

# Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador

Verónica Gutman  
Andrés López  
Daniela Ramos  
Pablo M. García, coordinador

Sector de Integración y  
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°  
(IDB-TN-1090)

# Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador

Verónica Gutman  
Andrés López  
Daniela Ramos  
Pablo M. Garcia, coordinador

Septiembre, 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Gutman, Verónica.

Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera  
Directa (IED) en Ecuador / Verónica Gutman, Andrés López y Daniela Ramos; Pablo  
M. García, coordinador.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1090)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Investments-Ecuador. 2. Investments-Law and legislation-Ecuador. 3. Investments,  
Foreign-Ecuador. 2. Investments, Foreign-Law and legislation-Ecuador. I. López,  
Andrés. II. Ramos, Daniela. III. García, Pablo M., coordinador. IV. Banco  
Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. V. Título. VI. Serie.  
IDB-TN-1090

Códigos JEL: F; F1; F2; F3; F4; F21; O; O1; O11; O5; O54

palabras clave: inversiones, Inversión Extranjera Directa (IED), economía internacional,  
negociaciones comerciales, legislación, Ecuador

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



[int-trade@iadb.org](mailto:int-trade@iadb.org)

## **Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador**

Verónica Gutman

Andrés López

Daniela Ramos

Pablo M. Garcia, coordinador

Ecuador tiene grandes potencialidades para la atracción de IED considerando aspectos macroeconómicos (incluyendo la dolarización de la economía), fiscales (baja tasa de impuesto a la renta en la comparación internacional), las mejoras en áreas clave como talento humano e infraestructura, la disponibilidad de recursos naturales valiosos, su condición de socio de la Comunidad Andina de Naciones, su localización geográfica favorable y sus atractivos turísticos. Sin embargo, el país ha venido perdiendo peso dentro de la región en términos de la atracción de IED, pese a la introducción de diversos tipos de incentivos tanto fiscales como financieros en los últimos años.



2016

---

Los autores agradecen los comentarios realizados por Gustavo Bittencourt, Pablo García, Ricardo Rozenberg y otros participantes del Workshop “Incentivos para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED)”, desarrollado en el BID, Washington DC, 3 de noviembre de 2015.

## Índice

RESUMEN EJECUTIVO .....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	12
2. UNA BREVE DISCUSIÓN SOBRE DETERMINANTES DE LA IED Y “MEJORES PRÁCTICAS” EN POLÍTICAS DE INVERSIÓN .....	15
3. EVOLUCIÓN DEL MARCO REGULATORIO HACIA LA IED EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL ECUADOR EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS .....	25
4. MECANISMOS DE REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN ECUADOR.....	30
4.1 Incentivos fiscales.....	33
4.2 Normas y regulaciones .....	45
4.3 Asistencia al inversor .....	50
4.4 Incentivos financieros .....	51
4.5 Otras medidas de apoyo.....	54
5. EL MARCO REGULATORIO Y PROMOCIONAL DE LA IED EN ECUADOR: UN DIAGNÓSTICO .....	58
6. ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	74
DOCUMENTOS Y SITIOS WEB CONSULTADOS .....	79
ANEXOS .....	80

## RESUMEN EJECUTIVO

Ecuador tiene grandes potencialidades para la atracción de IED considerando aspectos macroeconómicos (incluyendo la dolarización de la economía), fiscales (baja tasa de impuesto a la renta en la comparación internacional), las mejoras en áreas clave como talento humano e infraestructura, la disponibilidad de recursos naturales valiosos, su condición de socio de la Comunidad Andina de Naciones, su localización geográfica favorable y sus atractivos turísticos. Sin embargo, el país ha venido perdiendo peso dentro de la región en términos de la atracción de IED, pese a la introducción de diversos tipos de incentivos tanto fiscales como financieros en los últimos años.

Esta brecha entre potencialidades y capacidades reales de atracción responde a un conjunto de factores que incluyen, por un lado, la persistencia de algunos problemas estructurales tales como la escasa diversificación de la economía (que además la hace sensible a los vaivenes del precio del petróleo y genera volatilidad macroeconómica), debilidades irresueltas en algunas áreas de infraestructura y logística, rezagos (pese a las mejoras mencionadas) en materia de oferta de talento humano, un mercado financiero y de capitales poco profundo y una aún incipiente actividad emprendedora e innovativa por parte del sector privado. Asimismo, Ecuador aparece mal posicionado en algunos rankings que evalúan el “clima de negocios” de los países (aunque el gobierno ha hecho avances notables en ciertos temas, tales como la reducción del tiempo de apertura de nuevas empresas).

La visión de al menos una parte del sector empresarial respecto de la actitud del gobierno ecuatoriano hacia la IED (y hacia la inversión privada en general) es relativamente crítica, de acuerdo con la información recogida durante las entrevistas llevadas adelante para la preparación del presente informe. Entre los temas mencionados aparecen algunos relacionados con la legislación laboral e impositiva (y sus frecuentes cambios), así como otros relativos a política comercial (por ejemplo, en lo que hace a restricciones al comercio que pueden chocar contra la lógica de cadenas globales de valor y fragmentación productiva que hoy predomina a nivel internacional). Lo mismo vale para los procesos de denuncia de los tratados bilaterales de inversión, ahora aparentemente detenidos.

El gobierno ecuatoriano considera a la IED como complementaria a la inversión nacional, subordinada a los objetivos de transformación y diversificación productiva y tecnológica y enmarcada en el respeto por los derechos sociales y ambientales establecidos por la legislación local y en el combate a los paraísos fiscales. En consecuencia, ha adoptado un enfoque selectivo hacia la IED, empleando principalmente incentivos, tanto fiscales como financieros, para direccionar la inversión hacia sectores prioritarios y/o estratégicos o hacia zonas “deprimidas”.

Sin embargo, por el momento, este enfoque no parece estar dando los resultados esperados, ni en términos de atracción de inversiones ni en lo que hace a la diversificación productiva y exportadora. Más allá de la influencia que en este sentido puedan estar teniendo los problemas estructurales (que de hecho son cruciales desde el punto de vista de los objetivos generales de desarrollo del país) y de “clima de negocios” antes mencionados, hay otros que pertenecen más específicamente al propio diseño y funcionamiento de la estrategia de promoción de inversiones que

también parecen estar jugando un rol significativo a la hora de entender la todavía baja capacidad de atraer IED por parte del país. Es en estos últimos donde concentramos la atención de nuestro diagnóstico y de las ulteriores recomendaciones de política.

En primer lugar, es posible identificar en el actual esquema de políticas del gobierno hacia la IED la existencia de **superposiciones y duplicaciones** y un **bajo nivel de articulación** entre las instituciones involucradas, pese a la existencia de diversas instancias de coordinación.

En segundo lugar, hay un todavía **escaso uso de los incentivos** disponibles para los inversores. Las aplicaciones a los incentivos del COPCI están casi totalmente concentradas en la reducción gradual del Impuesto a la Renta (un beneficio automático y de carácter general), la baja en la tarifa de las retenciones del mismo impuesto (otro incentivo general) y las exoneraciones al ISD. En contraste, los incentivos sectoriales han sido poco empleados, aunque la tasa de uso parece haber ido subiendo levemente a lo largo del tiempo. En lo esencial los incentivos fueron aprovechados por empresas ya existentes. La poca utilización de los incentivos puede obedecer a diversos factores, incluyendo:

- Un bajo **grado de conocimiento de los incentivos existentes por parte de los inversores**, a pesar de los esfuerzos realizados para difundir su existencia a través de capacitaciones y otras herramientas.
- Los **trámites para el acceso a los incentivos del COPCI resultan a menudo engorrosos y conllevan demoras excesivas**. En el caso de los **contratos de inversión**, por ejemplo, existen numerosas instituciones involucradas en el Consejo Sectorial de la Producción, las cuales muchas veces tienen visiones disímiles sobre las operaciones bajo examen.
- **Problemas en el diseño y aplicación de ciertas políticas que consecuentemente limitan su efectividad**. Por ejemplo, en el caso de las **ZEDES**, además de cuestiones de procedimientos burocráticos, se ha señalado que el Consejo Sectorial prioriza su ubicación en zonas rezagadas, lo cual si bien es loable desde el punto de vista de un desarrollo territorial equilibrado, reduce el atractivo para los inversores, en tanto que en esas zonas usualmente faltan algunas condiciones básicas para el desarrollo empresarial, tales como infraestructura y talento humano. Asimismo, también se ha mencionado la existencia de algunos problemas en la reglamentación de las ZEDES, por ejemplo en lo que hace a la responsabilidad solidaria entre administradores y operadores, que causan incertidumbre entre los potenciales inversores, o en aspectos vinculados a algunas operatorias del comercio exterior.
- Los **critérios** establecidos **para acceder a algunos incentivos resultan** quizás **demasiado limitativos o exigentes**, por ejemplo en lo que hace a localización geográfica o antigüedad de las empresas. Lo mismo vale para ciertos toques para deducciones de gastos. En general, podemos decir que el actual sistema de incentivos a la inversión resulta un tanto complejo considerando tanto la variedad de los regímenes como las disposiciones que los regulan.

En tercer lugar, **no han existido mecanismos sistemáticos de evaluación de los sistemas de incentivos vigentes**, lo cual naturalmente dificulta conocer sus impactos. En el mismo sentido, algunas autoridades entrevistadas para la elaboración de este informe han mencionado que las empresas pueden encontrar **mecanismos para eludir el cumplimiento de ciertos requisitos** exigidos para acceder a determinados incentivos (por ejemplo parecen darse casos de empresas que crean nuevos establecimientos fuera de Guayaquil y/o Quito para acceder a los incentivos fiscales previstos, pero mantienen su actividad principal en dichas ciudades).

En cuarto lugar, si bien la priorización de sectores resulta razonable, más aún cuando está alineada a objetivos más generales de diversificación productiva, actualmente hay un **número excesivo de cadenas y sectores para los que existen incentivos especiales y/o son prioritarios para la generación de inversiones**. Esto conspira contra la focalización del esfuerzo promocional y genera una dispersión de recursos escasos. La experiencia de algunos países que persiguieron estrategias más o menos agresivas de targeting sectorial, empleando incentivos y/o focalización de esfuerzos en las respectivas agencias de inversión (e.g. Corea, Japón, Taiwán, Singapur, Irlanda, República Checa, Costa Rica, Nueva Zelanda) muestra que las políticas selectivas apuntaron a un número relativamente reducido de sectores en cada etapa del proceso de desarrollo, y que el listado de dichos sectores fue variando gradualmente *pari passu* las transformaciones en la estructura productiva local y los cambios en el escenario productivo y tecnológico global.

En quinto lugar, **la política de atracción de IED ha hecho escaso énfasis en impactos que vayan más allá de empleo y divisas**. Así, es necesario hacer un mayor énfasis en mecanismos efectivos que estimulen a las empresas extranjeras a desarrollar actividades que pueden generar derrames valiosos, tales como aquellas vinculadas a capacitación, encadenamientos y vinculaciones con agentes locales, transferencia de conocimientos e innovación.

En sexto lugar, algunos incentivos son en realidad **compensaciones por la existencia de otras distorsiones** (por ejemplo, las exoneraciones al ISD).

En lo que hace a **PRO ECUADOR**, la proporción de recursos asignados a promoción de exportaciones es claramente superior a la destinada a atracción de inversiones. El área de atracción de IED cuenta con pocos técnicos, con limitada experiencia previa en materia de gestión y atracción de inversiones, con la excepción de su Director; tampoco hay programas de capacitación vigentes en esta materia. Las tareas de PRO ECUADOR se limitan a la promoción de Ecuador como destino para la inversión, la generación de contactos y el acompañamiento para reuniones con autoridades locales. De hecho, son los ministerios sectoriales quienes mantienen el contacto y brindan los servicios de facilitación a los inversores. Esto la aleja de las mejores prácticas internacionales de las agencias de promoción de inversiones, que ofrecen servicios integrales para el inversor. Si bien hay un Consejo Consultivo con participación privada, no está clara la incidencia concreta que tienen sus propuestas. Asimismo, pese a que PRO ECUADOR cuenta con un plan que incluye futuras líneas de desarrollo novedosas (como elaborar un mapa virtual de microclimas de inversiones dentro del país), no se identifican actividades que puedan considerarse innovadoras dentro del ámbito de la atracción y promoción de IED y su presencia en las redes sociales se limita al ámbito de la promoción de exportaciones.



En consecuencia, parece estar claro que existe una oportunidad pero también varios desafíos para que Ecuador logre aprovechar plenamente su potencial de atracción de inversiones. La IED podría hacer una contribución importante a los objetivos de generación de empleo, mejora de la competitividad y diversificación productiva y exportadora no sólo a través de la propia creación de nuevas capacidades productivas, sino también mediante el desarrollo de encadenamientos locales, procesos de capacitación y transferencia de tecnología, generación de redes de conocimiento, etc. Incluso Ecuador puede apuntar a desarrollar una imagen país que haga eje en una política que busca atraer inversiones “éticas”, que respetan y promueven determinados valores sociales, ciudadanos y ambientales. En base a estas consideraciones, a continuación proponemos algunas líneas de acción generales que podrían dar lugar a una revisión de ciertos aspectos del actual contexto regulatorio y promocional que incide de manera tanto directa como indirecta hacia la IED.

### *Priorización y focalización*

- Se necesita una mayor focalización de los incentivos a la inversión privada, ya que al presente existe una cantidad demasiado amplia de prioridades. Se propone evaluar la posibilidad de implementar una estrategia secuencial, en donde se escojan, entre los sectores que hoy son objeto de priorización, algunos en los que existan mayores oportunidades de atracción de inversiones en el corto y mediano plazo y se concentren en ellos los esfuerzos promocionales. Luego, en función del propio aprendizaje y resultados de esa estrategia, y de los cambios en el contexto local e internacional, se podrán ir redefiniendo los criterios de selectividad. Incluso es posible que por un lado la política general de incentivos a la inversión favorezca a ciertos sectores definidos como prioritarios desde el punto de vista de los objetivos de cambio de la matriz productiva (aunque reduciendo su número), mientras que la estrategia de atracción de IED vía Pro Ecuador se centre en un número aún más limitado de actividades, considerando el carácter incipiente de la agencia y el hecho de que demasiada dispersión de oportunidades puede distraer la atención, más que generar interés entre los potenciales inversores.
- Adicionalmente, se debería pensar en mecanismos de priorización funcional. En un escenario caracterizado por la existencia de cadenas globales de valor (CGV), existe un creciente consenso en que lo importante no es tanto qué bien o servicio se produce, sino qué tareas se desempeñan en las cadenas. En este sentido, sería deseable introducir incentivos que apunten a favorecer el ingreso y escalamiento de Ecuador en algunas cadenas de relevancia actual o potencial para el país, analizando en qué etapas de esas cadenas se cuenta con potencialidades objetivas para una inserción competitiva y que genere efectos positivos sobre las metas de desarrollo nacional. El diálogo y negociación con las empresas extranjeras puede ser relevante tanto para el diagnóstico como para la materialización de estas estrategias, ya que esas empresas dominan los nodos cruciales de la mayor parte de las CGV.
- En esta dirección, se pueden introducir incentivos que estén atados al desarrollo de actividades de innovación, entrenamiento del personal y de proveedores e introducción de tecnologías limpias, entre otros. Asimismo, se deben reforzar las políticas de capacitación, calidad, innovación y emprendedorismo, de modo de

fortalecer el ecosistema empresario y mejorar las potencialidades de generar encadenamientos eficientes a partir de la inversión extranjera.

- Estos mecanismos de priorización podrían verse beneficiados a través de ejercicios de detección de oportunidades cercanas de diversificación, así como de un mapeo de las cadenas de valor en las que participa Ecuador y las oportunidades de escalamiento (*upgrading*) existentes (actividad que podría llevarse adelante en el marco de los diagnósticos de cadenas productivas prioritarias que ya se están desarrollando en el país). Es necesario conocer con mayor claridad las fortalezas y potencialidades de Ecuador para la captación de inversiones en distintas áreas, identificar las oportunidades de mercado existentes tanto a nivel local como principalmente internacional (ya que Ecuador debería priorizar, a nuestro juicio, la atracción de proyectos para exportar, más que para sustituir importaciones, dado el nuevo contexto del comercio global y la reducida escala del mercado local), los principales países competidores y su posicionamiento, y los obstáculos y debilidades a remover o abordar en cada caso. El diálogo público-privado es crucial para favorecer este proceso de “descubrimiento” de oportunidades de inversión.

#### *Articulación inter-institucional*

- Es necesario avanzar hacia un esquema en el cual se clarifique la división de tareas y responsabilidades entre los distintos ministerios y organismos con competencia en materia de IED, aumentando la coherencia del actual sistema de promoción de inversiones y generando mecanismos de articulación hoy casi inexistentes entre las agencias involucradas. Esto permitiría no sólo evitar superposiciones y eventuales divergencias de criterio en la definición y aplicación de las políticas, sino también ayudar a construir un diagnóstico común e intercambiar información respecto de la efectividad de las políticas hacia la IED. Al mismo tiempo, se debe hacer mayor énfasis en actividades que hoy tienen poco desarrollo, pero que son cruciales para el fomento de la IED, como las de *after care* y *policy advocacy*, asignando claramente responsabilidades en la materia.
- Se debe propulsar una mayor cooperación entre las autoridades nacionales y las de los GAD, a fin de una mejor definición de las potencialidades locales y regionales para la atracción de inversiones, la remoción de obstáculos burocráticos que puedan existir en los distintos territorios, una mejor coordinación de las políticas de desarrollo productivo y promoción de inversiones entre los distintos niveles de gobierno y una mayor difusión de los incentivos vigentes a nivel nacional en las distintas zonas del país. Adicionalmente, sería interesante promover el fortalecimiento de las capacidades de los GAD para la formulación e implementación de estrategias de atracción de inversiones y diversificación productiva.

#### *Cooperación y diálogo público-privado*

- Es importante abrir más canales de diálogo con el sector privado a la hora de tomar definiciones sobre políticas públicas con impacto sobre las decisiones de inversión, sin que esto implique en modo alguno la pérdida de autonomía del Estado. Es claro que las iniciativas de reforma en materias como relaciones

laborales, impuestos o propiedad intelectual, por mencionar algunas, tienen consecuencias sobre el sector empresarial y por tanto no se puede descartar la emergencia de situaciones de *trade offs* entre objetivos sociales o tributarios y las metas de desarrollo productivo. La apertura de mayores espacios de diálogo y confianza entre sector público y sector privado podría ayudar a que las reformas en las áreas mencionadas tengan el menor impacto posible sobre la percepción y conductas de los inversores. Lo mismo vale para la integración del sector privado en organismos decisorios en materia de política comercial como el COMEX y otros directamente vinculados con el área de comercio e inversiones.

- Otro canal de interacción relevante sería el fomento a esquemas de alianzas público-privadas en donde organismos del Estado y sector privado colaboran para el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura u otros de carácter estratégico. El reciente Decreto Ejecutivo de Reglamento del Régimen de Colaboración Público-Privada y la posible promulgación de una ley de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas son buenos avances en ese sentido.
- Si bien se han hecho progresos importantes en años recientes, hay mucho espacio para avanzar en la mejora del talento humano disponible en Ecuador. En adición a las valiosas iniciativas que ya están en marcha en materia de calidad educativa y promoción de estudios superiores, cabe pensar en mecanismos que faciliten el aprovechamiento de los derrames que puede generar la IED a través de la movilidad del personal capacitado en las empresas extranjeras y la colaboración entre estas y las firmas locales. Asimismo, se podrían diseñar programas que apunten a promover nuevas competencias laborales en los trabajadores ecuatorianos a través de mecanismos cooperativos entre el Estado y el sector privado. El diálogo público-privado para identificar áreas de vacancia o necesidades insatisfechas es fundamental en este sentido.

#### *Diseño de instrumentos*

- *Contratos de inversión:* Si bien se ha ampliado el margen de cobertura de los contratos de inversión, generando el concepto de estabilidad tributaria, esta ampliación ha sido muy limitada; en particular, el piso de USD 100 millones resulta elevado dado que son pocas las inversiones que se hacen en Ecuador por montos superiores a esa cifra. Por otro lado, la garantía de estabilidad debería incluir todos los tributos nacionales así como los aranceles de importación para actuar como tal.
- *Criterios para el otorgamiento de incentivos:* en lugar de las actuales restricciones para el acceso a incentivos en función de sectores, zonas geográficas, tamaño y antigüedad de las empresas, etc., se podría pensar en establecer un listado de criterios que incluyan esas y otras dimensiones relevantes (como las mencionadas más arriba al hablar sobre focalización por tareas) para determinar el impacto de las inversiones. A partir de ese listado se podría construir un ranking de los proyectos por su impacto potencial, y ello permitiría graduar el nivel de incentivos a otorgar en cada caso (esto también podría servir para levantar algunos techos existentes en materia de deducción de ciertos gastos, también reemplazándolos por el ordenamiento en función del ranking recién mencionado). En el diseño de

este mecanismo se debería también tener en cuenta la mayor o menor facilidad de verificación de los criterios empleados para la evaluación de los proyectos.

- *ZEDes*: es necesario agilizar los procedimientos de aprobación, a la vez que revisar algunas disposiciones que pueden afectar su atractivo (por ejemplo, la ya mencionada que establece la responsabilidad solidaria entre administradores y operadores) y apuntar a una mayor difusión de sus beneficios entre inversores locales y fundamentalmente extranjeros. En paralelo, se deberían clarificar los derechos de propiedad de administradores y operadores, y evitar los mecanismos de especulación inmobiliaria que afectan el funcionamiento de las ZEDE. Por otro lado, sería deseable rever los criterios con los cuales se evalúa la autorización de apertura de ZEDes según los niveles de desarrollo territorial. En este sentido, al menos en las zonas más rezagadas, previo a la instalación de ZEDes se debe trabajar, en conjunto con los respectivos GAD, en mejorar las condiciones generales de entorno para la inversión (infraestructura, talento humano, servicios, etc.). Finalmente, se podría revisar la política a seguir con las Zonas Francas actualmente existentes, a fin de determinar si se mantiene la actual posibilidad de que se reconviertan hacia el esquema de ZEDes o bien si se establecen regímenes especiales para las mismas, siempre que se considere que existe potencial para su reconversión en pos de lograr que tengan impactos positivos sobre el desarrollo productivo del país.

## PRO ECUADOR

- Además de revisar su estrategia de focalización para atraer IED, es necesario que PRO ECUADOR logre fortalecer el área de promoción de inversiones (con recursos humanos y financieros, capacitación, atracción de talento, etc.), dotando a la agencia de una gestión y canales de comunicación independientes, convirtiéndola en una verdadera ventanilla de asesoramiento especializado y profesional para los inversores extranjeros. Para ello, debe adoptar los mejores principios en materia de buen gobierno organizativo en todas las áreas estratégicas, como gestión de proyectos, recursos humanos, marketing y comunicación. Asimismo, se debe elaborar un plan de negocios anual con líneas de acción prioritarias y objetivos claros en términos de generación de contactos y captación de proyectos, participaciones y realización de eventos de promoción, el cual debe ser monitoreado de forma periódica. La especialización del personal debe incluir no sólo aspectos sectoriales, sino también el conocimiento de distintos tipologías de nuevos inversores potenciales (multinacionales de países emergentes, inversores institucionales como fondos soberanos y de *private equity*, capital de riesgo, *start-ups*, etc.). También se propone desarrollar un planeamiento estratégico dentro de la organización que anime y fomente la formulación constante de ideas innovadoras para la atracción de inversiones, adaptadas a la singularidad de la propia economía ecuatoriana y su estrategia de desarrollo.
- Asimismo, es clave desarrollar un programa de seguimiento y apoyo a la post inversión (*after care*), para promover la reinversión en Ecuador de las empresas ya instaladas. Otro rol fundamental para PRO ECUADOR es el de asesoramiento e información (*policy advocacy*) para las distintas áreas de gobierno involucradas en el proceso de captación de inversiones. La colaboración también debe darse con los GAD y sus agencias de desarrollo local, y con agentes clave del sector privado

(tenedores y desarrolladores de propiedad inmobiliaria, entidades financieras, fondos de inversión, empresas líderes, cámaras empresariales, universidades, centros tecnológicos, etc.). También es relevante elevar la participación privada en PRO ECUADOR en su rol consultivo y de asesoría.

#### *Aspectos operativos*

- *Ventanilla única:* sería deseable reducir el número de organismos involucrados en el proceso de decisión sobre acceso a incentivos, creando a la vez una ventanilla única para canalizar las solicitudes respectivas.
- *Simplificación de trámites:* se deberían revisar los actuales procedimientos de aplicación para acceso a incentivos, de modo de simplificarlos y ayudar a reducir los tiempos de procesamiento de las solicitudes.
- *Mejoramiento de los sistemas de información:* por un lado, es necesario mejorar el acceso de los inversores (actuales y potenciales) a información relevante para la toma de decisiones (relativa al potencial de Ecuador para atraer inversiones, al marco regulatorio vigente y a los incentivos disponibles), así como para el seguimiento de los trámites relativos a autorizaciones, acceso a incentivos, etc. Lo mismo vale para los *policy makers*; modernizar los sistemas de información disponibles para aquellos a cargo de la política para la IED les permitirá hacer un mejor monitoreo de las oportunidades para atraer nuevos inversores, así como realizar con mayor eficacia las tareas de after care de las empresas ya radicadas.
- *Revisión y clarificación del COPCI:* existe la necesidad de revisar y clarificar en la mayor medida posible la reglamentación del COPCI, para reducir tanto las eventuales inconsistencias entre el mismo y otros cuerpos legales como para facilitar el conocimiento y acceso al mismo de parte del sector privado.
- *Análisis de impacto:* para una mejor evaluación del funcionamiento de los mecanismos promocionales se debe avanzar en la recolección de información sobre su uso y nivel de conocimiento, y prever mecanismos para la evaluación periódica de sus impactos (incluyendo los costos tributarios respectivos).
- *Facilitación de negocios:* replicando lo ocurrido en materia de reducción del tiempo necesario para abrir nuevas empresas, se debería avanzar en la remoción de demoras y trámites burocráticos, lo cual podría ayudar a mejorar la imagen del país en materia de facilitación de negocios.

#### *Negociaciones internacionales*

- La definición de una estrategia para renegociar los tratados bilaterales de inversión aún vigentes (bajo esa denominación o a través del mecanismo de los CID), y eventualmente firmar otros nuevos, ayudaría a generar un clima de mayor previsibilidad para los inversores extranjeros. Aunque se trata de una tarea compleja, que requiere compatibilizar los principios constitucionales con la necesidad de generar garantías sólidas para la inversión, la exploración del espacio disponible para hallar campos de acuerdo satisfactorios para ambas

partes es una tarea de gran relevancia. Adicionalmente, firmar nuevos tratados de doble tributación es importante para mejorar el clima de negocios para la IED.

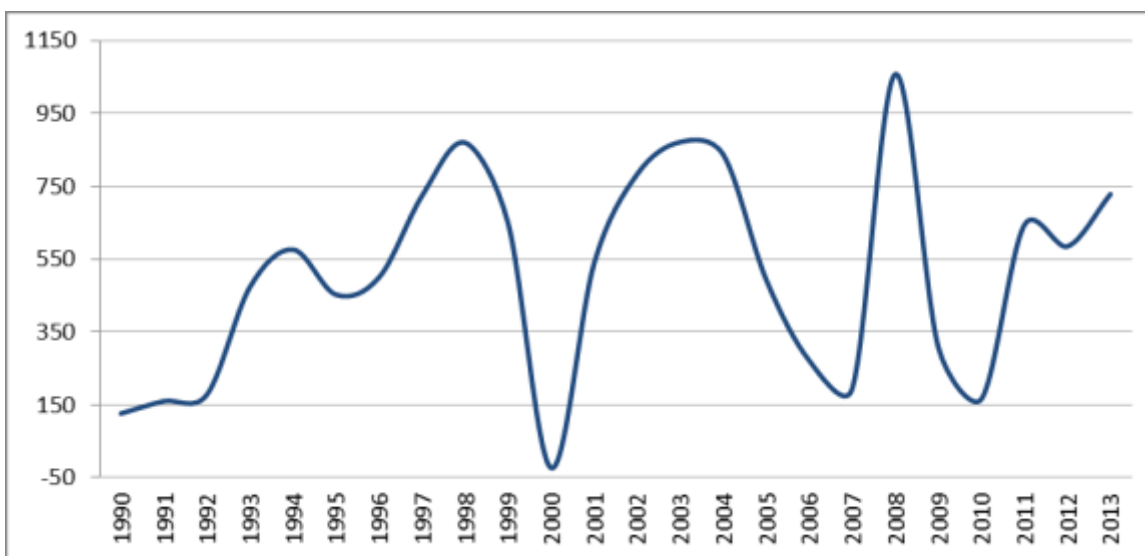
- En el actual contexto global se están redefiniendo las estrategias de integración y surgen, o están en proceso de negociación, nuevos bloques comerciales de potencialmente alto impacto a nivel internacional -por ejemplo, el Trans-Pacific Partnership (TPP) y el Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)- y también regional (Alianza del Pacífico). En este sentido, es importante que se defina una estrategia clara frente a estos procesos, ya que tendrán consecuencias significativas, tanto para los que los integren como para los que queden fuera de ellos, en el plano del comercio pero también de las inversiones.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo analizar las políticas y medidas de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) vigentes en Ecuador y compararlas con la evidencia disponible sobre mejores prácticas en la materia, para finalmente proponer algunas recomendaciones de política que puedan ayudar a mejorar el sistema de incentivos y normas que promueven y regulan actualmente la IED en dicho país.

De acuerdo a las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT), la IED muestra una evolución irregular en Ecuador en los últimos 20 años; primero vemos un ascenso casi continuo en los '90, luego una fuerte caída en el año 2000, con una posterior recuperación hasta el año 2003, seguida de un período de continuo descenso hasta 2009, quebrado apenas por el pico alcanzado en 2008. A partir de 2010 se observa un aumento sostenido pero sin alcanzar el pico de 2008 (Gráfico 1).<sup>1</sup>

**Gráfico 1. IED en Ecuador 1990-2013 (millones de USD)**



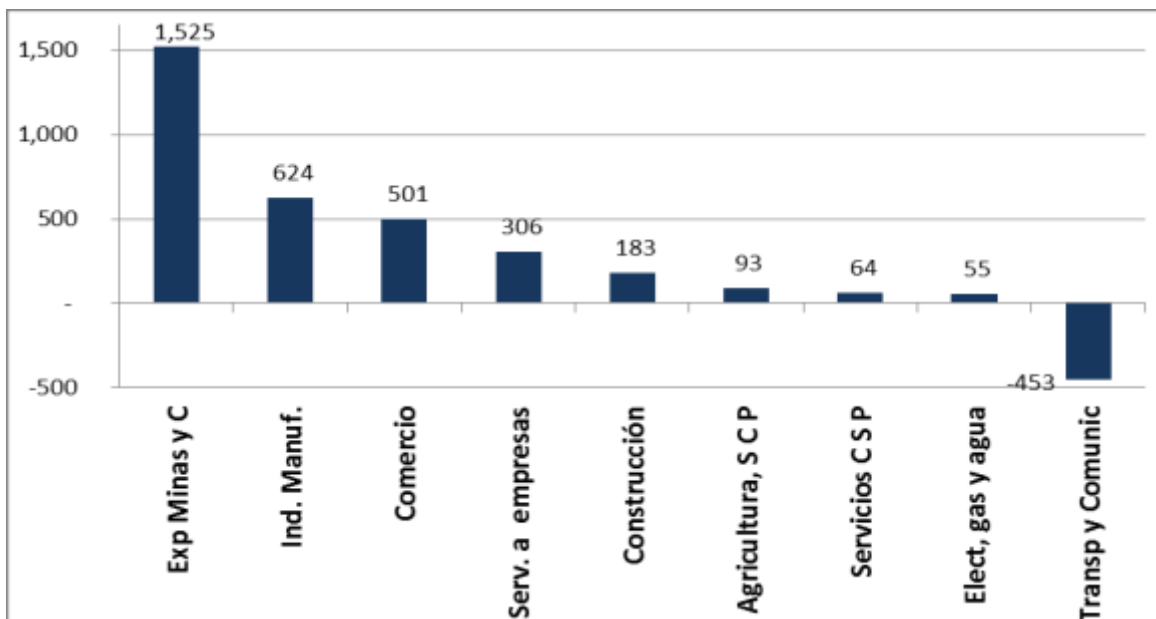
Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT

Entre 2010 y 2014 un 50% de estas inversiones estuvieron dirigidas al sector explotación de minas y canteras –incluye extracción de petróleo–, seguidas por las inversiones en la industria manufacturera (21%), el comercio (17%), el sector servicios prestados a empresas (11), y la construcción (6%). En valores menores (en torno al 2-3%) se ubicaron las inversiones en las ramas “electricidad, gas y agua”, “agricultura, silvicultura, caza y pesca” y “servicios comunales y personales”. En tanto, se registró desinversión neta en la

<sup>1</sup> Cabe aclarar que existe un debate acerca de las cifras oficiales sobre IED actualmente disponibles. Es por ello que el Ministerio de Comercio Exterior ha encargado una consultoría a fin de generar una estimación alternativa sobre los stocks de IED en el país y su composición sectorial.

rama de transporte, almacenamiento y comunicaciones –es por esto que la suma de las cifras anteriores da más que 100- (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2. IED en Ecuador por sector, 2010-2014 (USD millones)**



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Ecuador.

