

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011-2013**

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

**INCIDENCIA DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA FORMULACIÓN DE LA
POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR DEL ECUADOR**

MARCIA JEANNETH PADILLA PÁEZ

JUNIO DE 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011-2013**

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

**INCIDENCIA DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA FORMULACIÓN DE LA
POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR DEL ECUADOR**

MARCIA JEANNETH PADILLA PÁEZ

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE, Ph.D.

LECTORES: ERNESTO VIVARES, Ph.D.

GRACE JARAMILLO, Ph.D. (c)

JUNIO DE 2014

DEDICATORIA

A mis padres quienes guían mi camino desde el cielo y en la tierra,
son la eterna inspiración de todos mis triunfos,
y mi estímulo para seguir adelante.

AGRADECIMIENTOS

A mis hermanas y hermano por su constante colaboración,
a mi asesor de tesis por su incondicional apoyo,
a mis profesores por todas sus enseñanzas,
a mis compañeros por su amistad permanente y momentos compartidos,
al Ministerio de Relaciones Exteriores por motivarme en la realización de esta Maestría
y especialmente un agradecimiento extenso al Ministerio de Comercio Exterior por
brindarme todas las facilidades requeridas para la realización de la tesis, principalmente
a las autoridades (Ministro y Viceministros) quienes son los mayores colaboradores en
este fructuoso trabajo.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	18
POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
I. Políticas públicas y autoridad política.....	18
II. Análisis de política pública.....	19
a. Institucionalismo.....	24
Instituciones.....	31
Importancia de las instituciones.....	34
b. Instrumentos de política pública.....	36
Instrumentos como instituciones.....	37
CAPÍTULO II.....	39
COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR.....	39
I. Comercio exterior.....	39
Comercio exterior del Ecuador.....	42
II. Política de comercio exterior del Ecuador.....	44
1. Antecedentes.....	44
a. Política exterior.....	44
b. América Latina y la política exterior.....	45
2. Ámbitos de la política.....	46
3. Aspectos Generales.....	48
4. Objetivos.....	51
5. Estrategias.....	55
6. Viabilidad.....	56
7. Principios.....	57
8. Lineamientos.....	57
9. Instrumentos.....	58
Autoridad.....	58
Información.....	61
Organización.....	62
Tesoro.....	69
10. Actual política de comercio exterior.....	72
11. Análisis e importancia.....	73

12. Aspectos importantes de la política de comercio exterior.....	76
CAPÍTULO III.....	81
ORGANISMOS MULTILATERALES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR.....	81
I. La cooperación internacional para el desarrollo.....	81
II. Organismos internacionales (bilaterales y multilaterales y la Ayuda para el comercio.....	82
III. Organismos multilaterales y la formulación de la política de comercio exterior.....	86
a. Formulación de la política.....	86
Normativa multilateral en las resoluciones del COMEX.....	89
La Organización Mundial del Comercio (OMC).....	90
b. Incidencia de la OMC en la formulación de la política.....	92
Normativa.....	92
Asistencia Técnica.....	96
c. Ventajas y desventajas de ser Miembro de la OMC.....	97
CONCLUSIONES.....	100
BIBLIOGRAFÍA.....	103

RESUMEN

En el Ecuador, la política de comercio exterior se ha caracterizado por tener un comportamiento variable de carácter institucional, estratégico y funcional a lo largo del tiempo, motivo por el cual se dificulta construir y dar seguimiento a la estrategia de comercio exterior en el país.

Históricamente, el Ecuador tiene poca inclinación para el intercambio comercial, lo cual se ve reflejado en la comercialización bienes primarios y recursos no renovables. A cambio, el país importa productos intermedios, bienes de capital, maquinarias y equipos. Por consiguiente, el modelo de políticas óptimo es una combinación de protección (sustitución selectiva de importaciones), promoción de exportaciones, subsidios para la exportación y agricultura, incentivos a los sectores inmersos en el cambio de la matriz productiva y la inversión.

Con el propósito de llegar a una integración de convergencias y coincidencias en las que prevalezcan los intereses y objetivos para una transformación productiva y comercial, se tiende a una promoción del multilateralismo, donde organizaciones como es el caso de la Organización Mundial del Comercio, denominada en adelante (OMC), con sus principios fundamentales de no discriminación y trato nacional, han otorgado un enfoque multilateral en las relaciones comerciales internacionales.

Este enfoque multilateral, establece reglas que favorecen el desarrollo y obliga a los países en desarrollo como el Ecuador a utilizar políticas más idóneas para los problemas que enfrenta, a diferencia de las medidas adoptadas a nivel regional o bilateral. Esta normativa multilateral (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio – GATT y los Acuerdos Comerciales Multilaterales) ha sido negociada y firmada por la mayoría de países y tiene como una de sus finalidades realizar esfuerzos positivos para reducir los aranceles, eliminar barreras y cuotas.

Con estas reglas establecidas, el Gobierno juega un rol importante, debido a que tiene la capacidad de intervenir o influenciar en el crecimiento económico

mediante la política fiscal, control de la inflación, procurar la estabilidad macroeconómica, desarrollo financiero, políticas de apertura comercial, entre otras, en concordancia con lo consagrado en la Constitución, en la normativa nacional y en los instrumentos internacionales que inciden en mayor o en menor medida en las políticas públicas, tal como es en el caso de la política de comercio exterior del Ecuador.

INTRODUCCIÓN

La economía del Ecuador depende de un modelo de comercio exterior que se basa en la exportación de productos agrícolas, petroleros y manufacturados; es decir, un modelo de origen primario que no ha incursionado a un mejoramiento del comercio y competitividad, lo cual ha conducido a que la economía del país sea vulnerable a las variaciones de los precios y a la demanda de los mercados internacionales. Además, “la sólida relación que el Ecuador ha tenido a lo largo de décadas con socios comerciales tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea, ha provisto al Ecuador de grandes mercados pero, a la vez, ha creado ciertas dependencias de ellos” (Rivadeneira, 2011: 35)

Por consiguiente, en el Ecuador se ha planteado una política de comercio exterior orientada hacia un redireccionamiento del comportamiento tradicional del comercio. Sin embargo, los resultados obtenidos no están acorde con la visión del régimen; es decir, no se han realizado modificaciones sustanciales, pese a la existencia de una nueva dirección de la estrategia del Gobierno. En consecuencia, es necesario tener presente que cuando un policy-maker está explorando varias alternativas, considera no sólo qué hacer sino cómo hacerlo, es decir encontrar la forma de cómo abordar mejor el problema e implementar una solución.

Para responder a la pregunta de cómo hacerlo, surgen los instrumentos de política que son los medios que los gobiernos utilizan para la aplicación de las políticas (Howlett, 2009:114). Una taxonomía simple se denominada NATO - desarrollada por Christopher Hood- que consiste en dividir a todos los instrumentos de política en 4 categorías en razón que el gobierno afronta los problemas a través del uso de la información que posee como el autor principal de la política (información), sus poderes legales (autoridad), su dinero (tesoro) o las organizaciones formales disponibles para ello (organización)” (Howlett, 2009:115). Por consiguiente, en este trabajo de investigación se analizará los instrumentos de la política de comercio exterior, utilizando la mencionada taxonomía NATO.

Cabe señalar que las herramientas que un buen gobierno requiere para incidir en el ciclo de la política es contar con los recursos necesarios (tesoro). En lo que respecta al Ecuador, estos recursos provienen del Presupuesto General del Estado (fuentes internas) así como de la cooperación internacional (fuentes de externas). En lo concerniente a los recursos de cooperación internacional, existen organismos tanto bilaterales como multilaterales que han otorgado al Ecuador – al igual que otros países – cooperación financiera reembolsable (cooperación que tiene que ser devuelta en forma de dinero o en especies) y no reembolsable (cooperación que se hace a fondo perdido). Cabe señalar que dependiendo del Organismo, la modalidad de la cooperación es diferente.

Para el análisis teórico de esta tesis, se enfatiza en el desarrollo relacionado con el debate del liberalismo, debido a que el objeto de estudio se centra en los organismos multilaterales como una alternativa propuesta para la cooperación internacional, los cuales en cierta medida pueden incidir en la formulación de una política de comercio exterior en el Ecuador como es el caso de la OMC.

En lo que respecta a los organismos multilaterales, se analizará la OMC en virtud que es parte de un conjunto amplio de derechos y obligaciones internacionales que vinculan a los países Miembros y mantiene relaciones con casi 200 organizaciones internacionales. Además, tanto la OMC como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) son parte de una alianza estratégica orientadas a aplicar el Programa de Doha para el Desarrollo (PPD) y cooperar con el propósito que el comercio contribuya al logro de los objetivos de desarrollo.

Asimismo, la OMC es una organización para la liberación del comercio y para promover el crecimiento y el desarrollo económico. Dentro de los objetivos de esta Organización se establece una “dimensión de desarrollo” con el propósito de ayudar a que “los países en desarrollo, y especialmente menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico” (GATT, 1947: Preámbulo). También

constituye un foro para las negociaciones multilaterales y la cooperación entre sus Miembros en lo relativo a las políticas relacionadas con el comercio.

Además, el sistema de la OMC es una contribución para el desarrollo, donde más de las tres cuartas partes de los países Miembros de la OMC son los países en desarrollo (PED) y países en transición a economías de mercado. La OMC atiende las necesidades de los PED mediante: 1) disposiciones en los Acuerdos de la OMC que otorga a los PED y a los países menos adelantados (PMA) derechos especiales como es el caso de un “trato especial y diferenciado”, un mayor tiempo a los PED para cumplir los compromisos establecidos en los Acuerdos, disposiciones que permiten el aumento de las oportunidades comerciales, disposiciones para salvaguardar los intereses de los PED, 2) Asistencia jurídica para los PED por parte de la Secretaría de la OMC a través del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, 3) mayor flexibilidad en temas de comercio y deuda y transferencia de tecnología para los PED.

Pese a que la OMC no es considerada como un organismo de financiación, sus actividades están orientadas a ayudar tanto a los PED así como a los PMA a obtener beneficios comerciales, para lo cual se estableció un Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio.

En esta investigación, lo que llama la atención es la influencia de los Organismos Multilaterales como la OMC en el ciclo de la política, específicamente en la formulación de la política de comercio exterior del Ecuador que permita alcanzar soluciones de los problemas que se plasman en la agenda pública.

Cabe señalar que para la formulación de la política de comercio exterior, la instancia que le compete tanto formular como aprobar políticas y estrategias en materia de comercio exterior en el Ecuador es el Comité de Comercio Exterior (COMEX) o anterior Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI). Por consiguiente, se analizará a este Comité para conocer si sus resoluciones en materia de política de comercio exterior se formulan de acuerdo a lo

acostumbrado o por el contrario, estas resoluciones han sido adoptadas para resolver problemas comerciales en el país.

Además de esta disyuntiva, lo que también llama la atención es que actualmente el COMEX está conformado por varias instituciones a las cuales le compete tomar decisiones no sólo sobre la política de comercio exterior, sino también sobre la política agrícola, industrial, productiva y económica del país, lo cual hace aún más complejo la formulación de la política de comercio exterior en el país.

Problemática

- **Pregunta principal**

¿De qué manera inciden los organismos multilaterales de cooperación internacional en la formulación de la política de comercio exterior del Ecuador?

Hipótesis: Los Organismos Multilaterales de Cooperación Internacional tienen una incidencia directa y continua en la formulación de la política de comercio exterior en el país.

- **Preguntas secundarias**

1. ¿Cómo ha sido la evolución de la política de comercio exterior que se ha adoptado en el país?

Hipótesis: La política de comercio exterior es parte integral de la política económica del Estado, donde el arancel sigue siendo un sustancial elemento de esta política y constituye una importante fuente de ingresos fiscales. Por consiguiente, la evolución de la política de comercio exterior en el país ha sido casi nula en razón que está ligada con otras políticas sectoriales.

2. ¿En qué medida la normativa multilateral de la OMC es observada en el ámbito comercial por los países Miembros como el Ecuador al momento de formular la política de comercio exterior?

Hipótesis: El Ecuador al ser Miembro de la OMC goza de un sistema de normas para el logro de una “competencia leal, libre y sin distorsiones”. Es decir, estas normas y obligaciones, constituyen el marco jurídico orientado a realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo como el Ecuador y los países menos adelantados obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a su desarrollo económico. Por consiguiente, la normativa multilateral de la OMC es observada en gran medida por el Ecuador mediante el respeto de sus principios y acuerdos cuando se formula la política de comercio exterior.

Metodología

El trabajo de investigación se realizó en base a un análisis *cualitativo*, buscando reflejar la realidad existente en el país en el ámbito comercial, para lo cual se tomó en consideración varios instrumentos metodológicos para la recopilación de los datos necesarios tanto directa como indirectamente, a fin de fomentar un análisis que permita entender claramente los fenómenos y los hechos que se han dado en los espacios públicos para la *formulación de la política de comercio exterior*. Cabe señalar que para el análisis de la política de comercio exterior del Ecuador se tiene como variable dependiente al estudio de la política de comercio exterior formulada y cómo intervienen en ella indicadores como la sostenibilidad en el tiempo, recursos otorgados, etc.

El período de estudio de la tesis es del *2009 al 2012*, en razón que se han realizado cambios sustanciales en el país debido a que el comercio mundial tuvo sus repercusiones en el 2009 con la crisis financiera y económica que trascendió en la economía global.

En virtud que las instituciones del gobierno juegan un papel fundamental para promover un mayor desarrollo, en la tesis se realizó un análisis exhaustivo de

las instituciones o actores que se encuentran inmersas en la formulación de la política de comercio exterior. Estos actores, a nivel nacional, son aquellos que conforman el Comité de Comercio Exterior (COMEX), es decir los Ministerios que se encargan de la política de comercio exterior (Ministerio de Comercio Exterior), la política agrícola (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca), la política industrial (Ministerio de Industrias y Productividad), las finanzas públicas (Ministerio de Economía y Finanzas), los Ministerios Coordinadores de: Desarrollo Productivo, Sectores Estratégicos y Política Económica, así como el Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI), el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Para obtener información de estas instituciones, se tomó en consideración informes y documentos de las mismas y se realizó entrevistas a las autoridades de las Instituciones que conforman el COMEX. Además, se realizó una revisión de las resoluciones del COMEX para conocer las medidas adoptadas en el país durante el período de estudio, las cuales se encuentran publicadas en el Registro Oficial, también se revisó el Reglamento y las normas de carácter general y de cumplimiento obligatorio que aprueba el organismo rector de la política de comercio exterior.

Finalmente, se asistió a tres reuniones del COMEX, a fin de conocer el proceso de toma de decisión dentro de este Comité, lo cual permitió tener un panorama general del funcionamiento del COMEX. También se revisó algunos informes técnicos del Comité Técnico Intergubernamental del COMEX con el propósito de conocer el análisis técnico que se realiza previa a la emisión de una resolución del COMEX.

