



CONSENSO ECUADOR

POR UN PAÍS PARA EMPRENDER

DOCUMENTO DE TRABAJO



CÁMARA
DE COMERCIO
DE QUITO



Cámara de Comercio de Quito
© Consenso Ecuador:
Consenso Ecuador: Por un País para emprender
Documento de Trabajo

Presidente
Patricio Alarcón

Director Ejecutivo
Carlos Zaldumbide

Dirección
David López S.

Equipo Técnico

- Luis Naranjo
- Fernando Arévalo

Quito 2019

Las opiniones vertidas en éste documento
son exclusivas de la Cámara de Comercio de Quito

.....
.....



.....

.....



Índice

A. REFORMAS ESTRUCTURALES- LA BASE DEL NUEVO MODELO	19
1. SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DEL SISTEMA MONETARIO	19
2. NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	31
3. UN NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO POR LA COMPETITIVIDAD	41
4. UN NUEVO RÉGIMEN LABORAL PARA GENERAR MÁS OPORTUNIDADES DE EMPLEO.....	50
B. PILARES PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO	59
1. LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO EJE PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL	59
2. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA GENERACIÓN Y GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA.....	66
3. UN AGENDA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA UNA SOCIEDAD CON MENOS POBRES	80
4. INTEGRACIÓN AMPLIA A LOS MERCADOS INTERNACIONALES	88
5. UN SISTEMA EDUCATIVO INTEGRAL, ENFOCADO EN LA COMPETITIVIDAD DE LARGO PLAZO	97
6. CRECIMIENTO EMPRESARIAL ENFOCADO EN EL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y CALIDAD.....	112
C. POTENCIALIDAD PARA SECTOR PRODUCTIVO	124
1. CADENA AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL.....	124
2. SECTOR INDUSTRIAL	143
3. SECTOR SERVICIOS.....	158
4. SECTORES ESTRATÉGICOS	176

.....

.....



.....

.....



RESUMEN EJECUTIVO

Un modelo de desarrollo económico y productivo sostenible para emprender en libertad

El viejo modelo, el que hay que cambiar

A partir de 2007, el Ecuador se sumó a ese grupo de países con gobiernos populistas de izquierda que, por los altos precios de los *commodities*, construyeron un modelo de despilfarro de los ingresos extraordinarios de los que gozaron, interviniendo en todos los ámbitos de la economía, compitiendo deslealmente con el sector privado, y creando una falsa idea del progreso, maquillada con el cemento de la infraestructura pública, pero con altos costos asociados a la ineficiencia y la corrupción.

El modelo económico que se instauró en el Ecuador partió de la idea de que el Estado asigna los recursos de manera más eficiente que la sociedad y, por tanto, las empresas privadas, los trabajadores, los consumidores, los agricultores, los estudiantes, los maestros, las amas de casa, debían responder a los estímulos de la planificación estatal, que vio en la inversión pública el motor del crecimiento económico.

El Estado se reservó para sí la inversión de las grandes obras de infraestructura, sin considerar que la abundancia de recursos no era eterna y que su operación y mantenimiento demandarían un flujo permanente de recursos, cada vez más escasos por la caída de los precios del petróleo. A esto se añade un manejo ineficiente y discrecional en la adjudicación de contratos y el manejo de cargos decisivos a conveniencia de intereses políticos.

Esto ocurre en casi todos los ámbitos de la inversión pública: carreteras, escuelas, hospitales, puertos, aeropuertos, entre otros. Todos estos activos generan, en mayor o en menor grado, la presión de gasto corriente en sueldos y salarios, bienes y servicios permanentes.

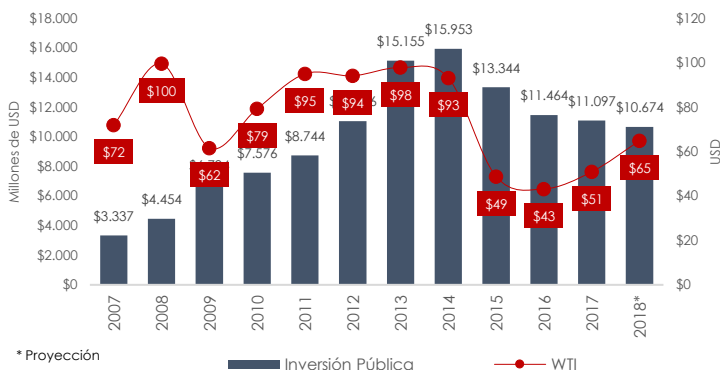
No es sostenible, por tanto, un modelo de inversión pública basada en ingresos extraordinarios cuando no es capaz de garantizar el flujo de recursos permanentes que requerirá su operación.

.....
.....



Una vez que el precio del petróleo se derrumba, el resultado es inevitable: el deterioro de la infraestructura por falta de mantenimiento o, en el peor de los casos, el abandono de esta por falta de personal y equipos para su operación.

**Ilustración 1 Evolución de la Inversión pública y precio del petróleo
(Millones de USD y %)**



Fuente: BCE, Indexmundi

Entre el 2007 y el 2014, la inversión pública del Ecuador se multiplicó por 8, al pasar de \$1.992 millones a \$15.953 millones; sin embargo, esta tendencia se revirtió a partir del 2014, por efecto de la caída del precio del petróleo, reduciéndose a razón del 11,4% anual hasta el 2017. Por su parte, el gasto en sueldos y salarios del sector público total se incrementó, en el mismo período, en un 3% anual, cifra equivalente a la registrada en el 2018.

Por su parte, la empresa privada orientó sus recursos hacia las actividades que el gobierno definió como prioritarias para sustituir importaciones, más allá de si existían o no ventajas competitivas. El modelo no contemplaba la apertura de mercados, con lo cual distorsionó el concepto de sostenibilidad y lo limitó a una ilusión, basada en la rentabilidad de corto plazo, a través de la protección a los sectores que el propio Estado impulsó. Esta protección se tradujo en salvaguardias y prohibiciones de importación, con lo cual, el consumidor se vio afectado en sus derechos de elección y le quitó bienestar al tener que pagar precios más altos por los productos a los que podía acceder.



Para compensar ese alto costo para el consumidor, el Estado propició incrementos salariales por encima de la inflación y de la productividad. Con ello, aceleró un círculo vicioso de mayores costos de producción, menor productividad y mayores precios en el mercado.

A pesar del discurso estatal, el modelo jamás se enfocó en la inversión privada y en la generación de riqueza que de ella se desprende, pues permanentemente atentó contra la seguridad jurídica de las empresas, ahogándolas con una inestable y cambiante sobreregulación planificada y dirigida desde el Gobierno Central. Como corolario, el gobierno denunció los tratados bilaterales de protección de inversiones, con lo cual terminó por derrumbar la poca seguridad jurídica del país.

La utilidad empresarial fue satanizada por el Estado, quien embistió con regulaciones tributarias y laborales que asfixiaron aún más al sector privado. Se construyó un régimen tributario inquisidor que no solo se enfocó en las empresas que generaron utilidad, sino en aquellas, medianas y pequeñas que, aun generando pérdidas, debían pagar una alta carga tributaria y fiscal.

Con la falsa idea de proteger a los trabajadores endurecieron las leyes laborales generando un sistema rígido que no se adecua a la realidad del sector productivo ecuatoriano. Esta rigidez no permitió cambiar la estructura del mercado laboral y se convirtió en el principal obstáculo para la generación de nuevas fuentes de empleo, con lo cual se desprotegió a más del 60% de las personas que buscan empleo y que no logran ingresar al mercado laboral formal.

Más allá del discurso, la mejora de los indicadores sociales resultó ser temporal, precisamente, porque estaba atada a un gasto público que dependía de los ingresos extraordinarios con los que contaba el gobierno.

No cabe duda de que el modelo implementado a partir del 2007, a pesar de que administró la mayor riqueza que ha visto el Ecuador desde el retorno a la democracia, abusó del control de estos recursos y los despilfarró, instaurando un aparataje estatal plagado de ineficiencias y corrupción.

Hoy intentamos retomar la senda de la sensatez y la sostenibilidad, planteamos un nuevo modelo económico que cale en la sociedad y que permita las reformas

.....
.....



estructurales que el país necesita para superar, de manera sostenible, las brechas económicas y sociales que aún persisten en nuestra sociedad.

Las experiencias más exitosas en el mundo muestran que la reducción de las brechas sociales solo se consigue a través de un modelo que se oriente a la creación sostenida de riqueza y a la provisión de servicios públicos de educación y salud, en el marco de la libertad de elección y la eficiencia en la asignación de los recursos.

No será posible enrumbar al Ecuador hacia el progreso si no se cambia el modelo económico hacia uno donde prime la libertad, el derecho a emprender, el respeto a la propiedad, la seguridad jurídica, y el derecho al trabajo de todos los ecuatorianos, de los que tienen un empleo formal y de los que aún luchan por conseguir uno.

El nuevo modelo, el de la libertad

La creación de riqueza y de empleo pleno, y la reducción de la pobreza, son los grandes objetivos que debe perseguir el modelo económico del Ecuador. Sin embargo, el reto no es alcanzarlos, sino lograr su sostenibilidad. El modelo económico basado en el principio del Estado controlador y asignador de recursos no puede sostenerse en el tiempo. Su ciclo inicia con los altos precios del petróleo y termina cuando esos recursos escasean. Por ello, es urgente cambiar la dirección hacia uno que se rija bajo el principio de la libertad y facilite la creación de riqueza y empleo en el sector privado.

Es necesario cambiar el círculo vicioso que genera el excesivo gasto público, que requiere de mayores impuestos y deuda pública para sostener un Estado ineficiente que no permite que la actividad privada invierta en actividades productivas y genere empleo de calidad.

El nuevo enfoque de la política económica debe iniciar por la redefinición del rol del sector público y, consecuentemente, por el redimensionamiento del tamaño del Estado. Un menor gasto público permite un mejor manejo de las finanzas públicas; una menor presión para subir impuestos, o para mantenerlos altos; y, una menor necesidad de financiamiento a través de deuda pública, interna y externa.

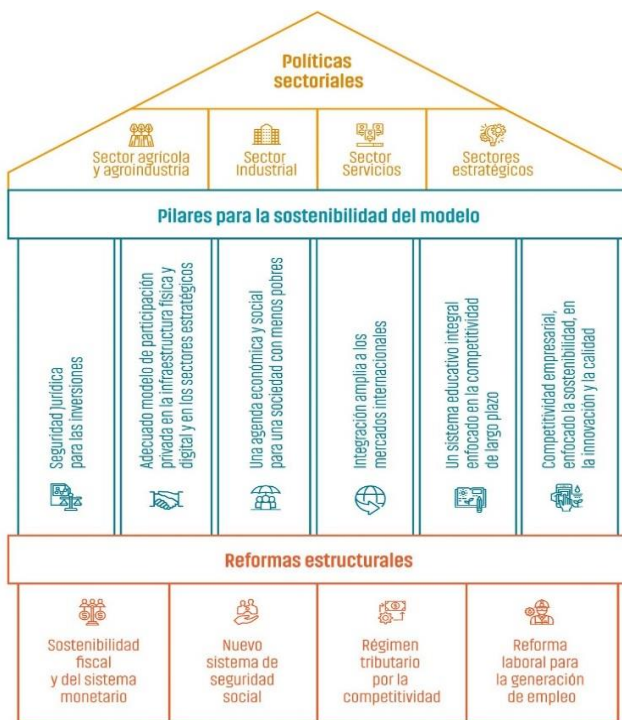
.....
.....



Esta nueva visión requiere la construcción de un modelo integral donde el sector privado sea el motor de la economía y el Estado, el generador de las condiciones para que esta pueda desarrollarse con eficiencia y libertad, que se enfoque a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), enfrentando, desde una mirada distinta, los problemas de la pobreza, la desigualdad, el desempleo y el acceso a servicios públicos de educación y salud de calidad.

Por lo tanto, este nuevo modelo de desarrollo económico requiere de reformas estructurales y debe sustentarse en los siguientes pilares y en políticas productivas de largo plazo:

Nuevo modelo de desarrollo económico y productivo sostenible y con libertad





A) Reformas estructurales: la base del modelo

El sector productivo requiere de un ambiente macroeconómico y monetario estable, con reglas del juego claras y, sobre todo, con certezas en el mediano y largo plazo. Se requieren reformas estructurales que permitan la sostenibilidad de las finanzas públicas y del sistema monetario.

La sostenibilidad fiscal es primordial en este nuevo enfoque de desarrollo. La economía ecuatoriana debe garantizar, en el corto plazo, la generación de superávits fiscales, lo cual supone la decisión política para realizar una fuerte reducción del gasto público, principalmente, en gasto corriente, y la focalización de los subsidios que permitan que permitan progresivamente su eliminación.

Sin embargo, el reto está en sostener en el tiempo estos superávits fiscales, para lo cual es necesario achicar el tamaño del sector público y permitir que la empresa privada participe e invierta en actividades que, actualmente, interviene el sector público con altos costos operativos.

Asimismo, el modelo económico del Ecuador debe orientarse hacia el aprovechamiento de las grandes oportunidades que genera la dolarización, en materia de atracción de inversión extranjera directa y de capitales financieros. Para ello, se requiere impulsar reformas estructurales en el sistema financiero nacional para crear las condiciones para abrir la banca y el mercado de capitales.

Nuevo sistema de seguridad social

La transformación y recuperación de la autonomía del sistema de seguridad social es fundamental para impulsar el nuevo modelo económico. El Ecuador necesita un sistema de pensiones sólido y sostenible, que, sin perder el enfoque de solidaridad, debe transitar del esquema de capitalización colectiva a uno de carácter mixto, cuyos fondos no sean administrados por el monopolio estatal, dependiente del gobierno de turno. Esta reforma es fundamental para el nuevo modelo



económico del Ecuador, pues no solo permite canalizar el ahorro interno a inversiones rentables, sino que, además, puede darle mayor liquidez al sistema financiero y dinamizar el mercado de capitales.

Reforma laboral para la generación de empleo

Este nuevo sistema de seguridad social debe sostenerse en un más dinámico mercado laboral, por lo cual es necesario impulsar una profunda reforma laboral que permita generar mayores oportunidades a los cerca de 5 millones de ecuatorianos que, actualmente, se encuentran en la informalidad, el desempleo y el empleo inadecuado. Se requiere modernizar el sistema, de tal forma que no se constituya en una barrera para la generación de mayores fuentes empleos, donde prime la libertad y el respeto de los intereses y el derecho de las dos partes.

Régimen tributario por la competitividad

La dolarización genera grandes desafíos para la economía ecuatoriana. Uno de ellos es el de la competitividad estructural, pues las empresas deben lidiar con altos costos de producción ocasionados, principalmente, por la apreciación del tipo de cambio real, altas cargas impositivas y excesivos costos y rigidez laboral.

Se requiere, por tanto, una reforma tributaria que se enfoque en la competitividad del sector productivo, eliminando los impuestos distorsionantes y las cargas impositivas y arancelarias que elevan los costos de producción de las empresas y las ponen en desventaja con sus competidores internacionales.

B) Pilares para la sostenibilidad del modelo

Estas grandes reformas estructurales son la base de un modelo donde se establecen pilares que sostengan el crecimiento de largo plazo, la creación de riqueza y la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Seguridad jurídica para las inversiones

La seguridad jurídica es fundamental para la atracción de inversiones en el sector real de la economía, en el sistema financiero y en los

.....
.....



sectores estratégicos. Solo será posible construir un nuevo modelo de desarrollo, si las instituciones de la justicia ecuatoriana funcionan con independencia y con apego estricto a la Ley. Sin embargo, es importante resolver los grandes problemas que actualmente enfrenta el Ecuador en materia de seguridad jurídica, que parten por la inestabilidad normativa, en especial en materia tributaria, cuyas reformas cambian de manera permanente generando negativos en la confianza para las inversiones. Se propone establecer una política de Estado seria para la atracción de inversiones, que establezca las condiciones económicas en el largo plazo, que sea consistente con las condiciones de inversión que existen en la región y que regule adecuadamente la actividad empresarial de inversionistas locales y extranjeros.

Modelo de participación privada en infraestructura y sectores estratégicos

Un ambiente seguro para las inversiones puede dinamizar, con inversión privada, la gestión eficiente de la infraestructura física y digital del país, condición necesaria para la competitividad del sector productivo. Para ello, se requiere, además, crear las condiciones que permitan una adecuada participación del sector privado a través de mecanismos como las Alianzas Público – Privadas, delegaciones, concesiones, entre otras, no solo para su construcción y mantenimiento, sino también para la administración y gestión de dicha infraestructura: vial, puertos, aeropuertos, comunicaciones, educación, salud, entre otros.

Así mismo, la inversión privada en los sectores estratégicos es fundamental para el futuro económico del Ecuador. Para ello se requiere una real apertura de estos sectores de tal forma que la empresa privada pueda participar más activamente en todas las fases de inversión.

Una agenda económica y social para una sociedad con menos pobres

El nuevo modelo económico debe enfocarse en la solución de los grandes problemas sociales, generando las condiciones para que todos

.....
.....



los seres humanos tengan igualdad de oportunidades para emprender u obtener un empleo digno. Es preciso cambiar la mentalidad acerca de cómo se puede enfrentar el desafío de la reducción de la pobreza. En los últimos años, los gobiernos del socialismo del siglo XXI sembraron en Latinoamérica la falsa idea de que la lucha de clases garantiza una justa redistribución de los ingresos, de los más ricos, hacia los que menos tienen. Para ello, limitó el rol del sector privado en la economía y emprendió un modelo basado en el gasto público, aprovechando los extraordinarios precios de los commodities. Cuando los precios internacionales se desplomaron, se buscó mantener el modelo con deuda y con mayores impuestos a las empresas y a los ciudadanos.

Según el viejo modelo, para salir de la pobreza solo se requiere de un Estado que obtenga, al costo que sea, los recursos financieros para repartir. Es ahí donde está la gran mentira, no es posible salir de la pobreza sin la generación de mayor riqueza. Lo primero, solo garantiza una justa distribución de la pobreza. El nuevo modelo, en cambio, busca la sostenibilidad de la economía, generando fuentes de empleo digno, garantizando la generación de recursos permanentes para implementar una política social enfocada en los más pobres.

Un sistema educativo integral enfocado en la competitividad de largo plazo

El modelo educativo también debe enfocarse en la eficiencia en la utilización de los recursos, para facilitar la creación de un sistema que se oriente a la calidad de la educación y la excelencia, que cierre la brecha entre la educación pública y privada, que amplíe la libertad de elección, que se enfoque en la salud física y mental de los niños, en sus primeros años de vida, que priorice la visión crítica del estudiante y lo prepare para emprender e innovar. Este es uno de los pilares más importante del modelo, pues de él depende la sostenibilidad para las siguientes generaciones.



Integración amplia a los mercados internacionales

No es posible visualizar el desarrollo de largo plazo desde el aislamiento económico y con un sector productivo enfocado hacia el mercado interno. La apertura económica es un pilar imprescindible para la sostenibilidad del nuevo modelo, por ello, el Ecuador debe buscar acuerdos económicos y comerciales con sus principales socios bajo el principio de la libertad para la generación de oportunidades.

Crecimiento empresarial enfocado en el emprendimiento, la innovación y la calidad

La apertura comercial trae grandes retos al sector productivo que debe mejorar su competitividad para competir en igualdad de condiciones. Y esa debe ser una tarea conjunta entre el sector público y el privado. El primero debe entregar a las empresas condiciones de competitividad similares a las de los países competidores, en torno a su estructura impositiva, mercado laboral, infraestructura, seguridad jurídica y acceso a mercado. El sector privado, por su parte, debe enfocarse en la innovación, sostenibilidad y calidad, para lo cual es fundamental articular la gestión pública con una regulación eficiente que se enfoque en los objetivos legítimos y orienten a las empresas a mejorar su competitividad para aprovechar las ventajas de la apertura comercial.

C) Potencialidades sectoriales

Las bases del nuevo modelo y los pilares para su sostenibilidad generan las condiciones para que los sectores productivos de mayor potencial para el país se desarrollen y se dinamicen.

Sector agrícola y agroindustrial

El Ecuador tiene un gran potencial agroalimentario, se encuentra entre los países líderes en exportación de banano, camarón, conservas de atún, flores y cacao en grano. Sin embargo, para sostener estas cadenas productivas y para potencializarlas aún más, se requiere enfrentar los problemas estructurales, con políticas integrales que permitan la reactivación del sector agrícola y agroindustrial y la expansión de los

.....
.....



sectores pesquero y acuícola. Así mismo el desarrollo y aprovechamiento de nuevos nichos de productos que pueden diversificar la canasta exportable del país y generar nuevas inversiones y empleos en este sector.

Sector industrial

Uno de los grandes desafíos que tiene la economía ecuatoriana es mejorar la competitividad de la industria ecuatoriana, de tal forma que pueda internacionalizarse y competir en los mercados regionales. La política pública debe dejar atrás el proteccionismo, que tanto daño hizo al consumidor y al propio sector productivo. La industria debe pensar en más proyección y menos protección, para ello se requiere resolver los grandes problemas estructurales que afectan la competitividad del sector, en el marco de la articulación de las políticas de las políticas industrial, fiscal, comercial y arancelaria.

Sector servicios

El sector de servicios es uno de los que más dinamiza la economía por su capacidad de generación de empleo y de fortalecimiento de la productividad de otros sectores de la economía, a través de la tecnología e innovación.

El Ecuador tiene un potencial turístico para convertir a este sector en el principal rubro de exportación y para duplicar su participación en el PIB. Sin embargo, requiere de políticas públicas pragmáticas, orientadas a incentivar el desarrollo del sector de turismo y de tecnología, con miras a aprovechar los nichos de mercado internacionales.

Sectores estratégicos

El Ecuador tiene capacidad para desarrollar sus sectores estratégicos y, con una adecuada gestión y visión, atraer unos \$20.000 millones de inversión en los próximos años.

.....
.....



La apertura de los sectores estratégicos garantiza una mayor competencia, que contribuye a la optimización de costos, que se traducen en precios más accesibles para el sector productivo y para la ciudadanía.

Un modelo que enfrenta los desafíos del mundo

El Ecuador ha ratificado la adopción de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como política pública. Para lograr su implementación es importante que el sector público, privado, sociedad civil, academia, gobiernos locales y organismos de cooperación contribuyan a su implementación.

Una vez asumido este compromiso, como ecuatorianos, desde la Cámara de Comercio de Quito queremos aportar con este plan de desarrollo que apoye en la consecución de los objetivos de la agenda 2030 y la consecución de los ODS.

Las reformas estructurales son las bases de un nuevo modelo que busca la eficiencia en la utilización de los recursos sociales, para generar ahorro, competitividad, crecimiento sostenido y empleo digno. De igual forma, los pilares que sostienen el modelo afianzan la inversión privada, la utilización eficiente de la infraestructura social y de los recursos estratégicos, la integración del Ecuador al mundo, el acceso a servicios públicos de educación y salud de calidad, un sistema educativo y de nutrición integral, y un sistema de protección social que asigne los recursos a los que más necesitan.

Todo esto permite abordar los ODS relacionados con: fin de la pobreza; salud y bienestar; educación de calidad; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; y, reducción de las desigualdades.

Esta propuesta nos invita a creer en un país con un rumbo distinto, un país empujado por la capacidad de sus ciudadanos y su sector productivo, con un Estado ágil, eficiente y de mayor transparencia que le apueste a la educación y la producción, un país con un alto grado de conciencia social y ambiental, un país de ciudadanos con esperanza y entusiasmo sobre el futuro, pero sobre todo un país con la libertad para trabajar, crear y emprender en paz.

.....
.....

REFORMAS ESTRUCTURALES: LA BASE DEL NUEVO MODELO





A. REFORMAS ESTRUCTURALES- LA BASE DEL NUEVO MODELO

1. SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DEL SISTEMA MONETARIO

Cambiar el modelo económico del Ecuador, dejando atrás el clientelismo fiscal y financiero, el despilfarro y el ineficiente intervencionismo estatal, para construir un modelo eficiente basado en la disciplina fiscal, la libertad y la libre competencia.

El nuevo modelo económico debe impulsar el crecimiento sostenido de la economía y el fortalecimiento del sistema monetario. Para ello, se deben realizar reformas que permitan la sostenibilidad de las finanzas públicas y el fortalecimiento del sistema financiero.

Los excesivos déficits fiscales no permiten relajar la carga impositiva que afecta al sector productivo, al contrario, presionan para una mayor asfixia tributaria que deteriora la capacidad de la empresa privada para competir en el mercado local e internacional. Por ello, el nuevo modelo económico debe crear las condiciones para la generación de superávits fiscales a lo largo del tiempo, lo cual requiere de la decisión política de los gobiernos para reducir el gasto público, optimizar los subsidios a los combustibles de manera programada, potenciar los ingresos vía eficiencia y mayor formalización, y paralelamente el cumplimiento irrestricto de reglas macro fiscales que den certezas sobre el manejo prudente de las finanzas públicas.

Igual de importante que la sostenibilidad fiscal, es el fortalecimiento del sistema monetario. La economía ecuatoriana necesita avanzar en reformas que aprovechen las fortalezas de la dolarización y que estén asociadas con la capacidad de atraer capitales financieros internacionales que robustezcan al sistema monetario.

1.1. La sostenibilidad de las finanzas públicas

La sostenibilidad de las finanzas públicas debe entenderse desde una perspectiva integral, que requiere la reducción del tamaño del sector público, la

.....
.....



implementación de reglas macro fiscales que den certeza del manejo prudente de las finanzas públicas y la eliminación planificada de los subsidios a los combustibles.

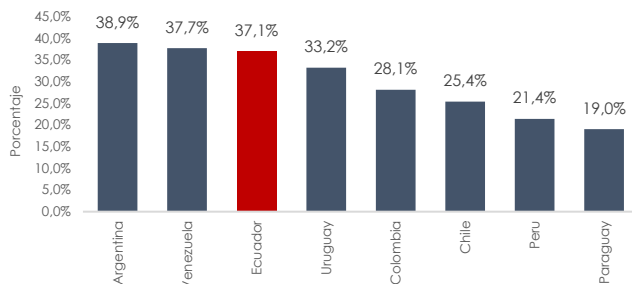
El régimen tributario, por tanto, debe responder a esta nueva dimensión del sector público, con lo cual la estructura impositiva debe concentrarse en pocos impuestos, que no distorsionen la actividad productiva y financiera, que amplíe la base de contribuyentes y que permita liberar recursos al consumidor para impulsar la actividad económica.

Reducción del tamaño del sector público

El gasto público en el Ecuador alcanza el 37% del PIB, cifra superior al de países como Chile, Perú y Colombia y similar a Venezuela y Argentina. De igual forma, las remuneraciones del sector público bordean el 10% del PIB, cuando los países que han alcanzado cierto grado de desarrollo mantienen un indicador que no supera el 6% del PIB.

Es fundamental para la sostenibilidad fiscal reducir estos indicadores a niveles razonables y comparados con países de la región que mantienen una economía sólida y con crecimiento sostenido. Para conseguir estos objetivos es necesario que exista voluntad política y el establecimiento de reglas macro fiscales.

Ilustración 2 Gasto Público como porcentaje del PIB en países de la región



Fuente: FMI



Para reducir la nómina del sector público se requiere la eliminación de los contratos ocasionales y nombramientos provisionales que han sido mal utilizados; la eliminación, concesión, o administración privada de empresas públicas que no son rentables; y, la inversión privada en la creación, mantenimiento y operación de la infraestructura pública, como vías, escuelas, hospitales, entre otros.

Reglas macro fiscales para la sostenibilidad fiscal

En Consenso I, publicado por la Cámara de Comercio de Quito en 2016, se planteó la necesidad de avanzar hacia una nueva generación de reglas macro fiscales, entre ellas: (i) límites en el gasto público con relación al PIB, (ii) metas en relación con el balance fiscal primario, (iii) metas en la relación deuda pública total sobre el PIB, (iv) indicadores de ingresos tributarios y no tributarios en el Presupuesto General del Estado y (v) creación de un fondo de estabilización fiscal.

La reforma al Código de Planificación y Finanzas Públicas, de agosto del 2018, estableció reglas para la sostenibilidad fiscal y el endeudamiento público. Estas reglas están relacionadas con: (i) la imposibilidad de aprobar un presupuesto que contemple un déficit en el resultado primario, (ii) el establecimiento de una meta de crecimiento estructural de largo plazo, que servirá de base para el límite en el incremento del gasto público, (iii) el límite del endeudamiento público se ubica en el 40% del PIB, y solo podrá exceder en casos excepcionales aprobados por la Asamblea Nacional y (iv) el establecimiento de un fondo de ahorro que se alimente de los excedentes de los ingresos petroleros, con relación a los contemplados en el Presupuesto General del Estado.

Sin embargo, estas reglas macro fiscales, si bien son positivas para la estabilidad fiscal, y abordan una buena parte de los temas planteados en Consenso I, son insuficientes y se requiere avanzar con otras de igual importancia y mayor esfuerzo:

- Limitar progresivamente el tamaño del gasto del sector público, medido como el gasto público como porcentaje del PIB, hasta alcanzar el 25% del PIB, cifra similar a la que manejan los países de la región que más crecen de manera sostenida.

.....
.....



- Limitar el monto de las remuneraciones del sector público hasta alcanzar el 6% del PIB

Eliminación de los subsidios a los combustibles

La eliminación de los subsidios a los combustibles es necesaria para transparentar la economía y reducir el déficit fiscal. Se estima que para el año 2019 los subsidios a los combustibles alcanzarían los \$ 2.200 millones, es decir, el 2% del PIB, de los cuales, unos \$ 600 millones corresponden a Gas Licuado de Petróleo (GLP).

Se debe establecer una política de precios liberados de los combustibles, diésel y gasolina, bajo un modelo de mercado libre, donde los actores privados también puedan participar en la importación y comercialización de los derivados. Solo por la liberalización de los precios de estos dos combustibles, el Estado puede ahorrar alrededor de 1,5 puntos del PIB. Para ello, se requiere de decisión política, la cual debe ser respaldada por el sector productivo, que se podría ver afectado en su cadena logística. El costo político de una medida de esta naturaleza es alto, por lo cual es importante generar una planificación y amplio diálogo social que permita compensar a los sectores más vulnerables que pueden resultar afectados.

Sin embargo, esta medida no puede considerarse desde una perspectiva aislada, pues en la visión integral de un nuevo modelo económico se contempla la eliminación de los tributos que afectan la estructura de costos de las empresas, que se traducen en un incremento de bienes y servicios finales, encareciendo la vida del ciudadano. El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), los aranceles, ICEs, entre otros son un ejemplo de ello.

1.2. Fortalecimiento del sector monetario y financiero

Ecuador debe plantearse una estrategia de largo plazo que le permita aprovechar las ventajas de la dolarización, de tal forma que compensen los desajustes que se derivan en el sector real, cuando se aprecia el tipo de cambio real. El sector externo no solo se mide con la balanza comercial, es importante fortalecer la cuenta financiera y de capitales, para compensar esos déficits estructurales con

.....
.....



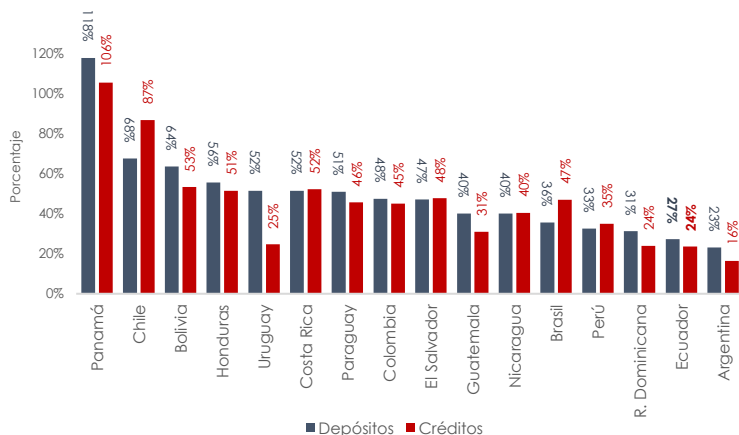
mayor inversión extranjera directa y con el ingreso de mayores capitales financieros internacionales.

Un mercado financiero abierto y eficiente

El Ecuador cuenta con una banca sólida, solvente y líquida, que ha logrado recuperar la confianza del ciudadano y que ha avanzado fuertemente en la incorporación de tecnologías de la información para la prestación de sus servicios.

Sin embargo, las cifras de bancarización son aún bajas si se compara con otros países de la región. Mientras los depósitos en Ecuador alcanzan el 27% del PIB; en Colombia y El Salvador, bordean el 50%; en Bolivia y Chile superan en 60%; y, en Panamá superan el 110% del PIB. En la misma línea, los créditos en el Ecuador apenas representan el 25% del PIB, mientras Costa Rica, Brasil, Colombia y El Salvador bordean el 50%. Por su parte, Chile y Panamá tienen colocaciones equivalentes al 93% y 104% del PIB, respectivamente.

Ilustración 3 Depósitos y colocaciones en el sistema financiero, como porcentaje del PIB



Fuente: Felaban, Asobanca



El sistema financiero ecuatoriano requiere de un mercado eficiente con regulación internacional que permita la incorporación de más actores al sistema financiero local. Se estima que el dinero en poder de las personas que no ingresan al sistema, el denominado “Colchón Bank”, alcanza el 15% del PIB. Una adecuada regulación bancaria, encaminada hacia la bancarización, podría duplicar las colocaciones de crédito, alcanzar los niveles registrados en Colombia y en El Salvador y acercarse a los de Chile y Bolivia.

Para que esto ocurra es necesario cambiar el enfoque de la regulación bancaria, hacia un mercado más libre y eficiente, que proteja al depositante, pero que también le dé margen de maniobra al acreedor. El sistema actual de fijación de tasas de interés no guarda relación con criterios técnicos de costos y de riesgos.

La regulación no permite la discriminación de la tasa de interés en función del riesgo del cliente. Esto, lejos de proteger a las personas de escasos recursos, o a las micro y pequeñas empresas con bajo historial crediticio, la aleja del sistema formal, acercándolos al mercado del financiamiento ilegal, denominado chulco.

La política de tasas de interés, por tanto, debe modificarse. El sistema actual no permite que el mercado funcione, pues las tasas son fijadas artificialmente para cada segmento crediticio. Los bancos deben poder discriminar la tasa por factores de riesgo, en el marco de la libertad y la competencia. No obstante, el gran reto es la reducción del costo de dinero, que se traduzca en menores tasas de interés para la colocación de crédito productivo, que permita el acceso a financiamiento barato para capital de trabajo de las empresas.

El costo del financiamiento es uno de los principales obstáculos para la competitividad de las empresas, principalmente, para las pequeñas y medianas, que tienen que pagar tasas de interés altos y a plazos cortos. Esta realidad se vuelve crítica cuando, en un mercado abierto, las empresas de los países competidores pueden acceder a financiamiento con tasas y plazos más convenientes.

Para reducir el costo del dinero es preciso abordar el problema desde una perspectiva amplia. La sostenibilidad fiscal, y el cumplimiento de las reglas macro fiscales, tendrá un efecto positivo en la reducción del riesgo país, condición necesaria para la reducir el costo de fondeo de la banca.

.....
.....



De igual forma, es necesario crear las condiciones para el ingreso de la banca internacional que compita en el mercado local y traiga capitales a bajo costo. En el mediano plazo, es necesario pensar en un modelo que adecue sus instituciones y regulaciones hacia la atracción de capitales financieros internacionales, con el objetivo de constituirse en un centro financiero regional.

El fortalecimiento del sistema financiero requiere reformas encaminadas a la construcción de un mercado más abierto. Esto implica avanzar en las siguientes líneas:

- Reformar el Código Monetario y Financiero para compatibilizarlo con las normas internacionales de Basilea;
- Una profunda reestructura institucional en el ámbito financiero;
- Reformas legales y normativas que permitan mejorar el manejo de la liquidez del sistema; y,
- Liberalización de las tasas de interés.

El sistema financiero no requiere menos regulación, lo que necesita es una regulación con estándares internacionales, de tal forma que el sector sea atractivo para el ingreso de una banca internacional que traiga capitales financieros frescos al sistema.

La reforma institucional es urgente. Se requiere de organismos de regulación y control con alto contenido técnico e independientes de la agenda política del gobierno de turno. Mientras la Junta de Regulación Monetaria y Financiera sea gobernada por ministros de Estado, que responden a los intereses de la coyuntura política, no será posible profesionalizar este organismo y, consecuentemente, otorgarle las herramientas para la generación de una regulación eficiente, técnica y apegado a las mejores prácticas internacionales. Sus miembros deben ser elegidos en base a sus méritos, trayectoria y conocimientos técnicos.

El Banco Central del Ecuador debe ser un organismo autónomo e independiente que no se someta a las necesidades de financiamiento del Gobierno Central. El Banco Central no debe utilizar los recursos de las reservas internacionales para financiar deuda pública, que, bajo el mecanismo de “inversiones” en bonos del Estado, ha desnaturalizado su rol, esta institución debe ser el custodio de la

.....
.....



liquidez y los mecanismos de pago de la economía. Para garantizar una verdadera autonomía del Banco Central será necesaria una reforma constitucional.

El fortalecimiento de las reservas internacionales es prioritario para la sostenibilidad del sistema. En Consenso I se planteó la necesidad de recuperar reservas a una cifra no inferior a los \$10.000 millones. Sin embargo, aunque las reservas se han incrementado desde noviembre del 2018, su cifra es aún inferior a los \$ 4.000 millones, que no permite mejorar la relación de cobertura de depósitos que se mantiene en alrededor del 35%.

En esta línea es importante avanzar en reformas legales y reglamentarias que alienen la inversión en este sector:

- Reducir a niveles razonables y técnicos el coeficiente mínimo de liquidez doméstica que se sitúa en el 60% de la liquidez total. Este requerimiento sobrepasa la realidad técnica y operativa pues, en muchos casos, es importante mantener liquidez en el exterior para realizar operaciones de comercio internacional.
- Eliminar la obligación de que los bancos inviertan la reserva mínima de liquidez en papeles de la banca pública y en bonos de deuda pública. Estos requerimientos de inversión suman el 5% de la reserva de liquidez.
- Eliminar la prohibición de que los accionistas de un banco puedan tener otros negocios, distintos a la actividad financiera. El principio de libertad debe garantizar el derecho a la propiedad en los distintos sectores de la economía, acompañados de una regulación adecuada que prohíba la generación de créditos vinculados.
- Eliminar la obligación de que los recursos financieros de líneas de crédito internacionales, que son conseguidos por la banca local, deban pasar por el Banco Central del Ecuador. Esto genera grandes ineficiencias pues esos recursos pueden emplearse en operaciones de comercio exterior de manera directa desde el país donde se encuentra la línea de crédito, sin incurrir en altos costos financieros.
- Eliminar la restricción para que las personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras, no residentes en el país, puedan abrir cuentas



bancarias en el Ecuador, sin perjuicio de los controles y regulaciones que se deben implementar para la prevención del lavado de activos.

- Liberar las tasas de interés bajo el principio de la libre competencia, con la posibilidad de que los bancos puedan discriminar la tasa en función del riesgo y los costos.

El fortalecimiento del mercado de capitales

Un mercado de capitales fuerte es fundamental para la competitividad del sector productivo, pues, se constituye en un instrumento alternativo para que las empresas puedan acceder a financiamiento de más largo plazo que aquel que pueden obtener en el mercado financiero. De igual forma, es posible que las empresas emisoras, es decir, aquellas que se financian a través del mercado de capitales puedan obtener, dependiendo de su calificación de riesgo, tasas más ventajosas.

De igual forma, el mercado de valores puede ayudar a cumplir varios de los objetivos de la política pública, en materia de atracción de inversión extranjera, canalización del ahorro hacia la inversión, transparencia empresarial y la ampliación de las fuentes de financiamiento.

Sin embargo, a más de 25 años de la aprobación de la Ley de Mercado de Valores, el avance ha sido poco alentador. Mientras en 1994, el monto negociado en el mercado de valores ecuatoriano representaba el 5% del PIB, esta cifra apenas se incrementó al 7%, en el 2018. No obstante, en el mismo período, Colombia y Chile vieron crecer exponencialmente su mercado de capitales; en el primer caso las transacciones pasaron del 12% del PIB, al 183%; y, en el segundo, del 70% del PIB, al 254%.

Tabla 1 Valor transado en el mercado de capitales, 2018

País	Producto Interno Bruto (Millones de dólares)	Valor transado en el mercado de valores (Millones de dólares)	Valor transado como porcentaje del PIB
Chile	288.158	733.248	254%
Colombia	322.947	401.159	183%
Costa Rica	59.233	56.910	96%
Bolivia	39.008	17.210	44%



Panamá	65.774	6.099	9%
Nicaragua	14.504	3.226	13%
El Salvador	25.425	3.847	15%
Ecuador	106.381	7.093	7%

Fuente: Bolsa de Valores de Quito

El mercado de capitales del Ecuador tiene un alto potencial de crecimiento, el cual depende, en gran medida, de las inversiones que pueda realizar el Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (BIESS), que destina menos del 2% del Fondo General de Pensiones y de Cesantía a inversiones a través del mercado de valores.

El BIESS ha privilegiado las inversiones en deuda pública y en créditos hipotecarios y quirografarios. Según las cifras que maneja la Bolsa de Valores de Quito, el BIESS destinó, en el 2017, cerca del 45% de su cartera de inversión en bonos del Estado y en papeles de la CFN. Por su parte, el 35% de su portafolio lo destinó a créditos hipotecarios, y el 14%, a los quirografarios.

Reformas estructurales para desarrollar el mercado de capitales

El desarrollo del mercado de valores debe sustentarse en tres reformas estructurales: la sostenibilidad fiscal, un nuevo modelo de seguridad social y una reforma tributaria.

La sostenibilidad de las finanzas públicas trascendental para el desarrollo del mercado de valores. En una economía deficitaria, el Gobierno siempre buscará la forma de utilizar los recursos del sistema de la seguridad social para financiar su presupuesto. En efecto, los más de \$ 8.000 millones de inversión en papeles de deuda pública muestran que los recursos provenientes del ahorro de los trabajadores han sido utilizados, principalmente, como una fuente de financiamiento de los permanentes déficits fiscales del gobierno central.

El sistema debe liberar recursos que se pueden canalizar al mercado de valores, en inversiones en el sector real de la economía, como un mecanismo de financiamiento de largo plazo.

.....
.....



Sin embargo, lo anterior también parte por una profunda reforma al sistema de seguridad social en el Ecuador, que, en una primera fase, permita la conformación de un directorio del BIESS profesional, que oriente un manejo técnico y responsable de las inversiones del sistema, aislado de las necesidades de financiamiento que tenga el Gobierno Central. Para ello, es necesario que el BIESS defina una política de inversiones autónoma con visión de largo plazo, que se enfoque en canalizar una parte del ahorro hacia la inversión en el mercado de valores y cuyo portafolio no se concentre en la compra de papeles de deuda pública.

En una segunda fase, es importante avanzar hacia un sistema mixto de capitalización individual, que permita la participación de Administradoras de Fondos de Pensiones Privadas, que, con una adecuada regulación, canalicen una parte del ahorro de los fondos de pensiones a inversiones en la bolsa de valores. De igual forma, el fortalecimiento del mercado de valores requiere de una reforma tributaria que, entre otras, elimine el impuesto a la salida de divisas (ISD), que se ha convertido en un tributo altamente distorsionante.

