El aumento de los precios fue de, 1,46 dólares adicionales por producto textil con calidad de exportación y 2,57 dólares adicionales por producto textil importado.

La salvaguardia en el desarrollo del sector textil funcionó como un mecanismo de redistribución del ingreso de los consumidores domésticos a los productores domésticos de las mercancías textiles del Ecuador. Lo que condujo a ineficiencias denominadas como costo de la protección y pérdida de eficiencia productiva, evidentes durante los años 2015 y 2017.

Con anterioridad a la aplicación de la medida, en 2014, el sector se comportaba de forma estable con crecimiento en indicadores de producción, exportación e inversión bruta de capital. Por ejemplo, si en 2010 y 2014 el sector representó un 4,7% y 4,9% de la producción total de la industria manufacturera, respectivamente; en 2015, 2016 y 2017 se redujo a 3,9%, 3,8% y 3,55%, respectivamente, es decir, alcanzó los valores más bajos desde el 2010.

Por lo tanto, se concluye que la medida proteccionista implementada no contribuyó al desarrollo de la industria nacional y representó más costos que beneficios, lo cual puede entenderse desde dos visiones. Primeramente, la toma de las medidas no determina por sí sola el crecimiento de las exportaciones y segundo, los productos sobretasados, como materias primas, encarecieron el ciclo productivo, pues su oferta nacional no se ajusta a la demanda. Por tanto, la salvaguardia por balanza de pago de marzo de 2015 a junio de 2017 resultó una medida de alivio temporal e insuficiente para solucionar la problemática del sector textil ecuatoriano. Realmente la balanza de costo-beneficio se mostró desequilibrada, en detrimento de la producción nacional y el consumo.

RECOMENDACIONES

Los resultados de la aplicación de la medida de salvaguardia para el sector textil corroboran que se requiere de la implementación de políticas que fomenten la competitividad y conlleven a la transformación estructural, para lograr que disminuya la entrada de productos foráneos y se incremente la participación de las mercancías ecuatorianas en el exterior.

Para lograr la competitividad del sector textil no basta con la implementación de salvaguardias, ya que cuando no se predicen con antelación los costos de su práctica ocurre lo identificado en este estudio. Para lograr competitividad se han de considerar factores internos y externos. Por ejemplo, el crecimiento del sector en coherencia con estándares sociales nacionales e internacionales requiere de la tenencia en cuenta de los efectos y procesos de la globalización, de las flexibilidades del mercado y de las condiciones tecnológicas de la industria. A ello se debe sumar la existencia de un escenario de negocio favorable y de la presencia de capacidades humanas, de sistemas de apoyo y de una concepción industrial desde el aparato gubernamental. Por tanto, el país ha de invertir en tecnología y capacitación

La expansión y desarrollo de la industria textil necesita de la incorporación técnica y de la innovación, para lograr competitividad y productos con alto valor agregado, que satisfagan las necesidades del consumidor nacional, a partir de un cambio de postura en sus prácticas de compra. Esto ayudaría a revertir el desequilibrio de la balanza comercial, sin la necesidad de recurrir a mecanismo de protección comercial.

La determinación o análisis de las implicaciones de las salvaguardias para el desarrollo de la industria nacional requiere de la realización de estudios que tengan por objeto a otros sectores de la economía, con similar delimitación temporal, lo cual ayudaría a identificar otros procedimientos de la política comercial que afectan e implican costos para el desarrollo de las producciones ecuatorianas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Cruzkaya, Cárdenas, Paola., y Núñez, Juliana. (2010). *Recomendaciones Generales para el Sector Textil y Confección*. Quito: Centro de investigación económica de la pequeña y mediana empresa.
- AITE. (4 de noviembre de 2012). *Historia y actualidad de la industria textil en Ecuador*. Obtenido de http://www.aite.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=12
- AITE. (2016). *Boletín Mensual*. Quito: Asociación de Industriales Textiles del Ecuador.
- AITE. (2016). *Generación de empleo*. Quito: Asociación de Industrias Textiles del Ecuador.
- AITE. (2017). *Boletín mensual*. Quito: Asociación de Industrias Textiles del Ecuador .
- AITE. (varios años). *Estadísticas de comercio exterior. Exportaciones e Importaciones por tipo de productos*. Quito: Asociación de Industrias Textiles del Ecuador. Obtenido de: <http://www.aite.com.ec/estadisticas.html>
- Baena, Mario. (2014). Globalización, proteccionismo y librecomercio. *Semestre Económico*, 6(12), 1-32.
- Banco Central de Ecuador. (2017). *Evolución de la Balanza Comercial Enero - Diciembre 2016*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Baldeón, Diana (2016). *Drawback: devolución condicionada de tributos*. Universidad de las Américas. Obtenido de: <https://www.udla.edu.ec/wp-content/uploads/2016/09/INFORMATIVO-DE-COMERCIO-EXTERIOR-18-JULIO-2016.pdf>
- BCE. (2017). *Boletín Anuario*. Quito: BCE.
- BCE. (2017). *Evolución de la balanza comercial*. Quito: BCE.
- Berumen, Sergio. (2006). *Competitividad y desarrollo local en la economía global*. Madrid: ESIC Editorial.
- Boardman, N. E. (2006). *Cost-benefit Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall

- Boardman, Anthony; Greenberg, David; Vining, Aidan y Weimer, David. (2009). *Cost-Benefit Analysis. Concepts and practice*. New Jersey: Prentice Hall.
- Burgos, Sebastián. (2015). *Ecuador, salvaguardias y sus efectos a corto plazo*. Quito: Asamblea Nacional.
- Cabanellas, Guillermo. (2009). *La defensa del mercado interno: antidumping y salvaguardias*. Buenos Aires: Eudeba.
- Caicedo, Aparicio. (2006). Fundamentos del régimen de salvaguardias de la OMC
¿Evolución imprevista de las salvaguardias? *Revista Jurídica* , 2-43.
- Calderón, Álvaro y Stumpo, Giovanni (2016). La evolución económica y social del Ecuador: las restricciones de la estructura productiva. En Calderón, Dini y Stumpo (Editores) *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*, pp. 11-57. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40863/1/S1601309_es.pdf
- Cámara de Comercio. (2017). *Boletín comercio exterior de mayo*. Quito: Cámara de Comercio.
- CAN. (1999). *Decisión 452: Normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina*. Perú: CAN.
- Carbaugh, Robert. (2009). *Economía Internacional*. México : Cengage Learning.
- Carrillo, Daniela. (2010). *Diagnóstico del Sector Textil y de la Confección*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.
- Castañer, Juan. (2014). Análisis de costo-beneficio. *Estudios técnicos*. 1-8.
- CEPAL. (2011). *Efectos de las medidas de política comercial aplicadas en América Latina sobre el comercio regional y extrarregional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez, Adela., y Palacios, Juan. (2015). Política Comercial, Proteccionismo y Liberalismo en México ante el Tratado de Libre Comercio en la América del Norte. *Contribuciones a la economía*.
- Clemente, Nancy. (2015). *Expectativas de la industria nacional con respecto a la implementación de la salvaguardia en dicha industria*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- COMEX. (2009). *Salvaguardia por balanza de pagos*. Quito: COMEX.

- COMEX. (2015). *Resolución N° 013-2015*. Quito: COMEX.
- COMEX. (2015). *Resolución-011-2015*. Quito: COMEX.
- Correa, Felipe y Stumpo, Giovanni (2016). La agroindustria: un área estratégica para impulsar la transformación productiva y la inclusión social. En Calderón, Dini y Stumpo (Editores) *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*, pp. 59-91. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40863/1/S1601309_es.pdf
- Cruz, Óscar (2012). Las salvaguardas arancelarias en tiempo de crisis. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 859-898.
- De Rus, Ginés. (2001). *Análisis Coste – Beneficio*. Barcelona: Ariel Economía.
- Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones. (2012). *Análisis sectorial de textiles y confecciones*. Quito: Pro Ecuador - Instituto de promoción de importaciones.
- Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones. (2013). *Análisis sectorial de textiles y confecciones*. Quito: Proecuador.
- EKOS. (2 de septiembre de 2015). *Industria Textil*. Obtenido de <http://www.ekosnegocios.com/negocios/verArticuloContenido.aspx?idArt=6446>
- El Comercio. (2 de diciembre de 2016). *En el sector textil, el 85% de los actores son pymes*. Obtenido de <http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/03100000b94cdae5-f366-4820-a2b9-ccf5cd8344fe>
- El Comercio. (20 de septiembre de 2016). Las salvaguardias se extienden hasta junio del 2017. *El Comercio*, pág. 1.
- El Telégrafo. (28 de junio de 2017). El sector textil del país exportó más de USD112 millones en 2016. págs. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/el-sector-textil-del-pais-exporto-mas-de-usd-112-millones-en-2016>.
- El Telégrafo. (16 de marzo de 2017). *Sector textil genera 50000 empleos*. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/sector-textil-genera-50-000-empleos>
- Enríquez, Carolina. (26 de marzo de 2015). Exportadores también sienten los efectos de las salvaguardias. *El Comercio*, págs. 2-3.