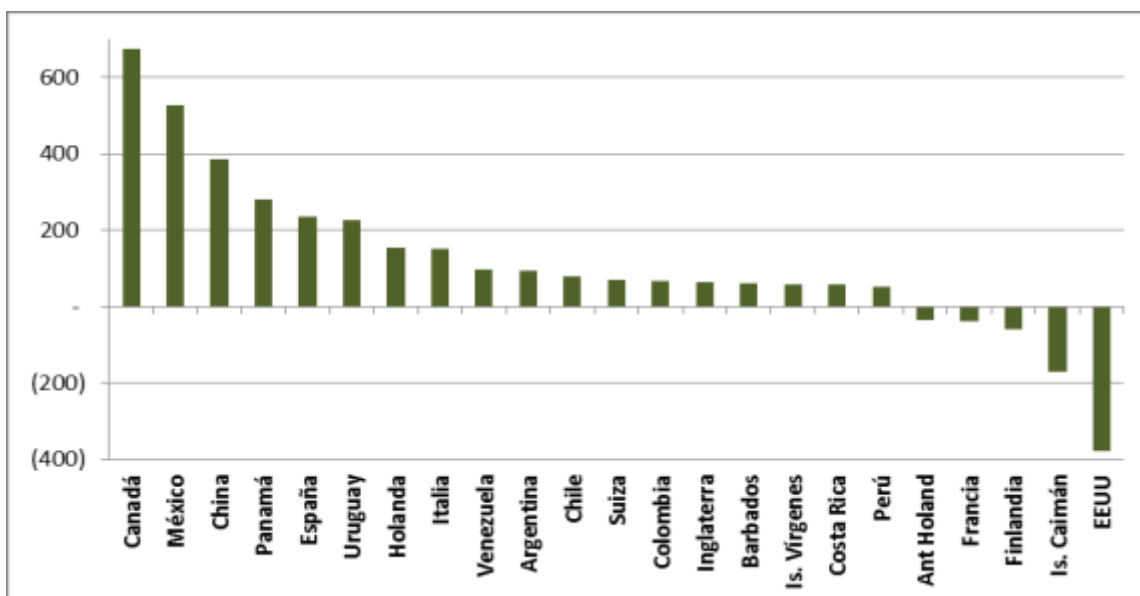
Se trata de un patrón de inversiones relativamente poco intensivo en empleo; de acuerdo a estimaciones de la CEPAL (2013), se generaron 2,5 puestos de trabajo por cada millón de dólares invertidos en Ecuador entre 2003 y 2012, contra 4,4 puestos en Centro América y México. Este resultado está fuertemente influido por la concentración de la IED en el sector de minería y petróleo, que apenas genera 0,5 puestos de trabajo por millón de dólares invertidos.

En cuanto a los orígenes de la IED, se destacan los casos de Canadá (24% en el período de referencia) y México (19%). Luego aparecen China (14%), Panamá (10%), España y Uruguay (8% cada uno). EEUU registró desinversión neta en este período y lo mismo ocurrió con Francia, Finlandia y algunos paraísos fiscales (gráfico 3).

En la comparación regional, se observa un estancamiento relativo de la IED en Ecuador respecto de otros países andinos en los últimos años. Mientras que el promedio de IED recibida en Perú, Colombia, Chile y Bolivia creció 590%, 490%, 450% y 85% respectivamente entre los años 2000-2003 y 2010-2013, la IED en Ecuador entre estos mismos años cayó 2% (Cuadro 1). La participación de Ecuador en el total de IED recibida por América Latina pasó de menos de 1% a poco más de 0,4% en el mismo período.

**Gráfico 3. IED en Ecuador por país de origen, 2010-2014 (US\$ millones) – países seleccionados**





Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Ecuador.

**Cuadro 1. Crecimiento de la IED recibida entre 2000-2003 y 2010-2013 en países andinos**

País	Promedio IED 2000-2003 (M USD)	Promedio IED 2010-2013 (M USD)	Variación porcentual (%)
<b>Bolivia</b>	579	1073	85%
<b>Chile</b>	3986	21992	452%
<b>Colombia</b>	2208	13079	492%
<b>Ecuador</b>	542	531	-2%
<b>Perú</b>	1361	9334	586%

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT

En este escenario, y considerando los objetivos de Ecuador en términos de transformación y diversificación de su estructura exportadora y productiva, surge la inquietud por potenciar la capacidad del país para atraer IED. Esto se refuerza en el contexto de fuerte caída en el precio del petróleo, que pone presión sobre la disponibilidad de divisas en el país (este fenómeno, por cierto afecta, a todas las economías exportadoras de petróleo, pero particularmente a economías dolarizadas como la de Ecuador).

Para analizar esta cuestión, en este documento nos vamos a concentrar en aquellos factores que se vinculan directamente con el tratamiento de la inversión, incluyendo las políticas de incentivos y la existencia de organismos de asistencia al inversor, pero también haremos algunas referencias sobre otros elementos de contexto que es necesario considerar a los fines de repensar el esquema regulatorio y promocional para la IED en Ecuador.

El análisis de los mecanismos regulatorios y de promoción de inversiones basan en la taxonomía empleada en López *et al* (2014), la cual agrupa dichos mecanismos en cinco categorías:

- 1) *Incentivos fiscales*
- 2) *Normas y regulaciones*
- 3) *Asistencia al inversor*
- 4) *Incentivos financieros*
- 5) *Otras medidas de apoyo*

El documento se encuentra organizado de la siguiente manera. Luego de esta breve introducción, en la sección 2 se hace un breve repaso de la evidencia en torno a las “mejores prácticas” en materia de políticas de inversión y tratamiento de la IED. A continuación se describe la evolución del marco regulatorio hacia la IED que ha regido en Ecuador desde los años noventa en adelante, incluyendo un breve análisis del rol que la inversión extranjera juega en las políticas de desarrollo que ha adoptado el país en dicho período (Sección 3). Luego se introducen con mayor detalle los aspectos específicos de los mecanismos regulatorios y promocionales existentes en el país (Sección 4). En la Sección 5 se hace un diagnóstico sobre el funcionamiento de dichos mecanismos. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones a la luz de dicho diagnóstico y de las mejores prácticas identificadas a nivel internacional (Sección 6).

## **2. UNA BREVE DISCUSIÓN SOBRE DETERMINANTES DE LA IED Y “MEJORES PRÁCTICAS” EN POLÍTICAS DE INVERSIÓN**

Antes de pasar al contenido de esta sección, cabe aclarar que lo que llamamos aquí “mejores prácticas” no constituyen de ningún modo recomendaciones de aplicación generalizada y universal, sino un resumen de lo que surge de revisar evidencia cuantitativa y cualitativa en materia de impactos de las regulaciones y mecanismos promocionales hacia la IED. Esto fundamentalmente porque no hay una única manera de pensar las políticas hacia la inversión, incluida la extranjera, ya que ello dependerá de un conjunto de factores idiosincráticos de cada país que remiten a niveles y estrategias de desarrollo, visión sobre el papel de la IED y el sector privado, capacidades burocráticas del aparato estatal, tradiciones políticas y culturales, así como de los propios aprendizajes en la aplicación de las políticas. Incluso los propios cambios en el contexto internacional (tanto en la esfera regulatoria como productiva, tecnológica y comercial) motivan necesariamente replanteos a la hora de pensar en las mejores políticas hacia la IED.

Dicho esto, es importante señalar que existe un extenso debate acerca del peso de los distintos determinantes de la atracción de IED (para una revisión ver López *et al*, 2014; Ons, 2014). Estos incluyen factores; i) “económicos” (e.g. tamaño y ritmo de crecimiento de la economía, niveles de inflación, costo de factores); ii) ambiente institucional y regulatorio (e.g. riesgos de expropiación, respeto de los contratos, facilidades para la apertura y el desarrollo de los negocios); iii) disponibilidad de activos creados (e.g. capital humano, infraestructura física y de comunicaciones, capacidades de innovación) y naturales (renovables y no renovables); iv) política de integración (e.g. nivel de apertura, pertenencia a acuerdos de comercio, tratados de inversión y doble tributación); v) vínculos

entre país emisor y país receptor (e.g. distancia, comunidad de cultura e idioma, husos horarios); vi) las políticas del país receptor (e.g. legislación laboral, presión impositiva, propiedad intelectual, sistema financiero y mercado de capitales).

Por cierto, la propia naturaleza de la legislación hacia la IED es muy relevante, incluyendo los niveles de apertura hacia la misma, el tipo de trato que reciben los inversionistas, la facilidad para remitir utilidades y repatriar capital, la firma de tratados de inversión, etc. Finalmente, pueden existir incentivos de distinta naturaleza que apunten a atraer IED, así como agencias especializadas que promuevan la inversión extranjera en el país.

Como decíamos, hay un debate no saldado en la literatura sobre la influencia relativa de estos distintos factores (ver Blonigen y Piger, 2011; Eicher et al, 2012; Faeth, 2009). Por cierto, además sabemos que dicha influencia difiere según el tipo de inversión; está claro, por ejemplo, que para la IED buscadora de mercados el tamaño de los mismos es un factor clave, mientras que la buscadora de recursos se ve atraída por la disponibilidad de recursos naturales o mano de obra barata. En tanto, la IED buscadora de eficiencia<sup>2,3</sup>, a diferencia de la buscadora de mercados, se ve usualmente perjudicada por la existencia de medidas proteccionistas, en tanto éstas dificultan los procesos de especialización de filiales en el marco de esquemas de división del trabajo dentro de cadenas globales o regionales de valor.

En cualquier caso, hay consenso en que las políticas hacia la inversión deben ser coherentes (considerando que hay diversos espacios de gobierno con influencia sobre las decisiones en la materia) y estar alineadas con los lineamientos generales de la estrategia de desarrollo del país en cuestión. Asimismo, se acepta generalmente que la prioridad la tienen las acciones que buscan mejorar el clima general para la inversión y la competitividad, incluso porque ellas tienen consecuencias benéficas sobre la economía y la sociedad en general, más allá de alentar inversiones específicas.

¿Qué espacio hay entonces para el uso de incentivos específicos? -tema que nos interesa particularmente dada la naturaleza de este estudio. Más allá de la discusión teórica sobre sus costos y beneficios (ver Oman, 1999; Klemm, 2009; UNCTAD, 2003; Ons, 2014; López et al, 2014), la evidencia cuantitativa sugiere que estos son influyentes para atraer proyectos de IED (especialmente si se buscan inversiones “de calidad”, esto es, que generen derrames positivos o contribuyan al logro de determinados objetivos de desarrollo) cuando están acompañados de otras ventajas que ofrezca el país o región receptora (capital humano, infraestructura, entorno institucional, etc.). Una vez que las compañías han seleccionado un conjunto de potenciales localizaciones atractivas (la llamada “lista corta”), el otorgamiento de incentivos puede influir en la decisión final dentro de este grupo, en especial en el caso de inversiones de gran movilidad, buscadoras de eficiencia y orientadas a la exportación. En contraste, en el caso de las inversiones de carácter *resource-seeking* y *market-seeking*, la efectividad de los incentivos como

---

<sup>2</sup> Para una discusión de estas categorías, ver Dunning (1993).

<sup>3</sup> La IED buscadora de eficiencia busca racionalizar la estructura de las operaciones de una multinacional de modo de maximizar las ganancias del gobierno común de actividades geográficamente dispersas. Estos beneficios están relacionados con la combinación de economías de escala y alcance y la diversificación del riesgo a través de la especialización de filiales en función de las ventajas de localización de cada país y las capacidades existentes en cada filial.

determinantes de la decisión del inversor sería menor (ver CEPAL, 2007; López et al, 2014; Ons, 2014).

En Ons (2014) se listan una serie de principios básicos que, de acuerdo con la evidencia disponible, resulta útil considerar a la hora de diseñar una política de incentivos para la inversión. Ellos incluyen los siguientes:

- *Fundamentos*: La justificación del incentivo debe ser explícita y vincularse directamente con la estrategia de desarrollo del país. Asimismo, los incentivos deben otorgarse fundamentalmente a aquellas inversiones que generen externalidades positivas, incluyendo las inversiones “ancla” que generan efectos multiplicadores a través de la señalización.
- *Objetivos*: deben ser: i) específicos; ii) medibles; iii) factibles/realistas; iv) relevantes; y v) con límite temporal. Todo esto permite evaluar *ex ante* los potenciales impactos del incentivo, su capacidad de lograr los objetivos buscados y luego monitorear su real eficacia.
- *Análisis costo-beneficio*: previo a la adopción de un incentivo resulta prudente realizar un análisis costo-beneficio de sus efectos, aunque sea a modo estimativo, comparando el sacrificio fiscal con las potenciales ganancias obtenibles a nivel social. Estos costos y beneficios deben ser revisados de manera periódica a fin de definir si se continúa, modifica o elimina el incentivo bajo análisis.
- *Contrapartidas*: los incentivos deben atarse no sólo a compromisos de inversión, sino que también deben apuntar a otras contrapartidas que potencien el vínculo con los objetivos de las políticas sociales y la estrategia de desarrollo del país. Asimismo, deben establecerse mecanismos de monitoreo y de penalización en caso de que las contrapartidas exigidas no sean efectivizadas.
- *Transparencia, predictibilidad y estabilidad*: si bien las “reglas de juego” no son inmutables, ya que tienen que adaptarse a la experiencia en la aplicación de los incentivos y a cambios en las políticas y/o en el contexto, las modificaciones relevantes en los esquemas de incentivos deben ser oportunas, transparentes y discutidas con el sector privado (aunque no negociadas), ya que la estabilidad de un esquema de incentivos es una de las características de las que depende su aceptación por parte de los inversores.
- *Transitoriedad/sustentabilidad*: los incentivos deben aplicarse a proyectos o actividades sustentables en términos económicos, sociales y ambientales. En el primer caso, esto implica que las actividades promovidas deben poder sobrevivir luego de un tiempo prudencial sin necesidad del incentivo, de modo de evitar subsidiar permanentemente actividades económicas no viables a expensas del conjunto de la sociedad. De aquí se deriva que los incentivos deben ser transitorios y prever mecanismos para su gradual desaparición.
- *Diferenciación*: el diseño de los incentivos debe tener en cuenta que distintos tipos de medidas afectan de modo diferente a los diversos grupos de inversores (según tamaño, sector, tipo de proyectos, antigüedad de la empresa, etc.), por lo cual se requiere analizar en cada caso concreto qué tipo de incentivo inducirá el comportamiento deseado en cada uno de esos grupos.
- *Autoridad de aplicación*: la entidad responsable del otorgamiento y la administración del incentivo debe también asumir los costos del mismo y no puede tener conflictos de intereses resultantes de objetivos de desempeño en la atracción de inversiones, para evitar otorgar incentivos por arriba del nivel óptimo.

- *Soporte institucional y capacidades*: idealmente la administración de los esquemas de incentivos debe aproximarse a un sistema de ventanilla única, que coordine eficazmente con las entidades involucradas o esté directamente integrado por representantes de las mismas. Asimismo, debe mantenerse una correspondencia entre el nivel de “sofisticación” del incentivo y las capacidades del sector público y privado para gestionarlo.
- *Compromisos internacionales*: considerando la existencia de diversos tipos de compromisos internacionales que delimitan el tipo de incentivos que pueden aplicar los países signatarios de aquellos, es necesario evaluar la posible existencia de conflictos con otros países que puedan verse afectados por la aplicación de medidas de apoyo a la inversión.

Yendo a la efectividad de los incentivos fiscales, distintos trabajos muestran que, en general, los mismos –en sus distintas variables, incluyendo exenciones, “vacaciones impositivas”, créditos fiscales, etc.- pueden tener efectos positivos sobre la atracción de inversiones, así como sobre la generación de empleo (Buettner y Ruf, 2007; Miyagiwa y Ohno, 2009; Havranek y Irsova, 2010; Klemm y Van Paris, 2010; Caiumi, 2011; Burger et al, 2012; Amerighi y De Feo, 2013<sup>4</sup>), aunque mientras que algunos estudios señalan que los incentivos fiscales son más efectivos que los financieros (e.g. Ginevičius y Šimelytė, 2011), otros llegan a la conclusión opuesta (e.g. Miskinis y Miknevičiute, 2011). Asimismo, las conclusiones también varían respecto de qué forma de incentivo fiscal es más efectiva y cuáles son los canales de impacto relevante; en tanto, hay muy poca evidencia sólida respecto del balance costo beneficio de los incentivos desde el punto de vista de sus impactos sobre la economía en general. En tanto, una menor presión impositiva a nivel corporativo parece favorecer la atracción de IED (De Mooij y Ederveen, 2005; Stöwhase, 2005; Bellak *et al.*, 2009; Faeth, 2009; Blonigen y Piger, 2011; Eicher et al, 2012)<sup>5</sup>. Adicionalmente, la firma de tratados de doble tributación (que reducen la carga impositiva para inversores que operan en más de un país)<sup>6</sup> también parece jugar un rol positivo a la hora de atraer IED, aunque algunos trabajos (por ejemplo, Eicher *et al.*, 2012, Baker, 2012) no encuentran evidencia en ese sentido, lo cual se atribuye al hecho de que esos tratados pueden dificultar prácticas de precios de transferencia, que son importantes para muchas empresas multinacionales.

A su vez, los incentivos financieros han sido utilizados con éxito en diversos países. Una práctica usual en este sentido es el otorgamiento de subvenciones (*grants*) para proyectos específicos, tal como ocurrió en casos como los de Irlanda, Chile o Nueva Zelandia (donde se han empleado con éxito, por ejemplo, en la industria audiovisual). Estas subvenciones pueden incluir parte del costo del capital y del trabajo, pero también actividades tales como estudios de factibilidad, capacitación, transferencia tecnológica, gastos de *real estate*, y actividades de I+D. Generalmente, estas subvenciones se caracterizan por un manejo caso por caso, en función de las características de cada proyecto propuesto (ver Walsh, 2003 para el caso de Irlanda y Fernandez Stark et al, 2010, para el de Chile).

---

<sup>4</sup> Ver también la discusión sobre el tema en Ons (2014) y Artana y Templado (2015).

<sup>5</sup> El efecto de menores tasas del impuesto a la renta corporativa parece ser mayor en países en desarrollo (ver Ons, 2014).

<sup>6</sup> Ver Blonigen y Davies (2000), Barthel *et al.* (2010), Al-Sadig (2011) y Sosa Andres *et al.* (2012).

Esto nos lleva a otro punto de debate, que discurre en torno a si los incentivos deben ser generales o bien aplicarse caso por caso. En este sentido, la experiencia muestra casos exitosos de atracción de IED que pertenecen a ambas categorías. En la primera podemos mencionar por ejemplo el caso de Irlanda, donde la política central de atracción de IED fue una tasa de impuesto a la renta corporativa (originalmente se aplicaba solo a ingresos por exportaciones) sensiblemente más baja que la vigente en el resto de los países desarrollados europeos. En contraste, en el caso de Singapur, el *Economic Development Board* (EDB) ha aplicado una estrategia de *targeting* en la cual los distintos tipos de exenciones fiscales o subsidios financieros se definían sobre la base de un análisis caso por caso, evaluando los beneficios potenciales de cada proyecto –ver López et al, 2014- (esto no necesariamente implica discrecionalidad, ya que los criterios de decisión pueden ser establecidos *ex ante*).

El uso de estrategias de focalización o *targeting* –enmarcadas en las políticas de desarrollo nacionales- aparece como una práctica cada vez más empleada y aceptada como apropiada a la hora de diseñar políticas de atracción hacia la IED (ver López et al, 2014 para varios ejemplos en ese sentido)<sup>7</sup>. Ahora bien, ese *targeting* puede asumir diversas modalidades, y no remitir únicamente a variables sectoriales o regionales. Por ejemplo, los incentivos podrían concederse a cambio de que las empresas inversoras desarrollen o localicen en el país ciertos tipos de actividades (por ejemplo, I+D, entrenamiento de personal, etc.) o funciones (instalación de *headquarters* regionales, centralización regional de las operaciones de logística y abastecimiento, etc.) que, se presume, podrían generar impactos significativos en el entramado productivo y la sociedad local (lo mismo vale para los incentivos que buscan atraer inversiones “verdes”).

Una manera de mirar este tema se presenta en el Gráfico 4 (tomado de Ons, 2014), en donde se caracterizan a los instrumentos en función de la exigencia de distintos tipos de contrapartidas y por su grado de focalización por sector/actividad. En el eje vertical se ordenan los incentivos de abajo hacia arriba desde los más generales hasta los más concentrados en un sector específico. En tanto, en el eje horizontal se ordenan hacia afuera en función de si se otorgan sin contrapartidas explícitas, contra contrapartidas “tradicionales” (empleo, inversión, localización) o “sofisticadas”, que incluyen en buena medida el tipo de ejemplos del párrafo anterior.

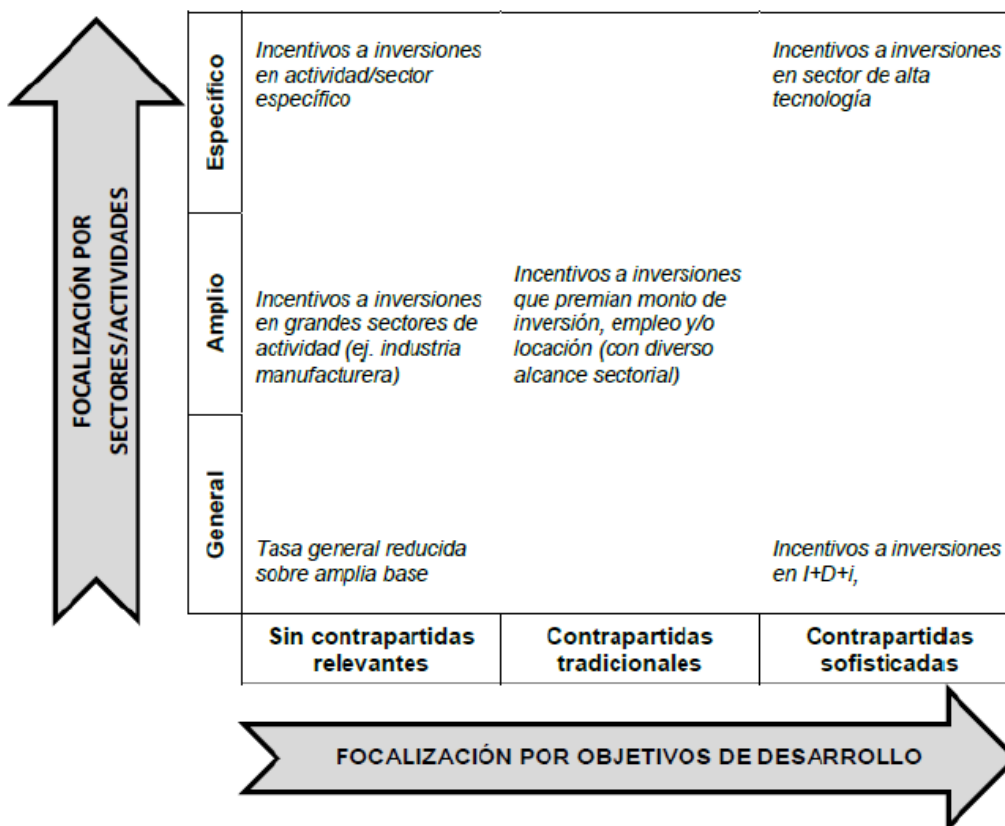
Mientras que incentivos con escasa focalización y sin contrapartidas son más fáciles de administrar, tienen el problema de que generan mayores pérdidas de recaudación al beneficiar a inversiones que se hubieran realizado de todos modos. Sin embargo, para avanzar en ambas dimensiones del *targeting*, se requiere de instrumentos más complejos, que pueden ser difíciles de diseñar de manera eficaz, así como de la correcta identificación de los objetivos; asimismo, es probable que este tipo de incentivos estén

---

<sup>7</sup> Existe alguna evidencia que sustenta la hipótesis de que la focalización de la promoción incrementa la efectividad de las tareas de atracción de inversiones extranjeras. El estudio de Charlton y Davisy (2007) encuentra que la implementación de esquemas de *targeting* a nivel sectorial aumenta los flujos de IED ingresados a las ramas productivas focalizadas en la promoción en un 41%. Por su parte, Harding y Javorcikr (2007) hallan que los sectores industriales sujetos a focalización reciben más del doble de inversiones que aquellos que no fueron definidos como *targets* de promoción. Obviamente, esto no implica que la focalización sea correcta desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo, sino que parece funcionar.

más expuestos a problemas de captura<sup>8</sup> (en suma, a mayor énfasis en estrategias de *targeting*, crece la posibilidad de que emerjan las llamadas “fallas de gobierno”<sup>9</sup>). Esto sugiere que para avanzar en esta materia son necesarias mayores exigencias de capacidades tanto públicas como privadas.

**Gráfico 4. Clasificación de los incentivos según dimensiones de focalización**



Fuente: Ons (2014).

Un elemento que puede ayudar a una mejor formulación y ejecución de las políticas de atracción de IED es la colaboración público-privada. Dicha colaboración puede ayudar a la formulación de políticas de desarrollo productivo y al proceso de “descubrimiento” de oportunidades productivas (Hausmann y Rodrik, 2002). Esto se da fundamentalmente a través del intercambio de información y conocimiento, pero también más en general gracias a la cooperación en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y rediseño

<sup>8</sup> Por captura se entienden aquellas situaciones donde determinados grupos de interés toman control o tienen influencia decisiva sobre las decisiones de política pública para volcarlas hacia sus intereses particulares.

<sup>9</sup> Además de la mencionada “captura”, otras fallas de gobierno posibles incluyen: en general, los gobiernos carecen de información sobre el valor de las externalidades asociadas con la IED, por lo cual no se puede estimar con precisión la magnitud de los incentivos a conceder; los incentivos pueden ser redundantes; asimismo, generan espacio para acciones de tipo *rent-seeking* por parte de las firmas y, cuando son otorgados de forma discrecional, pueden dar lugar a actos de corrupción; los gobiernos pueden tener también dificultades en fiscalizar la aplicación de los incentivos que otorgan (WTO, 1996).

de las políticas (Crespi et al, 2014, cap. 11). El sector privado también puede ser un buen socio para ayudar a difundir las políticas de incentivos vigentes.

A un nivel más amplio, Devlin y Moguillansky (2009) estudian el rol de las alianzas público-privadas en los procesos de desarrollo en diversos países tanto de la OECD como emergentes, y concluyen que las mismas tienen un papel clave en la identificación de las oportunidades para la transformación productiva, así como para definir cuáles son las restricciones en la materia y la capacidad de los sectores privado y público de afrontarlas. Estos procesos deben ser socialmente inclusivos y representativos y estar apoyados al más alto nivel político. Asimismo, se debe evitar la captura del Estado por intereses particulares, a la vez que deben basarse en diagnósticos objetivos y empíricamente fundados. Si bien el trabajo de Devlin y Moguillansky muestra una variedad de arreglos institucionales que han permitido generar ese tipo de procesos, concluye que los más exitosos fueron los que contaron con alianzas más estables, capaces de lograr consensos en torno a estrategias de transformación productiva orientadas a mejorar la inserción internacional de los países respectivos.

Otra lección central que emerge del análisis de casos exitosos en materia de atracción de IED es que tanto los objetivos como los mecanismos promocionales empleados fueron variando a lo largo del tiempo, en función del aprendizaje con la aplicación de dichos mecanismos, la emergencia de nuevas “mejores prácticas” en otros países, el pasaje de una a otra etapa de desarrollo a nivel nacional, y las modificaciones en el contexto global (ver por ejemplo los casos de Singapur y República Checa analizados en López et al, 2014). Esto requiere naturalmente de la existencia no sólo de esquemas de evaluación de impactos, sino también del monitoreo de las tendencias locales e internacionales, y de la interacción entre los distintos organismos de gobierno vinculados a los objetivos de desarrollo productivo y social.

La concentración de incentivos en territorios determinados también es un elemento que ha sido empleado por diversos países. El ejemplo más tradicional en este sentido son las Zonas Francas o las Zonas Procesadoras de Exportaciones (ZPE), en las cuales usualmente se aplican tratamientos aduaneros especiales (y en ocasiones también regímenes laborales e impositivos específicos, así como infraestructura dedicada) e, idealmente, se busca no sólo potenciar las exportaciones sino también atraer inversiones, crear empleo, apoyar estrategias más amplias de reformas económicas y actuar como laboratorios experimentales para la aplicación de nuevas políticas (FIAS, 2008). Ejemplos exitosos de este mecanismo se encuentran en países como Singapur, Malasia, Tailandia, India, Filipinas, Indonesia o China, por ejemplo.

Como es bien sabido, el mayor riesgo de este tipo de esquemas es la conformación de enclaves que, al margen de la generación de empleo y exportaciones, no ayuden en igual medida a diversificar la estructura productiva del país. En este sentido, los encadenamientos productivos y la integración de este tipo de zonas con el resto de la economía suelen ser bajos en el caso centroamericano, sin generar tampoco efectos significativos de transferencia de tecnologías (CEPAL, 2010)<sup>10</sup>. En contraste, las ZPE de Corea, Taiwán y China fueron exitosas para atraer capital extranjero y fomentar, al mismo tiempo, vínculos entre las industrias locales y las empresas de las zonas (Stein, 2008;

---

<sup>10</sup> Lo mismo ocurre en otras regiones como África (McCallum, 2011).



López et al, 2014). Un hecho común a estos casos es que los tres países insertaron a las zonas dentro de una estrategia de política industrial más amplia.

Otro punto central que afecta a la captación de IED es la disponibilidad (y el costo) de infraestructura acorde a las necesidades productivas de cada caso (no sólo oficinas y establecimientos industriales, sino también infraestructura de transporte y telecomunicaciones, por ejemplo). El desarrollo de parques industriales y/o científico-tecnológicos bajo el concepto de cluster suele ser una de las políticas más frecuentes en la materia (ver en López et al, 2014, una discusión de casos exitosos en Hong Kong e India por ejemplo). En muchos casos estos conglomerados incluyen organismos públicos vinculados a la innovación productiva, centros de investigación y formación especializados y/o universidades. Asimismo, sus prestaciones se complementan generalmente con “incubadoras” de proyectos, recursos compartidos (como laboratorios), etc. En varios países existen líneas de financiamiento con el fin de apoyar la ejecución de inversiones iniciales críticas para la concreción de proyectos en estas áreas (por ejemplo, en el marco de los parques científicos en Taiwán, el aporte de inversión pública puede llegar hasta el 49% de los costos de la iniciativa de inversión). En Chile, en tanto, muchas empresas han hecho uso de la facilidad para obtener un alquiler “subvencionado” en el edificio de CORFO en Valparaíso, como parte del programa “InvestChile”.