Por otra parte, se hizo una revisión de las instituciones multilaterales que están inmersas a nivel internacional en el comercio exterior como es el caso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y la OMC. Cabe señalar que para efectos de este trabajo no se abordará sobre la UNCTAD, debido a que la incidencia en el país no es prominente y constituye ser principalmente un foro para el debate a nivel

multilateral de las nuevas cuestiones relacionadas con los países en desarrollo y la economía global así como un espacio para la investigación y análisis de políticas únicamente.

Por el contrario, se seleccionó a la OMC por ser una Organización creada para la liberación del comercio. Se escogió principalmente para conocer su influencia en la formulación de la política comercial, en razón que en el núcleo de esta Organización está el GATT y los Acuerdos Comerciales Multilaterales, los cuales han sido negociados y firmados por 153 países que participan en el comercio mundial, tal como es el caso del Ecuador que a partir de 1996 se adhirió a la OMC y por ende sus Acuerdos tienen un grado de observancia para el país.

Para recopilación mayor información sobre la OMC, se hicieron entrevistas a funcionarios de este Organismo que han venido al Ecuador con el propósito de brindar asistencia técnica y se obtuvo información facilitada por la Misión Permanente del Ecuador ante OMC en Ginebra. Asimismo, se entrevistó a un funcionario de esta Misión para conocer las experiencias de casos en los cuales una medida adoptada por el Ecuador ha sido cuestionada ante un panel de la OMC de solución de controversias.

Otras fuentes de información que se utilizó fueron los foros de discusión de la OMC, información electrónica, boletines, estadísticas, noticias de prensa e información bibliográfica respecto a la problemática. De igual manera, para obtener mayor información de este Organismo multilateral, se hizo una investigación documental y bibliográfica que consistió en la revisión de documentos técnicos, informes anuales, resoluciones y mandatos, siendo los de mayor relevancia los siguientes:

1. Los Acuerdos Comerciales Multilaterales de la OMC que contienen disposiciones sobre los denominados países en desarrollo (PED).
2. La parte 4 del GATT, que contiene las disposiciones relativas a la definición de no reciprocidad (en las negociaciones comerciales) y de trato preferencial para los PED, etc.

3. El Informe sobre el comercio mundial: factores que determinan el futuro del Comercio, publicado por la OMC en el 2013.

Con toda esta información (de fuentes primarias y secundarias) y las entrevistas realizadas se pudo puntualizar los instrumentos que han sido elaborados para la formulación de la política de comercio exterior y delinear el nivel de participación de las instituciones en el diseño de esta política, lo cual permitió develar el nivel de incidencia de los Organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo en la formulación de política de comercio exterior del Ecuador.

El desarrollo de la tesis se ha dividido en tres capítulos. En virtud que el planteamiento de la temática gira alrededor de la formulación de política pública, en el primer capítulo se abordará desde la conceptualización de las políticas públicas y la autoridad pública hasta concluir con el análisis de la misma, haciendo énfasis en la fase de temporalidad dentro del ciclo de la política de formulación. En este mismo capítulo, se planteará el aspecto teórico a ser utilizado, el cual es el *institucionalismo sociológico*, a fin de entender el proceso de interacción existente entre las organizaciones, la problemática y la puesta en agenda de la misma, lo cual es requerido para la formulación de la política pública. Es decir que en este capítulo se indicará básicamente lo que se entiende por instituciones y las razones por las cuales las instituciones son importantes con el propósito de comprender primero la génesis y el contenido de las políticas públicas. Finalmente, a partir de diferentes autores se indicará la clasificación de los instrumentos de política pública para que en el siguiente capítulo se realice un análisis de estos instrumentos en el ámbito comercial.

En el segundo capítulo, se hará énfasis en el comercio exterior y el comercio exterior del Ecuador. A manera de introducción, se tratará la política exterior y la política en América Latina para concluir con la política de comercio exterior del Ecuador. Se tratará sus objetivos, estrategias, principios y lineamientos hasta llegar a un análisis de todos los instrumentos de política de comercio exterior del Ecuador. Finalmente, se indicará la situación actual de la

política de comercio exterior y su importancia para lograr un comercio justo y un desarrollo endógeno en el país.

En el tercer capítulo, titulado la incidencia de los organismos multilaterales de cooperación internacional para el desarrollo, se iniciará con la conceptualización de cooperación y soberanía para luego enfocarse a la cooperación internacional y la crisis financiera mundial. Con estos antecedentes, se expondrá los montos de cooperación internacional de los organismos (bilaterales y multilaterales) destinados para la denominada “ayuda para el comercio”. Posteriormente, se centrará este capítulo en la formulación de la política de comercio exterior, para lo cual se analizará al COMEX y sus resoluciones con el propósito de conocer la influencia que ejerce la OMC en esta formulación desde el aspecto normativo en la toma de decisiones del Ecuador hasta concluir con las ventajas y desventajas de ser Estado Miembro de la OMC.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS

I. Políticas públicas y autoridad pública

Las políticas públicas son un cristal que permite “visualizar las transformaciones de las relaciones entre Estado y Sociedad” (Mendíaz, 2004: 68). Es decir que las políticas no son estáticas, en razón que la relación entre Estado y Sociedad está sujeta a cambios. En el caso de la política de comercio exterior, estas transformaciones han conllevado continuamente a reformas institucionales tanto en la rectoría así como en el cuerpo colegiado a cargo de esta política (COMEX), al momento de someterse a las interacciones entre Estado y Sociedad.

Las políticas constituyen “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002: 27). Es decir que cuando existe una problemática, se requiere de la intervención de las instituciones u organizaciones gubernamentales, las cuales cumplen un rol importante en razón que intervienen para alcanzar uno o varios objetivos colectivos.

Por consiguiente, las políticas públicas son el “resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992: 89). Asimismo, se considera que una política pública se compone de “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer y no hacer” (Meny y Thoenig, 1992: 92). También, “una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que se emanan de uno o varios actores públicos” (Meny y Thoenig, 1992: 89) En definitiva, en estos conceptos, cuando se hace referencia a la autoridad con poder, los actores gubernamentales y públicos se está promoviendo a que el rol de los mismos sea dinámico y se ajuste a su capacidad para responder a los desafíos, lo cual se evalúa en función de la fortaleza de sus instituciones (Stigitz, 1998:75). En el caso de la política de

comercio exterior, le corresponde a los actores gubernamentales integrantes del COMEX - sin interferencia de la sociedad civil - elaborar las políticas públicas nacionales en materia comercial, donde el poder público prevalece sobre el privado, al estar conformado el COMEX por titulares de instituciones públicas únicamente.

Por lo anteriormente expuesto, en este caso se confirma que las políticas públicas son un “fenómeno complejo en el cual interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, tanto elementos institucionalizados como reglas formales, ideas, intereses e instituciones políticas” (Capano, 2009: 18). Es decir, se entiende a las políticas públicas como un conjunto de elementos y procesos para mantener o modificar algún aspecto del orden social. Cabe señalar que estos intereses pueden ser contradictorios o netamente corporativos, por lo que la autoridad con poder público no debe estar supeditado con aquellas decisiones privadas, por el contrario la autoridad debe conservar su autonomía y su capacidad de decisión a favor del orden social, para lo cual se requiere de la interacción con las instituciones políticas; al respecto, existen ejemplos marcados en los que se refleja esta interacción como en el caso del COMEX en donde los diversos actores (varias Instituciones del sector público) se encargan no sólo de la formulación sino también de la implementación de actividades en el ámbito comercial.

En definitiva, se afirma que las políticas públicas constituyen ser el resultado de la interacción de varios actores, los cuales pueden llegar a tener intereses contrapuestos, por lo que el análisis de las políticas públicas es la puerta de entrada que permite entender las relaciones que se suscitan entre el Estado y la Sociedad, para lo cual se requiere de la intervención de una autoridad investida de poder público.

II. Análisis de políticas públicas

Las políticas públicas se presentan como un objeto de análisis. El análisis de las mismas se realiza en base a “un método de investigación que mira el qué y cómo hacer del Estado, centrado básicamente en los resultados” (Roth, 2002: 75). Este

análisis constituye “una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción” (Meny y Thoenig, 1992: 101). Es decir que para el análisis de las políticas públicas se requiere de información esencial que muestre las diferentes alternativas para resolver un problema, a fin de elegir la mejor acción que permita alcanzar los objetivos así como satisfacer las necesidades orientadas a conseguir el bien común.

De igual manera, el análisis de políticas públicas consiste en “examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos” (Roth, 2002: 28), donde la políticas públicas - emanadas por las autoridades - no obedecen de manera exclusiva a sus intereses, sino que se ven permeadas, en mayor o menor medida, por los intereses de la sociedad. Por ejemplo uno de los objetivos planteado por el Estado es “establecer un sistema económico social, solidario y sostenible” (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009: Objetivo 11), el cual también se establece en la Constitución del 2008, señalando al señalar que el sistema económico del Ecuador es social y solidario, donde la política es “promover condiciones adecuadas para el comercio interno e internacional” (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009: Política 11.7.), la cual es un medio para alcanzar el objetivo que permite realizar una transformación mediante la ejecución de varias acciones.

Con el propósito de realizar un análisis de la política de comercio exterior, se tomará en consideración que el análisis de política pública incluye 1) el contenido de la política pública que implica la descripción de una política en particular y la forma en que la misma se desarrolló en relación con otras políticas previas; y 2) la determinación de las políticas públicas que se encarga del cómo, el por qué, el cuándo y para quién se realiza la formulación de las políticas públicas (Parsons, 2007: 46). En el caso del contenido de la política de comercio exterior, existe una interrelación con otras políticas, como es el caso de la política económica, agrícola, productiva, entre otras; motivo por el cual el COMEX está

integrado por varios Ministerios Sectoriales que se encargan de la rectoría de estas políticas, así como de su regulación y ejecución. Asimismo, le compete al COMEX el análisis del cómo, por qué, cuándo y para quién diseñar la política de comercio exterior, por lo que el rol que ejerce este Comité es fundamental para el sector comercial.

De igual manera, “por medio del análisis de políticas públicas se logra entender aquello de que el trabajo científico puede ser como una caja de herramientas, en el sentido de que existe un conjunto de modos de razonamiento, de maneras de saber hacer las cosas, de formas de operar –las idas y venidas- entre los conceptos involucrados, con las técnicas y los datos” (Meny y Thoenig, 1981: 135). Por consiguiente, se requiere que esta caja de herramientas abarque todo lo necesario para el análisis correspondiente con el propósito de emprender acciones – manejando las técnicas y los datos adecuados - que permitirán a los formuladores de políticas operar correctamente.

Para el buen análisis de políticas públicas, es importante hacer alusión a cinco características: 1) tomar a la política como unidad de análisis, es decir considerarla como un todo y que sea vista como un proceso global, sin sectorizarla en un momento dado. 2) la política pública es explicativa (pretende decir qué y por qué paso y no únicamente lo que ha ocurrido. 3) tener un análisis diacrónico, es decir un análisis histórico que no mire sólo los resultados sino por qué se formuló esa política, cuáles han sido los antecedentes, cómo se ejecutó, qué recursos utilizó, qué ocurrió durante la implementación y cuáles fueron los resultados. 4) la política pública trabaja con el supuesto de considerar al Estado como aquella organización de carácter social y compleja, en donde al interior de la misma existen conflictos que tienen una incidencia en el proceso de ejecución. En definitiva, al realizar un análisis de la política de comercio exterior, tomando en consideración estas cuatro características señaladas, se concibe un estudio adecuado de la política pública, desde una visión global que explica lo que sucedió, sus razones históricas que abarca desde antes de la formulación de la política hasta su implementación, tomando en consideración que se suscita en un Estado inmerso en conflictos.

Como ya se señaló anteriormente, “las políticas públicas se derivan de las múltiples redes de actores que se entrecruzan en intereses y pueden llegar a responder más cercanamente a dinámicas actuales” (Muller, 2010: 98). Es decir, la “redes son los lugares de producción de la significación de las políticas públicas” (Muller; 2010: 102). Por consiguiente, esta interacción de redes tienen diferentes intereses que convergen en la formulación de la política, tal como sucede con los distintos actores de la política de comercio exterior, los cuales miran a la política desde diferentes perspectivas: económicas, sociales, etc.

Cabe señalar que para el análisis de la política pública se emplea el modelo clásico del ciclo de la política pública o modelo secuencial, el cual fue sugerido por Lasswell (1956), mediante el cual la política pública es presentada como un objeto de análisis que se divide en varias etapas. A diferencia de Lasswell, otros autores como Parson no abordan esta temática por etapas. En esta tesis, para el análisis de la política de comercio exterior se empleará el ciclo de la política dividido por etapas o fases: “la definición del problema, definición de la agenda, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación” (Roth, 2010: 25), haciéndose énfasis en la formulación. Asimismo, para el análisis de políticas públicas se contempla una amplia variedad de aspectos, los cuales desde la perspectiva epistemológica, se dividen en tres categorías: positivistas, socio-históricos y pospositivistas.

Los positivistas consideran a las “políticas públicas como procesos racionales que incorporan datos y evidencia ‘objetiva’ para predecir cursos de acción y tomar mejores decisiones” (Landau, 2003: 278).

Por otra parte, los socio-históricos tienen el criterio que las políticas públicas son los procesos que han resultado de las interacciones entre grupos de interés; por lo que se encargan de analizar estos grupos de interés así como los contextos socio- históricos de las acciones y decisiones políticas con el propósito de comprender cómo y por qué algunos asuntos públicos han llegado a incluirse en la agenda de gobierno, y las razones por las cuales otros asuntos han sido excluidos.

Finalmente, se tiene a los pospositivistas, quienes critican a los positivistas y socio-históricos, debido a que el distanciamiento entre los investigadores y los objetos de estudio les dificulta comprender los hechos en su complejidad y a la vez les dificulta comprometerse para solucionar los problemas.

No obstante, sea cual fuera la categoría (positivista, socio-histórico y pospositivista) para el análisis de las políticas públicas, hay que tener presente que tanto las políticas públicas, el investigador y el problema a resolver son parte del mismo orden social. Es decir que para comprender una política pública se requiere comprender primero el orden social en el que se enmarca.

Por un lado, hay que tener presente que la racionalidad de los actores juega un papel importante para el análisis de las políticas públicas. Cabe señalar que existen dos concepciones sobre esta temática: “la racionalidad absoluta y la racionalidad limitada”. Según éstas, el problema es causado por las dificultades y falencias existentes en la técnica de la gestión pública empleada. Al respecto, se ha planteado un amplio debate, donde las teorías racionalistas sostienen que los actores se comportan de forma absolutamente racional y que sus decisiones son tomadas en función de sus preferencias.