- Enríquez, Carolina (3 de marzo de 2017). La industria invirtió menos en maquinaria durante el 2016. *El Comercio*, págs. 3-4.
- Espinoza, Carla., y Sorhegui, Rafael. (2016). Análisis del sector textil ecuatoriano. *Ecociencia*, 1.
- Falconí, Juan. (1996). *El Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC: Una síntesis*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Fonseca, Victor. (2015). *Los Aranceles y su Incidencia en el Comercio Internacional Ecuador 2012 - 2014*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.
- Gallegos, Jaime. (2015). Medidas de defensa comercial en el contexto de la OMC. *Revista de Derecho*, 10(11), 27-57.
- Garay, Luis. (2010). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Banco de la República.
- García, Julio. (2008). Las nuevas caras del proteccionismo: la utilización de las leyes como obstáculos del Comercio. *ICE*, 61-71.
- GATT. (1994). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- González Blanco, Raquel. (2011). *Diferentes Teorías del Comercio Internacional*.
- González, Encarnación, Martínez, Ana, y Otero, María. (2014). *Gestión del comercio exterior*. Madrid: ESIC.
- Gutiérrez, Carlos (2015). Las salvaguardias arancelarias como instrumento de la política comercial en el Ecuador. Período 2012-2015. Guayaquil: Universidad de Guayaquil. Obtenido de: http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/10297/1/Tesis_Carlos_Gutierrez_Posgrado_2015_R.pdf
- Henríquez, Lorena. (2016). *Impacto de las salvaguardias a las importaciones del Ecuador, período 2010-2015*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.
- Hernández, Roberto, Fernández, Carlos., y Baptista, Pilar. (2010). *Metodología de la investigación* (5 ed.). México D.F., México: McGRAW-HILL/Interamericana Editores S.A.

- Hurtado, A. (2010). *Modelo de medición de la calidad de vida en el área Metropolitana del estado Mérida a través de la lógica difusa*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Instituto de la Ciudad de Quito. (2015). *Salvaguardias: evaluación de efectos tres meses después de su implementación*. Quito: Instituto de la ciudad.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (Varios años). *Manufactura y Minería*. Según divisiones CIIU 4ta REV., por actividad económica.
- Jackson, John. (1969). *El Comercio Internacional y el Derecho del GATT*. México: McGraw-Hill.
- Jana, Álvaro. (2014). Salvaguardias, Derechos Antidumping y Derechos Compensatorios. La defensa comercial y el sistema chileno. *Revista del Abogado*(61), 19-21.
- Krugman, Paul., y Obstfeld, Maurice. (2006). *Economía Internacional Teoría y Política*. Madrid: Pearson Educación S.A.
- La Hora. (7 de abril 2017). *Sector textil de Ecuador no da hilo con aguja*. Obtenido de: <https://lahora.com.ec/noticia/1102046705/sector-textil-de-ecuador-e28098no-da-hilo-con-agujae28099>
- Lazarsfeld, P. (1985). “De los conceptos a los índices empíricos”. En Boudon, R., y Lazarsfeld, P. *Metodología de las ciencias sociales*, pp. 35-41. Conceptos e índices, Barcelona: Colección papel 451. Editorial Laia.
- Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana: teoría y metodología*. Universidad Nacional de Quilmes: Buenos Aires. Obtenido de http://hm.unq.edu.ar/archivos_hm/GL_ICVU.pdf
- Lobato, Juan. (2014). *Análisis de la participación y evolución del sector textil en el Ecuador y principales determinantes en las ventas del sector en la economía Ecuatoriana, caso: Fabricación prendas de vestir, período 2000-2011*. Quito: Pontificia Universidad Católica.
- Lunas, Luis. (13 de agosto de 2015). *Ecuador, las salvaguardias y sus efectos*. Obtenido de Marco tradenews: <http://marcotradenews.com/noticias/ecuador-las-salvaguardias-y-sus-efectos-39679>