Ahora bien, crecientemente muchos países adoptan otro tipo de medidas que van más allá del otorgamiento de incentivos fiscales o financieros a cambio de compromisos de inversión o de empleo, y apuntan a promover más activamente el tipo de derrames y externalidades que se supone debería generar la IED (en línea con lo discutido más arriba). Por ejemplo, los gobiernos pueden trabajar conjuntamente con los inversores extranjeros para llevar a cabo programas de especialización en campos del saber determinados, facilitando así la formación de capacidades en la mano de obra local y asegurando al inversor una oferta de capital humano con capacidades específicas de acuerdo a sus necesidades. Asimismo, pueden otorgar concesiones a los inversores, que incluyen la posibilidad de emplear capital humano extranjero condicional a generar empleo local y deducciones impositivas para los gastos de entrenamiento de personal (UNCTAD, 2011). También pueden apoyar la formación y capacitación de recursos humanos en calificaciones específicas a través de la extensión de descuentos fiscales por los gastos incurridos, o bien mediante aportes financieros específicos (ver (López *et al.*, 2011)<sup>11</sup>. Por ejemplo, en Chile, los incentivos financieros para la capacitación de recursos humanos provistos en el marco del programa “InvestChile”, han sido, según CORFO, los incentivos más apreciados por las compañías de servicios al radicarse en el país (Gereffi *et al.*, 2009).

Otro aspecto de creciente importancia es el fomento de encadenamientos entre los inversores extranjeros y empresas proveedoras domésticas. En términos generales, las políticas de promoción de eslabonamientos presentan tres elementos característicos: la provisión de información de negocios y mercados, la conformación de contactos (*matchmaking*), y distintas fuentes de asistencia para las firmas locales. Mientras las dos primeras prácticas se asientan, básicamente, en la existencia de fallas de información, la tercera se adopta para hacer frente a las distancias entre las capacidades y

---

<sup>11</sup> Ejemplos en Europa son Bélgica, Croacia, Estonia, Hungría, República Checa y Serbia, que brindan subsidios para cubrir diferentes porcentajes (por lo general, entre 25% y 50%) de los costos de entrenamiento de personal.

competitividad de firmas domésticas y foráneas. Eso último, a su vez, es crucial dado que hay evidencia respecto de que para que se materialicen las esperadas externalidades tecnológicas y productivas de la IED se requieren “capacidades de absorción” en las empresas locales, esto es, hace falta que los potenciales proveedores, *partners* o clientes cuenten con un mínimo de competencias tal que puedan aprovechar los posibles derrames (Farole y Winkler, 2012; Chudnovsky et al, 2008). Ejemplos de las mencionadas prácticas pueden encontrarse en el *Irish National Linkage Programme*, los programas de la SIEPA (*Serbia Investment and Export Promotion Agency*), el *Industry Upgrading Programme* de Singapur, el *Vendor Development Programme* en Malasia y el *Supplier Development Programme* de CzechInvest (ver López et al, 2014).

Finalmente, en cuanto a las Agencias de Promoción de Inversiones (API) entre los principios que deberían guiar su organización y funcionamiento se encuentran:<sup>12</sup>

- Sus responsabilidades incluyen la promoción de inversiones y la asistencia a inversores para facilitar su establecimiento, operación y desarrollo.
- Su misión y objetivos se deben basar en los objetivos de la política nacional de inversiones y deben ser revisados regularmente.
- Sus funciones esenciales incluyen: imagen, focalización, promoción, facilitación, *after care* y asesoramiento a las autoridades gubernamentales (*policy advocacy*).
- Apoyan esfuerzos para mejorar el clima de inversiones, eliminar formalidades burocráticas y tienen mandato para identificar problemas y recomendar modificaciones en regulaciones y políticas (y están en condiciones de resolver cuestiones interministeriales a través de sus canales formales e informales).
- Son agencias autónomas o semiautónomas que reportan a un ministerio temáticamente relacionado (o al más alto nivel político), o al menos tienen mandato claro aprobado a ese nivel. El hecho de que la API pertenezca al sector público tiene la ventaja, entre otras, de que facilita los contactos y la interacción con las agencias públicas relevantes para la concreción de los distintos proyectos de inversión y la realización de tareas de *policy advocacy*.
- Operan en base a estrategias proactivas y focalizadas, con el objeto de atraer el tipo de inversión más apropiado a los objetivos de desarrollo y desarrollan servicios de *after care* con el objetivo de maximizar el impacto de la IED a través de reinversiones, incremento del valor agregado nacional y el avance a lo largo de la cadena de valor.
- La responsabilidad por la eventual selección o aprobación preliminar de inversiones está claramente separada de las funciones de promoción y facilitación (para evitar conflictos de intereses). Preferentemente, las API no tienen funciones normativas o de control.
- La gobernanza se basa en consejos directivos con miembros de ministerios relevantes y del sector privado (la participación de este último es clave para facilitar la interlocución, la identificación de problemas, el intercambio de información, la generación de contactos, etc.).
- Su efectividad en la atracción de inversiones es revisada periódicamente en relación con los objetivos de política y sus métodos son contrastados contra las mejores prácticas internacionales.

---

<sup>12</sup> Para un análisis completo de los mismos se puede ver Ons (2014) y López et al (2014) y para un análisis en el contexto ecuatoriano Schleifer y Villarrica (2015).

- Predomina una cultura de gestión profesional y de servicio, orientada a resultados, y las condiciones de empleo son similares a las del sector privado, con mecanismos de reclutamiento de personal en base a experiencia y capacidades, y capacitación continua.
- Pueden tener representación en el exterior cuando la fase de promoción de inversiones en que se encuentra el país receptor involucra la atracción de proyectos y requiere de marketing directo y contacto cercano con potenciales inversores.
- Cuando comparten responsabilidades de promoción de inversiones y de exportaciones, se preserva la independencia entre ambas funciones y se maximizan las sinergias.
- Estimulan y facilitan encadenamientos entre IED y firmas domésticas a través de la intermediación directa entre inversores extranjeros y domésticos para cerrar brechas de información y otras acciones.

Schleifer y Villarrica (2015) adicionan algunos factores que hacen a las tendencias más recientes en materia de organización, objetivos y estructura de las API. Los autores señalan, por ejemplo, la relevancia de la llamada “especialización inteligente” (*smart targeting*), que apunta a ofrecer soluciones personalizadas, más allá de la focalización por sectores o países, en función de la creciente complejidad y especialización de las cadenas de valor y producción de las empresas. En la misma línea, aparece la especialización por tipología de cliente ante la cada vez mayor presencia de nuevos actores inversores (multinacionales de países emergentes, inversores institucionales –e.g. Fondos Soberanos, fondos de capital riesgo, *start-ups* que operan con estrategias globales, etc.).

Adicionalmente, cada vez más las API recurren a estrategias de colaboración o *networking* (con agencias regionales, clusters, asociaciones empresarias, otras entidades privadas, etc.), con el objetivo de cubrir las demandas de información y asistencia requerida por los inversores, así como de ampliar la red comercial al mayor ámbito de actuación posible, en un contexto de creciente competencia por las inversiones y cada vez mayor velocidad de cambio en los paradigmas tecnológicos y medios de difusión y comunicación. En este sentido, Schleifer y Villarrica (2015) afirman que las APIs de mejor desempeño son las “creadoras de comunidad”, por su plena integración colaborativa con su entorno así como su máximo grado de especialización inteligente.

Finalmente, los autores señalan que las API deben ser partes de lo que CEPAL (2007) denomina “políticas activas e integradas” hacia la IED, esto es, estrategias en las que la atracción de IED está integrada dentro de la estrategia de desarrollo y competitividad del país, al estilo de lo ocurrido con Irlanda y Singapur (y en línea con lo discutido más arriba).

En lo que sigue, tomaremos como punto de referencia este conjunto de consideraciones para analizar el actual marco de políticas hacia la inversión en Ecuador. Sin embargo, como mencionamos antes, no las entendemos como recomendaciones universales, sino como un elemento más que puede ser útil a la hora de hacer un diagnóstico y elaborar recomendaciones de política, pero teniendo en cuenta de manera muy clara las especificidades de cada país en términos de etapas, visiones y estrategias de desarrollo, y contextos sociales, históricos y políticos.

### **3. EVOLUCIÓN DEL MARCO REGULATORIO HACIA LA IED EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL ECUADOR EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS**

En línea con la tendencia de otros países de América Latina y del mundo, en los años noventa Ecuador inició un proceso de apertura económica y comercial, avanzó en reformas fiscales y tributarias, impulsó reformas privatizadoras y liberalizó las políticas hacia la IED (UNCTAD, 2001).

La legislación nacional sobre IED que se dictó en el país en aquellos años fue precedida por la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena (Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías), regulada nacionalmente mediante el Decreto Ejecutivo N° 2.501 de 1995. Esta decisión, que como todas las Decisiones Andinas posee status de ley, inició el proceso de apertura de los países de la Comunidad Andina a la IED. La Decisión 291 fue luego instrumentada en cada país mediante la sanción de legislación nacional (UNCTAD, 2001), lo cual ocurrió en Ecuador en 1997 con la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones (Ley No. 46. RO/219). En el mismo año Ecuador modifica su Constitución Nacional (la entrada en vigencia ocurrió en 1998). Ambos marcos jurídicos otorgaron un conjunto importante de derechos para los inversores extranjeros.

La Ley de Promoción y Garantía de Inversiones permitía el libre ingreso de la inversión extranjera en todos los sectores sin autorización previa, bajo las mismas condiciones que las empresas ecuatorianas (excepto para los sectores relacionados con áreas estratégicas del Estado) (Art. 13). Asimismo, establecía las siguientes garantías para la IED (Art. 17):

- Libre transferencia al exterior de utilidades en divisas libremente convertibles;
- Completa libertad para negociar la inversión registrada en el país;
- Aprovechamiento de las ventajas derivadas de la aplicación del Programa de Liberación de la Comunidad Andina así como de las preferencias arancelarias otorgadas por terceros países al Ecuador;
- Libre acceso al sistema financiero nacional y al mercado de valores;
- Libre acceso a los mecanismos de promoción, asistencia técnica y cooperación en las mismas condiciones previstas para las empresas nacionales;
- Libre acceso al mercado de divisas.

En cuanto a la resolución de controversias, la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones de 1997 determinaba que podía acudirse a los Tribunales Arbitrales constituidos en virtud de Tratados Internacionales de los cuales fuera parte el Ecuador o bien a los procedimientos específicamente acordados o estipulados en los convenios bilaterales o multilaterales firmados y ratificados por el país (Art. 32). En este contexto, entre 1993 y 2005 Ecuador firmó 23 Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs) -ver Anexo 1-, que se sumaron a otros dos que el país había firmado previamente (con Suiza y Uruguay).

Este panorama se modifica a partir del año 2007, año en el que, tras la asunción de un nuevo gobierno, Ecuador realizó enmiendas constitucionales e institucionales tendientes a

umentar la participación y el control del Estado en sectores económicos considerados estratégicos y adoptó una estrategia más activa en pos de generar transformaciones productivas y sociales de amplio alcance, todo lo cual redundó en un replanteo del rol y tratamiento de la IED.

En primer lugar, en 2008 se reformó nuevamente la Constitución Nacional. En segundo lugar, en 2010 se aprobó el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), sustituyendo a la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones de 1997 así como a otras 13 leyes que anteriormente regulaban la inversión extranjera. Finalmente, se elaboró el primer “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, el cual sería sucedido por el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” y luego, por el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”. Este conjunto de instrumentos modificó sustancialmente el modo de concebir y regular la IED en el país. En particular, desde entonces, la promoción de la IED está subordinada a los objetivos nacionales de desarrollo, siendo considerada al presente como “complementaria” de la inversión nacional.

La nueva Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece en su Art. 339 que: “El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica y generación de equilibrios regionales y sectoriales. La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados”.

De acuerdo al Art. 313 de la Constitución de 2008, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar sectores "estratégicos" como la energía (en todas sus formas), las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico y el agua. Se considera que estos sectores, de decisión y control exclusivo del Estado, tienen “decisiva influencia económica, social, política o ambiental” y, por lo tanto, “deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social”. El Art. 314 de la Constitución establece que el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad e infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Si bien (Art. 316) el Estado puede delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas, debe tener mayoría accionaria en ellas. De todos modos, el mismo artículo contempla que el Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades. La excepción a este supuesto es el agua, ya que se prohíbe toda forma de privatización de la misma y se establece que el servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias (Art. 318).

Por su parte, el COPCI establece en su Art. 17 que “las inversiones extranjeras tendrán un rol de complementación directa en los sectores estratégicos de la economía, que requieran inversión y financiamiento, para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y con sujeción a la legislación aplicable. En los demás sectores de la economía, los inversionistas extranjeros podrán participar directamente sin necesidad de

autorización adicional a las previstas para los inversionistas nacionales<sup>13</sup> [...]. Los entes gubernamentales promocionarán de manera prioritaria la atracción de la inversión extranjera directa según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda de Transformación Productiva<sup>14</sup>, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados”.

El régimen de inversión extranjera sigue siendo no discriminatorio, con excepción de las inversiones orientadas hacia los sectores sobre los cuales el Estado mantiene derechos exclusivos. De acuerdo al COPCI, la inversión extranjera continúa sin requerir autorización previa para ingresar al país (Art. 14) y sigue estando protegida por ley, prohibiéndose toda forma de confiscación (Art. 18). A su vez, se les reconocen a los inversionistas derechos que incluyen la libertad de producción y comercialización de bienes y servicios lícitos; la libre fijación de precios (a excepción de aquellos bienes y servicios cuya producción y comercialización estén regulados legalmente); la libertad de importación y exportación de bienes y servicios (con excepción de aquellos límites establecidos por las normativas específicas); la libre transferencia al exterior de utilidades; el libre acceso a los mecanismos de promoción, asistencia técnica, cooperación y tecnología y el acceso a los demás beneficios generales e incentivos previstos en el COPCI y otras leyes (Art. 19).

Más allá de las disposiciones legales comentadas, el gobierno ecuatoriano define la nueva política hacia la IED alineándola con los objetivos más generales de desarrollo social sostenible, y por tanto insiste en la necesidad de que los inversores respeten las llamadas 4 éticas, a saber: con los consumidores, con el medio ambiente, con el Estado y con los trabajadores.

Yendo al plano institucional, el COPCI creó el Comité de Comercio Exterior (COMEX) como órgano interinstitucional encargado de formular y regular la política comercial (COPCI, Art. 71). Las entidades gubernamentales que participan en la labor del COMEX son, entre otras, los ministerios que están a cargo de la política de comercio exterior, la política agrícola, la política industrial y las finanzas públicas, así como el Servicio de Rentas Internas, la autoridad aduanera y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). A su vez, se estableció el Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior, encargado de formular recomendaciones en materia de desarrollo productivo, inversiones y comercio exterior (Art. 7), y el Consejo Sectorial de la Producción, con la misión de definir las políticas de desarrollo productivo y fomentar las inversiones (COPCI, Art. 6).

Paralelamente, se lanzó el primer “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, con el fin de definir una hoja de ruta basada en cinco “revoluciones”: la revolución constitucional y democrática; la revolución ética; la revolución económica y productiva; la revolución social y la revolución por la dignidad. Luego, y en este marco, se definió el concepto del “Buen Vivir”, entendido como la búsqueda de la igualdad y la justicia social, el reconocimiento, la

---

<sup>13</sup> Recordemos que la Ley 46 de 1997 ya contenía restricciones para el ingreso de IED a sectores estratégicos.

<sup>14</sup> La Agenda de Transformación Productiva es un documento elaborado por el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad que operativiza la Estrategia de Desarrollo Productivo del Plan Nacional de Buen Vivir y define agendas territoriales para cada una de las 7 zonas del país.

valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida. Se formula entonces el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”, el cual propone una lógica de planificación a partir de 12 grandes objetivos nacionales.

Sobre la base de la experiencia de los dos planes anteriores, se elaboró posteriormente el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”, vigente en la actualidad. El mismo contiene un conjunto de 12 objetivos que expresan las prioridades de la política pública ecuatoriana, basada en 6 pilares: equidad, desarrollo integral, desarrollo cultural, desarrollo urbano, desarrollo agrario y desarrollo del conocimiento. Los 12 objetivos de política establecidos en este Plan son:

1. *Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular*
2. *Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad*
3. *Mejorar la calidad de vida de la población*
4. *Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía*
5. *Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad*
6. *Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos*
7. *Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global*
8. *Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible*
9. *Garantizar el trabajo digno en todas sus formas*
10. *Impulsar la transformación de la matriz productiva*
11. *Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica*
12. *Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana*

En mayo de 2013, mediante el Decreto Ejecutivo 1505, se crea el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, con la finalidad de planificar, coordinar, articular y dar seguimiento a las políticas y acciones que desarrollan los organismos estatales que tengan vinculación con cuestiones productivas y de estrategias de desarrollo. De acuerdo con la formulación oficial, el objetivo último es impulsar la transición de la economía ecuatoriana desde un patrón de especialización primario exportador y extractivo a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad.

Las atribuciones específicas del Comité incluyen:

1. *Aprobar la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (plasmada en Vicepresidencia República del Ecuador, 2015) y definir mecanismos para su operativización;*

2. *Desarrollar y articular políticas, planes, programas y proyectos tendientes a consolidar la transformación de la matriz productiva del país en base a la Estrategia Nacional;*
3. *Dar lineamientos de coordinación, seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional y de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados;*
4. *Conformar equipos intersectoriales de apoyo, quienes serán los encargados de procesar los insumos necesarios para la toma de decisiones del Comité;*
5. *Aprobar los informes de la Secretaría Técnica y evaluar su gestión;*
6. *Informar periódicamente al Consejo Nacional de Planificación, por intermedio del Vicepresidente de la República, el grado de avance y cumplimiento de sus objetivos;*
7. *Las demás que le señale el Consejo Nacional de Planificación.*

El Comité está encabezado por el Vicepresidente de la Nación y conformado por los Ministros de Coordinación de Política Económica; Coordinación de Producción, Empleo y Competitividad; Coordinación de Sectores Estratégicos; Coordinación de Conocimiento y Talento Humano y Comercio Exterior y los Secretarios Nacionales de Planificación y Desarrollo y de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Los ejes para la transformación de la matriz productiva comprenden (SENPLADES, 2012):

1. *Diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas (refinerías, astilleros, petroquímica, metalurgia y siderurgia) y en el establecimiento de nuevas actividades productivas (maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera) que amplíen la oferta de productos ecuatorianos y reduzcan la dependencia externa del país;*
2. *Agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías renovables;*
3. *Sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que ya se producen actualmente y que el país sería capaz de sustituir en el corto plazo (industria farmacéutica, tecnología -software, hardware y servicios informáticos- y metalmecánica);*
4. *Fomento a las exportaciones de productos nuevos provenientes de actores nuevos (particularmente, de la economía popular y solidaria) o que incluyan mayor valor agregado (alimentos frescos y procesados, confecciones y calzado, turismo). Con el fomento a las exportaciones se busca también diversificar y ampliar los destinos internacionales de los productos de exportación.*

En base a esos criterios, se identificaron 14 sectores productivos prioritarios y 5 industrias estratégicas para el proceso de cambio de la matriz productiva del Ecuador. Las 14 industrias priorizadas son: Alimentos frescos y procesados; Biotecnología (bioquímica y biomedicina); Confecciones y calzado; Energías renovables; Industria farmacéutica; Metalmecánica; Petroquímica; Productos forestales de madera; Servicios ambientales; Tecnología (software, hardware y servicios informáticos); Vehículos, automotores, carrocerías y partes; Construcción; Transporte y logística y Turismo. Por su parte, las 5



industrias consideradas estratégicas (con proyectos específicos en cada caso) son: Refinerías; Astilleros; Petroquímica, Metalurgia (cobre) y Siderurgia (SENPLADES, 2012).

En marzo de este año, la mencionada Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (Vicepresidencia República del Ecuador, 2015) identificó un listado de 12 cadenas prioritarias, a saber: elaborados del cacao, elaborados del café, pescados y maricultura, productos lácteos, derivados del petróleo, metalmecánica, químicos y farmacéuticos, caucho y plástico, papel y cartón, turismo, software y servicios a las TIC y logística. Se menciona también que están bajo análisis otras cadenas que podrían sumarse a esta lista, como reciclaje (aunque de hecho para esta última se plantean en el propio documento diagnósticos y objetivos estratégicos) y biocombustibles. Asimismo, el documento define 6 industrias básicas: petroquímica, siderurgia, cobre, aluminio, astilleros y pulpa.

Si bien en diversos documentos oficiales se menciona que en el proceso de definición de políticas productivas se han establecido canales de diálogo con distintos agentes de la sociedad civil y el sector privado, no hay indicios de que la identificación de industrias/cadenas prioritarias/estratégicas/básicas se haya realizado en colaboración con el mundo empresario. En el documento de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, por ejemplo, se señala que la lista de cadenas arriba mencionada fue consensuada dentro del Comité Intersectorial para el Cambio de la Matriz Productiva, sin que queden explícitos los criterios empleados.

En suma, Ecuador se ha planteado ambiciosos objetivos en cuanto a la transformación de su aparato productivo y ha adoptado un enfoque que confía fuertemente en la planificación estatal para lograr los mismos. Paralelamente, ha impulsado una estrategia agresiva de cambio social, que incluye reformas profundas en el sistema de relaciones laborales y otras iniciativas tendientes a reducir la pobreza y mejorar la equidad en la distribución del ingreso. En este contexto, la política hacia la IED se ha hecho mucho más selectiva, dado el requerimiento de que la misma idealmente se alinee con los objetivos de transformación social y productiva del país, la existencia de límites a la participación privada en varios sectores y el concepto de que la inversión extranjera juega un rol complementario de la nacional.

#### **4. MECANISMOS DE REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN ECUADOR**

En base a lo expuesto, el marco general para la promoción y regulación de la IED en Ecuador está basado en los siguientes elementos:

- 1) La Constitución de la República del Ecuador de 2008**, que reemplazó a la Constitución de 1998. La nueva Constitución define a la IED como complementaria de la inversión nacional y la subordina a las necesidades y prioridades definidas en los Planes Nacionales de Desarrollo ecuatorianos.
- 2) El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)**, publicado en el Registro Oficial N°351 del 29 de Diciembre de 2010 y recientemente reformado a fines de 2014 (Ley Orgánica de Incentivos a la Producción e Incentivos al Fraude Fiscal N° 407). Constituye el marco legal que regula actualmente la inversión

extranjera en el Ecuador. El COPCI concibe a la IED en línea con el mandato constitucional.

3) El “**Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**”, el tercer plan de desarrollo nacional ecuatoriano, el cual define a la IED como un instrumento para consolidar el sistema económico y social nacional de manera solidaria y sostenible.

#### 4) **Organismos de planificación y regulación de la inversión:**

- a. **Consejo Sectorial de la Producción, Empleo y Competitividad:** se encarga de revisar, articular, coordinar, armonizar y aprobar las políticas públicas de producción e industria a nivel nacional; dentro de ese mandato tiene diversas competencias relacionadas con la política de inversiones en el país (tal como se verá más abajo). Fue creado por el Decreto Ejecutivo 726 de 2011, está conformado por 17 Carteras de Estado<sup>15</sup> y es presidido por el Ministro Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad. Este Consejo sustituyó al COMEXI (Consejo de Comercio Exterior e Inversiones).
- b. **Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior:** Está conformado por representantes del sector productivo, privado, mixto, popular y solidario, trabajadores y gobiernos autónomos descentralizados. Este Consejo puede proponer lineamientos técnicos para la elaboración de políticas a ser adoptadas por las entidades responsables de las políticas de desarrollo productivo, inversiones y de comercio exterior. Sus decisiones no son de carácter vinculante.
- c. **Banco Central del Ecuador (BCE):** Es el encargado de efectuar el registro de las inversiones extranjeras directas, subregionales o neutras<sup>16</sup>. Toda inversión extranjera debe ser registrada en el Banco Central dentro de los 30 días laborables luego del registro en el Registro Mercantil de la escritura de constitución o de aumento de capital.
- d. **Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros:** Es el organismo que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y

---

<sup>15</sup> Miembros Plenos del Consejo Sectorial de la Producción: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Ministerio de Turismo; Ministerio de Industrias y Productividad; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Ministerio de Relaciones Laborales; Ministerio de Comercio Exterior; Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo; Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional; Servicio Nacional de Contratación Pública; Agencia Nacional de Tránsito. Miembros asociados: Banco Nacional de Fomento; Corporación Financiera Nacional; Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador; Servicio de Rentas Internas; Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual; Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

<sup>16</sup> De acuerdo a la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena, se considera “inversionista subregional” a aquél inversionista nacional de cualquier país miembro del Acuerdo distinto del país receptor, mientras que “capital neutro” se refiere a las inversiones de las entidades financieras internacionales públicas de las que forman parte todos los países miembros del Acuerdo de Cartagena. Las inversiones “neutras” no se computan ni como nacionales ni como extranjeras en la empresa en que participen.

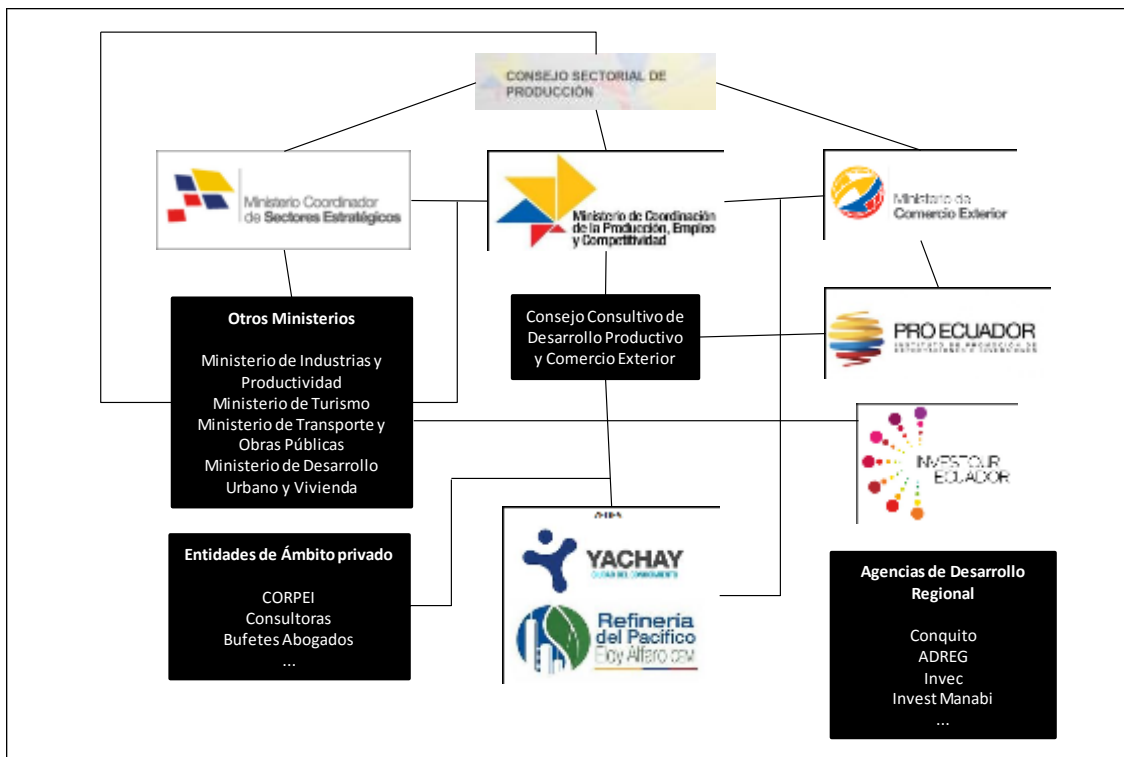
liquidación de las compañías ecuatorianas. Asimismo, regula el funcionamiento del mercado de valores.

En este escenario, la máxima instancia de gobierno en materia de IED es el Consejo Sectorial de la Producción, con el Ministerio Coordinador de la Productividad, Empleo y Competitividad (MCPEC) como su Secretaría Técnica. El Ministerio de Comercio Exterior (MCE) ejerce la rectoría sobre los temas específicos de inversión extranjera.

Por otro lado, a fines de 2010 se creó **PRO ECUADOR**, el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ministerio de Comercio Exterior. A través de su área de inversiones brinda asesoría especializada a las empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras interesadas en invertir en el país. Estas funciones antes eran desarrolladas por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI), creada en 1998. Se trata de una organización privada que sigue funcionando, pero ahora abocada a otras tareas vinculadas al desarrollo empresarial en el país.

Adicionalmente son varios los ministerios que cuentan con sus propias políticas y organismos de promoción o planificación de inversiones, incluyendo el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el Ministerio de Turismo (que tiene su propia agencia de inversiones, Investour), el Ministerio de Industrias y Productividad, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. En tanto, existen organismos que ejercen funciones de desarrollo productivo y promoción de inversiones en los distintos gobiernos autónomos descentralizados (GAD), incluyendo Conquito (Quito) y ADREG (Guayaquil), o bien agencias especializadas en atracción de inversiones como Invec (Cuenca) o Invest Manabí. En el siguiente gráfico se mapean las numerosas instituciones públicas que tienen competencias en materia de IED en Ecuador.

**Gráfico 5. Mapa organizacional de instituciones con funciones y actividades en materia de atracción de IED en Ecuador**



Fuente: adaptado en base al presentado en Schleifer y Villarrica (2015).

A continuación se desarrollan con mayor detalle los mecanismos de promoción y regulación de inversiones existentes en el país. En el anexo 2 se presenta un cuadro en donde se resumen los mismos.

#### 4.1 Incentivos fiscales

El otorgamiento de incentivos fiscales para la inversión en Ecuador se encuentra desde 2010 regulado por el COPCI. La Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la Producción coordina con los organismos de control competentes la ejecución adecuada de los beneficios reconocidos para cada proyecto de inversión, sin que se pueda exigir a los inversionistas otros requisitos que los establecidos en el COPCI (COPCI, Art. 28). En tanto, el COPCI establece que las inversiones extranjeras estarán sujetas al mismo régimen tributario que las inversiones nacionales (Art. 20).

El COPCI, que como se mencionó antes fue recientemente reformado a través de la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción e Incentivos al Fraude Fiscal, contempla cinco tipos de incentivos:

1. *Incentivos generales*
2. *Incentivos sectoriales*
3. *Incentivos para las Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDE)*
4. *Incentivos para el desarrollo de zonas deprimidas*
5. *Incentivos para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*

El COPCI, además, ofrece una herramienta que son los “Contratos de Inversión”. Éstos permiten congelar los incentivos otorgados por el mismo Código durante un plazo de hasta 15 años, renovable por el mismo período de concesión original<sup>17</sup>. Aunque no es necesario firmar un Contrato de Inversión para acceder a los incentivos del COPCI, la ventaja de los mismos es que congelan esos incentivos a la fecha de la firma del contrato, asegurando así al inversionista que no podrán ser revocados durante la vigencia del mismo. Podrán solicitar un Contrato de Inversión aquellos inversionistas cuyo proyecto contemple una inversión mínima de USD 250.000 el primer año y una inversión total a partir de USD 1.000.000.