Por otro lado, la racionalidad absoluta permite explicar un comportamiento decisorio, orientado a identificar las preferencias de los individuos y por tanto lo que pretende es maximizar u optimizar los resultados. Por consiguiente, para tomar una decisión, se requiere primero conocer el problema, determinar sus valores y sus objetivos, para luego realizar un análisis de todas las soluciones viables. En definitiva, este proceso de decisión es lineal, en razón que involucra primero definir el problema de una manera clara, segundo establecer los valores y objetivos, tercero encontrar las soluciones alternativas, para finalmente aplicarlos criterios y soluciones.

Por otra parte, la racionalidad limitada se caracteriza por ser más realista porque el decisor está inmerso en condiciones que limitan su accionar en razón que la información no está completa, los objetivos no están claros y el tiempo es

limitado, por lo que la decisión a tomar se enmarca en adoptar una solución no óptima sino satisfactoria.

Al respecto, existen varias críticas al modelo de la racionalidad absoluta, debido a que nunca la información está completa, la capacidad tanto del decisor como de sus asesores para identificar soluciones es variable y a esto se suma el límite de tiempo que es insuficiente para escoger una solución. Por consiguiente, el decisor nunca toma una decisión bajo lógica de la racionalidad absoluta sino una racionalidad que es limitada. Bajo esta lógica, lo que se busca no es la mejor solución sino evitar la peor (Meny y Thoenig, 1992: 139).

Para el caso de la toma de decisión, en lo relativo a la política de comercio exterior, se han dado estos dos tipos de racionalidad, pero en mayor frecuencia, los actores responden bajo la lógica de una racionalidad absoluta. Esto se puede constatar al momento de revisar los informes técnicos, es decir que la mayoría de las decisiones son analizadas por el Comité Técnico Interinstitucional del COMEX. No obstante, se han presentado circunstancias que por la premura del tiempo los actores han tomado ciertas decisiones orientadas hacia la búsqueda de una solución satisfactoria y no la óptima (racionalidad limitada).

Desde otra perspectiva, existen tres enfoques que se relacionan con el Estado y las políticas públicas. Estos son: “las teorías centradas en la sociedad, teorías centradas en el Estado y las teorías marxistas” (Roth, 2002: 68). Esta última comprende los siguientes enfoques teóricos: neocorporativista, entramado o networkstheory y neoinstitucional (Roth, 2002: 68), siendo la teoría neoinstitucional la que se empleará en esta tesis debido a que se puede adaptar en el análisis de la formulación de una política pública, lo cual será explicado detalladamente más adelante.

a) Análisis de la política pública desde el institucionalismo

El institucionalismo ha sido una corriente dominante en el análisis político, en virtud que el estudio de las instituciones políticas es esencial para la identidad de la ciencia política. El debate actual sobre las instituciones se genera en torno a lo

que se denomina como el nuevo institucionalismo. No obstante, el término nuevo institucionalismo implícitamente nos lleva a considerar la noción de un viejo institucionalismo.

El viejo institucionalismo se concentró en el estudio de la arquitectura jurídica de las instituciones. Existen varios supuestos dominantes en el viejo institucionalismo. El primero es que “se ocupa de la ley y el papel central de la misma en la actividad gubernamental” (Peters, 2003: 21). Esta ley es un elemento fundamental del ejercicio del poder y es considerada como una herramienta del gobierno para influir en el comportamiento de los individuos. Además, “la ley era una institución, y tenía cierta capacidad para difundir una lógica de lo adecuado que se puede apreciar en los institucionalistas normativos” (Peters, 2003: 21).

El segundo supuesto consiste en que la estructura cuenta y determina el comportamiento (estructuralismo). El tercero contempla que el holismo es neutral y toma en cuenta el interés por las constituciones y las estructuras formales. El cuarto supuesto consiste en tener una fuerte fundamentación histórica (historicismo) y un fuerte elemento normativo (Peters, 2003: 23).

En definitiva, el viejo institucionalismo, desarrolla estudios bajo una perspectiva jurídica, sin pretensión teórica de las diferentes estructuras administrativas, legales y políticas de un sistema político. Estos estudios fueron descriptivos y normativos. Es decir que el análisis político fue desarrollado por abogados bajo una óptica jurídica normativa para generar explicaciones.

Nuevo institucionalismo

Esta escuela de pensamiento se fue construyendo como una crítica a los análisis conductistas y pluralistas. En 1984, James March y Johan Olsen introdujeron el concepto de "nuevo institucionalismo". Este surge como posición teórica-metodológica, después de un largo y difícil camino de construcción del conocimiento. Según esta escuela, se considera a las instituciones como una gran avenida para el estudio de la política. Estos autores sostenían que un nuevo institucionalismo ha surgido en ciencia política y que “lejos de ser coherente o

consistente, no estaba completamente legitimado, pero a la vez no podía ser totalmente ignorado” (March y Olsen, 1984: 76).

Por una parte, para ciertas disciplinas (ciencia política, economía o sociología contemporánea) el nuevo institucionalismo es un término que se ha convertido en una referencia forzosa. Por otra parte, los politólogos han sido los que mayor énfasis han puesto en el papel de las instituciones y, a diferencia de los sociólogos, en tratar de desagregar las grandes variables macroestructurales para observar el peso de las instituciones en la distribución del poder político (Ortega, 2012: 49).

Posteriormente, en 1989 March y Olsen consideran al nuevo institucionalismo como una propuesta teórica que de ninguna manera pretende ser la única explicación sobre la permanencia o el cambio en la política.

Cabe señalar que el nuevo institucionalismo toma en cuenta la importancia del desarrollo de las reglas a lo largo de la historia en la explicación de los fenómenos políticos (Ortega, 2012: 53). “Pretende ser explicativo, no normativo o causal, y pretende descifrar el efecto de las reglas en los procesos políticos y la relación entre el agente y estructura” (North, 1993:4). En definitiva, los nuevos institucionalistas consideran que “las instituciones son las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana”(North, 1993:4).

Cabe señalar que el punto de partida del nuevo institucionalismo se basa en seis análisis:

- i. Desde un enfoque en las organizaciones a un enfoque en reglas;
- ii. Desde una formal concepción de las instituciones a una concepción informal;
- iii. Desde una concepción estática a una concepción dinámica de las instituciones;
- iv. De valores sumergidos a una postura de valor crítico;
- v. Desde un enfoque holístico a una concepción desagregada de las instituciones;
- vi. Desde la independencia a un arraigo (Lowndes, 2010: 97)

Asimismo, según el nuevo institucionalismo, “el cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico” (North, 1993:14).

El nuevo institucionalismo se clasifica de diferentes formas. Por una parte, Peters (2003) divide en siete tipos de institucionalismos: “normativo, de la elección racional, histórico, empírico, sociológico, de representación de intereses e internacional” (Peters, 2003: 36). Por otra parte, Goodin (2003) clasifica en base a los diversos enfoques de las ciencias sociales: historia, economía, sociología y ciencia política y teoría social. Finalmente, Hall y Taylor (1996), Kato (1996) y Thelen (1999) consideran como enfoques analíticos tres versiones: “el histórico, el de la elección racional y el sociológico” (Hall y Taylor, 1996: 35).

Cabe señalar que en los ochenta y noventa del siglo XX existían tres enfoques en la ciencia política denominados nuevo institucionalismo como reacción a las perspectivas conductistas: “institucionalismo histórico, elección racional y sociológico”. Estas distintas vertientes del Nuevo institucionalismo explican el origen, la permanencia y el cambio de las instituciones destacando sus contribuciones, limitaciones y posibles complementaciones.

En la presente investigación, se tomará como punto de referencia a la clasificación propuesta por Hall y Taylor que consiste en el estudio de los tres institucionalismos siguientes:

- **Institucionalismo histórico**

Los institucionalistas definen a las instituciones como “los procedimientos formales o informales, retinas, normas y convenciones incorporados en la estructura organizativa de la entidad política o la economía política (...) En general, los institucionalistas históricos asocian las instituciones con las organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal”(Hall y Taylor; 1996: 938).

Cabe señalar que si bien las instituciones son el resultado de la historia, también las instituciones definen la forma de los eventos por suceder. Además, estas instituciones son consideradas como legados duraderos, fruto de las luchas políticas que se han suscitado en coyunturas críticas. Asimismo, con el propósito de entender el origen de las instituciones se requiere realizar un estudio histórico de la génesis de las mismas. En definitiva, Hay un gran interés por explicar la forma en que aparecen las instituciones y se ubican dentro de un proceso temporal concreto.

Por su parte, se señala que “en lugar de concebir las instituciones unidas a un patrón particular de la política, los institucionalistas históricos son más propensos a invertir los papeles y argumentan que las instituciones surgen y se mantienen por las características de un contexto político y social más amplio” (Thelen, 1999: 384).

De acuerdo con este enfoque teórico, las ideas juegan un papel muy importante, las cuales pueden generar un cambio institucional, por lo que las instituciones proveen la estructura y recursos necesarios para que las ideas encaminen hacia este cambio.

Por el contrario, en el institucionalismo histórico se afirma que las instituciones tienden a mantener una cierta estabilidad a través del tiempo y son capaces de adaptarse y de realizar ajustes en función de los contextos cambiantes, por lo que existe un dinamismo que puede desembocar en el cambio institucional.

Al analizar este tipo de institucionalismo se tiene que las instituciones son consideradas como un resultado de la historia, crean rutinas y son un legado que perdura en el tiempo, lo cual les confiere estabilidad, debido a esta resistencia al cambio. No obstante, este tipo de institucionalismo crea cierta dependencia, lo cual conlleva a consecuencias no deseadas, por ejemplo esta resistencia al cambio impide una reforma institucional y cuando se consigue un cambio se acarrea una crisis económica o política. Por consiguiente, en la tesis no se empleará este institucionalismo.

- **Institucionalismo de elección racional**

De acuerdo con este enfoque, “los institucionalistas de la elección racional tienden a ver la política como una serie de dilemas de acción colectiva” (Hall, 1996: 944). Algunos autores (Peters, 1999) han utilizado la expresión de “institucionalismo centrado en el autor” para señalar el destacado papel otorgado por los individuos del institucionalismo de elección racional.

Según este enfoque, las decisiones o comportamientos de los individuos maximizan el bienestar. “Esta maximización del beneficio continuará siendo la principal motivación de los individuos” (Peters, 2003: 71). No obstante, los individuos pueden inducir que “sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones” (Peter, 2003: 73).

Además, consideran a las instituciones como estructuras de cooperación voluntaria, orientadas a resolver problemas de acción colectiva y benefician a todos los afectados. De tal manera que, los individuos oportunistas buscan su propio interés en las instituciones formales o informales.

De igual manera, las instituciones proporcionan mecanismos de información y coordinación, lo cual reduce la incertidumbre en razón que son capaces de resolver problemas de coordinación y cooperación entre los individuos. Este institucionalismo ha generado importantes desarrollos en el análisis de las instituciones políticas, pero al mismo tiempo se ha encontrado con ciertos retos, por lo que queda un camino por recorrer, debido a que este enfoque tiene algunas debilidades: es con frecuencia demasiado funcionalista, es completamente intencional (la creación institucional es sumamente propositiva) y muchos de sus análisis son voluntaristas (la creación institucional se presenta como un proceso cuasi-contractual y se subestiman las asimetrías de poder) (Hall y Taylor, 1996: 390).

Al analizar este institucionalismo, se visualiza que los individuos tienen un papel destacado en las instituciones porque con sus decisiones individuales

maximizan su bienestar, además las instituciones otorgan información, coordinan y reducen costos de transacción y sólo llegan a sobrevivir aquellas instituciones que otorgan más beneficios a la sociedad. Por lo expuesto, tampoco se utilizará este tipo de institucionalismo en la tesis.

- **Institucionalismo sociológico**

Institucionalistas sociológicos normalmente buscan explicaciones de por qué las organizaciones asumen un conjunto específico de formas institucionales, procedimientos o símbolos, y hacen hincapié en cómo se difunden este tipo de prácticas a través de los campos de la organización en las naciones (Hall, 1996: 945).

Este institucionalismo define a la cultura como instituciones, entendiendo a la cultura como “una red de rutinas, símbolos o secuencias de comandos que proporcionan el modelo para el comportamiento” (Hall, 1996: 948). En definitiva, los valores culturales se adhieren a las instituciones, los cuales moldea a ésta. Es decir, existe un vínculo directo entre los valores culturales y las estructuras formales en toda la sociedad, incluyendo las instituciones formales.

Asimismo, se considera a las instituciones como “marcos de referencia cultural que determinan el comportamiento de los individuos, donde las prácticas institucionales son sencillamente productos culturales y los individuos se agregan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional” (March y Olsen, 1997: 23).

También, la sociología se la considera como “la ciencia de las instituciones, de su génesis, de su funcionamiento” (DiMaggio y Lounch, 1998: 38). El enfoque sociológico se base en las instituciones informales, las cuales disminuyen la incertidumbre e instauran la cooperación (DiMaggio y Lounch, 1998: 39).

Cabe señalar que la bibliografía sociológica sobre las instituciones se encuentra más desarrollada que la económica, debido a que en la sociología desde hace algún tiempo presta atención y dicha bibliografía “resulta más sólida para

explicar el proceso de creación de las instituciones que para describir las características que de él resultan” (Peters, 2003: 148).

Por consiguiente, existen diversos enfoques de las instituciones y el análisis institucional se apoya en la herencia sociológica, tales como March y Olsen establecen que las instituciones gubernamentales está estrechamente vinculado a la bibliografía sociológica, donde “se destaca el papel decisivo que desempeña los valores y los símbolos cuando se requiere definir una institución y orientar el comportamiento de sus miembros” (Peters, 2003:152).

Al analizar este institucionalismo, se concluye que las instituciones son consideradas como un sistema que guían la acción del ser humano, lo cual condiciona el comportamiento del ser humano así como sus preferencias e identidades. Lo importante es que las organizaciones crean nuevas instituciones al incrementar la legitimidad social.

En la tesis se analizará la política pública a partir del institucionalismo sociológico, en razón que las instituciones y procedimientos son vistos como prácticas culturales que han sido creadas por la sociedad, además porque las instituciones pueden adoptar nuevas prácticas en razón que se encuentran en un entorno cultural más amplio.

Instituciones

Las instituciones se han convertido en un objeto importante de estudio en razón del énfasis que el “nuevo institucionalismo” ha otorgado al rol de las instituciones.

En ciencia política, se usa la palabra institución libremente y con una precisión ilimitada debido a que “significa muchas cosas: desde una estructura formal, como un parlamento, hasta entidades amorfas, como las clases sociales” (Peters, 2003: 49).Es decir, está conformada por instituciones formales e informales, las cuales trascienden a un grupo de individuos, debido a las interacciones existentes entre los actores (Peters, 2003: 36).