En la actualidad, un inversionista extranjero que compra títulos valores en el Ecuador solo puede venderlos a partir de los 360 días sin pagar el ISD. Este es un buen ejemplo de cómo un impuesto genera una distorsión tan grande que, por controlar la elusión, termina por limitar el acceso de estos capitales al mercado de valores ecuatoriano.

En términos más específicos, la Bolsa de Valores de Quito ha planteado un conjunto de acciones para fortalecer el mercado de capitales, algunas de las cuales se resumen a continuación:

1. Eliminar el impuesto a los dividendos para incentivar el crecimiento del mercado de valores.
2. Para promover las inversiones de pequeños, medianos y grandes inversionistas en valores emitidos por el sector privado y público, se debe crear un mercado secundario, con suficiente liquidez para cuando el inversionista lo requiera:
 - a) Que, en un plazo de 10 años, al menos el 20% del Fondo General de Pensiones y de los fondos complementarios administrados por

.....
.....



- el BIESS, esté invertido en títulos inscritos en el mercado de valores;
- b) Que el sector privado pueda monetizar las provisiones de la jubilación patronal, como un aporte que sea invertido en títulos del sector productivo, a través del mercado de valores, recibiendo como beneficio la deducibilidad total de lo monetizado;
 - c) Promover e incentivar en el sector privado la creación de fondos complementarios privados con objetivo de mejorar su jubilación en base al ahorro personal.
 - d) Titularizar la cartera hipotecaria de IESS/BIESS, con el objeto de que se ganen márgenes adicionales en beneficio de los fondos y contar con nueva liquidez para financiar el desarrollo del sector inmobiliario fundamentalmente de los sectores sociales más necesitados.
 - e) Promover reformas legales y técnicas que permitan que la mesa de inversiones del BIESS haga *trading* activo de sus inversiones, permitiendo que sea más eficiente el manejo de las inversiones.
3. Promover la reglamentación clara de la participación de los fondos provisionales del IESS y de los complementarios en el mercado de valores
 4. Reforma tributaria para volver atractiva la participación en el mercado tanto para extranjeros como para locales. Se deben generar incentivos a emisores que se inscriban en el mercado de valores, a inversionistas institucionales, personales que actúen en ese mercado y la eliminación de costos que no agregan valor.
 5. Revisar la sobreregulación de las actuales normas que rigen en el mercado de valores. No se requiere flexibilizar los controles o sanciones. Varias normas limitan el desarrollo de los actores y productos.
 6. Crear mecanismos y normas claras que permitan la valoración y negociación transparente de los activos del Estado en el mercado de valores.
 7. Promover un fondo público-privado con recursos reales para financiar el emprendimiento



2. NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Pensiones dignas, ahorro en manos del trabajador y sistema de seguridad social eficiente y sostenible, que fomente el aparato productivo y brinde servicios de calidad.

La sostenibilidad de la seguridad social es uno de los principales temas de debate en el Ecuador, la aspiración de los trabajadores que aportan parte de sus ingresos durante toda su vida laboral, con el fin de jubilarse con una pensión digna que les permita cubrir sus necesidades de manera oportuna, hace permanente la discusión sobre la sostenibilidad y permanencia del modelo de seguridad social en el país. En la actualidad se han abierto varios espacios de debate respecto al modelo que debería ser implementado para que la seguridad social sea sostenible en el tiempo, eficiente y, que, a su vez, garantice la entrega oportuna de los servicios y prestaciones a la población cubierta, sin embargo, han pasado gobiernos y autoridades, pero las soluciones no llegan, mientras los recursos se agotan y la presión aumenta.

La necesidad de transparentar la información financiera y conocer la capacidad de infraestructura con la que cuentan las instituciones responsables de las prestaciones de seguridad social es otro de los temas de discusión, pues, además de pensiones dignas, el sistema vigente demanda la prestación de servicios de salud y la atención adecuada a segmentos vulnerables de la sociedad; estos son algunos de los principales temas en la discusión de la seguridad social.

Origen del problema

Varios expertos concluyen que el origen del problema de la seguridad social está en la forma como el sistema busca su sostenibilidad, mientras las prestaciones jubilares se sostienen con los aportes de los trabajadores activos, cuando éstos se retiran, sus pensiones dependerán de la nueva base de trabajadores aportantes.

El sistema tambalea, en lo estructural, cuando cambian las condiciones demográficas, es decir, cuando la base de trabajadores aportantes es menor en el tiempo, por un efecto de envejecimiento de la población. El problema se agrava si a esto se suma un modelo económico que no le apuesta a la generación de nuevo empleo productivo, que privilegia el gasto público en detrimento de las

.....
.....



empresas que generan trabajo y con una rigidez laboral constituye una barrera de entrada a los nuevos trabajadores.

La débil institucionalidad que privilegia el manejo político y poco transparente de los ahorros de los trabajadores es otro de los problemas que atraviesa el sistema, haciendo que los dueños de esos ahorros no conozcan ni el monto de sus aportes, ni los rendimientos que estos generan y menos el verdadero uso que se les da.

Todo esto evidencia la necesidad de entablar una discusión de fondo que viabilice cambios estructurales, con el fin de recuperar y redirigir uno de los instrumentos más esenciales para el desarrollo económico: el ahorro del trabajador. Se requiere una reforma que se base en principios de libertad, equidad, autonomía, solidaridad, proporcionalidad y sostenibilidad, pero, sobre todo, que libre a la seguridad social de los vaivenes e intereses políticos de turno.

Entre el modelo de capitalización colectiva y el de capitalización individual

En el mundo existen dos modelos de financiamiento para los sistemas de seguridad social: el de reparto y el de capitalización¹.

Al centrarnos en los modelos de capitalización tenemos: **el método capitalización colectiva** el cual se basa en una lógica solidaria intergeneracional, con beneficios definidos; bajo este método las pensiones que reciben los jubilados no son proporcionales a su ahorro individual y sus rendimientos, ni al promedio real de sus aportes. Por otro lado, está el **método de capitalización individual** que depende básicamente de los aportes que realiza el trabajador durante su vida laboral, sumado al rendimiento de dichos ahorros en el tiempo y llevados por medio de cuentas individuales.

Ahora bien, gran parte de los sistemas que están vigentes alrededor del mundo son mixtos, influenciados, en mayor medida, por el modelo de capitalización. En cualquiera de los dos casos señalados, el de capitalización colectiva y el de capitalización individual, las reservas técnicas pueden ser administradas de forma pública o privada. En el caso del Ecuador, el monopolio de manejo de los

¹ El sistema de reparto se caracteriza por tener beneficios definidos indiferentemente de los aportes, mientras que sistema de capitalización individual los beneficios son proporcionales a los aportes.



ahorros lo tiene el BIESS, institución financiera pública con “autonomía técnica”, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público, de propiedad del IESS, no obstante, esto en la práctica poco o nada se ha cumplido pues las inversiones y sus métodos de asignación carecen de autonomía, transparencia y certeza.

El caso chileno

Para tener mayor claridad de la eficacia de los sistemas de pensiones, es útil analizar la evolución y resultados de su aplicación, en especial, en países cercanos que tienen realidades similares a las de Ecuador. En América Latina, 1980 es un año de quiebre en este tema, cuando Chile establece el primer sistema de capitalización individual, convirtiéndose en referente no solo para la región, sino dando la base para las reformas a los sistemas de pensiones en Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, México, Costa Rica, Bolivia, El Salvador, República Dominicana, entre otros.

En el caso de Ecuador, en 2001, también se dieron reformas, sin embargo, estas no pudieron implementarse por un pronunciamiento del Tribunal Constitucional de la época, que determinó inconstitucionalidad en los artículos referentes a la capitalización individual², por lo que el modelo que rige aun en el Ecuador es el de capitalización colectiva, más cercano al de reparto y con una evidente inherencia del gobierno en su gestión.

Luego de casi 40 años, si comparamos lo que sucedió entre Chile y Ecuador con una población similar, los resultados son sustancialmente antagónicos. Al 2018, el ahorro de los trabajadores chilenos bordea los \$200.000 millones de dólares, mientras que los ahorros del trabajador ecuatoriano, manejado por el Instituto de Seguridad Social (IESS), no alcanzan los \$6.500 millones. Esos grandes flujos de recursos, provenientes del ahorro de los chilenos, se han reinvertido en su propia economía, dinamizándola, para alcanzar tasas sostenidas de crecimiento que ha permitido que su ingreso per cápita en este tiempo se multiplique por ocho, que se incremente el nivel de empleo y que la pobreza se reduzca del 50% al 7%. A pesar de los cuestionamientos, en casi 40 años de vigencia, el sistema de pensiones chileno ha permitido que los trabajadores vean crecer la

² Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), *Banco de información de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, 2007.



rentabilidad de sus ahorros a un ritmo promedio del 8% anual, lo que significa que de cada 100 pesos que un trabajador tiene en su cuenta, solo 30% proviene de sus aportes, el resto es producto del rendimiento de sus ahorros.

Ilustración 4 Ingreso per cápita Ecuador vs. Chile
(Millones de USD)

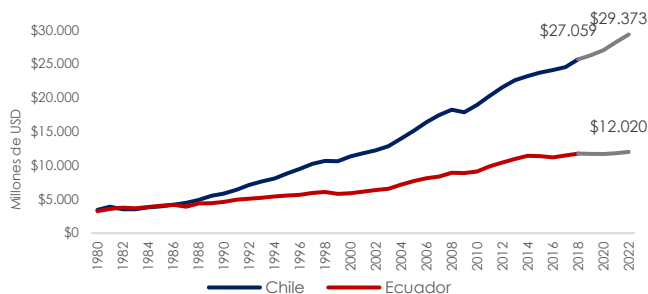
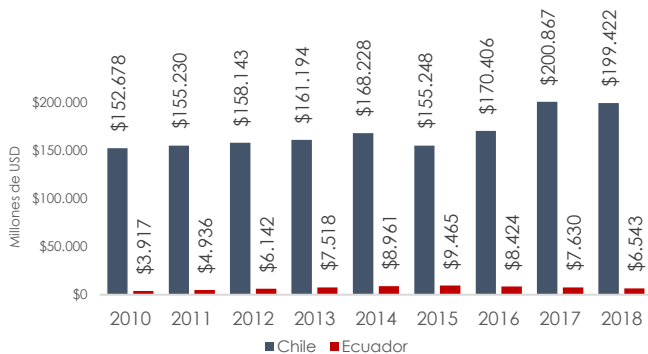


Ilustración 5 Patrimonio Fondo de Pensiones Ecuador vs. Chile
(Millones de USD)



Fuente: IESS

El contar con este nivel de ahorro nacional ha permitido a Chile acelerar su proceso de crecimiento aprovechando medidas complementarias basadas en la liberalización de la economía, como la laboral, comercial, minera, entre otras.

.....

.....



Tal es así que si revisamos el crecimiento del PIB per cápita desde 1980 en donde Ecuador y Chile tenían un ingreso similar, luego de 40 años el resultado es que Chile tiene un ingreso per cápita 3 veces superior al del Ecuador y un incremento de 30 veces el valor inicial del ahorro de los trabajadores.

El deterioro de un sistema, pan para hoy hambre para mañana

En el Ecuador rige el *método de capitalización colectiva* que genera una enorme incertidumbre sobre su sostenibilidad y eficacia producto de la falta de autonomía y gestión técnica de los ahorros del trabajador, a lo cual se añade el desconocimiento del manejo y uso de los recursos por parte de los asegurados. El *método de capitalización colectiva* evidencia una falla en su estructura, la cual consiste en que cada vez hay más personas que reciben beneficios, mientras que relativamente hay menos personas cotizando; por ejemplo, para el mes de diciembre del 2018, existían 3.308.674 afiliados activos y 477.710 pensionistas de jubilación, es decir, 7 afiliados por cada pensionista, cuando el óptimo de sostenibilidad, según varios estudios, se requiere de, al menos, 11 afiliados activos por pensionista.

**Tabla 2 Afiliados Activos y Cobertura IESS
(Número de Personas y porcentajes)**

Tipo de afiliado	2013	2018	Variación 2013 - 2018		
			%	# de personas	
Afiliados Activos	2.944.250	3.308.674	12,4%	364.424	3.690.712
Jefes Afiliados Seguro Campesino	343.954	382.038	11,1%	38.084	
Pensionistas Seg. Gral.	0	477.710	0,0%	477.710	571.574
Pensionistas RT	0	14.199	0,0%	14.199	
Pensionistas SCC	53.148	79.665	49,9%	26.517	
Dependientes S.G. (18 años)	4.092.508	4.599.057	12,4%	506.549	5.396.457
Dependientes SSC	782.298	712.875	-8,9%	-69.423	
Depend. S.G. (prima adicional)		84.525	0,0%	84.525	
Totales	8.216.158	9.658.743	17,6%	1.442.585	

Fuente: Informe Cobertura IESS

Bajo este escenario y antes de plantear una propuesta de reforma, es importante identificar los hechos que han profundizado la crisis de la seguridad social, entre los cuales se pueden resaltar los 4 principales:

.....
.....



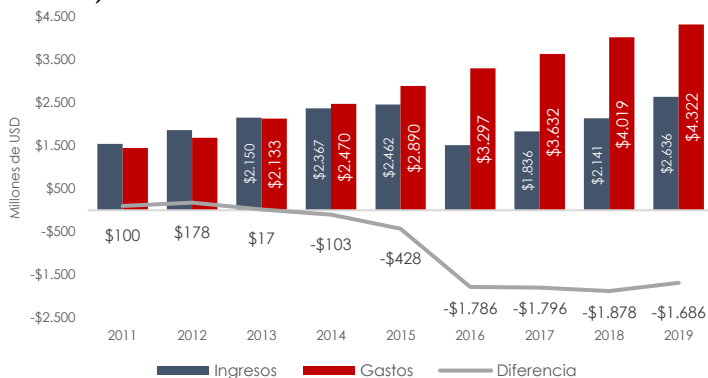
1) Retiro del aporte del 40% del Estado. En el 2015, la Asamblea Nacional eliminó el aporte del gobierno al IESS para cubrir las pensiones jubilares, volviéndose únicamente garante de las mismas. Para el 2018, se declara la inconstitucional a esta decisión, sin embargo, se generó un déficit financiero que alcanzaría los \$ 5.000 millones.

2) Incremento de la nómina del IESS. El IESS actualmente mantienen una carga excesiva de servidores y trabajadores que presionan su gasto corriente; mientras en 2013 el número de trabajadores era de 19.520 empleados, en solo 5 años esta cifra se duplicó hasta alcanzar los 38.154 empleados en 2018.

3) Cambio de la distribución de las tasas de aportación. Con la expedición de la Resolución 501, en noviembre de 2015, se modificaron las tasas de distribución de los aportes, afectando al seguro de pensiones que bajó de 9,44% a 5,76%, con el fin de trasladar la diferencia al fondo de salud que se encontraba deficitario; con ello se impactó a la sostenibilidad del fondo de pensiones y por ende la entrega de prestaciones.

4) Incremento de pensiones sin financiamiento. El monto de las pensiones jubilares se ha fijado con criterios políticos y de manera antitécnica, incrementando el valor de las pensiones y el número de beneficiarios sin el sustento técnico requerido. En 2013 se realizaron pagos por concepto de pensiones por un valor de \$ 2.133 millones, para el 2018, el valor casi se duplicó, alcanzando los \$3.858 millones.

Ilustración 6 Proyección de Ingresos Vs. Gastos IESS 2011 – 2019
(Millones de USD)



Fuente: IESS



Tabla 3 Ingresos y gastos Seguros (Millones de USD)

Presupuesto General de Operaciones del IESS						
Fondos 2018 - Millones de USD						
Concepto	Pensiones	Riesgos del Trabajo	Salud	S. S. Campesino	Desempleo	Total
1. Ingresos Corrientes	\$2.745	\$147	\$2.911	\$362	\$285	\$6.451
2. Ingresos de Capital	\$1.671	\$26	\$295	\$35	\$0	\$2.027
Recuperación de Inversiones	\$1.670	\$26	\$295	\$35		\$2.026
3. Ingresos de Financiamiento	\$0	\$0	\$269	\$0	\$0	\$269
Financiamiento para la S.S.			\$47			\$47
Saldos Disponibles			\$222			\$222
Total Ingresos	\$4.417	\$173	\$3.476	\$397	\$285	\$8.748
Egresos Corrientes						
Total Ingresos Corrientes	\$4.416,65	\$173,47	\$3.475,50	\$397,46	\$284,82	\$8.747,90

Incremento 2017 al 2018	5,64%	26,22%	20,04%	-11,37%	25,50%	10,89%
	\$235,98	\$36,03	\$580,32	\$-50,98	\$57,87	\$859,22

Fuente: Informe Cobertura IESS

Hacia el cambio de modelo

El nuevo modelo económico del Ecuador requiere de un cambio profundo en el sistema de pensiones, para pasar de uno de alto costo, dependiente del Estado, y sin claridad sobre el uso y sostenibilidad del ahorro de los aportantes, a uno que se reestructure, de forma ordenada y sistemática, en un sistema mixto, donde el ahorro del trabajador y la autonomía de su manejo, es la piedra angular de su sostenibilidad. Este proceso parte del convencimiento y la decisión de cada uno de los actores de la sociedad civil, por ello es necesario un acuerdo social profundo y real, que permita una reforma integral de mediano plazo; para dar paso a un nuevo modelo de pensiones, para lo cual hay que transitar por, al menos, dos fases.

En la **primera fase** se deben realizar reformas institucionales que permitan darle independencia y autonomía al IESS y al BIESS, de tal forma que sus decisiones

.....

.....



sean técnicas, sin la injerencia de los intereses de la administración central y que se orienten a encontrar la sostenibilidad del sistema. Además, se requiere de una reforma legal que modifique el modelo de la jubilación patronal, el mismo que sea parte de un nuevo sistema de pensiones.

Las reformas inmediatas que se deben impulsar para darle independencia y sostenibilidad al sistema son:

1. **Autonomía y manejo responsable.** Reformar la estructura de los directorios del IESS y BIESS por un manejo técnico y autónomo, conformado por expertos que tengan como objetivo la transición del modelo.
2. **Diversificación de cartera de inversiones.** Mayor rentabilidad económica e impacto en sector productivo, cambio de proporcionalidad máxima de compra de obligaciones con el Estado por debajo del 30%, en 2019 supera el 40%.
3. **Redefinición de estructura administrativa.** Optimización de recursos, infraestructura y personal del IESS y BIESS, aplicando criterios técnicos en los procesos de selección y de administración.
4. **Administradoras de Fondos de Pensiones.** Reforma en la Ley para la creación de las administradoras de fondos de pensiones públicas o privadas, con regulaciones estrictas y con estándares internacionales, que serán elegidas por el trabajador.
5. **Reemplazo de la jubilación patronal.** Creación de un fondo individual con el aporte del empleador que no supere el 1% del salario y cuya capitalización sea manejada por administradoras de fondos públicas o privadas, dando paso a la creación de billeteras de ahorro del trabajador.

En una **segunda fase** el sistema de pensiones debe evolucionar a uno mixto con 3 pilares, donde el fondo de capitalización colectiva coexista con un fondo de capitalización individual y que mantenga una base solidaria que garantice una pensión mínima para los jubilados. De este modo, el componente colectivo

.....
.....



depende del aporte del empleador y, el componente individual, del aporte del trabajador, más el nuevo fondo de jubilación patronal, constituyendo una cuenta individual controlada por el trabajador y administrada por entidades privadas. Este fondo, al ser de propiedad del trabajador, bajo parámetros técnicos, puede incluso ser retirado a la edad de jubilación.

Nuevo Esquema de Pensiones

Pilar 1: Fondo Solidario <u>ESTADO</u>	Pilar 2: Fondo Colectivo <u>EMPLEADOR</u>	Pilar 3: Fondo Individual <u>TRABAJADORES</u>
Pensión mínimo del Estado que garantiza una base de ingreso, se hace menor a partir de que el pilar 2 garanticen cierto umbral de pensión.	Esquema intergeneracional, pensión máxima de 2 salarios mínimos. Cálculo a partir de los 10 mejores años de aportes multiplicado por un factor entre 0.25 y 0.50, mínimo 10 años de aporte. <u>Administrado por el BIESS</u>	Fondo individual financiado por el trabajador y por la jubilación patronal. <u>Administradores privados</u>

Así, el fondo de capitalización colectiva garantiza una pensión predefinida, en la cual el Estado también aporta, bajo una lógica de solidaridad intergeneracional. Mientras que en el componente de capitalización individual complementa la pensión, en función del aporte y la rentabilidad de las inversiones que realicen las administradoras públicas o privadas que elija el trabajador, así mismo cabe la posibilidad que los rendimientos de la inversión puedan ser retirados cuando se haya cumplido un determinado número de aportaciones.

Para dar este giro estructural, es necesario profundizar las siguientes reformas:

- 1. Creación de un sistema mixto de aseguramiento obligatorio.** Se pone en vigencia el sistema mixto de pensiones compuesto por un componente colectivo y uno individual, con un respectivo plan de contingencia para sostener los aportantes del régimen anterior y con los debidos incentivos para optar por el nuevo sistema.

.....
.....



2. **Cambio de tasas de aporte.** Para el nuevo sistema se debe hacer un estudio actuarial que defina las tasas y años para la jubilación adecuados para sostenibilidad del nuevo sistema.
3. **Creación de fondo solidario.** El aporte del Estado servirá para cubrir una pensión mínima para los aportantes que reciban pensiones por debajo del salario básico, cuyos montos compensatorios serán determinados en función de los años de aporte.
4. **Obligatoriedad para trabajadores autónomos.** Se da cumplimiento al aporte de los trabajadores en libre ejercicio sobre sus ingresos reales determinado por el servicio de rentas internas quien actuaría como agente de retención y cuyos aportes se manejarían irrestrictamente en una cuenta de capitalización individual.

Esta reforma estructural de la seguridad social debe convertirse en una de las bases del cambio modelo económico del Ecuador. Primero, porque rompe paradigmas, al permitir que los trabajadores sean dueños y gestores de sus ahorros, generados a lo largo de su vida laboral; y, segundo, porque el nuevo sistema permitirá la canalización del ahorro interno hacia la inversión; la dinamización del mercado de capitales; el crecimiento sostenido de la economía; y, generación de mayores empleos que garantizan la sostenibilidad del sistema.

.....
.....



3. UN NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO POR LA COMPETITIVIDAD

Un sistema tributario estable y simple que impulse la competitividad para la producción e inversiones y le devuelva la capacidad de consumo a los ciudadanos

Entre el 2007 y 2018, el Ecuador enfrentó la mayor volatilidad tributaria en reformas que favorecieron un modelo de altos niveles de recaudación enfocados a nutrir las finanzas públicas de un desmedido gasto estatal. La principal variable de ajuste de la economía fue el encarecimiento de la actividad privada, a través de la introducción de nuevos impuestos y el aumento de otros existentes que terminaron por afectar las posibilidades de crecimiento de la economía basadas en la iniciativa empresarial.

Por una parte, este modelo tributario, con fuerte enfoque fiscalista, estableció impuestos que le restaron ingresos a los ciudadanos, especialmente, a la clase media, que limitaron su capacidad de consumo. Muchas de estas cargas impositivas tuvieron como objeto regular el comportamiento de los consumidores, haciendo prácticamente prohibitivo el acceso a ciertos bienes³.

De otra parte, las empresas y emprendimientos tuvieron incrementos sustanciales y recurrentes en las cargas tributarias que desaceleraron su actividad y quebraron toda posible planificación de largo plazo para incrementar los negocios y la producción.

Particularmente, casos como el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), el impuesto mínimo derivado del anticipo de impuesto a la renta y salvaguardias arancelarias, que afectaron tanto a bienes de consumo como materias primas e insumos, se configuraron como un conjunto de sobrecargos tributarios que ningún otro país en la región experimentó; y que, visiblemente, dejó en completa desventaja a la producción local respecto a la oferta de productos y servicios de los principales países competidores.

³ Cargas como el Impuesto a los consumos especiales a ciertas bebidas y electrodomésticos, así como salvaguardias arancelarias en bienes de consumo tuvieron incrementos entre un 45% y un 100% del valor recaudado en el impuesto.

.....
.....



A esto se suma el alto nivel de dispersión tributaria y excesivos trámites para poder iniciar un negocio que, como recoge la propuesta de Consenso Ecuador I para una *Reforma Tributaria que recaude y Fomente la Inversión*, la complejidad del actual Código Tributario hace que sea difícil para los contribuyentes o agentes del SRI hacer cumplir la ley.

La implementación de estas recargas, y toda la tramitología necesaria para su cumplimiento, castigó la actividad formal del comercio y la industria que invierte y genera plazas de empleo adecuado; y, al mismo tiempo, se constituyó en un potente incentivo para la informalidad y el contrabando.

Reestructurar el sistema tributario para reactivar la economía y devolverle la competitividad al esfuerzo privado

Durante los últimos años, todos los análisis macroeconómicos coinciden en que el Ecuador se ha convertido en un país costoso, tanto para producir y hacer negocios, como para dinamizar el consumo y las compras de las familias.

Una proporción significativa de este efecto tiene origen en las más de veinte reformas tributarias que configuraron el vigente modelo recaudatorio que genera recargas en los costos de producción empresarial y aleja toda posibilidad de atraer inversión extranjera productiva. Estos cambios permitieron al Gobierno sostener y cumplir las metas crecientes de recaudación a través de la introducción de varios mecanismos que fueron incrementando su importancia en la participación total de ingresos tributarios.

Así, por ejemplo, a finales del año 2007 con la primera reforma se establecieron algunos impuestos promulgados con carácter “regulatorio” como el ISD, el Impuesto a la tenencia de activos en el exterior que iniciaron con una tarifa del 0,5%.

Sin embargo, en el transcurso de los años, esta y otras cargas revelaron su enfoque recaudatorio y restaron competitividad y liquidez al sector privado empresarial a través de importantes incrementos como el aumento del ISD al 5%, la ampliación en cobertura del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), el cambio en la metodología de cálculo para anticipo de Impuesto a la Renta que lo constituyó en un impuesto de pago mínimo para todas las empresas.

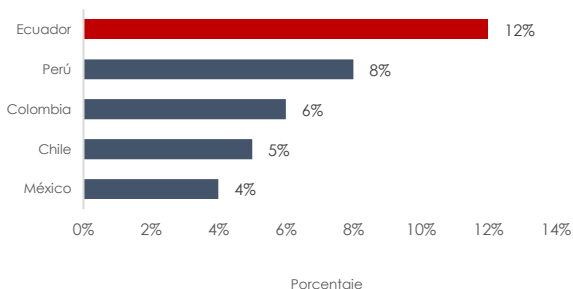
.....
.....



La aplicación extensiva de normas tributarias con el único afán de castigar la ordenada planificación tributaria de los contribuyentes bajo la excusa de evitar supuestas prácticas evasivas o elusivas, aumentaron la inseguridad jurídica. En materia de comercio exterior, el país vivió constantes cambios arancelarios que encarecieron no solo los bienes de consumo, sino también materias primas y bienes de capital necesarios para tecnificar la producción. Este comportamiento tuvo un impacto negativo en la productividad empresarial y deterioró, innecesariamente, la competitividad de los productos y servicios ecuatorianos.

El impacto de este despropósito tuvo profundas consecuencias a nivel de competitividad externa, puesto que los países competidores del Ecuador apostaron por una estrategia de apertura comercial y políticas internas de fomento productivo⁴ que favorecieron la importación, sin pago de aranceles para insumos, maquinaria y tecnología. Como resultado de este modelo recaudatorio, el Ecuador se constituye como el país con el crecimiento más acelerado en carga tributaria per cápita con relación a sus principales socios competidores. Mientras en el año 2005, cada ecuatoriano pagaba en promedio \$ 364 en tributos al año, para el 2016 esta carga creció cerca de 4 veces hasta los \$ 1.214.

Ilustración 7 Crecimiento anual promedio en la recaudación per cápita del Ecuador y principales países competidores (2005-2016)



Fuente: Banco Mundial, CIAT

⁴ Ver *Plan Estratégico Nacional Exportador 2025 y Política Nacional de Competitividad y Productividad (Perú)*; *Política Nacional de Desarrollo Productivo - Conpes 3866 (Colombia)*



Este incremento desmedido desencadenó que, durante el mismo intervalo de tiempo, la presión fiscal (carga tributaria respecto al PIB) sobre el sector privado aumentara de un 15% -en el 2005- hasta un 21% en el 2016. Por lo tanto, en un contexto de desaceleración o estancamiento económico, no es lógico pensar en incrementos impositivos para operaciones como las ventas puesto que solo agravaría la situación de la clase media que es la que más contribuye en tributos y genera mayor consumo.

Por el contrario, devolver la capacidad adquisitiva a los ciudadanos y reactivar la competitividad de costos de las empresas pasa, en gran medida, por remodelar el sistema tributario actual, eliminando impuestos distorsionantes y corrigiendo las cargas anticompetitivas que aquejan a la actividad empresarial. Por su dimensión recaudatoria y su debilidad conceptual, el ISD debe ser eliminado para favorecer la integración financiera, comercial y de consumo del Ecuador con el mundo. Igual suerte debe aplicarse al ICE, particularmente, para los bienes que tienden a ser más susceptibles al contrabando puesto que deja en desventaja a los emprendimientos y empresas formales que cumplen con su obligación con la ley.

Complementariamente, es necesario establecer un esquema tributario preferencial, con carácter temporal, que favorezca la formalización tributaria equilibrada de microempresas y emprendimientos que en la actualidad se encuentran desplazados en la informalidad. Toda medida temporal crea desventaja entre los antiguos y los nuevos contribuyentes, es preferible sea general y dar estabilidad a largo plazo. Se puede pensar en disminuir una tarifa para todos, eliminar impuesto a los dividendos, otorgar tarifa reducida a la reinversión, etc.

Un nuevo régimen tributario no puede desconectarse de la competitividad que proviene del comercio exterior por lo que resulta imprescindible eliminar, de forma inmediata, los aranceles a la importación de insumos, materias primas y bienes de capital para dotar de competitividad al sector productivo. De hecho, un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional señala que la reducción

5 La presión fiscal está compuesta por la suma de valores de carga tributaria del gobierno central, gobiernos locales y contribuciones a la seguridad social (Centro de Estudios Fiscales, SRI)

.....
.....



promedio de 1% en los insumos de la producción incrementa la productividad total de los factores en 2%⁶.

Este conjunto de acciones serán las bases de un nuevo sistema tributario que permita, no solo abaratar la estructura de costos de producción de las empresas ecuatorianas, sino que constituya en un camino para promover la producción a escala y mejorar el entorno empresarial para la atracción de IED.

Cuidar la empresa para sostener la fuente de riqueza

Mientras las economías más exitosas transitan hacia una discusión abierta de cómo estructurar un formato tributario que impulse la actividad privada como generadora de crecimiento, el Ecuador, por su parte, caracterizó su relación con la empresa privada mediante la incertidumbre tributaria que terminó afectando el desempeño de su actividad. A toda la volatilidad impositiva que se describió en el acápite anterior, se suma el incremento en el porcentaje de la tarifa general⁷ del impuesto a la renta para sociedades del 22% al 25% mediante la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía (2017). Este incremento puede tener consecuencias al generar un desincentivo para la atracción de inversiones extranjeras privadas con relación a establecerse en países competidores directos como Colombia o Perú⁸.

En definitiva, la presión tributaria sobre renta que enfrenta el sector empresarial⁹ es una realidad que se contrapone a la tendencia recaudatoria de las economías más desarrolladas y de los propios esfuerzos que han realizado algunos países en la región para alivianar el peso sobre la renta corporativa que haga viable un proyecto emprendedor o empresarial en el Ecuador.

⁶ JaeBin Ahn (2016), *Reassessing the Productivity Gains from Trade Liberalization*

⁷ De la misma forma, la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía elevó del 25% al 28% la tarifa para las sociedades que tengan vinculación accionaria, beneficiaria o societaria con paraísos fiscales o regímenes de menor imposición.

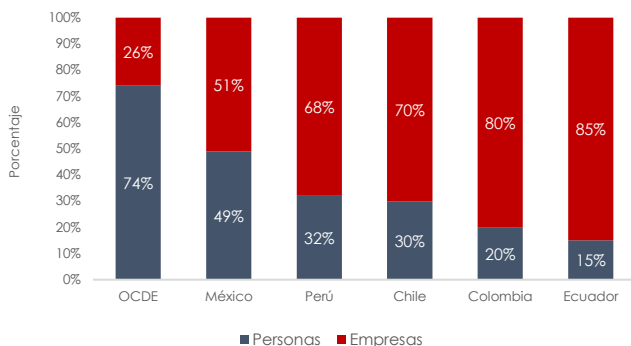
⁸ Conjuntamente con el 15% de participación de los trabajadores, la nueva tarifa efectiva de renta para una empresa en el Ecuador pasará a ser superior al 35%, mientras en Colombia o Perú es menor a este porcentaje.

⁹ Tomando como punto de partida el año 2018, la recaudación de impuesto a la renta corporativa constituye el 90% del total recaudado en declaraciones de renta en el país.



Los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han enfocado sus esfuerzos en reducir la carga impositiva directa para las empresas respecto a la renta personal, entendiendo que la empresa es la fuente de creación de riqueza, empleos formales y crecimiento económico. Para el Ecuador esto podría significar un mecanismo alternativo para ampliar la base tributaria con más contribuyentes en capacidad de aportar a través de la renta individual. El Ecuador es el país que más peso inclina en carga directa de impuestos sobre las empresas como porcentaje del total de recaudación.

Ilustración 8 Composición de la contribución de las personas naturales y empresas sobre la recaudación total de impuestos directos, 2016.



Fuente: OCDE, SRI

Revertir esta realidad va de la mano con la dinámica de la nueva economía digital, donde cada día se reducen las fronteras físicas, políticas y administrativas, que motivan a los países a buscar un entorno de condiciones favorables para el aterrizaje de inversiones privadas rentables tanto para el inversionista como para el país.

Simplificar tributos y trámites: *menos, es más*

En el Ecuador, se destinan más de 660 horas para estar al día con la autoridad tributaria en 10 tipos diferentes de impuestos; mientras que Perú, Colombia y Chile no superan las 300 horas para un número similar o menor de impuestos.

.....

.....



Estos datos recogidos en el Informe Paying Taxes 2018, reflejan que en el Ecuador se destinan excesivos recursos para pagar un disperso abanico de impuestos que colocan al país como uno de los peores en la región en la medición de este aspecto.

La complejidad actual para el pago de impuestos dificulta el cumplimiento tanto para el contribuyente como para el control de la autoridad tributaria. Un sistema tributario complejo es un espacio susceptible de corrupción, discrecionalidad y abusos de autoridad que pueden terminar en indefensión del ciudadano. Consecuentemente, corregir estos mecanismos alientan el fácil entendimiento del contribuyente y constituyen un paso decidido en la formalización tributaria de personas y negocios que, actualmente, no forman parte de la base de contribuyentes.

En esencia, el cobro de muchos impuestos incurre en muchos más trámites para su control y cumplimiento. Por lo tanto, el país debe encontrar un nuevo esquema tributario con menos impuestos, pero, al mismo tiempo, mejor administrados. Esta dinámica de simplificación obligará a enfocar mejor los esfuerzos institucionales de las autoridades de control y permitirá que el empresario aproveche mejor sus recursos y capacidades hacia la generación de riqueza.

Tanto la simplificación eficiente de tributos, como la reducción de trámites para cumplir con el pago son los pilares de una estrategia de recaudación más efectiva que extienda la cultura tributaria a todos los ciudadanos haciendo que su interacción con el pago de impuestos sea sencillo y justo.

Esto permitirá a la empresa y al ciudadano convivir con un sistema de tributos simple y equilibrado que ampliará la base de recaudación bajo un enfoque de incentivo, y no de castigo, a la iniciativa privada de trabajar, emprender y hacer empresa.

Un acuerdo tributario que privilegie la sostenibilidad fiscal y la competitividad empresarial

Redefinir el horizonte del sistema tributario hacia un modelo que estimule el consumo y la producción para reactivar la economía debe sustentarse en la sostenibilidad de las finanzas públicas y la competitividad empresarial. La

.....
.....



disciplina, como código de conducta en el manejo del gasto público debe ser el principio rector para adecuar un tamaño del Estado que no ponga en riesgo la sostenibilidad del sistema económico en dolarización; pero que, además, permita darle al ingreso tributario una menor dimensión, que sea convergente con un tamaño del sector público cuyo gasto debe ajustarse, en el mediano plazo, a no más del 25% del PIB.

Ese cambio necesario en el entendimiento del rol y volumen de la carga tributaria debe impregnarse de una visión de largo aliento donde se equilibre el objetivo fiscal con la impostergable recuperación de la competitividad empresarial y el consumo de las familias. La previsibilidad de estas condiciones tributarias debe materializarse en una *política de Estado en materia tributaria* que modernice los principios del sistema tributario en base a la racionalidad, eficiencia, competitividad productiva y de inversiones, y simplicidad con el cumplimiento tributario.

Reformas tributarias necesarias:

Reducción de los impuestos corporativos para favorecer la inversión y el incremento de la producción

- Reducción generalizada del impuesto a la renta de empresas a niveles competitivos que converjan a los niveles en un mediano plazo a los niveles de la OCDE.

Eliminación de impuestos distorsionantes y anticompetitivos a la actividad empresarial

- Eliminación inmediata y sin excepción de pago por ISD
- Eliminación inmediata de aranceles a todas las materias primas y bienes de capital no producidos en el país necesarios para tecnificar la producción, así como a bienes que favorecen la transformación digital.
- Eliminación de impuesto a los consumos especiales de bienes con mayor susceptibilidad de contrabando, así como a los servicios digitales.

Eliminación de cargas y procesos tributarios que afectan capital de trabajo (liquidez) de las empresas

.....

.....



- Eliminar las obligatorias retenciones en la fuente para micro, pequeñas y medianas empresas, que permita aliviar la sobrecarga de procedimientos en cumplimiento tributario.

Simplificación tributaria y tramitológica para ampliar la base tributaria

- Codificación de la normativa tributaria
- Mecanismo de simplificación de procesos e impuestos para incrementar la formalización tributaria y reducir la evasión.

Establecer un régimen simplificado optativo para la formalización de Mipymes y emprendimientos mediante un impuesto único. Sin la posibilidad de cambiarse de uno a otro más de una vez

- Propuesta para favorecer la incorporación progresiva de iniciativas privadas informales al sistema tributario que consiste en un impuesto de hasta 2% sobre las ventas de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

Creación de la Defensoría del Contribuyente (Ombudsman tributario):

- Alto personero con autonomía administrativa, encargado de proteger los derechos de las empresas contribuyentes, ante la autoridad tributaria y aduanera en justo balance para dar claridad a la inversión desde el ámbito tributario y tramitológico dentro del Estado.

Acuerdo tributario temporal para sinceramiento patrimonial

- Establecer un impuesto flat temporal, en un rango no superior al 2%, para favorecer el ingreso de divisas a la economía a través del sinceramiento patrimonial. Esto tendría como contrapartida la inversión en actividades económicas generadoras de crecimiento y afianzamiento de la confianza con la respectiva prueba de licitud de recursos. Esta opción fortalecerá la posición de reservas internacionales y compensa la recaudación con ingresos extraordinarios.



4. UN NUEVO RÉGIMEN LABORAL PARA GENERAR MÁS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

Crear más oportunidades de empleo formal para quienes no lo tienen, adaptando las condiciones laborales a los ciclos productivos y las necesidades de los trabajadores, donde se priorice la productividad salarial y la previsibilidad normativa

En los últimos doce años, la política laboral estuvo marcada por un fuerte discurso populista que se tradujo en reformas legales y mandatos constitucionales que, aunque consiguió los aplausos de un segmento de trabajadores, terminaron por ser perjudiciales para la generación de empleo en el país. Paradójicamente, cuando se impulsó mayor ‘protección de derechos’ para los trabajadores actuales, en la práctica solo se logró reducir la posibilidad de obtener un trabajo formal para quienes se encuentran en la informalidad y el desempleo. Los resultados de estas políticas han sido evidentes: 6 de cada 10 ecuatorianos no cuentan con un empleo adecuado. Por lo tanto, el país debe transitar hacia un nuevo modelo laboral que se ocupe, simultáneamente, de proteger a los trabajadores con empleo pleno, así como a quienes aspiran a conseguirlo.

Una política laboral hecha para destruir los futuros empleos

La eliminación del contrato a plazo fijo, así como del contrato por horas, los sobrecargos en contratos temporales y el desproporcionado sobrecosto por despido, fueron algunas de las reformas que, lejos de reivindicar los derechos de los trabajadores, mermaron su posibilidad real de acceder o sostener un empleo estable y adecuado.

Si bien el resguardo de las más básicas garantías es parte del equilibrio para mejorar el entorno entre las empresas y sus trabajadores, la rigidez laboral como política de Estado, la eliminación de alternativas de contratación por libre acuerdo de las partes, la fijación política, y antitécnica, de salarios mínimos y la agobiante carga burocrática para contratar, encasillaron al mercado laboral en un espacio donde cada vez son menos los trabajadores que cuentan con un empleo en condiciones adecuadas.

El resultado es que el empleo pleno dejó de ser el norte de la política laboral y pasó a ser un privilegio donde escasean las oportunidades de inserción. Esto le

.....
.....



abre paso a la informalidad como la única alternativa de supervivencia de la gran mayoría de los ecuatorianos, lejos de un salario adecuado y sin las protecciones laborales mínimas.

Esta visión errática sobre el modo de generar empleo está provocando una profunda desconexión entre la oferta y la demanda laboral que le deja al país en el peor de los escenarios posibles: las empresas que necesitan contratar más personal, para incrementar su producción, y las personas que requieren ser contratados, para sostener a sus familias, no encuentran un equilibrio que permita armonizar los justos intereses de las partes. El resultado es que las empresas no contratan, y por lo tanto no crecen, y las personas que necesitan trabajar, no lo consiguen.

El Estado ha levantado una pared regulatoria que separa a empresarios y trabajadores, desconociendo que sin producción y comercio no existe empleo.

Revertir la rigidez laboral para crear más empleos

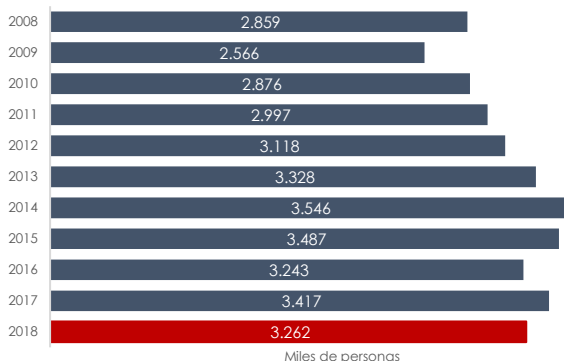
Las economías a nivel global enfrentan un desafío de rápida adaptación, en un mundo donde la única constante es el cambio en las condiciones que exigen mayor competencia y fluidez para incrementar los negocios y generar desarrollo económico.

El mercado del trabajo no es ajeno a esta realidad. Nuevas formas de generar producción y riqueza surgen aceleradamente entre economías que apuestan al desarrollo y estas deben estar acompañadas de una constante modernización de las condiciones laborales que apunte a un equilibrio entre la mejora del bienestar del trabajador, la productividad y competitividad de las empresas.