Adicionalmente, los contratos de inversión permiten acceder al beneficio de la reducción total o parcial del pago de aranceles para mercancías calificadas como bienes de capital, siempre que no exista producción nacional de los mismos y/o cuyos estándares técnicos no se generen en el país –se trata de un beneficio no automático cuyo otorgamiento depende de la evaluación del COMEX (Resolución 082, COMEX). También prevén mecanismos de solución de controversias que incluyen la posibilidad de pactar cláusulas que habiliten el acceso al arbitraje internacional, de conformidad con los tratados de los que Ecuador forma parte (ver más abajo). La evaluación de los contratos de inversión está a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la Producción, y la aprobación final la decide este último.

Hasta el presente, según información oficial, se han firmado 21 contratos de inversión por aproximadamente 2.670 millones de dólares (MCPEC, 2015). De este total, alrededor de USD 2010 millones corresponden a la empresa canadiense Ecuacorriente (minería del cobre), otros USD 300 millones a la cementera suiza Holcim Ecuador y USD 130 millones a la papelería ecuatoriana Surpapelcorp; en consecuencia, vemos que los otros 18 contratos, en su conjunto, suman USD 230 millones (menos de USD 13 millones por contrato).<sup>18</sup>

En la reciente reforma del COPCI antes mencionada se agrega una nueva modalidad contractual que garantiza no sólo estabilidad en los incentivos, sino más en general estabilidad tributaria para los inversores. Esta nueva modalidad aplica a las inversiones para la explotación de minería metálica a mediana y gran escala, así como a las realizadas en otros sectores siempre que el monto comprometido sea mayor a 100 millones de dólares. Para acceder a este beneficio, debe existir un informe técnico realizado por el Ministerio con competencias en el ámbito de la inversión respectiva sobre los beneficios económicos que reportará dicha operación para el país y el Comité de Política Tributaria debe autorizar la suscripción del contrato, en donde se establecerán los requisitos, montos y plazos para realizar la inversión así como los compromisos asumidos por el inversor. De acuerdo a información aparecida en distintos medios de prensa, citando declaraciones de fuentes oficiales, en el caso de la minería al menos estos

---

<sup>17</sup> En la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones, sancionada en 1997, también se daba la posibilidad de firmar contratos de inversión, que garantizaban estabilidad tributaria en materia de Impuesto a la Renta.

<sup>18</sup> Durante la vigencia de la Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones (1997-2010), derogada por el COPCI, el Estado ecuatoriano suscribió apenas nueve contratos de inversión.

contratos podrían establecer mecanismos especiales de depreciación acelerada para la inversión en equipos<sup>19</sup>.

Por otro lado, se incorporó también un nuevo artículo en donde se señala: “Se podrá establecer en los contratos de inversión, los compromisos contractuales que sean necesarios para el desarrollo de la nueva inversión, los mismos que serán previamente aprobados por el ente rector de la materia en que se desarrolle la inversión.”

En el caso de las inversiones para la explotación de minería metálica a gran y mediana escala y las industrias básicas, la tarifa del Impuesto a la Renta aplicable a fines de la garantía de estabilidad tributaria es de 22%, mientras que para otros sectores que realicen inversiones que contribuyan al cambio de la matriz productiva del país la tarifa será del 25% (abajo veremos que al presente la tasa general del Impuesto a la Renta es de 22%, o sea que aquí se canjea estabilidad tributaria contra el pago de una tasa mayor a la hoy vigente en el país). En cuanto a otros impuestos, la estabilidad tributaria podrá hacerse extensiva al impuesto a la salida de divisas y otros impuestos directos nacionales (o sea que se trata de una disposición facultativa). Las inversiones en minería metálica a mediana y gran escala destinadas a la exportación también podrán obtener estabilidad tributaria del impuesto al valor agregado.

Antes de presentar los distintos tipos de incentivos vigentes, incluimos un cuadro resumen a modo de guía para el lector.

**Cuadro 2. Incentivos fiscales a la inversión vigentes en Ecuador**

<b>Generales</b>	Para toda inversión productiva
	Apertura de capital
	Producción verde
	Costo crediticio
	Devolución de tributos
<b>Sectoriales</b>	Sectores Priorizados
	Sustitución de M y Fomento de X
	Industrias Básicas
	Forestal
	Software
	Transporte de carga al extranjero
	Regímenes minero e hidrocarburífero
<b>ZEDE</b>	Transferencia de Tecnología
	Exportación

<sup>19</sup> <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/18/nota/4240206/gobierno-disena-incentivos-inversion-minera>.

	Logísticas
<b>Zonas deprimidas</b>	Promoción de empleo en zonas vulnerables
<b>Micro, pequeñas y medianas empresas</b>	Promoción Comercial
	Innovación
	Capacitación

## 1. Incentivos Generales

### 1.1. Para todas las inversiones productivas

- Exoneración del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD)<sup>20</sup> (5%) para cancelación de pagos al exterior por créditos externos, con un plazo mayor a un año y con una tasa inferior a la tasa de interés activa referencial a la fecha del registro del crédito. Se exceptúa de este beneficio a las instituciones del sistema financiero nacional y a los pagos que se efectúen cuando el crédito haya sido concedido por partes relacionadas, por una institución financiera constituida o domiciliada en paraísos fiscales, o en “jurisdicciones de menor imposición”.
- Para empresas nuevas: exoneración de pago del impuesto mínimo<sup>21</sup> durante los 5 primeros años;
- Exoneración del cálculo del impuesto mínimo de los gastos incrementales por nuevo empleo o mejoras salariales, adquisición de nuevos activos para mejoras de productividad y tecnología y producción más limpia.
- Las empresas que reinvierten sus utilidades en el país podrán obtener una reducción de 10 puntos porcentuales de la tarifa del Impuesto a la Renta sobre el monto reinvertido en activos productivos, siempre y cuando lo destinen a la adquisición de maquinarias o equipos nuevos, activos para riego, material vegetativo, plántulas y todo insumo vegetal para producción agrícola, forestal, ganadera y de floricultura, que se utilicen para su actividad productiva, así como para la adquisición de bienes relacionados con investigación y tecnología que mejoren productividad, generen diversificación productiva e incremento de empleo. En el caso de instituciones financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y similares, también podrán obtener dicha reducción, siempre y cuando lo destinen al otorgamiento de créditos para el sector productivo.

<sup>20</sup> Este impuesto se aplica a toda transferencia de divisas que se realice al exterior, con o sin la intervención de las instituciones que integran el sistema financiero. Cuando se creó en 2007 su tasa era de 0,5%.

<sup>21</sup> Tras una reforma adoptada en años recientes, los anticipos del Impuesto a la Renta calculados en cada ejercicio fiscal se constituyen en impuestos mínimos a la renta para las empresas para el año siguiente.

- Posibilidades de acceder a mecanismos de depreciación acelerada exclusivamente en el caso de bienes nuevos, y con una vida útil de al menos cinco años.
- Deducción de la compensación económica para alcanzar el salario digno.

Por otro lado, cabe mencionar que el COPCI estableció una reducción gradual de tres puntos en la tarifa del Impuesto a la Renta, 1% cada año, desde el 25 al 22%. En consecuencia, al presente la tarifa del Impuesto a la Renta es ya de 22% para todas las empresas instaladas en Ecuador<sup>22</sup>)

### *1.2. Para la Apertura del Capital*

Las compañías que decidan abrir su capital y vender acciones a sus trabajadores tendrán los siguientes beneficios:

- Diferimiento del pago del Impuesto a la Renta y su anticipo (impuesto mínimo), por 5 años;
- En caso de optar por un crédito para el financiamiento para la compra de acciones, los intereses estarán exentos del Impuesto a la Renta.

### *1.3. Para la producción más verde*

Para el cálculo del Impuesto a la Renta se considerará una deducción adicional del 100% del gasto en compra de maquinaria y equipos para producción más limpia, para la implementación de sistemas de energías renovables (solar, eólica o similares) o para la mitigación del impacto ambiental, siempre que estos gastos no sean condición para obtener una licencia o reducir el impacto ambiental de una determinada obra, y no superen el 5% del total de los ingresos de la empresa.

### *1.4. Al costo crediticio*

Se elimina la retención obligatoria del Impuesto a la Renta a los pagos de intereses realizados al exterior por motivos de créditos concedidos por instituciones financieras internacionales, excepto cuando los créditos son concedidos por instituciones domiciliadas en paraísos fiscales o cuando superen la tasa oficial del Banco Central del Ecuador.

### *1.5 Devolución de tributos*

Existe un régimen aduanero a través del cual se permite obtener la devolución automática total o parcial de los tributos al comercio exterior pagados por la importación de las

---

<sup>22</sup> Salvo para aquellas en donde existan accionistas o socios establecidos en paraísos fiscales o regímenes de menor imposición con una participación directa o indirecta, individual o conjunta, igual o superior al 50% del capital social. Cuando la participación de paraísos fiscales o regímenes de menor imposición sea inferior al 50%, la tarifa de 25% aplicará sobre la proporción de la base imponible que corresponda a dicha participación. Asimismo, aplicará la tarifa del 25% a toda la base imponible la sociedad que incumpla el deber de informar sobre la participación de sus accionistas y socios.



mercancías que se exporten dentro de los plazos y porcentajes que señale el reglamento del COPCI. Pueden acogerse a este régimen aquellos operadores que exporten mercancías de manera definitiva y que utilicen o incorporen envases o acondicionamientos, materias primas e insumos, importados por el exportador o comprados a un importador directo<sup>23</sup>.

Por otro lado, los pagos realizados por concepto de Impuesto a la Salida de Divisas en la importación de las materias primas, insumos y bienes de capital que consten en el listado que para el efecto establezca el Comité de Política Tributaria pueden ser considerados como crédito tributario para el pago del Impuesto a la Renta, o de su anticipo, del año en que se efectuaron dichos pagos así como de los cuatro años posteriores.

## 2. Incentivos Sectoriales<sup>24</sup>

Para las empresas constituidas a partir del año 2011 que realicen inversiones nuevas en los sectores priorizados y en los que sustituyan importaciones o se fomenten exportaciones se aplica la exoneración del pago del Impuesto a la Renta y del pago del impuesto mínimo por los primeros cinco años (contados desde el primer año en el que se generen ingresos atribuibles directa y únicamente a la nueva inversión), así como una deducción del 100% adicional del costo o gasto de depreciación anual (esta última disposición se agregó en la reforma del COPCI dispuesta a fines de 2014).

Sectores priorizados	
<b>Alimentos frescos, congelados e industrializados</b>	<b>Turismo</b>
<b>Cadena forestal y agroforestal y sus elaborados</b>	<b>Energías renovables</b>
<b>Metalmecánica</b>	<b>Servicios logísticos de comercio exterior</b>
<b>Petroquímica</b>	<b>Biotecnología y software aplicado</b>
<b>Farmacéutica</b>	

Sectores de sustitución de importaciones y fomento de exportaciones	
<b>Abonos y fertilizantes</b>	<b>Fabricación de receptores de radio, televisión, celulares y electrónicos</b>
<b>Agroquímicos, pesticidas y funguicidas</b>	<b>Confección y textil</b>
<b>Jabones, detergentes y cosméticos</b>	<b>Calzado y cuero</b>
<b>Otros productos químicos</b>	<b>Electrodomésticos</b>
<b>Cerámica, azulejos y pisos</b>	

<sup>23</sup> Adicionalmente, existen mecanismos de facilidad de pago de hasta 2 años para tributos vinculados a la importación de bienes de capital que superen los US\$ 10,000.

<sup>24</sup> Aquí tratamos únicamente de los incentivos sectoriales de carácter fiscal; los crediticios son presentados más abajo.

Adicionalmente a corresponder a estos sectores, las inversiones a ser promovidas deben desarrollarse fuera de las zonas urbanas de Quito y Guayaquil.

En la reciente reforma del COPCI se agregó una disposición por la cual se establece que para las nuevas inversiones en industrias básicas la exoneración del pago del Impuesto a la Renta se extenderá a diez años, ampliables a dos años más en el caso de que dichas inversiones se realicen en cantones fronterizos. Las industrias consideradas básicas son las siguientes:

- a. Fundición y refinación de cobre y/o aluminio;
- b. Fundición siderúrgica para la producción de acero plano;
- c. Refinación de hidrocarburos;
- d. Industria petroquímica;
- e. Industria de celulosa;
- f. Construcción y reparación de embarcaciones navales

En tanto, para las empresas constituidas antes de la vigencia del COPCI (es decir, hasta el año 2010) se establece la posibilidad de deducción del 100% adicional del costo de depreciación anual de activos fijos nuevos y productivos por cinco años contados desde que se produzca el inicio de su uso productivo. Este incentivo también es aplicable para las sociedades constituidas a partir del 30 de diciembre de 2010 dentro de las jurisdicciones urbanas de Quito y Guayaquil. Para aplicar este beneficio la inversión deberá efectuarse dentro de uno de los sectores económicos prioritarios y la misma no debe implicar el mero cambio de propiedad de activos productivos que ya se encuentran en funcionamiento u operación. Esta disposición tiene una vigencia de 10 años contados a partir de la promulgación de la ley y de algún modo intenta extender algunas ventajas impositivas a las empresas que no pueden acceder, por su antigüedad o por su localización geográfica, a los incentivos recién descriptos.

Adicionalmente, existen algunos regímenes sectoriales específicos, incluyendo los de la minería (Ley Nº 45, 2009 y Ley Orgánica Reformatoria de 2013) y los hidrocarburos (Ley Nº 1459 de 1971 y Ley Reformatoria de 2010). En la reforma del COPCI lanzada en 2014 se introdujeron algunos beneficios para el sector minero, incluyendo la ya mencionada posibilidad de firmar contratos de estabilidad tributaria, y la eliminación del derecho de registro para las transferencias de títulos mineros y acciones y participaciones en sociedades con concesiones mineras, el cual se ubicaba en el uno por ciento del valor de la transacción respectiva. Se eliminó también la prohibición del reconocimiento de derechos mineros a personas naturales o jurídicas que tengan como socios o accionistas a empresas domiciliadas en un paraíso fiscal. También se suprimió la facultad otorgada al Ministerio sectorial de evitar concentraciones o monopolios en el sector.

En cuanto al sector forestal, desde 2013 existe un incentivo económico para la forestación y reforestación con fines comerciales, el cual involucra una transferencia económica directa de carácter no reembolsable que entrega el Estado para compensar una parte de

los costos de inversión en plantaciones<sup>25</sup>. Este incentivo, que en la reforma de fines de 2014 fue incorporado al COPCI, no aplica a ecosistemas frágiles, áreas protegidas, zonas de protección permanente y áreas que reciban otro tipo de incentivo. A partir de su incorporación al COPCI, la duración de este programa se establece en 30 años a partir de la vigencia de la reforma y se plantea el objetivo de generar 30 mil hectáreas nuevas por año. Los aportes del programa cubren, en el caso de personas naturales y jurídicas, hasta el 75% del costo del establecimiento y hasta el 75% del costo del mantenimiento de la plantación durante los primeros cuatro años, cifras que se amplían hasta el 100% en el caso de asociaciones, cooperativas productivas y comunas. Previamente el COPCI ya contemplaba que las actividades de agroforestación y silvicultura con plazos de crecimiento mayores a un año estaban exoneradas del anticipo al Impuesto a la Renta durante el período de maduración de la actividad principal de cosecha (en el cual no reciben ingresos por dicha actividad).

En tanto, los contribuyentes cuya actividad económica sea exclusivamente la relacionada con el desarrollo de proyectos de software o tecnología, y cuya etapa de desarrollo sea superior a un año, estarán exonerados del anticipo al Impuesto a la Renta durante los periodos fiscales en los que no reciban ingresos gravados.

Existe asimismo un incentivo para los transportistas de carga al extranjero, por el cual el IVA que pagan para adquirir combustible en el país se transforma en crédito tributario.

Finalmente, el gobierno ecuatoriano, a través del Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos, ofrece un catálogo de proyectos/oportunidades de inversión en los sectores de electricidad, hídrico, minería, telecomunicaciones, industrias básicas y petróleo (en la última edición 2014-2017 suman 55 proyectos por USD 28 mil millones) e invita a inversores nacionales y extranjeros potencialmente interesados a participar de los mismos a través de *joint ventures*, contratos de asociación, inversión directa, contrataciones o licitaciones, según el caso, así como a realizar ofertas de financiamiento especiales.

### **3. Incentivos para las Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDE)**

Las ZEDE son espacios territoriales identificados como destinos aduaneros en los que se apunta a desarrollar nuevas inversiones con el objetivo de estimular la diversificación productiva, las exportaciones no tradicionales, el desarrollo de clusters y de proveedores locales, los servicios logísticos, la investigación, la innovación y la formación de talento humano. Asimismo, se supone que tienen que alinearse con la estrategia de transformación de la matriz productiva. Su duración se establece en 20 años, que pueden ser prorrogables sujeto a los procedimientos de evaluación establecidos por el gobierno.

El COPCI establece que las ZEDE pueden instalarse en áreas geográficas delimitadas del territorio nacional considerando, entre otras condiciones, la preservación del medio ambiente, la potencialidad de cada localidad, la infraestructura vial, los servicios básicos y la conexión con otros puntos del país. Las ZEDE están sujetas a un tratamiento especial de comercio exterior, tributario y financiero (Art. 35). Se prohíbe expresamente la creación

---

<sup>25</sup> Hasta fines de 2014 se habían inscripto 40 mil hectáreas en el programa y se habían pagado aportes por USD 5 millones, cifra que se estima ascendería a USD 18 millones en 2015 por las plantaciones realizadas en 2014 y los mantenimientos correspondientes a las de 2013 (MAGAP, 2015).

de ZEDEs en espacios que sean parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o del Patrimonio Forestal del Estado, que se hayan declarado Bosques o Vegetación Protectores o que sean ecosistemas frágiles (Art. 40).

Las ZEDE pueden ser de 3 tipos (Art. 36): de transferencia tecnológica, de desarrollo industrial para la exportación y logísticas.

- a. ZEDE de transferencia tecnológica: Zonas para ejecutar actividades de transferencia y de desagregación de tecnología e innovación. En estas zonas se puede realizar todo tipo de emprendimientos y proyectos de desarrollo tecnológico, innovación electrónica, biodiversidad y mejoramiento ambiental sustentable o energético;
- b. ZEDE de desarrollo industrial para la exportación: Zonas para ejecutar operaciones de diversificación industrial que pueden consistir en cualquier tipo de emprendimiento industrial innovador orientado principalmente a la exportación de bienes, con utilización de empleo de calidad. En estas zonas se puede efectuar todo tipo de actividades de perfeccionamiento activo tales como transformación, elaboración (incluidos el montaje, el ensamble y la adaptación a otras mercancías) y reparación de mercancías (incluidas su restauración o acondicionamiento), de todo tipo de bienes con fines de exportación y de sustitución estratégica de importaciones;
- c. ZEDE logísticas: Zonas para desarrollar servicios logísticos tales como almacenamiento de carga con fines de consolidación, clasificación, etiquetado, empaque, refrigeración, administración de inventarios, manejo de puertos secos o terminales interiores de carga, coordinación de operaciones de distribución nacional o internacional de mercancías así como el mantenimiento o reparación de naves, aeronaves y vehículos de transporte terrestre de mercancías. Preferentemente, este tipo de zonas se establece dentro de o en forma adyacente a puertos y aeropuertos o bien en zonas fronterizas. El exclusivo almacenamiento de carga o acopio no puede ser autorizado dentro de este tipo de zonas. Los servicios logísticos deben estar orientados a potenciar las instalaciones físicas de puertos, aeropuertos y pasos de frontera que sirvan para promover un volumen neto favorable del comercio exterior y el abastecimiento local. Los bienes que formen parte de estos procesos deben servir para diversificar la oferta exportable. No obstante, se autorizará también su nacionalización para el consumo en el país (en porcentajes de producción establecidos en el reglamento del COPCI). Estos límites no se aplican para los productos obtenidos en procesos de transferencia de tecnología y de innovación tecnológica así como en sectores definidos como industrias básicas.

Las empresas que se instalen en las ZEDE pueden operar exclusivamente en una de las modalidades antes señaladas o bien pueden diversificar sus operaciones en el mismo territorio con operaciones de varias de estas tipologías, siempre que se justifique que la variedad de actividades responde a la facilitación de encadenamientos productivos del sector económico que se desarrolla en la zona autorizada y que la ZEDE esté autorizada para operar bajo la tipología que responde a la actividad que se desea instalar (COPCI, Art. 36). La constitución de una ZEDE puede ser solicitada por la parte interesada, a iniciativa de instituciones del sector público o bien de gobiernos descentralizados. La inversión para el desarrollo de las mismas puede ser pública, privada o mixta. De manera similar, tanto la empresa administradora como los operadores que se instalen en las

ZEDE pueden ser personas naturales o jurídicas privadas, públicas o mixtas, nacionales o extranjeras.

Las ZEDE gozan de los siguientes incentivos:

- *Reducción adicional de 5 puntos porcentuales del Impuesto a la Renta a los administradores y operadores de las ZEDES, con el carácter de permanente. Si la inversión nueva se radica en sectores prioritarios aplica una tarifa de 0% por 5 años;*
- *Las importaciones de bienes tendrán tarifa 0% de IVA;*
- *Los bienes extranjeros gozarán de la suspensión del pago de aranceles mientras permanezcan en dicho territorio;*
- *Los administradores y operadores tendrán crédito tributario del IVA pagado en sus compras locales, de servicios, insumos y materias primas para sus procesos productivos;*
- *Exoneración del ISD en el pago de importaciones y para los pagos al exterior por financiamiento externo.*

El Consejo Sectorial de la Producción dicta las políticas generales para su funcionamiento y supervisión, y autoriza el establecimiento de cada ZEDE. En tanto, en abril de 2014 se conformó un Comité Interinstitucional Permanente de ZEDE, que se encarga de la revisión de los parámetros de calificación para administradores y operadores de ZEDE así como de otorgar la autorización para aquellos, en función del informe elaborado por la Subsecretaría de ZEDE. Este Comité es presidido por la Coordinación de Inversiones del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) e integrado también por la Subsecretaría de Zonas Especiales de Desarrollo Económico del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO); el Subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE); y, la Subsecretaría de Innovación Tecnológica de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).

La primera ZEDE aprobada por el Consejo Sectorial de la Producción fue la de “Eloy Alfaro” de Refinación y Petroquímica, en cuyo interior operará la Refinería del Pacífico (con inversión china), que procesará 300 mil barriles de petróleo por día y permitirá sustituir la importación de combustibles y exportar los excedentes disponibles. La segunda fue Yachay, cuyo objetivo es desarrollar una ciudad del conocimiento donde convivan la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental en conjunto con institutos públicos y privados de investigación, centros de transferencia tecnológica, empresas de alta tecnología y la comunidad agrícola y agro industrial del Ecuador. Las áreas de investigación en las que se enfocarán los institutos de Yachay serán principalmente las siguientes: ciencias de la vida, petroquímica, energías renovables y cambio climático, nanociencias y tecnologías de la información y la comunicación.

Para finalizar, digamos que previamente a la creación de las ZEDE, existía un régimen de Zonas Francas, cuyo funcionamiento, según lo recogido en las entrevistas desarrolladas para este informe, no fue muy eficaz desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo del país. Alguna evidencia en este sentido es aportada por el trabajo de Tasiguano Morales (2011), que muestra que en cuanto a empleo por ejemplo, entre 2007 y 2009 se

crearon apenas 1800 puestos de trabajo en las once zonas francas existentes en aquel momento –de las cuáles aparentemente solo siete estaban en operación real<sup>26</sup>- (pasando de 3800 a 5600 empleos), pero ellos fueron generados apenas por dos de esas zonas (la del puerto de Posorja y la del aeropuerto de Quito).

Las empresas administradoras de Zonas Francas aún vigentes<sup>27</sup> y que deseen acogerse a la modalidad de ZEDE pueden hacerlo, cumpliendo con los requisitos establecidos oportunamente. Uno de estos requisitos es demostrar que la Zona Franca cumplió con su plan de negocios, con las inversiones comprometidas y los objetivos que establecía el sistema, así como demostrar que se realizaron exportaciones de bienes y servicios al exterior, y se generaron divisas para el Ecuador. Dado que dichas zonas no cumplieron con todos los compromisos y objetivos establecidos, en la práctica la migración no se ha producido; tampoco aparentemente hay incentivos para esa transformación, ya que las actuales Zonas Francas perderían beneficios impositivos si pasaran a ser ZEDE (ver cuadro 3 para una comparación de los incentivos de ambos regímenes).

---

<sup>26</sup> En total se aprobaron 15 zonas francas a lo largo de la vigencia del régimen.

<sup>27</sup> Las zonas francas todavía en operación son Turisfranca, Metrozona, y Corpaq (todas en Quito), Zofraport y TAGSA (Guayaquil) y Zonamanta y Zoframa (Manabí).

**Cuadro 3. Comparación régimen de incentivos ZEDES vs Zonas Francas**

ZEDES	ZONAS FRANCAS
Reducción adicional de 5% del Impuesto a la Renta a operadores y administradores de las ZEDES de forma permanente. Si la inversión es en un sector estratégico, la reducción es de 100% por 5 años.	Exoneración del 100% del Impuesto a la Renta a administradores y usuarios de Zonas Francas por un período de hasta 20 años.
Otorgamiento de crédito tributario de IVA a administradores y operadores pagado en sus compras locales	Exoneración del 100% a las empresas administradoras y usuarias de las Zonas Francas del IVA, impuestos municipales y provinciales por un período de hasta 20 años.
	Exoneración del 100% a los usuarios de las Zonas Francas sobre patentes y todos los impuestos sobre producción, transferencias tecnológicas y repatriación de utilidades, por un período de 20 años.
Reducción del 100% del IVA a bienes importados. Suspensión de pago de aranceles a bienes extranjeros que permanezcan en las ZEDES.	El ingreso de mercancías a las zonas francas está libre de pago de impuestos, derechos y gravámenes arancelarios.
Exoneración del Impuesto a la Salida de Divisas en el pago de importaciones y para pagos al exterior por financiamiento externo.	Exoneración total a los impuestos por exportación que realicen los usuarios de mercaderías, bienes, materias primas, insumos, equipos, maquinaria y otros.
	La IED en Zonas Francas no está sujeta al régimen de tratamiento de capitales extranjeros y goza de libertad cambiaria.

Fuente: Vizueté Muñoz (2007).

#### 4. Incentivos para el desarrollo de zonas deprimidas

El COPCI establece que los gastos en sueldos, salarios, y beneficios sociales por generación de nuevo empleo en zonas deprimidas tendrán una deducción adicional del 100% para el cálculo del Impuesto a la Renta por 5 años (existen 90 cantones considerados como zonas deprimidas en el país de acuerdo con la información de SENPLADES). La definición de que zonas integran ese listado se hace en base a resoluciones del Consejo Sectorial de la Producción, sobre la base de una metodología desarrollada por el MCPEC y el SENPLADES.

## 5. Incentivos para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas<sup>28</sup>

Durante el plazo de 5 años, las micro, pequeñas y medianas empresas tendrán derecho a la deducción del 100% adicional a fines del cálculo del Impuesto a la Renta de los gastos incurridos en los siguientes rubros:

- Capacitación técnica dirigida a investigación, desarrollo e innovación tecnológica (hasta 1% del valor de los gastos efectuados en sueldos y salarios del año en que se aplique el beneficio);
- Gastos en la mejora de la productividad a través de las siguientes actividades: asistencia técnica en desarrollo de productos mediante estudios y análisis de mercado y competitividad; asistencia tecnológica a través de contrataciones de servicios profesionales para diseño de procesos, productos, adaptación e implementación de procesos, de diseño de empaques, de desarrollo de software especializado y otros servicios de desarrollo empresarial (hasta 1% de las ventas);
- Gastos de viaje, estadía y promoción comercial para el acceso a mercados internacionales, tales como ruedas de negocios y participación en ferias internacionales, entre otros costos o gastos de similar naturaleza (hasta 50% del valor total de los costos y gastos destinados a la promoción y publicidad).

Adicionalmente, la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción e Incentivos al Fraude Fiscal ha agregado la posibilidad de que las empresas deduzcan sus gastos incurridos en promoción y publicidad hasta un 4% del total de ingresos gravados, aunque ese límite no aplica a micro y pequeñas empresas, ni a la publicidad realizada con el objetivo de exportar bienes y servicios o promocionar el turismo interno y receptivo (las empresas que expenden alimentos preparados que en su elaboración utilicen alimentos catalogados como hiperprocesados no podrán deducir rubro alguno por concepto de gastos de promoción y publicidad).

### 4.2 Normas y regulaciones

Como se mencionó antes, Ecuador mantiene un trato no discriminatorio para los inversores extranjeros y garantiza tanto la libre remisión de utilidades como la repatriación de capitales. Los dividendos distribuidos por sociedades domiciliadas en Ecuador a personas jurídicas o naturales no residentes en Ecuador están exentos del ISD, a menos que aquellas estén domiciliadas en paraísos fiscales.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal ha puesto límites a los pagos por regalías, consultoría y servicios técnicos y administrativos cuando ellos se realizan entre partes relacionadas. Mientras que antes sólo se requería que los mismos se efectuaran en las mismas condiciones y precios que entre partes independientes, la mencionada Ley dispone que ese tipo de gastos serán deducibles en los límites individuales que para cada tipo de egreso se fije en el Reglamento de la ley, sin perjuicio de que se establezca una limitación general para el conjunto de estos gastos. En tal sentido, en el Reglamento se establece que si la

---

<sup>28</sup> El límite para esta categoría es de hasta 199 trabajadores y ventas hasta USD 5 millones.



sumatoria de los gastos de regalías, servicios técnicos, administrativos, de consultoría y similares pagados a partes relacionadas, supera el 20% de la base imponible del Impuesto a la Renta más el valor de esos gastos, el exceso no será deducible. En el caso de sociedades que se encuentren en ciclo preoperativo, el porcentaje de deducibilidad corresponderá al 10% del total de los activos que mantenga la sociedad.

Si bien no existen requisitos mínimos de porcentaje de inversión doméstica o necesidad de creación de *joint ventures*, existe una limitación a la participación de capital extranjero en los sectores estratégicos de acuerdo a lo previsto en el Art. 313 de la Constitución de 2008, tal como fuera descrito en la Sección 2. Estos sectores son de rectoría, control y manejo exclusivo del Estado. Sin embargo, el COPCI en su Art. 100 establece expresamente que “en forma excepcional debidamente decretada por el Presidente de la República cuando sea necesario y adecuado para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas, el Estado o sus instituciones podrán delegar a la iniciativa privada [...] la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos de electricidad, vialidad, infraestructuras portuarias o aeroportuarias, ferroviarias y otros. La modalidad de delegación podrá ser la de concesión, asociación, alianza estratégica u otras formas contractuales de acuerdo a la ley, observando, para la selección del delegatario, los procedimientos de concurso público que determine el reglamento, salvo cuando se trate de empresas de propiedad estatal de los países que formen parte de la comunidad internacional, en cuyo caso la delegación podrá hacerse de forma directa”.

En cuanto al comercio internacional, el COPCI en su Título II prevé mecanismos para la facilitación aduanera. El Art. 104 establece expresamente que los procesos aduaneros serán rápidos, simplificados, expeditivos y electrónicos, procurando el aseguramiento de la cadena logística a fin de incentivar la productividad y la competitividad nacional y que se aplicarán las mejores prácticas aduaneras para alcanzar estándares internacionales de calidad del servicio. Se establecen también en este mismo artículo principios de control aduanero, previendo que en todas las operaciones de comercio exterior se aplicarán controles precisos por medio de la gestión de riesgo, velando por el respeto al ordenamiento jurídico y por el interés fiscal y que se procurará el intercambio de información e integración a nivel nacional e internacional tanto con entes públicos como privados.