Cabe señalar que se plantea cuatro características al concepto de instituciones: “A) Una institución constituye un rango estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. B) la institución muestra cierta estabilidad a través del tiempo. C) Una institución debe afectar el comportamiento individual. D) Entre los miembros de la Instituciones debe haber cierto sentido de valores comparativos” (Peter, 2003: 36). En definitiva, las instituciones han sido creadas para la sociedad y el gobierno, las cuales tienen una cierta permanencia en el tiempo que les otorga estabilidad y por ende ejercen un grado de influencia en el comportamiento de los individuos, restringiendo estos comportamientos que conllevan a impartir valores entre los miembros de la institución.

Además, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano” (North, 1990: 3). Es decir, desde esta perspectiva, las instituciones se reducen a las “reglas del juego” que permiten conocer lo que se debe o no hacer.

Sin embargo, desde otro punto de vista, se les considera a las instituciones no solamente como “reglas del juego”, sino también como "las reglas formales, procedimientos y estándares de prácticas operativas que estructuran la relación entre individuos en varias unidades de la política y la economía" (Hall, 1996: 89). Esta visión es la más acertada, en razón que las instituciones van más allá de las reglas.

Al considerar que la motivación principal de los individuos es la maximización del beneficio, estos individuos pueden considerar que sus objetivos se llevarán a cabo a través de la acción institucional, sin embargo aun cuando se espera que el político busque maximizar el beneficio personal, sus opciones están restringidas debido a que estos políticos operan dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones (Peters, 2003). Asimismo, cabe señalar que las instituciones tienen modelos polares, el primero de ellos reconoce que “las instituciones son exteriores al actor” (Douglass, 1993:65), por lo que se establece una marcada distancia entre ellos. En este caso, el actor conoce esta separación,

lo cual le permite maniobrar sobre las instituciones para lograr cambiarlas, a fin de obtener resultados que favorezca sus intereses.

Por el contrario, el segundo modelo consiste en que “las instituciones se encuentran en el interior mismo del actor a través de prácticas, procedimientos, rutinas, etc.” (March y Olsen, 1984: 54). Por tal motivo, le resulta difícil al actor distanciarse de las instituciones y tampoco puede realizar cambios institucionales conscientes. Es decir, en este caso, las “instituciones moldean tanto las estrategias como las preferencias del actor” (March y Olsen, 1984: 89), lo cual conduce a que el actor no se separe totalmente de las instituciones y por ende se le dificulta proponer cambios conscientes.

En definitiva, la política se organiza de acuerdo con la lógica de lo apropiado. Es decir que “las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas que definen las acciones apropiadas en términos de las relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989: 21) para lo cual se requiere determinar cuál es la situación, qué papel está siendo desarrollado, y cuáles son las obligaciones de dicho rol en esa situación. “A través de las reglas y la lógica de lo apropiado, las instituciones políticas generan por un lado orden, estabilidad y predictibilidad y por otro, flexibilidad y adaptabilidad.” (March y Olsen, 1989: 160). No obstante, el orden, la estabilidad y la predictibilidad es necesario que prevalezca antes que la flexibilidad y adaptabilidad.

También, las instituciones son definidas “como las reglas formales de juegos políticos o sociales y por tanto, son las limitaciones de funcionamiento en los actores individuales o políticas. Cada actor tratará de maximizar sus objetivos sin dejar de estar dentro de las limitaciones institucionales” (Tsebelis, 1990: 96).

Para March y Olsen, “una institución no es necesariamente una estructura formal, por el contrario es un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo rutinas” (March y Olsen, 1989: 21). Además, establece que las instituciones políticas son un “conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989: 21). Al ser una rutina, estas facilitan el accionar, debido a

que se minimiza el tiempo y los recursos cuando actúan de manera tradicional o habitual.

En definitiva, por lo anteriormente expuesto y tomando en consideración que a partir del institucionalismo, las instituciones tienen una transcendental influencia tanto en las estrategias como en las interacciones de los actores y en las políticas públicas que emanan de ellas, las instituciones agrupan resultados, introducen incentivos de manera racional y otorgan oportunidades para desarrollar estrategias en detrimento de otras. Mientras que desde otra perspectiva, las instituciones limitan las opciones de los decisores públicos.

Importancia de las instituciones

Existen varias razones para señalar que las instituciones son importantes. Primero, “las instituciones son reglas formales e informales que se crean durante la actividad política” (March y Olsen, 1989: 76), las cuales otorgan alternativas concretas a los actores políticos. Segundo, las instituciones establecen un orden e influyen en el cambio en la política. Es así que para los institucionalistas, las reglas constituyen senderos sobre los cuales se estructura la actividad política. Tercero, las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos por considerarlas dotadas de coherencia y autonomía: las instituciones políticas son tomadas como “decisores” y son algo más que reflejo de las fuerzas sociales” (March y Olsen, 1984: 58)

Además, cabe señalar que autores como North (1981 y 1990) y Thomas (1973) fueron los primeros que han manifestado sobre la relevancia que tienen las instituciones para el crecimiento económico. Según North, las instituciones son consideradas “como restricciones e incentivos que guían la acción humana e incluyó a las instituciones políticas, económicas y sociales en su análisis” (North, 1993: 43).

Asimismo, para la economía, las instituciones son importantes en razón que “reducen los costos de transacción, definen regímenes de autoridad, establecen los derechos de propiedad, coordinan la vida económica de los

individuos al difundir las reglas del juego, así como las normas y costumbres y contribuyen al desempeño económico” (Eggertsson, 1995: 64)

Según el neoinstitucionalismo, se considera a “las instituciones como mecanismos desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio. De allí que las rutinas institucionales existen para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias” (Powell W y Dimaggio Paul, 1991: 13).

De igual manera, las instituciones son transcendentales al ser “la parte central del examen de la realidad social” (North, 1993:66) por lo que las instituciones han conducido a investigaciones en política. En definitiva, “las instituciones son una creación humana, por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos” (North, 1993: 56). De esta manera, el cambio institucional es considerado fundamental para el análisis institucional.

Las instituciones, entre otras actividades, se encargan de “articular y desarticular, estructurar y desestructurar, integrar y desintegrar, promover y restringir nuevas conductas, nuevas reglas, códigos, tradiciones, etc.” (North, 1993:47), y estas invenciones son las que determinan el comportamiento político.

En conclusión, a partir del neoinstitucionalismo con sus respectivos enfoques se parte del supuesto que las instituciones son relevantes y tienen un rol primordial en la estructuración de la política, así como en la estabilidad y certeza que esta política proporciona a la interacción política.

A partir del institucionalismo y posteriormente en el neoinstitucionalismo, se considera a las instituciones importantes, en razón de la “influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad, inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad” (Giddens, 1996; Cohen, 1996). Asimismo, el neoinstitucionalismo otorga “importancia de las instituciones partiendo que conforman el cemento de la sociedad. Las instituciones son una creación humana, por lo tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos” (Powell y Dimaggio, 1991: 14).

En definitiva, se les otorga a las instituciones la capacidad de adaptar e intervenir tanto en la fijación así como en la transformación de las realidades políticas, sociales y económicas, por lo que las instituciones tienen una importancia trascendental para la sociedad.

b) Instrumentos de política pública

El análisis de la política pública que se abordará en esta tesis parte de la premisa que para la formulación de la política pública se debe tomar en consideración un catálogo de instrumentos que han sido elaborados con el propósito que el Estado y las instituciones puedan hacer frente a situaciones problemáticas.

Como se señaló anteriormente, un policy-maker considera no sólo qué hacer sino cómo hacerlo, lo cual significa cómo abordar mejor el problema e implementar una solución. Por consiguiente, surgen los instrumentos de política que son los medios que los gobiernos utilizan para la aplicación de las políticas (Howlett, 2009:114). Es así que a partir de 1990 trasciende el diseño institucional y la búsqueda de herramientas eficaces orientadas a ayudar a un proceso de implementación de políticas por parte del gobierno (Howlett, 2009:169).

Un instrumento de política pública se lo define como “un dispositivo que es a la vez técnico y social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el estado y las que se dirige, de acuerdo a las representaciones y significados que lleva. Se trata de un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con el objetivo genérico de llevar un concepto concreto de la relación política / sociedad y sostenida por un concepto de regulación” (Lascoumes y Le Galés, 2004: 4).

La elección de un instrumento resulta ser una actividad complicada. Además, los instrumentos pueden ser diversos. De acuerdo con Howlett y Ramesh, existen tres tipos conforme al nivel de intervención del Estado: “a) Instrumentos exclusivamente estatales: como las regulaciones, las organizaciones del Estado, las empresas públicas; b) Instrumentos mixtos: como los subsidios, los

impuestos, las contribuciones, las campañas y las exhortaciones; y c) Instrumentos privados: como las familias, las organizaciones voluntarias, la sociedad, el mercado” (Howlett y Ramesh, 1995: 43).

De igual manera, Roth considera los siguientes instrumentos: Instrumentos prescriptivos, incentivos de tipo financiero como los subsidios, los impuestos, instrumentos educativos, de presión reglamentaria, de coordinación, de organización y de procedimiento, instrumentos materiales, y de delegación de socios (Roth, 2009: 44).

Por otra parte, Christopher Hood propone una tipología simple denominada NATO, la cual está compuesta por 4 categorías. La primera, denominada de “autoridad” que se encarga de regular en razón que establece reglas, permisos, normativa y todos aquellos instrumentos de coerción. La segunda es “información”, debido a que el gobierno afronta los problemas a través del uso de la información que posee como el autor principal de la política. La tercera es denominada “tesoro” que constituye todos los elementos financieros para gestionar las actividades gubernamentales. La cuarta se llama “organización” que se refiere a la manera en que las organizaciones formales intervienen (Howlett, 2009:115). Como se señaló en la parte introductoria de la tesis, para esta investigación se empleará esta tipología.

Instrumentos como instituciones

Cabe señalar que los instrumentos pueden ser considerados como instituciones, debido a que estructuran e influyen en las políticas públicas, asimismo pueden llegar a determinar: la manera o comportamiento de los actores; en el aspecto económico determinar los recursos que utilizarán y por quien (Lascoumes y Le Galès, 2004: 8-9).

En esta tesis, el análisis se centra en el estudio de los instrumentos a través de los cuales la política de comercio exterior puede llegar a materializarse, para lo cual es necesario determinar los instrumentos utilizados por el gobierno para llevar a cabo la solución a la demanda social formulada, considerando a estos

instrumentos como instituciones, las cuales contienen reglas, normas y rutinas propias.

Asimismo, Lascoumes y Le Galès realiza un análisis de los instrumentos a partir de las instituciones estableciendo que estos alcanzan una vida propia. Lo importante es conocer el papel de los actores dentro de los instrumentos.

En definitiva, en la tesis se analizará la incidencia de las instituciones consideradas éstas como instrumentos para la formulación de política de comercio exterior del Ecuador, para lo cual se requiere conocer el origen de estos instrumentos aplicados en el ámbito comercial.

CAPÍTULO II

COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR

I. Comercio exterior

La teoría clásica del comercio internacional se origina en: la teoría de ventajas absolutas, propuesta por Adam Smith y la teoría de las ventajas comparativas planteada por David Ricardo que considera al comercio exterior como “absolutamente libre” y se fundamenta en el librecambismo.

Por una parte, la teoría de las ventajas absolutas se refiere a la capacidad que tiene un país para producir un bien, utilizando menos recursos que los demás países, para lo cual debe el país especializarse en bienes que requieren de menos cantidad de inputs para la producción y exportación de estos bienes con el propósito de comprar los bienes de otro país que los produce a un menor coste. No obstante, el comercio no se basa en este tipo de ventaja sino en la teoría de las ventajas comparativas (Osorio, 1995: 234)

Esta teoría de Ricardo, formulada en 1817, consiste en que cada país debe especializarse en la producción y exportación de ciertos productos en base a los recursos abundantes que goza y a un menor costo en relación con el resto de países. De acuerdo con la teoría de la ventaja comparativa, “aunque un país no tenga ventaja absoluta en la producción de ningún bien, le conviene especializarse en la producción de aquellas mercancías para las que su desventaja sea menor, y el país que tenga ventaja absoluta en la producción de todos los bienes debe especializarse en la producción de aquellos cuya ventaja sea mayor” (Rivera, 2012: 1)

Por consiguiente, el comercio es beneficioso al existir ventajas en el país. Es decir, se basan en una relación comercial libre, donde la ventaja es que los países no malgastan recursos en aquellas actividades en las que no son competitivamente buenos, en comparación con los demás países. Asimismo, esta teoría es favorable

para el país, debido a “la diversidad y abundancia que introduce en la oferta de bienes, como por la baratura de los productos y los estímulos al ahorro que trae consigo” (Juárez, 2003: 178).

Para el caso del Ecuador, el comercio exterior consiste en “el intercambio comercial de un país con relación a los demás”. En el caso de tomar como referencia al Ecuador, el comercio exterior es aquella actividad comercial que este país realiza con los diferentes países o socios comerciales. Es considerado como un importante sector de la actividad económica de un país que responde a los intereses nacionales que regula el intercambio de productos, mercancías y servicios entre dos o más mercados y/o países diferentes.

El *libre comercio* promueve la liberalización del comercio mediante la reducción de regulaciones y aranceles que buscan controlar el intercambio de bienes y servicios en base a objetivos como es el caso de la protección de la industria nacional o la soberanía alimentaria. Este enfoque se basa en la propuesta teórica del “libre mercado”, según el cual propone un “mercado autoregulado como forma ideal de organización socioeconómica”.

Desde el punto de vista económico, el libre comercio permite que los bienes y servicios fluyan sin restricciones, ocasionando una mayor competencia y eficiencia, menores precios, y a conducir a los países a orientar sus esfuerzos productivos de acuerdo con sus ventajas comparativas.

Por otra parte, lo contrario al libre comercio es el *proteccionismo*, conocido como la intervención que realiza el Estado de proteger a la industria nacional o doméstica, mientras que el liberalismo es una filosofía de libertad del individuo que considera en que “los individuos existen por sí solos (...) la sociedad civil existe independientemente del mercado, y en ella los individuos se desarrollan (...)” (North, 1993:69) Es decir, que el mercado es considerado como un elemento adicional a lo social que se somete al derecho.

Quienes proclaman el proteccionismo, están a favor de la industria naciente, la cual tiene que pasar por un proceso de maduración hasta llegar a ser realmente competitivas. Es decir que en el futuro esta industria tendrá ventajas comparativas pero por el momento no se experimenta estas ventajas, por lo que es necesario proteger a esta industria por un tiempo para que no se vean afectadas por la competencia. Para el efecto, se subsidian las exportaciones de estos sectores o se limitan las importaciones vía aranceles o cuotas denominado modelo de sustitución de importaciones.