Este cambio requiere flexibilidad, libertad y visión de futuro para que ambos intereses converjan en un nuevo acuerdo social en materia laboral, donde prevalezca el objetivo de generar más empleo privado y sostenible. En el Ecuador, la rigidez laboral y los sobrecostos en la relación empresa – trabajador están destruyendo sistemáticamente las opciones de empleo pleno.



Ilustración 9 Evolución de empleo adecuado en el período 2008-2018.
(Miles de personas)



Fuente: ENEMDU - INEC

A partir del Mandato No. 8 de la Constitución de Montecristi, vigente desde el año 2008, se confundió el concepto de más estabilidad para los trabajadores, convirtiéndolo en más trabajadores sin estabilidad. La rigidez normativa con la que se distorsionó el enfoque de modernización laboral, tanto en la Asamblea Constituyente de Montecristi, así como en la promulgación de la Ley de Justicia Laboral (2015), fue la base para eliminar la contratación por horas, el contrato a plazo fijo y la tercerización de actividades, sin asumir la tarea de redefinir estos esquemas para ajustarlos a la nueva realidad laboral que vive el mundo y el país.

A esto se suman las bonificaciones en caso de desvinculación laboral, sea esta por renuncia voluntaria o despido, así como los sobrecostos generados para contratos eventuales que se desenvuelven en la misma actividad que una persona que trabaja a plazo indefinido, desconociendo el principio constitucional de igual remuneración para igual trabajo y haciéndolo prácticamente inviable.

Bajo la premisa de la estabilidad del trabajo se justificaron este tipo de reformas que no adaptan las necesidades y aspiraciones de los trabajadores con los ciclos de expansión o reducción de ventas de las empresas, provocando un contrasentido económico puesto que, actualmente, es más difícil sostener el empleo ajustando el número de horas de los trabajadores que aplicar la figura del despido. Por lo tanto, recuperar el camino de la generación de empleo y

.....
.....



producción apunta hacia un nuevo modelo laboral flexible que asuma a la productividad laboral como un complemento de la competitividad empresarial.

Por otra parte, un esquema flexible de trabajo pasa, también, por entender la dinámica específica de los sectores productivos. No siempre los formatos de contratación laboral pueden aplicarse con condiciones y límites de aplicación transversal para todos los sectores de la economía. Resulta ilógico pensar, por ejemplo, que un trabajador de la agricultura pueda cumplir con los mismos horarios de trabajo que un oficinista, o que las horas laboradas de este último se adapten a las de un agente de turismo.

En el sector agrícola o pesquero, las condiciones climáticas y geográficas determinan estacionalidades en la demanda de producción que no se corresponden con la rigidez de una política laboral que no ha logrado comprender las marcadas particularidades que exige cada actividad productiva, dando como resultado menores posibilidades de crear más empleo en el campo o la actividad acuícola-pesquera.

En el Ecuador, una verdadera política laboral debe despojarse de los cálculos políticos y ofertas que, en el mediano y largo plazo, restan la libertad de llegar a acuerdos en las mejores condiciones posibles tanto para empleadores como para trabajadores.

Avanzar por la senda de la modernización laboral implica entender que el Estado ecuatoriano no puede seguir regulando las relaciones laborales, donde se crean los empleos del futuro, con leyes y conceptos del siglo pasado.

Hacia una fijación técnica, justa y previsible del salario mínimo

Durante los últimos años, la definición del salario mínimo en el Ecuador no ha logrado constituirse en el resultado de un acuerdo técnico entre empleadores y trabajadores, y ha pasado a ser una apuesta política para favorecer insosteniblemente al cada vez menor segmento de la clase trabajadora que cuenta con un empleo pleno, pero, al mismo tiempo, ha sido asfixiante para la iniciativa privada generadora de empleo.

Un contexto de abundantes recursos provenientes del petróleo y deuda estatal invisibilizaron, en buena medida, esta realidad. Sin embargo, los efectos de

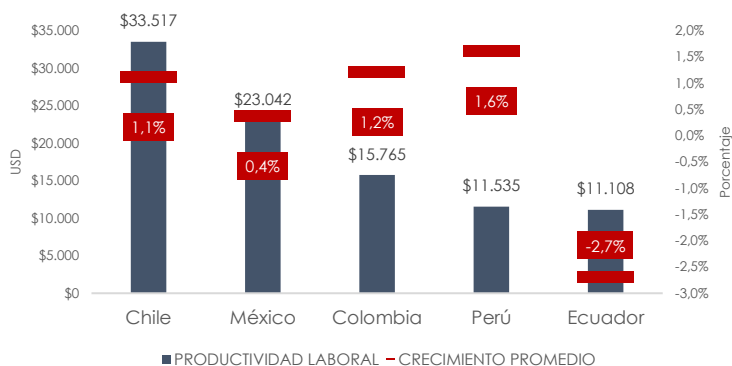
.....
.....



pérdida de productividad resultante de estas decisiones antitécnicas tienen secuelas en el mediano y largo plazo cuando las empresas dejan de ser competitivas y el elevado pasivo laboral se torna insostenible.

De acuerdo con cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde el año 2006, el Ecuador se encuentra entre las economías con más baja productividad laboral en la región, superando apenas a países como Guatemala, Honduras o Bolivia. No obstante, en comparación a las economías de la Alianza del Pacífico, el Ecuador tiene la productividad laboral más baja y con una tendencia decreciente en los últimos tres años.

Ilustración 10 Comparativo de productividad laboral en países seleccionados, valor por trabajador (2018) y crecimiento promedio (2015-2018)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo

Desde esta perspectiva, la productividad del trabajo debe ser el foco de la política laboral que permita asegurar la inclusión y acceso a fuentes sostenibles de empleo; y que, paralelamente, sea la fuente de crecimiento para emprendimientos y empresas. Mecanismos como la devolución del porcentaje obligatorio destinado a capacitación pueden contribuir decididamente a mejorar la productividad laboral en base al uso de esos recursos en programas de capacitación adaptadas a la realidad de cada empresa.



En consecuencia, transparentar la justa retribución del trabajo pasa por adoptar un formato de definición de salarios mínimos acorde a variables que consideren el real desempeño de la economía y sus factores. La productividad y la inflación serían un inmejorable referente técnico, justo y previsible para que las empresas puedan planificar oportunamente su estructura de costos considerando la seguridad que generaría esta propuesta de definición. Además, este esquema se convertiría en un aislante a un elemento tan sensible en la relación laboral de la distorsión de los ciclos políticos y electorales.

El futuro del trabajo en tiempos de cambio tecnológico

En los últimos 20 años, la dinámica laboral del mundo se ha deteriorado con la llegada de nuevas herramientas tecnológicas que han permitido a los más jóvenes desarrollar habilidades con un potencial infinito. Este nuevo contexto digital plantea oportunidades que desafían a la cotidianidad laboral y que propicia una redefinición de modelos productivos, como el teletrabajo o el trabajo automatizado.

Esto puede representar una oportunidad de ingreso para los jóvenes que buscan su primer empleo, más aún, considerando que 7 de cada 10 desempleados en el Ecuador corresponden a jóvenes de hasta 35 años de edad. Cada año más de 100.000 jóvenes ingresan al mercado en busca de una opción laboral, por lo que tomar acciones decididas para fomentar modalidades flexibles, como el teletrabajo, será determinante en la creación de alternativas para el empleo, especialmente, en las primeras oportunidades para el empleo juvenil.

Adicionalmente, en el mundo laboral actual, donde el tiempo de desplazamiento dentro de las ciudades reduce de manera importante la productividad, el teletrabajo sintoniza con el concepto de movilidad sostenible puesto que reduce significativamente la concentración vehicular en “horas pico” para llegar al sitio de trabajo.

Propuestas para un “Pacto Nacional por la Reactivación del Empleo”

Hay mucho por cambiar para retomar la senda de la producción y el trabajo para todos. Por ello, el país debe plantearse un *Pacto Nacional por la Reactivación del Empleo* que permita dar oportunidad de trabajar a quienes no cuentan con empleo en condiciones adecuadas y favorecer la productividad de las empresas

.....
.....



para incrementar la producción y la demanda de empleo. Tomar decisiones concretas en estos ámbitos, pueden cambiar la realidad del empleo en el país:

Adaptar las Jornadas laborales en condiciones de mutuo acuerdo: Libertad de las partes para acordar las mejores condiciones de contratación que se adapte a la realidad productiva de la empresa y las necesidades del trabajador

- Impulsar contratos por horas y a plazo fijo sin sobrecostos, respetando todas las prestaciones de seguridad social y beneficios de manera proporcional;
- Jornadas especiales para el sector agrícola, pesquero, minero y turístico;
- Libertad para distribuir las horas de la jornada laboral en común acuerdo de las Partes, respetando límites máximos de horas semanales que permitan impulsar el uso de la capacidad instalada sin incremento de costos;
- Jornadas reducidas sin sobrecostos y régimen especial de teletrabajo.

Eliminar costo de desahucio por renuncia voluntaria y racionalización en costos y procedimientos de despido

Formalizar la figura del Despido por causa justa donde el empleador puede terminar unilateralmente la relación con el trabajador si éste ha incurrido, exclusivamente, en alguno de los causales previstos en la Ley (ausentismo, indisciplina, acoso, injurias, entre otros), sin asumir el costo de despido intempestivo.

- Si el trabajador no está de acuerdo con el causal de despido puede impugnar directamente ante un juez, donde el empleador deberá respaldar con la carga de las pruebas la razón del despido.
- Para esto es necesario eliminar el trámite del visto bueno patronal que se ha convertido en un proceso desgastante, discrecional de la autoridad y, pocas veces, útil.

Acuerdo por la definición técnica, transparente y previsible del salario mínimo:

.....
.....



- El salario mínimo debe ser fijado en función de la productividad laboral y la inflación con metodología pública y automática en base a cifras que reporte el Banco Central del Ecuador, que debe ser un órgano independiente del ejecutivo.

Dinamización del empleo joven y agrícola:

- Para incentivar la inclusión laboral y la formalización, se debe establecer un nuevo esquema de contratación juvenil que permita dar oportunidad de empleo a jóvenes ecuatorianos y cuyo recargo por despido sea únicamente el correspondiente al desahucio. Luego de los 3 primeros años de labor ininterrumpida, el trabajador pasará a formar parte estable de la empresa.
- Esto implica suprimir los subsidios que actualmente asume el gobierno central en el pago de una parte del pasivo de seguridad social de los contratos de empleo juvenil.
- Por su propia naturaleza dinámica, en materia salarial, tanto los contratos juveniles como los contratos del sector agrícola, acuícola y pesquero podrán pactar -por libre acuerdo entre las partes- un salario mínimo equivalente al 75% del valor del salario básico general.

PILARES PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO





B. PILARES PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO

1. LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO EJE PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL

Contar con previsibilidad y certeza jurídica, un sistema de justicia eficiente y transparente, son los puntales para la generación de la actividad productiva

La seguridad jurídica se puede definir como la certeza que tienen los agentes económicos respecto al ordenamiento jurídico aplicable y la predictibilidad de las consecuencias jurídicas de los actos o conductas que realizan. Es fundamental para el desarrollo de las naciones, pues aquellas que hoy gozan de un alto nivel de desarrollo se caracterizan por el respeto a la Ley y las instituciones, más que por la abundancia de recursos naturales.

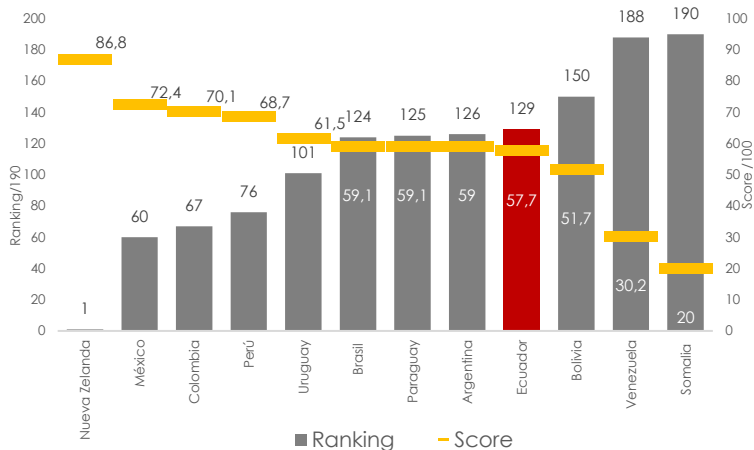
El nuevo modelo económico del Ecuador requiere la creación de condiciones para que el sector privado sea el motor del crecimiento, de la atracción de divisas y de la generación de empleo de calidad. Para ello, no basta con las grandes transformaciones en materia económica y financiera, en la seguridad social, en el sistema tributario y en el régimen laboral. Estas grandes transformaciones deben sustentarse en un auténtico respeto a la seguridad jurídica, que implica generar la plena confianza de los inversionistas, nacionales y extranjeros, en torno al respeto irrestricto a la Ley, la estabilidad normativa y la posibilidad de someter las diferencias a arbitrajes internacionales. Y para ello se requiere de instituciones públicas sólidas y una administración de justicia trasparente y profesional.

La inseguridad jurídica que se vivió en Ecuador durante los años del socialismo del siglo XXI, afectaron drásticamente el clima de negocios y la imagen del país, generando incertidumbre no solo sobre la inversión extranjera, sino también sobre los inversionistas nacionales que vivieron un permanente cambio normativo que complico el desarrollo de la actividad privada. Según el Doing Business, del Banco Mundial, que proporciona una medición objetiva de las regulaciones para hacer negocios y su aplicación, el país ha desmejorado su ranking y es el uno de peores ubicados de la región, solo por detrás de Venezuela y Bolivia.

.....
.....



**Ilustración 11 Doing Business 2020
(Ranking y Score)**



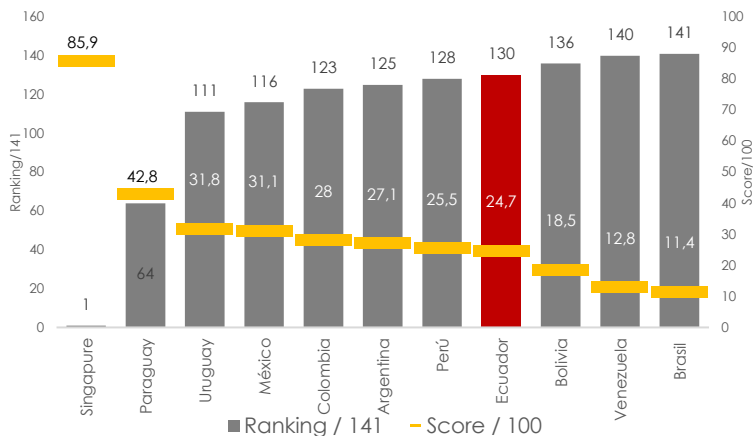
Fuente: Doing Business 2020

En los últimos cinco años Ecuador se ha posicionado como una de las economías con mayores dificultades para hacer negocio del mundo. En promedio, se ha ubicado entre los puestos 114 y 135 de aproximadamente 190 economías, mientras que los países de la Alianza del Pacífico se han posicionado entre los puestos 41 y 68.

Asimismo, uno de los indicadores del Informe de Competitividad Global, del Foro Económico Mundial, es la eficiencia de la carga regulatoria, medida a 141 economías, donde en 2019, Ecuador se ubicó en el puesto 130, mostrando un deterioro en el indicador respecto de los años anteriores.



**Ilustración 12 Carga de regulación gubernamental 2019
(Ranking y Score)**



Fuente: WFF 2019

Existen varios factores que han incidido negativamente en el deterioro de la seguridad jurídica en el Ecuador:

Escasa estabilidad y certidumbre jurídica.

En los últimos años prácticamente todas las funciones del Estado, principalmente la Asamblea Nacional, el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) han emitido y modificado numerosas leyes, decretos, reglamentos y, en general, actos administrativos que han afectado la estabilidad jurídica, tornando poco previsible el ambiente para la generación de la actividad empresarial. Esto se evidencia con los siguientes casos:

- **Cambios constantes en las reglas de juego.** Los empresarios buscan un marco jurídico que sea favorable para la inversión y el desarrollo de sus actividades, pero, sobre todo, requieren de estabilidad y previsibilidad. La ausencia de estos principios ahuyenta la nueva inversión y acelera la desinversión existente. En Ecuador, solo en materia tributaria han existido entre uno y dos reformas por año, lo cual hace totalmente impredecible el ambiente para la correcta planificación de los negocios.



- **Reducida credibilidad y confianza hacia el sector público.** Los agentes económicos tratan de leer el comportamiento de sus gobernantes, no solo por lo que dicen, sino también por lo que hacen. Un anuncio presidencial respecto de la seguridad jurídica debe ser respetado y cumplido a cabalidad. En abril del 2018, el Presidente de la República, en el marco de la presentación del Programa Económico de Estabilización Fiscal y reactivación productiva, afirmó que no habría más reformas tributarias y, en caso de haberlas, solo sería para bajar impuestos. El gobierno, sin embargo, ha continuado con iniciativas para incrementar impuestos.
- **Excesiva delegación para legislar a los órganos administrativos del Estado.** El sistema administrativo ecuatoriano otorga a las diferentes carteras de Estado un exagerado poder para generar normas y regulaciones, muchas de ellas contradictorias, aunque versen sobre la misma materia.

Desconfianza en el sistema de justicia

El sistema de justicia en el Ecuador no goza de una buena reputación, lo cual influye negativamente en ambiente de negocios, que se traduce en menor inversión nacional y extranjera. Existe una percepción negativa del sistema de justicia ecuatoriano, caracterizado por casos de corrupción y los casos evidenciados han gozado de impunidad.

Cuando esto ocurre, los inversionistas, sobre todo extranjeros, buscan que sus inversiones estén protegidas con cláusulas de arbitraje internacional. No obstante, el Estado ecuatoriano, no solo que profundizó la crisis en el sistema de justicia, sino que, además, denunció los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) que contenían cláusulas de arbitraje. Con ello, el inversionista que piensa en hacer inversiones en el Ecuador encuentra un clima absolutamente adverso: una justicia que no funciona y la dificultad de someter a arbitraje internacional las diferencias que pudieran surgir con el Estado.

No obstante, la institucionalización de la inseguridad jurídica proviene de la propia Constitución Política del Estado que, en su artículo 422 prohíbe el arbitraje internacional para la resolución de conflictos entre inversionistas y Estado, salvo aquel que se realice en sede latinoamericana.

.....
.....



La importancia de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI)

Los TBI son acuerdos en los cuales se establecen condiciones mínimas para que las inversiones que se realicen en los países signatarios puedan contar con un tratamiento justo y equitativo, de protección y estabilidad, para evitar medidas arbitrarias y, también, si hubiera un conflicto, la posibilidad de recurrir a un arbitraje internacional.

Ecuador en el 2008 denunció diez tratados y en el 2017 denunció otros 13 países, este último grupo con países que concentran gran parte de los exportadores de capitales. En países donde la justicia no funciona, los tratados de protección de inversiones son indispensables.

Cuando el Estado mantiene vigentes este tipo de tratados, transmite una imagen de confianza, de que está dispuesto a respetar un marco legal establecido, que velará por el cumplimiento irrestricto de la Ley, en un marco de independencia del sector judicial. Sin embargo, si eso no ocurriera el inversionista podría recurrir a tribunales arbitrales internacionales.

Los arbitrajes internacionales no solo son importantes para la seguridad jurídica sino, además, para viabilizar la agenda de integración internacional, como la adhesión a la Alianza del Pacífico o un acuerdo comercial con los Estados Unidos de América.

Una corte constitucional que puede contribuir a la seguridad jurídica

Un elemento que abona en contra de la seguridad jurídica es el papel que ha desempeñado la Corte Constitucional del Ecuador en sus interpretaciones constitucionales. Sus dictámenes implican lecturas no estables de la Constitución, tornando el ambiente jurídico poco previsible para las actividades económicas.

Sobre los Tratados Bilaterales de Inversión, la anterior Corte Constitucional emitió dictámenes contradictorios y superficiales, mal interpretando el Art. 422, ya que, según el criterio de varios juristas, ese artículo no impide que en los tratados de inversión se acuerde que las controversias inversionista-Estado sean dirigidas en arbitraje internacional; lo que prohíbe es que se suscriban instrumentos internacionales en que se someta a arbitraje las controversias

.....
.....



contractuales o comerciales. Sin embargo, las controversias, en materia de inversión, no son ni comerciales ni contractuales; son controversias en materia de derecho internacional público por eventuales violaciones a las obligaciones que asumen los Estados en los TBI, como el trato justo, equitativo y no discriminatorio, no expropiar sin una notificación pronta y apropiada, entre otras que no están alcanzadas por el artículo de la Constitución.

Sin embargo, también existe el criterio de que para blindar de mejor manera la seguridad jurídica del país, se debe promover una reforma constitucional que, de manera explícita, permita los arbitrajes internacionales en los TBI.

Los contratos de inversión, un mecanismo que no activa la IED

El Gobierno Nacional, con el fin de fomentar y atraer inversión, nacional y extranjera, impulsó una serie de reformas al COPCI, ampliando los incentivos para las nuevas inversiones, en materia tributaria y la estabilidad de dichos incentivos.

La mayoría de los contratos de inversión que ha suscrito el Estado se refieren a inversionistas nacionales, por lo que, a pesar de los incentivos, la inversión extranjera le sigue siendo esquivada al Ecuador. En parte, esto ocurre porque los contratos de inversión solo permiten la estabilidad de los incentivos tributarios, por lo que no sustituyen a los TBI. Adicionalmente, como ya se indicó en los acápite anteriores, el inversionista requiere cláusulas de arbitraje internacional que, según el COPCI, solo se podría activar en inversiones superiores a 10 millones de dólares, siempre que hayan suscrito contratos de inversión con el Estado.

Lo anterior no enfoca adecuadamente el problema. La seguridad jurídica debe ser un principio general y no específico a ciertas inversiones y bajo determinadas circunstancias.

Los contratos de concesión, otra fuente de inseguridad

Una buena definición de la importancia de la estabilidad jurídica de los contratos de concesión corresponde a que estos contratos son instrumentos jurídicos que contemplan los derechos y obligaciones entre el Estado y la empresa privada. Los contratos, como las leyes, no pueden sentarse sobre incertidumbre, a los

.....
.....



cambios de opinión de los funcionarios, a interpretaciones antojadizas, y peor, al desconocimiento de sus cláusulas.

El incumplimiento de los contratos por parte del Estado es un problema que agrede a la seguridad jurídica y ahuyenta al inversionista. Los arbitrajes internacionales son muy importantes precisamente para precautelar estos términos y condiciones de las dos partes. Si el Estado y el inversionista saben que sus posibles incumplimientos pueden someterse al arbitraje internacional, procurarán respetar el marco legal que los ampara. Si el Estado cumple la Ley y honra sus contratos, mejora su imagen internacional y la confianza de los inversionistas.

La seguridad jurídica es un problema cultural y político

Los problemas de seguridad jurídica del Estado ecuatoriano pasan, además, por problemas culturales de la sociedad, por una falta de preparación de jueces que permita una administración de justicia transparente y previsible, para lo cual se requiere que el Estado invierta en construir programas de largo aliento, de preparación y consolidación de jueces.

La ejecución de un modelo, en el cual el sector privado sea el motor de la economía, donde prime la seguridad jurídica, requiere de una reforma constitucional, caso contrario, por razones culturales o por cálculos políticos, las interpretaciones que realice la Corte Constitucional para favorecer un nuevo modelo pudieran, a futuro, convertirse en renovados atentados a la seguridad jurídica. Si no hay una reforma a la Constitución, la seguridad jurídica estará siempre expuesta a interpretaciones.

Las acciones para mejorar la seguridad jurídica

La seguridad jurídica debe ser una política de Estado, manejada con la mayor responsabilidad y criterio, que permita enfrentar y hacer las reformas necesarias y puntuales que otorguen previsibilidad y certidumbre jurídica. Solo así los inversionistas aumentarán su confianza en el Ecuador.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones que pudieran coadyuvar a otorgar mayor seguridad jurídica al empresariado y atraer inversión extranjera directa:

.....
.....



- Política de Estado para la atracción de inversiones, que contemple los términos económicos en los que el país se compromete para brindar confianza al inversionista nacional y extranjero.
- El Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen que reducir la sistemática delegación de poderes que les permite regular, y en muchas ocasiones, sobre regular, atentando contra la previsibilidad jurídica, la competitividad y la facilitación de los negocios. Se debe impulsar un Pacto por la Previsibilidad Jurídica que busque: (i) la depuración normativa, eliminando leyes, regulaciones, decretos, acuerdos, entre otras normas, que versen sobre la misma materia; (ii) el compromiso gubernamental de no emitir nuevas reformas que afecten los negocios en el país; y, (iii) Crear una comisión de evaluación de la calidad regulatoria, Público-Privado, que se encargue de analizar los efectos sociales y económicos de las regulaciones a emitirse, además de proponer la eliminación de regulaciones innecesarias y contradictorias, una depuración normativa.
- Se debe impulsar la suscripción de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) como uno de los elementos para otorgar seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros. En el corto plazo, que la Corte Constitucional interprete adecuadamente el alcance del Art. 422 que viabilice las cláusulas arbitrales para suscripción de TBI y Acuerdos Comerciales como la adhesión a la Alianza del Pacífico y los Estados Unidos.
- Es fundamental que el Estado cumpla con los laudos que dictan los Tribunales arbitrales, sean o no en favor del Estado o del inversionista.
- Se debe emprender una reforma a la Constitución de la República que elimine ciertas disposiciones, por ejemplo, aquella que limita el arbitraje internacional. Caso contrario, las interpretaciones que sensatamente pudiera realizar la Corte Constitucional podrían ser reinterpretadas nuevamente en el futuro, afectando la seguridad jurídica y la imagen para la atracción de inversiones.

2. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA GENERACIÓN Y GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA



Impulsar la participación privada en el desarrollo y gestión de la infraestructura del país, para garantizar una economía más libre, eficiente y competitiva.

El nuevo modelo económico del Ecuador requiere una mayor participación del sector privado en la economía, de tal suerte que libere al Estado de una carga presupuestaria que puede utilizarse, por ejemplo, en programas de desarrollo social.

La infraestructura para la competitividad de corto y de mediano plazo, generada principalmente con inversión pública, debe ser gestionada de manera eficiente. Cuando los recursos públicos escasean, la infraestructura pública tiende a deteriorarse, pues su gestión y mantenimiento requiere de importantes inversiones.

El modelo no funciona ya que la infraestructura que se crea en época de bonanza, si bien es un gasto de inversión, genera una presión de incremento de gasto corriente en el mediano y largo plazo. Esto ocurre, por ejemplo, con la inversión en hospitales y centros educativos. No basta con la inversión de recursos para la infraestructura, sino que se requiere destinar flujos futuros de gastos corriente para la contratación de personal administrativo y operativo, así como de otros recursos de inversión para su equipamiento y mantenimiento permanente.

De igual forma, la escasez de recursos públicos pone un freno a la creación de nueva infraestructura que requiere el país para su competitividad. Por ello, se debe implementar un modelo donde el sector privado pueda participar más activamente en la inversión y mantenimiento de la infraestructura física y digital. Con ello, se relaja la presión de financiamiento del gasto público y se traslada el riesgo de la inversión al sector privado.

Algo similar ocurre con los sectores estratégicos, que requieren de grandes inversiones para desarrollarlos. Por ello, es necesario impulsar la inversión privada, brindando seguridad jurídica y generando reformas normativas que la viabilicen.

El modelo de participación privada no significa la privatización de la infraestructura pública y de los sectores estratégicos, sino un modelo de gestión

.....
.....



que permite canalizar los recursos del sector privado, y atraer inversión extranjera, para optimizar la infraestructura existente y maximizar la inversión que se requiere para incrementar la provisión de servicios públicos o la producción de bienes y servicios estratégicos.

La infraestructura y el impulso a las alianzas público – privadas

La infraestructura, sea esta física o digital, es el motor para la generación de bienes y servicios. Y la infraestructura, suficiente e interconectada en un país, torna los bienes o servicios que produce más competitivos. En la generación de infraestructura, la inversión privada es clave mediante mecanismos como las Alianzas Público-Privadas (APP) pueden suplir la falta de inversión pública y permitir por un lado que la inversión pública se focalice en sectores o proyectos sociales y por otro la inversión privada permite la sostenibilidad de las inversiones de infraestructura, manteniéndose competitivas y con la tecnología adecuada para su desarrollo y administración. Es importante resaltar que una APP no es privatización, sino una delegación para el desarrollo, administración y/o mantenimiento de infraestructura.

Expansión de la infraestructura en el país

Ecuador ocupaba el puesto 94 de 125 países en el pilar de infraestructura del Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, actualmente se encuentra en el puesto 59 de 140 economías. Este resultado es el reflejo de la inversión del Estado en el desarrollo de la infraestructura en el país.

Tabla 4 Índice de Competitividad Global: Pilar de Infraestructura

Índice de Competitividad Global: Pilar de Infraestructura				
País	2015	2016	2017	2018



Colombia	84	84	87	83
Perú	85	89	86	85
Chile	45	44	41	41
México	59	57	62	49
Ecuador	67	71	72	59

Fuente: Foro Económico Mundial

En los últimos años el Ecuador desplegó la construcción de varias obras de infraestructura en diferentes sectores sociales y productivos, incrementándose sustancialmente el gasto de inversión, entre el 2008 y 2015 esta inversión ascendió a \$41 mil millones. Se construyeron centros infantiles, escuelas, centros de salud y hospitales, obras de agua potable y saneamiento, desarrollo de la red vial nacional y obras de mayor envergadura como la construcción de infraestructura para la generación y transmisión eléctrica, puertos y aeropuertos. Obras que en la actualidad están sometidas a fiscalización por sus procesos de adjudicación poco transparentes y en muchos casos con sobreprecios.

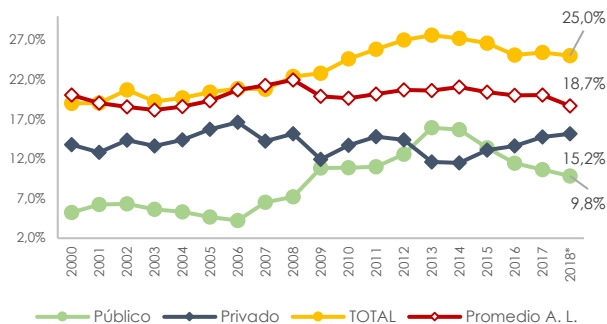
La vialidad ha sido unos de rubros importantes de inversión estatal. Ecuador en años anteriores expandió la inversión y eso explicó gran parte del crecimiento del PIB, la inversión pública alcanzó el 15% del PIB en 2013. A partir de ese año, la inversión decreció importantemente debido al shock en los ingresos del Gobierno. La formación bruta de capital estuvo empujada por el sector público, la inversión privada se disminuyó a partir de 2007. La formación bruta de capital fijo ecuatoriana alcanzó cerca del 30% del PIB en 2013, mientras que el promedio de América Latina fue cercana al 20%.

La eficiencia de la inversión pública, medida al comparar la elasticidad PIB/stock de capital fijo público, entendiéndose que mayor eficiencia mayor impacto positivo en la actividad económica, resulta que Ecuador podría, con el nivel de gasto en infraestructura realizado, incrementar en 0.5% su PIB, es decir, la inversión no ha sido del todo eficiente.

Ilustración 13 Formación Bruta de Capital en Ecuador 2000-2018

.....

.....



Fuente: CEPAL

La política de inversión del país en años anteriores fue la rehabilitación y expansión de la red vial, el cambio de la matriz energética, cuyo principal objetivo ha sido desplazar a las centrales térmicas por centrales hidroeléctricas, y el mejoramiento y generación infraestructura de los sistemas nacionales de educación y de salud.

Según cifras del Banco Mundial, en 2013 el 97,2% de los ecuatorianos tenía acceso a electricidad, con lo que el país ya está relativamente cerca de universalizar el servicio, salvo en el ámbito rural y urbano-marginal. El incremento de la cobertura de la red que ha tenido lugar en los últimos años ha incrementado el consumo de electricidad en un 23% en términos per cápita entre 2010 y 2014. A pesar de ello, Ecuador sigue estando por debajo del conjunto de América Latina y de los países de la Alianza del Pacífico en cuanto al consumo de electricidad por habitante.

Al igual que en los demás sectores analizados, el sistema ecuatoriano de telecomunicaciones ha experimentado avances considerables. Así, el número de suscripciones a teléfono fijo por cada 100 habitantes ha pasado de 13,9 en 2010 a casi 15 en 2014, y durante el mismo período el número de líneas de telefonía móvil aumentó de menos de 90 a 105 por cada 100 habitantes. Asimismo, durante este período el número de conexiones de banda ancha por cada 100 habitantes se cuadruplicó. No obstante, persisten brechas con todos los grupos de países contemplados, y especialmente con los del Sudeste Asiático y la OCDE.

.....

.....



Retos de la restricción presupuestaria

Los desafíos de mediano plazo que el Ecuador enfrenta, debido a la poca inversión pública, la necesidad de generar mayores espacios de competitividad y la participación dinámica del sector privado como motor de la economía, son: (i) fortalecer la gobernanza de los sectores de infraestructura para generar eficiencias; (ii) reforzar el marco de las asociaciones público-privadas (APP) dispuesto en el país como alternativa para aumentar el financiamiento privado a la inversión; (iii) mantener los activos públicos para frenar el ritmo de depreciación del stock de infraestructura.

Si tomamos en cuenta los montos invertidos en los últimos años en infraestructura social y productiva (vías, aeropuertos, escuelas, hospitales, hidroeléctricas, entre otras.) este valor asciende a \$41 mil millones, esta infraestructura puede ser sometida a administración y mantenimiento mediante una Alianza Pública Privada. Por otro lado, la brecha (nuevas obras necesarias) estimada por el Banco Mundial de infraestructura básica en el país asciende a cerca de \$6 mil millones, que sería el monto potencial para también desarrollarla mediante Alianzas Público - Privadas.

Las asociaciones público-privadas como elemento clave del desarrollo de infraestructura

Uno de los mecanismos que toma fuerza en América Latina para alivianar los costos y brindar servicios de calidad son las Alianzas Público-Privadas, varios países de la región, en la última década, crearon y mejoraron sus regulaciones e instituciones para incentivar las Alianzas Público-Privadas. Las APP están pensadas ahora, no solo como solución a un gasto inadecuado en infraestructura, sino también pueden ser usadas para impulsar eficientemente proyectos de infraestructura.

Según una evaluación del entorno para las asociaciones público – privadas en América Latina y el Caribe (Infrascopio 2019) de 21 países, Chile, Colombia, Perú, Jamaica y Guatemala se ubican en los primeros 5 puestos de esta medición, mientras que Ecuador se encuentra en el puesto 12, superado por prácticamente todas las economías importantes de la región. El promedio de inversiones en APP de la región es menos del 2% del PIB, sin embargo, destacan los países

.....
.....



ubicados en el top de la evaluación, como Jamaica que anualmente alcanza en inversiones APP el equivalente a 2,4 % de su PIB, le siguen Perú y Chile con un 1,7% y Colombia con un 1,2%. Mientras que Ecuador en 29 años ha desarrollado el equivalente al 0.1% del PIB.

Marco jurídico para facilitar las APPs

Es necesario un marco jurídico y regulatorio que permita adecuadamente la participación privada en infraestructura de país. Unas normas transparentes, previsibles, con esquemas de arbitraje, entre otros aspectos. Uno de los marcos jurídicos mejor estructurados en la región es el colombiano y chileno. Ecuador se encuentra en el puesto 12.

- Planes Nacionales de Infraestructura. - Además de contar con un marco normativo adecuado, una visión de largo plazo es importante, una planificación de inversiones de largo aliento permite la que el sector privado conozca los proyectos y su priorización. Resalta en caso de Chile y Colombia que ha emitido sus planes nacionales y definido proyectos de infraestructura para los siguientes 40 años; y, 5 y 20 años, respectivamente. Otros países disponen de sus planes de inversión hasta el 2030. Honduras y Guatemala en proyectos de agua potable, Costa Rica contempla un proyecto de tren eléctrico, Brasil la construcción y operación de hidroeléctricas.

Instituciones sólidas para generar confianza en el sector privado.

Es necesario contar con unas instituciones eficientes y técnicas que preparen, adjudican y supervisan las APP. Una de las mejores institucionalidades es la de Guatemala, en la que existe la participación del sector privado. Un talento humano especializado y técnico puede apoyar a las demás instituciones involucradas, incluso estandarizando los procesos para generación de contratos APP, lo cual implica incluso contar con personal propio en estas instituciones. En Ecuador, al no existir una institucionalidad robusta no se ha establecido ni un contrato estándar y ha permitido que contratos de concesiones de puertos sean distintos en sus enfoques, generando incertidumbre en los inversionistas. Ecuador se encuentra a la cola en esta categoría se ubica, en el puesto 16 de 20 economías analizadas. Uno de los pilares de las instituciones fuertes es la capacidad para socializar la normativa y su alcance, con el fin de que el sector privado informado puede discernir las oportunidades de las APPs,

.....
.....



La experiencia del Ecuador con APP es aún limitada que la de otros países de la región. En 2015 se aprobó la Ley Orgánica de Incentivos para APP y la Inversión Extranjera y se creó un Comité Interinstitucional como entidad responsable de aprobar los proyectos y de articular la política de APP en el país, que a la fecha no ha generado una institucionalidad (Secretaría Técnica) que evalúe los proyectos.

Es importante que el impulso de APPs en el país venga acompañado de un fortalecimiento del marco regulatorio e institucional. A tal efecto, deberían definirse con mayor claridad los manuales y metodologías que guiarán el proceso de preparación y evaluación de las APP, tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales sobre la materia. A nivel institucional, se requiere aclarar responsabilidades y fortalecer la capacidad técnica de las entidades encargadas de evaluar los proyectos. La ausencia de una Secretaría Técnica ha influido negativamente en la generación de mayores proyectos APP. Asimismo, dentro de los arreglos institucionales a implementarse, debe promoverse la existencia de canales de diálogo entre las entidades delegantes, el sector privado y el financiero. También debe aclararse el mandato formal que dentro del proceso de aprobación de APP tendrá el Ministerio de Finanzas en lo relativo a determinar las obligaciones y pasivos contingentes asumidos por el gobierno en los distintos proyectos de APP que se concreten.

Se debe considerar además que las APP al ser contratos de largo plazo, es fundamental contar con sistemas de evaluación y monitoreo de indicadores de calidad de los servicios prestados por el contratista. También debe haber entidades delegantes capaces desde el punto de vista técnico y financiero de monitorear los contratos de su sector, así como también órganos de supervisión adecuados. Países como Brasil, Guatemala, México y Uruguay, publican las evaluaciones de los contratos APPs, otorgándole transparencia y fortaleciendo el rol de las instituciones.

Experiencia en la implementación de proyectos APP

.....

.....



La madurez de un país sobre esta materia se refiere a la experiencia en la implementación de proyectos APP y la capacidad del Gobierno para cumplir con sus contratos. Jamaica, Chile y Colombia son los países con mayor madurez de la región. Dentro de este aspecto se resalta el que los países no hayan incurrido en expropiaciones o ajuste de precios injustos.

Clima de inversiones y negocios importante para el inversionista

Para el desarrollo de APPs se requiere de confianza en el país por parte de los inversionistas y para ellos es importante medir el panorama empresarial y político. Aquí juega un papel fundamental la voluntad política para llevar a cabo contratos APPs. Tal es así que Chile y las señales por parte del Gobierno han permitido que se anuncie la inversión de USD 4.700 millones en APPs para hospitales.

Los escándalos de corrupción en la infraestructura regional han afectado la voluntad política de algunos países para desarrollar grandes obras de infraestructura (Colombia y Perú).

En Ecuador, desde 2008, no existió una voluntad política para desarrollar con el sector privado ninguna obra de infraestructura, estableciendo candados en la constitución para la concesión de obras en sectores estratégicos y como consecuencia se renegociaron varios contratos, entre ellos, las concesiones del nuevo Aeropuerto de Quito y el Puerto de Manta. Años más tarde, cuando se produjo una caída del precio de petróleo (finales de 2014), el Gobierno impulsó el marco normativo no solo para las modalidades de concesiones antes establecidas sino para el resto de los mecanismos APP.

Estos elementos atentan contra la seguridad jurídica y no abonan en un clima de negocios adecuados para la generación de mayores proyectos.

Financiamiento un aspecto clave para el desarrollo de proyectos

.....
.....



Un verdadero impulso a las APP requiere de recursos, financiamiento para el desarrollo de la infraestructura. Según *The Economist*, las instituciones financieras de este tipo recién están surgiendo en América Latina y el Caribe. Para el financiamiento influye importantemente el “riesgo de pago del Gobierno, el mercado de capitales, los inversionistas institucionales y el mercado de seguros, y el riesgo cambiario.”

Ecuador tiene uno de los índices de riesgo país más altos de la región por lo que el financiamiento es costoso para el Gobierno como para el inversionista privado.

Una de las alternativas emprendidas por Colombia, México y Perú para cubrir financiamiento en infraestructura es la emisión de bonos de impacto en el desarrollo. Perú emitió bonos relacionados con productos agrícolas, mientras que Colombia bonos de impacto social por \$33 millones con vencimientos a tres y cinco años con el apoyo del BID. También Colombia ha emitido bonos verdes por más de \$500 millones. Por otro lado, existen inversionistas privados como fondos de pensión privados y aseguradoras que han empezado a financiar proyectos en Uruguay, Perú, Honduras.

Proyectos APP en Ecuador

Ecuador desde 1990 ha realizado un total de 30 proyectos con un total invertido de \$4.571 millones, de los cuales, únicamente 22 se encuentran activos por un monto de \$3.495 millones. A continuación, se muestran los proyectos más recientes:

Nombre del Proyecto	Sector	Año de cierre financiero	Inversión
Obras de dragado del canal de acceso al puerto de Guayaquil	Puerto	2019	\$100,00
Puerto de Guayaquil fase 1	Puerto	2018	\$377,00
Gestión del Agua SUEZ Santo Domingo	Agua y alcantarillado	2018	\$26,49
Rio Siete - Autopista Huaquillas	Carreteras	2016	\$665,00
Planta Hidroeléctrica Normanda	Electricidad	2016	\$11,40
Planta Hidroeléctrica San Bartolo	Electricidad	2013	\$76,70
Planta Hidroeléctrica Sabanilla	Electricidad	2013	\$60,00
Concesión Puerto de Guayaquil	Puerto	2007	\$200,00
Concesión Puerto de Manta	Puerto	2006	\$523,00
Planta de energía flotante Termoguayas	Electricidad	2006	\$103,00



Como pudimos observar, Ecuador no ha impulsado decididamente, de forma pragmática, las Alianzas Públicas- Privadas como un mecanismo de desarrollo, mantenimiento e infraestructura. En los últimos dos años (2018 y 2019) apenas se ha conseguido generar contratos por alrededor de \$500 millones, equivalente a un promedio anual de 0,25% del PIB. Y si consideramos únicamente el 2019, el proyecto generado representa el 0,1% del PIB.

El reto también del país es mantener y gestionar sus activos

Tras la elevada inversión estatal de la última década, más de \$41 mil millones, Ecuador debería priorizar la puesta en marcha de mecanismos que aseguren gestionar de forma adecuada el stock de capital público que se ha acumulado mediante las Alianzas Público – Privadas.