De acuerdo a los rankings usualmente empleados para evaluar el “clima de negocios” en cada país, Ecuador aparece rezagado en la comparación con naciones vecinas. Esto se desprende por ejemplo del informe *Doing Business* del Banco Mundial, en el cual se observa que Ecuador figura en el puesto 115, contra Colombia que está en el puesto 34 y Perú que figura en el puesto 35 (cuadro 4).

**Cuadro 4. Indicadores *Doing Business* 2015, Banco Mundial**

	Colombia	Perú	Ecuador	Nicaragua
<b>Facilidad de hacer negocios</b>	34	35	115	119
<b>Apertura de un negocio</b>	85	89	165	120
<b>Manejo de permisos de construcción</b>	61	87	59	134
<b>Obtención de electricidad</b>	92	86	120	95

<b>Registro de propiedades</b>	42	26	80	134
<b>Obtención de crédito</b>	2	12	89	89
<b>Protección de los inversionistas minoritarios</b>	10	40	117	172
<b>Pago de impuestos</b>	146	57	138	164
<b>Comercio transfronterizo</b>	93	55	114	74
<b>Cumplimiento de contratos</b>	168	100	88	70
<b>Resolución de insolvencia</b>	30	76	151	110

Fuente: Schleifer y Villarrica (2015).

El gobierno ecuatoriano ha tomado conciencia de la necesidad de avanzar en algunas de estas áreas, y en ese plano se inscriben las reformas orientadas a reducir notablemente el tiempo necesario para la creación de empresas. Al presente, según información recogida para este estudio, el proceso respectivo se puede realizar en horas y de forma totalmente electrónica; para el caso de las empresas extranjeras los requisitos son idénticos a los de las firmas locales, con la diferencia apenas de la necesidad de presentar la documentación que acredita que la compañía está legalmente constituida y autorizada para funcionar en su país de origen.

Yendo al plano de las relaciones internacionales, Ecuador forma parte de la Comunidad Andina (CAN), el organismo regional de integración económica, social y cultural constituido por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, anteriormente conocido como “Grupo Andino”<sup>29</sup>. Como fue mencionado antes, la CAN cuenta con un Régimen Común de Inversiones, aprobado mediante Decisión 291, que garantiza un tratamiento igualitario y no discriminatorio a los inversionistas extranjeros y otorga a los países miembros la libertad de definir sus políticas de inversión a través de sus respectivas legislaciones nacionales.

Asimismo, existe un régimen especial para las llamadas “Empresas Multinacionales Andinas” (EMAs), las cuales se definen como aquellas en las cuales al menos el 60% del capital social pertenece a inversionistas de dos o más países de la Comunidad Andina (Decisión 292). A estas empresas se les otorga trato nacional en materia de compras públicas de bienes y servicios, el derecho a la remisión en divisas libremente convertibles de la totalidad de los dividendos que se distribuyan, el trato nacional en materia tributaria y el derecho a establecer sucursales en otros países miembros.

Otro aporte importante al fomento de la inversión en la CAN se encuentra en la Decisión 578 que establece el Régimen para evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal. Dicho régimen se aplica a las personas domiciliadas en cualquiera de los países Miembros con el objeto de evitar la doble tributación de una misma renta o patrimonio a nivel comunitario. En ese sentido, las rentas sólo son gravables en el país miembro en que tales rentas tengan su fuente productora.

En materia de acuerdos preferenciales de comercio, la novedad más relevante del período reciente fue la firma en diciembre de 2014 de un acuerdo de libre comercio con la

<sup>29</sup> Venezuela fue miembro pleno hasta el año 2006 y Chile fue originalmente miembro entre 1969-1976, pero se retiró durante el régimen militar de Augusto Pinochet. Chile actualmente es miembro asociado a la CAN.

Unión Europea, siguiendo los firmados por Colombia y Perú, y que se espera tenga vigencia a partir de 2016 tras la aprobación de los respectivos parlamentos. Ecuador también tiene en vigencia acuerdos comerciales y de complementación con Chile, Cuba, Guatemala, Mercosur, Uruguay, México, Panamá y Brasil y ha entrado en negociaciones que muestran diferentes grados de avance con Turquía, El Salvador, Irán, Belarús, Qatar, Indonesia, India y República Dominicana (información de la OEA, BID y del Ministerio de Comercio Exterior).

En tanto, los 25 TBIs firmados por Ecuador han sido denunciados, pero el proceso respectivo está en distintas fases según el caso. Solo el TBI con Finlandia ha completado el proceso de denuncia y la misma ha sido comunicada formalmente a la contraparte. En los casos de Venezuela, China, Chile y Países Bajos la Asamblea Nacional no aprobó la denuncia. Los TBI con Argentina, Canadá, EEUU, Suiza, España, Italia, Perú y Bolivia están a la espera de la votación respectiva. Los tratados con Costa Rica, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Uruguay, Honduras, Cuba, Nicaragua, Guatemala y Rumania fueron denunciados pero el proceso respectivo no fue completado. Finalmente, los TBIs con Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia tienen la denuncia aprobada por la Asamblea, pero la misma no ha sido formalmente comunicada (ver el listado completo con su respectivo informe de situación en Anexo 1). Tómese en cuenta además que los tratados denunciados contienen cláusulas de supervivencia o “ultraactividad”, que extienden sus efectos por tiempos definidos en cada convenio, pero que pueden extenderse 10, 15 o hasta 20 años.

El proceso de denuncia de los tratados se vincula fundamentalmente con el hecho de que la Constitución de 2008 en el artículo 422 dispone que “no se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas”. En virtud de este artículo, el 6 de junio de 2009 Ecuador denunció el Convenio de Washington por el que se creó el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), denuncia que se hizo efectiva el 7 de enero de 2010. Esto significa que Ecuador ya no se somete al arbitraje del CIADI por las controversias jurídicas que se registren en los contratos firmados con entidades privadas internacionales. Ecuador sí reconoce los laudos emitidos por los tribunales arbitrales con sede en Latinoamérica (la mayoría en Santiago de Chile), aceptando que los arbitrajes se realicen siguiendo las normas UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*) o bien de la Cámara de Comercio Internacional con sede en París (Oficina Económica y Comercial de España en Quito, 2014).

Por su parte, el COPCI establece en su Art. 27 que en los contratos de inversión con inversionistas extranjeros se podrán pactar cláusulas arbitrales para resolver las controversias que se presenten entre el Estado y los inversionistas. Las controversias entre un inversionista extranjero con el Estado ecuatoriano que se hubieren agotado completamente por la vía administrativa intentarán solucionarse, de manera amistosa, con diálogos directos por un término de 60 días. Si no se llegase a una solución directa entre las partes deberá existir una instancia obligatoria de mediación dentro de los 3 meses siguientes a la fecha de inicio formal de las negociaciones directas. Si luego de esta instancia de mediación la controversia subsiste, el conflicto podrá ser sometido a arbitraje nacional o internacional, de conformidad con los Tratados vigentes, de los que Ecuador forma parte. Las decisiones de ese Tribunal Arbitral serán en derecho, la legislación

aplicable será la ecuatoriana y los laudos serán definitivos y obligatorios para las partes. Si luego del término de 6 meses de agotada la vía administrativa las partes no han llegado a un acuerdo amistoso, ni la hubieren sometido a jurisdicción arbitral para la solución de sus conflictos, la controversia se someterá a conocimiento de la justicia ordinaria nacional. No se someterán a arbitraje los asuntos tributarios (COPCI, Art. 27).

Ahora bien, informaciones recogidas para este trabajo sugieren que el proceso de denuncia de los tratados está de algún modo congelado a la espera de que se termine de definir por parte de Ecuador una nueva propuesta de mecanismo para la firma de acuerdos de inversión. Este mecanismo es el denominado Convenio de Inversión para el Desarrollo-CID, que se encuentra en sintonía con los postulados constitucionales, legales y reglamentarios vigentes y contendría los siguientes principios (MCE, 2015):

- Complementariedad de la inversión extranjera en relación con la nacional.
- Fomento de los procesos productivos respetando los derechos de las comunidades locales, el ambiente y orientados a la transferencia tecnológica, generación de empleo y reafirmación de la proyección y diversidad cultural;
- Reconocimiento de un Trato Especial y Diferenciado, en función de la contraparte.
- Compromiso de dinamizar la participación de los diversos agentes económicos en los procesos productivos y, en particular, de aquellos sectores de la economía popular y solidaria, así como de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Respeto a las políticas que cada país tome en relación a los sectores estratégicos.

Los propósitos enumerados están bastante alineados con los lineamientos que guían la reflexión global acerca de la necesidad de avanzar hacia una “nueva generación” de tratados bilaterales de inversión, en la que los derechos de inversores y Estados se hallen más balanceados, tanto en lo que hace al llamado “espacio de políticas” como en lo referente al funcionamiento de los mecanismos de solución de controversias (UNCTAD, 2013). Este es seguramente el tema más controversial a la hora de definir nuevos esquemas de garantías para los inversores externos que resulten aceptables para estos últimos.

Complementariamente, Ecuador es uno de los impulsores de la creación de un Centro de Solución de Controversias en el marco de UNASUR, propuesta que está siendo analizada por los representantes de los países integrantes.

Información periodística reciente<sup>30</sup>, citando expresiones de autoridades ecuatorianas en el marco de un seminario realizado sobre este tema a fines del pasado año, indica que Ecuador enfrenta demandas por USD 14500 millones, las cuales corresponden a inversores que reclaman por el incumplimiento de disposiciones existentes en los TBI. Hay 27 demandas presentadas, de las cuales 16 fueron al CIADI y otras 10 a UNCITRAL. 16 casos están resueltos, 6 a través de acuerdos entre las partes, 6 con fallos favorables al gobierno y otros 3 con fallos favorables al inversor (más otro caso donde el inversor retiró la demanda). De los 11 casos abiertos, hay 2 en donde el fallo fue a favor del inversor pero Ecuador apeló la decisión.

---

<sup>30</sup> <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/ecuador-tiene-demandas-por-14-475-millones-infografia.html>

También en el plano de los convenios internacionales, Ecuador ha firmado tratados de doble tributación con Alemania, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, España, Francia, Italia, México, Perú, Rumania, Suiza y Uruguay. De acuerdo a las conversaciones mantenidas para elaborar este informe, así como a información periodística ecuatoriana, hay intención de ampliar la lista de países con los cuales Ecuador mantiene acuerdos de doble tributación y se han iniciado negociaciones en ese sentido en algunos casos –ver listado de tratados vigentes y en negociación en Anexo 3).

#### **4.3 Asistencia al inversor**

Como se mencionó más arriba, Ecuador ha creado una organización pública de asistencia al inversor: PRO ECUADOR (Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones), dependiente del Ministerio de Comercio Exterior. Adicionalmente, existe la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CorPEI), la que, entre otras funciones, brinda asesoramiento en materia de inversiones de manera privada. Antes de la creación de PRO ECUADOR, CorPEI constituía el organismo oficial ecuatoriano de asistencia al inversor. Actualmente, sus funciones en esa materia han sido altamente reducidas.

PRO ECUADOR tiene la misión de implementar las políticas y normas de promoción de exportaciones e inversiones del país, promover la oferta de productos tradicionales y no tradicionales, los mercados y los actores del Ecuador y propiciar la inserción estratégica de Ecuador en el comercio internacional.

Entre los objetivos estratégicos de PRO ECUADOR figuran:

- Alcanzar una adecuada promoción de la oferta exportable de bienes y servicios del Ecuador consolidando las exportaciones actuales y fomentando la desconcentración y diversificación de exportadores, productos y mercados;
- Lograr la diversificación y empoderamiento de la oferta exportable a través de la inversión que genere encadenamiento productivo e innovación tecnológica;
- Alcanzar una adecuada cultura exportadora, con énfasis en los nuevos actores del comercio exterior;
- Lograr la inserción estratégica en el comercio internacional de todos los productos nacionales, con especial énfasis en los bienes y servicios ofertados por las pequeñas y medianas empresas, y los actores de la economía popular y solidaria.
- Como se observa, ninguno de estos objetivos se refiere de manera directa al área de inversiones.

PRO ECUADOR se encuentra organizada alrededor de 4 áreas:

1. Inteligencia comercial: El organismo cuenta con un Departamento de Inteligencia Comercial que genera información prospectiva y actualizada de los mercados internacionales y productos. A través de este Departamento el empresario puede acceder a los siguientes productos: estudios de mercado y de productos; guías comerciales y logística; estadísticas de balanzas comerciales bilaterales; análisis de sectores productivos; requisitos de acceso a mercados extranjeros; información mensual de comercio internacional.

2. Promoción de exportaciones: PRO ECUADOR cuenta con coordinadores especializados en cada uno de los 17 sectores productivos del país que facilitan, entre otras cosas, la participación en ferias nacionales e internacionales y en misiones comerciales a mercados de interés y la generación de contactos con compradores internacionales en ruedas de negocios.

3. Balcón de Servicios: Consiste en un departamento especializado en la atención de los grandes, medianos y pequeños empresarios y actores de la economía popular y solidaria que brinda asesoría en comercio exterior. Esta dependencia genera y brinda información sobre: requisitos básicos para formalizarse como exportador; documentos que acompañan una exportación; requisitos de acceso a mercados; aranceles que aplican los países importadores para el ingreso de productos ecuatorianos.

4. Promoción de inversiones: Brinda asesoría especializada a empresas extranjeras, públicas o privadas interesadas en invertir en el país.

A nivel organizativo, PRO ECUADOR cuenta 6 oficinas nacionales encargadas de analizar las necesidades del territorio y mantener el constante contacto con los productores y exportadores nacionales y 29 oficinas internacionales y 2 agregadurías comerciales (en Bolivia y Panamá), enfocadas en la investigación, negociación y apertura de mercados. En América Latina, PRO ECUADOR tiene oficinas en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, Perú y Venezuela. En América del Norte, en Canadá y Estados Unidos (Chicago, Los Ángeles, Miami y Nueva York). En Europa, en Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido, Suecia y Rusia. Y en Asia sus oficinas están en China (Beijing, Shanghái y Cantón), Corea del Sur, Dubai, India, Japón y Turquía.

Las distintas oficinas en el exterior realizan una labor de captación en base a la existencia o atractivo potencial que un determinado sector puede tener en el tejido empresarial de su área de actuación, atendiendo a los sectores priorizados determinados. Por ejemplo, en los Estados Unidos se ha llevado a cabo un programa de captación de inversores ángeles y *start-ups* de la mano de la Embajada de Ecuador y en colaboración con inversores ecuatorianos, con la intención de organizar foros en Ecuador para atraer inversión de estas características.

Las vías para captar potenciales proyectos o contactos van desde misiones inversas hasta la participación en ferias y eventos, incluyendo la presencia y actuación en viajes institucionales liderados por el Presidente de la República de Ecuador o por otros altos cargos institucionales, así como la colaboración con entidades consultoras privadas.

Los sectores que prioriza actualmente PRO ECUADOR son los siguientes: forestal, biotecnología, software, logística, petroquímica, metalmecánica, farmacéutica, alimentos y agroindustria. A su vez, la entidad maneja un portafolio de más de 40 proyectos de inversión públicos y privados (identificados en contacto con los GADs y las empresas), con sus correspondientes perfiles de montos y tipos de inversores buscados. Estos proyectos corresponden a muy diversos sectores de actividad (PRO ECUADOR, 2014).

#### **4.4 Incentivos financieros**

##### *Generales*

El Art. 62 del COPCI determina que el Consejo Sectorial de la Política Económica determinará y vigilará el acceso de todos los actores productivos al financiamiento de la banca pública, establecerá los lineamientos e incentivos para apoyar el acceso al financiamiento privado y definirá los mecanismos para fomentar la profundización del mercado de valores, con el fin de incentivar el acceso de todos los actores de la producción y procurar la reducción de los costos de intermediación financiera.

A su vez, el Art. 68 del COPCI establece que las empresas privadas que requieran financiamiento para desarrollar nuevas inversiones y que a su vez quisieran ejecutar un programa de apertura de su capital podrán beneficiarse de los programas de crédito flexible que implementa el gobierno nacional para la masificación de estos procesos, con tasas de interés preferenciales y créditos a largo plazo.

Ecuador cuenta con varias instituciones públicas, entre ellas la Corporación Financiera Nacional (CFN) –en cuyo directorio participan representantes del sector privado y la cual coordina sus acciones con los distintos ministerios con competencias en materia de políticas productivas-, y el Banco Nacional de Fomento (BNF). No existe discriminación en contra de empresas extranjeras en términos de acceso al crédito público.

Un paso importante en dirección a alinear la política crediticia de la CFN con los objetivos de transformación de la matriz productiva ha sido el lanzamiento –en abril de 2014- del programa “Progresar”, basado en tres componentes: Fondo de Garantía, Activos Fijos y Capital de Riesgo.

El Fondo de Garantía es un producto financiero diseñado para apoyar a emprendedores que no cuentan con las garantías suficientes para acceder a un crédito. Posee recursos por USD 170 millones para que, a través de la banca, cooperativas e instituciones del sistema financiero aliadas al programa, se concedan créditos (que potencialmente podrían alcanzar los USD 1.100 millones) al segmento de micro, pequeños y medianos empresarios que operan en sectores priorizados por la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. El Fondo opera mediante alianzas con bancos y cooperativas para cubrir hasta el 50% del capital del crédito otorgado a los empresarios o hasta USD 500.000 por beneficiario y lo hace a través de un fideicomiso constituido por el Ministerio Coordinador de la Política Económica, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad y la Corporación Financiera Nacional.

El segundo componente es la línea de financiamiento de Activos Fijos, destinada al financiamiento para la adquisición bienes muebles e inmuebles u otros insumos para los proyectos enfocados al cambio de la matriz productiva. Es una herramienta que ofrece plazos de pago de hasta 15 años, con un período de gracia de hasta 2 años y una tasa de interés del 6,9% anual. También está destinado para la ampliación o puesta en marcha de negocios vinculados con el fomento de exportaciones, la sustitución de importaciones, la generación de valor agregado y la diversificación productiva. El financiamiento va desde los USD 50.000 hasta los USD 25 millones por sujeto de crédito o hasta los USD 50 millones por grupo económico con un plazo de hasta 15 años. La CFN financia hasta el 70% para proyectos nuevos y el 100% para los que ya están en marcha. Los criterios de selección de los proyectos incluyen indicadores de potencial exportador, sustitución de importaciones y generación de valor agregado.

El tercer componente del programa es el Capital de Riesgo. Su objetivo es canalizar recursos financieros provenientes de terceros (sean inversionistas privados o entidades gubernamentales) para financiar empresas o proyectos con un alto componente innovador, que puedan aportar de forma significativa al crecimiento de la economía ecuatoriana. Ésta es la línea más incipiente del Programa y su implementación final aún está en discusión. En este sentido, cabe hacer notar que la SENESCYT (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación) ya tiene un programa de capital semilla que otorga hasta USD 50 mil por proyecto.

### *Sectoriales*

Desde hace unos años existe el Programa de Financiamiento Forestal, creado para apoyar la política pública enmarcada en la Agenda Nacional de Transformación Productiva (la cual reconoce como prioritaria a la cadena agroforestal), así como en el Plan Nacional de Forestación y Reforestación. En este contexto, la CFN ha diseñado el “Crédito Forestal” orientado a fomentar la iniciación de viveros y plantaciones forestales e industrializar y comercializar la madera, con créditos que pueden llegar hasta 20 años de plazo y con períodos de gracia total de hasta 20 años. Se otorgan hasta USD 10.000.000 por sujeto de crédito o grupo económico para financiamiento de plantaciones forestales mayores a 10 años. Para nuevas plantaciones o para aquellos clientes que ya mantienen cultivos en producción forestales, cuyas especies requieran plazos de hasta doce años, el período de gracia puede alcanzar los 12 años, es decir que se realiza un solo pago de capital más intereses al final.

La CFN financia también proyectos productivos innovadores de inversión turística que sean económicamente rentables, socialmente incluyentes y ambientalmente responsables, de gran impacto y que generen cadenas de valor en los territorios respectivos. También se estimulan proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento continuo del funcionamiento de los negocios turísticos existentes (adecuaciones, renovaciones de las instalaciones y nuevos equipamientos que contribuyan a aumentar la calidad de la oferta existente y la modernización de los establecimientos). Se financian las actividades de alojamiento, alimentos y bebidas, agencias de viaje y transporte turístico bajo las siguientes condiciones:

- Monto: desde USD 50.000;
- Máximo a financiar por parte de la CFN (en porcentajes de la inversión total y dependiendo del nivel de riesgo del sector): hasta 70% para proyectos nuevos y hasta 100% para proyectos en marcha;
- Plazo: hasta 10 años para activos fijos y hasta 3 para capital de trabajo;
- Período de Gracia: en función del flujo de caja y conforme a la naturaleza del negocio;
- Tasa de Interés: monto hasta USD 200.000 (PyMEs): 9,75% - 11,15%; monto hasta USD 1 millón: 9,0% - 9,50%; monto mayor a USD 1 millón: 8% - 8,15%.



#### 4.5 Otras medidas de apoyo<sup>31</sup>

La SENESCYT, cuyo presupuesto ha venido aumentando fuertemente en años recientes, cuenta con una serie de instrumentos de promoción de la educación, la ciencia y la tecnología. Entre los principales se cuentan los siguientes:

- Apoyo a proyectos de investigación: fundamentalmente dirigido a proyectos de ciencia y tecnología de universidades y centros de investigación.
- Programa de becas: es el instrumento que recibe mayor presupuesto y ofrece cada año becas no reembolsables para pregrado, maestrías, doctorados y postdoctorados en universidades nacionales e internacionales de prestigio académico. El número de becas otorgadas ha crecido sustancialmente en el último tiempo y se trata de una línea que no tiene techo presupuestario.
- Proyecto Prometeo: esta iniciativa busca fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior con universidades, escuelas politécnicas, institutos públicos de investigación y otras instituciones públicas o cofinanciadas que requieran asistencia en el desarrollo de proyectos de investigación en sectores prioritarios. Las vinculaciones con los Prometeos serán por períodos de 2 meses hasta un año (no necesariamente consecutivos), tiempo en que deberán desarrollar un proyecto en conjunto con su institución de acogida que aporte a áreas de conocimiento tales como ciencias de la vida, ciencias básicas, recursos naturales, innovación, producción, ciencias sociales, ciencias de la educación, arte y cultura.

Por otro lado, el MCPEC lanzó hace unos años dos programas de apoyo a la innovación y el emprendedorismo: InnovaEcuador y EmprendEcuador. El primero aportaba subsidios para proyectos de innovación en empresas y el segundo daba financiamiento y capacitación para nuevos emprendedores. Ambos programas aparentemente han dejado de funcionar en la práctica debido a problemas vinculados con el traspaso de responsabilidades a los gobiernos descentralizados.

Otras acciones que impulsa el MCPEC para fortalecer la competitividad empresarial, incluyen:

- Programa CreEcuador: apoya con fondos no reembolsables la iniciación de proyectos de transformación productiva en empresas en crecimiento.
- Ventanilla Única de Comercio Exterior: es una herramienta electrónica por medio de la cual los usuarios de los servicios aduaneros y los operadores de comercio exterior presentan los requisitos, trámites y documentos necesarios para la realización de operaciones de exportación e importación.
- Plan Nacional de Logística: busca promover el desarrollo y la mejora en la eficiencia del sistema logístico del país.

---

<sup>31</sup> Esta sección se basa en buena medida en Guaipatin y Schwartz (2014).

Para concluir la sección, se presenta a continuación un cuadro resumiendo el marco institucional de regulación y promoción de la IED vigente en Ecuador, así como un gráfico en donde se clasifican a los incentivos para la inversión según su grado de focalización y contrapartidas requeridas, en base al modelo adelantado en la sección 2 (como se mencionó antes, en anexo 2 se incluye un cuadro más detallado y comprehensivo al respecto). Como vemos en el gráfico 6, la mayor parte de los incentivos aplicados en Ecuador se dan contra contrapartidas “tradicionales” (inversión y localización en este caso fundamentalmente) y tienden a focalizarse en sectores/actividades específicas.

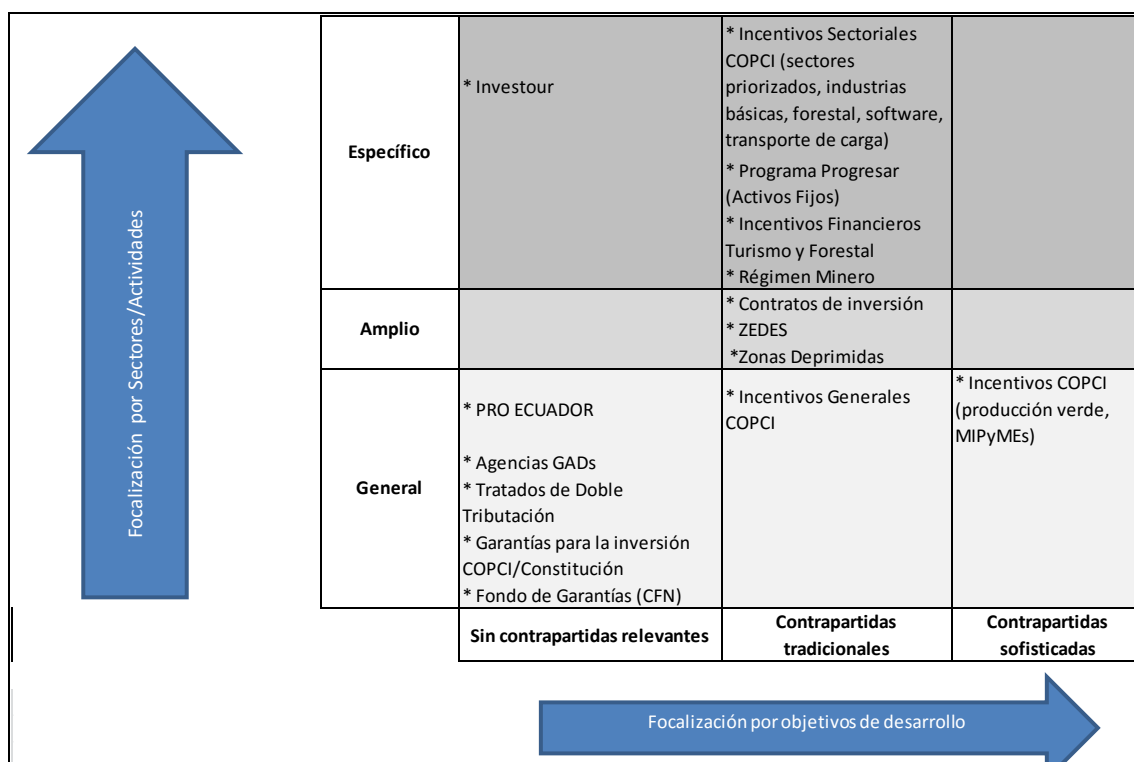
**Cuadro 5. Marco regulatorio y mecanismos de promoción de la IED en Ecuador**

Marco constitucional y jurídico	Concepción de la IED	Organismos de planificación y regulación de la inversión	Tipos de políticas/medidas				
			Incentivos fiscales (establecidos en el COPCI)	Normas y regulaciones	Asistencia al inversor	Incentivos financieros	Otras medidas de apoyo
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución de 2008</li> <li>- COPCI (2010, reformado en 2014)</li> <li>- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complementaria de la inversión nacional</li> <li>- Funcional a objetivos de Planes Nacionales de Desarrollo, incluyendo la estrategia de transformación de la matriz productiva</li> <li>- 4 éticas (social, ambiental, ciudadanos, gobierno)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio Coordinador de la Productividad, Empleo y Competitividad</li> <li>- Ministerio de Comercio Exterior</li> <li>- Consejo Sectorial de la Producción, Empleo y Competitividad</li> <li>- Ministerios sectoriales</li> <li>- Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior</li> <li>- Banco Central del Ecuador</li> <li>- Superintenden</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Para todas las inversiones productivas;</li> <li>b) Para la apertura de capital y venta de acciones a los trabajadores;</li> <li>c) Para la producción más verde;</li> <li>d) al costo crediticio;</li> <li>e) devolución de tributos aduaneros</li> </ul> </li> <li>2. Incentivos sectoriales.</li> <li>3. Para zonas deprimidas</li> <li>4. Para ZEDES</li> <li>5. Para MIPyMEs</li> <li>6. Contratos de Inversión</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitación a la participación de capital extranjero en sectores estratégicos</li> <li>- Regímenes especiales (minería, hidrocarburos)</li> <li>- Mecanismos para la facilitación aduanera</li> <li>- Exención ISD para remisión de utilidades</li> <li>- Denuncia de TBIS (propuesta de CID).</li> <li>Mecanismos de resolución de conflictos: tribunales arbitrales con sede en Latinoamérica (no CIADI)</li> <li>- Tratados de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PRO ECUADOR</li> <li>- Investour</li> <li>- Agencias de desarrollo regional y promoción de inversiones</li> <li>- CorPEI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones de crédito públicas y privadas (CFN, BNF)</li> <li>- Programa Progresar</li> <li>- Incentivos sectoriales (Forestal, Turismo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos de la SENESCYT (apoyo a proyectos de investigación, becas, proyectos Prometeo)</li> <li>- Programas de MCPEC (CreEcuador, Ventanilla Única de Comercio Exterior, Plan Nacional de Logística)</li> </ul>

		cia de Compañías - COMEX		doble tributación -Límites a pagos por regalías			
--	--	--------------------------------	--	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 6. Instrumentos de promoción de inversiones en Ecuador según dimensión e intensidad de focalización**



Fuente: Elaboración propia.

## 5. EL MARCO REGULATORIO Y PROMOCIONAL DE LA IED EN ECUADOR: UN DIAGNÓSTICO<sup>32</sup>

Un primer elemento a resaltar es el aparente desbalance entre las potencialidades de Ecuador para atraer IED y los montos de inversión efectivamente arribados al país en los últimos años. Ecuador ha mostrado un desempeño macroeconómico sólido en este período (más allá de las complicaciones recientes producto del cambio de escenario global), ofrece el atractivo de ser una economía dolarizada (evitando el riesgo cambiario usual en las operaciones de inversión extranjera), la tasa del Impuesto a la Renta es comparativamente baja a nivel internacional y está haciendo esfuerzos en áreas clave para el desarrollo de los negocios, como el fomento al talento humano y la expansión y mejora de la infraestructura, incluida la energética. Asimismo, dispone de recursos naturales valiosos en áreas tales como petróleo, minería, forestal y pesquera, además de cultivos tradicionales como café, cacao y banano, y su localización geográfica resulta favorable desde el punto de vista de las distancias a los distintos centros dinámicos de la economía global. También posee un importante potencial en materia de turismo, gracias a sus paisajes, su biodiversidad (flora y fauna) y su patrimonio cultural. En tanto su condición de socio de la Comunidad Andina de Naciones facilita el acceso a los mercados de Colombia, Perú y Bolivia.

<sup>32</sup> Esta sección se basa en las informaciones recogidas en entrevistas mantenidas con representantes del sector público y privado en Ecuador en una visita realizada a fines de enero de 2015, así como en diversos documentos oficiales (que se citan al final del trabajo); asimismo, recoge aportes del informe de Scheifler y Villarrica (2015) y del trabajo de la Cámara de Industrias de Guayaquil (2014).

Sin embargo, el país ha venido perdiendo peso dentro de la región en términos de la atracción de IED, incluso pese a la introducción de diversos tipos de incentivos tanto fiscales como financieros en los últimos años. Una manera de ver la brecha entre la IED que recibe Ecuador y su potencial en términos de ventajas de localización surge de comparar los índices de “atracción” y “potencial” de IED elaborados por la UNCTAD en su World Investment Report de 2012 (UNCTAD, 2012). Allí se ve que el país está debajo de su potencial, esto es, ha atraído menos IED que la que podría recibir en función de su tamaño de mercado, disponibilidad de recursos naturales, infraestructura y costos (de acuerdo a lo informado en MCE, 2015, Ecuador rankea en el puesto 58 a nivel global en cuanto a potencial, pero figura 162 en cuanto a atracción real).