Asimismo, se considera que “las protecciones arancelarias eran en muchos países un componente dominante de esta estrategia, no siempre eran la única medida proteccionista ya que a menudo iban acompañadas de otras medidas como subsidios a la exportación” (Chang, 2005: 21). Además, para ciertos autores considera que el “proteccionismo puede ser muy útil para el desarrollo económico” (Chang, 2005: 21).

Por otra parte, el *neoliberalismo* que consideran al mercado como el centro de lo social, donde el Estado es un complemento de lo económico y social, por lo que al existir una participación menor del Estado en la economía, actúan mejor los mercados. Según los neoliberales, “las Instituciones internacionales proporcionan puntos focales para coordinar y sirven para hacer los compromisos estatales más creíbles, especificando que espera, además alentando al estado a establecer una reputación de confianza” (Karns, 2004:39). También, para el neoliberalismo “las Organizaciones son una solución eficiente para los problemas de coordinación porque estas otorgan información que ayuda a tomar decisiones y reduce los costos de transacción para el logro de un acuerdo con un gran número de estados” (Karns, 2004:39). Los neoliberales sostienen que los “Estados crean y mantienen los regímenes por las funciones que estos últimos cumplen en situaciones en las que existen motivaciones diversas” (Hasenclever, 1999:513). Se puede afirmar que:

los regímenes contribuyen a que los Estado cooperen en beneficio mutuo, al disminuir la incertidumbre y la asimetría en el acceso a la información. Los regímenes que contienen reglas y procesos de verificación reducen el temor de los Estados a ser engañados por sus socios, lo que les permite prestar atención a los beneficios generados por la cooperación (Hasenclever, 1999: 513).

El comercio exterior constituye una vía segura para alcanzar el *crecimiento económico* y el posterior desarrollo económico. Al respecto, la literatura explica fácil y ampliamente; inclusive la doctrina económica se encarga de analizar los niveles en que se da este desarrollo y por qué comercializan las naciones. Por consiguiente, para algunos autores, “el crecimiento económico constituye el crecimiento porcentual del producto interno bruto en relación con los habitantes del país” (Castro, 1999:2).

Existen numerosos estudios que han intentado establecer las características del vínculo entre apertura comercial y crecimiento económico. Al respecto, se han generado ciertos consensos sobre la existencia de una correlación positiva entre ambos; por tanto se destaca la importancia de las estrategias de crecimiento orientado “hacia afuera”. No obstante, la literatura especializada se caracteriza por tener más dudas que certezas sobre el vínculo entre apertura comercial y crecimiento económico.

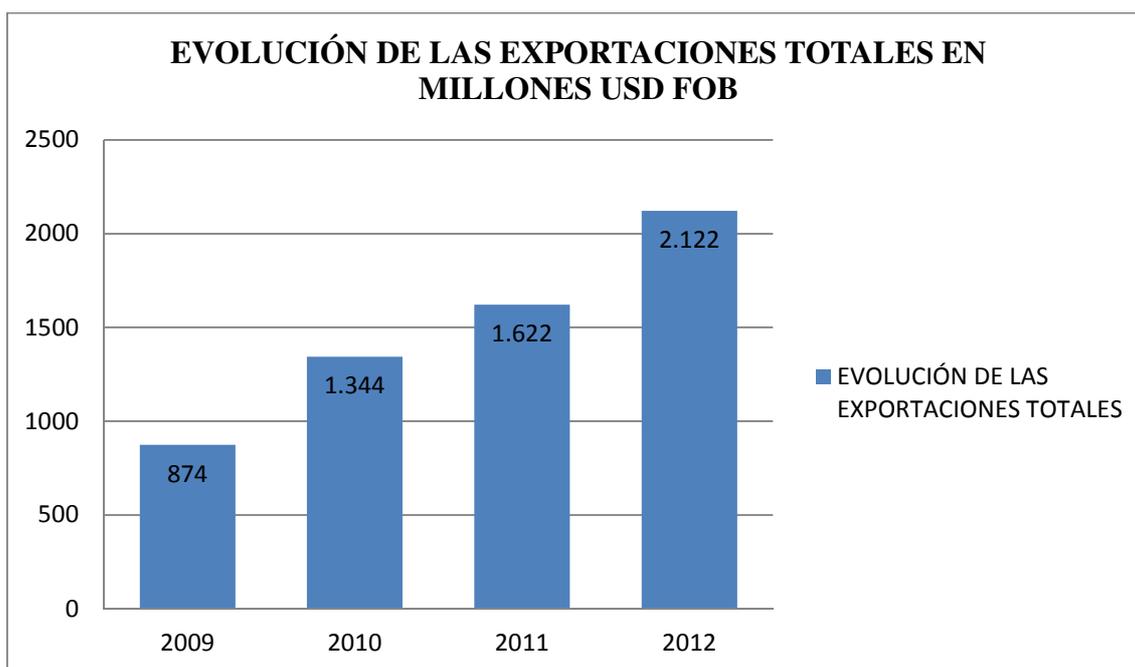
En definitiva, el comercio exterior impulsa el crecimiento económico a través de sus aportes a una mayor productividad, eficiencia en el uso de los recursos y aprovechamiento de las ventajas comparativas. Además, el libre comercio tiene beneficios a largo plazo, denominados dinámicos como son: la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, el incremento de la competencia y las mayores oportunidades de una economía de escala (Ramírez, 2013:21).

Comercio exterior del Ecuador

El Ecuador ha sido siempre un país abierto al comercio, exportando primero el cacao, luego el banano, el petróleo y últimamente ciertos productos no petroleros. Actualmente, los principales productos de exportación son el banano y el plátano que constituye el 30% del total de los productos, seguido de los enlatados del pescado con el 16%, el camarón con 13% y las flores con el 9%, que al sumar estos productos representan cerca del 70% de las exportaciones no petroleras. En

definitiva, las exportaciones se concentran en productos primarios con escaso valor agregado (Banco Central del Ecuador, 2014 estadísticas).

Si se analiza el período 2009-2012, se tiene una evolución de las exportaciones ecuatorianas de USD 874 a USD 2.122 millones FOB (Banco Central del Ecuador, 2014 estadísticas).

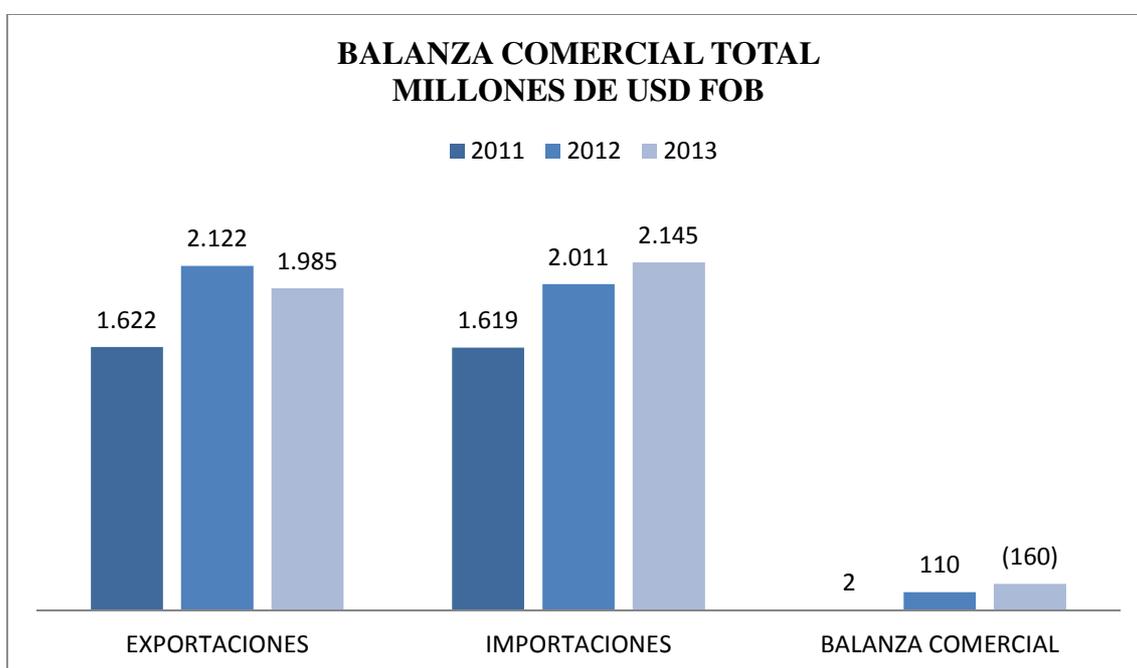


FUENTE: Banco Central del Ecuador, 2014

Hasta el 2013, los principales destinos de exportación son los Estados Unidos con un 62% del total exportado, seguido de Rusia (9%), Colombia (8%), Venezuela (5%) y con una participación menor al 5% se encuentran Holanda, Alemania, Italia, España, Perú, Vietnam, Chile, China, Bélgica, Francia, Reino Unido, Turquía, Japón, Suiza, Argentina y México (Banco Central del Ecuador, 2014, estadísticas). Con esto se afirma que existe una concentración de los lugares de destino, lo cual impide acceder a nuevos mercados internacional, si no se aplica una política de diversificación de mercados.

En definitiva, ha habido una concentración tanto en los productos de exportación como en los lugares de destino, enfocándose en productos con poco valor agregado.

Por otra parte, las importaciones en el 2011 y 2012 tuvieron un incremento de 1.619 a 2.011 millones de dólares FOB, lo cual conlleva a una balanza comercial deficitaria de 160 millones de dólares (Banco Central del Ecuador, 2014, estadísticas). Es decir que las exportaciones aumentaron en un 6%, mientras que las importaciones crecieron en un 7%.



FUENTE: Banco Central del Ecuador, 2014
ELABORADO: Autor

II. Política de comercio exterior del Ecuador

1) Antecedentes

a) Política exterior

El comercio exterior es parte de la política exterior del Ecuador. El Acuerdo Ministerial N° 1188, le confieren al Ministerio de Relaciones Exteriores la transformación a Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

como el “rector de la política internacional y el responsable de la gestión y coordinación de la misma, la integración latinoamericana y el comercio exterior respondiendo a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirá cuentas de sus decisiones y acciones en cumplimiento de los principios constitucionales y de las normas del derecho internacional, en el marco de los planes nacionales de desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010:5). Con esto, se le otorgaba al nuevo Ministerio el comercio exterior, responsabilizándolo adicional de la política exterior, la política de comercio exterior. Asimismo, este Ministerio estaba a cargo de dirigir las negociaciones comerciales internacionales en coordinación con el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad. Con la actual estructura institucional, estas competencias pasaron al Ministerio de Comercio Exterior.

b) América Latina y la política exterior

El Ecuador realiza negociaciones comerciales bilaterales con el propósito de fortalecer la integración regional (Sur-sur) y la integración latinoamericana, incluyendo a los países de la Comunidad Andina (CAN), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el ALBA y con las nacientes Instituciones tales como la Unidad de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Para las negociaciones se ha llegado a acuerdos como son:

1. Acuerdo preferencial de Comercio que permite la negociación entre los países con preferencias comerciales bilaterales.
2. Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica, el cual ha sido negociado por los países de la ALADI que se centra en la desgravación de aranceles.
3. Acuerdo de Cooperación Comercial que constituye ser un Acuerdo Marco para fortalecer las relaciones económicas comerciales (Boada, 2014, entrevista).

El Ecuador se rige por un sistema común de clasificación arancelaria de la CAN denominado NANDINA, el cual se basa en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA 2007). Desde

1995 se adoptó el Arancel Externo Común (AEC) orientado a las importaciones de terceros países hacia Ecuador, Colombia, Bolivia y Venezuela, por lo que se configura una unión aduanera. La estructura del arancel es de 4 niveles: 5, 10, 15 y 20, de conformidad con el grado de elaboración de las mercaderías. No obstante, los únicos países que aplican este arancel son Ecuador, Colombia y Venezuela, debido a que Bolivia aplica un arancel propio y Perú no aplica este mecanismo (Boada, 2014, entrevista).

A nivel de América Latina se adopta una política de comercio exterior con orientación exportadora, que “inserte al país en un contexto mundial cada vez más globalizado, impulsando la participación del Ecuador en procesos de integración regional, desarrollando alianzas comerciales con sus principales socios a través de la celebración de acuerdos comerciales que promuevan mayor apertura de manera coordinada con su política económica” (Paredes, 2007: 5).

2) Ámbitos de la política de comercio exterior del Ecuador

La política de comercio exterior ha sido tratada desde el ámbito económico, internacional y social.

▪ Económico

Desde el punto de vista económico, “el Estado puede intervenir en la economía de un país a través de la política de comercio exterior, la cual busca regular las relaciones comerciales del país con el resto del mundo” (Solórzano, 2007: 1) y tiende a delinear una agenda comercial que coadyuve a la inserción de la economía de este país en los mercados mundiales. Por consiguiente, la política de comercio exterior es una parte integral de la económica del Estado y es coherente con los objetivos que se proponen en el manejo de la economía del país.

Varios autores sostienen que el diseño de la política de comercio exterior no puede hacer a un lado la evaluación de las interacciones que tiene con el resto de las políticas económicas y públicas, en razón que el sistema de comercio exterior debe siempre estar informado y establecer lazos de contacto horizontal

con otras áreas y conceptos básicos que sustentan el desarrollo económico como son: ahorro, inversión, tecnología, productividad, empleo, mejores mercados y más competencia, más libertad y democracia, mejor gobierno e instituciones, más transparencia, recursos humanos y equidad.

- **Relaciones internacionales**

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, se afirma que cuando se formaron las naciones, creció la polémica sobre cómo deben tener sus relaciones comerciales los países con el resto del mundo. Es así que la política de comercio exterior se ha definido como el conjunto de instrumentos que ostenta el estado con el propósito de “mantener, alterar o modificar las relaciones comerciales entre un país y el resto del mundo” (Solórzano, 2007:1). También se considera a la política de comercio exterior como una estrategia, la cual es empleada por un gobierno nacional para alcanzar sus objetivos hacia el mercado internacional, en base a sus relaciones exteriores (Hudson, 1995: 76).

Es decir que la política de comercio exterior tiene coherencia con los compromisos internacionales en el ámbito económico y comercial, los cuales conservan un equilibrio con los objetivos nacionales del país.

- **Social**

Adicionalmente, desde el punto de vista social, la política de comercio exterior abre a todos las oportunidades para alcanzar el desarrollo endógeno, el cual es diferente del libre comercio en dos aspectos: no acepta la teoría de libre mercado así como sus corolarios de competencia y ventajas comparativas; por el contrario, acepta una política de comercio exterior diseñada en función de un modelo económico integral, que se base en el principio de generación de valor agregado en la producción nacional, fomento de las industrias locales y satisfacción de las necesidades nacionales. Está a favor de la formación del tejido social en el centro de la propuesta, antes que el beneficio económico.