Para ello, actualmente, además de los problemas en la institucionalidad para la aprobación de un proyecto APP, falta distinguir en la norma los proyectos nuevos, de largo plazo, de los proyectos de mantenimiento u operación. La normativa actual no permite facilitar el otorgamiento de realización de proyectos como los de concesión, debido a que las metodologías y estudios requeridos por la norma son extensos y no justificados por la naturaleza misma del proyecto.

La creación de un mecanismo para mantenimiento u operación de activos del Estado, en el cual se eliminen las metodologías innecesarias, se establezcan plazos para sus procedimientos y se elimine el dictamen del Ministerio de Finanzas, para estos casos, en los cuales no existen sacrificio o erogación de recursos fiscales. Esto facilitaría la generación de Alianzas Público-Privadas para el mantenimiento de estos activos, como vías, puertos, aeropuertos, hospitales, entre otros.

Un aspecto importante en el país para la generación de concesiones es el desarrollo de una política moderna de gestión de activos públicos, ello demandaría, entre otras acciones, la elaboración de un catastro de activos públicos, una estimación de su valor de reemplazo, y la identificación y el registro explícito de los costos de operación y mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos.



La inversión en infraestructura digital ha tenido un desempeño también importante, tomando en cuenta que esta es la base para la innovación y modernización de la economía ecuatoriana. Ecuador tiene uno de los mejores indicadores de la región en la penetración de internet, a pesar de que estos indicadores son solo un aproximado de la evolución real, debido a muchas metodologías existentes, según un indicador de *Internet World Stats*, en el país el 81% de la población tiene posibilidades de conexión a internet, mientras que la conexión de los hogares es solamente del 37,2% a 2017.

El principal objetivo en materia digital es lograr un ambiente propicio para el desarrollo y uso de tecnologías que permita la innovación y competitividad de la economía. Esto se podrá lograr exclusivamente con competencia en el mercado de tal forma que bajen los precios de los servicios de internet, haciéndolos exequibles a la población en general.

En un mercado abierto la competencia local e internacional permite reducir los precios y mediante una mayor infraestructura se amplían las posibilidades de que mayor población conectada establemente.

Los GAD's, debido a su tamaño, deberían ser el motor de la innovación en el país, mediante APP generando proyectos de digitalización o adopción de tecnologías para cumplir más eficientemente con sus competencias de regulación y control. Este incremento también conllevaría a un desarrollo de infraestructura que podría apalancar la expansión de cobertura y reducción de precios en los servicios para la población.

De igual forma, estos gobiernos descentralizados deberían evaluar el uso de mecanismos de APP para el desarrollo de proyectos como una alternativa en lugar de solicitar asignaciones del Gobierno Central que pudieran no llegar o retrasar la consecución de proyectos que impulsen la competitividad de la producción local.

Las acciones para mejorar impulsar las Alianzas Públicas Privadas

A continuación, se presentan algunas recomendaciones que pudieran coadyuvar a impulsar las Alianzas Público-Privadas:

.....
.....



- Dado el déficit fiscal que afronta el país, es probable que en los próximos años el gobierno se vea obligado a contraer el gasto de capital. Para mitigar el impacto que esta contracción de la inversión pública podría tener sobre los sectores de infraestructura se deben impulsar las todas las figuras disponibles para participación del sector privado:
 - Establecer como política de Estado el impulso a las APP u otros mecanismos de participación privada dependiendo de los proyectos, en la que los GAD's prioricen desarrollar sus proyectos mediante sin recursos públicos.
 - Fortalecer el mantenimiento del stock de activos públicos mediante una modificación normativa que diferencie los proyectos para mantenimiento u operación de nuevos proyectos, eliminando requisitos y metodologías engorrosas y estableciendo plazos en el procedimiento y la eliminación del dictamen del Ministerio de Finanzas.
 - A fin de impulsar las APP en proyectos digitales, como motor de la modernización de la economía, crear un mecanismo ("fast track") simplificado para la consecución de este tipo de proyectos, que contemple incentivos particulares y procedimientos expeditos.
 - Generar un Plan Nacional de Infraestructura – Alianza Público Privado, en el cual se detallen los proyectos a realizarse a mediano y largo plazo, así como los proyectos vigentes que pueden ser delegados al sector privado.
 - Buscar mecanismos alternativos de financiamiento para el desarrollo de infraestructura como la emisión de bonos de impacto en el desarrollo o bonos verdes.

La apertura de los sectores estratégicos

El nuevo modelo económico del Ecuador debe orientarse hacia una economía post petrolera, a pesar de que, según la OPEP, las reservas probadas ascienden a unos 8.300 millones de barriles, que a la tasa de producción actual se agotarían en unos 40 años, este *commoditie* tenderá, en el futuro, a reducir su precio por la creciente utilización de energías alternativas. En este sentido, la política petrolera debe enfocarse en incrementar la producción del crudo para obtener

.....
.....



mejores beneficios económicos, pues no hace sentido mantener una riqueza de alto valor actual (unos 400.mil millones de dólares) bajo tierra.

Mientras el Ecuador acelera la monetización de la riqueza petrolera debe prepararse para el nuevo modelo económico, que genere otras fuentes de riqueza y de obtención de divisas. La minería es una de ellas, cuyo impulso hay que darle ahora, pues las inversiones que se realizan en este sector son de alto riesgo de y requieren muchos años de maduración antes de obtener los beneficios económicos que se requieren.

En este sentido, el Ecuador tiene grandes oportunidades para el desarrollo de los sectores estratégicos, principalmente en petróleo y minería. Sin embargo, problemas asociados a la seguridad jurídica y a un marco normativo confuso, no permiten una mayor participación del sector privado en estos sectores, que permitan la generación de eficiencias operativas y, por consiguiente, ingresos adicionales para para la caja fiscal.



3. UN AGENDA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA UNA SOCIEDAD CON MENOS POBRES

Consolidar un modelo económico sostenible, que permita construcción de una sociedad más justa y con menor pobreza, en la cual todos los ciudadanos accedan a servicios públicos de calidad de educación y salud y tengan las mismas oportunidades para emprender y obtener un trabajo digno.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta el mundo es la reducción de la pobreza y la desigualdad. Y este objetivo debe enfrentarse con políticas económicas que respondan a un modelo sostenible en el largo plazo.

De acuerdo con las Naciones Unidas, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) la economía debe garantizar, para el 2030, crecimientos de alrededor del 7% anual, que permita la inclusión de nuevos trabajadores al mercado laboral, reduciendo el desempleo y el empleo inadecuado.

Por ello, el Ecuador debe consolidar un nuevo modelo económico orientado a la generación permanente de riqueza y de empleo de calidad, que no dependa de una agenda política e ideológica, que enfrenta la pobreza a través de la asignación de recursos que no son sostenibles en el tiempo, generando déficits fiscales permanentes que deben ser pagados con deudas caras, o mayores impuestos, que son, finalmente, absorbidos por los consumidores o por las empresas generadoras de empleo. Esta falsa ilusión de favorecer a los más pobres se convierte en una realidad lamentable

De igual forma, la consecución de una sociedad con menor desigualdad implica, primero, la generación de riqueza. El viejo modelo que soportó el Ecuador en los últimos años no visualizó esta variable, pues sistemáticamente conspiró contra ella. En este escenario, las políticas de redistribución del ingreso resultan poco efectivas ya que, en el mediano plazo, terminan repartiendo pobreza.

En línea de lo anterior, es preciso definir una estrategia de sostenibilidad del eje social, que se enfoque en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y que se

.....
.....



sustente en un modelo económico que garantice la generación de recursos permanentes que sean la base de las políticas sociales.

Más empresas y más empleo digno

Uno de los ejes de la agenda social es la construcción de un modelo económico sostenible que se oriente a la generación de empleo de calidad. En la actualidad seis de cada diez ecuatorianos no cuentan con un empleo adecuado, es decir, que no gozan de una remuneración mínima y no cuentan con prestaciones de la seguridad social.

Por esta razón, es fundamental avanzar con una profunda reforma laboral que se oriente a la generación de mayores oportunidades para que las personas desempleadas puedan acceder a un trabajo en los sectores formales de la economía; y, a su vez, que la población que se encuentra en el empleo inadecuado transite hacia uno que le entregue condiciones más dignas, tanto en su remuneración como en sus prestaciones sociales.

Sin embargo, para la creación de empleo digno no basta una reforma laboral. Es preciso construir las bases para la generación de nuevos emprendimientos y la expansión de las actividades empresariales. En suma, se requiere un cambio de modelo, que ponga el foco en la iniciativa privada, de tal forma que se genere inversión productiva que absorba la mano de obra que actualmente se encuentra en la desocupación o en el empleo precario.

Inversión en educación y salud, la base de la estructura social

El nuevo modelo económico del Ecuador demanda una rígida disciplina fiscal y la reducción del gasto público a niveles cercanos al 25% del PIB. Sin embargo, esto no significa una contracción del gasto social, especialmente en educación y salud, pues estos dos sectores constituyen la base de la estructura social sobre la cual se sostiene el modelo.

La Constitución Política de la República establece que el Estado debe incrementar progresivamente el gasto en educación hasta alcanzar el 6% del PIB; y, en salud, hasta llegar al 4% del PIB. En suma, lo que busca la Carta Política

.....
.....



es que estos dos sectores reciban una asignación anual de alrededor de \$10.000 millones, al tamaño actual de la economía.

No obstante, una buena parte de estos recursos podrían provenir de la inversión privada a través de mecanismos de Alianzas Público – Privadas o concesiones para la construcción de centros educativos o de salud; para el mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura existente; o, para la gestión de dicha infraestructura. Esa inversión privada, si bien no proviene del Presupuesto General del Estado, debería cuantificarse en ese monto mínimo que establece la Constitución como gasto en estos dos sectores, siempre que sean destinados a la red pública.

Este candado constitucional, para garantizar la asignación de recursos a educación y salud, refleja la visión del viejo modelo, pensado en que todos los recursos deben ser asignados desde el Presupuesto General del Estado, cuando estos pueden ser canalizados con inversión privada.

Protección social a los grupos más vulnerables

El Estado debe garantizar la protección social a las personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, ya sea por su condición geográfica, étnica, etaria o económica, con el fin de reducir las brechas de pobreza y de desigualdad.

Actualmente el gasto en protección social del Ecuador, proveniente del Presupuesto General del Estado, representa, según cifras de la CEPAL, apenas el 1.2% del PIB, y se concentra mayoritariamente en el Bono de Desarrollo Humano. Esta cifra, sin embargo, es muy inferior a las que se registran en países de la región, como Perú (2,8%), Colombia (5,8%) y Chile (6,1%).

Por esta razón, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en la generación de los recursos necesarios para su asignación eficiente, que permitan sostener una base social con mayor equidad y sin pobreza.

- **Mayor crecimiento, mayores recursos**

Los ingresos del Estado, que provienen mayoritariamente de los tributos, deben aumentarse en la medida en que la economía crece. Desde una mirada

.....
.....



estructural, no se requiere del incremento de impuestos para fortalecer las cuentas fiscales, pues el gobierno obtendrá más recursos con las mismas tasas impositivas, aplicadas a una mayor renta y actividad económica.

Si la economía crece a tasas del 7% anual, como sugiere el octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible, trabajo decente y crecimiento económico, el gasto en protección social por habitante podría crecer en un 50% en ocho años y duplicarse en 14, manteniendo la misma proporción de gasto, en el PIB.

- **Menos subsidios fósiles y más inversión en la gente**

El Estado gasta alrededor del 2% del PIB para mantener el subsidio a las gasolinas y al diésel. Sostener un subsidio de esta magnitud genera grandes distorsiones INEC en la economía, pues asigna recursos de manera ineficiente, y no permite que éstos sean invertidos en desarrollo social y productivo para los sectores más necesitados.

En el caso de las gasolinas, los grandes beneficiarios son los segmentos poblacionales de mayores recursos, que utilizan vehículos particulares. Por lo tanto, la decisión del gobierno de eliminar el subsidio a la gasolina super fue correcta, pero no corrigió el problema de fondo, pues, al mantener un precio irreal para la gasolina extra, el consumo se dirigió hacia ésta, por efecto sustitución.

La focalización o eliminación del subsidio al diésel tiene otros desafíos, pues una parte de éste se destina a sostener el precio de los pasajes de transporte público urbano. Por lo tanto, para no afectar a las familias de escasos recursos, se debe implementar un plan de focalización de este subsidio de tal forma que no afecte al sector de la transportación urbana y se mantengan sus tarifas.

Sin embargo, la política de precios de los combustibles debe ser única, no debe generarse precios diferenciados, según el tipo vehículo y su uso, pues estos diferenciales de precios generan incentivos para el desvío ilegal. La compensación debe ser directa, ya sea al prestador del servicio o al usuario.

.....
.....



Otro efecto que genera la eliminación del subsidio al diésel es el incremento en el costo de operación del transporte de mercancías, el cual se traslada, en una buena parte, a la tarifa del servicio, encareciendo la cadena logística. El transporte de mercancías es el segmento que más utiliza el diésel, por lo que una compensación directa no sería adecuada, pues se licuaría todo el efecto de la eliminación del subsidio.

En este sentido, es inevitable que las tarifas del transporte se encarezcan por efecto del aumento en el precio del combustible, lo que puede generar un efecto marginal en los precios de los productos, en el primer mes de aplicación de la medida. Este efecto puede ser compensado de manera directa a los sectores más pobres de la población, a través del incremento del valor del Bono de Desarrollo Humano o de las pensiones mínimas de la seguridad social, financiadas por Presupuesto General del Estado, con los recursos que recauda por la eliminación del subsidio.

Otro aspecto que debe considerarse, para la focalización o eliminación del subsidio a los combustibles, es el impacto en la actividad agrícola, que utiliza vehículos como tractores, para el trabajo en campo, o camionetas, para el transporte. Con los recursos que obtiene el Estado, se debe invertir en capacitación, tecnificación y sistemas de riego enfocados principalmente en los sectores campesinos más vulnerables.

Por lo tanto, una parte del ahorro del Estado se destina a mitigar los impactos en la población más vulnerable. No obstante, el resto de los recursos deben orientarse a cubrir los presupuestos de educación, salud, vivienda y protección social, principalmente.

- **La deuda a la seguridad social**

El Estado le debe a la seguridad algo más de \$15.000 millones, cifra inalcanzable si el Gobierno Central no ordena sus finanzas públicas y las vuelve sostenibles. Por esta razón es fundamental insistir en la reducción del gasto público, de tal forma que se liberen recursos hacer frente a estas obligaciones.

.....
.....



Una forma de aportar al pago de esta deuda es el traspaso al IESS de la infraestructura del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) que debe pasar a manos el Estado, una vez que concluya la concesión, en el 2023.

Manejo técnico y responsable del Fondo Especial para la Amazonía

De acuerdo con información oficial, del Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC en el 2010, las provincias amazónicas registran niveles de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) superiores a la media nacional. Esta realidad es especialmente preocupante, toda vez que los recursos petroleros se extraen precisamente en esas provincias.

Con el fin de garantizar que una parte de los recursos petroleros regresen a las provincias amazónicas, se crearon: el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico; y, el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

El primero se financia con las asignaciones correspondientes al 4% del valor de venta de los barriles de petróleo extraídos en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, comercializados en los mercados interno y externo. A través de este se financian las inversiones realizadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales y parroquiales.

El segundo financia planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y de interés, alcance y cobertura a toda la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Este fondo se alimenta de las siguientes asignaciones:

- El sesenta por ciento (60%) de regalías incluidas las que podrían pagarse anticipadamente, el tres por ciento (3%) de venta en contratos de prestación de servicios, y el doce por ciento (12%) y el cinco por ciento (5%) de utilidades mineras generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de conformidad con lo establecido en la Ley de Minería.
- El treinta por ciento (30%) del superávit que obtengan las empresas públicas generadoras de electricidad en fase de operación y el 12% de utilidades de generadoras de capital privado y de economía mixta,

.....
.....



generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica

- El doce por ciento (12%) de las utilidades de la actividad hidrocarburífera generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica de conformidad a la Ley de Hidrocarburos
- Los recursos establecidos en el literal d) del artículo 61 de la Ley para la Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica
- Los Excedentes o parte del superávit o exceso los ingresos sobre los gastos que generen las empresas públicas operadoras de sectores estratégicos en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y que fueren destinadas de esta forma al Presupuesto General del Estado.

La asignación de estos recursos que representan aproximadamente 50 millones de dólares debe ser gestionados de manera eficiente y técnica. Los programas que se financien con estos recursos deben hacerse a través de proyectos de inversión y no deben dirigirse a financiar gasto corriente o deudas.

Estos proyectos deben ser de alto impacto, para reducir la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas de la población, así como para impulsar la educación, el turismo, la agricultura, entre otras.

Fortalecimiento del Fondo de Estabilización Fiscal para la Sostenibilidad Social

El Ecuador es un país rico en recursos naturales, tiene petróleo y un gran potencial minero. El viejo modelo económico, el que imperó en el Ecuador en la última década, utilizó los recursos del boom petrolero para impulsar una gigantesca inversión pública que derivó en la construcción de un aparato estatal sobredimensionado, ineficiente y corrupto.

El gobierno no guardó ni un solo centavo de los excedentes, aun conociendo que la etapa de precios altos del crudo no podía durar para siempre. Cuánta falta nos hace hoy tener un fondo de ahorro, para enfrentar el grave problema fiscal que tiene la economía ecuatoriana.

.....
.....



La Ley de Fomento Productivo, aprobada en el 2018, creó un Fondo de Estabilización Fiscal que se nutre de los excedentes de los ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables, con el fin de garantizar la estabilidad fiscal y la capacidad de ejecución del gasto en educación y salud. Este fondo debe fortalecerse y ampliar su enfoque no solo a garantizar la sostenibilidad fiscal, sino hacia el cierre de las brechas sociales.

El principio que debe regir la existencia de este fondo es que los ingresos que no son permanentes y sostenibles deben canalizarse al ahorro para garantizar la sostenibilidad social.

En esta línea, este fondo debe complementarse con los ingresos provenientes, entre otras fuentes, de la monetización de los activos improductivos, y de las concesiones de los sectores estratégicos.



4. INTEGRACIÓN AMPLIA A LOS MERCADOS INTERNACIONALES

Integrarnos al mundo con pragmatismo, para reactivar la economía con mayor apertura comercial y atracción de las inversiones en sectores productivos y estratégicos.

La integración económica es un instrumento que permite dar impulso y acelerar el crecimiento y el desarrollo de un país. En el caso del Ecuador, el insuficiente tamaño del mercado interno obliga a pensar en un desarrollo basado en la construcción de capacidades para demandas a escala global, a través de una profunda y resuelta integración a todo nivel de la economía ecuatoriana con los mercados internacionales.

La integración efectiva del Ecuador con el mundo debe sustentarse en la apertura de ámbitos estratégicos para el desarrollo como el económico, energético, tecnológico, telecomunicaciones, logístico, entre otros; de manera que los beneficios para el país sean el fruto de la libre competencia y apertura de los mercados en el comercio, el sistema financiero y el mercado de valores.

Paralelamente, entender a la integración regional como una estrategia de impulso económico, en esquemas como la Alianza del Pacífico, le permitirá al país retomar su competitividad a través de productos y servicios que formen parte de las grandes cadenas de valor regionales, cuyo crecimiento demandará inversiones en infraestructura, innovación conjunta, conectividad y logística.

Retomando el camino del progreso económico

Mientras el mundo transita hacia una mayor interrelación económica y comercial, el Ecuador tomó un rumbo en dirección contraria, concentrándose únicamente en formar parte de procesos caracterizados por la abundancia en carga ideológica pero escasa en los resultados en beneficio del país. Esta agenda de integración provocó un significativo retraso en términos de apertura comercial con los mercados que guardan una importancia estratégica para el Ecuador, poniendo en situación de desventaja a empresas nacionales respecto a las mejores condiciones que los países competidores alcanzaron como resultado de su agresiva agenda de relacionamiento exterior.

.....
.....



Los nuevos modelos de integración, como la Alianza del Pacífico, que incorpora las cuatro economías más competitivas de la región, así como el reciente Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), que involucra a once economías de la Cuenca del Pacífico, son una muestra clara de esquemas flexibles de integración basados en la apertura de los mercados en economías emergentes que van más allá de la liberalización completa del comercio.

De hecho, esta renovada visión de la integración promueve todos los aspectos conexos para un mayor y mejor comercio a través de programas de transferencia de tecnología, perfeccionamiento del talento humano, construcción de capacidades para articular cadenas regionales e inter-regionales de valor, armonización regulatoria, potenciamiento institucional para facilitación de los negocios con enfoques especiales en emprendimientos de innovación; y, entre otros elementos, el impulso a las pequeñas y medianas empresas para que se conecten de una manera más efectiva con el cada vez más competitivo entorno del comercio global.

En definitiva, los pilares fundamentales de una acertada estrategia de inserción en la economía mundial deben sustentarse en la plena libertad y el fortalecimiento de las instituciones, de modo que sea el pragmatismo el que guíe las relaciones internacionales de la economía y no las afinidades políticas coyunturales que no representan ningún beneficio para el país y que, por el contrario, solo profundizan el equivocado sentido de la sobreprotección y el aislacionismo económico.

La apertura de mercados es el camino hacia la reactivación de la economía

Varios son los estudios que sostienen el significativo aporte que genera la liberalización comercial y la apertura de los mercados sobre el crecimiento económico¹⁰, no solo por la creación de riqueza en el intercambio comercial y la atracción de capitales, sino porque una economía en desarrollo puede aprovechar la integración económica y comercial como un vehículo hacia la absorción tecnológica y el aprendizaje.

¹⁰ Sachs & Warner (1995); Wackziarg & Horn Welch (2003); Houchet-Bourdon (2017)

.....
.....



Desde la perspectiva de las empresas, la apertura económica contribuye a reforzar el espíritu de competencia al tiempo que genera oportunidades para absorber tecnología e innovación a través de los bienes importados, los procesos productivos y las mejores prácticas empresariales, de modo que se facilita el aumento en la productividad interna, así como el acceso y sostenimiento de las exportaciones en los mercados internacionales¹¹.

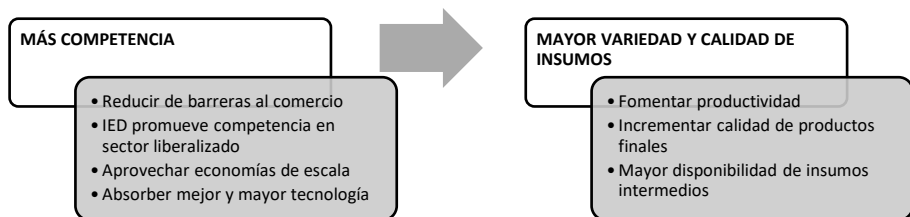
Esta visión tiene concordancia con los desafíos que plantea la nueva dinámica internacional de los mercados que, como señaló recientemente el Presidente del Grupo Banco Mundial, David Malpass, para prosperar, los mercados emergentes y las economías en desarrollo deben aumentar la apertura comercial, liberalizar los mercados y los precios, reforzar las leyes y regulaciones que protegen la propiedad, y permitir la competencia, en particular la posibilidad de que el sector privado pueda competir libremente con las empresas públicas.

Estos conceptos resultan particularmente importantes en un contexto en que se prevé una progresiva desaceleración de la economía mundial provocado por el incremento de barreras al comercio y, consecuentemente, la reducción en los intercambios comerciales. Los efectos de esta realidad no son ajenos a la economía ecuatoriana, por lo que urge repensar y redefinir estrategias concretas de incremento de la productividad a través del comercio y atracción de capitales para estimular la reactivación económica del país.

Un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional¹² señala dos de los principales efectos positivos que se producen a partir de una mayor liberalización del comercio y la IED en la productividad:

¹¹ Ver Morales, Sheu, y Zhaller 2014; Chaney 2011.

¹² FMI: La reducción de las barreras comerciales puede reactivar la productividad y el crecimiento mundial (2016)



La reactivación económica exige una agenda de competitividad interna

Si bien este impulso de la apertura de mercados hacia la productividad local contribuye decididamente a la mejora del entorno de competitividad y sostenibilidad de las empresas, es necesario establecer, de manera paralela, un conjunto de políticas públicas enfocadas a potenciar la agenda de competitividad interna de los sectores productivos para alcanzar un mejor aprovechamiento de las condiciones favorables de acceso que resulten de los procesos de apertura comercial.

Esta agenda de competitividad interna requiere un enfoque productivo en materia laboral y tributaria, así como un proceso de convergencia de las políticas públicas de fomento productivo con los países con los cuales se compite en mercados abiertos. Este proceso de recuperación de la competitividad empresarial demanda del compromiso de actores públicos y privados, cada uno en su propio ámbito de acción, para acelerar el acoplamiento de la realidad productiva local con la dinámica de apertura internacional que requiere el país.

Este necesario trabajo por la competitividad debe acompañarse de una visión ordenada que converja hacia la adopción de la sostenibilidad como pilar del manejo empresarial y su interacción con los consumidores, el medio ambiente, y otras empresas. Un sector privado que mira constantemente al mundo como el espacio natural para su expansión y desarrollo debe ligarse estrechamente con las tendencias globales de sostenibilidad, que progresivamente se van constituyendo como el pasaporte de acceso a los mercados internacionales. De hecho, la Organización Mundial de Comercio hace énfasis en la incorporación

.....
.....



del comercio y la apertura de mercados como una estrategia de política pública para dar cumplimiento a las metas que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través del aumento en el crecimiento económico, la mejora del desarrollo social y la reducción de la pobreza. (OMC, 2018).

Más apertura para impulsar más exportaciones

Múltiples experiencias de economías exitosas reflejan que la apuesta por un mayor crecimiento basado en el fomento del comercio y, sobre todo, de las exportaciones ha probado ser una estrategia efectiva para lograr un mayor desarrollo de la economía.

La tarea de potenciar las exportaciones de bienes y servicios e incentivar la internacionalización de la oferta productiva del Ecuador pasa por consolidar la apertura de mercados internacionales, a través de Acuerdos Comerciales y otros instrumentos que tengan como objeto la inserción estratégica en el mundo.

Sin embargo, el Ecuador aún se encuentra distante de contar con los suficientes mercados abiertos para promover su capacidad de exportación, puesto que la brecha de apertura comercial con respecto a los principales competidores es abismal. Esto pone en seria desventaja las posibilidades de incrementar exportaciones en los mercados actuales o diversificar productos en nuevos destinos comerciales.

Mientras Chile cuenta con una red de 28 acuerdos comerciales que le permite acceder a 64 mercados internacionales, que representan cerca 63% de la población mundial y superan el 80% del PIB global; ó, Perú, que solamente en los últimos 10 años ha suscrito la mayor cantidad de Tratados de Libre Comercio en la región (15), que le permiten competir en más de 50 mercados a nivel global, el Ecuador apenas mantiene 7 acuerdos comerciales con mercados que representan el 12% de la población mundial.

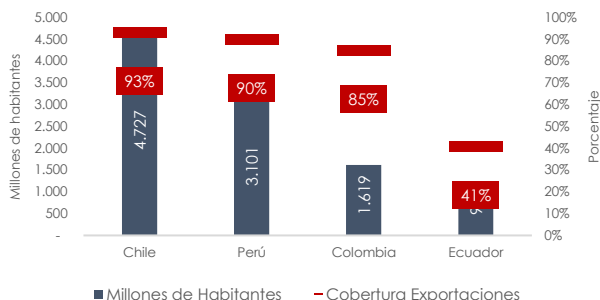
Esta abrumadora distancia, en términos de apertura comercial, ha provocado que apenas un 41% del total de exportaciones no petroleras del Ecuador accedan a los mercados internacionales sin pagar aranceles, por efectos de un TLC. Sin embargo, al comparar esa cifra con los socios regionales, se observa que al menos un 90% de los productos de la canasta exportable de Chile y Perú recorren

.....
.....



el mundo sin tener que enfrentar aranceles gracias a los TLCs que mantienen vigentes.

Ilustración 14 Cobertura de exportaciones con acuerdos comerciales por habitantes



Fuente: FEDEXPOR, Banco Mundial.

Esta visible diferencia se profundiza al observar que el único proceso de integración al que pertenece el Ecuador es la Comunidad Andina (CAN), que ha venido funcionando como un esquema que promueve la consolidación de mercados internos a través del comercio intra-comunitario.

Si bien el Ecuador ha encontrado una salida en este proceso para el 12% de su comercio no petrolero, no puede abandonar oportunidades como la de ser parte de la Alianza del Pacífico, cuya plataforma de integración entiende al comercio como una herramienta práctica para sumar capacidades conjuntas e incrementar las posibilidades de inserción de pequeñas y medianas empresas en los mercados más dinámicos del consumo global, como el asiático.

Por lo tanto, un proceso de apertura con los principales mercados de destino, así como la incorporación a bloques de integración económica como la Alianza del Pacífico, son el pasaporte de acceso para insertar las exportaciones en la vitrina mundial y generar, al mismo tiempo, impactos positivos en eficiencia productiva, adopción de innovación tecnológica, inyección de nuevos flujos de divisas no petroleras, disminución en la presión de los repagos de la deuda



pública sobre la balanza de pagos y, principalmente, la generación de nuevas plazas de empleo pleno.

Experiencias de internacionalización exitosa como las de Perú o Chile, deja un aprendizaje sobre enfocar las apuestas productivas del país hacia la especialización en eslabones específicos de las cadenas globales de valor donde las empresas puedan aprovechar sus eficiencias para competir internacionalmente.

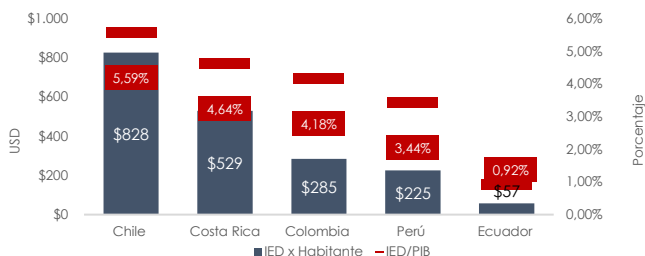
Inversión extranjera directa y mercados de capitales: una tarea inconclusa

El Ecuador adolece de una débil integración financiera y bursátil con los mercados internacionales que desalienta la entrada de capitales frescos que podrían canalizarse a actividades productivas. En 20 años de dolarización, a pesar de ser la única economía en América del Sur con esta ventaja comparativa, en términos de divisas, el país no ha logrado explotar mayor provecho a la fortaleza monetaria y cambiaria derivada del esquema dolarizado.

Por otra parte, los flujos de atracción de inversión extranjera directa no son representativos en relación al tamaño de la economía, más aún en comparación a los principales socios competidores en la región. En términos comparativos, el Ecuador no logrará identificar su huella distintiva para convencer a los inversionistas extranjeros a apostarle a nuevos proyectos productivos, mientras las condiciones internas de competitividad y la integración estratégica a los mercados internacionales de capitales no sea una realidad.



Ilustración 15 Inversión extranjera directa recibida en dólares por habitante y participación de IED respecto al PIB, en promedio años 2015-2018 para países seleccionados. (Valores en dólares a precios corrientes)



Fuente: FMI

Entre los países más competitivos e integrados financieramente al mundo, el Ecuador es la economía con menor inversión extranjera directa respecto al PIB, que se traduce en que cada habitante en promedio recibe apenas \$62 al año, mientras que en países como Chile cada habitante recibe diez veces más inversión extranjera por habitante. Este diagnóstico refleja el punto de partida de los desafíos que el país tiene para mejorar el entorno de atracción de capitales.

La tarea de atraer capitales no se circunscribe a corregir parcialmente algunos de los desincentivos y la inseguridad a la que está sujeto un inversionista en el Ecuador. Se trata, entonces, de utilizar inteligentemente todas las herramientas internas y externas a disposición para asegurar la estabilidad que requiere una nueva inversión para darle aprovechamiento a sus capacidades y recursos.

Retomar la senda de la seguridad para un entorno atractivo a los capitales debe enfocar esfuerzos en renegociar ampliamente los Tratados Bilaterales de Inversión para asegurar las condiciones de solución de controversias, así como los Convenios Bilaterales para evitar la Doble Tributación en renta generada por los inversionistas tanto en el Ecuador como en su país de residencia.

Mientras los socios comerciales competidores cuentan con este tipo de herramientas, el Ecuador mantendrá el rezago en constituirse como un destino atractivo para animar a importantes empresas a invertir.

.....

.....



Ser destino seguro para la inversión trae oportunidades para todos. Esto le conviene a la economía. Esto le conviene al Ecuador.

Un Ecuador abierto al Mundo demanda acciones y determinación

Algunas de las principales definiciones que deben adoptarse para concretar una integración real y profunda del país al escenario internacional comprende:

- Concretar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y acelerar la incorporación de Ecuador a la Alianza del Pacífico como Estado Parte.
- Priorizar las negociaciones de Tratados de Libre Comercio con los principales socios estratégicos.
- Institucionalizar un Plan Nacional de Exportaciones y atracción de inversiones donde se establezcan -en común acuerdo gobierno-sector privado- los incentivos normativos, regulatorios, tributarios y productivos con visión de largo plazo.
- Viabilizar el Arbitraje externo para las inversiones, que facilite la renegociación de los Tratados Bilaterales de Inversión, como instrumento necesario para atraer más capitales.
- Impulsar una apertura completa de los mercados en ámbitos estratégicos para el desarrollo del país como el financiero, bursátil, telecomunicaciones, energía y explotación de recursos no renovables, a través de una reforma del marco normativo que redirija los incentivos y regulaciones hacia una libre competencia de mercado.
- Modernizar el marco regulatorio y las políticas de comercio exterior hacia un enfoque que fomente la facilitación del comercio y la reducción de tiempos y costos.
- Suscribir Convenios para evitar la Doble Tributación con las principales economías con las que el país tiene oportunidad de captar capitales internacionales para favorecer el clima de inversiones estratégicas y productivas.

Identificar los mecanismos más idóneos para constituir al Ecuador como una plataforma financiera regional que permita aprovechar la dolarización para incrementar los flujos de ingreso de capitales.

.....
.....



5. UN SISTEMA EDUCATIVO INTEGRAL, ENFOCADO EN LA COMPETITIVIDAD DE LARGO PLAZO

Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y malnutrición para potenciar el talento humano en un sistema educativo de mayor libertad y autonomía

Los políticos mencionan reiteradamente que la educación es el pilar del desarrollo, y que dentro de sus políticas se priorizará el “gasto en educación”, casi siempre esas promesas se traducen en un simple incremento de presupuesto, que se diluye entre infraestructura y gasto corriente, dejando de lado reformas sustanciales del modelo educativo que permitan tener un *capital humano* de primer mundo, que responda a las necesidades sociales y productivas del Ecuador y que sea el catalizador del crecimiento económico, la competitividad y la reducción de inequidades. Sin embargo, es importante resaltar la importancia de medidas integrales para lograr mejores resultados, pues si hablamos de calidad de capital humano, existen dos factores que no muchas veces se los vincula, pero están estrechamente relacionados en el ciclo de vida del ser humano, estos son *la nutrición*, en especial en la fase temprana y *la educación en todas sus fases*, y cuyos esfuerzos por obtener resultados alentadores difieren de la realidad, pues en materia de nutrición y educación los resultados no acompañan.

Según la ciencia el período desde la gestación al año 2 de vida, el encéfalo que es el centro del desarrollo nervioso del cerebro crece a una velocidad incomparable a cualquier otra etapa del ciclo de vida, en las mujeres embarazadas y lactantes la necesidad de proteína está asociada con la secreción de leche y la formación de tejidos; mientras que las capacidades cognitivas o capacidades de procesar información, continúan madurando hasta la adolescencia. Entender esto es esencial para comprender la influencia que tiene salvaguardar e incidir sobre la nutrición de la madre y de los niños, en especial en su proceso de formación temprana y en sectores de mayor vulnerabilidad, garantizando el acceso a una dieta adecuada que se acople a los nutrientes esenciales para el desarrollo cerebral, que permita mejorar su desempeño, a la par del diseño de un modelo educativo distinto, eficiente, sostenible y basado la libertad, el ingenio y la capacidad crítica de los estudiantes y que eso

.....
.....

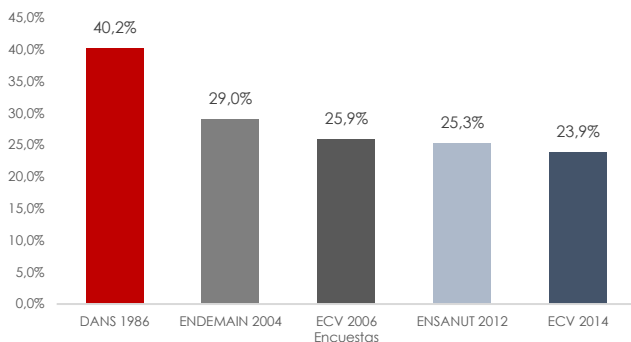


desemboque en crecimiento, productividad, innovación y competitividad del país.

Desnutrición y educación bajo el modelo centralista

En Ecuador según estudios del Banco Mundial, a pesar de que la pobreza por ingresos paso entre 2007 y 2014 del 36,7% a 22,5% y la desigualdad medida por de coeficiente de Gini, entre 54,3% y 45,4% en el mismo periodo, la desnutrición paso apenas de 26% en 2006 a 23,89% en 2014. De igual forma un sistema educativo altamente concentrado, ideologizado y costoso que no generó resultados adecuados, ni en cobertura ni en calidad.

Ilustración 16 Histórico de Desnutrición Crónica Infantil (Porcentaje)



Fuente: DANS, ENDEMAIN, ENSANUT y ECV

Nutrición:

El Representante Regional de la FAO, Julio Berdegú, afirmó que “En Latinoamérica estamos estancados en la lucha contra el hambre, en 2014, el hambre afectaba a 38 millones y en 2017 superó los 39 millones. En este escenario Ecuador es uno de los países con mayor porcentaje de desnutrición en toda américa latina, solo por detrás de Guatemala y Haití, un 23,9% de los niños de 0 a 5 años sufre de desnutrición, el 25% de menores en este mismo rango además tiene talla baja, es decir baja altura con relación a la edad.

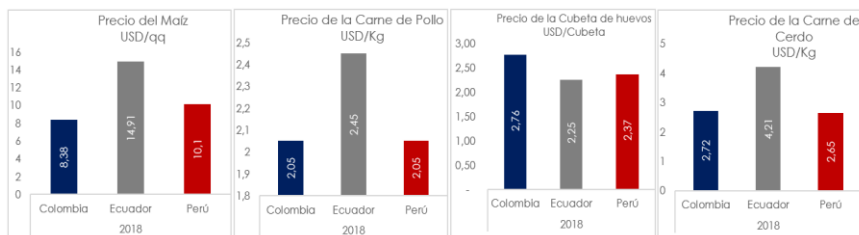
.....
.....



Además de la tasa de desnutrición, Ecuador presenta también lo opuesto, la malnutrición, causada por un consumo desequilibrado o excesivo de los macronutrientes esenciales para el desarrollo cognitivo y físico. El 30% de los niños de entre 5 y 11 años tienen sobrepeso u obesidad, al igual que el 25% de los adolescentes de entre 12 y 19 años y que el 62% de las personas de entre 20 y 60 años. Entre las razones que explican mencionamos 4 factores esenciales:

- 1) **factores socioeconómicos**, el consumo adecuado de nutrientes viene atado a la capacidad de consumo de la población, los ecuatorianos destinan un 25% de los ingresos promedio para la alimentación; en el quintil más pobre esta cifra puede alcanzar el 29,4% y el ingreso familiar de este segmento solo cubre el 62% de la canasta básica; a esto se suma el alto costo de los alimentos que componen la dieta de los ecuatorianos. Por ejemplo, el costo de proteína como la carne de pollo, huevos y lácteos puede llegar a ser entre 30% y 50% más alto que en países vecinos, lo que limita el acceso a una dieta saludable.

Ilustración 17 Costo de los alimentos que componen una dieta balanceada en la región



- 2) **la ingesta deficiente y nutrición temprana inadecuada**, según Banco Mundial los dos primeros años de vida constituyen un período crítico para prevenir la desnutrición y la obesidad. En Ecuador, la dieta promedio de un niño está basada en alimentos poco nutritivos, con alto contenido de grasa, azúcar y sal, lo que provoca que tengamos un alto grado de desnutrición en niños y un alto grado de sobrepeso en adolescentes dando como resultados enfermedades como la diabetes, hipertensión, cáncer, entre otras, que hoy en día son las primeras causas de muerte en el Ecuador (Mundial, 2018). Una dieta basada en un alto



consumo de carbohidratos como arroz, fideo y pan; un alto consumo de grasas, un decreciente consumo de lácteos y el poco consumo de frutas y verduras, son característica de una alimentación desequilibrada.

3) la ineficiencia y concentración de programas y políticas estatales para combatir la desnutrición.

Estudios del banco mundial señalan que uno de los factores importante para entender los niveles de desnutrición, es la poca eficacia de la política pública y la falta de coordinación para combatir e incidir sobre la dieta del ecuatoriano promedio (Mundial, 2018). La concentración de las decisiones con una la estrategia que puso como meta reducir el 45% de la desnutrición crónica sonó ambiciosa, y no fue acompañada de una institucionalidad que permita dar seguimiento y sostenibilidad a las acciones, además de un escaso involucramiento de otros actores de la sociedad civil que eran esenciales para tener éxito en esta medida

Una vez visualizado de manera general este primer eslabón, donde se evidencia que existe una necesidad, no solo reestructurar la dieta y nutrición de niños en edad temprana, sino de incrementar la capacidad de consumo de productos saludables de la gente, en especial de los sectores más vulnerables, esto permitirá que niños más sanos, con un desarrollo cerebral adecuado, puedan insertarse en mejores condiciones a los procesos educativos cuyos características también requieren de cambios sustanciales que las mencionamos a continuación.

Capital humano e inversión eficiente en educación

La educación es el más poderoso instrumento para promover y alcanzar cualquier objetivo de desarrollo, pero alcanzar su potencial requiere mejores políticas y resultados que tengan como objetivo central generar mejores ciudadanos, más críticos, ingeniosos y sobre todo útiles para el progreso del país. Cuando Schultz (1961) y Beckey (1964) consolidaron la teoría de *Capital Humano*, evidenciaron cómo la tasas de retorno de un dólar invertido en educación es igual, o más importante, que uno invertido en capital físico. Desde entonces, las tesis sobre la relación entre educación y desarrollo son más estrechas, y prueba que una inversión bien hecha en la educación de su gente generan un mejor futuro para sus país y es una de las formas más efectivas para luchar contra la pobreza.

.....
.....



Permanentemente escuchamos a los políticos mencionar los logros alcanzados en materia de inversión y cobertura de la educación, no obstante, nunca se menciona la “calidad” y resultados de la educación, y como esta responde a las necesidades reales de la estructura productiva y social del país y más aún si esa inversión ha permitido dar un salto cualitativo en los procesos de innovación y desarrollo tecnológico que tanta falta le hace al país para mejorar su competitividad y productividad.

En los últimos años Ecuador incremento su presupuesto en educación de manera significativa, paso de 2,3% del PIB en 2007 a 4,8% del PIB en 2017, el país le aposto por cambiar el modelo de educación por uno altamente centralizado, con inversiones cuantiosas en infraestructura y equipos, subvenciones y proyectos faraónicos, que dejaron de lado la inversión centrada en lo importante que es la calidad de la educación, que al momento de las mediciones han tenido serias dificultades y resultados poco transparentes y alentadores.