- Martín, Darío. (2015). Librecambio vs. Proteccionismo: un debate desde la teoría del comercio internacional. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, 4(7), 65-88.
- Millet, Montserrat. (2001). La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC. *Colección de Estudios Económicos*(24).
- Ministerio de Comercio Exterior. (2 de enero de 2015). *Balanza de Pagos*. Obtenido de Ministerio de Comercio Exterior: <http://www.comercioexterior.gob.ec/boletin-de-prensa-salvaguardia-por-balanza-de-pagos/>
- MIPRO. (2009). *Fomento al sector textil*. Quito: MIPRO.
- MIPRO. (2015). *Política Industrial del Ecuador 2016-2025*. Quito: Ministerio de Industria y Productividad.
- Muñoz, Manuel, Durán, Fabiola, y González, Mayiya. (2016). Contrabando y su impacto en el sector textil ecuatoriano, durante el período 2010-2015. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 1-7.
- Naranjo, Marco. (2010). *El mito de Penélope y el sector de confecciones en Ecuador*. Quito: Centro de investigación económica de la pequeña y mediana empresa.
- Narváez, Patricio. (2017). Salvaguardias por balanza de pagos aplicadas en el sector textil ecuatoriano y sus efectos en el comercio con la Comunidad Andina, período 2007-2015. Obtenido de <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4676/1/Narvaez%20Patricio.pdf>
- Otálora, Carlos. (2009). *Economía fiscal*. Bolivia: Plural Editoriales.
- OMC. (2011). *Examen de Políticas Comerciales*. Ginebra: OMC.
- OMC. (2015). *Información Técnica sobre salvaguardias*. Obtenido de Organización Mundial de Comercio: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm
- Ospina, Pablo. (2015). Crisis y tendencias económicas en Ecuador de Rafael Correa. Obtenido de <https://lalineadefuego.info/2015/04/28/crisis-y-tendencias-economicas-en-el-ecuador-de-rafael-correa-por-pablo-ospina-peralta/>
- Paguay, Diana. (2016). *Impacto de las salvaguardias a las importaciones*. Guayaquil, Ecuador: Universidad de Guayaquil.
- Palencia, María. (2012). *Metodología de la Investigación*. UNAD.

- Proecuador. (2 de octubre de 2017). *ESTADÍSTICAS POR SECTOR*. Obtenido de <http://www.proecuador.gob.ec/exportadores/publicaciones/estadisticas-por-sector/>
- Proecuador. (4 de septiembre de 2017). *Evolución de las exportaciones no petroleras*. Obtenido de <http://www.proecuador.gob.ec/exportadores/publicaciones/estadisticas-por-sector/>
- Quiroz, Luis. (2012). *Introducción a las medidas proteccionistas y sus ventajas*. Quito: Pontificia Universidad Católica.
- Revista Líderes. (16 de marzo de 2017). *Sector textil es el segundo de Ecuador que genera más empleo*. Obtenido de <http://www.revistalideres.ec/lideres/sector-textil-ecuador-genera.html>
- Ricardo, David. (1993). *Principios de la economía política y tributación*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Clásica.
- Salinas, Julián. (2014). ¿Se da por obsoleta la política comercial estratégica? o ¿Se redefine desde las actuales circunstancias? *Economía y Sociedad*, 19(46), 1-16.
- Schwartz, Pedro. (2001). *El comercio internacional en la historia del pensamiento económico*. IUDEM.
- SENAE. (2014). *Contrabando en el sector textil*. Quito: SENAE.
- SENAE (2016). *Informe de Gestión 2016*. Obtenido de: https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/m_InformeGestion.pdf
- SENAE. (2017). *Estadísticas*. Quito: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
- SENPLADES. (3 de octubre de 2015: 1). *Las salvaguardias son una oportunidad para la producción nacional*. Obtenido de SENPLADES: <http://www.planificacion.gob.ec/las-salvaguardias-son-una-oportunidad-para-la-produccion-nacional/>
- Sirc, Ljubo. (1976). *Iniciación al Comercio Internacional*. Madrid: Siglo XXI.
- Steinberg, Federico. (2006). *La economía política del proteccionismo*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Torres, Blanca y Heredia, Karool (2017). *Impacto económico del drawback en exportaciones de productores no petroleros de la ciudad de Guayaquil periodo 2012-2016*. Universidad Politécnica Salesiana. Obtenido de: <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/15502/1/UPS-GT002110.pdf>