En definitiva, busca planificar y fomentar actividades económicas que se orientan hacia la generación de valor agregado, lo cual constituye un prerrequisito para poder participar en el comercio internacional sin llegar a relaciones asimétricas entre países. Para el efecto, se requiere utilizar medidas “proteccionistas”, tal es el caso de barreras arancelarias, restricciones a los flujos de capitales o subsidios.

3) Aspectos generales de la política de comercio exterior del Ecuador

La política de comercio exterior del Ecuador propicia la creación de un entorno adecuado que permite a los actores económicos “generar la promoción y expansión del comercio de bienes y servicios e inversiones” (Paredes, 2007: 8). Esta política identifica los objetivos que en ámbito comercial el Ecuador debe seguir; es decir “definir qué es lo que el país debe hacer en sus relaciones comerciales, indicar cómo se puede alcanzar dichos objetivos y cuál es la viabilidad de la consecución de los mismos en las actuales circunstancias de conformidad con los recursos existentes (Paredes, 2007: 5).

Ciertos autores consideran que para la definición de una política de Estado se requiere reconocer “cuáles son los principios básicos que dicha política se asienta” es decir, los objetivos fundamentales que persigue un Estado así como la definición de prioridades para alcanzar metas determinadas (Paredes, 2007: 5).

Asimismo, algunos autores se han encargado de identificar los elementos que una política de comercio exterior debe tener para que las instituciones se encarguen de definir esta política de acuerdo con sus atribuciones y funciones. Es decir, estos estudios han sido elaborados con el propósito que las autoridades gubernamentales tomen las decisiones más adecuadas que conlleven a determinar una política de comercio exterior, que responda a los retos que actualmente la coyuntura del Ecuador se encuentra inmerso. Según estos estudios, los principios básicos a tomarse en cuenta son:

- Desde el punto de vista económico, la política de comercio exterior abarca la totalidad de las transacciones económicas (transferencia de bienes agrícolas, manufacturados, primarios, elaborados, y la transferencia de servicios) involucra a todos los sujetos económicos (Estado, sector privado, productores, consumidores), en virtud que afecta a todos de una manera específica. Asimismo, la política de comercio exterior es parte integral de la política económica del Estado y guarda coherencia con los objetivos que persigue la economía de un país, por consiguiente “la política de comercio exterior busca el desarrollo y crecimiento económico, disminución de la pobreza, incremento del bienestar de los ecuatorianos mediante el aumento del comercio exterior, mejor flujo de bienes y servicios y la mejor utilización de recursos en la producción” (Paredes, 2007: 8).

En la Constitución del Ecuador se establece que, el régimen de desarrollo del país busca una “soberanía económica orientada hacia la construcción de un sistema económico social y solidario” en el que se “reconoce al ser humano como sujeto y fin”(Constitución del Ecuador, 2008: Art. 283). Asimismo, “propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza” (Constitución del Ecuador, 2008: Art. 283).

- Desde el punto de vista internacional, considerando que las relaciones del Ecuador con sus contrapartes comerciales son variadas, la política de comercio exterior reconoce tanto la coyuntura actual como el contexto internacional de una forma realista y pragmática y guarda coherencia con los compromisos internacionales vigentes en materia económica y comercial del país, es decir que no se adoptan decisiones contrarias a estos compromisos y a la vez ejerce su soberanía. Se respalda en una base legal sólida que abarca tanto la normativa nacional así como los acuerdos internacionales. Asimismo, comprende los planes nacionales y sectoriales de promoción de exportaciones e inversiones.

- Desde el punto de vista productivo, la política de comercio exterior tiene en cuenta que el comercio responde a la dinámica de la demanda externa, por lo que va acompañado de la capacidad de abastecimiento de los factores de producción para responder a esta demanda. No obstante, existen otros actores que consideran que la dinámica debe responder primordialmente a la demanda interna para luego hacer énfasis en la demanda externa.

En las negociaciones comerciales, el Ecuador está consciente de las asimetrías existentes entre los países, por lo que busca “precautelar la producción nacional mediante acuerdos que incluya cooperación técnica y financiera” y generar certidumbre en los actores a través de medidas estables y transparentes en la administración del comercio, tal como es el caso de las medidas arancelarias para que los actores privados se adapten a las mismas y promuevan las inversiones. Asimismo, la política de comercio exterior busca fortalecer la balanza comercial y transformar el patrón de especialización productiva y de acumulación. Para lograrlo, se impulsa “fortalecer la producción nacional, la soberanía alimentaria y cambio de la matriz energética; la internacionalización de los actores de la economía popular y solidaria, de los pequeños y medianos productores; el fortalecimiento de los espacios de comercio justo; la conformación de bloques regionales basados en la cooperación y complementariedad” (Rivadeneira, 2012).

- El comercio exterior opera en una plataforma técnica institucional compuesta por un sistema de calidad, un sistema sanitario y fitosanitario, un sistema aduanero, un sistema de inteligencia de mercados orientada a la promoción de exportaciones y un sistema de administración de comercio que minimice los trámites (Paredes, 2007: 11). Por consiguiente, los principios tanto de subsidiaridad como de descentralización en la administración y facilitación del comercio son reconocidos en la política

de comercio exterior, los cuales son considerados como elementos que contribuyen a desarrollar el comercio exterior.

4) Objetivo de la política de comercio exterior

El objetivo fundamental es: “contribuir a los objetivos de las políticas macroeconómicas (balanza de pagos) y de fomento y transformación productiva (propiciar la modificación del patrón de especialización productiva y su democratización) promoviendo la diversificación de actores, productos y mercados y generando una más equitativa distribución de la riqueza a lo largo de las cadenas productivas y de exportación” (Rivadeneira, 2012).

Los objetivos específicos son:

- ✓ “Facilitar el acceso real de bienes y servicios del país a los mercados internacionales” (Rivadeneira, 2012), para lo cual se requiere negociar acuerdos de comercio para el desarrollo, en razón que el comercio internacional es considerado como una herramienta de los países en desarrollo para alcanzar el crecimiento económico y la equidad social. Asimismo, se busca “determinar un marco jurídico de tratamiento de las inversión para el desarrollo” (Rivadeneira, 2012), debido a que la inversión así como el ingreso de divisas son considerados como instrumentos que orienten hacia un desarrollo endógeno en el país y permitan una transferencia de tecnología y conocimiento en los sectores claves.
- ✓ “Apoyar procesos de diversificación y democratización productiva desde el ámbito de exportaciones” (Rivadeneira, 2012) debido a que el Ecuador puede llegar a un mejoramiento de la productividad (especialización) y exportar para diversificar los mercados y los productos.
- ✓ “Promover el fortalecimiento de la integración latinoamericana y la construcción de bloques comerciales que fortalezcan los intereses

nacionales y regionales en las negociaciones comerciales” (Rivadeneira, 2012). Este objetivo es importante debido a que es prioritario fortalecer los mercados sur-sur y la participación del Ecuador en los diferentes organismos del sistema bilateral (CAN, ALADI) y multilateral como es el caso de la OMC en los cuales el Ecuador se beneficia de ciertas preferencias como las arancelarias y un trato especial y diferenciado por ser un país en desarrollo.

- ✓ “Propiciar la internacionalización de cadenas de valor sustentadas en procesos de inclusión económica, favoreciendo los principios de comercio justo. Promocionar las exportaciones e inversiones sobre todo de los actores de la economía popular y solidaria, de los micro y pequeños” (Rivadeneira, 2012). Al respecto se deben reforzar las cadenas de valor regionales que favorezcan al país en el sentido de generar un unidad regional sólida, aprovechando las ventajas del país en favor de una integración más dinámica en las que se incluya a actores de las EPS y MIPYMES.

Como se puede observar, la política de comercio exterior está orientada a contribuir con las políticas macroeconómicas como las de transformación productiva. Al analizar el aspecto económico y productivo, se tiene que lo económico está vinculado con lo productivo, debido a que el sistema económico y la política económica del país busca: “incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional” (...), “asegurar la soberanía alimentaria y energética” (...) “promocionar la incorporación de valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas”, “mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenible en el tiempo”, “propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes” (Constitución del Ecuador, 2008: Art. 284). En definitiva, se proclama fomentar la producción

nacional incentivando actividades agregadoras de valor para el intercambio de bienes y servicios bajo condiciones que permitan lograr una soberanía alimentaria.

Por otra parte, en lo que respecta a la transformación productiva, el rol del Estado es fomentar el desarrollo productivo. De conformidad con lo establecido en el Código de la Producción, “el Estado fomentará el desarrollo productivo y la transformación de la matriz productiva, mediante la determinación de políticas y la definición e implementación de instrumentos e incentivos, que permitan dejar atrás el patrón de especialización dependiente de productos primarios de bajo valor agregado” (Código de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010: Art. 5).

Durante varios años, la matriz productiva del país se caracterizó por ser agrícola, prevaleciendo en un principio el cacao y después el banano. No obstante, a partir de 1972, la matriz productiva tendió a ser petrolera y agrícola, pero con predominio del petróleo. Actualmente, la matriz productiva es petrolera, agrícola y marginalmente industrial. Por consiguiente, el Ecuador se encuentra en una etapa revolucionaria en el comercio exterior, orientada a evitar la dependencia exclusiva en los recursos no renovables y primarios, pasando a la exportación de productos y servicios con alto valor agregado. Es decir, requiere del desarrollo de una política equilibrada de comercio exterior que contribuya al cambio de la matriz productiva.

Esta matriz productiva implica el cambio de un modelo de especialización primario exportador y extractivista hacia un modelo en el que se privilegie tanto: la producción diversificada, ecoeficiente y con la inclusión de mayor valor agregado, así como los servicios que se basen en la economía del conocimiento y la biodiversidad. (SENPLADES, 2013: 11).

Los ejes orientados a la transformación de la matriz productiva son: la diversificación productiva basada en el desarrollo de las industrias estratégicas (refinería, astillero, petroquímica, metalurgia y siderurgia); agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento

en los procesos productivos; sustitución selectiva de biotecnología, servicios ambientales y energías renovables; sustitución selectiva de importaciones de bienes y servicios; y, fomento de la exportación de productos nuevos y provenientes de actores nuevos o que incluyan mayor valor agregado (SENPLADES; 2013: 11).

Cabe señalar que la matriz productiva se ha modificado en cierto grado al momento de pasar de una matriz basada en la agricultura a una matriz basada en el petróleo, sin embargo esto no logró sostener la “transformación y el desarrollo” en el país.

Para el efecto, el Consejo Sectorial de la Producción se encarga de articular las políticas y acciones sobre la producción y el desarrollo productivo. Su misión es “fomentar y acompañar en el proceso de transformación de la estructura productiva del país, mediante la implementación tanto de políticas como de programas orientados a generar competitividad y productividad sistémica”(Código de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010: Art. 5).

Este Consejo está conformado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, el Ministerio de Industrias y Productividad, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Relaciones Laborales, el Servicio de Rentas Internas, el Servicio Nacional de Aduana, el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, el Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología.

Hasta mayo del 2013, el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad era la entidad encargada de articular y coordinar la política sectorial, también estaba a cargo de proponer políticas sectoriales e intersectoriales, así como monitorear, apoyar y facilitar la gestión de los ministerios sectoriales, y ejecutar programas y proyectos específicos que respondan a políticas interministeriales.

No obstante, mediante Decreto Ejecutivo N° 15, de 4 de junio de 2013 se le asigna a la Vicepresidencia de la República las funciones de

coordinar la formulación y ejecución de políticas, proyectos y acciones de los sectores estratégicos, de industrias básicas; y, del área productiva; así como el liderazgo de las acciones, políticas, planes, programas y proyectos intersectoriales tendientes o relativos con el cambio de la matriz productiva. Igualmente, se encargará de realizar el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las políticas, de la gestión institucional de los ministerios coordinadores de estas áreas y de los proyectos y procesos de los mismos (Decreto Ejecutivo N° 15, artículo 1).

Para el efecto, la Vicepresidencia coordinará, controlará y supervisará al Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos y al Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad.

En lo que respecta al presupuesto, en el 2013 del presupuesto general del Estado se le otorga a SENPLADES 464.799,34 dólares destinados a la inversión pública para la transformación de la matriz productiva del Ecuador. Asimismo, se ha otorgado al Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad el monto de 201.834,14 dólares para la generación de condiciones sectoriales para facilitar el cambio de la matriz productiva.

Como se puede observar, existe un cambio en torno al objetivo de la política de comercio exterior por lo que se confirma la teoría que “las políticas públicas permiten visualizar las transformaciones de las relaciones entre Estado y Sociedad” (Mendíaz, 2004:68). Esto se produce en razón que existe un cambio en las relaciones existentes entre Estado y Sociedad, lo cual se refleja en una transformación de funciones del Estado así como en la institucionalidad para fomentar el desarrollo productivo.

5) Estrategia

Las estrategias para alcanzar los objetivos señalados son:

- “Acuerdos, negociaciones y promoción internacionales orientados a enfocar esfuerzos y recursos en función de los objetivos de la política comercial” (Rivadeneira, 2012). Las normas en el ámbito comercial se

encuentran establecidas en los acuerdos tal como es el caso de los Acuerdos de Comercio para el Desarrollo, los Acuerdo comerciales preferenciales y regionales en el marco de la CAN, la ALADI y los Acuerdos de la OMC.

- “Fortalecimiento institucional, con clara definición de roles y competencias y sustentado en la estructuración de un sistema integrado de comercio exterior” (Rivadeneira, 2012). Este fortalecimiento institucional es requerido en razón de las constantes reformas del esquema institucional, funcional y estratégico de las instancias encargadas de la política de comercio exterior en el Ecuador.
- “Fomento de la oferta exportable de los actores de la Economía Popular y Solidaria y MIPYMES acompañado de una internacionalización inclusiva” (Rivadeneira, 2012). Es decir que debe existir un tratamiento diferenciado, responsable económico y social que beneficie directamente a las empresas y negocios en crecimiento en el marco de un sistema económico, social y solidario.

Estas estrategias confirman la teoría que “una política pública se compone de todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer y no hacer” (Meny y Thoenig, 1992:92) en razón que el país busca actualmente la suscripción de acuerdos comerciales, un fortalecimiento institucional y un fomento de la oferta exportable en el ámbito comercial, lo cual ha sido emanado por uno o varios actores públicos.

6) Viabilidad para alcanzar el objetivo

Para el Ecuador resulta difícil alcanzar el objetivo planteado en razón que existe: 1) una dedicación casi exclusiva a la exportación de productos de bajo valor agregado con poco impacto en la mejora de la distribución de ingresos y 2) una alta concentración en el eslabón final de la cadena (exportadores y

distribuidores) y una apropiación inequitativa del valor (Rivadeneira, presentación 2010).