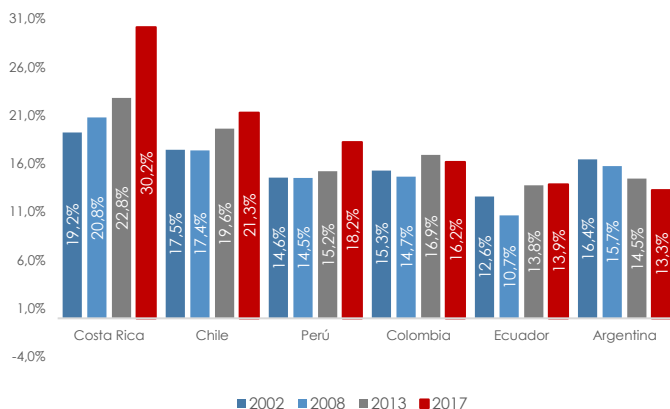
Si bien existen significativos avances en los indicadores de educación, aún existen zonas y provincias donde el sistema educativo no llega al 85% de la población, reflejando un rezago de miles de jóvenes en edad adecuada de estudio que no se incorporan sistema.

Por otro lado, el gasto en educación para la expansión de la cobertura aún es insuficiente y cada vez menos sostenible, complicando no solo la continuidad del sistema educativo sino presionando las finanzas públicas. Para esto es importante revisar las problemáticas de cada eslabón educativo, que permita incrementar la cantidad de niños y jóvenes, que no se formen para aprobar exámenes, sino para crear y emprender. Esto implica mantener coherencia en los planes de estudio, entre la educación inicial y básica, el bachillerato y la universidad, que comprenda un sistema que estimule el estudio, como medio para potenciar el crecimiento económico del país.

.....
.....



Ilustración 18 Inversión en educación con respecto al presupuesto total, América Latina 2008-2015



Fuente: Banco Mundial y MEF

Existe un desafío que predomina el primer plano de la conciencia pública: se necesita reinventar casi todo, nuevas tecnologías, nuevas estructuras económicas o políticas, soluciones medioambientales o un código de ética actualizado para la vida del siglo XXI, todo está cambiando y todo exige personalización y “pensamiento innovador”.

La carga de la reinvención, por supuesto, recae sobre la generación actual. Por lo tanto, la educación debe centrarse en fomentar la innovación poniendo la curiosidad, el pensamiento crítico, la comprensión profunda, las herramientas de investigación, y el pensamiento creativo en el centro del currículo.

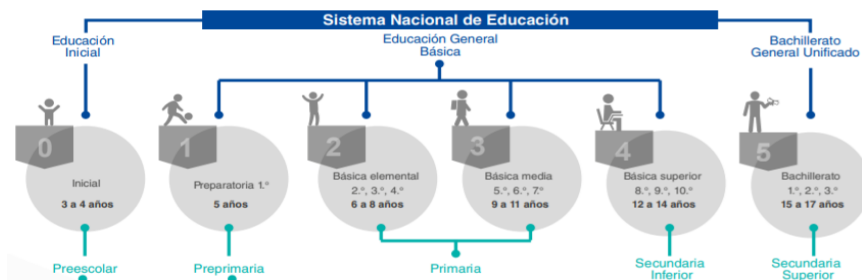
Como bien sabemos difícilmente esta es la situación. De hecho, la innovación y el actual modelo de aula suelen funcionar como antagonistas. El sistema está evolucionando, pero no lo suficientemente rápido como para preparar a los jóvenes para el nuevo mundo.



Los tres eslabones de la educación

El sistema educativo compuesto por los 3 niveles de educación, con problemáticas y realidades distintas, y necesidad de reformas en cada fase: (i) *educación inicial y básica*, (ii) *Bachillerato Unificado* y (iii) *educación superior*, en los cuales se educan hoy cerca de 5 millones niños y jóvenes, en 22 mil centros educativos, muchos de estos ofrecen varios niveles, con más de 246 mil docentes a nivel nacional, un sistema en donde el 80% se encuentra bajo la lógica pública. Estas cifras ayudan a dimensionar la importancia que tiene el sistema educativo y su modelo de sostenibilidad, anclado a un gasto público creciente con una lógica centralista de gestión, que cuesta al país más de \$3.600 millones anuales, de los cuales \$2.600 millones significan sueldos y salarios, los mismos que hoy arrojan aun resultados poco alentadores: Entre sus principales características y problemáticas están:

Estructura del Sistema Nacional de Educación



1.- Educación General básica

La educación básica tiene dos componentes, la **educación inicial**, que hoy abarca 427 mil niños en alrededor de 8.000 instituciones y guarderías, 70% son públicas y el 80% se encuentran en zonas urbanas. En esta etapa se aglutinan problemáticas sociales estructurales como la pobreza, el desempleo y la desigualdad que repercuten sobre el desarrollo de los niños y su capacidad de aprendizaje futuro, siendo más crítica la situación en sectores rurales donde la ayuda gubernamental no llega de manera eficaz. Con los ingresos extraordinarios de los últimos años, se destinó más recursos a este segmento, donde los niños



reciben un componente importante de nutrientes y cuidados pero que ha estado en función de la disponibilidad de recursos y se hoy pasan por evidentes complicaciones.

En la actualidad solo un 40% de niños que asiste a la educación básica pasan por la educación inicial. Esta cifra, si bien se ha incrementado, tiene fallas evidentes, las madres y jefes de hogar vieron al sistema de educación temprana como una forma de optimizar o crear nuevos ingresos, pues el niño recibe cuidado y alimentación de forma gratuita. Sin embargo, estas falencias se profundizan en las zonas rurales, donde la pobreza se hace más crítica.

Los niños que quedan fuera de este sistema pertenecen a los quintiles más pobres, los cuales incrementan su probabilidad de tener falencias en su desarrollo cognitivo, lenguaje y habilidades futuras, y por tanto en sus logros escolares. Los esfuerzos del gobierno son insuficientes, haciéndose necesaria la intervención de los gobiernos locales y la asociatividad de comunidades para mejorar los sistemas de gestión y tener mejor impacto en los sectores vulnerables.

Este debe ser una etapa que se debe focalizar e incentivar el aprendizaje en periodos posteriores, en especial en segmentos pobres o de madres cabezas de hogar, donde las deficiencias nutricionales y la falta de ingresos son problemáticas para resolver.

Por otro lado, la **Educación General Básica** que es donde se concentra la mayor parte de estudiantes y centros de formación, con más del 30% de los recursos públicos que se destina a educación y donde asisten 3,3 millones de niños a 17.500 centros educativos, fase donde el niño aprende habilidades básicas como la escritura y lectura, y donde el énfasis debe ser el estimular la capacidad de experimentar, cuestionar, indagar la realidad. La realidad es que hoy existen 5,2 millones de personas mayores de 16 años que no han completado su educación básica, y los que pasan por esta fase, lo hacen en un sistema que no desarrolla las habilidades necesarias para mejorar la calidad de capital humano de manera integral, siendo un limitante estructural para cualquier meta de desarrollo económico y social.

Luego de varios años, en Ecuador vemos que el incremento en gran infraestructura de la educación básica, si no van acompañadas de cambios en la

.....
.....



estructura pedagógica al interior de la clase, y la eficiencia del gasto, los resultados no se reflejan en las habilidades y conocimiento de los niños. Los indicadores, como la erradicación del analfabetismo, y la escolarización, tampoco son garantía de tener una educación de calidad, pues sin aprendizaje y libertad se anula la promesa de educación y establece falsas expectativas para la sociedad.

INEVAL ha realizado la evaluación “Ser Maestro”, voluntaria en el periodo 2014-2015 para recategorización, y obligatoria en el ciclo 2015-2016. Por la naturaleza de la prueba sus resultados no son comparables, pero, los profesores que obtuvieron una calificación excelente en la primera evaluación no debían rendir otra vez la prueba, estos no fueron más del 2%. Los resultados fueron: el promedio global es de 665,5 puntos, es decir por debajo del mínimo que era 700. Si agrupáramos los resultados por logro, con la métrica para estudiantes, el 77,1% de profesores tendría resultados insuficientes para garantizar una educación de calidad.

Por otro lado, el haber apostado por las denominadas escuelas del milenio, descuidando las escuelas unidocentes y bidocentes que significan más del 50% del total de escuelas públicas, concentradas en zonas más pobres y aisladas del país, explican en gran medida que aún no vivamos en cambios y logros sustanciales en materia educativa, o al menos signos que apunten a eso. En estos años se ha invertido más de 500 millones en la construcción de 100 escuelas del milenio, que cubren apenas el 3,6% de la población estudiantil y que los resultados hechos a estudiantes evidencian avances poco alentadores.

La educación básica debe ser analizada por separado entre los planteles rurales y los que se encuentran en áreas urbanas, que son el 20% y 80% respectivamente de planteles a nivel nacional.

- *En zonas rurales*, donde se concentran niveles de pobreza que alcanzan el 40% de la población, la lógica y problemáticas caen por el lado de la oferta, en temas de infraestructura y equipamiento. Pocas escuelas cuentan con los materiales y equipos para brindar una educación de calidad, al ser en gran parte unidocentes, la complejidad de manejar grupos de diferente nivel de conocimiento y destreza hace que los niños lleguen con falencia graves a la etapa de bachillerato. Por su parte, por

.....
.....



el lado de demanda, la complejidad de las distancias y el transporte hacen que los índices de asistencia y matrícula en educación básica, en zonas rurales, sea un tema de supervivencia más que de superación.

- En las *zonas urbanas* las problemáticas son distintas. Por el lado de la oferta, la infraestructura, si bien es sustancialmente mejor que en zonas rurales, las problemáticas radican en contenidos y destrezas de los maestros. Impera un sistema que forma niños para cumplir con exámenes y memorismos, y no en el desarrollo de capacidades, la empatía, los valores y respeto del prójimo. A esto se suma la carencia de incentivos para que se premie la excelencia y buena gestión a estudiantes, maestros y directivos, haciendo poco interesante la innovación y la mejora continua. Por el lado de la demanda, en cambio, la falta de ingresos y la pobreza hace que los niveles de abandono o deserción sea una de las problemáticas estructurales.

Otro de los factores que influyen sobre la calidad de educación, en sus diferentes niveles, es la dotación de servicios básicos, instalaciones y recursos didácticos. Según los resultados de las evaluaciones de calidad educativa del INEVAL, de las 3.557 instituciones evaluadas, el 20% no cuenta con equipos de computación; el 47%, con software; el 49%, con conexión adecuada o escasas de internet; y, el 51%, no tienen o son insuficientes sus materiales audiovisuales.

El bachillerato General Unificado (BGU)

Este nivel, que comprende los tres años de carácter obligatorio previos a la educación superior, es el proceso en el cual los jóvenes definen y orientan su vocación profesional y maduran la capacidad analítica, lógica, creativa y reflexiva. En Ecuador el BGU consta de una base común de materias y la posibilidad de una especialización, técnica o de ciencias. El sistema cuenta con 900 mil jóvenes en cerca de 3.500 colegios, de los cuales el 62% son públicos

Después de la aprobación de la Ley de Educación en 2011, el sistema educativo hipercentraliza la política educativa través de manuales técnicos y directrices del gobierno central, con una línea de contenido cerrado, que significa que lo que se imparte en un aula, en Montecristi-Manabí, tiene el mismo contenido que en un colegio localizado en una zona urbana de Guayaquil o Quito. Con esto se limita

.....
.....

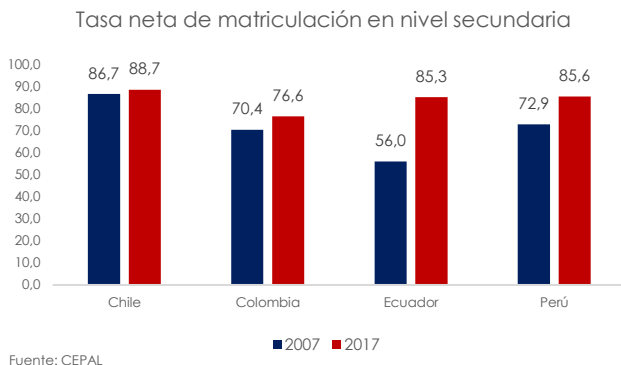


la capacidad de que los jóvenes se inclinen por carreras que respondan más a la necesidades productivas y sociales locales.

En la evaluación de calidad educativa, hecha por el INEVAL en 2017-2018, las instituciones evaluadas muestran un sistema en el que el 25,6% de estudiantes evaluados en matemáticas, lengua, ciencias y sociales son insatisfactorias; y, un 42,8% alcanza el grado de conocimientos elementales. Al igual que sucede en la educación inicial y básica, la diferencia en el resultado de las evaluaciones entre instituciones privadas y públicas también marca diferencias en favor de las primeras; de igual forma, cuando se refiere a la ubicación del plantel, los urbanos tienen mejores resultados. Quizá el factor más relevante en estas diferencias es nivel socioeconómico del que provienen los estudiantes.

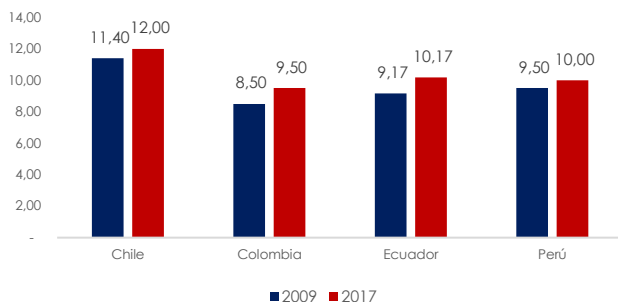
Si miramos a nivel global, los mejores sistemas de educación como Finlandia, Dinamarca, Australia, Singapur apuestan por la formación crítica del estudiante, la capacidad de los maestros, padres de familia y gobiernos locales para fortalecer el contenido de la malla curricular, para que la educación responda a las necesidades de su entorno. Incluso hay países que han apostado por un sistema de gestión privada de la educación, con compensaciones directas a los estudiantes o a sus familias, a través de los denominados vouchers educativos.

Ilustración 19 Escolaridad y tasas de matriculación



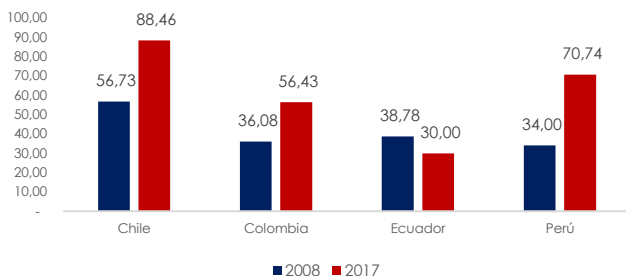


Escolaridad



Fuente: CEPAL

Tasa bruta de matriculación en nivel Superior



Fuente: CEPAL

Educación superior

La educación superior ha sido el reducto de intereses políticos e ideológicos. La inversión pública refleja un modelo centralizado y burocratizado donde existen 338 establecimientos, de los cuales, 280 son institutos técnicos y 60 universidades y escuelas politécnicas. Solo en el sistema público de educación superior se destina alrededor de \$1.200 millones anuales de presupuesto estatal. Sin embargo, la educación superior aún afronta problemas de autonomía en el manejo administrativo y académico de los centros educativos.



Las problemáticas y retos de la educación superior se derivan, en parte, de las ineficiencias de todo el sistema educativo, pero también de problemáticas sociales estructurales como la pobreza, falta de empleo y oportunidades a los jóvenes, razones por la cual solo 3 de cada 10 bachilleres continúan con estudios superiores y apenas 100 mil jóvenes pueden ingresar a la educación pública universitaria.

La oferta académica de carreras y programas ha suscrito cambios importantes, hoy existen cerca de 2.000 en tercer nivel y 500 de cuarto nivel. Los cambios no necesariamente han sido positivos; si bien, a nivel de preparación docente hay avances, la presión del sistema ha priorizado carreras que no tienen demanda y que no responden a las necesidades productiva del país, donde organismos como el CEES y CONESUP no logran engranar la demanda con la oferta laboral.

Así, para una reforma sustancial de la educación es fundamental ir más allá de indicadores de una evaluación. Se requiere de una sociedad que actúe en libertad y que motive el cambio a través de la educación, con un mayor compromiso y rol de comunidades y gobiernos locales. De igual forma, se requiere de un Estado que intervenga e invierta eficientemente en las fases críticas de la formación de los ciudadanos, permitiéndole que sus ingresos sean optimizados y permitan contar con niños mejor alimentados, que aprovechen un sistema educativo donde la capacidad de elegir su futuro está en sus manos y sus familias.

Para este efecto las reformas deben caminar en el siguiente sentido:

- **Incrementar el acceso y consumo de proteína**, abaratando el costo y acceso a productos claves para la formación fetal y en los primeros años de desarrollo, lo que requiere liberar los precios e impuestos de materias primas importadas que encarecen cadena productiva de la proteína.
- **Involucramiento de GADs en la nutrición**, los gobiernos locales deben involucrarse y fortalecer sus programas permanentes de alimentación y nutrición, permitiendo una gestión del sector privado en guarderías y centros infantiles, otorgando, además, compensaciones directas a las madres.



- **Reforma del pensum educativo**, cambiar la distribución de las cargas horarias, por materias y edades, en especial de la formación hasta los 8 años, de tal forma que incluyan nuevas metodologías de enseñanza y aprendizaje que potencien la creatividad y el emprendimiento, como habilidades blandas, lenguaje, matemáticas, conocimiento digitales e idiomas. Una base de materias y contenido común de 60% y el resto en coordinación con los establecimiento y juntas de padres de familia.
- **Optimización de inversión en educación rural y urbana**, priorizando el presupuesto en calidad en zonas rurales; y, optimizando la infraestructura educativa urbana, delegando a la gestión privada (Maestros, padres de familia, empresarios) los establecimientos públicos que cumplan requisitos necesarios, promoviendo una competencia en mejora de la calidad educativa.
- **Becas estudiantiles**, un sistema de becas en base a logros y potencialidades, las mismas que serán entregadas directamente a los padres para ser utilizada en cualquier centro educativo privado.
- **Régimen de compensación variable para profesores y establecimientos**, salarios en base a logros y formación de maestros. Los profesores deben tener mejores remuneraciones en base al resultado de sus planteles y estudiantes en las pruebas de medición permanente.
- **Aprendizaje combinado (blended learning)**, la influencia tecnológica es parte del día a día, y también el uso en el aula de las herramientas tecnológicas son parte fundamental del modelo educativo, una mezcla el aprendizaje presencial con el uso de plataformas educativas que refuerzan los saberes y permite que cada estudiante aprenda a su propio ritmo.
- **Formación técnica y tecnológica**, Potenciamiento de la formación técnica y tecnológica, aperturando y regularizando eficientemente de la iniciativa privada para un mayor número de centros educativos de formación técnica



- **Formación dual**, intensificación de la formación dual para elevar la productividad del sector productivo, e es espacial en sectores agrícolas y agroindustriales
- **Autonomía educativa**, respetar y garantizar la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, de las a las universidades y escuelas politécnicas, así como sus principios fundacionales y naturaleza jurídica de derecho. público o de derecho privado.



6. CRECIMIENTO EMPRESARIAL ENFOCADO EN EL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y CALIDAD

Aprovechar nuestro ADN emprendedor del ecuatoriano, para afianzar un desarrollo económico sostenible, basado en el ingenio, la innovación y una cultura empresarial de excelencia

El cambio de modelo económico y social del Ecuador implica un cambio cultural sobre la percepción del empresario y su importancia para el desarrollo del país, lo cual conlleva un cambio de mentalidad que se forma desde el seno familiar, las aulas de clase y la cotidianidad. La actividad empresarial debe ser entendida de manera amplia, sin distinción del tamaño o la forma asociativa en la que se presenta, desde los jóvenes emprendedores, las asociaciones de economía popular y solidaria, los comerciales, industriales y las corporaciones, todos parten del mismo principio, crear riqueza, asumiendo el rol de catalizadores del dinamismo productivo, económico y social.

De este modo, el empresario no solo debe ser visto como un generador de valor y riqueza económica, sino como el gestor social de cambio, que actúe en lo inmediato, pero que nunca pierda la perspectiva de futuro. El Ecuador vivió muchos años en los cuales la actividad empresarial fue desplazada y menospreciada por el Estado, la disponibilidad de recursos hizo que el empresario sea visto como un obstáculo y no como un aliado al desarrollo, se desincentivó la actividad empresarial y el “capitalismo de amigos” ganó espacio.

Hoy es imprescindible que la sociedad reivindique el rol del empresario, que se genere una cultura y reconocimiento permanente de su actividad y que, sobre todo, se potencie todas las instancias de colaboración que el empresario necesita para su crecimiento y sostenibilidad. Por su lado, el empresario debe actuar, no solo bajo la lógica económica, sino también sobre una base ética, social y ambiental, que genere riqueza, innovación y excelencia, entendiendo que la responsabilidad del empresario no termina en las puertas de las empresas y que la paz social se genera cuando el país camina hacia el progreso y la libertad

País de emprendedores

Ecuador tiene una particularidad con relación a otros países, guarda en su ADN la capacidad de ver oportunidades donde otros ven problemas u obstáculos, su

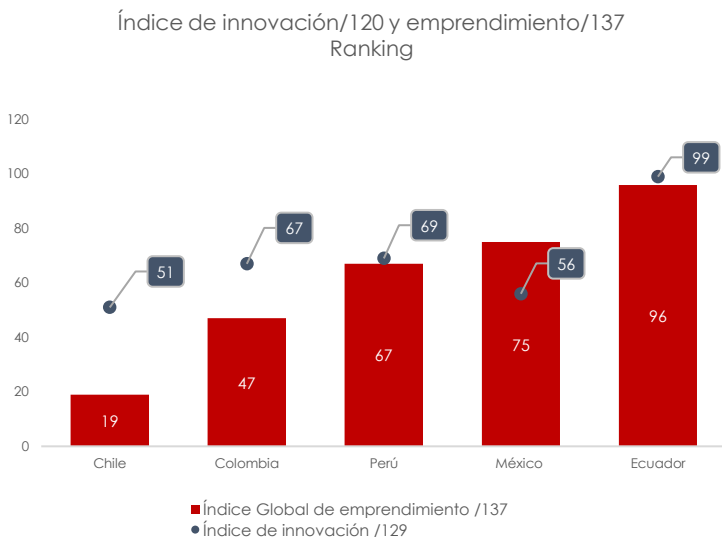
.....
.....



capacidad de emprender es innata y desaprovechada; por lo cual, el emprendimiento debe ser una política del Estado que se enfoque en facilitar la creación de negocios, que fomente la creatividad y la innovación y que le apueste a la educación y a los jóvenes.

Según el *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)*, Ecuador lidera la tasa de actividad emprendedora en América Latina, seguido por Perú y Chile. Al año, unos tres millones de adultos están involucrados en algún tipo de emprendimiento. En promedio, el emprendedor ecuatoriano ronda los 36 años, tiene 11 años de escolaridad y, el 48.8% proviene de hogares con un ingreso mensual entre \$375 y \$750. Así mismo el 33.4% de los emprendedores tiene un empleo adicional a su negocio y el 50.2% es autoempleado de un negocio.

Ilustración 20 Índice de innovación y emprendimiento



Fuente: Índice Global de Emprendimiento 2018 - Índice Global de Innovación 2018

Uno de los factores que explican la alta tasa de emprendimiento en Ecuador son las condiciones del mercado laboral y la falta de empleo, lo que hace que 42,3%

.....

.....



de las personas que emprenden, lo hagan por necesidad, cifra muy superior a Colombia que se ubica en el 20%, Chile, 26% y Perú, 16%. Esto explica por qué los emprendimientos no son duraderos y no generan el empleo, se concentran en comercio, no son competitivos, no llegan a la formalización y usan poca tecnología e innovación.

Entre los factores que ahondan la sobrevivencia de los emprendimientos se encuentran:

- *Creación de empresas.* Un potenciador del emprendimiento es la facilidad para crear una empresa, en Ecuador tardas 49 días abrir un negocio, mientras en Perú 26 días, Colombia 10 días y Chile, apenas 4 días.
- *Tramitología.* Pagar impuestos, por ejemplo en Ecuador, implica tiempo y costos extras para los emprendedores. Los negocios dedican 664 horas a pagar tributos, mientras en Colombia demora 256 horas, Perú 260 horas y Chile 296 días.
- *Financiamiento.* El acceso a financiamiento tradicional es uno de los mayores obstáculos para los emprendedores, principalmente por los requisitos para acceder al crédito, así como por las garantías y las altas tasas de interés. Por su parte, los instrumentos de financiamiento alternativo aun no despegan, primordialmente porque normativa ecuatoriana aun limita la creación y gestión de fondos de capital de riesgo, capital semilla, crowdfunding, entre otros mecanismos esenciales para potenciar los emprendimientos.
- *Formación y Capacitación.* Los emprendedores se forman desde las aulas, el ecosistema de emprendimiento aun es insuficiente para solventar las falencias recurrentes de quienes emprenden, como los conocimientos financieros, administrativos, planificación y procesos de innovación
- *Aceleración.* Existen pocos centros de aceleración en Ecuador, lo que ocasiona que solo un número limitado de emprendimientos acceda a programas o centros para la aceleración de negocios



- **Innovación y acceso a tecnología.** La articulación entre la academia y las empresas aún es una tarea pendiente. La investigación es un factor esencial para el desarrollo de emprendimientos de alto impacto; y, el acceso a nuevas tecnologías, accesibles para los emprendedores, como la impresión 3D, nanotecnología y biotecnología, se lo hace aun en pocos centros e instituciones,

En este contexto, la creación de un ecosistema para el desarrollo del emprendimiento no solo depende de un mejor clima de negocios, o marco regulatorio, sino de la focalización de esfuerzos que potencien emprendimientos de alto impacto, orientados a mercados competitivos, que generen más empleos, valor agregado e innovación.



Elaboración: Inti Gronenberg

La competitividad, el reto en una economía abierta y dolarizada

El nuevo modelo económico requiere de un sector privado fuerte y vigoroso, que compita en un mercado abierto, en un ambiente de libertad, sin trabas ni

.....

.....



proteccionismos. Se debe entregar al ciudadano la libertad de elegir, en un mercado donde exista una amplia oferta de bienes y servicios que compitan por calidad y precio.

Esto supone romper varios paradigmas, en las empresas, el Estado y los consumidores. Las empresas que producen bienes y servicios no necesitan protección del Estado, requieren de políticas públicas que les permitan competir en igualdad de condiciones, en un mercado abierto a los mercados internacionales. Estas empresas deben enfocarse en mejorar su competitividad y sus procesos de calidad, innovación, especialización y sostenibilidad.

El ciudadano no puede ser un actor pasivo en el mercado, con escasa capacidad de decisión respecto de los bienes y servicios que se ofrecen. Su decisión de compra es el catalizador de un mercado eficiente, donde se ofrecen productos de calidad y a buen precio. Para ello, es fundamental que el Estado no intervenga con políticas restrictivas a la competencia, que distorsionan los mercados, perjudicando al consumidor.

El sistema de la calidad como generador de competitividad para el desarrollo productivo

Uno de los pilares del nuevo modelo económico es la apertura comercial, que conlleva oportunidades y desafíos para el sector productivo, siendo la competitividad el factor determinante de su éxito.

En un mercado abierto, es imprescindible que un sistema de calidad este orientado a apoyar al aparato productivo, en sus esfuerzos por mejorar la calidad de sus productos y servicios, mediante la normalización técnica, la evaluación de la conformidad y la metrología. Estos tres factores contribuyen a fortalecer los componentes de la calidad nacional, incrementando su competitividad en el mercado interno e internacional, al tiempo que el bienestar del consumidor se incrementa debido a la mayor competencia, suficiente oferta y altos estándares en la producción de los bienes y servicios a los cuales tiene acceso. En un esquema de libertad económica, la calidad de los productos orientará el consumo.

.....
.....



Los obstáculos técnicos al comercio y sus objetivos

En medio de un esquema de apertura comercial, en el cual las barreras arancelarias tienden a desaparecer, la emisión de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad para asegurar “la calidad” de los productos que se consumen en los mercados, plantea problemas para la libre circulación de mercancías, ya que estas medidas pueden ser utilizados, de manera antitécnica, para poner barreras al comercio que protejan a los productores nacionales frente a competidores extranjeros.

Por ello, los requisitos y condiciones para la generación de reglamentos técnicos, normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad están regulados en los acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales. Estos acuerdos básicamente establecen que los contenidos de esta reglamentación, normas o procedimientos no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio, sino más bien, que sean dirigidos únicamente para alcanzar objetivos legítimos de los países, tales como la protección de la salud y la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente, basándose en las normas internacionales.

La sobrerregulación con fines restrictivos como política de Gobierno

El eje de la política comercial que adoptó el Ecuador entre el 2007 y el 2017, y cuyos rezagos aún está vigentes, fue el de la restricción de las importaciones y para ello, contrario a lo que disponen los acuerdos comerciales de los que el Ecuador es parte, se utilizó al aparataje normativo de la calidad como el mecanismo para lograr este propósito.

Esto originó una serie de reclamos de nuestros socios comerciales, e incluso el pronunciamiento formal de la Secretaría de la Comunidad Andina, calificando este control como una restricción al comercio.

Lo cierto es que, desde finales del año 2013, los importadores de productos sujetos a control del INEN se han visto afectados por los sobrecostos que genera la tramitología, tiempo y problemática en la obtención de este Certificado. El Gobierno ecuatoriano en su política restrictiva llegó a controlar materias primas

.....
.....



y bienes de capital necesarios para la industria nacional. Hasta hace pocos meses llegó a controlar alrededor de 1600 subpartidas arancelarias.

A través de los Reglamentos Técnicos (RTE) se controló el 99.1% de los productos importados del país. A fin de comparar esta cifra con otros países, según un reporte de la OMC, Brasil controla el 46% de sus importaciones, Australia el 27%, China el 35%, Estados Unidos el 32%.

Es decir, en el país se estableció una política orientada a la restricción y no a la calidad, y estuvo enfocada claramente en la sobreregulación técnica.

El país tiene una sobreregulación en materia de reglamentación técnica, más de 300 RTE; y, muchos de ellos contruidos de forma antitécnica, no enfocados en la demanda de los consumidores, que exigen productos inocuos y de alta calidad, y a la necesidad de proteger la salud y de poner freno a la contaminación y a la degradación del medio ambiente. Por un lado, encontramos RTE faltos de normas internacionales y por otro, basados en una tropicalización y mezcla de normas internacionales.

Esto origina 2 problemas esenciales:

- 1) Tramitología y procesos ineficientes que generan sobrecostos, contrarios a la facilitación del comercio
- 2) Institucionalidad inadecuada y duplicidad de controles

Importancia de la normalización y armonización regulatoria

La armonización y el reconocimiento mutuo fomentan el comercio libre, pues permiten la creación economías de escala y una asignación más eficiente de los recursos. La armonización exige que los países adopten una norma idéntica. Esto significa que los productos fabricados en distintos países son más similares, más homogéneos, mejora la confianza de los consumidores del país importador acerca de la calidad de las mercancías producidas en el exterior, además de mejorar la compatibilidad de las mercancías importadas y las producidas en el país. Todo esto se traduce en competitividad. En un país como el Ecuador, la competitividad y productividad son el talón de Aquiles, porque la armonización, además de las ventajas para el consumidor y la facilitación y generación de

.....
.....



comercio, para el productor le significa la ampliación de su mercado con altas posibilidades de alcanzar economías de escala y vinculaciones a las grandes cadenas de valor. Un ejemplo de esto es la Alianza del Pacífico, en la que uno de los objetivos de sus miembros es alcanzar la homologación regulatoria.

Vigilancia de mercado como estrategia de la calidad

Un nuevo enfoque de la política de la calidad incluye una nueva forma del control del cumplimiento de los reglamentos técnicos, que considere la facilitación del comercio y por consiguiente elimine los documentos que se puedan mostrar el momento de la importación o producción. Entonces, el objetivo de la vigilancia del mercado es garantizar que los productos y los servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios, cumplen los requisitos establecidos para proporcionar un nivel adecuado, de conformidad con los estándares, de su salud y seguridad, al mismo tiempo que responden a las exigencias relativas a la calidad, así como aquellas que tienen como finalidad la protección de los legítimos intereses económicos y el derecho a recibir una información correcta por parte de los consumidores. No solo un control a los productos importados en Aduana, restando competitividad a la producción nacional.

Esta estrategia, sin lugar a duda, considerando que los recursos públicos son limitados, debe enfocarse a los productos que impliquen mayor riesgo para el consumidor, es decir en el cual su vida o su seguridad esté en riesgo.

Una realidad nacional es el aumento del contrabando, en parte por los propios incentivos que ha generado esta política restrictiva, como por ejemplo el excesivo control de la calidad en Aduana, por lo que la vigilancia de mercado coordinada también puede apoyar la lucha contra el contrabando, ya que estos controles no están dirigidos al importador o productor, sino a productos riesgosos comercializados localmente.

El motor naranja del ingenio y la creatividad

En el 2013 el BID definió a la economía naranja como “el conjunto de actividades que de manera encadenada permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales”. Es así que se afirma que la economía naranja

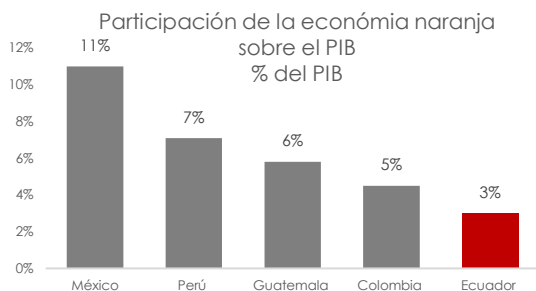
.....
.....



beneficia a la sociedad, pues contribuye a generar valor, origina empleos y fomenta la innovación.

Según la Unesco, los bienes o servicios directamente relacionados con la creatividad representan un 3% del PIB mundial, generando empleo a 29,5 millones de personas, cuyas actividades generan ingresos por \$2,25 billones. En la región, el peso de la industria cultural en la economía es importante, por ejemplo, en México representa el 11% del PIB, en Perú, el 7,1%, en Guatemala, el 5,8%, en Colombia, el 4,5% y en Ecuador, el 3%.

Ilustración 21 Participación de la economía naranja sobre el PIB



Fuente: BID

En 2015 *las industrias culturales y creativas*, las cuáles forman parte de lo que en el BID llamada Economía Naranja, genera ya 1,9 millones de empleos en América Latina y produce ingresos por \$124.000 millones. Se estima que para el 2020 la creatividad será la tercera habilidad más demandada por las empresas a la hora de seleccionar a sus empleados, por lo que necesita ser potenciadas para para que esta creatividad se convierta en ideas de valor que luego podrán ser aplicadas a las empresas y a la sociedad.

A esta actividad que apenas comienza a reconocerse como un conglomerado de iniciativas, están vinculadas todo tipo de industrias creativas que van desde el cine, música, moda, gastronomía, juegos de video, artes visuales, actividades que están ligadas a nuevas tecnologías, que aportan a consolidar un ecosistema de

.....

.....



nuevos emprendimientos e innovación, que produzcan nuevas alternativas de empleo y aporten el desarrollo de otras ramas productivas.

Acciones para potenciar la actividad empresarial, el emprendimiento, la innovación y calidad

A continuación, se presentan algunas acciones que pueden coadyuvar con este propósito:

Emprendimiento e innovación

- Régimen simplificado para emprendedores en la creación de empresas y pago de tributos
- Financiar un fondo para el emprendimiento y la innovación, con una parte de los ingresos que se generan con el aporte del 0,5% del valor de la nómina que aportan empresas para el sistema de capacitación técnica y profesional.
- Incremento de en apoyo financiero público y privado para la creación y potenciamiento de los centros de atención a emprendedores, como incubadoras, aceleradoras y centros de tecnología.
- Transformación de los hubs e incubadoras hacia aceleradoras tecnológicas tempranas
- Creación de un fidecomiso para fondo de capital de riesgo con aporte del Estado y sector privado por \$100 millones anuales.
- Ventanilla única para la creación de empresas y régimen tributario especial para emprendedores
- Recuperar y potenciar incentivos y beneficios tributarios para empresas que inviertan en tecnología, innovación y encadenamientos productivos.

Economía Naranja

- Creación del Clúster de Industrias Creativas
- Líneas de crédito especial para actividades creativas, servicios artísticos y culturales



- Tarifa 0% IVA y exenciones arancelarias a bienes para uso artístico y cultural, y la redistribución de recursos públicos para contratación de artistas nacionales

Calidad

- Depuración de los reglamentos técnicos basados en criterios exclusivamente de la calidad de los productos y la información al consumidor
- Impulsar la armonización normativa bilateral o regional y los acuerdos de reconocimiento mutuo con los principales socios comerciales.
- Pasar de controles en la Aduana a controles en el mercado, y dirigidos fundamentalmente a los productos con mayor riesgo de atentar contra la seguridad, salud y vida de las personas y contra el medio ambiente.

POTENCIALIDADES SECTORIALES





C. POTENCIALIDAD PARA SECTOR PRODUCTIVO

1. CADENA AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL

Volver la mirada al campo como puntal de desarrollo económico, social y territorial; un agro con vocación competitiva para mayor desarrollo económico y social

Entender el agro para transformarlo hacia el futuro

Tradicionalmente, la fuerza productiva del Ecuador ha sostenido sus bases en las actividades ligadas a la agricultura que, tienen como siguiente eslabón la dinámica industria de los alimentos. Este mercado de escala global ofrece un sinfín de oportunidades para la innovación y los grandes volúmenes que atiendan las preferencias de nutrición de los distintos tipos de consumidor a nivel mundial.

Como muestra del incesante crecimiento de la producción agroalimentaria, la FAO estima que el consumo mundial de alimentos se ha multiplicado en 3 veces durante los últimos 10 años. Sin embargo, para cubrir la demanda de 2050, la agricultura deberá producir más del 50% de alimentos, de lo que se ha producido en los últimos 5 años.

Esta dinámica abre una ventana de inserción internacional para países con potencial en la producción de ramas alimenticias como el Ecuador. Las bondades que proporciona la ubicación geográfica y las condiciones climáticas del país, hacen que este sector cuente con una oferta de productos completamente diversificada y tenga la posibilidad de adaptarla a las nuevas tendencias de consumo mundial.

El sector agroalimentario no solo es una actividad prometedora, sino es una de las principales fuentes de ingresos para la economía del Ecuador ya que representa el 18% del PIB no petrolero equivalente al peso que tiene actualmente la extracción de petróleo en la economía. Además, su importante labor articuladora genera el 29% del consumo intermedio nacional, que refleja el alto nivel de involucramiento de otros actores económicos para cumplir su ciclo productivo.

.....
.....



Los beneficios de este sector no solo se traducen en ingresos económicos, sino también en su amplia capacidad generadora de empleo. Para el año 2018, la agricultura y la agroindustria acogió al 24% de la Población Económicamente Activa, consolidándose como la fuente de ingresos directos para cerca 2 millones hogares, tanto a nivel urbano, pero particularmente a nivel rural donde se concentran la informalidad y el desempleo.

La fortaleza multiplicadora de oportunidades de trabajo en la agricultura se refuerza al observar que por cada dos empleos directos se genera un empleo indirecto en actividades como servicios, transporte e industria.

Por otra parte, la agricultura cumple un rol determinante y diversificador en la estrategia de desarrollo territorial del país, puesto que para su labor actualmente se utilizan más de cinco millones de hectáreas fértiles de cultivos que se encuentran distribuidas a lo largo de importantes provincias cuyo ingreso depende en gran medida de esta actividad.

Todos estos factores, combinados con la calidad y nuevos productos obtenidos de la agricultura y sus derivados en la industria de alimentos, han permitido que la oferta tradicional como no tradicional tenga cada vez un mejor posicionamiento en los mercados internacionales.

La industria alimenticia es la base de la exportación

Para hablar de exportación es necesario extender el concepto de producción hacia la industria de los alimentos, cuyos cimientos productivos se sustentan en la agricultura, agroindustria, pesca y acuicultura. Actualmente, más de 2.300 variedades de productos conforman la oferta alimenticia del Ecuador que llega a más de 165 destinos a nivel mundial. Como resultado de las exportaciones de estos productos, prácticamente, se han duplicado entre los años 2010 y 2018 y representan más del 80% del valor total de las exportaciones no petroleras.



Ilustración 22 Exportaciones del sector agrícola, agroindustrial, pesca y acuicultura (USD millones)



Fuente: BCE

La vocación alimentaria del sector productivo ha colocado al Ecuador en los puestos más estelares del ranking mundial para los principales productos que hoy son emblema de la fortaleza agrícola, acuícola y pesquera.

Ilustración 23 Principales productos de exportación y su ranking a nivel mundial (2018)

Principales productos de exportación no petrolera



CAMARÓN



BANANO



CONSERVAS DE ATÚN



CACAO



FLORES

+ 70%

DE EXPORTACIONES NO PETROLERAS

Ranking de productos en el mundo



1º EXPORTADOR DE BANANO

2º EXPORADOR DE CAMARÓN

2º EXPORADOR DE CONSERVAS DE ATÚN

3º EXPORTADOR DE FLORES

3º EXPORTADOR DE CACAO EN GRANO

Fuente: BCE, FEDEXPOR



Sin embargo, estas distinciones que ha alcanzado el país como fruto del desempeño alcanzado por el esfuerzo privado está en profundo riesgo puesto que persisten las problemáticas estructurales que enfrentan los productores, comercializadores y exportadores de estas actividades económicas.

La resiliencia que puede tener la producción fuera de los grandes centros urbanos no se podrá mantener, si no se acompaña de un conjunto integral de políticas que permitan reactivar la vida productiva del agro, de la pesca y de la acuicultura.

Recuperar la agricultura y proyectar la agroindustria de alimentos al mundo es una decisión de país

Durante décadas el desarrollo sector agrícola ha sido postergado por no contar con una agenda con objetivos que atienda las urgencias del corto plazo pero que al mismo tiempo defina un horizonte con objetivos y metas cuantificables de mediano y largo plazo.

La falta de compromiso y voluntad política con la actividad agrícola han dado como resultado el deterioro paulatino de un sector económico tan importante para el Ecuador, mientras que en otros países de la región se ha convertido en la vía de salida sostenible de ingresos hacia el desarrollo y la interacción con el mundo.

Varios intentos de construir una política nacional agrícola fracasaron por sus constantes cambios. El país perdió tiempo valioso en discutir promesas inalcanzables de cambios de matriz productiva, provocando un profundo descuido en las actividades que representan la verdadera vocación productiva del país.

Esa falta de conexión con la realidad productiva, tanto a nivel de consumo local como de internacionalización de la producción del campo, se tradujo en una mal entendida y mal utilizada concepción de soberanía alimentaria, que lo único que alimentó fue el exceso de regulaciones, sobrecargas tributarias y laborales, así como un conjunto de falsas protecciones a eslabones de las cadenas agrícolas que se convirtieron en un castigo para el tejido productivo agrícola y rompieron la lógica natural que caracteriza a la actividad empresarial de competir por calidad y precios para llegar al consumidor.

.....
.....