Tugores, Joan. (2006). *Economía Internacional, Globalización e Integración Regional*. Madrid: Mcgraw Hill.

Valle, Alex. (2010). *Análisis de la aplicación de la salvaguardia cambiaria establecida por el gobierno ecuatoriano a las importaciones desde Colombia, en Julio 2009 y las relaciones comerciales bilaterales*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Vivanco, Gabriela. (2015). *Historia Industria Textil del Ecuador*. Obtenido de <https://gabrielavivancotallerdis.wordpress.com/2015/10/26/historia-industria-textil-ecuador/>

Zerpa, S. (2012). *Análisis del grado de inserción internacional de las empresas industriales del sector nacional de bebidas alcohólicas*. Mérida: Universidad de Los Andes.

Zumba, Lisbeth. (2016). PIB del sector manufacturero, a la baja. *Expreso*. Obtenido de <http://www.expreso.ec/portada/pib-del-sector-manufacturero-a-la-baja-GX541668>

ANEXOS

Entrevista efectuada en día 13 de abril de 2018 al Mg. Javier Díaz presidente a la fecha de la Asociación de Industrias Textiles del Ecuador (AITE).

Anexo 1: Cuestionario de la entrevista

El presente cuestionario forma parte de la investigación “Análisis costo/beneficio del sector textil causado por las salvaguardias, período 2015-2017”. Es por ello que solicitamos su colaboración para dar respuesta a las siguientes preguntas.

1. ¿Cómo impactó la salvaguardia por balanza de pago en la producción textil de Ecuador?

Todo el ámbito textil se vio afectado, menos las telas denim. Se estuvo en presencia de un encarecimiento de la materia prima, lo que generó un incremento del contrabando, subdeclaración de importaciones en valor y contrabando por la frontera. Se encareció el comercio y la producción de los productos nacionales que emplean materias primas extranjeras, así como la importación de los insumos químicos fundamentalmente.

Es una de las peores decisiones de política comercial que desde la experiencia de 2009 ha afectado al sector, lo cual ha provocado que en lugar de crecer, generar más empleo y consolidar su competitividad; haya tendido a lo contrario.

Los efectos para el productor se evidencian en una disminución de su producción, lo cual ha ocasionado que algunos desaparezcan y el aporte se concentre en unos pocos.

Se incrementó la participación de productos asiáticos en el Ecuador. En 2015, las importaciones chinas representaban cerca del 50% y al término de 2018 estaba en un 65%, lo cual evidencia que con la medida se consolidó su presencia en el país.

2. ¿Qué estrategias establece la AITE para reducir las afectaciones de las medidas implementadas por COMEX?

Durante ese período de tiempo fue muy difícil emplear estrategias de transformación, más bien las acciones se centraron en el apoyo a los miembros

del sector en la búsqueda de mercados y en el planteamiento a la estructura gubernamental de los efectos que estaba generando la medida.

3. ¿En el período de 2015 a 2017 se contrajo la producción nacional, las ventas y la participación de las empresas? ¿Puede reconocerse como causa de esa situación la medida arancelaria?

Se contrajo la producción nacional, las ventas y la participación de las empresas y en ello influyó la medida de salvaguardia. En cuanto a producción, el PIB cayó cerca de un 12%. Las ventas disminuyeron cerca de un 30% en 2015 y 2016.

4. ¿Cómo reaccionaron las empresas ante la situación generada por la medida de salvaguardia?