Por lo anteriormente expuesto, se requiere realizar un análisis que permita visualizar “qué hacer y cómo hacer del Estado, centrado básicamente en los resultados” (Roth, 2002: 75) para lo cual es necesario de información que permita obtener varias alternativas orientada a alcanzar el bien común.

7) Principios de política de comercio exterior

- Equidad y solidaridad para propiciar el desarrollo equilibrado de la economía, la sociedad y el ambiente.
- Integración de bloques, principalmente en América Latina y promover la diversificación de destinos, de productos y de exportadores.
- Construcción de cadenas productivas que relacionen a pequeños y medianos productores con los mercados internacionales.

8) Lineamientos de política de comercio exterior

De acuerdo con el Gobierno, los lineamientos de política de comercio exterior son:

1. Insertar estratégicamente al país en la economía y comercio internacional
2. Promover un comercio justo, responsable y solidario en el comercio mundial
3. Fortalecer procesos de integración y negociación regional
4. Consolidar mercados existentes y redireccionar el comercio a nuevas zonas económicas en el mundo
5. Facilitar la inclusión de pequeños y medianos productores al mercado mundial
6. Diversificar canasta de productos exportables
7. Impulsar las exportaciones de productos y servicios con valor agregado

8. Propiciar importaciones necesarias para desarrollo y desincentivar importaciones que afecten negativamente a producción nacional (Rivadeneira, 2012).

9) Instrumentos de política de comercio exterior

❖ Instrumentos de autoridad

PLANEX

Se han realizado varias iniciativas relativas a la política de comercio exterior del Ecuador que recoge los intereses del país, la primera de ellas ha sido en el año 2005 a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Carrión Mena, quien desarrolló el Plan Nacional de Política Exterior – PLANEX 2020, Este documento comprende un período de 15 años desde el año 2006 al 2020 y fue la base de un sistema de planificación que describía los principios que sustentaban la política exterior del país, sus objetivos, los ejes transversales, lineamientos estratégicos y las propuestas.

Dentro de los objetivos se establece “apoyar un orden económico mundial equitativo, justo y democrático que garantice la paz, el desarrollo y la preservación del ambiente” (Planex, 2006: Objetivo 5). Es decir, se busca lograr un desarrollo sustentable del país, para lo cual se hace énfasis en las relaciones económicas internacionales orientadas a “propiciar la apertura de los mercados a los productores ecuatorianos, la capacidad de inversión para sectores económicos de interés nacional, el acceso a la información, la ciencia y la tecnología, así como la preservación de la biodiversidad y el ambiente del país” (Planex, 2006: 36). Entre los lineamientos estratégicos está: consolidar vínculos económicos con los principales socios comerciales, diversificar las exportaciones y las fuentes de inversión, y privilegiar la negociación en los organismos multilaterales.

Plan de Desarrollo 2007-2010

En virtud que el gobierno de la revolución ciudadana considera que la planificación es fundamental, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) elaboró el Plan de Desarrollo 2007-2010, donde la política cuatro establece “robustecer la posición del Ecuador en la economía internacional” y su objetivo es:

promover la inserción económica y comercial del Ecuador en el sistema internacional, que deberá fundamentarse en la equidad, complementación, previsibilidad, cooperación y seguridad jurídica. Dicha inserción contribuirá a crear condiciones para el desarrollo social, productivo y ambiental, propiciando la formación de cadenas productivas de los pequeños y medianos productores. Se dará prioridad a la integración regional y subregional. (Plan de Desarrollo, 2007: 67)

Como se puede observar, la política de comercio exterior del Ecuador es considerada como un instrumento para la estrategia de desarrollo del gobierno, orientada a buscar promover un nuevo orden internacional así como la cooperación, la integración y la solidaridad para lo cual se requiere de alianzas estratégicas con los países afines, sin hacer a un lado los vínculos diplomáticos, comerciales y de cooperación.

Constitución del Ecuador

Según la Constitución, se hace más énfasis en la política comercial que en la política de comercio exterior como tal. No obstante, se hace énfasis en el fortalecimiento productivo, la soberanía alimentaria y energética, la dinamización de los mercados, la inserción a la economía mundial, el desarrollo de economías de escala y de comercio justo. Cabe señalar que en la Constitución se establecen los objetivos de esta política (Art. 304), las normas (Art. 305-307) y los procedimientos para la negociación de los tratados (Art. 417-422).

Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013)

En este Plan se configuran los objetivos y las estrategias orientadas a dar cumplimiento a los principios constitucionales, donde la estrategia se caracteriza por ser endógena. Además busca concretar una transformación productiva y el objetivo que se enmarca el ámbito comercial es el 11 que consiste en “establecer un sistema económico, social, solidario y sostenible” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009: Objetivo 11) que requiere de una diversificación productiva mediante el cambio de la matriz productiva, priorizando las industrias.

Código de la Producción, Comercio e Inversiones

En diciembre de 2010 se publicó este Código, en cuyo libro IV se establece la institucionalidad en materia de Comercio Exterior: el COMEX, sus competencias, relaciones y coordinación. Asimismo, trata temas sobre las medidas arancelarias y no arancelarias, medidas de defensa comercial así como el fomento y la promoción de exportaciones (Código de la Producción, Comercio e Inversiones: 2010).

Agenda para la transformación productiva

La Agenda para la Transformación Productiva se fundamenta en un “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la relación del buen vivir, sumakkawsay” (Constitución del Ecuador, 2008: Artículo 275).

Esta Agenda hace énfasis a 14 sectores estratégicos (en el sector bienes y servicios) como prioritarios para el Gobierno Nacional, los cuales son: “en lo referente a bienes: 1) alimentos frescos y procesados; 2) biotecnología (bioquímica y biomedicina); 3) confecciones y calzado; 4) energías renovables; 5) industria farmacéutica; 6) metalmecánica; 7) Petroquímica; 8) Productos forestales y madera. En lo que respecta a servicios: 9) servicios ambientales; 10) tecnología (software y servicios informáticos); 11) vehículos, carrocerías y partes;

12) construcción; 13) transporte y logística; y, 14) turismo (SENPLADES; 2013: 15). También se ha priorizado a las 5 industrias.

La Agenda para la Transformación Productiva define ocho políticas transversales para la transformación productiva del país, cuyo objetivo general en el ámbito comercial es:

Apoyar los objetivos de la política de fomento productivo, esto es propiciar la modificación del patrón de especialización productiva, promoviendo la diversificación de actores, productos y mercados y generando una más equitativa distribución de la riqueza a lo largo de las cadenas productivas, a través del establecimiento de acuerdos de comercio e inversión para el desarrollo, promoción de exportaciones sobre todo la de los micro, pequeños y medianos productores y de los actores de la economía popular y solidaria (Agenda para la Transformación Productiva, 2010:56).

Al realizar un análisis de los instrumentos de autoridad, se tiene que éstos enfatizan el comercio justo y el desarrollo endógeno, los cuales serán explicados más detalladamente en el numeral 13 de este mismo capítulo.

❖ Información

La literatura existente sobre la política de comercio exterior no es abundante y principalmente en su gran mayoría ha sido elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la misma posee pocas reflexiones teóricas referentes a derecho internacional, diplomacia y principios de política exterior. Además, las temáticas han sido planteadas sobre la base de informes de participación del Ecuador ante los diferentes organismos multilaterales, derecho internacional, comercio exterior, derecho internacional, sumadas ciertas ideas sobre desarrollo, autonomía y no-intervención.

Además, se cuenta con varias presentaciones que hacen énfasis en los lineamientos de política de comercio exterior así como en el contenido de los instrumentos de autoridad referentes al ámbito comercial, los cuales han sido

difundidos a las autoridades y funcionarios del Ministerio rector de esta política a nivel nacional e internacional.

❖ **Organización**

Como se señaló en el capítulo I, las instituciones son importantes, debido a que tienen una influencia significativa en las decisiones finales de la política. Es decir “las estructuras institucionales contribuyen a configurar a los actores, establecer las reglas del juego entre los actores relevantes y definen las formula de acceso – formal- de los actores no gubernamentales al proceso de elaboración de la política” (Jordana, 2002: 34).

De acuerdo con ciertos autores, la manera de gestionar los gobiernos la política de comercio exterior depende de cuatro modelos: el primero de ellos establece que en una misma institución (departamento ministerial) se centraliza las relaciones exteriores y el comercio internacional, lo cual permite beneficiarse de la experiencia del personal diplomático y sus redes internacionales. El segundo modelo, se encarga de asociar las políticas con los sectores productivos, tales como la agricultura, la industria, entre otros con el comercio exterior. El tercer modelo consiste en integrar la política de comercio exterior conjuntamente con la política económica interior y exterior de un país, con el propósito de obtener coherencia con toda la política macroeconómica de ese país. El cuarto modelo consiste en aislar la política de comercio exterior del resto de áreas gubernamentales, a fin de buscar los beneficios de una mayor independencia en lo relacionado a las distintas prioridades existentes en el Gobierno (Jordana, 2002: 5).

No obstante, para otros autores, sea cual fuera el modelo, la política de comercio exterior es parte integral de la política económica del Estado. Es decir que “entre las diferentes formas en las que el Estado puede intervenir en la economía, sin duda, una de las más importantes es la política comercial” (Solórzano, 2007: 1).

En el caso del Ecuador, ha existido un interés por parte de varias instituciones para hacerse cargo de la aplicación de la política de comercio exterior, lo cual han provocado un variante escenario institucional ecuatoriano para este objetivo que responde a una ausencia de una estrategia permanente en el ámbito comercial en el país.

Desde 1964, el Ministerio de Economía y Banca estaba a cargo de la política de comercio exterior en coordinación con el Ministerio de Fomento, de Finanzas y de Relaciones Exteriores. Posteriormente, en 1997 se pasó esta competencia al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca por mandato de la Ley de Comercio Exterior e Inversiones (LEXI). En el 2009, se transfiere la competencia del Comercio al Ministerio de Relaciones Exteriores, estableciéndose el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Finalmente a partir de agosto de 2012 se crea el Ministerio de Comercio Exterior como el rector de la política de comercio exterior e inversiones.

En definitiva, en el Ecuador en un principio ha adoptado el modelo 3 para la gestión de la política de comercio exterior, donde existe una integración entre el comercio y la economía, en razón que el Ministerio competente era el Ministerio de Comercio y Banca. Posteriormente, la institucionalidad se basa en el modelo 2 al asociar esta política con los sectores productivos en razón que el Ministerio rector era el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca. No obstante, con el traspaso del ámbito comercial al Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir del 2009 se fusiona tanto comercio con relaciones internacionales y se instituye el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, es decir se implanta el modelo primero que agrupa las relaciones exteriores y el comercio. Finalmente, con la creación del Ministerio de Comercio Exterior se instaura el modelo 4 en razón que separa el ámbito comercial del resto de áreas gubernamentales. En definitiva, la rectoría de la política de comercio exterior ha tenido un constante cambio institucional.

Asimismo, desde 1997, de conformidad con el Art. 11 de la LEXI, le correspondía al Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) “determinar la política de comercio exterior a seguirse, de acuerdo con los objetivos que el país decida seguir” Este Consejo estaba conformado por el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca; Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Turismo y los presidentes de: la Federación Ecuatoriana de Exportadores, la Federación de Cámaras de Industrias del Ecuador, de Comercio del Ecuador, de Agricultura del Ecuador y un delegado del sector agropecuario, acuicultor y pesquero de productos de exportación (COMEXI, 2010). Es decir que esta estructura estaba a favor de los intereses nacionales en razón que existía una participación mixta tanto del sector público como privado, pese a que el sector privado no tenía voto.

Posteriormente, la estructura mencionada anteriormente es modificada en diciembre de 2010 con la aprobación del Código de la Producción, Comercio e Inversiones, en cuyo libro IV, referente al Comercio Exterior, sus Órganos de Control e Instrumentos, establece que “el Órgano que aprobará las políticas públicas nacionales en materia de política comercial, será un cuerpo colegiado de carácter intersectorial público, encargado de la regulación de todos los asuntos y procesos vinculados con esta materia”(Código de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010: Art. 71), que se denominará Comité de Comercio Exterior (COMEX), e integrado por los titulares y delegados de las siguientes instituciones:

- El Ministerio rector de la política de comercio exterior;
- El Ministerio rector de la política agrícola;
- El Ministerio rector de la política industrial;
- El Ministerio a cargo de coordinar el desarrollo productivo;
- El Ministerio a cargo de coordinar la política económica
- El Ministerio a cargo de la finanzas públicas
- El Órgano Nacional de Planificación

- El Ministerio a cargo de coordinar los sectores estratégicos
- El Servicio de Rentas Internas
- La autoridad aduanera nacional; y,
- Las demás instituciones que determine el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo (Código de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010: Art. 71).

Con esta estructura institucional del COMEX, se afirma que “las políticas públicas se derivan de las múltiples redes de actores que se entrecruzan en intereses y pueden llegar a responder más cercanamente a dinámicas actuales (Muller, 2010: 98).

Según esta nueva estructura, el sector privado ya no forma parte del COMEX, debido a que este sector ha estado encaminado a obedecer los intereses particulares y no centrarse en los intereses nacionales, motivo por el cual se ha dado estos cambios, donde el poder ejecutivo es quien se encarga de la toma de decisiones en el ámbito comercial.

Dentro de las competencias del COMEX, se establece entre sus atribuciones las siguientes: “formular y aprobar las políticas y estrategias generales y sectoriales, en materia de comercio exterior, fomento y promoción de las exportaciones, así como designar a los órganos ejecutores”. (Código de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010: Art. 72).

Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración estaba encargado de aplicar la política de comercio exterior en el ámbito de su competencia, siendo este Ministerio el que dirige las negociaciones comerciales internacionales (bilaterales y multilaterales) del país. Esta actividad exige mantener una estrecha coordinación con las instituciones que conforman el COMEX, bajo la coordinación del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

Finalmente, la última modificación realizada sobre el rector de la política de comercio exterior se realizó en septiembre de 2013, en donde se reestructura el COMEX, actualmente conformado por el Ministerio rector de la política de comercio exterior, agrícola, industrial, el Ministerio a cargo de las finanzas públicas y el órgano nacional de planificación, con voz y voto. También integra el COMEX los ministerios a cargo de coordinar el desarrollo productivo (Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad), coordinar la política económica (Ministerio Coordinador de la Política Económica) y la autoridad aduanera nacional (SENAE), las cuales tiene voz pero sin derecho a voto ante este Comité.