Esto se explica al observar que, durante una década, se impulsó un modelo enfocado en la definición política y estatal de lo que debe producir el país, sin entender que no existe mejor juez en el mercado que el consumidor. Las características de una oferta sostenible de producción privada debe ser el reflejo de las preferencias del consumidor local e internacional que permita aprovechar nichos específicos y tendencias globales que impulsen la innovación productiva.

A pesar de que el sector agrícola agrupa un conjunto heterogéneo de cultivos, el país necesita trazar las grandes líneas de acción que serán la base de una recuperación sólida del campo para potenciar las oportunidades de expansión de una gran agroindustria que se proyecte a los más exigentes mercados internacionales.

Sin embargo, el país necesita empezar por transparentar los problemas de los que adolece el agro y, para ello, entender la lógica de cadena productiva y potenciarla es fundamental.

En los eslabones iniciales de la cadena, donde se encuentra la producción en volumen, el principal problema es la escasa productividad que limita la posibilidad de sostener niveles de producción en condiciones competitivas.

Revertir esa falta de productividad implica poner al alcance de los agricultores todas las herramientas que les permitan ampliar su espíritu emprendedor y utilizar de la manera más eficiente los recursos con los que cuenta el agro. Aspectos medulares a la competitividad productiva como infraestructura adecuada para riego, transferencia de tecnología a través de insumos de calidad y maquinaria agrícola importada, crédito ajustado a la dinámica productiva y comercial, son parte de la agenda productiva que debe complementarse con un enfoque territorial para aprovechar las ventajas particulares, los ciclos específicos y las características que distinguen a la oferta agrícola.

Todos estos esfuerzos por recuperar el entorno productivo del agro son necesarios y urgentes, pero no pueden ignorar las acciones para potenciar la principal fuerza motora de la agricultura: la capacidad generadora de empleo.

Por ello, adaptar las jornadas laborales a la realidad de los ciclos de producción puede dinamizar las contrataciones en un sector altamente intensivo en capital humano. La rigidez que caracteriza al marco laboral vigente necesita ser renovado por condiciones flexibles de contratación, salarios competitivos que

.....
.....



premien la productividad del trabajador y eliminación de los sobre costos de desvinculación.

Esta flexibilidad permitirá, por un parte, que el trabajador pueda aprovechar los tiempos del ciclo productivo (fuera de la época de cosecha o captura en el caso de la pesca) en otras actividades generadoras de ingresos o actividades propias que mejoren el bienestar del trabajador. Por otra parte, permitirá a las empresas encontrar mayores espacios de eficiencia que promueva la reinversión, mayor producción y, por lo tanto, mayor demanda de empleo para quienes -hoy en el campo- no lo poseen.

A esto se suma la necesidad de eliminar todo el exceso normativo de agencias estatales y leyes que sobrerregulan y limitan el crecimiento de las cadenas productivas de valor. Por ejemplo, para el caso de banano, que a pesar de haberse consolidado como el principal producto de exportación tradicional agrícola, se encuentra sujeto a una Ley que por más de dos décadas ha prohibido la expansión libre de nuevos cultivos de la fruta.

Es inédito que el país que ha alcanzado el título de mayor exportador mundial de banano sea el único en el mundo que impone límites a la posibilidad de incrementar la producción y conquistar nuevos mercados, cuando esto únicamente favorece la oferta de banano de países competidores que con agresividad comercial están desplazando al banano ecuatoriano de los grandes centros de consumo global.

Por lo tanto, el rediseño del marco regulatorio del agro debe transformar los innecesarios castigos en incentivos productivos hacia la promoción de un ambiente de producción en libertad para tener mejores productos con acceso para más productores.

En su conjunto, la agricultura tiene un valioso distintivo por su doble funcionalidad en los objetivos de desarrollo del país: el aseguramiento alimentario estratégico para el consumo local; y su versatilidad para encadenarse con el procesamiento de la industria de alimentos que puedan ser proyectados al mundo a través de mayores exportaciones.

Fortalecer los encadenamientos agrícolas con el potencial agroindustrial del país debe ser una tarea compartida de abordaje integral entre la política productiva y el esfuerzo empresarial. La combinación de factores decisivos como la inversión

.....
.....



en innovación productiva y la búsqueda de eficiencias a lo largo de la cadena de valor son parte de las acciones que le corresponden asumir a las empresas dentro del compromiso por desarrollar la competitividad desde el campo privado.

Desde el ámbito público, los desafíos son múltiples puesto que es necesario transparentar la realidad agrícola para construir una agenda de repotenciación productiva interna que no comprometa el crecimiento de la cadena industrializante del agro sino que, por el contrario, actúe como catapulta para el procesamiento de alimentos elaborados a precios que permitan competir a nivel internacional.

La desconexión del sector primario agrícola con la industria de procesamiento alimenticio se profundiza al generar políticas que no resuelven el problema estructural de la cadena. Disposiciones como el establecimiento de “Precios mínimos de sustentación” para productos agrícolas solo estandarizan la mala calidad de los productos y comprometen la posibilidad de pensar en la internacionalización de cadenas de valor agroindustriales.

Productos de consumo local como la leche enfrentan a lo largo de su cadena los precios oficiales de sustentación al productor que solamente encarece el acceso de estos productos para los consumidores. No obstante, el efecto es doble puesto que sujetar la producción de leche a precios mínimos superiores al precio de mercado desalientan toda posibilidad de competir internacionalmente en la exportación de derivados de lácteos.

Más aún, dado que existe exceso de oferta de producción lechera, la solución pasa por corregir los problemas internos de competitividad de la cadena para que el sector privado lechero pueda encontrar más mercados internacionales de salida para ese excedente, sin penalizar el procesamiento de lácteos a través de la fijación de precios que no se corresponden con la realidad del mercado.

Similar diagnóstico se observa en la proteína animal (carne de pollo o de cerdo) debido a que el aprovisionamiento del principal insumo para el alimento balanceado de los animales es el maíz cuyo precio interno se encuentra fijado por un límite oficial.

Esto ha provocado que se encubran ineficiencias en buena parte de la producción de maíz, imposibilitando que la industria de procesamiento de carne avícola y



porcícola pueda enfrentar competencia externa en condiciones competitivas y, al mismo tiempo, explorar posible acceso en mercados internacionales.

Bajo este mismo mecanismo de precios mínimos el banano encuentra una nueva barrera para su comercialización al mundo. Nuevamente, la baja productividad de muchos productores que no optimizan sus costos de producción se refleja en el pedido de una salida fácil al problema: la subida del precio por decreto, no por creación de mayor valor.

Considerando que más del 95% de la producción total de banano ecuatoriano es exportado, la fijación de precio oficial al productor se constituye en un contrasentido al objetivo de incrementar exportaciones; dado que los mercados externos fijan los precios internacionales de la fruta. Es decir, si el precio oficial interno de la caja de banano supera al precio internacional, el Ecuador pierde posibilidad de competir y generar ganancia para el país.

Como señalan los propios gremios bananeros del Ecuador, esta medida equivale a establecer por Ley una exigencia al Ministro de Energía de vender un barril de crudo a un precio superior al que el mercado realmente paga.

Por lo tanto, reforzar las cadenas de valor es la salida hacia un sector agrícola competitivo que vea al sector exportador, comercializador e industrial como su socio estratégico y no como su enemigo. Para ello, la agenda de reactivación competitiva del agro es el inicio de esta estrategia.

El segundo aspecto clave en la interacción entre agricultura y agroindustria es la carga tributaria. Este es el espacio donde la política productiva y la política fiscal deben encontrar un justo equilibrio para favorecer la inversión y la creación de más empresas ancla en el campo agroindustrial.

Es necesario generar un ecosistema tributario que libere de impuestos y aranceles a la actividad productiva para que pueda destinar esos recursos a los rubros que impulsan la productividad empresarial como la innovación, investigación y desarrollo, no solo en el eslabón industrial de la elaboración de alimentos sino en la tecnificación de la producción agraria primaria.

Estas necesidades deben acompañarse de la dotación de infraestructura adecuada para extender las fuentes de energía (combustibles y electricidad) con precios a nivel competitivo para dinamizar la producción agraria.

.....
.....



Finalmente, esta agenda de competitividad se refuerza con una agenda comercial que priorice los mercados con los que el sector agrícola y alimenticio ha demostrado tener ventaja para expandir sus ventas.

Esta estrategia de apertura favorece no solo a los agroalimentos sino a industrias no alimentarias como los cultivos florícolas y forestales que actualmente enfrentan significativos aranceles en los mercados de destino con los que existe alta competencia internacional en estos productos.

América del Norte, Asia Pacífico y Medio Oriente despiertan interesantes alternativas de mercados de consumo con alto potencial adquisitivo para la oferta agrícola y agroindustrial del Ecuador, con los que urge avanzar en la suscripción de Acuerdos Comerciales que liberen del cargas arancelarias y destraben obstáculos para-arancelarios al acceso de productos ecuatorianos, de manera que puedan competir en -al menos- las mismas condiciones que los productos de países competidores que ya cuentan con Tratados de Libre Comercio con esos destinos.

Repensar las agrocadenas como pilar de cohesión social

Desde una visión más integral, la competitividad empresarial está determinada por un conjunto de factores que permiten alcanzar economías de escala, rendimiento productivo y logístico, el cumplimiento de estrictos estándares de calidad, así como oportunidades de acceso a mercados internacionales con productos diferenciados.

Estas definiciones se deben traducir en mínimos acuerdos de corresponsabilidad público-privados para alcanzar esos objetivos y generar crecimiento económico a través del agro.

Sin embargo, para que la recuperación de la competitividad se constituya en un eje sostenible para las actividades agrícolas, es necesario incorporarle un componente de valor compartido de cadena que reduzca las brechas socioeconómicas con todos los productores. Esto significa establecer un esquema de libre acuerdo entre los diferentes actores privados de las cadenas agrícolas para distribuir el excedente de las ganancias a todos los eslabones de la cadena de producción.

.....
.....



Repotenciar las industrias alimentarias implica construir un modelo de funcionamiento donde los ingresos generados por el crecimiento económico y productivo lleven el desarrollo a las áreas rurales.

Gran parte de la tarea de erradicar definitivamente la pobreza pasa por crear un entorno de oportunidades donde la competitividad empresarial, así como la equidad y la inclusión generen beneficios socioeconómicos a través de la promoción de agrocadenas sostenibles.

La fuerte desconexión de una parte significativa de agricultores con la realidad de los grandes centros de consumo ha provocado que la agricultura familiar campesina mantenga un enfoque meramente de subsistencia que ha generado su propia exclusión de las cadenas de abastecimiento.

Esta realidad debe revertirse para dotar a las familias agricultoras de todas las herramientas que le permitan hacer una producción escalable en volúmenes que sean comercializables en mayor cantidad y mejor calidad. No es menor el efecto que provoca el rápido envejecimiento de la población agrícola que es el reflejo de la falta de oportunidades en el campo para las nuevas generaciones.

Retomar la agricultura, desde lo urbano y lo rural, como una fuente atractiva y estable de ingresos para las familias, demanda un rediseño de la estrategia de reactivación del agro a través de mejora permanente de capacidades y productividad; de modo que se pueda reivindicar el rol social y económico de los productores encargados de la seguridad alimentaria de las ciudades a nivel local, así como de la generación de riqueza por exportación a grandes centros de consumidores a nivel global.

El éxito de esta estrategia no puede ser la suma de acciones individuales, sino que, por el contrario, necesita adaptarse a un enfoque colectivo que privilegie el cooperativismo como mecanismo de producción en escala estandarizada a precios competitivos, con soporte de un pilar financiero asociativo.

El fomento de esta figura de cooperativismo productivo reduce la intermediación comercial, así como el costo financiero por consolidación de volúmenes, permitiendo al productor apalancarse más fácilmente en crédito formal de condiciones blandas y mejorando sus márgenes de utilidad.

.....
.....



El fortalecimiento de estas iniciativas asociativas tiene que ser aprovechado en la construcción de una identidad productiva que genere valor agregado a la oferta de productos. En el mundo avanzado, consumidores de alto poder adquisitivo valoran diferenciadores sencillos como conocer la historia y la experiencia de desarrollo de las comunidades que fabrican el producto.

La disposición al pago es más alta cuando se incluyen aspectos como la trazabilidad de la producción y la imagen que deja la marca propia de los productos. Esto levanta un amplio abanico de oportunidades en diferentes mercados nicho para generar sostenibilidad en la producción asociativa y comunitaria.

De eso se trata la agricultura: aprovechar la gran capacidad articuladora que tiene a nivel social para crecer en acuerdos. Ahora, el desafío de cohesionar el agro y potenciarlo como marca país del desarrollo es parte del camino irreversible hacia el progreso.

Consolidar la acuicultura y la pesca de la mano de la apertura comercial y la sostenibilidad

Hace dos décadas, el Ecuador vio casi desaparecer la actividad camaronera en el país como resultado de la expansión del virus de “mancha blanca” que afectó prácticamente la totalidad de la producción. Escasa capacidad de respuesta en inversión para innovación e investigación se sumaron al declive que tuvo el sector camaronero.

Por el mismo periodo, el sector pesquero y, particularmente el procesador de atún, no lograban generar un crecimiento robusto en exportaciones. El nivel de encadenamiento no terminaba de consolidarse y la exportación de atún en lomo era más representativa que el producto en conserva.

Al día de hoy, ambas industrias suman alrededor de \$4.500 millones en exportación y más de 400.000 plazas de empleo directas e indirectas.

El camarón ha logrado una curva de aprendizaje que le ha llevado a ocupar el primer lugar de la exportación no petrolera del país, superando al tradicional rubro de banano que por décadas ocupó ese lugar.

.....
.....



El sector atunero tiene la flota más numerosa y potente del Pacífico Oriental y se consolida como el tercer exportador mundial del producto.

Ambas industrias apuntan a dejar de competir por precios y empezar a competir con sostenibilidad.

¿Cómo conseguir un desempeño tan significativo desde la iniciativa privada?
¿Qué políticas necesitan estos sectores para potenciar aún más su crecimiento en exportaciones, empleo e inversiones?

El sector pesquero y acuícola han destinado importantes inversiones privadas en maquinaria, innovación de producto e ingeniería genética para la expansión y mejora productiva de ambas actividades. Esto ha permitido consolidar al cultivo de camarón como el sector alimenticio con mayor proyección de crecimiento exportador de los últimos años, alcanzando más de \$3.300 millones en ventas externas; mientras que, por su parte, el sector pesquero ha consolidado su posición a través de las conservas y elaborados de pescado, particularmente de atún, como el principal producto de exportación no tradicional, superando los \$1.200 millones.

Este crecimiento no es un resultado aislado. Ambas industrias generan demanda local de insumos que contribuyen y se encadenan indirecta pero significativamente con productos del ámbito agrícola e industrial. Por ejemplo, para la producción de alimento balanceado para camarón se utilizan subproductos de la oferta agrícola, como el polvillo de arroz, que significa un ingreso adicional para los agricultores.

Los retos que enfrentan estos sectores coinciden transversalmente con el resto de la industria de alimentos en materia de reducción tributaria y arancelaria y obtención de materias primas a costos de mercado internacional de manera que la cadena pueda mantener precios competitivos en los diferentes destinos de consumo.

Sin embargo, por su fortaleza productiva, el sector acuacultor ha encontrado su principal destino de venta en el mercado asiático con un potencial que podría superar los \$1.000 millones. Es precisamente con los principales mercados de esta región con los que el Ecuador necesita profundizar su relación comercial de apertura si se busca aprovechar el potencial de expansión de la acuacultura, a través de Tratados de Libre Comercio con China, Corea del Sur y Japón.

.....
.....



Adicionalmente, la gestión comercial debe apuntar al desmonte de medidas para-arancelarias en países de la región con altas posibilidades de consumo de camarón como Brasil y México. En el caso del mercado mexicano, el proceso de adhesión del Ecuador a la Alianza del Pacífico será la puerta de acceso efectivo para este y otros productos de la canasta exportable.

Para el sector pesquero, la necesidad de apertura comercial con mercados estratégicos de consumo global es compartida. Si bien el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea le agregó un respiro a las exportaciones ecuatorianas, entre ellas las de conservas de atún y pescado, aún existen distancias con mercados como el estadounidense donde las conservas enfrentan hasta un 35% de arancel para su acceso.

Por lo tanto, reforzar la agenda comercial de apertura de mercados es un pilar estratégico para la consolidación del volumen actual de exportación en destinos tradicionales, así como para el incremento de ventas externas a los nuevos destinos con mayor crecimiento en la demanda de productos acuícolas y pesqueros.

Estos esfuerzos de profundizar el acceso comercial solo encontrarán resultados si se acompañan de un enfoque de sostenibilidad en las distintas fases de producción acuícola y pesquera. La revolución digital ha provocado que los consumidores estén más informados sobre las características de los alimentos que consumen. La demanda de productos con un esquema claro de trazabilidad, responsabilidad social y ambiental se van imponiendo como una tendencia cada vez más creciente en la demanda de los mercados internacionales.

Estas características son la apuesta del país no solo por alcanzar el primer puesto en el ranking mundial de la exportación de camarón y conservas de atún, sino por alinear la producción a estándares internacionales de sostenibilidad que permitan obtener más valor por la oferta acuícola y pesquera.

Una mayor proactividad de la política comercial, productiva, tributaria y un adecuado marco regulatorio son claves, no solo para afianzar el desarrollo que han alcanzado ambas industrias, sino para extender esta experiencia exitosa del camarón hacia el resto de productos potenciales de la acuicultura y, lo propio, con el atún en conserva hacia el resto de la pesca.

.....
.....



El cáñamo: la tendencia agrícola con más potencial de explotación

La constante búsqueda de ideas innovadoras de negocio para cumplir con las exigencias de los consumidores actuales ha obligado a las empresas a investigar diversas oportunidades que permitan generar experiencias diferentes con nuevos insumos, ingredientes o fórmulas que ahora se han reinventado para causar un mejor acercamiento con el consumidor.

Este nuevo enfoque ha permitido descubrir los beneficios y los múltiples usos que tiene el cultivo de cáñamo, que es una planta del mismo género del Cannabis, pero que posee niveles muy bajos de principios psicoactivos y que tiene una proyección de crecimiento prometedor, principalmente en industrias, como la medicina, belleza, textil, entre otras.

Una buena parte de las legislaciones en el mundo impiden el cultivo de esta planta, pero existen algunos países que han logrado eliminar prejuicios y reconocer sus verdaderas bondades.

En la actualidad, alrededor de 100 países han legalizado el uso de cáñamo con enfoques e industrias diferentes, en algunos casos la legalidad de su aplicación se ha extendido en un 100%, pero en otros aún es incipiente.

Canadá lidera la lista de uso legal al 100% en su aplicación y representa una fuerte influencia para las industrias en el mundo; seguido de Estados Unidos, que ha atado el cultivo de cáñamo con un proyecto de Ley de agrícola para garantizar su uso. Italia, por su parte, ha identificado una oportunidad del uso del cáñamo en la industria médica.

Experiencias en la región como las que ha llevado adelante Uruguay, Chile y México, se encuentran dentro de los diez primeros lugares en este ranking, estableciendo modelos regulatorios, que podrían servir de base para otros mercados que aún no han legalizado el uso de cáñamo.

En Colombia, por ejemplo, se ha realizado un análisis que proyecta al cáñamo como una oportunidad de exportación, que podría alcanzar ingresos de \$17.000 millones. Actualmente, algunas empresas en Colombia han implementado protocolos y estándares de seguridad para el cultivo de cáñamo, y a finales de

.....
.....



este año tendrán sus primeras exportaciones a Canadá y Europa, incluyéndola producción de derivados como el aceite y otros productos medicinales.

El vertiginoso crecimiento del cultivo del cáñamo ha revolucionado las industrias del mundo y ha permitido que sea el ingrediente estrella de nuevos productos innovadores. Por lo tanto, en el Ecuador se debe iniciar acciones concretas para impulsar su cultivo y generar alternativas sostenibles y formales de ingresos para cientos de familias que podrían explotar las ventajas de su manejo y sus grandes posibilidades de encadenamiento con la industria.

Entre los principales usos destacan:

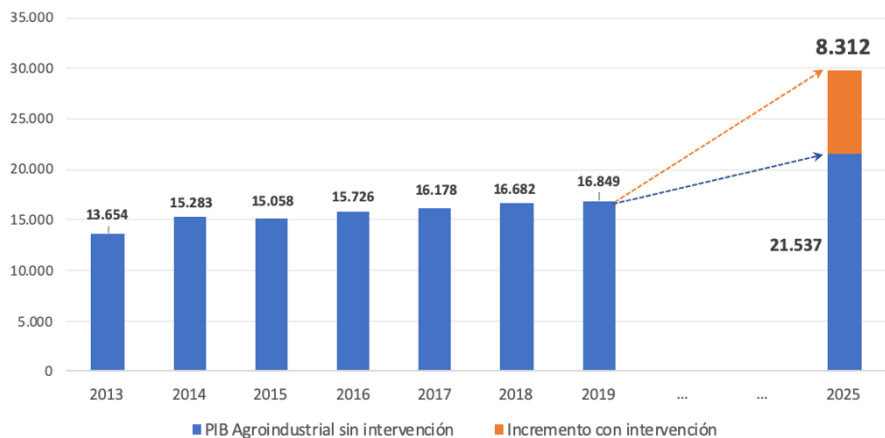
- **Alimenticio:** las semillas del cáñamo poseen un alto potencial nutricional que no tiene comparación con ningún otro alimento natural existente. Según expertos, podría ser la solución del hambre en el mundo.
- **Textil:** las fibras de cáñamo podrían contrarrestar el impacto ambiental que actualmente se tiene con el uso de fibras sintéticas, ya que las derivadas del cáñamo cuentan con una total versatilidad.
- **Medicinal:** algunos estudios afirman que las propiedades activas del cáñamo brindan efectos para aliviar dolencias como la epilepsia, estrés postraumático, Parkinson, incluso el cáncer. Cada mes, se revelan diferentes investigaciones en relación a prometedoras aplicaciones en este campo.
- **Cosmético:** grandes marcas a nivel mundial han apostado por usar el cáñamo como uno de sus ingredientes para formulaciones de maquillaje, cremas de protección solar, productos para el cabello, entre otros. Los aceites esenciales obtenidos de las semillas de cáñamo son fuentes ricas en omega-3, por lo tanto, la aplicación en la industria cosmética resulta completamente atractiva.
- **Construcción:** Las fibras de cáñamo permiten elaborar un hormigón muy resistente y a la vez flexible que podría ser usado en la construcción de viviendas, permitiendo que esta sea mucho más ecológica, en relación a los productos convencionales.



El potencial de un Ecuador agrícola y agroalimentario para un manejo estratégico de cadenas productivas en el país.

Un conjunto de decididas estrategias a nivel transversal y sectorial que reduzcan los costos y aumenten la respuesta competitiva de las empresas agrícolas, agroindustriales, acuacuícolas y pesqueras puede alcanzar una producción adicional de cerca de \$8.300 millones en los próximos cinco años, como resultado de un crecimiento nominal más acelerado de los productos de la oferta exportable actual y la incorporación de nuevos productos potenciales a la canasta de bienes transables.

Ilustración 24. Proyección de incremento del PIB agrícola, acuícola-pesquero y agroindustrial al año 2025.





Crecimiento potencial para rubros destacados con alto potencial de expansión productiva:

- **Banano:** 5% de incremento anual de producción;
- **Camarón:** Crecimiento del 25% equivalente a 800 millones de dólares adicionales provenientes de mayor apertura comercial y acceso efectivo a mercados;
- **Caña:** Alternativa de reconversión para un segmento ineficiente de producción florícola que podrían alcanzar los \$500 millones en exportaciones;
- **Pesca y conservas:** Duplicar exportaciones equivalentes a \$1.000 millones adicionales;
- **Cacao y derivados intermedios:** Crecimiento del 50% adicional, equivalente a \$400 millones.
- **Frutas exóticas:** Maracuyá (triplicar exportaciones con adicional equivalente a \$150 millones), la Uvilla, Mango y Papaya (crecimiento equivalente a \$50 millones)
- **Nuevos productos que favorecen la reconversión productiva de cultivos (Chía, quinua, limón, carnes, lácteos, brócoli, plátano, granadilla y pitahaya):** crecimiento equivalente a \$4.100 millones hasta el 2.021
- **Nuevos cultivos con proyección (Aguacates y arándanos):** crecimiento equivalente esperado de \$50 millones.

Para que esta expectativa se materialice y permita alcanzar la ambiciosa meta de incremento propuesto en producción y exportaciones al 2025, se requiere adoptar las siguientes definiciones:

Una renovada institucionalidad para el agro, donde el Ministerio del ramo establezca un Plan Nacional Agrícola con el conjunto de políticas dialogadas con todos los actores de las diferentes agrocadenas para impulsar una mayor iniciativa privada que aproveche las ventajas diferenciadoras en el sector.

La eficiencia del Ministerio encargado de la Agricultura debe renovar su enfoque actual de excesiva regulación y volcar todos los esfuerzos institucionales hacia el fortalecimiento de las necesidades de los agricultores, como la investigación

.....
.....



genética que escasamente logra llevar adelante el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

Marco regulatorio que promueva la productividad es la llave de acceso a pensar en un mercado global de consumidores. La normativa actual esconde la ineficiencia de algunas estructuras productivas cuando existe la responsabilidad de adoptar decisiones regulatorias inteligentes que promuevan la creación de mayor valor en el campo, a través de procesos de innovación que incrementen el rendimiento en los cultivos productivos y que, en base a análisis de cadena, promueva la reconversión productiva de aquellos que no le generan ingreso sostenible para el agricultor ni para el país.

En una primera fase se debe abordar el desmonte de los precios mínimos de sustentación para productos de exportación y avanzar, paralelamente, hacia una segunda fase de potenciación de productores eficientes y, en otros casos, reconversión productiva de cultivos que se destinan como insumo para el consumo local.

Sistema tributario competitivo para tecnificar el agro, implica establecer un justo equilibrio tributario que elimine todas las recargas a insumos y maquinaria agrícola que utiliza el sector, de manera que se constituya en un estímulo directo al agricultor, pescador y acuicultor para invertir en mayor equipo de tecnificación de sus procesos. Esto le permitirá incrementar sus volúmenes de producción, generando más opciones de empleo estable, mejorar sus precios a nivel competitivo y contribuir con mayor renta para el Estado.

Adaptabilidad laboral a los ciclos de producción que faciliten una mayor contratación de aquellas personas que en el campo no encuentran alternativas de empleo, resguardando todos los derechos y beneficios laborales para el trabajador. En la agroindustria, por ejemplo, cerca del 50% de la estructura de costos se destina al pasivo laboral, por lo que una regulación adaptada a la realidad productiva puede generar un amplio impacto en la creación de nuevas fuentes de empleo y mayor producción a niveles de costos competitivos.

Agenda comercial agresiva y dinámica que asegure el acceso de la oferta alimentaria ecuatoriana a los más grandes mercados de destino sin pago de aranceles ni trabas para-arancelarias. Esto permitirá competir en igualdad de condiciones externas a los productos del sector agroindustrial y acuícola para incrementar exportaciones que generen más riqueza para el país.

.....
.....



Avanzar en la adhesión a esquemas como la Alianza del Pacífico permitirán construir encadenamientos regionales de valor que mejorarán sustancialmente las condiciones productivas y competitivas para generar ingresos adicionales a lo largo de las agrocadenas.

Acompañar los instrumentos comerciales de gestión diplomática al más alto para derribar trabas para-arancelarias permitirá a productos como el camarón recuperar mercados fundamentales como Brasil.

Estímulos para fomentar la asociatividad agrícola, que permitan construir un tejido productivo competitivo en costos y de alta calidad que genere ingresos estables para las familias que dependen de la cadena agrícola. Dotar de incentivos en varios aspectos como el organizativo, capacitación permanente y acceso a tecnologías e infraestructura (física y digital) favorece la cultura del cooperativismo y fomenta la creación de más agronegocios.

Motivar desde lo público y lo privado las experiencias exitosas de gestión productiva como el Valor Compartido pueden generar sinergias en todos los actores de las agrocadenas y un fortalecimiento de la estructura social del campo que inyecte los frutos del crecimiento económico en mayor desarrollo social a las áreas agrícolas.

Herramientas financieras al alcance del productor, poniendo al alcance un conjunto de instrumentos financieros y crédito en condiciones blandas adaptadas a los ciclos y las realidades del sector agrícola, pesquero y acuícola, de modo que se reduzcan los costos de financiamiento para motivar más inversión en el campo.

Particularmente para el sector alimentario es importante crear líneas de financiamiento que promuevan el cumplimiento de estándares de calidad a través de certificaciones internacionales que abran la puerta a los agricultores ecuatorianos a los mercados mundiales.

Energía para la producción a precios competitivos, la electricidad, el combustible y, en menor medida, el gas industrial son insumos fundamentales para poner a trabajar la maquinaria en el campo.

El compromiso del sector privado en utilizar los equipos y mecanismos más eficientes en uso de energía debe fomentarse mediante una redefinición de un

.....
.....



tarifario que no castigue la competitividad del sector productivo agrícola, agroindustrial, pesquero y acuícola.

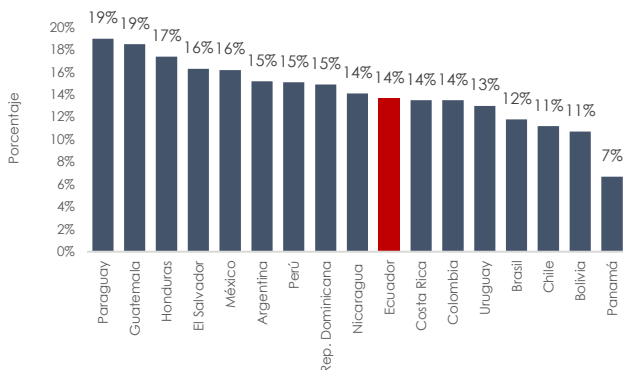
2. SECTOR INDUSTRIAL

Una industria fuerte, que genere encadenamientos productivos competitivos, capaz de competir e integrarse en los mercados globales.

En promedio, entre 2006 y 2018, las tres cuartas partes del valor agregado industrial de América Latina se genera en México, Brasil y Argentina, siendo los dos primeros, de lejos, los principales países industrializados de la región. En un segundo bloque se encuentran Colombia Chile y Perú, cuya capacidad industrial concentra el 14% del total de los países de América Latina. Ecuador se encuentra en el tercer bloque, junto a otros diez países que individualmente concentran menos del 2% del total y que, en conjunto, abarcan el 9,5% de la industria de la región.

Sin embargo, los dos gigantes industriales de América Latina no han alcanzado niveles de industrialización relativa semejantes a los de los países asiáticos, cuya industria representa más del 25% de su PIB. En Brasil la manufactura significa el 12% del PIB y en México, el 16%.

Ecuador se encuentra ligeramente por debajo del promedio de la región (14,2%) con una industria que representa el 13,7% del PIB, incluida la actividad de refinación de petróleo.

**Ilustración 24 Participación de la Industria en el PIB en América Latina**

Fuente: Banco Mundial

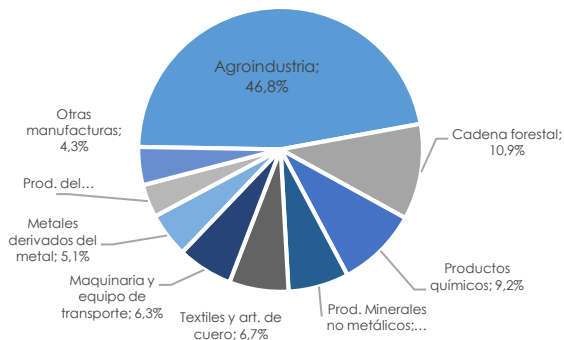
La estructura industrial del Ecuador, sin embargo, no ha variado significativamente en los últimos años. La participación de la industria en el PIB, sin considerar los derivados de petróleo, se incrementó en un punto porcentual, al pasar del 12% en el 2007 al 13% en el 2018. Este relativo estancamiento de la actividad industrial responde a la ausencia de una política industrial de largo plazo, que genere las condiciones para que la industria se desarrolle de manera sostenible y enfrente los desafíos del libre comercio.

Del total de la industria ecuatoriana, el 47% corresponde a la agroindustria y el 11% a la cadena forestal, lo que da cuenta que el Ecuador tiene un alto potencial para la generación de valor, a partir de los recursos naturales.

Sin embargo, industrias como la de productos químicos, minerales no metálicos, maquinaria y equipo, productos de caucho y plástico, metalmecánica y textiles también tienen una gran importancia en la estructura industrial, por capacidad de encadenamiento productivo y generación de empleo.



Ilustración 25 Estructura del PIB industrial del Ecuador, 2018



Fuente: BCE

A diferencia del sector agrícola, la industria ecuatoriana, en general, no cuentan con ventajas comparativas de base en su proceso de producción, por lo que competir en mercados abiertos y globalizados requiere estrategias para mejorar su posición competitiva, así como para posicionarse en mercados de nichos, alineados con las grandes tendencias del consumo mundial.

Una política industrial enfocada en la competitividad y en la libertad

El Ecuador debe integrarse al mundo y dejar de lado el aislamiento económico. En globalización, la política industrial debe enfocarse en impulsar el desarrollo de las capacidades industriales de las cadenas productivas y dejar de lado el absurdo proteccionismo que conspira con el objetivo primario de mejorar la competitividad de la industria, y cuyo costo lo paga el consumidor ya sea con precios más altos o con el acceso a productos de baja calidad.

Sin embargo, para ello es imprescindible que la política industrial sea integral y que no se constituya en la variable de ajuste de la política fiscal. La industria debe competir en mercados abiertos, pero debe hacerlo sin los sobre costos que le impone una política fiscal ahogada, que debe recaudar recursos para financiar

.....

.....



un excesivo gasto público, y que no da margen para reducirlos, poniendo a la industria en condiciones de desventaja frente a sus competidores.

La industria debe competir en mercados globales, pero debe hacerlo en igualdad de condiciones que sus competidores externos. Esto plantea un gran desafío para la política pública pues debe resolver de manera inmediata los problemas de competitividad asociados a los altos impuestos a la importación de materias primas, insumos y bienes de capital; a las altas tasas de interés para el financiamiento productivo; a la excesiva rigidez laboral; y, a la absorbente tramitología burocrática.

Dejando atrás el proteccionismo

Fueron más de diez años en los que el gobierno intentó crear una ficción de desarrollo industrial, llena de contradicciones y contrasentidos. Su política se orientó a la limitar la competencia, estableciendo restricciones de importaciones y salvaguardias para casi todas las actividades industriales.

Entre el 2013 y el 2014 se estableció un sistema perverso que transformó al sistema de la calidad en un instrumento para limitar la competencia. En estos dos años se pusieron en vigencia 283 Reglamentos Técnicos, cuatro veces más que los 67 que se emitieron entre 1996 y 2012. En este proceso se involucraron a 1554 partidas arancelarias, de las cuales el 59% correspondían a bienes de consumo, el 20% a materias primas e insumos, el 10% a bienes de capital, el 8% a equipo de transporte y el restante 3%, a combustibles y lubricantes.

Con estos instrumentos, se fomentaron industrias de escalas reducidas, que no vieron más allá del mercado interno. A más de esto, estas industrias no tenían posibilidad de ser competitivas en los mercados externos, pues, a más de su escala, el gobierno las ahorcó con una carga tributaria asfixiante, al poner altos aranceles a las materias primas, insumos y bienes de capital; y con un perverso régimen tributario que le quitó liquidez con el anticipo del impuesto a la renta (que en un período fue un impuesto mínimo) y con el Impuesto a la Salida de Divisas.

.....
.....



La política industrial debe dar un giro, para pasar de un enfoque de protección a uno de proyección, en el cual las empresas puedan contar con condiciones de competitividad similares a los de sus países competidores. El éxito de este nuevo enfoque radica en poner en primer plano las políticas productivas, sin que estas se vean limitadas por una visión fiscalista y recaudatoria.

Para salir del proteccionismo, es necesario orientar la institucionalidad hacia los principios de libertad y descartar cualquier utilización de los instrumentos de política pública para limitar el comercio.

La articulación de las políticas públicas

En los últimos doce años no ha sido posible construir una visión armónica de la política pública. La política económica ha estado divorciada de la industrial y ésta del comercio exterior. El Ecuador debe procurar la maximización de los impactos positivos de cada una de ellas.

La política fiscal debe buscar su sostenibilidad, para lo cual hay que reducir el gasto público y sincerar los precios de los combustibles; y a su vez, se debe reducir las cargas tributarias y arancelarias que afectan la competitividad del sector industrial. Con ello, la política industrial puede enfocarse en la generación de condiciones para mejorar la productividad y el fortalecimiento y la sostenibilidad de las cadenas industriales. Estos esfuerzos deben orientarse principalmente a la internacionalización de los sectores industriales, para lo cual se requiere una agenda comercial activa que abra mercados potenciales.

Uno de los principales obstáculos para esta articulación es el poder de veto que tiene el Ministerio de Finanzas sobre cualquier iniciativa de política pública que implique la renuncia de los ingresos que estaban contemplados en el Presupuesto General del Estado, sin límites de valor y aun cuando estas decisiones se tomen en un cuerpo colegiado donde participa dicha Cartera de Estado. Con esta disposición legal, establecida desde el 2018 en el Código de Planificación y Finanzas Públicas, las decisiones que se requieren para recuperar la competitividad de la industria, como la reducción de aranceles, devolución del Impuesto a la Salida de Divisas, contratos de inversión o drawback, dependen

.....
.....



de la decisión política del Ministerio de Finanzas. Los dictámenes previos que debe emitir dicha institución no se limitan a análisis de sostenibilidad fiscal, sino que, al contrario, condicionan los propios objetivos de la política industrial. El fortalecimiento de la industria requiere, por tanto, acciones concretas en los distintos ámbitos de la política pública:

Marco Institucional

- **Limitar el poder de veto del Ministerio de Finanzas.** La Ley vigente determina que el Ministerio de Finanzas debe emitir un dictamen favorable y vinculante para decisiones que incluso tienen un impacto fiscal mínimo, que no compromete la estabilidad de las finanzas públicas. De igual forma, este ministerio no solo se pronuncia sobre el impacto fiscal, sino también sobre la pertinencia de la medida, estableciendo una inadecuada injerencia en otros ámbitos de la política pública. Es importante, por tanto, que se reforme la ley de tal forma que este dictamen previo se realice hasta un determinado monto de impacto fiscal y que su pronunciamiento se realice exclusivamente en el ámbito de su competencia.

Política fiscal.

- **Impuesto a la salida de Divisas (ISD).** La eliminación de este impuesto es determinante para la competitividad de la industria, pues este tributo afecta a las materias primas, insumos y bienes de capital que entran en el proceso productivo.
- **Incentivos para la exportación.** Es necesario que el gobierno defina y ejecute un agresivo programa de fomento a las exportaciones, un drawback general de entre el 3% y el 5% del valor FOB de las exportaciones.
- **Cumplimiento presupuestario.** El gobierno central debe garantizar la transferencia de recursos, vía presupuesto general de Estados, para el cumplimiento de las disposiciones legales que favorecen al sector productivo. Es el caso de las asignaciones presupuestarias para el incentivo forestal establecido en la Ley Forestal y de Conservación de



Áreas Naturales y Vida Silvestre, vigente desde diciembre del 2014, que consiste en un incentivo económico que constituye una transferencia económica que entrega el Estado para reembolsar un aparte de los costos que se invierten para el establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal. Pese a ser una disposición legal, el Ministerio de Agricultura no cuenta con los recursos para su cumplimiento.

Política arancelaria

- **Bienes de consumo.** Los aranceles a los bienes de consumo deben reducirse, en el marco de los acuerdos comerciales que suscriba el Ecuador. Esto permitirá que el país negocie mejores condiciones de acceso para los productos industriales del Ecuador.
- **Materias primas, insumos y bienes de capital.** Todos los productos importados que se incorporan en el sector productivo, principalmente aquellos donde no existe producción nacional, deben pagar 0% de arancel.

Política comercial

- **Acuerdos de libre comercio y de alcance parcial.** La apertura de mercados es clave para potenciar la escala de los sectores industriales que tienen capacidad exportadora competitiva. No obstante, se debe garantizar que los procesos de negociación de estos acuerdos guarden estrecha relación con las agendas de desarrollo industrial, de tal forma que los sectores ganadores puedan tener un acceso inmediato a los nuevos mercados y que los sectores más sensibles tengan el tiempo necesario para adecuar sus niveles de competitividad.

Política industrial

- **Incentivos para la innovación y la productividad.** Si bien el mercado exige que las empresas desarrollen procesos de innovación y de mejora

.....
.....



de su productividad, muchos países establecen sistemas de incentivos para acelerarlos, sobre todo para las empresas pequeñas y medianas. Los incentivos tributarios establecidos en Código Orgánico de la Producción (COPCI) son insuficientes para fomentar inversiones que vayan en esa línea, pues, a pesar de que se establece una doble deducción para los gastos que las empresas incurren en capacitación técnica, investigación, desarrollo e innovación tecnológica que incrementa la productividad, ésta solo puede efectuarse hasta un máximo del 1% de los sueldos y salarios pagados durante el ejercicio fiscal.

- **Fondo para capacitación empresarial.** La disposición general décima primera del Código Orgánico Monetario y Financiero, del 12 de septiembre del 2014, eliminó la preasignación del 0,5% del aporte patronal sobre los salarios de los trabajadores, para el sistema nacional de capacitación, con lo que estos valores recaudados pasaron a formar parte de la cuenta única del tesoro. En la práctica, este aporte se constituyó en un nuevo impuesto, pues la asignación de recursos a la Secretaría Técnica de Capacitación no guarda relación con los valores correspondientes a los aportes de los empleadores. Se debe garantizar que este aporte se utilice exclusivamente en la capacitación profesional, y que no se destine a financiar otros gastos corrientes del gobierno.
- **Financiamiento.** El acceso a crédito barato es fundamental para la competitividad del sector industrial. En esta línea, son dos los retos que hay que resolver. El primero es ampliar la base de empresas que, por su tamaño, sector o historial crediticio, no pueden acceder a un crédito de la banca tradicional. El segundo se refiere al costo del financiamiento. Ambos casos deben abordarse desde las reformas estructurales para el fortalecimiento del sistema financiero, que permitirá, por un lado, que la banca se fondee con líneas de financiamiento baratas, que se traduzcan en créditos más baratos para los sectores bancarizados, y, por otro, que la banca pueda segmentar a sus clientes en función de su riesgo, para garantizar su acceso al sistema, con tasas menores a las que puede acceder en el mercado financiero informal e ilegal.



La banca pública juega un rol importante en este proceso, pues al tratarse de instituciones de desarrollo, sus colocaciones pueden enfocarse hacia los segmentos empresariales más vulnerables, con un adecuado fondo de garantía que limite los riesgos.

- **Una política e Incentivos para la sostenibilidad.** Las tendencias mundiales apuntan a que los grandes mercados cada vez demandan más productos que han sido elaborados con enfoque de sostenibilidad, es decir, que certifiquen el uso adecuado de los recursos y que su proceso productivo se enmarque en la economía circular.