Más allá de la validez o no de ese tipo de ejercicios comparativos, la capacidad de Ecuador de atraer IED se ve afectada por problemas estructurales tales como una economía poco diversificada desde el punto de vista productivo y exportador, una dotación de talento humano todavía baja en la comparación internacional (pese a los importantes esfuerzos realizados en la materia), problemas irresueltos en algunas áreas de infraestructura y logística, disparidades geográficas significativas, un mercado financiero y de capitales poco profundo y una aún incipiente actividad emprendedora e innovativa por parte del sector privado (en Anexo 4 presentamos algunos datos que ilustran sobre estas cuestiones). Asimismo, la economía es muy sensible, por su escasa diversificación, a los vaivenes de los precios del petróleo, introduciendo un elemento de inestabilidad importante.

En tanto, como vimos antes, Ecuador aparece mal posicionado en algunos rankings que evalúan el “clima de negocios” en los distintos países, tal como el conocido “Doing Business” del Banco Mundial. Asimismo, la visión de al menos una parte del sector empresario respecto de la actitud del gobierno hacia la IED (y hacia la inversión privada en general) es relativamente crítica, tal como se puede observar en el recuadro adjunto.

### **Recuadro 1. Opiniones y visiones del sector privado sobre el entorno y las políticas para la inversión en Ecuador**

En las reuniones realizadas para elaborar este informe con representantes del sector privado surgieron una serie de elementos que, en opinión de las personas consultadas, afectan al clima de inversiones en Ecuador, tanto por sus efectos directos, como por la incertidumbre que generan en el mundo empresarial. A continuación se mencionan algunos de estos elementos:

- Los cambios frecuentes en materia de política fiscal (por ejemplo, se aduce que las modificaciones al COPCI y la legislación tributaria en general introducidos en la reciente Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude constituyeron de facto una nueva reforma de impacto general en este ámbito).
- Existencia de impuestos (como el ISD) y medidas tributarias que pueden afectar negativamente las decisiones de inversión.
- La creciente presencia de medidas proteccionistas que afectan la importación de bienes que son usados en procesos productivos y exportadores desarrollados en Ecuador.
- La errática política de inserción internacional desarrollada en años recientes, incluido el proceso de denuncia de los TBIs que ahora se encuentra en un aparente impasse.
- Una legislación laboral excesivamente rígida, que desalienta decisiones de inversión en algunos sectores y actividades específicas.
- Los efectos negativos de la posible adopción del Código Orgánico del Conocimiento, la Creatividad y la Innovación (actualmente en discusión en el Parlamento), en particular en lo que hace al tratamiento de la propiedad intelectual.

Por otro lado, en dichas entrevistas se apuntaron algunas opiniones críticas que hacen específicamente a la operación de los diferentes mecanismos de incentivos a la inversión previstos en la legislación ecuatoriana. Estos incluyen:

- La existencia de procedimientos burocráticos, complejos y en ocasiones discrecionales para el acceso a los incentivos existentes, tanto fiscales como arancelarios, por lo que los empresarios muchas veces desisten de la operación o bien la realizan sin los beneficios solicitados, o deben recurrir a estudios especializados para gestionar los incentivos, lo que genera costos extras.
- En el caso particular de los contratos de inversión, de acuerdo a información recogida en las mencionadas reuniones, el acceso a los mismos puede tomar hasta 6 meses, dado el gran volumen y la complejidad de la información requerida.
- El conocimiento de los incentivos vigentes es bajo entre los inversores privados.
- Los incentivos no resuelven per se problemas estructurales y cuellos de botella que el gobierno no está identificando de manera apropiada aduciendo falta de diálogo con el sector privado.

Ahora bien, el gobierno ecuatoriano, en el ejercicio de su derecho soberano para definir los objetivos y orientaciones de su estrategia de desarrollo económico y social, parece estar consciente de los potenciales efectos negativos que algunas medidas puedan tener sobre

el ingreso de capital extranjero. De hecho, su actitud hacia la IED es bastante clara en el sentido de considerarla como complementaria a la inversión nacional, tanto pública como privada, subordinada a los objetivos de transformación y diversificación productiva y tecnológica y enmarcada en el respeto por los derechos sociales y ambientales establecidos por el gobierno y en el combate a los paraísos fiscales.

En esta dirección, Ecuador ha venido adoptando un enfoque basado en el uso de diversos tipos de incentivos para la inversión, tanto fiscales como financieros, cuya cobertura se ha expandido gracias a la última reforma de fines de 2014, y que apuntan a utilizar a la inversión como un medio para fomentar ciertas industrias o territorios definidos como prioritarios por la política pública. Si bien hay una preocupación por ciertos aspectos que hacen al “clima de negocios” (expresado en el ralentamiento del proceso de denuncia de los tratados de inversión, la inclusión del concepto de estabilidad tributaria para ciertos tipos de contratos de inversión o la adopción de medidas que permitan mejorar la posición en el ranking Doing Business, tales como las referidas al acortamiento de plazos para crear nuevas empresas), parece claro que el énfasis está en la aplicación de incentivos específicos que apunten a direccionar la inversión hacia sectores considerados como prioritarios y/o estratégicos, así como a regiones deprimidas, en función de los lineamientos definidos en el Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia para la Transformación de la Matriz Productiva, en donde se enfatiza la necesidad de promover la diversificación productiva y la reducción de los desbalances regionales.

Sin embargo, por el momento, este enfoque no parece estar dando los resultados esperados. Más allá de la influencia que en este sentido puedan estar teniendo los problemas estructurales y de “clima de negocios” antes mencionados (que en nuestra opinión resulta muy importante atender, incluso porque particularmente los primeros tienen relevancia crucial desde el punto de vista de los objetivos generales de desarrollo del país), hay otros que pertenecen más específicamente al propio diseño y funcionamiento de la estrategia de promoción de inversiones que también parecen estar jugando un rol significativo a la hora de entender la todavía baja capacidad de atraer IED por parte del país. Es en estos últimos donde concentramos la atención de nuestro diagnóstico y de las ulteriores recomendaciones de política.

En primer lugar, el actual esquema de gobierno de las políticas hacia la IED parece estar caracterizado por la existencia de **superposiciones y duplicaciones** y un **bajo nivel de articulación** entre las instituciones involucradas, pese a la existencia de diversas instancias de coordinación ya descritas en este documento. Por ejemplo, se observan situaciones de superposición de responsabilidades en materia de inversión entre el MCPEC y el MCE; en tanto, un caso de falta de articulación en las acciones promocionales se da entre InvesTour y PRO ECUADOR -y también entre esta organización y las direcciones de inversión existentes en distintos ministerios- (en el cuadro 6 se ilustran ejemplos de este tipo de problemas).

**Cuadro 6. Problemas, duplicidades, solapamientos y cuellos de botella observados en el esquema organizativo de la atracción de IED en Ecuador**

Ámbito	Problema	Descripción
<b>Diseño de Políticas de IED</b>	Clarificación responsabilidad diseño de políticas	Se observa que tanto el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad como el Ministerio de Comercio Exterior están habilitados en sus bases legales para el diseño de políticas en materia de inversión extranjera. El Ministerio Coordinador más orientado hacia políticas generales



		<p>en materia de inversión, y el Ministerio de Comercio Exterior hacia la inversión extranjera. Aun así, se pueden generar colusiones en el diseño de estas políticas que afecten negativamente a la atracción de inversores extranjeros, lo que obliga, o bien a una perfecta interacción e interlocución entre ambos Ministerios, o que las políticas en materia de IED recaigan en un solo Ministerio.</p>
<p><b>Dependencia organizativa de PRO ECUADOR</b></p>	<p>Dependencia del Ministerio de Comercio Exterior, pero actividades y funciones que pueden ser responsabilidad de Ministerio Coordinador</p>	<p>PRO ECUADOR depende del Ministerio de Comercio Exterior, que es el que diseña sus políticas y ésta lleva a cabo las actividades encaminadas a atraer inversión extranjera. Además, su actividad también abarca aspectos como la mejora del clima de negocios y una interrelación con los inversores extranjeros. Por ello, puede ejercer una importante labor para el asesoramiento en materia de políticas de inversión, que son responsabilidad de otro ministerio. Por tanto, es posible que este conocimiento no se llegue a reportar y sirva de utilidad para la mejora del entorno de negocios en Ecuador.</p>
<p><b>Atracción proyectos sector turístico</b></p>	<p>Responsabilidad de InvestTour Ecuador</p>	<p>InvestTour Ecuador es el órgano responsable de la atracción de proyectos empresariales extranjeros para el sector turístico, siendo dependiente del Ministerio de Turismo. Por tanto, se observa una clara duplicidad de actividad con PRO ECUADOR, que si bien no tiene como sector prioritario el sector turístico, es posible obtener sinergias operativas, de marca y un servicio más centralizado para el inversor extranjero si éste estuviese integrado dentro de un mismo organismo, o bien la coordinación entre ambos fuese fluida.</p>
<p><b>Actividad operativa para atracción proyectos</b></p>	<p>Duplicidad actividades PRO ECUADOR y departamentos inversión de Ministerios</p>	<p>Los departamentos de inversiones en distintos Ministerios venían realizando la labor de asesoramiento e información a inversores de su área sectorial antes de la existencia de PRO ECUADOR.</p> <p>Con la creación de PRO ECUADOR en 2010, sin embargo, estos departamentos siguen elaborando la información sectorial relevante -que puede utilizar PRO ECUADOR, que no tiene por sí mismo esta capacidad-, y también realizan actividades de captación y relación con potenciales inversores extranjeros, solapándose con la actividad de PRO ECUADOR e incluso realizándola sin intervención de ésta.</p>
	<p>Retraso en la firma de los contratos de inversionistas</p>	<p>La negociación y firma de los contratos de inversión por parte del Consejo Sectorial de la Producción con el inversor extranjero es compleja, exige un gran aporte de información documental por parte del inversor, lo que puede llevar a desincentivar su decisión, así como demorarse meses hasta su firma efectiva..</p>

Interrelación PRO ECUADOR	Cómo se coordina PRO ECUADOR con las distintas áreas ministeriales y resto del entorno público y privado	PRO ECUADOR se puede percibir por parte de los potenciales inversores extranjeros como su punto central de contacto con la Administración Pública en Ecuador. Son numerosos los ministerios y áreas que tienen responsabilidad en la actividad económica y empresarial, desde coordinación de sectores estratégicos, gestión de licitaciones y proyectos económicos e industriales, gestión de áreas regionales y/o áreas especiales (ZEDES), lo que lleva a concluir que PRO ECUADOR no está realizando una verdadera labor de ventanilla única de gestión del inversor extranjero con la Administración ecuatoriana como exigen las mejores prácticas internacionales de API.
<b>Servicios post-inversión</b>	Existencia de estos servicios y quién los realiza	Una notable función por parte de las agencias públicas en materia de IED es la de dar servicios de apoyo a inversores ya implantados que pueden requerir de asesoramiento y facilitación de gestiones en otras áreas una vez desarrollan ya su actividad en Ecuador.  No se observa la existencia de ningún organismo público que esté desarrollando dichas actividades de post-inversión, lo que puede desembocar a medio plazo en desinversiones y cese de actividad por parte de inversores extranjeros.
<b>Imagen País</b>	Organismos responsables	La imagen país puede abarcar muchos ámbitos de actuación (turismo, entorno de negocios cultura, ocio) si bien dentro de una misma estrategia coordinada. La promoción de la imagen país de Ecuador desde la perspectiva económico-comercial recae en PRO ECUADOR, aunque no es suficientemente efectiva debido, una vez más, a la superposición de instituciones.

Fuente: Schleifer y Villarrica (2015).

Más aún, la **dispersión de la estructura regulatoria** ha generado situaciones de **contradicción respecto de los lineamientos estratégicos a seguir en la materia**, considerando que, como lo reconocen incluso algunos documentos internos elaborados por distintas reparticiones gubernamentales, cohabitan, adentro de la propia estructura del gobierno, diferentes visiones sobre el papel la IED en los objetivos del desarrollo y los mecanismos para impulsarla. En la práctica, entonces, **existe una oportunidad para desarrollar una estrategia integral y coordinada en materia de atracción de inversiones**, que incluya mecanismos de diálogo y generación de confianza entre Estado y sector privado, el cual actualmente tiene bajos grados de participación tanto en el diseño como en la aplicación de incentivos a la inversión y otros tipos de regulaciones con impacto sobre el desarrollo empresarial.

En segundo lugar, **el uso de los incentivos disponibles para la inversión ha sido bajo**. En los siguientes cuadros se presentan algunos datos que ilustran sobre esta cuestión.

**Cuadro 7. Número de contribuyentes que aplicaron a los incentivos del COPCI, 2011-2013**

	2011	2012	2013	Promedio
<b>Reducción en la tarifa de IR Sociedades</b>	40.96 4	42.12 6	43.32 1	42.137
<b>Reducción en la tarifa de Retenciones IR Sociedades</b>	3.273	3.016	3.309	3.199
<b>Deducciones especiales derivadas del COPCI.</b>	125	96	45	89
<b>Otras Rentas exentas derivadas del COPCI.</b>	47	44	23	38
<b>Exoneración del ISD</b>	6.230	3.832	1.661	3.908
<b>Total Aplicaciones</b>	50.63 9	49.11 4	48.35 9	49.371

Fuente: MCPEC (2014).

**Cuadro 8. Monto de los beneficios otorgados (USD miles), 2011-2013**

	2011	2012	2013	Total
<b>Reducción en la tarifa de IR Sociedades</b>	79.53 0	176.66 6	264.99 2	521.18 8
<b>Reducción en la tarifa de Retenciones IR Sociedades</b>	16.09 4	35.679	52.732	104.50 5
<b>Deducciones especiales derivadas del COPCI.</b>	24	100	178	302
<b>Otras Rentas exentas derivadas del COPCI.</b>	141	126	113	380
<b>Exoneración del ISD</b>	325	1889	5.313	7.527
<b>Total Anual</b>	96.11 4	214.46 0	323.32 8	633.90 2

Fuente: MCPEC (2014).

**Cuadro 9. Uso del esquema de incentivos sectoriales, 2011-2013**

	2011	2012	2013
<b>Empresas creadas fuera de Quito y Guayaquil, en sectores priorizados</b>	290	447	637
<b>Empresas que aplicaron al incentivo</b>	10	33	54
<b>Porcentaje de aplicación al incentivo</b>	3,45 %	7,38 %	8,48 %

Fuente: MCPEC (2014).

Estas cifras muestran que si bien se han registrado casi 50 mil aplicaciones anuales a los incentivos del COPCI (representando un monto de incentivos equivalente al 0,3% del PBI en el caso del año 2013), las mismas están casi totalmente concentradas en la reducción gradual del Impuesto a la Renta (un beneficio automático y de carácter general), la reducción en la tarifa de las retenciones del mismo impuesto (otro incentivo general) y las exoneraciones al ISD (más del 99% de las aplicaciones y de los beneficios concedidos correspondieron a esos *ítems*). En contraste, los incentivos sectoriales han sido poco empleados, aunque la tasa de uso parece haber ido subiendo a lo largo del tiempo. El 53% de los mismos fue para el sector alimentos, 26% para fabricación de aparatos de uso doméstico y 20% para la cadena agroforestal. Apenas 7 empresas recibieron más del 90% de estas exoneraciones. Nótese, incluso, que un número pequeño de las empresas creadas fuera de Guayaquil y Quito en sectores priorizados han hecho uso de los incentivos, algo que llama la atención desde el punto de vista de la racionalidad privada.

En tanto, un estudio de la Cámara de Industrias de Guayaquil (2014) computa la distribución sectorial de todos los incentivos del COPCI entre 2011 y 2013. El sector comercio fue el mayor beneficiario (24% del total de beneficios), seguido por el sector industrial (19%), transporte y comunicaciones (15%), minas y canteras (14%) –incluye extracción de petróleo–, finanzas y el sector de servicios empresariales e inmobiliarios (8% cada uno). El mencionado trabajo reporta que los datos disponibles sugieren que en lo esencial los incentivos fueron aprovechados por empresas ya existentes y que el impacto sobre las decisiones de inversión ha sido marginal.

Este bajo uso de los incentivos para la inversión puede deberse a diversos factores, incluyendo:

- Pese a los esfuerzos realizados desde el gobierno para difundir su existencia a través de capacitaciones y otras herramientas, hemos encontrado diversas referencias al **bajo grado de conocimiento de los incentivos existentes** por parte de los inversores (e incluso, según informaciones recogidas en las entrevistas realizadas para este estudio, en algunos de los propios gobiernos autónomos descentralizados) –en el recuadro incluido más arriba anotamos algunas percepciones del sector privado respecto de éste y otros aspectos que se consideran deficientes desde esa visión respecto del funcionamiento del sistema de incentivos a la inversión vigentes en Ecuador.
- Tanto en reuniones mantenidas con funcionarios del gobierno como en algunos documentos oficiales (MCE, 2015) se admite que los **trámites para el acceso a los incentivos del COPCI resultan a menudo engorrosos y conllevan demoras excesivas**. En el caso de los **contratos de inversión**, por ejemplo, existen numerosas instituciones involucradas en el Consejo Sectorial de la Producción –el organismo decisorio en la materia–, las cuales muchas veces tienen visiones disímiles sobre las operaciones de inversión bajo examen. Incluso se observan problemas para entrar en la agenda de temas a tratar por el Consejo Sectorial, el cual se reúne solo un número determinado de días por año. De hecho, el propio Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad reconoce que los Contratos de Inversión han sido un instrumento “desaprovechado y su potencial no se ha desarrollado completamente” (MCPEC, 2015; pág. 10).
- También parecen existir **problemas en el diseño y aplicación de ciertas políticas**. Por ejemplo, en el caso de las **ZEDES**, además de cuestiones de procedimientos burocráticos, en las reuniones mantenidas para este informe con autoridades del gobierno se ha señalado que en la práctica el Consejo Sectorial

prioriza su ubicación en zonas rezagadas, lo cual si bien resulta loable desde el punto de vista de un desarrollo territorial equilibrado, reduce el atractivo para los inversores, en tanto que en esas zonas usualmente faltan algunas condiciones básicas para el desarrollo empresarial, tales como infraestructura y talento humano. Asimismo, también se ha mencionado la existencia de algunos problemas en la reglamentación de las ZEDEs, por ejemplo en lo que hace a la responsabilidad solidaria entre administradores y operadores, que causan incertidumbre entre los potenciales inversores, o en aspectos vinculados a algunas operatorias del comercio exterior. Otras cuestiones que han aparecido como problemáticas remiten a la existencia de operaciones de especulación inmobiliaria en torno a las ZEDEs, que naturalmente van en contra de los propósitos originales del instrumento.

- **Los criterios establecidos para acceder a algunos incentivos resultan quizás demasiado limitativos o exigentes**, por ejemplo en lo que hace a localización geográfica o antigüedad de las empresas. Lo mismo vale para ciertos topes para deducciones de gastos. En general, podemos decir que el actual sistema de incentivos a la inversión resulta un tanto complejo considerando tanto la variedad de los regímenes como las disposiciones que los regulan.

En tercer lugar, **no han existido mecanismos sistemáticos de evaluación de los sistemas de incentivos vigentes**, lo cual naturalmente dificulta conocer sus impactos. En este mismo sentido, algunas autoridades entrevistadas para la elaboración de este informe han mencionado que las empresas pueden encontrar **mecanismos para eludir el cumplimiento de ciertos requisitos** exigidos para acceder a determinados incentivos (por ejemplo parecen darse casos de empresas que crean nuevos establecimientos fuera de Guayaquil y/o Quito para acceder a los incentivos fiscales previstos, pero mantienen su actividad principal en dichas ciudades).

En cuarto lugar, si bien la priorización de sectores resulta razonable, más aún cuando está alineada a objetivos más generales de diversificación productiva, entendemos que actualmente hay un **número excesivo de cadenas y sectores que tienen prioridad y/o carácter estratégico para la política de inversiones** (además del hecho de que en poco tiempo se han producido cambios, si bien relativamente menores, en la lista de dichos sectores, lo cual genera incertidumbre desde el punto de vista inversor<sup>33</sup>). Esto conspira contra la focalización del esfuerzo promocional y genera una dispersión de recursos escasos. Aquí vale la pena recordar la experiencia de algunos países que persiguieron estrategias más o menos agresivas de targeting sectorial, basadas o no en la atracción de IED, y empleando incentivos y/o vía focalización de esfuerzos en las respectivas agencias de inversión (e.g. Corea, Japón, Taiwán, Singapur, Irlanda, República Checa, Costa Rica, Nueva Zelandia). En todos estos casos se observa que las políticas selectivas apuntaron a un número relativamente reducido de sectores en cada etapa del proceso de desarrollo, y que el listado de dichos sectores fue variando *pari passu* las transformaciones en la estructura productiva local y los cambios en el escenario productivo y tecnológico global (ver anexo 5 para algunos ejemplos de priorización sectorial en otros países).

En quinto lugar, **la política de atracción de IED ha hecho, por el momento, escaso énfasis en impactos que vayan más allá de empleo y divisas** (ver gráfico 6). Así, han faltado mecanismos efectivos que estimulen a las empresas extranjeras a desarrollar actividades que pueden generar derrames valiosos, tales como aquellas vinculadas a

---

<sup>33</sup> Está claro que es perfectamente lógico que las prioridades sectoriales vayan evolucionando con el tiempo, pero en plazos más largos y en función de procesos de aprendizaje y de la necesidad de adaptarse a cambios en el entorno local e internacional.

capacitación, encadenamientos y vinculaciones con agentes locales, transferencia de conocimientos e innovación.

En sexto lugar, algunos incentivos son en realidad **compensaciones por la existencia de otras distorsiones** (por ejemplo, las exoneraciones al ISD).

En lo que hace a **PRO ECUADOR**, la proporción de recursos asignados a promoción de exportaciones es claramente superior a la destinada a atracción de inversiones (el 85% del presupuesto se dedica al primer objetivo)<sup>34</sup>. El área de atracción de IED cuenta con sólo 7 técnicos –cada uno especializado en uno o varios sectores prioritarios–, encabezados por el director de inversiones, de una plantilla total de 100 trabajadores. Sin embargo, no cuentan con experiencia previa en materia de gestión y atracción de inversiones, con la excepción de su Director, quien proviene de la agencia regional Invest Manabí, ni hay programas de capacitación vigentes en esta materia<sup>35</sup>.

Las tareas de PRO ECUADOR se limitan a la promoción de Ecuador como destino para la inversión, la generación de contactos y el acompañamiento para reuniones con autoridades locales. De hecho, son los ministerios sectoriales quienes mantienen el contacto y brindan los servicios de facilitación a los inversores. Esto la aleja de las mejores prácticas internacionales de las agencias de promoción de inversiones, que ofrecen servicios integrales para el inversor. Tampoco se observan acciones de colaboración con actores tales como consultoras, bufetes de abogados, agentes inmobiliarios, entidades financieras, etc. Si bien hay un Consejo Consultivo con participación privada, no está clara la incidencia concreta que tienen sus propuestas. Asimismo, pese a que PRO ECUADOR cuenta con un plan donde se detallan futuras líneas de desarrollo novedosas (como elaborar un mapa virtual de microclimas de inversiones dentro de Ecuador), no se identifican al presente actividades que puedan considerarse innovadoras dentro del ámbito de la atracción y promoción de IED y su presencia en las redes sociales se limita al ámbito de la promoción de exportaciones<sup>36</sup>.

Finalmente, saliendo del plano específico de las medidas hacia la IED, hay algunos aspectos del actual esquema de políticas públicas que parecen estar afectando las decisiones de inversión y la propia operatoria de las empresas tanto locales como extranjeras. En particular, las **medidas que generan restricciones o mayores costos al comercio (como la aplicación del ISD o la emergencia de trabas a las importaciones)** pueden tener un efecto negativo no buscado en un contexto en donde las empresas crecientemente operan en esquemas de fragmentación global de la producción y requieren importar no solo bienes de capital, sino también insumos y componentes para desarrollar sus actividades productivas y exportadoras en el marco de las llamadas cadenas globales de valor.

## 6. ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA<sup>37</sup>

En función de lo que se ha expuesto a lo largo del documento, parece estar claro que existe una oportunidad para que Ecuador logre aprovechar plenamente su potencial de atracción de IED, potencial que actualmente no se está alcanzando. Esto lleva no sólo a que se pierdan oportunidades de generación de divisas y empleos, sino también a que se limiten los avances en materia de objetivos de diversificación productiva. La IED podría

---

<sup>34</sup> Aunque hay áreas compartidas como marketing o inteligencia comercial.

<sup>35</sup> Schleifer y Villarrica (2015).

<sup>36</sup> Schleifer y Villarrica (2015).

<sup>37</sup> Esta sección abreva en las mismas fuentes mencionadas en el título de la sección previa, además de las propias reflexiones y análisis de los autores del reporte.

hacer una contribución importante a los mismos no sólo a través de la propia creación de nuevas capacidades productivas, sino también mediante el desarrollo de encadenamientos locales, procesos de capacitación y transferencia de tecnología, generación de redes de conocimiento, etc. Incluso Ecuador puede apuntar a desarrollar una imagen país que haga eje en una política que busca atraer inversiones “éticas”, que respetan y promueven determinados valores sociales, ciudadanos y ambientales.

En base a estas consideraciones, a continuación proponemos algunas líneas de acción generales que podrían dar lugar a una revisión de ciertos aspectos del actual contexto regulatorio y promocional que incide de manera tanto directa como indirecta hacia la IED.

### *Priorización y focalización*

- Se debería pensar en una mayor focalización de los incentivos a la inversión privada, ya que al presente existe una cantidad demasiado amplia de prioridades sectoriales. Quizás se pueda implementar una estrategia secuencial, en donde se escojan, entre los sectores que hoy son objeto de priorización y/o son considerados estratégicos, algunos en los que existan mayores oportunidades de atracción de inversiones en el corto y mediano plazo y se concentren en ellos los esfuerzos promocionales. Luego, en función del propio aprendizaje y resultados de esa estrategia, y de los cambios en el contexto local e internacional, se podrán ir redefiniendo los criterios de selectividad. Incluso es posible que por un lado la política general de incentivos a la inversión favorezca a ciertos sectores definidos como prioritarios desde el punto de vista de la estrategia de cambio de la matriz productiva (aunque reduciendo su número, según lo mencionado más arriba), mientras que la estrategia de atracción de IED vía Pro Ecuador se centre en un número aún más limitado de actividades, considerando el carácter incipiente de la agencia y el hecho de que demasiada dispersión de oportunidades puede distraer la atención, más que generar interés entre los potenciales inversores.

- Pero además de la focalización de carácter sectorial, resulta relevante pensar en mecanismos de priorización funcional. En el actual escenario caracterizado por la existencia de cadenas globales de valor, hay un cada vez mayor consenso en que lo importante no es tanto qué bien o servicio se produce, sino qué tareas se desempeñan en las cadenas. En este sentido, sería deseable introducir incentivos que apunten a favorecer el ingreso y escalamiento de Ecuador en algunas cadenas de relevancia actual o potencial para el país, analizando en qué etapas de esas cadenas se cuenta con potencialidades objetivas para una inserción competitiva y que genere efectos positivos sobre las metas de desarrollo nacional. El diálogo y negociación con las empresas extranjeras puede ser relevante tanto para el diagnóstico como para la materialización de estas estrategias, en tanto dichas empresas dominan los nodos cruciales de la mayor parte de las cadenas de valor globales.

- En esta dirección, se pueden introducir incentivos que estén atados al desarrollo de actividades de innovación, entrenamiento del personal y de proveedores e introducción de tecnologías limpias, entre otros. Asimismo, se deben reforzar las políticas de capacitación, calidad, innovación y emprendedorismo, de modo de fortalecer el ecosistema empresario y mejorar las potencialidades de generar encadenamientos eficientes a partir de la inversión extranjera. En otras palabras, se trata de articular mejor las políticas de desarrollo empresarial con las que buscan promover la inversión en el país.

- Estos mecanismos de priorización podrían verse beneficiados a través de ejercicios de detección de oportunidades cercanas de diversificación empleando metodologías del estilo de las de Hausman et al (2007), así como de un mapeo de las cadenas de valor en

las que participa Ecuador y las oportunidades de escalamiento (*upgrading*) existentes (actividad que podría llevarse adelante en el marco de los diagnósticos de cadenas productivas prioritarias que ya se están desarrollando en el país). Es necesario conocer con mayor claridad las fortalezas y potencialidades de Ecuador para la captación de inversiones en distintas áreas, identificar las oportunidades de mercado existentes tanto a nivel local como principalmente internacional (ya que Ecuador debería priorizar, a nuestro juicio, la atracción de proyectos para exportar, más que para sustituir importaciones, dado el nuevo contexto del comercio global y la reducida escala del mercado local), los principales países competidores y su posicionamiento, y los obstáculos y debilidades a remover o abordar en cada caso. El diálogo público-privado es crucial para favorecer este proceso de “descubrimiento” de oportunidades de inversión.

#### *Articulación inter-institucional*

- En lo que hace a los mecanismos de gobernanza de la estrategia hacia la IED, parece claro que debería avanzarse hacia un esquema en el cual se clarifique la división de tareas y responsabilidades entre los distintos ministerios y organismos con competencia en el tema. En un documento reciente del MCE (2014) se discuten algunas alternativas en esa dirección; en cualquier caso, más allá de la decisión que finalmente se adopte, parece haber conciencia de la necesidad de dotar de mayor coherencia al actual sistema de promoción de inversiones, a la vez que generar mecanismos de articulación hoy casi inexistentes entre las agencias involucradas. Esto permitiría no sólo evitar superposiciones y eventuales divergencias de criterio en la definición y aplicación de las políticas, sino también ayudar a construir un diagnóstico común e intercambiar información respecto de la efectividad de las políticas hacia la IED. Al mismo tiempo, se debe hacer mayor énfasis en actividades que hoy tienen poco desarrollo, pero que son cruciales para el fomento de la IED, como las de *after care* y *policy advocacy*, asignando claramente responsabilidades en la materia.

- Existe bastante evidencia respecto de la centralidad del territorio a la hora de tomar decisiones de inversión. En este sentido, parece deseable propulsar una mayor cooperación entre las autoridades nacionales y las de los GAD, a fin de una mejor definición de las potencialidades locales y regionales para la atracción de inversiones, la remoción de obstáculos burocráticos que puedan existir en los distintos territorios, una mejor coordinación de las políticas de desarrollo productivo y promoción de inversiones entre los distintos niveles de gobierno y una mayor difusión de los incentivos vigentes a nivel nacional en las distintas zonas del país. Adicionalmente, sería interesante promover el fortalecimiento de las capacidades de los GAD para la formulación e implementación de estrategias de atracción de inversiones y diversificación productiva.

#### *Cooperación y diálogo público-privado*

- Además de lo mencionado más arriba respecto del proceso de identificación de oportunidades, es importante abrir más canales de diálogo con el sector privado a la hora de tomar definiciones sobre políticas públicas con impacto sobre las decisiones de inversión. En esta línea, sin que esto implique en modo alguno la pérdida de autonomía del Estado en sus decisiones de política, es claro que las iniciativas de reforma en materias como relaciones laborales, impuestos o propiedad intelectual, por mencionar algunas, tienen consecuencias sobre el sector empresario y por tanto no se puede descartar la emergencia de situaciones de *trade offs* entre objetivos sociales o tributarios y las metas de desarrollo productivo. Entendemos que la apertura de mayores espacios de diálogo y confianza entre sector público y sector privado podría ayudar a que las reformas buscadas en los planos mencionados tengan el menor impacto posible sobre la percepción y conductas de los inversores. Lo mismo vale para la integración del sector



privado en organismos decisorios en materia de política comercial como el COMEX y otros directamente vinculadas con el área de comercio e inversiones<sup>38</sup>.