El empleo formal en el sector se ha debilitado en el país. El 2015 y 2016 fueron los años donde más se contrajo el aporte del sector al mercado laboral, principalmente el empleo pleno dentro de la industria textil y confecciones. Se generó una preocupación por la liquidez, lo cual conllevó a una reducción de todos los indicadores dentro las empresas del sector, principalmente en el ámbito formal, incluso muchas mutaron a lo informal.

5. ¿Qué factores inciden en la baja competitividad del sector textil ecuatoriano?

Hay varios factores, pero principalmente impactó el costo de la mano de obra, pues es un sector intensivo en colaboradores. El otro aspecto es consecuencia del costo de insumos y de materias primas, el país depende de las importaciones y como no es un sector representativo a nivel internacional, el poder de negociación afecta, a lo cual se une la ausencia de acuerdos comerciales. Además, en 2016 hubo un incremento de los costos de la electricidad y los combustibles para las industrias. De manera más puntual afecta la baja productividad que es una característica del sector productivo nacional.

6. ¿Las salvaguardias fueron una medida de fomento para la industria textil nacional? ¿Por qué?

Una medida proteccionista solo enfocada a bajar importaciones no es una medida de fomento, incluso, no se realizó un análisis previo de los posibles costos y beneficios de esta decisión. No se implementaron políticas de fomento a las exportaciones y las consecuencias de todo ello se observa en el comportamiento del sector. Los cierres se reportaron en la pequeña industria, por ejemplo, Atuntaqui, Ambato, Quito. Las grandes y las medianas empresas sobrevivieron a pesar de los recortes.

Gracias

Anexo 2: Resumen del comercio exterior de textiles, por tipo de producto de enero a diciembre

	EXPORTACIONES						IMPORTACIONES					
	2014		2015		2016		2014		2015		2016	
	TON.	FOB.	TON.	FOB.	TON.	FOB.	TON.	FOB.	TON.	FOB.	TON.	FOB.
Materia prima	736,258	308,163	388,696	227,378	392,098	173,776	41.203,102	92.419,942	35.288,860	64.898,000	26.970,596	41.969,066
Hilado	1.981,309	10.853,163	1.402,399	8.265,709	903,127	4.670,383	19.523,098	52.769,928	17.443,201	43.426,039	18.232,030	37.616,150
Tejido plano	12.137,608	54.186,499	10.123,911	40.275,563	8.711,991	35.658,012	33.074,619	157.518,685	30.894,430	144.174,677	24.539,790	103.764,743
Tejido de punto	382,556	2.535,303	236,908	1.110,159	296,645	1.914,767	12.270,779	73.218,837	14.414,855	70.773,065	12.621,506	53.740,226
Prenda de punto	1.351,534	20.712,220	1.035,490	16.194,026	855,360	13.793,304	3.874,797	115.599,794	3.678,846	97.143,363	2.394,551	65.311,386
Prenda, exc de punto	557,341	6.524,005	412,106	5.343,681	345,180	5.083,243	6.142,328	167.516,289	5.576,076	139.521,941	3.566,452	88.521,843
Ropa de Hogar	1.154,058	7.946,620	525,647	3.605,982	172,656	1.335,898	1.305,986	10.135,111	909,351	7.155,159	481,621	4.793,223
Alfombras y tapices	0,928	8,231	3,986	94,453	5,467	172,848	1.995,977	9.003,538	1.296,317	4.940,170	682,468	2.807,679
Producción especial	934,002	5.517,402	1.263,918	4.025,704	1.396,704	3.957,334	20.202,244	92.439,685	20.783,986	105.451,023	17.062,753	64.775,455
Prendería, trapos	80,099	41,340	0,330	10,698	162,945	105,577	6,356	11,679	34,073	21,952	0,703	7,376
Otros usos	18.060,878	39.391,555	17.986,265	38.949,500	19.346,657	43.516,861	8.136,916	37.143,530	7.055,598	32.087,397	6.028,407	26.874,985
Total general	37.376,570	148.024,500	33.379,658	118.102,851	32.588,829	110.382,003	147.736,200	807.777,018	137.375,595	709.592,786	112.580,877	490.182,133

Fuente: (BCE, 2017)

Elaborado por: Pablo R. Luna.