Esto ciertamente que es un desafío para la industria, pues el Ecuador ha avanzado muy poco en la generación de una agenda industrial con este enfoque. Sin embargo, hay industrias que ya lo están haciendo, como la del plástico o la cadena forestal. Aunque aún se debe trabajar mucho en la definición de una política pública integral orientada a la sostenibilidad, sí es posible generar ciertos estímulos a las empresas que están trabajando con este enfoque. El Estado puede coparticipar en procesos de capacitación para la adopción de las mejores prácticas mundiales, e incentivar con reducciones tributarias a las primeras empresas (o sectores) que desarrollan prácticas sostenibles. Los GADs pueden contribuir desde su ámbito de acción. Por ejemplo, las empresas que gestionan sus propios residuos, ya sea para tratarlos de manera independiente o para incorporarlos en su proceso productivo o en el de otras cadenas, no deberían pagar la tasa de recolección de basura, cuya factura está en función del consumo de energía eléctrica.

- **La digitalización y la industria 4.0.** El gran desafío de las industrias es su adaptación a las nuevas tendencias de los consumidores y de los productores globales. La industria 4.0 está ya es una realidad en el mundo, aunque nuestros productores locales aún ven que el aterrizaje en el Ecuador tardará algún tiempo. Sin embargo, es preciso avanzar en la construcción de una agenda público-privada que aborde la incorporación de tecnologías digitales en los procesos industriales. Muchos países de la región ya están trabajando en ello, y es fundamental que el Ecuador empiece, al menos, incorporando en su agenda de prioridades en la formulación de la política industrial.



- **La renovación de maquinaria industrial.** Las industrias deben adecuar sus procesos productivos a las nuevas tecnologías, que permiten mejorar sustancialmente su productividad, a través de la automatización. Actualmente ya es posible encontrar en el mercado maquinaria industrial que puede montarse en las líneas de producción de manera modular, de tal forma que no se incremente innecesariamente su capacidad instalada que, en muchos casos, está subutilizada. Para ello, se requiere líneas de financiamiento baratas y la decisión política de reducir los costos arancelarios a la importación de bienes de capital. Las nuevas maquinarias y equipos son más eficientes en el uso de la energía, generando ahorros importantes
- **Zonas Aduaneras Especiales.** El COPCI eliminó la figura de zonas francas, para dar paso a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE), sin embargo, en la práctica, éstas no han generado el impacto en la magnitud que se esperaba. Si bien hay que seguir impulsando este instrumento, pues ya existen algunas ZEDES aprobadas, es importante ampliar el concepto hacia nuevas alternativas para el desarrollo de industrias para la exportación. Es necesario retomar el concepto de las zonas francas empresariales, que permiten que las empresas exportadoras se constituyan en una zona aduanera especial, con los beneficios que se otorga a las usuarias de las ZEDES.
- **Instrumentos para el desarrollo territorial.** El Estado debe definir con claridad los instrumentos, beneficios e incentivos para el desarrollo industrial, como las ZEDES, polos de desarrollo, parques industriales, entre otros. No existe una política industrial que articule estos instrumentos como la base del impulso a la competitividad industrial. Todos los países competidores, como Colombia, Chile, Perú y los centroamericanos tienen regímenes de zonas francas para el sector industrial y, en el caso de Colombia, incluso de carácter uniempresarial.



La orientación de la política

En un mercado abierto y libre, las industrias que tienen potencial para desarrollarse son aquellas que puedan proyectarse, de manera competitiva y sostenida, hacia los mercados externos. El Estado ha hecho varios esfuerzos para priorizar sectores, a los cuales le ha entregado algunos beneficios exclusivos, en el ámbito tributario principalmente. Sin embargo, los incentivos establecidos en el COPCI (desde su expedición y sus reformas) han incorporado a casi todos los ámbitos de la economía, dejando abierta, incluso, la posibilidad de incorporar más sectores vía decreto ejecutivo. Y así ha ocurrido, en la práctica no hay una priorización, y los incentivos se han diluido en una amplia gama de sectores industriales, muchos de ellos, sin potencial de desarrollarse en el largo plazo.

El resultado ha sido que estos incentivos sean poco ambiciosos ya que, por su extenso universo, el Estado ha puesto límites que resultan insuficientes para que las industrias, en general, se desarrollen. De igual forma, estos incentivos no están relacionados con indicadores de crecimiento de los sectores beneficiados. Lo opuesto ocurre con los incentivos orientados específicamente a una determinada cadena productiva, como el reembolso que el Estado debe hacer, por Ley, a las inversiones que se realizan en la cadena forestal, en función de la supervivencia de las plantaciones. En este caso, el incentivo se calcula de manera particular y está sujeto al cumplimiento de metas.

Sin embargo, la definición de sectores priorizados desde la burocracia parece no ser el camino correcto, pues desde los escritorios se desconoce la realidad de la industria, sus limitaciones y sus potencialidades. Por esta razón el modelo que se propone parte del hecho de que es el mercado el que debe resolver qué industrias tienen potencial y cuáles no.

En esta línea el Estado debe generar las condiciones necesarias para que todas las industrias tengan las mismas posibilidades de desarrollarse, para lo cual se deben implementar las siguientes acciones:

- Sustener los incentivos que establece el COPCI para los sectores priorizados (que como se anotó son muchos), pero eliminando los límites que establece la Ley, para garantizar mayores impactos.

.....
.....



- Descartar el proteccionismo, es decir, eliminar cualquier traba o sobrecostos no justificados a los productos importados que compiten con la industria nacional.
- El sistema de la calidad debe enfocarse en sus objetivos legítimos, de precautelar la salud y la vida de los consumidores, así como garantizar que los productos que se comercializan en el país cumplan estándares de calidad adecuados. El sistema, por tanto, no debe constituirse en un instrumento de restricción y protección, al contrario, debe articularse con la política industrial, de tal forma que las empresas cumplan estándares de calidad, que faciliten su acceso a los mercados internacionales.
- Así mismo, el Estado no debe intervenir negativamente en determinados sectores, generándoles condiciones de desventaja frete a los productos importados. No es aceptable que ciertas industrias tengan que pagar altos aranceles e impuestos a las importaciones que no pagan los productos importados, ya sea por la firma de acuerdos comerciales o por la propia estructura arancelaria.
- Impulsar acuerdos comerciales amplios y de alcance parcial, con lo cual las industrias, por una parte, deberán competir con productos importados y, por otra, podrán aprovechar el acceso a mercados más amplios.
- Para que esta competencia sea justa, la política industrial debe procurar igualar las condiciones de competitividad con los países competidores. Si en estos países existen incentivos a determinados sectores que compiten con los locales, estos deben replicarse para evitar una competencia desventajosa para el Ecuador.
- Articular las políticas industrial laboral y energética, de tal forma que se establezcan tarifas reducidas de energía eléctrica en franjas horarias nocturnas, pero evitando que ese ahorro en el costo energético se anule con el sobre costo que se genera en la jornada nocturna.
- La política laboral debe enfocarse en la productividad, creando instrumentos que permitan adecuar las jornadas laborales a los



ciclos de la producción industrial, por acuerdo entre los trabajadores y los empleadores.

- La política pública debe, sin embargo, enfocar incentivos específicos para determinadas cadenas, siempre que estén orientados a la consecución de objetivos medibles.

Potencialidad de la Industria no alimentaria en el Ecuador

La industria no alimentaria está compuesta por los siguientes subsectores, los cuales tienen dinámicas distintas, con potencial de crecimiento ya sea en el mercado interno o externo, o a través de su encadenamiento a sectores exportadores y a la construcción:

- Fabricación de productos textiles, prendas de vestir;
- Fabricación de cuero y artículos de cuero
- Producción de madera y de productos de madera
- Fabricación de papel y productos de papel
- Fabricación de sustancias y productos químicos
- Fabricación de productos del caucho y plástico
- Fabricación de otros productos minerales no metálicos
- Fabricación de metales comunes y de productos derivados del metal
- Fabricación de maquinaria y equipo
- Fabricación de equipo de transporte
- Fabricación de muebles
- Otras Industrias manufactureras

En términos generales el crecimiento de estas industrias se ha basado, principalmente, en el mercado doméstico. La apertura de mercados, por tanto, presenta grandes retos para estos sectores que deben enfrentar a la competencia externa, para conservar su mercado doméstico.

De igual forma, la internacionalización de estos sectores requiere de estrategias claras de posicionamiento en mercados de nicho, con productos específicos y diferenciados. En un mundo global, la competencia por ventajas competitivas es

.....
.....



muy difícil para industrias que trabajan con escalas menores que los grandes competidores.

Una fuente importante para el desarrollo de estas industrias es su encadenamiento con otros sectores exportadores. La madera, el cartón, el plástico y el vidrio son ejemplos de cómo sus productos pueden exportarse a través de otros, ya sea a manera de envases, envolturas, pallets, entre otros.

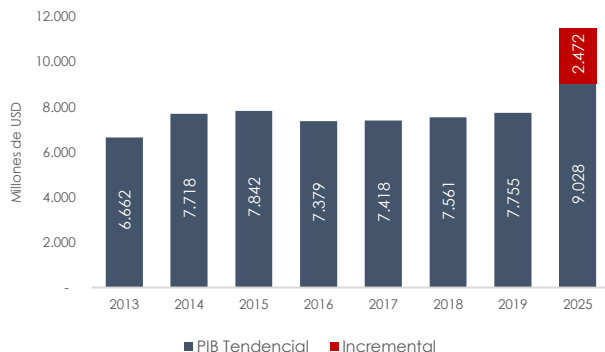
De igual forma, el desarrollo del sector de la construcción permite el crecimiento de las industrias no alimentarias. Según la Matriz Insumo Producto del Banco Central del Ecuador, éstas representan el 50% del consumo intermedio de la construcción, siendo los más importantes, los productos de minerales no metálicos (cemento, hormigón, vidrio, cerámica), productos de la madera (muebles, estructuras) y fabricación de productos de metal.

Por esta razón es clave potenciar el sector de la construcción que no se ha recuperado desde su declive en el 2015. Para ello es importante profundizar las alianzas público - privadas no solo para obras de infraestructura sino también para vivienda.

El potencial de estos sectores, sin que esto signifique la creación de nuevas industrias, puede alcanzar una producción adicional de unos 2.500 millones de dólares en los próximos cinco años, pues con las políticas adecuadas, en el contexto del cambio de modelo económico, la industria puede duplicar su crecimiento nominal, ya que en términos de volumen, la industria no alimentaria ha estado estancada desde el 2013 y su crecimiento de apenas el 2,6% anual es el reflejo del incremento en los precios de sus productos.



Ilustración 26 PIB Industrial (Millones de USD)



Fuente: BCE y estimaciones propias

Adicionalmente, el gobierno anterior buscó impulsar el desarrollo de industrias básicas como la Siderúrgica, Astilleros, Aluminio, Cobre, Pulpa y Plásticos PET. El actual gobierno incorporó estos megaproyectos en su portafolio de inversiones, sin que existan intereses concretos por desarrollarlos desde la inversión privada. No obstante, más allá de si estos proyectos pueden o no concretarse, es importante que el gobierno genere la confianza necesaria para atraer inversiones privadas en estas áreas, sin que ello signifique la generación de incentivos o subsidios que vuelvan rentables a inversiones que no tienen viabilidad desde el punto de vista del mercado.

Una iniciativa que aún está vigente es la relacionada con la planta de pulpa de papel, cuya inversión estuvo estimada en cerca de 3.000 millones de dólares. Sin embargo, el sector forestal ha buscado el redimensionamiento del proyecto, hacia un a escala menor pero competitiva, cuyo monto de inversión puede estar en alrededor de los 1.000 millones de dólares. No obstante, esta inversión solo será viable si los inversionistas observan la implementación de una efectiva política forestal, encaminada a alcanzar un millón de hectáreas de plantaciones en los próximos 20 años, que permita generar la suficiente materia prima para dinamizar el sector en cuatro cadenas: pulpa de papel, madera acerrada para la

.....

.....



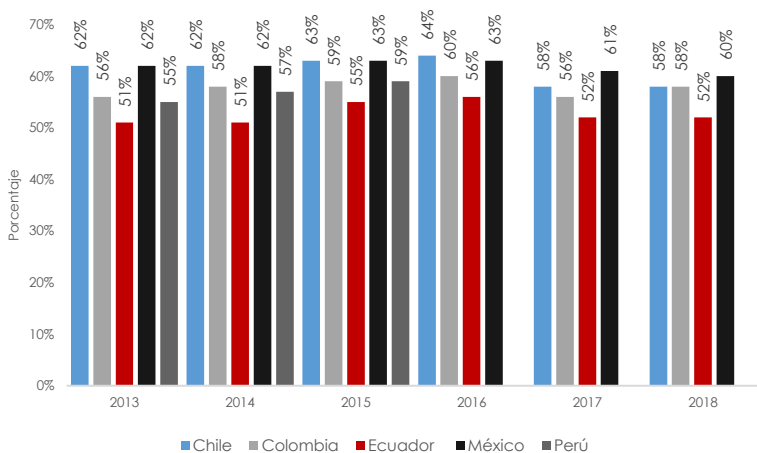
construcción, tableros de madera y biomasa. Con esto, el sector espera triplicar su participación en el PIB en los próximos 20 años.

3. SECTOR SERVICIOS

Servicios eficientes para la competitividad; impulsar el turismo y los servicios empresariales y tecnológicos para construir una economía más productiva, capaz de catapultar el crecimiento y el empleo de calidad

El sector servicios representa más del 65% del PIB a nivel mundial y su productividad es cada vez más importante para el crecimiento económico, la generación de empleo y la equidad, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El BID menciona que el sector servicios tiene un rol predominante en la transformación productiva porque contribuyen a la generación de una economía basada en el conocimiento e innovación.

Ilustración 27 Participación del sector servicios en el PIB



Fuente: ALES (No datos disponibles para Perú a partir de 2016)

*Incluye sectores del 50 al 99 del CIIU



Los servicios representan alrededor del 58% del PIB de los países de la Alianza del Pacífico, mientras que en el Ecuador alcanza el 53%. En una economía como la ecuatoriana, dependiente de la explotación de petróleo y del sector agropecuario, que están sujetas a la volatilidad de los precios internacionales, el sector de servicios se convierte en una importante fuente de dinamismo productivo, generación de empleo y atracción de divisas.

Sin embargo, la internacionalización del sector aún es un reto para los países de América Latina. De los países que forman parte de la Alianza del Pacífico, Chile tiene el mayor grado de apertura en materia de servicios, con un promedio del 9% del PIB, entre el 2013 y el 2018, mientras que en Ecuador este indicador no supera el 5%.

No obstante, este indicador tiene que analizarse conjuntamente con el grado de cobertura del comercio de servicios, medido como la relación entre las exportaciones y las importaciones; un resultado mayor a 100% supone un superávit y uno menor, un déficit. El potencial de comercio de servicios de Ecuador es alto, lo que se evidencia en una reducción de su déficit, al pasar de una cobertura del 57% en el 2013, al 76% en el 2018. De tal forma que el déficit en la balanza de servicios del Ecuador alcanzó los \$711 millones en el 2018, como resultado de exportaciones por \$2.540 millones y de importaciones por \$3.294 millones.

La exportación de servicios competitivos como generadores de divisas

La globalización y el acelerado avance tecnológico generan nuevas oportunidades de conexión de las economías a través de los servicios. Sin embargo, América Latina predomina su participación en el comercio mundial de bienes con el 5%, mientras que en el comercio de servicios llega al 3%.

En la región principalmente se ha exportado servicios tradicionales como viajes (turismo) y transporte, pero existe una tendencia a incursionar en servicios modernos, como los servicios intensivos en conocimiento (servicios informáticos, empresariales y personales, recreativos y culturales), que en el

.....
.....



2017 representaron el 29% del total de servicios exportados, cuando en el mundo alcanzaron el 31%.

Por su parte, mientras en América Latina el turismo representó en 41% de las exportaciones de servicios, a nivel mundial este sector representa el 25%. Si bien el turismo sigue siendo el rubro más importante en la región y motor de la generación de divisas, los servicios modernos e intensivos en conocimiento son una tendencia y cada vez ocupan mayor preponderancia en la economía regional y mundial.

Según un análisis de potencialidad en la exportación de servicios del BID, existen sectores estratégicos y desaprovechados, entendiéndolos a los primeros como aquellos cuya participación en las exportaciones aumenta en el contexto de una demanda creciente; y, los segundos, a aquellos que pierden participación a pesar de que existe una demanda creciente. La informática destaca en el primer caso y los servicios empresariales en el segundo.

En el Ecuador, más allá del turismo, los servicios no han logrado alcanzar las tasas de crecimiento que se registran a nivel mundial, por lo que se requiere una estrategia país para impulsarlos y dinamizarlos a escala internacional.

Ilustración 28 Composición de las Exportaciones de Servicios por Categoría (Proporción de las exportaciones totales de servicios, porcentaje, 2017)



Fuente: BID



Apertura económica en servicios como estrategia de competitividad

Ecuador ha quedado relegado en la consecución de acuerdos comerciales que permitan una apertura al mercado internacional de servicios. Mientras los países de la región tienen en promedio 15 acuerdos comerciales, Ecuador tiene tres en vigor, de ahí la necesidad de que el país acelere la apertura de mercados que permita la exportación e importación de servicios en condiciones más favorables.

En este tipo de acuerdos comerciales, más profundos que el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) -año 1995- es la liberalización progresiva del comercio de servicios en diferentes sectores como los empresariales, financieros, comunicación, construcción, distribución, educación, ambiente, entre otros.

Los acuerdos comerciales incluyen un capítulo de servicios que pretende facilitar la importación y exportación de servicios en los diferentes modos de suministro, lo que permite alcanzar niveles de competitividad para los sectores de la economía. Los países más dinámicos y diversificados en su estructura de exportación de servicios son los que estratégicamente han conseguido apertura los mercados regionales y mundiales (países centroamericanos y los países de la Alianza del Pacífico).

Adicionalmente, los países que se han abierto al comercio de servicios se han beneficiado de un aumento de la inversión extranjera directa (IED), como resultado de sus mejores estándares regulatorios y la reubicación de actividades de servicios de algunas cadenas globales de valor. En la región, el promedio de IED se ubica entre el 3% y el 6% del PIB, mientras en Ecuador éste no alcanza el 1%.

Importancia de los servicios como catalizador de la productividad y competitividad de la economía.

Los servicios contribuyen de manera positiva en la economía, por su efecto en la eficiencia con la que operan los productores de bienes, así como por su

.....
.....



capacidad para generar nuevo conocimiento y difundirlo a través de sus cadenas productivas.

Los servicios más comunes, como el turismo, transporte, la logística y las comunicaciones, son los vínculos entre los diferentes bloques de la producción de la economía; por lo tanto, un aumento en la productividad de estos sectores mejorará la productividad en la producción de bienes finales en su conjunto.

Por otro lado, servicios intensivos en conocimiento, tales como los servicios financieros, de software y de ingeniería, pueden construir y fortalecer la capacidad innovadora de la economía, y apoyar el desarrollo de nuevos productos y soluciones, mejorando el potencial de crecimiento a mediano y largo plazo de las economías.

Es relevante mencionar que la industria manufacturera y los servicios están cada vez más integrados, por lo tanto, desde una perspectiva de cadena de valor la competitividad de la industria manufacturera, por ejemplo, depende cada vez más de la eficiencia del sector servicios. En este sentido, los servicios son fundamentales en los procesos de innovación de los otros sectores de la economía.

Por otra parte, los servicios hacen un mayor uso de marcas registradas y derechos de autor para proteger sus innovaciones y utilizan un conjunto de instrumentos de protección de la propiedad intelectual, donde las patentes son el mecanismo más conocido y relevante. La inversión en TIC, software, capacitación, inversiones en marketing y adquisiciones de conocimiento son más importantes para la innovación en los servicios que para la manufactura.

Los servicios en Ecuador y su potencial como dinamizador de la economía.

Al 2018, las actividades económicas que conforman al sector servicios representan el 53% del PIB en el Ecuador. Actividades como la Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (incluye actividades de servicios empresariales) lidera la generación de servicios con el

.....
.....



18% del valor agregado, seguido del sector comercio (incluye turismo) y construcción con 13% y 12%.

En una economía dolarizada es importante consolidar y desarrollar servicios que generen inversión y divisas a la economía nacional, como el turismo, servicios tecnológicos consultorías, servicios profesionales y demás servicios empresariales.

Las condiciones climáticas, el patrimonio cultural, tangible e intangible, así como el patrimonio natural, hacen del Ecuador un destino ideal para el turismo, que lo convierte en una actividad con un potencial importante para ser explotado.

Tabla 5 Producto interno bruto (PIB) anual por actividad económica a precios corrientes en dólares

Rubro	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	8.342	9.284	9.388	9.513	9.730	10.020
Explotación de minas y canteras	11.851	11.267	4.691	3.800	5.024	6.049
Industrias manufactureras	12.408	14.002	14.321	14.541	14.983	15.353
Suministro de electricidad, gas y agua	1.066	1.253	1.509	1.685	1.826	1.772
Construcción	10.013	10.891	11.125	11.976	12.087	12.239
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	11.854	12.599	12.301	11.755	12.185	12.760
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.321	6.465	6.757	7.330	7.319	7.346
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	14.733	16.190	16.368	16.288	17.047	18.240
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales	13.946	14.943	15.582	16.150	16.880	17.612
Valor agregado total	90.534	96.895	92.043	93.038	97.083	101.392
Impuestos a los productos menos Subvenciones a los productos	4.596	4.832	7.248	6.899	7.213	7.006
Producto interno bruto (PIB)	95.130	101.726	99.290	99.938	104.296	108.398

Fuente: BCE

.....
.....



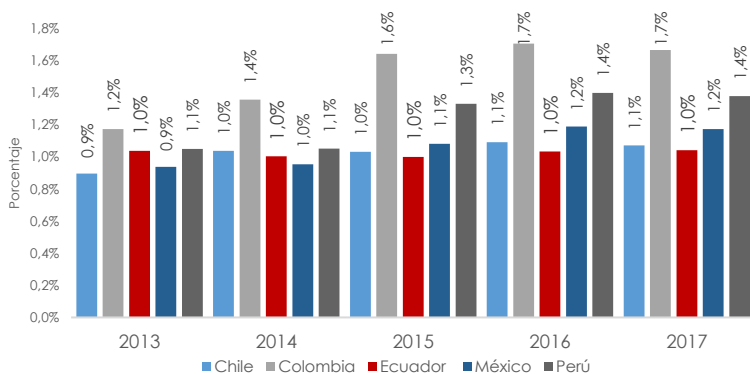
El turismo como actividad dinamizadora de empleo, generador de divisas y desarrollo social

El turismo mundial representa el 10% del PIB a nivel global; según la OMT, una de cada diez plazas de trabajo está generada en la industria turística y representa el 7% de las exportaciones globales y el 30% de las exportaciones de servicios a nivel global. Durante el 2018, el sector turístico muestra un gran dinamismo global con tasas de crecimiento cercanas al 7%, lo que permitió movilizar más de 1.400 millones de turistas y generar más de \$1.450 billones en negocios de esta actividad.

En el 2018, la balanza de servicios turísticos del Ecuador fue superavitaria en alrededor de 0,8% del PIB, cifra que se redujo marginalmente al 0,7% del PIB en el segundo trimestre de 2019. Según el Ministerio de Turismo del Ecuador el aporte de la actividad turística a valor agregado bruto es de alrededor de 2,7%.

En función de los últimos datos oficiales disponibles, el turismo interno generó \$1.100 millones, mientras que el turismo receptivo recibió ingresos por \$1700 millones.

Ilustración 29 Gasto turístico receptor como porcentaje del PIB

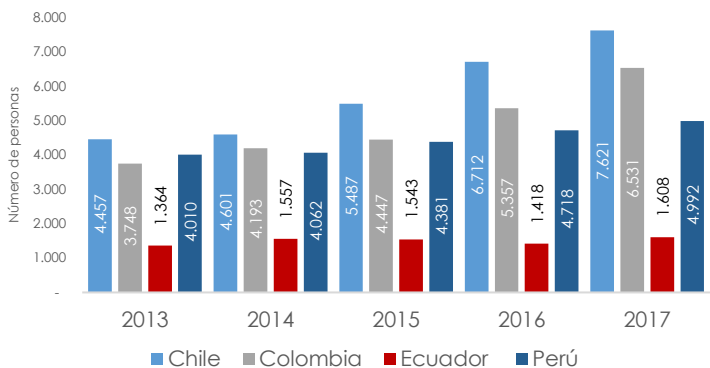


Fuente: CEPAL



En un comparativo regional, Chile recibe anualmente un promedio de 39 mil turistas por cada 100 mil habitantes; mientras que, para el caso de Ecuador, se receptan alrededor de 9 mil turistas al año por cada 100 mil habitantes. Esto refleja la amplia brecha en atracción turística que tiene el país con respecto a destinos en la región que han encaminado una agenda de modernización del sector turístico que asegure la sostenibilidad de los negocios en este rubro.

Ilustración 30 Turismo receptor: llegadas



Fuente: CEPAL

Los principales orígenes de los turistas que llegan al Ecuador corresponden a los Estados Unidos, España, Alemania, Canadá y Francia.

Ranking Índice de Viajes y Turismo					
País	2019	Entorno propicio	Travel and Tourism Policy and Enabling Conditions	Infraestructure	Natural and Cultural Resources
México	19	88	50	48	5
Chile	52	54	21	63	47
Perú	49	90	30	65	16
Colombia	55	97	34	85	19
Ecuador	70	85	49	74	41

Fuente: WEF

.....

.....



Según el índice de competitividad de viaje y turismo de 2019, que mide a 140 economías, Ecuador se encuentra en el puesto 70, ubicación poco alentadora, en comparación con los demás países competidores de la región. El desempeño en estos indicadores refleja que el país no ha sabido aprovechar el potencial turístico, siendo un país megadiverso, rico en patrimonio natural y cultural por lo que es necesario adoptar una política basada en los siguientes ejes:

El turismo comienza por las sillas

Los turistas fundamentalmente arriban al país por avión por lo que mejorar la conectividad aeroportuaria es uno de los pilares para atraer turistas. Los vuelos directos, los vuelos indirectos, el número de frecuencias semanales de estos vuelos, el número de destinos que se conectan, la calidad de las conexiones medidas en tiempo de espera entre un vuelo y otro, la comodidad de los servicios que se brinda y las tarifas, son parte de los elementos que se consideran cuando se mide y valora la conectividad aeroportuaria de un país o ciudad.

Es necesario desarrollar conectividad aérea punto a punto, la que une dos ciudades, sin la necesidad de una parada intermedia, permitiendo no solo mayor cantidad de turistas, sino ayudan a atraer inversión extranjera, mayor empleo, mejores salarios, incrementan los niveles de productividad, introducen nuevas industrias, promueven exportaciones y estimulan la innovación.

Para mejorar la conectividad del país se hace necesaria una liberalización del transporte aéreo para los aeropuertos internacionales del territorio continental.

Para lograr este objetivo es imprescindible un trabajo articulado e integrado del sector público y privado. Por un lado, corresponde al Gobierno identificar los destinos correctos, es decir, que tengan un potencial para fortalecer nuestro desarrollo económico. Paralelamente, se deben negociar nuevos tratados bilaterales de libertades del aire y, por otro lado, corresponde a los gobiernos locales trabajar de forma conjunta con sus aeropuertos e instituciones de promoción turística y desarrollo productivo, para ir tras la búsqueda de las

.....
.....



aerolíneas de las ciudades con las que se fortalezca el intercambio, para invitarlas a operar en el país en el menor plazo y con el mayor apoyo posible.

Esta liberalización favorece un entorno de mayor competencia que redundará en menores costos asociados a la infraestructura existente y servicios asociados.

Por ejemplo, en Quito se estima que se podría incrementar el flujo hasta 16 aerolíneas que oferten conexiones directas con la ciudad, lo cual podría significar un incremento del 15% en el número de pasajeros.

Es preciso que la política de precios del jet fuel refleje el costo internacional sin penalizaciones y sobre costos, como ocurre en la actualidad. Así mismo, se debe permitir el ingreso de nuevos proveedores de jet fuel, así como de ground handling y demás servicios aeroportuarios, de tal forma que incentive la competencia y una sana reducción de precios hacia las aerolíneas.

Esto permitirá una reducción y optimización de costos operativos de las aerolíneas, aumentando la atracción de nuevas compañías. De igual forma, es importante reducir los impuestos al combustible y el ISD a fin de incentivar el ingreso de nuevas aerolíneas al país.

Desarrollar destinos turísticos que permitan vivir experiencias

Se considera un destino turístico a una zona en la que un visitante puede pernoctar al menos una noche, incluyendo servicios turísticos de soporte, atractivos y recursos turísticos que son accesibles en el lapso de un viaje de ida y vuelta de un día, que tiene una imagen y percepciones que definen su competitividad en el mercado; y, que involucran a diversos actores incluyendo generalmente a la comunidad local.

Para el desarrollo de destinos turísticos es necesario el trabajo estrecho entre el sector público y privado, local, regional y nacional. El desarrollo de productos implica, entre lo principal, inversión focalizada y sostenible, desarrollo del capital humano, así como normalizar, estandarizar y mejorar la calidad de los servicios y productos de manera permanente.

.....
.....



Fundamentalmente el país debe basar su estrategia de turismo de alto nivel, turistas que puedan tener un gasto significativo en el país durante su estancia. En este sentido, los nichos que podría el Ecuador basarse son:

- Aventura y ecoturismo: aprovechar la mega-biodiversidad del país
- Exploración: Galápagos, Amazonía
- Cultural: experimentando la riqueza del patrimonio tangible e intangible en las diferentes ciudades
- Comunitario: experiencias de convivir en las diferentes comunidades rurales del país.
- RICE (Reuniones, incentivos, congresos y eventos)

Promoción turística

Es fundamental la promoción turística de los destinos del país hacia mundo, debido a la competencia regional y mundial existente, para ello las autoridades de gobierno son indispensables en la asignación de recursos para este efecto.

Mientras en otros países priorizan el gasto eficiente en promoción, en Ecuador el presupuesto a nivel nacional no alcanza el millón de dólares, menor, incluso, al presupuesto asignado por ciudades como Quito y Guayaquil, que invierten hasta 7 veces ese valor.

La fuente para la promoción del Ecuador está totalmente financiada, ya que se recauda aproximadamente 50 millones de dólares anuales de la tasa de promoción turística que pagan los ecuatorianos al comprar un pasaje aéreo internacional para salir del país (\$50 EcoDelta).

Sin embargo, el Gobierno Central no transfiere estos fondos para la promoción turística, cuando países vecinos invierten millones de dólares en promocionar sus destinos turísticos. En consecuencia, se propone la creación de un Fondo Mixto de Promoción Turística donde estos recursos que hoy se recaudan

.....
.....



alimenten al fondo para ser administrado entre el sector público y privado principalmente.

Esta promoción turística debe estar orientada a los países de altos ingresos como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Europa, Japón y China, sin descuidar el enfoque en nuestros mercados naturales como Colombia, Perú y Brasil.

La comunicación de doble vía es la forma más eficiente para promocionar un destino, ya que permite contar las experiencias vividas a sus comunidades, por ello es importante fortalecer los Fam y Press trip a Ecuador por parte de prensa de alto nivel, influencers, agentes turísticos internacionales.

Según datos establecidos por Quito Turismo, actualmente las estancias de turistas en la ciudad son de alrededor de 1,5 noches, que generan alrededor del 4,5% del PIB local.

Esto implica que, si un conjunto adecuado de políticas pro-turismo pueden motivar a los turistas a permanecer una noche adicional, el aporte del turismo a la actividad económica del Ecuador podría duplicarse.

Principales transformaciones para aprovechar el potencial turístico del Ecuador

Entre las principales líneas de cambio para el sector turístico, se debe abordar aspectos internos y externos, desde lo institucional, financiero y modelo de gestión de país para consolidar el pilar turístico como disparador de exportación de servicios:

Institucional

- Construcción de una imagen país de largo plazo: consolidar el turismo en el país es una tarea de posicionamiento estratégico a nivel internacional. La imagen país comprende un esfuerzo conjunto de actores públicos y privados que sistematiza toda la oferta del país en materia turística.

.....
.....



Este esfuerzo de construcción no puede estar separado del enfoque del consumidor internacional y lo que busca con sus preferencias. Posicionar al Ecuador como destino de marca *top of mind*, pasa por conjugar la imagen productiva, gastronómica, natural, así como de patrimonio histórico y cultural

- Certificado de excelencia nacional en atención turística: Elevar la calidad de atención y servicios de turismo a estándares internacionales debe ser la constante entre las empresas ecuatorianas para generar una identidad homogénea en esta materia.
Las empresas que alcancen estos estándares serán sujetas de exenciones tributarias al turismo.

Estratégico:

- Aprovechar nichos de mercado: El agroturismo, así como el turismo cultural o educativo representan oportunidades para explotar la riqueza en mercados específicos y hechos a la medida para el turista.

Identificar la propia ruta del cacao y del chocolate, por ejemplo, pueden servir como apalancamiento turístico a aquel que proviene de las grandes ciudades (Quito y Guayaquil) para extenderlo hacia el territorio.

- Un modelo de gestión enfocado en facilitar la visita al turista: Procesos simples en devolución de impuestos al turista, conectividad digital a lo largo de las rutas turísticas y poner a disposición todas las facilidades logísticas para motivar mayor intervalo de visita en el turista, son parte de los aspectos que debe priorizar un nuevo modelo de gestión turística que se enfoque en las necesidades del turista.

El modelo de gestión solo puede tener éxito si los costos en los lugares determinados para el turismo, se encuentran exentos de sobrecargas que redunden en el encarecimiento del servicio para turistas.



Financiero:

- Un modelo financiero de coparticipación: Ciertos aspectos de la promoción turística corresponden actualmente a la asignación pública de recursos. Sin embargo, es justamente esa dependencia financiera la debilidad que enfrenta una estrategia sostenida de promoción turística.

Por lo tanto, el compromiso de mantener las actividades de promoción pueden desarrollarse con el aporte conjunto público-privado donde de la misma forma se defina las principales estrategias y espacios donde se invertirán los recursos financieros para generar mayor retorno en ventas para el sector turístico.

- **Los servicios de tecnología como generador de productividad y modernización de la economía**

El desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) se ha convertido en un objetivo estratégico para las naciones, a excepción de la ecuatoriana, pues la mayor parte de los sectores económicos están relacionados directa o indirectamente con ellas ya sea para la producción como para el desarrollo de bienes y servicios.

Tal es así que países como Chile, Brasil, Argentina han desarrollado su industria de servicios de TIC las industrias manufactureras insignia como la minería, siderúrgica, automotriz, entre otras, generando un desarrollo de la industria de TICs, al tiempo de otorgarle vía la incorporación de tecnología, competitividad a las industrias de manufactura.

Las tecnologías de la información y comunicación tienen una gran capacidad para generar crecimiento a través de la innovación, lo que se traduce en un potencial para fortalecer la competitividad nacional en el mediano y largo plazo.

Según análisis internacionales las TIC mejoran la productividad de la economía, por ejemplo, el uso de internet favorece el incremento del 0.2% al 0.4% en la productividad laboral. Se estima que un dólar invertido en TIC incrementa en

.....
.....



0.81 dólares el producto de la empresa y un dólar invertido en personal de TIC incrementa en 2.62 dólares el producto de la empresa.

A su vez, la exportación de servicios tecnológicos son consecuencia del surgimiento de nuevos tipos de servicios, como los empresariales o los relacionados con la informática y la comunicación, y de la mayor facilidad para comercialarlos que trae consigo el cambio tecnológico en este sentido el país debe aprovechar estas tendencias y mirar los mercados internacionales.

Localmente este sector de empresas de Información y Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) involucran actividades de publicación, actividades de producción de películas cinematográficas, videos y programas de televisión, actividades de programación y transmisión, telecomunicaciones, programación y consultoría informática, y demás actividades de servicios de información.

Los servicios de tecnología de la información registraron en promedio ingresos a nivel global de \$4.632 millones por año. De acuerdo con la segmentación por tamaño, las grandes empresas aportan en promedio con el 85.8% de los ingresos generados anualmente.

Estimaciones en el Ecuador registran exportaciones en alrededor de \$30 millones, destinándose principalmente a Estados Unidos y Colombia, que en aprovechamiento de la infraestructura en conectividad digital del país podrían tener un mayor potencial.

Desarrollo de un marco normativo eficiente y que incentive la economía digital

Es necesario contar con un marco jurídico que fomente la economía digital, que sea suficientemente robusto, en términos de incentivos, que genere un ecosistema para el desarrollo de las TIC, que permita la innovación, emprendimiento y crecimiento de los mercados y como generar las condiciones regulatorias que faciliten el desarrollo sostenible de la economía y la plena inclusión social a la sociedad del conocimiento y sobre todo enfrente los desafíos

.....
.....



actuales de país, que es la generación de mayores fuentes de empleo y de atracción de divisas, vía más inversiones y exportaciones.

Este nuevo marco jurídico debe abordar al menos estos cuatro elementos:

- Desarrollo de un talento humano competente. – Es necesario formar científicos y profesionales competentes, actualizar las mallas curriculares universitarias, pero, sobre todo, de manera general, otorgarles competencias digitales a todos los estudiantes, mejorando los contenidos y recursos tecnológicos. Es importante facilitar la empleabilidad y la inserción laboral de quienes egresan de carreras técnicas y profesionales en Tecnologías de la Información y la Comunicación. Para ello, es necesario:
 - Generar un espacio que vincule el sector privado, sector público y academia para la identificación de aptitudes técnicas, competencias y certificaciones que deben tener los profesionales del futuro
 - Desarrollar plataformas de capacitación tecnológica de adquisición de conocimiento transversal para fortalecer el acceso y permanencia de los trabajadores.
- Tecnologías de la Información en la industria como puntal de la productividad. - estas tecnologías tienen un rol fundamental en la productividad industrial actualmente, ya que como se ha mencionado son fuente de productividad constante y ofrece alternativas para el crecimiento de las industrias de la “vieja economía”. Esto requiere de profundos cambios en la estructura productiva, reorganización de los negocios, desarrollo de capital humano y una estrategia de incentivos consistente en las políticas públicas. El apalancamiento de las TICs en las actividades productivas genera por un lado productividad al aparato y esta vinculación se derivan nuevos productos y servicios de la economía digital. Ejemplo: AGRO TIC en Argentina, Minería y fruticultura, Chile, Salud en Costa Rica, entre otros. En este sentido:



- El Gobierno debe introducir incentivos fuertes a las industrias para la inversión en I+D. Ejemplo: considerar como gasto deducible los gastos en I+D.
 - Creación de programas dirigidos a las PYMES para la identificación de necesidades de incorporación de tecnología dentro de sus procesos productivos y su implementación. Particularmente en el sector del Agro.
 - Creación de un régimen especial de comercio electrónico, principal factor multiplicador de la economía.
- Desarrollar oferta exportable de servicios. - Se debe contar con políticas públicas activas que incentiven el desarrollo del sector, en términos impositivos, laborales, de comercio exterior, desarrollar habilidades de marketing y negocios, promoción de emprendedores e innovadores. Un ejemplo de incentivos creados en el año 2004 en Argentina, las empresas del sector tienen:
- - Una estabilidad fiscal por 10 años.
 - Las empresas del sector pueden convertir en un bono de crédito fiscal intransferible hasta el 70% (setenta por ciento) de las contribuciones patronales.
 - Descuento del 60% del impuesto a la renta.
 - Las importaciones de productos informáticos para estas empresas son libres de cualquier restricción.
 - Creación de un Fondo de Promoción de la Industria de Software, para investigación, desarrollo, capacitación y asistencia.
 -

En materia de exportaciones una de las estrategias es apalancar los servicios TIC con los principales productos de exportación nacionales.

- Actividades para facilitar la exportación de servicios TIC, posicionando los servicios tecnológicos a través de misiones internacionales, jornadas de networking, seminarios y talleres, entre otros.



- Fondos *Venture Capital* (Capital Riesgo) especializados en oportunidades de negocios digitales, *SmartCities*, Comercio Electrónico, startups, etc.
- Un enfoque moderno hacia la digitalización del Gobierno Central y Autónomos Descentralizados. - Una modernización de la economía no puede dejar de lado al sector público, principal oferente y demandante de servicios, que puede servir de catalizador para el desarrollo de nuevos productos que generen competitividad a la economía en su conjunto. Por ejemplo:
 - Ventanilla única para hacer más eficiente la realización de trámites y servicios de las empresas con el Estado. Municipios Digitales. Estas inversiones permitirán pasar a una economía digital, incluso generando Alianzas Pública-Privadas que desarrollen proyectos tecnológicos en las ciudades. Ejemplo: *SmartCities*, Atención Salud, Educación, Vialidad, etc.
 - Mejoramiento de los procesos de compras públicas, licitaciones públicas pensadas desde la problemática más no desde la solución, así como introducir elementos que fomenten soluciones innovadoras.



4. SECTORES ESTRATÉGICOS

Sectores estratégicos manejados con alta tecnología eficiencia y transparencia, que aporten al desarrollo y sostenibilidad económica, social y ambiental del Ecuador, dotando a la población de servicios a menor costo y calidad

En 2008 los denominados *sectores estratégicos* fueron definidos como aquellos que, por su influencia económica, social, política o ambiental, el Estado se encarga de administrar, controlar y gestionar. La definición de estos sectores es amplia, considerando sector estratégico toda forma de energía, telecomunicaciones, el agua, recursos no renovables, transporte, hasta sectores que son complicados identificarlos con exactitud y de valor incalculable, como la biodiversidad, el patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Prácticamente con esta calificación, se otorgó la exclusividad del Estado para manejar toda la riqueza nacional, mediante la creación de empresas públicas, que, bajo la lógica de verdaderas empresas, debían o debieron administrar estos sectores de manera eficiente, prestando servicios de calidad y rindiendo cuentas claras a todos los sectores de la sociedad ecuatoriana.

En contraste, esta lógica estatista que se instauró con la constitución dio paso al mayor gasto de la historia, vinculado no solo a infraestructura innecesaria, en la mayoría de los casos ineficiente y cara, sino caracterizada por una profunda y generalizada corrupción. El BID habla de 70 mil millones de dólares de prejuicios; solo 5 proyectos emblemáticos en sectores estratégicos como la refinería de Esmeraldas, refinería del pacífico, terminal marítimo Monteverde, poliducto Pascuales-Cuenca y la planta de gas natural de Bajo Alto, el PNUD validó un prejuicio de 2400 millones de dólares. Esta misma lógica se dio en obras de los sectores hidroeléctrico, carreteras, redes de agua, entre tantos otros, donde se diluyeron y dilapidaron recursos públicos, que pudieron haber tenido un destino y uso en favor de las grandes mayorías del país.