- Otro canal de interacción relevante sería el fomento a esquemas de alianzas público-privadas en donde organismos del Estado y sector privado colaboran para el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura u otros de carácter estratégico. En este sentido, como antecedente significativo, cabe mencionar el reciente Decreto Ejecutivo No. 582 (2015), de Reglamento del Régimen de Colaboración Público-Privada, que regula el procedimiento para presentar proyectos por parte del sector privado para administrar un sector estratégico de la producción, servicios públicos o cualquier otro servicio de interés general (ver anexo 6 para un resumen de sus principales características). Asimismo, el Poder Legislativo recientemente sancionó una “Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (Ley APP)”, la cual se encuentra, al momento de escribirse este informe, pendiente de promulgación por parte del Poder Ejecutivo. La ley establece incentivos para el desarrollo de proyectos de obra pública, así como de otros declarados como prioritarios por el gobierno, a ser propuestos por la iniciativa privada. El beneficio más importante que se prevé en la ley es la exoneración del impuesto a la renta (incluidos dividendos pagados a socios o beneficiarios de las sociedades creadas para el desarrollo de proyectos público-privados) por diez años, junto con desgravaciones arancelarias y de otros impuestos nacionales y locales (en un marco de estabilidad garantizada para los incentivos otorgados al momento de firmarse los contratos respectivos).

- Si bien se han hecho progresos importantes en años recientes, hay mucho espacio para avanzar en la mejora del talento humano disponible en Ecuador. En adición a las valiosas iniciativas que ya están en marcha en materia de calidad educativa y promoción de estudios superiores, cabe pensar en mecanismos que faciliten el aprovechamiento de los derrames que puede generar la IED a través de la movilidad del personal capacitado en las empresas extranjeras y la colaboración entre estas y las firmas locales. Asimismo, se podrían diseñar programas que apunten a promover nuevas competencias laborales en los trabajadores ecuatorianos a través de mecanismos cooperativos entre el Estado y el sector privado (como por ejemplo con programas de tipo *finishing schools*). El diálogo público-privado para identificar áreas de vacancia o necesidades insatisfechas es fundamental en este sentido.

#### *Diseño de instrumentos*

- *Contratos de inversión:* Si bien se ha ampliado el margen de cobertura de los contratos de inversión, generando el concepto de estabilidad tributaria y no sólo de los incentivos a la inversión, esta ampliación ha sido muy limitada; en particular, el piso de USD 100 millones resulta elevado dado que son pocas las inversiones que se hacen en Ecuador por montos superiores a esa cifra. Sería deseable entonces extender la posibilidad de firmar contratos de inversión a inversiones de menor monto. Por otro lado, la garantía de estabilidad debería incluir todos los tributos nacionales así como los aranceles de importación

- *Criterios para el otorgamiento de incentivos:* en lugar de las actuales restricciones para el acceso a ciertos incentivos (incluyendo la firma de contratos de inversión) en función de sectores, zonas geográficas, tamaño y antigüedad de las empresas, etc., se podría establecer un listado de criterios que incluyan esas y otras dimensiones relevantes (tales

---

<sup>38</sup> Ons (2014) señala, en esta dirección, que la reducción de la incertidumbre sobre la política comercial -por ejemplo, a través de consultas a interesados o notificación anticipada de modificaciones- favorece el funcionamiento fluido de las cadenas de valor.

como las mencionadas más arriba al hablar sobre focalización por tareas) para determinar el impacto de las inversiones. A partir de ese listado se construiría una tabla o ranking de los proyectos por su impacto potencial, y ello permitiría graduar el nivel de incentivos a otorgar en cada caso (esto también podría servir para levantar algunos techos existentes en materia de deducción de ciertos gastos, también reemplazándolos por el ordenamiento en función del ranking recién mencionado). En el diseño de este mecanismo se debería también tener en cuenta la mayor o menor facilidad de verificación de los criterios empleados para la evaluación de los proyectos.

- **ZEDEs:** a la luz de la experiencia acumulada parece prudente redefinir algunos aspectos administrativos y de operación de las ZEDEs. Por un lado, sería necesario agilizar los procedimientos de aprobación, a la vez que revisar algunas disposiciones que pueden afectar su atractivo (por ejemplo, la ya mencionada que establece la responsabilidad solidaria entre administradores y operadores) y apuntar a una mayor difusión de sus beneficios entre inversores locales y fundamentalmente extranjeros. En paralelo, se deberían clarificar los derechos de propiedad de administradores y operadores, y evitar los mecanismos de especulación inmobiliaria que afectan el funcionamiento de las ZEDE. Por otro lado, resulta lógico repensar los criterios con los cuales se evalúa la autorización de apertura de ZEDEs según los niveles de desarrollo territorial. En este sentido, al menos en las zonas más rezagadas, previo a la instalación de ZEDEs se debe trabajar, en conjunto con los respectivos GAD, en mejorar las condiciones generales de entorno para la inversión (infraestructura, talento humano, servicios, etc.). Finalmente, se podría revisar la política a seguir con las Zonas Francas actualmente existentes, a fin de determinar si se mantiene la actual posibilidad de que se reconviertan hacia el esquema de ZEDEs o bien si se establecen regímenes especiales para las mismas, siempre que se considere que existe potencial para su reconversión en pos de lograr que tengan impactos positivos sobre el desarrollo productivo del país.

### *PRO ECUADOR*<sup>39</sup>

- Además de revisar su estrategia de focalización para atraer IED (según lo expuesto más arriba), PRO ECUADOR debe fortalecer el área de promoción de inversiones (con recursos humanos y financieros, capacitación, atracción de talento, etc.), dotarla de una gestión y canales de comunicación independientes y convertirla en una verdadera ventanilla de asesoramiento especializado y profesional para los inversores extranjeros. Para ello, debe adoptar los mejores principios en materia de buen gobierno organizativo en todas las áreas estratégicas, como gestión de proyectos, recursos humanos, marketing y comunicación. Asimismo, se debe elaborar un plan de negocios anual con líneas de acción prioritarias y objetivos claros en términos de generación de contactos y captación de proyectos, participaciones y realización de eventos de promoción. Este plan debe ser monitoreado de forma periódica, incluyendo la realización de auditorías internas de calidad. La especialización del personal debe incluir no sólo aspectos sectoriales, sino también el conocimiento de distintas tipologías de nuevos inversores potenciales (multinacionales de países emergentes, inversores institucionales como fondos soberanos y de *private equity*, capital de riesgo, *start-ups*, etc.). También se propone desarrollar un planeamiento estratégico dentro de la organización que anime y fomente la formulación constante de ideas innovadoras para la atracción de inversiones, adaptadas a la singularidad de la propia economía ecuatoriana y su estrategia de desarrollo.

---

<sup>39</sup> Las recomendaciones relativas a PRO ECUADOR se basan en Schleifer y Villarrica (2015), quienes hacen un pomenorizado diagnóstico de la situación del organismo y sugieren diferentes líneas de acción para mejorar su desempeño.

- Asimismo, debe desarrollarse un programa de seguimiento y apoyo a la post inversión (*after care*), para promover la reinversión en Ecuador de las empresas ya instaladas. Otro rol fundamental para PRO ECUADOR es el de asesoramiento e información (*policy advocacy*) para las distintas áreas de gobierno involucradas en el proceso de captación de inversiones. Esto implica incrementar el nivel de colaboración con estas áreas, también a efectos de ofrecer un panorama más claro del clima de negocios y de las políticas hacia la IED vigentes en el país, evitando superposiciones y confusiones. La colaboración también debe darse con los GAD y sus agencias de desarrollo local, y con agentes clave del sector privado como tenedores y desarrolladores de propiedad inmobiliaria, entidades financieras y fondos de inversión, empresas líderes locales, cámaras empresariales, universidades, centros tecnológicos, etc. En este sentido, también es relevante elevar la participación privada en PRO ECUADOR, en su rol consultivo y de asesoría.

### *Aspectos operativos*

- *Ventanilla única*: sería deseable reducir el número de organismos involucrados en el proceso de decisión sobre acceso a incentivos, creando a la vez una ventanilla única para canalizar las solicitudes respectivas.
- *Simplificación de trámites*: se deberían revisar los actuales procedimientos de aplicación para acceso a incentivos, de modo de simplificarlos y ayudar a reducir los tiempos de procesamiento de las solicitudes.
- *Mejoramiento de los sistemas de información*: por un lado, es necesario mejorar el acceso de los inversores (actuales y potenciales) a información relevante para la toma de decisiones (relativa al potencial de Ecuador para atraer inversiones, al marco regulatorio vigente y a los incentivos disponibles), así como para el seguimiento de los trámites relativos a autorizaciones, acceso a incentivos, etc. Lo mismo vale para los *policy makers*; modernizar los sistemas de información disponibles para aquellos a cargo de la política para la IED les permitirá hacer un mejor monitoreo de las oportunidades para atraer nuevos inversores, así como realizar con mayor eficacia las tareas de *after care* de las empresas ya radicadas.
- *Revisión y clarificación del COPCI*: existe la necesidad de revisar y clarificar en la mayor medida posible la reglamentación del COPCI, para reducir tanto las eventuales inconsistencias entre el mismo y otros cuerpos legales como para facilitar el conocimiento y acceso al mismo de parte del sector privado.
- *Análisis de impacto*: para una mejor evaluación del funcionamiento de los mecanismos promocionales es necesario avanzar en la recolección de información sobre su uso y nivel de conocimiento, y prever mecanismos para la evaluación periódica de sus impactos (incluyendo los costos tributarios respectivos). Este es un insumo fundamental para monitorear las políticas en marcha y evaluar posibles modificaciones.
- *Facilitación de negocios*: se ha avanzado mucho en un aspecto clave a través de la drástica reducción del tiempo necesario para abrir una nueva empresa. En esta línea, se podría intentar avanzar en otras áreas que también hacen a la remoción de demoras y trámites burocráticos y que son tomadas en cuenta a la hora de rankear a los países en materia de facilitación de negocios.

### *Negociaciones internacionales*

- En el plano internacional, la pronta definición de una estrategia para renegociar los tratados bilaterales de inversión aún vigentes (bajo esa denominación o a través del mecanismo de los CID), y eventualmente firmar otros nuevos, ayudaría a generar un clima de mayor previsibilidad para los inversores extranjeros. Si bien se trata de una tarea compleja, que requiere compatibilizar los principios constitucionales con la necesidad de generar garantías sólidas para la inversión extranjera, la exploración del espacio disponible para hallar campos de acuerdo satisfactorios para ambas partes es una tarea de gran relevancia. Adicionalmente, proseguir con la firma de tratados de doble tributación es otro factor importante para mejorar el clima de negocios para la IED. La mayor cooperación, complementación e intercambio de información con gobiernos de países vecinos también podrá ayudar a mejorar el potencial del país para la recepción de inversiones.
- En el actual contexto global se están redefiniendo las estrategias de integración y surgen, o están en proceso de negociación, nuevos bloques comerciales de potencialmente alto impacto a nivel internacional -por ejemplo, el Trans-Pacific Partnership (TPP) y el Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)- y también regional (Alianza del Pacífico). En este sentido, es importante que se defina una estrategia clara frente a estos procesos, ya que tendrán consecuencias significativas, tanto para los que los integren como para los que queden fuera de ellos, en el plano del comercio pero también de las inversiones.

## BIBLIOGRAFÍA

Al-Sadig, A. (2011). "Do International Investment Agreements promote Foreign Direct Investment?". **International Journal of Trade and Global Markets (IJTGM)**. 4 (1).

Amerighi, O. y G. De Feo (2013). "Competition for FDI and profit shifting: On the effects of subsidies and tax breaks". DEM Working Papers Series 056, University of Pavia, Department of Economics and Management.

Antonakakis, N. y Tondl, G. (2012). "Do determinants of FDI to developing countries differ among OECD investors? Insights from Bayesian Model Averaging". Discussion Paper No. 1/12. Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration.

Artana, D. e I. Templado (2015). "La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las Zonas francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana". Documento para discusión # IDB-DP-377. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal.

Baker, P. (2012). "An Analysis of Double Taxation Treaties and their Effect on Foreign Direct Investment". University of Cambridge.

Barthel, F., Busse, M. y Neumayer, E. (2010). "The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data". **Contemporary Economic Policy**. 28 (3).

Bellak, C., Leibrecht, M. y Stehrer, R. (2008). "The Role of Public Policy in Closing Foreign Direct Investment Gaps: An Empirical Analysis". Working Paper No. 48. Vienna institute for International Economic Studies (wiiw).

Blonigen, B. A. y Piger, J. (2011). "Determinants of foreign direct investment". NBER Working Paper No. 16704.

Blonigen, B.A. y Davies, R.B. (2000). "The effects of bilateral tax treaties on US FDI activity". NBER Working Paper No. 7929.

Buettner, T. y Ruf, M. (2007). "Tax incentives and the location of FDI, Evidence from a panel of German multinationals". **International Tax and Public Finance**. 14 (2), 151-64.

Burger, A., A. Jakliča y M. Rojeca (2012). "The effectiveness of investment incentives: the Slovenian FDI Co-financing Grant Scheme". **Post-Communist Economies**. Vol 24 (3).

Caiumi, A. (2011). "The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures - A Novel Approach: An application to the regional tax incentives for business investments in Italy". OECD Taxation Working Papers No. 5. OECD Publishing, Paris.

Cámara de Industrias de Guayaquil (2014). "Informe sobre la eficacia del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) y propuesta de reformas".

CEPAL (2007). **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2006**, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2010). **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – 2009**. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2013). **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2012**, Santiago de Chile, CEPAL.

Charlton, A. y Davisy, N. (2007). "Does Investment Promotion Work?". **Contributions to Economic Analysis & Policy**. 7 (1).

Chen, T. (2014). "Taiwan's Industrial Policy Since 1990", Department of Economics, National Taiwan University.

Chudnovsky, D., A. López y G. Rossi (2008). "Foreign direct investment spillovers and the absorptive capabilities of domestic firms in the Argentine manufacturing sector (1992-2001)" **Journal of Development Studies**, Vol 44, N° 5.

Crespi, G., E. Fernández Arias y E. Stein (2014). **Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación productiva**, Banco Interamericano de Desarrollo.

De Mooij, R.A. y Ederveen, S. (2005). "How does foreign direct investment respond to taxes? A meta analysis". Paper presentado en Workshop on FDI and Taxation, GEP Nottingham, Octubre.

Devlin, R. y G. Moguillansky (2009). "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo", **Revista de la CEPAL**, N° 97.

Dunning, J. H. (1993). **Multinational Enterprises and the Global Economy**, Addison-Wesley).

Eicher, T., Helfman, L. y Lenkoski, A. (2012). "Robust FDI determinants, Bayesian Model Averaging in the presence of selection bias". **Journal of Macroeconomics**. 34 (3).

Faeth, I. (2009). "Determinants of foreign direct investment – a tale of nine theoretical models". **Journal of Economic Surveys**. 23 (1), 165-196.

Farole, T. y Winkler, D. (2012). "Foreign Firms Characteristics, Absorptive Capacity and the Institutional Framework, The Role of Mediating Factors for FDI Spillovers in Low- and Middle-Income Countries", en Policy Research Working Paper 6265, World Bank.

Fernández-Stark, K., Bamber, P. y Gereffi, G. (2010). "Workforce Development in Chile's Offshore Services Value Chain". Center on Globalization, governance & Competitiveness. Duke University.

FIAS (2008). "Special Economic Zones, Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development". Washington DC, The World Bank.

Gereffi, G., Castillo, M. y Fernández-Stark, K. (2009). "The Offshore Services Industry, A New Opportunity for Latin America". The Inter-American Development Bank Policy Brief IDB-PB-101. Inter-American Development Bank (IDB).

Ginevičius, R. y A. Šimelytė (2011), "Government incentives directed towards foreign direct investment, a case of Central and Eastern Europe", **Journal of Business Economics and Management**, Volumen 12 (3), pp. 435-450.

Goolsbee, A. (1998). "Investment tax incentives, prices, and the supply of capital goods". **The Quarterly Journal of Economics**. 113 (1), 121-48.

Guaipatin, C. y L. Schwartz (2014). "Ecuador, Análisis del sistema nacional de innovación", Banco Interamericano de Desarrollo.

Harding, T. y Javorcik, B. S. (2007). "Developing Economies and International Investors, Do Investment Promotion Agencies Bring Them Together?". Policy Research Working Paper 4339. The World Bank Development Research Group.

Hausmann, R. Klinger, B. Barabasi, A. y Hidalgo, C., (2007). "The Product Space Conditions the Development of Nations", **Science**, pp. 482-487.

Hausmann, R. y D. Rodrik (2002). "Economic Development as Self-Discovery", NBER Working Paper 8952.

Havranek, T. y Irsova, Z. (2010). "On the Intensity of International Subsidy Competition for FDI". **Theoretical and Applied Economics**. 8 (2), 25-54.

IDA Ireland (2014), **Winning. Foreign Direct Investment 2015-2019**.

Klemm, A. (2009). "Causes, benefits, and risks of business tax incentives". IMF Working Paper WP/09/21.

Klemm, A. y S. Van Parys (2010) a. Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives". IMF Working Paper. WP/09/136. Washington.

Lederman, D. y Maloney, W. F. (2008). "In Search of the Missing Resource Curse". **Journal of LACEA Economia**, 9 (1).

Lederman, D. y Xu, L. C. (2009). "Commodity Dependence and Macroeconomic Volatility: Structure or Macro Mismanagement?", **LCRCE Commodities Conference**, World Bank, Septiembre.

López, A., Niembro, A. y D. Ramos (2014). "Análisis de instrumentos de promoción de inversiones, el caso de Costa Rica a la luz de las mejores prácticas internacionales", preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

López, A., Niembro, A. y Ramos, D. (2011). "Estudio de mecanismos de incentivos para la promoción de exportaciones y atracción de inversiones en el sector servicios. Sugerencias para Paraguay y Uruguay". Mimeo elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

MAGAP (2015). "Programa de Incentivos para la Reforestación con Fines Comerciales", Guayaquil.

Martínez Piva, J. M. y Hernández Calderón, R. A. (2014). "La inversión extranjera directa en Costa Rica, factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional", Serie Aportes para el Desarrollo Humano Sostenible, 11, Programa Estado de la Nación, San José,

McCallum, J. K. (2011). "Export processing zones, Comparative data from China, Honduras, Nicaragua y South Africa". Industrial and Employment relations Department, International Labour Office. Working Paper No. 21.

MCE (2014). "Desarrollo, Fomento, Atracción y Promoción de la Inversión Extranjera, Análisis del sistema y propuestas", Noviembre.

- MCE (2015). “Nota, Inversiones. Política de Comercio Exterior”, Guayaquil.
- MCPEC (2014). “Informe No. MCPEC-SIGOGBRE-CGAI-0001”
- MCPEC (2015). “Informe legal sobre el Contrato de Inversión”.
- Miskinis, A. y Minkeviciute, M. (2011), “Comparative Analysis of FDI Incentives in New EU Member States”, **Transformations in Business & Economics**, Vol. 10, No 3 (24), pp.72-86.
- Miyagiwa, K. y Ohno, Y. (2009). “Multinationals, Tax Holidays and Technology Transfer”. **Japanese Economic Review**. 60 (1), 82-96.
- Oficina Económica y Comercial de España en Quito (2014). “Guía de incentivos a la implantación – Ecuador”.
- Oman, C. (1999). **Policy Competition for Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI**. Paris, OECD Development Centre.
- Ons, A. (2014). “Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones El caso de Paraguay y Uruguay”, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- PRO ECUADOR (2014). “Sectores priorizados para la promoción y atracción de inversiones”, Guayaquil.
- Scheifler, M. y M. Villarrica (2015). “Revisión y análisis de las instituciones dedicadas a la atracción y promoción de inversiones y clima de negocios en el Ecuador”, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- SENPLADES (2012). “Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano”. Folleto informativo. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Sosa Andrés, M., Nunnenkamp, P. y Busse, M. (2012). “What Drives FDI from Nontraditional Sources? A Comparative Analysis of the Determinants of Bilateral FDI Flows”. Kiel Working Paper No. 1755. Kiel Institute for the World Economy
- Stein, H. (2008). “Africa, Industrial Policy, and Export Processing Zones, Lessons from Asia”. Center fo Afroamerican and African Studies (CASS), University of Michigan.
- Stöwhase, S. (2005). “Tax-Rate Differentials and Sector-Specific Foreign Direct Investment: Empirical Evidence from the EU “. **FinanzArchiv: Public Finance Analysis**. 61 (4): 535-58.
- Tasiguano Morales, M (2011). “Las zonas francas y las Zonas de Desarrollo (ZEDE), Herramientas de política económica y fiscal”, Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- UNCTAD, (2003). **World Investment Report. FDI Policies for Development, National and International Perspectives**. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.
- UNCTAD (2001). **Investment Policy Review, Ecuador**, Ginebra, Naciones Unidas.



UNCTAD (2011). “How to Integrate FDI and Skill Development. Lessons from Canada and Singapore“. Best practices in investment for development. Case studies in FDI. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

UNCTAD (2012). **World Investment Report. Towards a New Generation of Investment Policies**, Ginebra, Naciones Unidas.

UNCTAD (2013). “Towards a New Generation of International Investment Policies, UNCTAD’s Fresh Approach to Multilateral Investment Policy-Making”, IIA Issues Note N° 5.

Vicepresidencia de la República del Ecuador (2015). “Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva”.

Vizueté Muñoz, M. (2007). “Análisis del régimen aduanero de zonas francas, el caso de Ecuador”, Tesis, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Maestría en Alta Gerencia, Quito.

Walsh, B. (2003). “Taxation and foreign direct investment in Ireland”. En H. Grubel (ed.). **Tax Reform in Canada, Our Path to Greater Prosperity**. Vancouver, The Fraser Institute.

WTO (1996). “Trade and Foreign Direct Investment”. Press 57. Ginebra, World Trade Organization.

## **DOCUMENTOS Y SITIOS WEB CONSULTADOS**

Agenda de Transformación Productiva

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de 2010

Constitución de la República de Ecuador 1998

Constitución de la República de Ecuador 2008

Contratos de inversión

Corporación Financiera Nacional

Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena: Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías

Decreto Ejecutivo 1505 - Comité Interinstitucional para cambio de la matriz productiva (Registro Oficial 958 de 21-may-2013)

Guía del Inversionista

Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal

Ley de Promoción y Garantía de inversiones - Ley No. 46. RO/ 219 de 19 de diciembre de 1997

Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad - Zonas Especiales de Desarrollo Económico

OMC (2012): "Examen de las políticas comerciales", Informe de la Secretaría, Ecuador, Revisión, Organización Mundial del Comercio

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

PRO ECUADOR

Programa Progresar

Reglamento a la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal

Reglamentos al COPCI

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

ZEDE Yachay

## **ANEXOS**

**ANEXO 1. ESTADO DE DENUNCIA DE LOS ACUERDOS BILATERALES DE PROTECCION RECIPROCA DE INVERSIONES**

	<b>PAÍS</b>	<b>FECHA DE CONVENIO</b>	<b>FECHA DICTAMEN CORTE CONSTITUCIONAL</b>	<b>ESTADO DE DENUNCIA</b>
1.	Paraguay	Suscrito: 28/01/1994	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
2.	Costa Rica	Suscrito:: 6/12/2001	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
3.	República Dominicana	Suscrito: 26/06/1998	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
4.	El Salvador	Suscrito : 16/05/1994  Vigencia: 14/01/1995	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
5.	Uruguay	Suscrito 31/07/1985	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
6.	Honduras	Suscrito 26/06/2000	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
7.	Cuba	Suscrito: 06/05/1997	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
8.	Guatemala	Suscrito 4-6/2005	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
9.	Nicaragua	Suscrito:9/9/2002	Denunciado bajo normativa constitucional anterior	Denunciado
10.	Rumania	Suscrito	Denunciado bajo normativa	Denunciado

		21/03/1996	constitucional anterior	
11.	Finlandia	Suscrito: 18 de abril de 2001	FECHA DICTAMEN: 2010-07-29	DENUNCIA FORMALMENTE NOTIFICADA DENUNCIA APROBADA por Asamblea Nacional
12.	Alemania	Suscrito: 21 de marzo de 1996	FECHA DICTAMEN: 2010-06-24	DENUNCIA APROBADA por Asamblea Nacional
13.	Reino Unido	Suscrito:10 de mayo de 1994	FECHA DICTAMEN: 2010-06-24	DENUNCIA APROBADA por Asamblea Nacional:
14.	Francia	Suscrito: 7 de septiembre de 1994	FECHA DICTAMEN: 2010-09-16	DENUNCIA APROBADA por Asamblea Nacional
15.	Suecia	Suscrito:31 de mayo de 2001	FECHA DICTAMEN: 2010-09-16	DENUNCIA APROBADA por Asamblea Nacional
16.	Venezuela	Suscrito:18 de noviembre de1993 Vigencia:01-feb-1995	FECHA DICTAMEN: 25/Nov/2010	<b>DENUNCIA SUSPENSA</b> <i>Hubo informe favorable de la Comisión, sin embargo el Pleno Asamblea NO aprobó denuncia 31/05/2013. Debería ser sometido nuevamente a votación del Pleno.</i>
17.	Chile	Suscrito:27 de octubre de1993 Vigencia: 02-ene-1996	FECHA DICTAMEN: 2010-11-11	<b>DENUNCIA SUSPENSA</b> <i>Hubo informe favorable de la Comisión, sin embargo, el Pleno de Asamblea NO aprobó denuncia 02/06/2011. Debería ser sometido nuevamente a votación del Pleno.</i>
18.	China	Suscrito:21 de marzo de 1994 Vigencia: 01-07-1997	FECHA DICTAMEN: 2010-07-29	<b>DENUNCIA SUSPENSA</b> <i>Hubo informe favorable de la Comisión, sin embargo el Pleno Asamblea NO aprobó denuncia. 19/10/2010. Debería ser sometido nuevamente a votación del Pleno.</i>
19.	Países Bajos	Suscrito:27 de junio de 1999 Vigencia: 01-07-	FECHA DICTAMEN: 2010-09-16	<b>DENUNCIA SUSPENSA</b> <i>Hubo informe favorable de la Comisión, sin embargo el Pleno de Asamblea NO aprobó denuncia 10/03/2011.</i>

		2001		<i>Debería ser sometido nuevamente a votación del Pleno.</i>
20.	Canadá	<b>Suscrito:</b> 29 de abril de 1996  Vigencia: 6-06-1997	<b>FECHA DICTAMEN:</b> 2010-10-07	<b><i>DENUNCIA EN TRAMITE:</i></b>  <i>Se requiere aprobación de la Asamblea Nacional</i>  <b>Marzo 2013:</b> Ya se tiene informe favorable de la Comisión, se espera fecha para ser sometido al Pleno.
21.	Suiza	<b>Suscrito:</b> 2 de mayo de 1968.  Vigencia: 11-11-1969	<b>FECHA DICTAMEN:</b> 2010-11-11	<b><i>DENUNCIA EN TRAMITE</i></b>  <i>Se requiere aprobación de la Asamblea Nacional</i>  <b>Marzo 2013:</b> Ya se tiene informe favorable de la Comisión y se espera fecha para ser sometido al Pleno.
22.	EEUU	<b>Suscrito:</b> 27 de agosto de 1993  Vigencia: 11-5-1997	<b>FECHA DICTAMEN:</b> 25/Nov/2010	<b><i>DENUNCIA EN TRAMITE</i></b>  <i>Se requiere aprobación de la Asamblea Nacional.</i>  <b>Abril 2013:</b> Ya se tiene informe favorable de la Comisión, se espera fecha para ser sometido al Pleno.
23.	Argentina	<b>Suscrito:</b> 18 de febrero de 1994  Vigencia: 01-12-1995	<b>FECHA DICTAMEN:</b> 17/01/2013	<b><i>DENUNCIA EN TRAMITE</i></b>  <i>Se requiere aprobación de la Asamblea Nacional.</i>  <b>Marzo 2013:</b> Ya se tiene informe favorable de la Comisión, se espera fecha para ser sometido al Pleno.
24.	España	<b>Suscrito:</b> 26 de junio de 1996  Vigencia: 18/jun/1997	<b>FECHA DICTAMEN:</b> 25/04/2013	<b><i>DENUNCIA EN TRAMITE</i></b>  <i>Se requiere aprobación de la Asamblea Nacional.</i>  <b>Julio 2013:</b> Ya se tiene informe favorable de la Comisión, se espera fecha para ser sometido al Pleno.
25.	Italia	<b>Suscrito:</b> 25 de octubre del 2001  Vigencia el 26/05/2005	<b>FECHA DICTAMEN:</b> 17/07/2013  <b>FECHA R.O:</b> 22/08/2013	<b><i>DENUNCIA EN TRAMITE</i></b>  <i>Se requiere aprobación de la Asamblea Nacional.</i>

<b>26.</b>	<b>Perú</b>	<b>Suscrito:</b> :07/04/1999  <b>VIGENCIA:</b> 10/12/1999	<b>FECHA DICTAMEN:</b> 26/11/2013  <b>FECHA R.O:</b> 03/01/2014	<b>DENUNCIA EN TRÁMITE</b>  <b>Se requiere aprobación de la Asamblea Nacional.</b>
<b>27.</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Suscrito::</b> <b>25/05/1995</b>  <b>VIGENCIA:15-08-</b> <b>1997</b>	<b>FECHA DICTAMEN:</b> <b>15/01/2014</b>  <b>FECHA R.O:</b> 14/02/2014	<b>DENUNCIA EN TRÁMITE</b>  <b>Se requiere aprobación de la Asamblea Nacional.</b>

Fuente: información provista por el MCE.

**Anexo 2 - Instrumentos para la promoción y regulación de inversiones en Ecuador**

<b>Instrumentos</b>	<b>Contenido</b>	<b>Institucionalidad</b>
<b>A. Normas y Regulaciones</b>		
<b><i>Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)</i></b>	Es el marco legal general que regula la IED en Ecuador.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Sectorial de la Producción</li> <li>- Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior</li> <li>- Comité de Comercio Exterior (COMEX)</li> </ul>
<b><i>Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs)</i></b>	25 TBIs firmados. Todos denunciados, pero solo uno de ellos con denuncia formalmente notificada	
<b><i>Tratados de Doble Tributación (TDTs)</i></b>	17 TDTs firmados y otros en negociación	
<b>B. Incentivos Fiscales</b>		
<b>B.1 Incentivos fiscales generales</b>		
<b><i>COPCI</i></b>	<p><u>Para todas las inversiones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exoneración del impuesto a la Salida de las Divisas (ISD) para cancelación de pagos por créditos externos</li> <li>- Para empresas nuevas: exoneración de pago del impuesto mínimo durante los 5 primeros años</li> <li>- Exoneración del cálculo del impuesto mínimo de los gastos incrementales por nuevo empleo o mejoras salariales, adquisición de nuevos activos para mejoras de productividad y tecnología y producción más limpia</li> <li>- Reducción de 10% de la tarifa del Impuesto a la Renta por reinversión de utilidades para compra de equipo nuevo</li> <li>- Depreciación acelerada para bienes nuevos y con una vida útil de al menos 5 años</li> <li>- Dedución de la compensación económica para alcanzar el salario digno</li> <li>-</li> </ul> <p><u>Para la apertura de capital a sus trabajadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferimiento del pago del Impuesto a la Renta y su anticipo (impuesto mínimo) por 5 años</li> <li>- Intereses exentos del Impuesto a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración y monitoreo Servicio de Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción</li> <li>- COMEX (Devolución de tributos aduaneros)</li> </ul>



Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
	<p>la Renta para créditos para compra de acciones</p> <p><u>Para la producción más verde</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deducción adicional del 100% para cálculo del Impuesto a la Renta del gasto en compra de maquinaria y equipos para producción más limpia, implementación de sistemas de energías renovables o mitigación del impacto ambiental (hasta 5% del total de los ingresos de la empresa)</li> </ul> <p><u>Al costo crediticio</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de retención del Impuesto a la Renta a los pagos de intereses por créditos de instituciones financieras internacionales</li> </ul> <p><u>Devolución de tributos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Devolución automática total o parcial de los tributos al comercio exterior por la importación de las mercancías que se exporten</li> </ul>	
<b>B.2 Incentivos fiscales sectoriales</b>		
<b>COPCI</b>	<p>Para empresas constituidas a partir de 2011 que realicen inversiones nuevas en sectores priorizados y en los que sustituyan importaciones o se fomenten exportaciones (fuera de zonas urbanas de Quito y Guayaquil)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración y monitoreo Servicio de Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción</li> </ul>
	<p>Extensión de la exoneración del pago del Impuesto a la Renta a diez años, ampliables a dos años más si dichas inversiones se realizan en cantones fronterizos, para las nuevas inversiones en industrias básicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración y monitoreo Servicio de Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción</li> </ul>
	<p>Deducción del 100% adicional del costo de depreciación anual de activos productivos nuevos por cinco años para las empresas constituidas antes de la vigencia del COPCI. Idem para empresas constituidas después de la vigencia del COPCI en las zonas urbanas de Quito y Guayaquil. Solo para inversiones en sectores</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración y monitoreo Servicio de Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción</li> </ul>

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
	<p>prioritarios</p> <p>Régimen forestal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia no reembolsable para compensar una parte de los costos de inversión en plantaciones forestales.</li> <li>- Hasta el 75% del costo del establecimiento y hasta el 75% del costo del mantenimiento de la plantación durante los primeros cuatro años (ampliables a 100% en el caso de asociaciones, cooperativas productivas y comunas)</li> </ul> <p>Crédito tributario por IVA pagado para adquirir combustible en el país por parte de transportistas de carga al extranjero</p> <p>Exoneración de Impuesto a la Renta para desarrollos de proyectos de software o tecnología durante los períodos fiscales en los que no reciban ingresos gravados</p>	<p>- Definición de condiciones y requisitos: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca</p> <p>- Administración y monitoreo Servicio de Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción</p> <p>- Administración y monitoreo Servicio de Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción</p> <p>- Administración y monitoreo Servicio de Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción</p>
<p><b>Régimen para la Minería</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley N° 45, 2009</li> <li>- Ley Orgánica Reformatoria 2013</li> </ul> <p><b>COPCI</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regula el otorgamiento de concesiones mineras</li> <li>- Contratos de estabilidad tributaria</li> <li>- Eliminación del derecho de registro para las transferencias de títulos mineros y acciones y participaciones en sociedades con concesiones mineras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Recursos Naturales no Renovables</li> <li>- Consejo Sectorial de la Producción</li> </ul>
<b>B.3 Incentivos fiscales para las Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDE)</b>		
<p><b>COPCI</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción adicional del 5% del Impuesto a la Renta para administradores y operadores de ZEDES. Si la inversión se radica en sectores prioritarios la tarifa es de 0% por 5 años</li> <li>- 0% de IVA y suspensión del pago de aranceles para importaciones</li> <li>- Crédito tributario del IVA pagado en compras locales</li> <li>- Exoneración del ISD para importaciones y para pagos por financiamiento externo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorización: Consejo Sectorial de la Producción</li> <li>- Regulación, supervisión y control operativo: Ministerio de Industrias y Productividad a través de la Subsecretaría Nacional de ZEDE.</li> <li>- Control aduanero: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).</li> </ul>
<b>B.4 Incentivos fiscales para el desarrollo de zonas deprimidas</b>		
<p><b>COPCI</b></p>	<p>Deducción adicional del 100% para el cálculo del Impuesto a la Renta por 5 años de los gastos en sueldos, salarios y beneficios sociales por generación de nuevo empleo en</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definidas por Consejo Sectorial de la Producción</li> <li>- Administración y monitoreo Servicio de</li> </ul>

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
	zonas deprimidas	Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción
<b>B.5 Incentivos fiscales para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas</b>		
<b>COPCI</b>	<p>Deducción del 100% adicional por 5 años a fines del cálculo del Impuesto a la Renta de los gastos en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación técnica dirigida a investigación, desarrollo e innovación tecnológica (hasta 1% del valor de los gastos efectuados en sueldos y salarios del año en que se aplique el beneficio)</li> <li>- Gastos en mejoras de la productividad -asistencia técnica, análisis de mercado, etc. (hasta 1% de las ventas)</li> <li>- Gastos de viaje, estadía y promoción comercial para el acceso a mercados internacionales (hasta 50% del valor total de los costos y gastos destinados a la promoción y publicidad).</li> </ul>	- Administración y monitoreo Servicio de Rentas Internas y Consejo Sectorial de la Producción
<b>B.6 Contratos de Inversión</b>		
<b>COPCI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Congelan los incentivos del COPCI durante 15 años, renovables por el mismo período</li> <li>- Reducción total o parcial del pago de aranceles para bienes de capital.</li> <li>- Se pueden incluir mecanismos de solución de controversias</li> <li>- Para contratos con una inversión mínima de USD 250.000 el primer año y una inversión total a partir de USD 1.000.000.</li> <li>- Contratos de estabilidad tributaria para inversiones superiores a los USD 100 millones</li> </ul>	Consejo Sectorial de la Producción
<b>C. Incentivos Financieros</b>		
<b>Programa "Progresar"</b>	<p><u>Fondo de Garantía</u>: apoyo a emprendedores que no cuentan con las garantías suficientes para acceder a un crédito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cubre hasta el 50% del capital del crédito otorgado a los empresarios o hasta USD 500.000 por beneficiario</li> </ul> <p><u>Activos Fijos</u>: adquisición de bienes muebles e inmuebles u otros insumos para los proyectos</p>	Corporación Financiera Nacional (CFN)

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
	enfocados al cambio de la matriz productiva. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plazos de pago de hasta 15 años, con un período de gracia de hasta 2 años y una tasa de interés del 6,9% anual.</li> <li>- Montos desde los USD 50.000 hasta los USD 25 millones por sujeto de crédito o hasta los USD 50 millones por grupo económico con un plazo de hasta 15 años.</li> <li>- Hasta el 70% para proyectos nuevos y el 100% para los que ya están en marcha.</li> </ul> <u>Capital de Riesgo:</u> aún en etapa de definición.	
<b>“Crédito Forestal</b>	Viveros y plantaciones forestales y proyectos de industrialización maderera. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasta 20 años de plazo y períodos de gracia total de hasta 20 años.</li> <li>- Hasta USD 10.000.000 por sujeto de crédito o grupo económico para financiamiento de plantaciones forestales mayores a 10 años.</li> </ul>	Corporación Financiera Nacional (CFN)
<b>Turismo</b>	Proyectos de alojamiento, alimentos y bebidas, agencias de viaje y transporte turístico. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desde USD 50.000.</li> <li>- Hasta 70% para proyectos nuevos y hasta 100% para proyectos en marcha.</li> <li>- Hasta 10 años para activos fijos y hasta 3 para capital de trabajo; período de gracia en función del proyecto.</li> <li>- Tasa de Interés: monto hasta USD 200.000 (PyMEs): 9,75% - 11,15%; monto hasta USD 1 millón: 9,0% - 9,50%; monto mayor a USD 1 millón: 8% - 8,15%.</li> </ul>	Corporación Financiera Nacional (CFN)
<b>D. Asistencia al inversor</b>		
<b>Pro Ecuador</b>	Agencia de promoción de inversiones	Ministerio de Comercio Exterior
<b>Investour</b>	Agencia de promoción de inversiones en turismo	Ministerio de Turismo

<b>Instrumentos</b>	<b>Contenido</b>	<b>Institucionalidad</b>
<b>Conquito</b>	Desarrollo productivo y promoción de inversiones en la región de Quito	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)
<b>ADREG</b>	Desarrollo productivo y promoción de inversiones en la región de Guayaquil	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)
<b>Invec</b>	Agencia especializada en atracción de inversiones en Cuenca	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)
<b>Invest Manabí</b>	Agencia especializada en atracción de inversiones en Manabí	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)
<b>Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI)</b>	Asistencia para el desarrollo empresarial	Organización privada
<b>E. Otras medidas de apoyo</b>		
<b>Apoyo a proyectos de investigación</b>	Proyectos de ciencia y tecnología de universidades y centros de investigación	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)
<b>Programa de becas</b>	Becas no reembolsables para pregrado, maestrías, doctorados y postdoctorados en universidades nacionales e internacionales de prestigio académico.	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)
<b>Proyecto Prometeo</b>	Vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior con organizaciones de investigación locales que requieran asistencia en el desarrollo de proyectos de investigación en sectores prioritarios	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)
<b>Programa CreEcuador</b>	Fondos no reembolsables para la iniciación de proyectos de transformación productiva en empresas en crecimiento	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC)
<b>Ventanilla Única de Comercio Exterior</b>	Facilitación de trámites de exportación e importación	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC)
<b>Plan Nacional de Logística</b>	Desarrollo y mejora en la eficiencia del sistema logístico del país	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC)

Fuente: elaboración propia

**ANEXO 3. ACUERDOS DOBLE TRIBUTACIÓN VIGENTES Y/O EN  
NEGOCIACIÓN POR ECUADOR**

<b>Ratificados</b>	<b>En negociación o pendientes de aprobación</b>
<b>Bolivia</b>	Belarús
<b>Canadá</b>	Emiratos Arabes
<b>Alemania</b>	Indonesia
<b>Brasil</b>	Irán
<b>Chile</b>	Portugal
<b>China</b>	Qatar (falta ratificación)
<b>Bélgica</b>	Singapur
<b>Colombia</b>	
<b>Corea</b>	
<b>España</b>	
<b>Francia</b>	
<b>Italia</b>	
<b>México</b>	
<b>Perú</b>	
<b>Rumania</b>	
<b>Suiza</b>	
<b>Uruguay</b>	

Fuente: BID, ICAEW, reuniones mantenidas para este informe, información de prensa.

## Anexo 4. Breve presentación de algunos indicadores de competitividad estructural en Ecuador

### 1. Talento Humano

Ecuador ha realizado fuertes inversiones en el área educación en años recientes. El gasto público en el rubro creció del 1 al 5% del PBI entre 2001 y 2011, según datos de Guaipatin y Schwartz (2014), superando al de los vecinos andinos y acercándose al de Corea del Sur. Asimismo, ha encarado reformas importantes tendientes a mejorar la calidad de la educación y ha apoyado a un gran número de personas que han ido a cursar estudios de grado y posgrado en el exterior. Los resultados de estos esfuerzos toman tiempo en verse reflejados en indicadores de desempeño educativo y aún más si lo que se quiere mirar es el impacto de los mismos sobre el desempeño productivo y tecnológico del país. En consecuencia, está claro que los indicadores que comentamos aquí reflejan más bien la situación de partida, y el legado del pasado, en esta materia, a la vez que dan cuenta de la relevancia de las iniciativas mencionadas dado el rezago que Ecuador exhibe frente a otros países de la región y a nivel internacional.

Se han hecho progresos en cuanto a tasa de alfabetización, y aunque todavía hay un porcentaje importante de la población adulta en condiciones de analfabetismo, las cifras son parecidas a las de los vecinos andinos. En tanto, la tasa de finalización de la educación primaria, la misma alcanza niveles muy altos. Si bien a nivel secundario los niveles son menores, resultan similares a los de Colombia y superiores a los de Perú, habiéndose registrado progresos muy significativos en los últimos años en dicho indicador.

#### Tasa de alfabetismo en adultos, personas con 15 años o más, 2001-2012 (%)<sup>40</sup>

País	2001	2012
Chile	96	s.d.
Colombia	93	94
Ecuador	91	93
Perú	88	94

Fuente: World Development Indicators.

#### Tasa de finalización de la educación primaria como porcentaje del grupo de edad relevante, 2001-2012 (%)<sup>41</sup>

País	2001	2012
Chile	83	97
Colombia	92	113
Ecuador	98	111
Perú	97	91
América Latina y el Caribe	95	95

Fuente: World Development Indicators.

<sup>40</sup> En todos los cuadros de este anexo, cuando no está disponible el dato para el año mencionado en el encabezado, se incluye el dato correspondiente al año más cercano.

<sup>41</sup> Este indicador puede ser mayor al 100% debido a problemas de sobriedad y repitencia de los alumnos.

**Tasa de finalización de la educación secundaria como porcentaje del grupo de edad relevante (%)**

País	2001	2012
Chile	82	95
Colombia	59	86
Ecuador	57	85
Perú	82	77

Fuente: World Development Indicators.

Si se analiza el nivel educativo de la fuerza de trabajo, en cambio, vemos que Ecuador supera a sus vecinos en cuanto al porcentaje de personas con educación primaria, y está por debajo en el de trabajadores con educación secundaria, lo cual es indicio de un menor nivel relativo promedio de *skills* en la fuerza de trabajo.

**Fuerza de trabajo con educación primaria, porcentaje del total, 1996-2011 (%)**

País	1996	2005	2011
Chile	s.d.	25	22
Colombia	26	32	28
Ecuador	s.d.	31	38
Perú	27	28	24
América Latina y el Caribe	31	s.d.	33

Fuente: World Development Indicators.

**Fuerza de trabajo con educación secundaria, porcentaje del total, 1996-2011 (%)**

País	1996	2005	2011
Chile	s.d.	49	57
Colombia	51	43	44
Ecuador	s.d.	40	36
Perú	36	54	57
América Latina y el Caribe	s.d.	s.d.	40

Fuente: World Development Indicators.

Otra manera de ver este mismo tema es tomar la cantidad de años de estudio y los logros educativos de la población de más de 25 años, donde también encontramos que Ecuador se encuentra debajo de sus vecinos, con la excepción de Colombia en lo que hace a años de estudio. Estas son las situaciones que seguramente se irán revirtiendo a medida que rindan frutos los esfuerzos por mejorar la cobertura y calidad de la educación en los últimos años.

**Cantidad de años promedio de estudio, personas con 25 años o más, 2004-2010**

País	2004	2007	2010
Chile	9,6	9,4	9,8
Colombia	6,6	6,8	7,1
Ecuador	s.d.	s.d.	7,5
Perú	8,5	8,1	8,8

Fuente:

UNESCO



**Logros educacionales como porcentaje de la población de 25 años o más, último año disponible (%)**

País	Sin Educación	Primario Incompleto	Primario	Secundario	Terciario
<b>Chile 2011</b>	3,5	15,7	7,9	57,1	15,8
<b>Colombia 2013</b>	7,5	17,9	15,7	43,3	21,9
<b>Ecuador 2013</b>	0	20,8	31,3	46,1	14,3
<b>Perú 2013</b>	5,5	14,3	18,3	56,3	21,3

Fuente: UNESCO

Finalmente, digamos que Ecuador es uno de los países latinoamericanos con menor número de egresados en ingeniería y ciencias; según datos de Guaipatín y Schwartz (2014), los mismos alcanzan sólo un 12,8% de todos los títulos terciarios. Este es un factor limitante de las posibilidades de desarrollo innovativo en el país.

## 2. Innovación

El indicador de gasto en I+D tiene limitaciones bien conocidas para captar los esfuerzos realizados en materia de innovación en un país, especialmente en el mundo en desarrollo. Sin embargo, si se lo complementa con el análisis de otras variables, aporta información útil para entender la dinámica innovativa de una determinada nación. En el caso de Ecuador, vemos que el gasto en I+D es similar al de Colombia o Perú, pero está por debajo del de Chile y del promedio de América Latina (lamentablemente, el último dato disponible para Ecuador es de 2008). Por otro lado, la participación del sector privado es extremadamente baja, mucho menor a la de los países vecinos y de la norma regional (*grosso modo*, sabemos que en América Latina el sector privado aporta 1/3 del gasto en I+D contra 2/3 que es el patrón típico en el mundo desarrollado).

**Gasto en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PBI, 2000-2012 (%)**

País	2000	2005	2012
<b>Chile</b>	s.d.	0,31	0,42
<b>Colombia</b>	0,11	0,14	0,17
<b>Ecuador</b>	0,05	0,13	0,23
<b>Perú</b>	0,11	0,15	s.d.
<b>América Latina y el Caribe</b>	0,57	0,58	0,74

Fuente: UNESCO y RICYT.

**Gasto en I+D ejecutado por empresas públicas y privadas, en porcentaje, 2000-2012 (%)**

País	2000	2005	2012
<b>Chile</b>	s.d.	34,7	38,7
<b>Colombia</b>	30,7	21,6	26,2
<b>Ecuador</b>	13,5	17,4	8,5
<b>Perú</b>	10	29,2	s.d.

Fuente: UNESCO.

En tanto, los datos de los Enterprise Surveys realizados por el Banco Mundial también muestran que las empresas ecuatorianas presentan en todos los rubros desempeños innovativos inferiores a los de sus pares de Chile y Perú.

#### Desempeño innovativo de las empresas de Ecuador, Chile y Perú, 2010 (%)

	I+D/ Ventas	Adquieren conocimiento externo (licencias) / Ventas	Innovadoras de productos	Innovadoras de procesos	Empresas que han solicitado patentes (en los últimos 3 años)
<b>Ecuador</b>	0,55	0,12	44,1	39,4	20,4
<b>Chile</b>	0,74	0,15	59,9	58,8	28,6
<b>Perú</b>	1,15	0,20	64,0	62,8	22,1
<b>Promedio ALC</b>	0,86	0,19	51,0	50,5	18,6

Fuente: Guaipatin y Schwartz (2014).

La cantidad de investigadores con relación al total de la fuerza de trabajo) es inferior a la de Chile y también al promedio regional (1 investigador por cada 1000 personas económicamente activas, según datos de Guaipatin y Schwartz, 2014). En tanto, solamente el 7,3% de los investigadores cuenta con un título de doctorado, comparado con 23,2% en Colombia y 32,9% en Chile (Guaipatin y Schwartz, 2014).

#### Cantidad de Investigadores cada mil habitantes de la población económicamente activa, 2000-2012

País	2000	2005	2012
<b>Chile</b>	s.d.	1,54	1,43
<b>Colombia</b>	s.d.	s.d.	s.d.
<b>Ecuador</b>	0,37	0,18	0,29
<b>Perú</b>	s.d.	s.d.	s.d.

Fuente: RICYT

Un indicador que se suele emplear para estimar el esfuerzo que hace un país para absorber tecnología extranjera es el de pagos por royalties y licencias. Aquí vemos que Ecuador está algo por debajo del promedio latinoamericano y en niveles similares a los de sus vecinos, pero lejos de Chile (y también detrás del promedio OCDE, que es de 0,4% según datos de Guaipatin y Schwartz, 2014).

#### Pagos por royalties y licencias como porcentaje del PBI, 2005-2013 (%)

País	2005	2013
<b>Chile</b>	0,28	0,34
<b>Colombia</b>	0,08	0,15
<b>Ecuador</b>	0,10	0,13
<b>Perú</b>	0,11	0,10
<b>América Latina y el Caribe</b>	0,18	0,16

Fuente: World Development Indicators

En el índice de innovación global elaborado por el INSEAD, el cual resume distintos indicadores de entorno, insumos y resultados vinculados a los procesos de generación y difusión de conocimiento, Ecuador se encuentra entre los últimos puestos del

ranking, y su situación relativa empeoró fuertemente en los últimos años (aunque hay que notar que el ranking de 2014 incluye 18 países más que el de 2011). En 2014 Ecuador solo está delante de Nicaragua, Honduras y Venezuela en este indicador entre las naciones latinoamericanas allí incluidas.

#### **Puesto en el índice de innovación global, 2011-2014**

<b>País</b>	<b>2011</b>	<b>2014</b>
<b>Chile</b>	38	46
<b>Colombia</b>	71	68
<b>Ecuador</b>	93	115
<b>Perú</b>	83	73

Fuente: INSEAD

### **3. Estructura y diversificación exportadora**

Según datos presentados en Vicepresidencia de la República (2015), el petróleo y sus derivados representaban el 57% de las exportaciones totales del país en 2013. En tanto, de las exportaciones no petroleras, solo 10 productos representaron el 62,1% del total en 2013. En relación a los mercados de destino, cinco países concentraron el 48,4% de las exportaciones en el mismo año

Hay evidencia que sugiere que la diversificación exportadora ayuda a las posibilidades de crecimiento de un país (Lederman y Maloney, 2008; Lederman y Xu, 2009). En el cuadro siguiente presentamos información sobre el tema basada en el índice de concentración de exportaciones que elabora la UNCTAD (cuanto más alto el índice, mayor el nivel de concentración). Lo que vemos es que en un contexto donde la concentración en las exportaciones creció en casi todo el grupo de países andinos (en gran medida por el aumento en el precio de los commodities que exportan, que hace aumentar el peso de esos bienes en la canasta exportadora), el incremento fue particularmente importante en Colombia y Ecuador, siendo este último país el de mayor nivel de concentración entre los que aquí analizamos, y el segundo en el ranking sudamericano detrás de Venezuela.

#### **Índice de concentración de exportaciones, 1995-2013**

<b>País</b>	<b>1995</b>	<b>2005</b>	<b>2013</b>
<b>Chile</b>	0,31	0,32	0,34
<b>Colombia</b>	0,24	0,21	0,46
<b>Ecuador</b>	0,37	0,53	0,53
<b>Perú</b>	0,24	0,24	0,23

Fuente: UNCTAD.

En el “Atlas de la Complejidad”, desarrollado por Ricardo Hausmann y César Hidalgo, se intenta medir cual es el grado de “conocimiento” incorporado en la estructura productiva de un país. Esto se hace analizando la “complejidad” de la canasta exportadora del país en cuestión, la cual depende de cuantos productos exporta y de la “ubicuidad” de esos productos (esto es, cuantos países son capaces de exportarlos, asumiendo que a mayor número de naciones exportadoras de un bien, menor la complejidad del mismo). Vemos que Ecuador, si bien ha hecho avances en los últimos 20 años en este indicador, todavía se encuentra bastante por debajo de sus vecinos

andinos. Esto, en la visión de Hausmann y Hidalgo, es un factor que debilita sus posibilidades de crecimiento futuras.

**Puesto en el “Atlas de la Complejidad”, 1995-2013**

País	1995	2005	2013
<b>Chile</b>	69	66	69
<b>Colombia</b>	68	59	53
<b>Ecuador</b>	115	104	100
<b>Perú</b>	79	81	91

Fuente: <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/>.

#### 4. Desarrollo regional

La tradicional concentración de la actividad productiva en las provincias de Guayas y Pichincha continúa caracterizando a la economía ecuatoriana, ya que pese a una leve reducción entre 2007 y 2012, dichas provincias representan un 50% del PBI del país, mientras que las otras 22 jurisdicciones contribuyen con la restante mitad.

**Participación provincial en el PBI de Ecuador, 2007-2012 (%)**

PROVINCIA	2007	2012
GUAYAS	27%	24%
PICHINCHA	26%	25%
RESTO (22 Provincias)	47%	51%
<b>VALOR AGREGADO BRUTO</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL</b>		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Ecuador.

#### 5. Emprendedorismo

Ecuador tiene una relativamente alta tasa de actividad emprendedora en la comparación con sus vecinos, de acuerdo a los datos del Global Entrepreneurship Monitor. Sin embargo, cuando se analizan los motivos para emprender, resulta que la tasa de quienes abren negocios por motivos de necesidad es más elevada que en el promedio de América Latina y mayor a la de Perú y Chile.

**Tasa de actividad emprendedora (porcentaje de personas entre 18 y 64 años que han iniciado una nueva actividad en los últimos 42 meses), 2008-2014, %**

País	2008	2014
<b>Chile</b>	14	27
<b>Colombia</b>	25	19
<b>Ecuador</b>	17	33
<b>Perú</b>	26	29
<b>América Latina y el Caribe</b>	s.d.	18

Fuente: Global Entrepreneurship Monitor.

**Nuevos emprendedores, distinción por necesidad y oportunidad**

Tipo	2008				2014				
	Ch	Co	Ec	Pe	Ch	Co	Ec	Pe	AMLAT

<b>Necesidad</b>	27	41	28	31	18	33	29	16	23
<b>Oportunidad</b>	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	81	66	70	83	75

Fuente: Global Entrepreneurship Monitor.

Otra manera de capturar el nivel de emprendedorismo en un país es a través del Global Entrepreneurship Development Index (desarrollado por el Global Entrepreneurship and Development Institute)<sup>42</sup>, el cual mide la calidad y escala del emprendimiento en más de 120 países a través del examen de actitudes, actividades y aspiraciones de adultos entre 18 y 64 años. En esa medición, Chile está en el puesto 16, Colombia en el 25, Perú en el 48 y Ecuador en el puesto 85<sup>43</sup>.

## 6. Desarrollo Financiero

Una de las medidas más habituales para determinar el nivel de profundidad financiera de un país es el porcentaje de crédito doméstico dirigido al sector privado *vis a vis* el PBI. En esta materia, Ecuador muestra un desempeño inferior al de todos sus vecinos, y está por debajo del promedio de América Latina en su conjunto. Más preocupante, no hay prácticamente cambios en este indicador en lo que va del milenio, mientras que en los restantes países andinos ha habido progresos importantes (el caso de menor avance es Perú), y en América Latina, en promedio, se ha duplicado el mencionado porcentaje. Guaipatin y Schwartz (2014), en tanto, citan las Enterprise Surveys del Banco Mundial en donde se observa que los empresarios ecuatorianos señalan a la falta de acceso al financiamiento como el segundo obstáculo más serio para hacer negocios en el país.

### Crédito doméstico al sector privado como porcentaje del PBI, 2000-2013 (%)

País	2000	2005	2013
<b>Chile</b>	70	76	106
<b>Colombia</b>	21	29	50
<b>Ecuador</b>	26	21	27
<b>Perú</b>	27	20	31
<b>América Latina y el Caribe</b>	24	23	47

Fuente: World Development Indicators

## 7. Logística

Se han registrado algunos avances en materia de logística en los últimos años en Ecuador, pero todavía el país está algo por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, y, entre los países andinos, detrás de Perú y Chile, y solo superando a Colombia.

### Índice de desempeño logístico, 2007-2014

País	2007	2010	2014
<b>Chile</b>	3,25	3,09	3,26

<sup>42</sup> <http://thegeedi.org/theinstitute/>

<sup>43</sup> <http://thegeedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/>

<b>Colombia</b>	2,50	2,77	2,64
<b>Ecuador</b>	2,60	2,77	2,71
<b>Perú</b>	2,77	2,80	2,84
<b>América Latina y el Caribe</b>	2,54	2,72	2,74

Fuente: World Development Indicators.

El mejor desempeño de Ecuador en el área logística se da en cumplimiento de los tiempos de envío previstos, mientras que los rubros con peor posicionamiento son eficiencia de los procesos aduaneros y calidad de la infraestructura.

#### **Índice de desempeño logístico de Ecuador. Total y Componentes, 2014**

	<b>Valor</b>
<b>Índice Total</b>	<b>2,71</b>
<b>Capacidad de seguimiento y rastreo de envíos</b>	2,67
<b>Competencia y calidad de los servicios logísticos</b>	2,61
<b>Facilidad de organizar los envíos a precios competitivos</b>	2,79
<b>Eficiencia del proceso de despacho aduanero</b>	2,49
<b>Frecuencia con la que los envíos llegan al destinatario dentro del tiempo previsto</b>	3,18
<b>Calidad de la infraestructura relacionada con el transporte y el comercio</b>	2,50

Fuente: World Development Indicators.

## **ANEXO 5: EJEMPLOS DE IDENTIFICACIÓN DE SECTORES PRIORITARIOS EN OTRAS NACIONES**

### **Costa Rica**

- Electrónica y componentes eléctricos avanzados
- Equipos médicos
- Automotriz (dispositivos e insumos).
- Piezas y componentes maquinados de alta precisión.
- Aeroespacial y aeronáutica.
- Industria farmacéutica y biotecnología.
- Energías renovables
- Automatización y sistemas de manufactura flexibles
- Materiales avanzados
- I+D

Fuente: Martínez Piva y Hernández Calderón (2014).

### **Irlanda**

- TICs
- Media y contenidos
- Servicios empresariales
- Biofarmacéutica
- Equipamiento médico
- Ingeniería
- Ingredientes para alimentos
- Servicios Financieros
- Economía Marina
- Infraestructura
- Arte y Cultura
- Servicios energéticos

Fuente: IDA Ireland (2014).

### **Nueva Zelanda**

- Alimentos y bebidas
- TICs
- Manufacturas de alto valor agregado
- Infraestructura
- Petróleo y gas
- Agricultura
- Acuicultura
- Forestal
- Servicios compartidos
- Audiovisuales e industrias creativas

Fuente: New Zealand Trade and Enterprise

### **República Checa**

- Nanotecnología y nuevos materiales
- Automotriz
- Aeroespacial

- Energía y medio ambiente
- Ciencias de la vida
- Ingeniería mecánica de alta tecnología
- TICs
- Servicios empresariales
- Movilidad verde

Fuente: CzechInvest

**Taiwan (Statute for Upgrading Industries, 2000)**

- Informática y equipos de telecomunicación
- Electrónica de precisión (incluido LCD)
- Aeroespacial
- Biotecnología y especialidades químicas
- Tecnologías verdes
- Materiales avanzados
- Servicios Tecnológicos

Fuente: Chen (2014).



## ANEXO 6. RÉGIMEN DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

- Las empresas pueden presentar, para consideración y decisión del Promotor Público, propuestas para la gestión delegada de proyectos, lo que no implica la constitución de derecho alguno a su favor, ni que el promotor público tenga la obligación de dar trámite o aceptar la Iniciativa Privada.
- Para que el proyecto sea declarado de interés público se tomará en cuenta el grado de contribución, de participación y el rol del Estado. La calificación del interés público no implica la aprobación de la propuesta ni pronunciamiento sobre la viabilidad técnica, jurídica o económica del proyecto.
- Una vez declarada la existencia de interés público de la Iniciativa Privada, el Promotor Público realizará los estudios complementarios y validaciones que estime necesarios para determinar la viabilidad jurídica, técnica y económica del proyecto presentado.
- El Proponente Privado no tiene derecho a exigir al Promotor Público ninguna prestación económica, indemnización o retribución con motivo de los gastos y costos en los que hubiere incurrido en la preparación de su propuesta, a menos que en casos de concurso público no haya resultado adjudicatario. Tampoco tendrá derecho de exclusividad sobre la idea del proyecto.
- El promotor público está facultado para realizar todas las modificaciones, aclaraciones o adiciones que crea necesarias para desarrollar el proyecto.
- Una vez que el proyecto sea calificado como de interés público, este deberá contener, entre otros, las siguientes informaciones:
  - Ubicación geográfica y área de influencia del proyecto, con indicación de las necesidades de expropiación.
  - Especificaciones técnicas de diseño, construcción, operación y mantenimiento del proyecto propuesto.
  - Inversión presupuestada para el diseño y construcción y costos proyectados de operación y mantenimiento.
  - Estudios de pre factibilidad financieros, técnicos, jurídicos.
  - Evaluación del impacto ambiental del proyecto que se propone.
  - Especificaciones financieras, con inclusión de la retribución del colaborador privado.
  - Especificaciones jurídicas con indicación de la modalidad de asociación público privada que se sugiere aplicar.
  - Valoración de los estudios que se presenta.
- Si se considera viable el proyecto, debe ser incluido en el registro de proyectos a ser priorizados y se puede convocar al correspondiente concurso público.
- La viabilidad del proyecto no obliga a iniciar el procedimiento precontractual para la adjudicación del contrato.
- En la elaboración de los pliegos del concurso público, el promotor puede realizar las innovaciones o adiciones que estime pertinentes a la propuesta.
- El promotor público tiene facultad para establecer los requisitos de elegibilidad y regular el procedimiento precontractual.