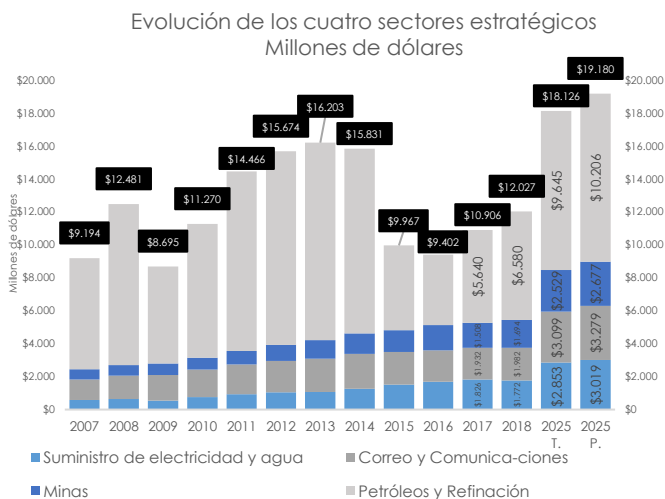
En la actualidad los sectores estratégicos representan aproximadamente el 10% del PIB, pero ha llegado a representar hasta el 20%, apalancados principalmente por el precio del petróleo y la inversión pública; no obstante, la potencialidad que tienen estos sectores al 2025 alcanzaría, en condiciones óptimas, los 20 mil

.....
.....



millones de dólares, si se cambia el modelo estatista y se motiva y estimula la inversión con la participación del sector privado, nacional e internacional, con una adecuada administración, delegación y gestión de sectores como la minería, petróleo, las telecomunicación, la generación eléctrica, cuyo desarrollo y aporte se vería traducido en mayores ingresos para el Estado, de la mano de la utilización de la mejor tecnología para minimizar el impacto ambiental y, al mismo tiempo, ayudar al desarrollo económico y de bienestar de las comunidades rurales, pero, sobre todo, a generar mayor competencia y eficiencia que permita al ciudadano acceder a mejores servicios a menor precio.

Ilustración 31 Evolución de los cuatro sectores estratégicos

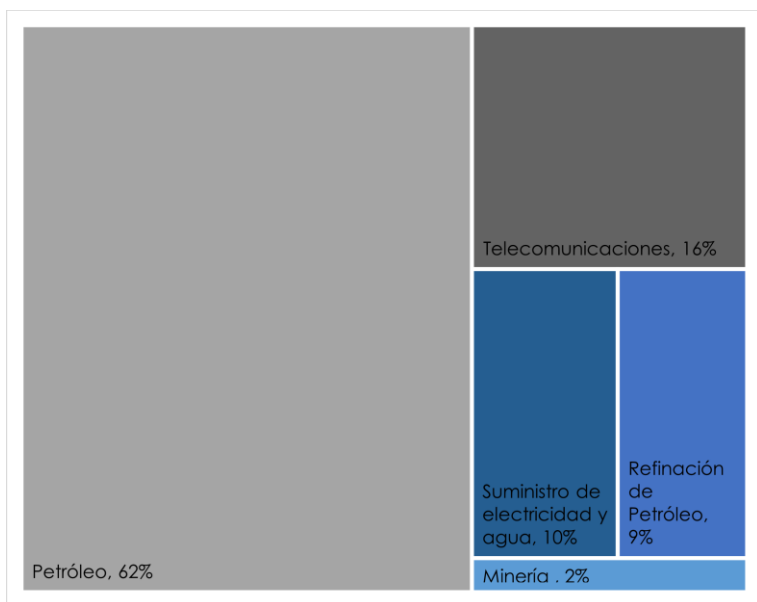


Fuente: Banco Central del Ecuador

Por otro lado, del stock de inversión, los sectores estratégicos significan el 30% de toda la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) del país, mientras que en términos de inversión extranjera ha significa el 50% de las entradas de divisas por este rubro, en especial los sectores como petróleo, minas y telecomunicaciones.



Ilustración 32 Participación de los Sectores estratégicos



Fuente: Banco Central del Ecuador

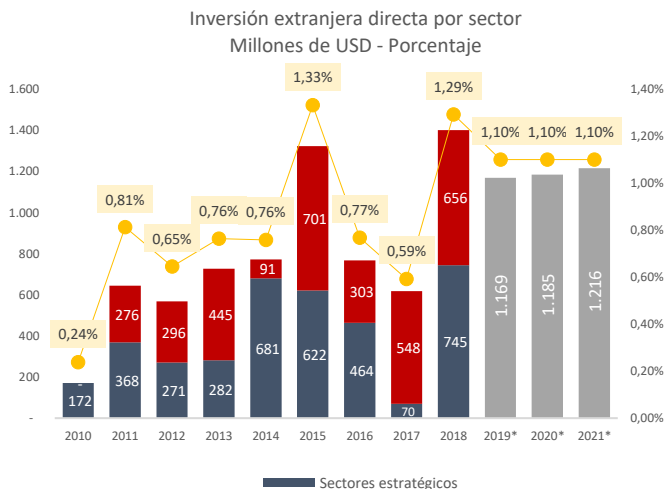
En este contexto, los sectores estratégicos son esenciales en la construcción de un modelo económico /productivo basado en la eficiencia, para lo cual es importante estimar cuáles son los principales retos en materia de política pública y normativa, que permitan aprovechar la potencialidad que estos sectores tienen para el desarrollo económico del Ecuador.

.....

.....



Ilustración 33 Inversión Extranjera directa por sector
Millones de USD y Porcentaje



Fuente: BCE y FMI

A) SECTOR PETROLERO

Más de 40 años de actividad petrolera permitieron al Ecuador, no solo dar un salto gigante en el ingreso nacional, multiplicando el PIB y consecuentemente el ingreso per cápita de cada ecuatoriano por tres, sino que generó un cambio en la estructura social, que, apalancado en la inversión de infraestructura, impulsó el desarrollo productivo de varias industrias. La pregunta que debemos responder, con absoluta franqueza y objetividad, es si estos beneficios, que trajo la era petrolera, pudieron ser mucho mayores si sectores como el petrolero hubiesen tenido políticas públicas orientadas a variables de gestión y administración privadas, como es el caso de Noruega o Australia, en donde los ingresos petroleros, o aquellos provenientes de recursos no renovables, se han dirigido al ahorro nacional, a la inversión y a la sostenibilidad de las pensiones.



Desde 1980, son más de 111 mil millones de dólares de ingresos que el Estado ha recibido por concepto del petróleo. En promedio, la actividad petrolera ha representado entre el 10% y 15% del PIB y más del 50% de las exportaciones, siendo el producto de mayor generación de divisas para el país. Varios son los hechos que han marcado la vida de este sector: la creación de CEPE en los años setenta y la nacionalización de los contratos; la creación de la empresa estatal Petroecuador en 1989, que asumió las actividades del consorcio CEPE-Exxon; la aparición de Petroamazonas; la vigencia de los contratos de participación en 1993; la inauguración del Oleoducto del Crudo Pesado (OCP), en el 2001; la caducidad del contrato con Occidental en 2006; los preventas petroleras; y, la transición a los contratos de prestación de servicios en el 2010.

Con excepción de la entrada en funcionamiento del OCP, el sector petrolero ha sufrido un estancamiento en sus niveles de producción; el desincentivo y permanente violación de las reglas del juego y la seguridad jurídica han ahuyentado a la inversión extranjera; el incumplimiento de contratos y la inestabilidad también ha influido sobre el desempeño del sector, que no ha logrado superar una producción diaria de 550 mil barriles, incluso con un decrecimiento en los últimos años, a pesar de contar con dos facilidades de transporte: el SOTE y el OCP que pueden transportar el doble de la producción actual.

Ecuador aún puede corregir y contrarrestar el decrecimiento que sufre el sector petrolero, recuperando la curva de incremento de la producción, en especial cambiando o reorientando su modelo de desarrollo, de manera de estimular la participación del sector privado, con políticas que traigan la inversión extranjera. Para citar un ejemplo, Colombia produce 900 mil barriles diarios, el doble que el Ecuador, a pesar de que cuenta con una menor cantidad de reservas probadas de petróleo y que sus campos tienen una menor potencialidad. Ecopetrol que es la empresa petrolera pública, apostó por un modelo basado en los principios esenciales de cualquier empresa exitosa, apalancando su crecimiento en la eficiencia corporativa y emisión de acciones que les ha mantenido al margen de la manipulación política de los recursos, dejando al país una utilidad positiva de 3.500 millones de dólares el último año y un margen EBITDA de 46%. Mientras en Ecuador aún seguimos esperando que se pueda obtener algún balance

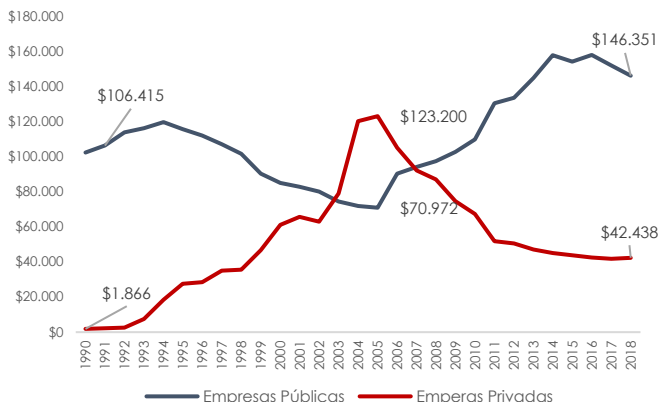
.....
.....



consistente de la administración petrolera que permita dar el paso a una transformación positiva del sector.

Ilustración 34 Producción nacional de crudo privado y público

Producción nacional de crudo privado y público
Miles de barriles

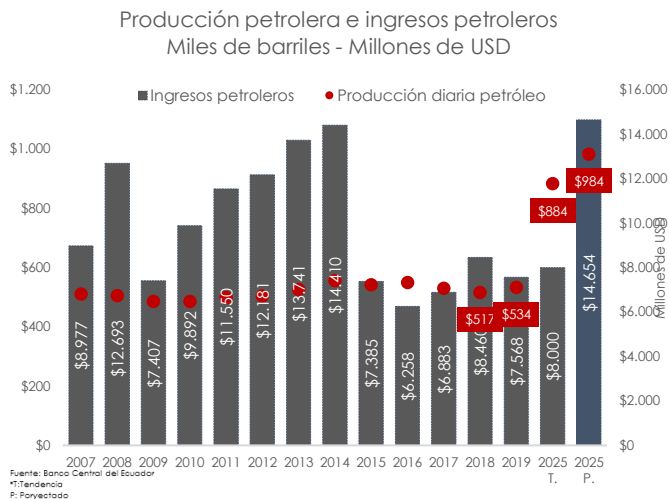


Fuente: Banco Central del Ecuador

Bajo este escenario para generar propuestas es importante dividir las diferentes etapas de la actividad petrolera, desde las actividades del “upstream”, es decir la exploración y explotación de los campos petroleros y de gas, que actualmente son mayoritariamente manejados ineficientemente por Petroamazonas, hasta las actividades del “downstream”: transporte, refinación y comercialización, manejados por Petroecuador y Flopec, sin beneficio de inventario. Todo ello, bajo una óptica paternalista que engorda una burocracia obesa de más de 12 mil empleados con sueldo promedio superior al de cualquier empleado público, sin estándares de eficiencia o rendición de cuentas, razón más que suficiente para entrar en un proceso de reforma que optimice gastos y potencie los ingresos en cada una de estas fases.



Ilustración 35 Producción petrolera e ingresos petroleros
Miles de barriles y Millones de USD



Ecuador necesita explotar de manera eficiente los recursos energéticos y que éstos sirvan para apalancar la deuda social que el país tiene con los grupos de mayor vulnerabilidad. Se estima que aún existen 21 nuevos bloques o campos que pueden ser explotados, potenciando la producción y generando una inversión superior a los \$5.000 millones hasta 2025.

La reforma petrolera que se plantea debe buscar la concesión de todas estas actividades a la administración privada; la producción, refinación, transporte, comercialización y almacenamiento, deben incorporar una visión de largo plazo, orientado a la mejor y pronta recuperación de las reservas y el consecuente incremento de la producción. Debe generarse una mayor oferta de campos o activos actualmente bajo el control y manejo ineficiente de Petroamazonas. Abrir el sector petrolero mediante modelos de participación privada cuando menos, en el primer año, generarían 100 mil barriles más de producción diaria, que significan unos mil millones de dólares a los precios actuales.



En la actualidad, el sector privado participa principalmente como proveedor de servicios petroleros en los campos operados por Petroamazonas.

Una figura que utiliza Petroamazonas para la suplir su escasa capacidad de realizar inversiones en los campos donde opera es la de los contratos de servicios específicos con financiamiento, que permite que las empresas privadas provean un conjunto de servicios integrados con financiamiento propio, el cual solo puede recuperarse a medida que se consiga una producción incremental. Sin embargo, dado que esta modalidad sigue siendo de servicios, la empresa solo puede intervenir en aquellos rubros que la petrolera estatal hay solicitado: perforaciones, instalaciones, facilidades petroleras, transporte, ingeniería, entre otras. Sin embargo, estos campos requieren, además, de otro tipo de inversiones relacionadas, por ejemplo, con investigación, desarrollo de explotación secundaria, nuevas tecnologías, entre otros.

Por esta razón, es necesario avanzar hacia un modelo más abierto a la inversión privada, en el que Petroamazonas entregue los activos al Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, para que éste delegue o concesione, a través de concursos públicos abiertos y transparentes, a la gestión privada. Con ello, se atrae la inversión necesaria para incrementar la producción en los campos que actualmente están en operación, garantizando un retorno para el Estado ya sea por la participación en la producción o por una tarifa determinada. En este modelo, Petroamazonas debe convertirse en una empresa pública eficiente, que sea capaz conseguir financiamiento y de competir en un mercado abierto, o debe desaparecer.

La Constitución Política del Estado permite que, en casos excepcionales, se pueda delegar a la iniciativa privada la participación en los sectores estratégicos, en los casos que establezca la ley. En este sentido, para promover la participación del sector privado en los campos que se encuentran en operación, es necesario reformar, la Ley de Hidrocarburos de tal forma que se permita la celebración de contratos para la exploración y/o explotación de hidrocarburos; toda vez que la legislación actual establece que se podrán suscribir contratos de asociación, de participación o de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, entendiéndose que la empresa privada debe participar en ambos

.....
.....



procesos. Los campos en producción, sin embargo, no necesariamente requieren inversiones en exploración, pues ya se encuentran en la fase de explotación.

No obstante, está no es la única forma en la que la empresa privada puede participar en la explotación de los campos petroleros. La Constitución de la República permite la delegación de la participación de los sectores estratégicos a empresas de economía mixta, en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria. Si bien, una empresa privada podría no estar interesada en participar en un paquete accionario de minoría, muchos expertos consideran que la operación podría delegarse a la empresa privada que forma parte de la sociedad. Con ello, el Estado se garantiza una participación mayoritaria de los rendimientos de la explotación petrolera, y la empresa privada se concentra en operar los campos de manera eficiente, buscando la mayor productividad posible.

La apertura del sector petrolero debe romper el paradigma de que los yacimientos petroleros deban ser manejados y operados de manera directa por las entidades y empresas públicas para garantizar la propiedad inalienable e imprescriptible del Estado. El petróleo es, finalmente, un *commodity* que se vende en el mercado y que debe ser manejado con eficiencia para obtener los mejores rendimientos.

La misma lógica de delegación a la iniciativa privada debe primar en los demás campos de la cadena productiva del petróleo: refinación, transporte y comercialización.

La comercialización de los combustibles debe estar abierta a la competencia, para que el mercado no absorba las ineficiencias en la refinación, transporte o comercialización, aún si estas actividades se encuentran delegadas a la iniciativa privada, en cualquiera de sus formas contractuales.

Medidas

Upstream: ∞ \$5.000 Millones de ingresos potenciales a 2025

1. Revirtiendo esos activos para el control y la competencia del Viceministerio de Hidrocarburos, licitación pública y abierta, a través de cualquiera de las modalidades contractuales existentes

.....
.....



2. A través de Contratos de la modificación de los Contratos Servicios Específicos suscritos por EP Petroamazonas a Contratos de Participación, bajo procedimientos públicos y transparentes.

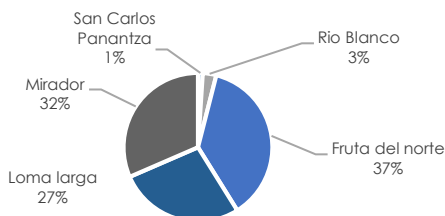
Downstream:

1. Cerrar la refinería Esmeraldas y la Refinería de Ancón o concesionar su operación al sector privado, estaría generando un ahorro del orden de ∞1.000 Millones.
2. Concesionar la administración de poliductos y terminales de almacenamiento de combustibles y derivados.
3. Extender la administración y operación del contrato de operación del OCP en manos OCP Ecuador, ampliando el plazo del contrato y concesionando la operación del SOTE a empresas privadas de reconocida capacidad y solvencia técnica y económica.

B) SECTOR MINERO

El 2019 es un año particular para el Ecuador, luego de varios años de inversión la mina Mirador comenzó su actividad comercial, con ello se dio inicio el ciclo de la minería industrial en el país. Estudios técnicos realizados estiman que el potencial minero del Ecuador es superior a los 220 mil millones de dólares de oro, cobre, plata, molibdeno, hierro, recursos que pueden ser aprovechados para acelerar el desarrollo económico y social del país, además de permitir la consolidación de la sostenibilidad del dólar, que se nutriría de las divisas que esta actividad genera.

Ilustración 36 Perspectivas de inversión total en Proyectos Estratégicos 2019-2022
Millones de USD





Según el viceministerio de Minería el PIB minero alcanzaría en 2019 1,7%, para 2021 con la entrada en funcionamiento del proyecto Mirador, Fruta del Norte y Río Blanco se espera que esa participación se duplique alcanzando un 4% del PIB, cifra aún lejana del peso de la economía petrolera, pero que sin duda se acelera exponencialmente con la consolidación de proyectos que aún están fases iniciales. El Ecuador tiene al menos 30 años de una actividad minera dinámica, solo entre 2019 y 2021 se espera que la actividad minera invierta en el país \$3.300 millones, genere exportaciones por \$3.200 millones y pague más de \$700 millones en tributos para el Estado por conceptos de regalías, patentes de conservación, utilidades y otros impuestos.

Ilustración 37 Perspectivas de inversión y exportación en sector minero
Millones de USD



Ahora bien, este cambio de la estructura productiva económica del país, se asimila a la vivida con el petróleo en la década de los 80, el Ecuador vuelve a tener la oportunidad de que los recursos y la riqueza que guarda bajo el suelo se transforme en bienestar de todos los ecuatorianos, para esto las reglas que se

.....
.....



marquen deben estar basadas en el respeto a la seguridad jurídica de las inversiones, el desarrollo económico de las comunidades y el estricto cuidado al agua y medio ambiente, más aun cuando la actividad minera tiene plazos de inversión y retorno mucho más amplios que el petróleo. Estas reglas no difieren de lo que otros países alrededor del mundo están haciendo, las actividades extractivistas de países desarrollados conviven de manera armoniosa con su entorno, Canadá, Australia y Chile han sabido equilibrar el desarrollo minero, social y ambiental, con el uso eficiente de la tecnología y una regulación acorde a la realidad del sector, potenciando el encadenamiento, la transferencia de tecnología, el desarrollo de emprendimientos y soluciones tecnológicas para el sector, la creación de nuevas carreras educativas, entre otros beneficios que la buena minería genera o empuja.

Tabla 6 Reservas Mineras Estimadas

Proyectos estratégicos		
Nombre del Proyecto	Ubicación	Reservas
Loma Larga	Azuay	2,2 Moz Au, 13,3 Moz Ag y 88 MLb Cu.
Mirador	Zamora Chichipe	3,18 Mt Cu, 3,39 Moz Au y 27,11 Moz Ag.
San Carlos Panatza	Morona Santiago	Recursos estimados 6,6 millones de toneladas de Cu
Río Blanco	Azuay	0,61 Moz Au y 4,31 Moz Ag
Fruta del norte	Zamora Chichipe	4,94 Moz Au y 6,88 Moz Ag.
Proyectos de segunda generación		
Nombre del Proyecto	Ubicación	Recursos inferidos
Llurimangua	Imbabura	318 Mt de roca mineralizada 0,7% Cu.
Cascabel	Imbabura	2,95 Bt a 0,2% Cu Eq (10,90 Mt Cu Eq)
La Plata	Cotopaxi	2,00 Mt de roca mineralizada 28,308 m de perforación



Curipamba	Bolivar	11,4 Mt de roca mineralizada
Ruta del Cobre	Azuay	173,75 Mt de roca mineralizada - 66,912 m de perforación
Cangrejos	El otro	408 Mt de roca mineralizada (8,5 millones de oz Au)

Fuente MERNNR

Sin embargo, la actividad minera no comenzó con el pie derecho, varios hechos marcan los tropiezos que ha tenido que afrontar en los últimos años, entre los cuales podemos señalar:

- *Marco jurídico equivocado*, partiendo del Mandato Minero en 2008 y la Ley Minera de 2009, que surgieron con una lógica extremista, entorpeciendo la consolidación de proyectos estratégicos, con una serie de trabas y permisos infundados.
- *Consultas populares*, las consultas populares en contra de la actividad minera han sido captadas por el interés de políticos demagogos y han facilitado la minería ilegal, lo que ha provocado una permanente desinformación sobre las comunidades aledañas en donde se ejecutan o desarrollan los proyectos mineros
- *Minería ilegal*, la falta de seguridad jurídica para el desarrollo minero ha proliferado zonas mineras ilegales que no cumplen con la rigurosidad ambiental y profundizan las problemáticas sociales donde esta actividad se desarrolla.

Bajo estos antecedentes el desarrollo de la minería depende de una serie de medidas transversales que establezcan una base jurídica sólida para el crecimiento de la actividad y sostenibilidad de las inversiones, entre las que destacan las siguientes:

Medidas para mejorar el sector

1. **Política Minera**, que fortalezca a la actividad como política de Estado, garantizando el adecuado desarrollo de la actividad en el largo plazo, respondiendo a las necesidades económicas, ambientales y sociales del país.

.....

.....



2. **Emisión reglamentación de consulta previa**, que responda a los derechos constitucionales, y que no obstruya el desarrollo de la actividad minera.
3. **Pronunciamiento sobre consultas populares**, pronunciamiento claro y objetivo sobre los parámetros constitucionales y competencias del Estado, donde prevalezca el interés nacional
4. **Reapertura del catastro minero**, potenciar las inversiones sobre nuevas concesiones que no han sido desarrolladas
5. **Tramitología ambiental**, eficiencia y coordinación entre los entes de regulación y control del agua, ambiente y minería para la emisión de licencias y permisos en tiempos y procedimientos adecuados.
6. **Minería ilegal**, acciones articuladas y de control permanente por parte de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y los organismos de justicia

C) SECTOR ELÉCTRICO

La generación de energía eléctrica es uno de los sectores claves para el desarrollo económico del país. La promesa de tener una matriz energética, que se base en la hidroelectricidad, con saldos exportables, entusiasmo al sector productivo y a la ciudadanía, pues, la época de apagones y falencias del sistema eran permanentes y significaban pérdidas para la actividad económica; sin embargo, esta promesa no se cumplió en los términos adecuados, pues con el paso del tiempo se evidencia que la inversión que el Estado realizó en proyectos hidroeléctricos principalmente se financió con deuda cara; tampoco se cumplió con los parámetros técnicos, garantías adecuadas, capacidad instalada y transparencia. La realidad muestra proyectos, cuya proyección en potencia instalada y generación de energía, quedó sobre estimada por diferentes factores. El monto de inversión no justifica la generación que hoy se tiene en el mercado ecuatoriano. Es importante invitar al sector privado para que por medio de sus recursos y una administración eficiente se recuperen los activos subutilizados, se los repotencie, realicen estudios para levantar las hidroeléctricas que quedaron en media construcción.



Ilustración 38 Evolución de Suministros de electricidad y agua y su participación en el PIB
Millones de dólares y Porcentaje

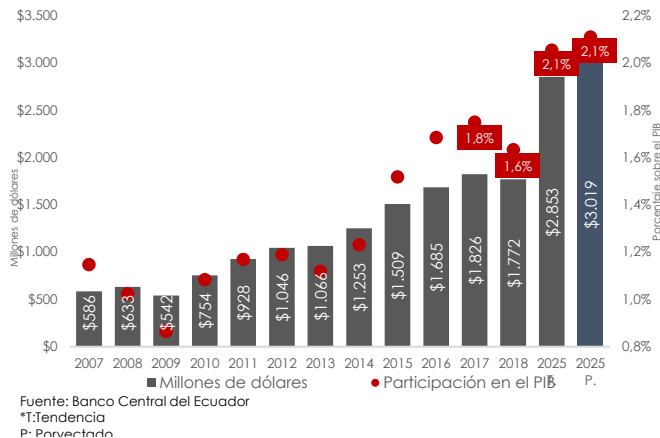
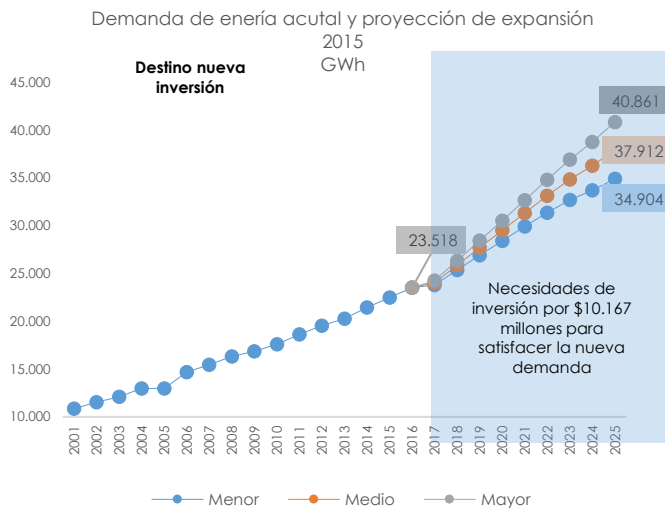


Ilustración 39 Demanda de energía actual y proyección de expansión 2015





La estimación del funcionamiento de los mega proyectos, que esperaban un consumo de 9.310 MW, no llegaron a consolidarse o tuvieron retrasos en su implementación, como la refinería del pacifico (3.285 GWh/año), cocinas de inducción (3.608 GWh/año), petroquímica (899 GWh/año), entre otros, que desplazaron las expectativas de demanda al menos unos 5 años. Esto da un respiro, sin embargo, si el Ecuador quiere mantener el abastecimiento adecuado de energía con el crecimiento de la demanda actual, debe permitir la liberalizar al sector eléctrico, de tal modo que el sector privado tenga la posibilidad de generar proyectos de autoabastecimiento eléctrico para diferentes sectores como el industrial y agrícola y que no se enmarcan solo en la generación hidroeléctrica, sino también en producción no convencional, como la eólica o fotovoltaica, que combinadas a otro tipo de generación energética pueda aportar con el abastecimiento de energía en firme para el sector productivo, especialmente la industria. Es importante que los proyectos de autogeneración puedan subir a la línea de transmisión sus excedentes para su venta al Estado ecuatoriano o a un privado; esto significa, abrir el mercado energético para que las transacciones de generación, distribución, transmisión y comercialización se puedan dar también entre privados.

En el plan maestro de electricidad 2016-2025 se estima ingresar al sistema eléctrico 3.810 MW hasta el año 2025, con una inversión de \$9.525 millones. de estos 3 proyectos significan 60% de la inversión requerida, 1) H. Cardenillo que generaría 596 MW y demoraría construir 6 años, con 1.300 millones de dólares de inversión, 2) H. Santiago 2.400 MW con una inversión estimada de 3000 millones de dólares, 3) Termoeléctrica ciclo combinado aporte con 1.000 MW con inversiones estimadas de 1400 millones de dólares. Adicional a estos cuatro proyectos también existen otros de energías no convencionales, como la fotovoltaicas, hidroeléctricas pequeñas y parques eólicos, que generarían 200 MW, con una inversión aproximada de 200 millones de dólares.

Al igual que otros sectores estratégicos la opción existente de delegar o permitir que estas y otras inversiones las haga el sector privado se hagan posible son cada vez más prioritarias, para este existen varias propuestas que permitan potenciar las inversiones en el sector:

.....
.....

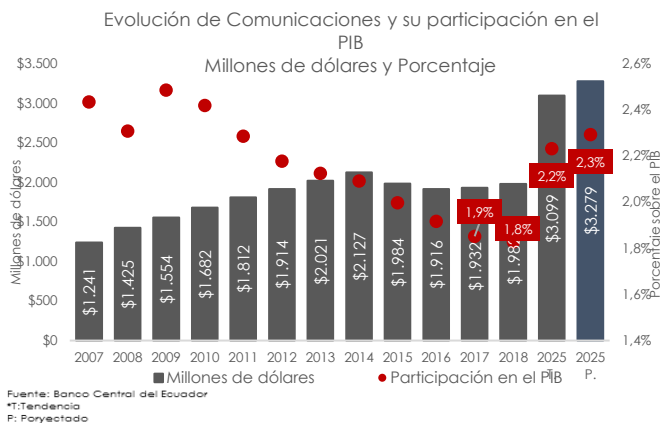


- **Proyectos de gran escala**, lanzar a concurso público los proyectos de gran escala bajo la figura de delegación al sector privado.
- **Tiempos de aprobación**, mejorar parámetros de aprobación para nuevas hidroeléctricas privadas, que son infructuosos y burocráticos, hoy tarda hasta 2 años.
- **Tarifa preferencial**, se debería restituir la tarifa preferencial para viabilizar el financiamiento al sector privado que en 2013 se derogo, la cual incentivaba inversión en sector privado
- **Normativa eléctrica**, en la cual además de reducir la sobreregulación por el control, racionalice y operativice la contribución privada a las comunidades.
- **Tarifa nocturna**, anclar la reforma laboral a un beneficio en el costo de las tarifas nocturna, permitiendo que las industrias acomoden sus jornadas laborales para aprovechar beneficios de una tarifa más baja
- **Costos de peaje**, reducir el costo de peajes de transmisión que hagan atractiva la interconexión.
- **Gestión**, reingeniería administrativa en las empresas públicas del sector energético para transparentar los ingresos, costos, gastos e implementar procesos eficientes para reducir el costo de producción de energía del Ecuador.

D) SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

Un país que aspira acelerar su proceso de desarrollo en el siglo XXI, debe incluir de manera transversal y prioritaria la potenciación de su infraestructura tecnológica. A nivel mundial, se vislumbra una transformación profunda y cambios disruptivos, en lo social y económico, impulsados por las nuevas tecnologías como el 5G, de los cuales el Ecuador no puede quedar rezagado o no puede retrasar su implementación. Solo un 36% de los hogares en zona urbana tiene acceso a internet y apenas el 16% en zonas rurales; como se ha señalado, la tecnología puede ser usada para cerrar las brechas que existen aún en la ruralidad, así como en las zonas urbanas.

.....
.....

**Ilustración 40 Evolución de Telecomunicaciones y su participación en el PIB**

En los últimos años, la participación del sector en la economía presenta una tendencia negativa, acentuada luego de la implementación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, instrumento jurídico con un enfoque eminentemente recaudatorio, que sumió al sector en una profunda recesión de la que aún no termina de salir. Todo esto, a pesar de los más de 5.000 millones de dólares que el sector privado ha invertido los últimos 10 años.

Para retomar el dinamismo, el sector requiere reformas que estimulen la inversión y promuevan el despliegue de infraestructura para dar acceso universal a conexiones de alta velocidad con mayores capacidades de transmisión de datos y a mejores precios, distorsionados actualmente por una carga tributaria y regulatoria que es la más alta de la región.

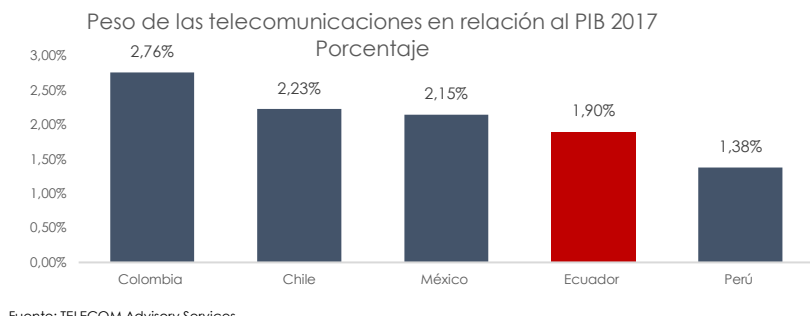
Las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y comunicación (TIC), se hacen cada vez más imprescindibles para el desarrollo económico y social, en especial en los países en vías de desarrollo, donde el acceso a un computador o un celular es limitado, aumentando la brecha existente entre ricos y pobres. En el campo digital, ampliar la cobertura tecnológica, el acceso a conectividad y bajar los costos de los servicios son, quizás, los principales objetivos de la política pública, la cual evidencia la necesidad de que se le



permita a la empresa privada contar con el músculo financiero requerido para realizar eficientemente las inversiones, de modo que se pueda cerrar con rapidez las brechas de acceso en las zonas urbanas, pero, sobre todo en la ruralidad.

Esto sólo se lo puede lograr con un radical cambio de enfoque de la política meramente recaudatoria, que se ha venido aplicando, hacia una que promueva la inversión y la conectividad, que reduzca sustancialmente los elevados costos tributarios y regulatorios, que merman los recursos disponibles para el despliegue de infraestructura que, a su vez, desplazan el interés de los inversionistas por hacer inversiones en el país, para dirigirlas hacia otros de la región.

Ilustración 41 Peso de las telecomunicaciones en relación al PIB 2017



Un incremento en la cobertura y el acceso a servicios de conectividad permite a la población acceder a información de manera ágil y oportuna, mejora el nivel de conocimiento y la calidad educativa, tiene efectos sustanciales sobre la productividad y competitividad empresarial y permite acelerar los procesos de innovación y emprendimiento.

Sin embargo, la evolución del sector ha estado plagada de sobre regulación, inestabilidad jurídica y abusos de las competencias que tienen las autoridades locales, lo que ha entorpecido que nuevas inversiones se realicen en el país.

- *Internet*, Ecuador es uno de los países con mayor penetración de internet en su población con el 81%, alcanzando a más de

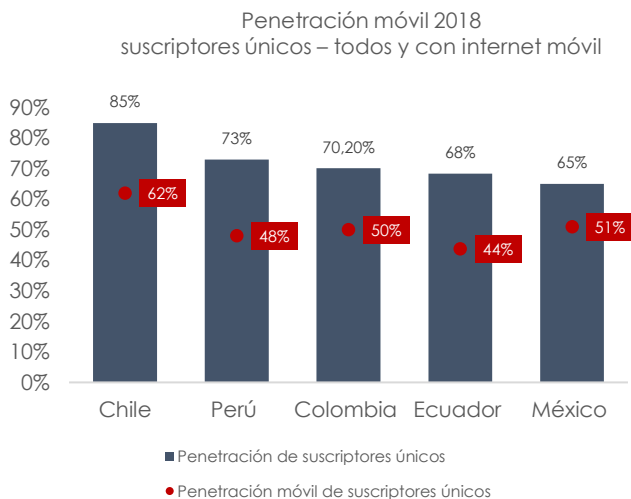
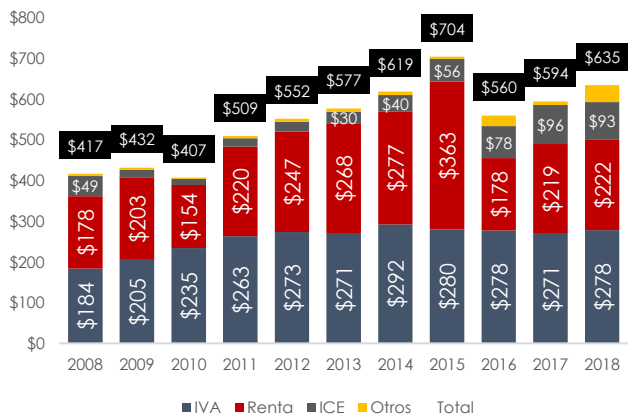
.....

.....



13,5 millones de personas. Le siguen países como Chile con una cobertura de 77%, México 65,3%, Colombia 58,1% y Perú con el 56%. Sin embargo, es necesario recalcar que el elevado porcentaje de acceso al internet en nuestro país se debe primordialmente al servicio móvil avanzado, quedando mucho por hacer en materia de internet fijo, donde apenas uno de cada cuatro hogares cuenta con servicio de banda ancha.

- *Telefonía móvil*, el nivel de penetración por cada 100 habitantes en Ecuador alcanza el 83,5%, Colombia tiene 116% y Perú 121%. En promedio existe una penetración de telefonía móvil de 113,4% en América Latina.
- *Costos y tributos*, el Ecuador registra la más alta carga tributaria y regulatoria específica para el sector de telecomunicaciones en toda la región, llegando al 14% de los ingresos del sector, mientras en Colombia y Perú, apenas llega al 4%. El camino correcto para fomentar este sector es la reducción esta carga tributaria, en lugar de mirarlo como una fuente de obtención de más recursos vía mayor imposición. El aporte fiscal del sector supera 600 millones de dólares anuales, cifra que se redujo drásticamente desde la aplicación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, demostrando cuando la carga tributaria es excesiva la recaudación disminuye, en lugar de incrementarse. A su vez, estas distorsiones generan recesión en el sector, desincentiva la inversión, reduce el mercado y encarece el precio del servicio al ciudadano y las empresas, donde la conectividad y la implementación de tecnología es uno de los más grandes factores competitivos, en la cuarta revolución industrial.

**Ilustración 42 Penetración móvil 2018****Ilustración 43 Impuestos generados por las Telecomunicaciones**

Fuente: Asetel con datos de SRI



El salto que el país debe dar en materia de desarrollo y competitividad sólo será posible con la articulación eficiente del sector privado para que pueda invertir y ampliar la infraestructura tecnológica, además de abaratar el acceso y la incorporación intensiva de las TIC en todos los sectores económicos y productivos, para lo cual se requiere:

- **Seguridad jurídica**, es indispensable que se respeten los contratos de concesión, así como los títulos habilitantes otorgados para la provisión de servicios, evitando la aplicación de normativa secundaria y las modificaciones unilaterales de las condiciones pactadas que afectan el equilibrio económico de los contratos negociados y desalientan la llegada de nuevas inversiones.
- **Desregulación y predictibilidad normativa**, revisando la normativa vigente y se expida una nueva, que sea adecuada y mantenga un enfoque de promoción de la inversión, reducción de costos de operación y evite la discriminación entre proveedores que presenten un mismo servicio, al tiempo que promueva la sana competencia en beneficio del mercado y los usuarios.
- **Infraestructura**. Se requiere una infraestructura de conectividad capaz de sostener las necesidades actuales y futuras de la transformación económica que estamos viviendo. Para ello es fundamental facilitar e incentivar el despliegue de redes alámbricas e inalámbricas, miles de kilómetros de fibra óptica, más antenas y radiobases; y facilitar la provisión de servicios de acceso a Internet vía satélite.
- **Red**, incentivando la inversión en redes de conectividad debe ser una prioridad de la política pública, favoreciendo el rol de las empresas e implementando mecanismos de complementariedad y apalancamiento a través de instrumentos públicos.
- **Espectro**, reduciendo del costo del espectro habría un efecto directo en el valor pagado por el consumidor, permitiendo así la accesibilidad a nuevos usuarios. Además, permitiría a las empresas contar con más recursos para invertir en infraestructura y desplegar redes en sitios aún sin conectividad alguna.
- **Coordinación institucional**, articulando de manera adecuada a los entes de regulación y control y entidades municipales para reforzar la



importancia estratégica de la digitalización y favorecer medidas pro inversión; propiciar avance hacia un régimen de cargas sectoriales y de fiscalidad coherentes con los objetivos macro de política pública, en materia de digitalización y conectividad; aclarar las competencias de los GADs con respecto a los tributos que pueden o no cobrar sobre patentes, espectro radioeléctrico, entre otros, para evitar abusos en los cobros, sin base legal.

- **ICE**, eliminando el ICE del servicio móvil avanzado prestado a sociedades y en el servicio de televisión pagada, rechazando la implementación de nuevos ICE sobre el sector.



El contenido de esta publicación ha considerado los criterios y sugerencias de empresarios, académicos y expertos en las diferentes temáticas.

En esta etapa agradecemos por su valioso aporte:

- | | |
|-------------------------|-------------------------------|
| 1. Andres Zurita | 28. Javier Robalino |
| 2. Ángelo Caputti | 29. Jorge Cevallos |
| 3. Bruno Leone | 30. José Hidalgo Pallares |
| 4. Carlos Montúfar | 31. José Luis Barsallo |
| 5. Carol Chehab | 32. Joselo Andrade |
| 6. César Rodríguez | 33. Juan Carlos Palacios |
| 7. Christian Riofrío | 34. Juan Francisco Jaramillo |
| 8. Christian Wahli | 35. Juan Pablo Erraez |
| 9. David Molina | 36. Juan Pablo Jaramillo |
| 10. Diana Espín | 37. Juan Sebastián Salcedo |
| 11. Dora Ampuero | 38. Julio José Prado |
| 12. Eduardo Carminiagni | 39. Kenia Ramírez |
| 13. Ernesto Kruger | 40. Lolo Echeverria |
| 14. Fabián Jaramillo | 41. Luis Barsallo |
| 15. Fausto Ortiz | 42. Luis Calero |
| 16. Fernando Salinas | 43. María Gloria Alarcón |
| 17. Fernando Simón | 44. Mauricio Pinto |
| 18. Francisco González | 45. Max Nuñez |
| 19. Gabriela Sommerfeld | 46. Patricio Salazar |
| 20. Genaro Baldeón | 47. Rafael Oyarte |
| 21. Gilberto Pazmiño | 48. René Ortiz |
| 22. Gonzalo González | 49. Rodrigo Acuña |
| 23. Hernán Flores | 50. Rodrigo Gómez de la Torre |
| 24. Inty Grønneberg | 51. Rubén Morán |
| 25. Iván Ortiz | 52. Sebastián Hurtado |
| 26. Jaime Carrera | 53. Walter Spurrier |
| 27. Jaime Rumbea | 54. Xavier Rosero |





Resumen Ejecutivo

El Ecuador requiere un nuevo modelo de desarrollo, que supere los estigmas del socialismo del siglo XXI, que cambió las lógicas de los actores sociales, instaurando un sistema perverso que satanizó a la empresa privada, el ahorro, la inversión y las ganancias; que enfrentó a los trabajadores contra sus empleadores; que dilapidó el más grande boom petrolero de los últimos 50 años; que institucionalizó la corrupción; que sobre endeudó a los ecuatorianos para sostener un excesivo e ineficiente gasto público; y, que creó una ilusión de prosperidad basada en el asistencialismo, el proteccionismo y el aislamiento económico.

Consenso Ecuador busca generar acuerdos mínimos para la construcción de un nuevo modelo económico, basado en el principio de libertad, que se sustente en cuatro reformas estructurales: la sostenibilidad fiscal y del sistema monetario; un nuevo sistema de seguridad social; un régimen tributario para la competitividad; y, una reforma laboral para la generación de empleo.

El modelo debe buscar la armonía entre el crecimiento económico y el desarrollo social, y orientarse a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para garantizar la paz, la cohesión social y el progreso.

Esta nueva orientación de la economía permite maximizar las potencialidades del Ecuador en la agricultura, la pesca, la acuicultura, la agroindustria, la industria no alimentaria, los servicios y los sectores estratégicos.

Este documento de trabajo fue construido sobre la base de consultas a más de cuarenta empresarios, académicos y expertos en las distintas temáticas, y constituye la base para una discusión más amplia donde se integren nuevos actores de la sociedad, para perfeccionar su visión, conceptos y propuestas.

Diciembre 2019

Envíanos tus comentarios y aportes a:

consensoecuador@lacamaradequito.com

Twitter: @ConsensoEcuador

Web: ccq.ec/consensoecuador



**CÁMARA
DE COMERCIO
DE QUITO**