Cabe señalar que las demás instituciones inmersas en la política de comercio exterior son:

- **Presidencia y Vicepresidencia:** El primer nivel de relacionamiento interinstitucional es la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, debido a que éstas dictan las orientaciones estratégicas de la política de comercio exterior.
- **SENPLADES:** En lo relacionado con el establecimiento de objetivos, políticas, lineamientos estratégicos y metas relacionados al ámbito comercial le compete a la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). Asimismo, el relacionamiento con la SENPLADES es para la definición, aprobación, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública que corresponden a los objetivos institucionales del Ministerio de Comercio Exterior.
- **Consejo Sectorial:** La formulación y ejecución del Plan Nacional de Comercio Exterior, así como la formulación de la política de comercio exterior y las negociaciones de los acuerdos internacionales demanda la coordinación con los Consejos Sectoriales de la Política Económica; de la Producción, Empleo y Competitividad; y con el Comité para el Cambio de

la Matriz Productiva. Esta relación se extiende a los Ministerios y entidades que conforman estos Consejos.

- **Comité de comercio exterior (COMEX):** El Ministerio de Comercio Exterior tiene directa relación con el Comité de Comercio Exterior (COMEX), debido a que es un cuerpo colegiado, del cual es miembro el Ministerio de Comercio Exterior y lo preside. Asimismo, la Secretaría Técnica del COMEX se encargará de la articulación y aprobación de estrategias nacionales de política comercial, el fomento y promoción de exportaciones; y, la expedición de normas nacionales relativas a la regulación de exportaciones e importaciones, medidas y normas arancelarias y prácticas desleales en materia de comercio.

El Ministerio de Comercio Exterior debe presentar y articular a través del COMEX el Plan Nacional de Comercio Exterior, la política pública de comercio exterior no petrolera, la integración económica y comercial del Ecuador, la promoción, fomento y acceso a mercados internacionales de exportaciones ecuatorianas; la política de inversiones y la promoción de inversión extranjera e ingreso de divisas.

- **Ministerio Coordinar de la Producción, Empleo y Competitividad:** El Ministerio de Comercio Exterior tiene directa relación con el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y sus entidades coordinadas, del cual forma parte el Ministerio de Comercio para la formulación de políticas públicas, estrategias, programas y proyectos relacionados con el fomento productivo para la exportación y el mejoramiento de la competitividad orientados al cambio de la matriz productiva.

En cuanto al fomento productivo, la mejora de la productividad, el mejoramiento de la competitividad y la agregación de valor de los bienes y servicios orientados al comercio exterior de los sectores agrícola, acuicultura, pesca, industria y turismo, el Ministerio de Comercio Exterior debe relacionarse con el Comité interinstitucional para el cambio de la

Matriz productiva; el MCPEC y los ministerios de Agricultura, Acuicultura y Pesca; Industrias y Productividad; y, el ministerio de Turismo.

- **Ministerio Coordinador de la Política Económica, Ministerio de Finanzas, Servicio Nacional de Aduana, Banco Central del Ecuador y el Servicio de Rentas Internas:** En la alineación de la política tributaria, arancelaria y monetaria orientadas a la regulación de importaciones, exportaciones, inversiones y la sustitución de importaciones para la sostenibilidad de la balanza pagos, el Ministerio de Comercio Exterior debe relacionarse con el Ministerio Coordinador de la Política Económica, el Ministerio de Finanzas, el Servicio Nacional de Aduana, el Banco Central del Ecuador y el Servicio de Rentas Internas.
- **Organismos internacionales y multilaterales:** En lo internacional, para la integración económica y comercial, el Ministerio de Comercio Exterior se relaciona con bloques económicos, organismos internacionales, organismos multilaterales y países con los cuales se formulan acuerdos y convenios.
- **PROECUADOR y las oficinas comerciales en el exterior:** El Ministerio de Comercio Exterior tiene la responsabilidad de formular la política de promoción de exportaciones y la promoción de inversiones, mientras que PROECUADOR es la entidad responsable de realizar la promoción de exportaciones e inversiones, en atención a la política emitida por el Ministerio.

El Ministerio de Comercio Exterior establece las políticas públicas, lineamientos y estrategias en materia de promoción de exportaciones e inversiones que son observadas por PROECUADOR y sus Oficinas Comerciales en el Exterior, y las hacen efectivas mediante la ejecución de sus planes, programas y proyectos institucionales.

Las Oficinas Comerciales además de realizar las tareas de promoción en el exterior se constituyen en las denominadas “antenas comerciales del país” y permiten obtener información respecto de las tendencias de los mercados internacionales y proporcionan facilidades para el acceso de las empresas nacionales a esos mercados.

La gestión de PROECUADOR y de las oficinas comerciales en el exterior permite la ejecución del Plan Nacional de Comercio Exterior, en el ámbito de promoción de exportaciones e inversiones.

En definitiva, se considera a “las instituciones como una gran avenida para el estudio de la política” (March y Olsen, 1984: 76), planteado según la nuevo institucionalismo en razón que en el ámbito comercial intervienen varias instituciones indicadas anteriormente.

❖ **Tesoro**

En el Ecuador los recursos provienen del Presupuesto General del Estado (fuentes internas) así como de la cooperación internacional (fuentes de externas). En lo que respecta a las fuentes internas, de conformidad con la Proforma del Presupuesto General del Estado, en el 2013 los ingresos totales ascienden a USD 22.491.136.287 y los egresos a USD 19.542.962.548, ocasionando un superávit de USD 2.948.173.739. Estos ingresos son distribuidos a los sectores, entre estos los relacionados con el objeto de estudio se distribuye de la siguiente manera:

**PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO
CONSOLIDADO POR FUNCIÓN – SECTORIAL
INGRESOS Y GASTOS (US DOLARES)
EJERCICIO: 2013**

FUNCIÓN	SECTORIAL	PROFORMA INGRESOS	PROFORMA GASTOS
Ejecutiva	04-Ambiente	58.683.928	157.684.819
	07-Asuntos del Exterior	30.924.041	169.549.361
	13-Agropecuario	116.436.444	342.927.068
	14-Recursos Naturales	24.334.518	1.423.482.726
	15-Comercio Exterior, Industrialización, pesca y competitividad	13.482.717	51.308.633
Total Sectores		175.120.372	2.182.058.720
Total		32.366.825.839	32.366.825.839

Fuente: Ministerio de Finanzas, 2013

Como se puede observar en la tabla anterior, el presupuesto que otorga el Estado en mayor cantidad es al sector agrícola de USD 116.436.444 dólares en relación con los demás sectores como: ambiente (58.683.928) y asuntos del exterior (30.924.041), recursos naturales (24.334.518), comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad (13.482.717).

Cabe señalar que en el sector 07 concerniente a Asuntos del Exterior se encuentra al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y al Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras (PROECUADOR). En el 2013, al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración se le otorgó un valor de USD 30.509.745 y a PROECUADOR un monto de USD 414.296 que entre las dos entidades ascienden a USD 30.924.041.

Si se realiza un análisis de los años anteriores del sector 07, se tiene se ha existido una disminución del presupuesto del 2007 al 2012 destinado a Asuntos del Exterior.

ASUNTOS DEL EXTERIOR	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	38,492,404	38,492,404	30,650,130	34,830,439	33,480,694	21,274,209

Fuente: Ministerio de Finanzas, 2013

En lo que respecta a las fuentes externas, correspondiente a la cooperación internacional para el comercio, se analizará en el capítulo III en razón que este capítulo se hará énfasis en los organismos de cooperación internacional.

En definitiva, con todos estos objetivos, lineamientos e instrumentos de política de comercio exterior se tiene que el objetivo fundamental de la política de comercio exteriores es “promover el crecimiento económico sostenido del país acompañado de un desarrollo social equitativo” (Paredes, 2007: 21). Asimismo, la política de comercio exterior considera aspectos generales tales como los objetivos del país a corto, mediano y largo plazo, entre ellos:

fomentar la productividad, la complementariedad y la competitividad sistémica; contemplar mecanismos válidos de protección del mercado acordes con los compromisos internacionales multilaterales y bilaterales del Ecuador; identificar sectores estratégicos y prioritarios, pero sin descuidar los más vulnerables que podrían enfrentar procesos de reducciones arancelarias por la necesaria negociación de acuerdos comerciales (Rivadeneira, 2011: 21).

Finalmente, el arancel es uno de los principales instrumentos de ajuste de la política de comercio exterior del Ecuador, ante la imposibilidad de utilizar medidas de política cambiaria y monetaria para enfrentar choques externos que afectan al ingreso de divisas del país y por ende a la liquidación de la economía ecuatoriana (Rivadeneira, 2011: 29). El Ecuador desde 1995 viene aplicando el Arancel Externo Común Andino, de igual manera Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia aplican cuatro niveles arancelarios (5%, 10%, 15% y 20%). Para la aplicación de los aranceles, se realiza en base al valor agregado del producto; es así que cuando exista un mayor valor agregado en un producto, el nivel arancelario será mayor.

10) Actual política de comercio exterior del Ecuador

Actualmente, la política de comercio exterior se basa en los siguientes lineamientos:

- ✓ Inversiones y financiamiento
- ✓ Cambio de la matriz productiva
- ✓ Sustitución de importaciones
- ✓ Profundización de acuerdos comerciales y acceso a mercados
- ✓ Imagen país y marcas sectoriales
- ✓ Logística internacional

El Ecuador en materia de comercio exterior busca:

- Fortalecimiento del aparato productivo nacional con una economía endógena a través de la capacidad de producir para mercados más amplios que el ecuatoriano a fin de lograr las economías de escala.
- Desconcentración de la canasta de productos ecuatorianos para depender menos de los productos tradicionales; es decir tener más productos que aporten significativamente a la canasta exportadora. Asimismo, lograr una diversificación de mercados ya no sólo hacia la Comunidad Andina, Latinoamérica, Norte Americano, la Unión Europea, sino también hacia los mercados de mayor crecimiento del siglo XXI como son los mercados asiáticos que actualmente se está buscando esta diversificación.
- Desconcentración a nivel de exportadores para una mayor democratización de las exportaciones. Actualmente, existe un número más amplio de exportadores y particularmente de las MIPYMES y empresas de la economía popular y solidaria que participan de las exportaciones de una manera directa o indirecta.
- Sustitución selectiva de las importaciones.
- Cambio de la matriz productiva donde estén presentes los exportadores actuales que hoy tiene el país.
- Inversión extranjera directa (Rivadeneira, 2014, entrevista).

11) Análisis e importancia de la política de comercio exterior del Ecuador

En los 70s y los 80s se mantenía el sistema de sustitución de importaciones, lo cual limitaba las importaciones de bienes manufacturados para incentivar a las empresas nacionales desarrollen estos sectores. No obstante, a fines de los 80 y principios de los 90 se produce un cambio de estrategia y se empieza a abrir a las importaciones. Desde finales del siglo XX y primeros años del siglo XXI, el país tenía una política económica de corte neoliberal que condujo al Ecuador hacia una fuerte liberalización del mercado. No obstante, el Ecuador continuó como suministrador de materias primas a los mercados centrales y se profundizaron los conflictos ecológicos, debido a que los recursos naturales son explotados para satisfacer la demanda internacional.

A continuación se puede observar que en el período de 2007 al 2012, siempre ha prevalecido la exportación de productos primarios en relación con los productos industrializados, donde el petróleo (crudo de petróleo incluido las exportaciones del sector privado de combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo) es el mayor producto de exportación.

EXPORTACIONES DEL ECUADOR 2007-2012

PERÍODO	TOTAL EXPORTACIONES	TOTAL PRODUCTOS PRIMARIOS	TOTAL PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS
2007	14.321.316	10.637.660	3.683.656
2008	18.818.327	14.334.775	4.483.552
2009	13.863.058	10.525.452	3.337.606
2010	17.489.928	13.520.561	3.969.367
2011	22.292.250	17.357.023	4.935.227
2012	23.764.762	18.376.856	5.387.906
2013	24.957.650	20.165.891	4.791.759

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013

Por otra parte, los productos industrializados son menos exportados, siendo los principales productos de exportación los derivados del petróleo, café elaborado,

elaborados del cacao, harina de pescado, otros elaborados de productos del mar, químicos y fármacos, manufactura de metales y textiles y sombreros principalmente, como se puede observar en el siguiente gráfico.



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2013

Cabe señalar que la política de comercio exterior es importante para el fomento productivo y está alineada a una sustitución estratégica de importaciones con el propósito de aumentar las exportaciones a fin de obtener un adecuado comportamiento de la balanza comercial. En ese marco, “las políticas sustitutivas de importaciones, y por ende de protección de la producción local deben complementarse con otras de fomento productivo para impulsar mejoras de productividad y calidad, y se deben establecer claros objetivos en estos ámbitos y establecerse los mecanismos adecuados de monitoreo y evaluación” (Rivadeneira, 2012).

El Estado tiene un rol activo para potenciar la capacidad productiva y para resolver las fallas de mercado que impiden una diversificación productiva inclusiva, para lo que generará los bienes públicos generales y sectoriales que se requieran. Este rol también es clave para cambiar el modelo de acumulación y que exista un acceso efectivo a todos los factores de producción. En este rol activo de nuevas políticas industriales, los recursos limitados del Estado deben ser

priorizados, para lo que se han seleccionado 14 sectores prioritarios para la inversión pública (Rivadeneira, 2012).

En definitiva, el Estado juega un rol activo y determinante en la formulación e implementación de la política de comercio exterior, debido a que a través de la política de comercio exterior se contribuye con los objetivos de las políticas macroeconómicas (balanza de pagos), de fomento y transformación productiva, y se promueve la diversificación de mercados, productos y actores, lo cual forja a una distribución de la riqueza (Rivadeneira, 2012).

En lo que respecta a las estrategias de la política de comercio exterior, el Gobierno actual ha planteado la no suscripción de tratados de libre comercio (TLC) y está en favor del proteccionismo de las industrias nacional a través del uso de aranceles.

Por el contrario, algunos autores están a favor de los TLC, debido a que consideran que siempre habría espacio para la participación del Ecuador en la producción de algunos bienes y servicios.

De igual manera, “uno de los pilares de una inserción exitosa en el mercado mundial es la competitividad” (Falconí, 2008:2). Esta competitividad sistémica y dinámica supone “la concurrencia de micro, pequeño, grades y medianos productores y empresarios, que operan e interactúan en un ambiente carente de monopolios y oligopolios privados (Falconí, 2008:2).

En definitiva, al transcurrir el tiempo, “las políticas se volvieron más complejas con la generalización de sofisticados instrumentos de garantía y control para vigilar el cumplimiento de los acuerdos” (Jordana, 2002: 1). Además, con la globalización, se ha dado “una creciente complejidad e interdependencia de las políticas de comercio exterior, debido a que los países que se encontraban más preparados técnicamente y con unas instituciones públicas más eficaces, han sido

los que han conseguido mayor partido de la densa red de acuerdos y tratados establecidos – a distintas escalas – en el ámbito internacional” (Jordana, 2002: 1).

En virtud de esta creciente interdependencia sectorial, así como de la complejidad técnica de la política de comercio exterior y de las agendas intensas de negociación, en América Latina se vio la necesidad de mejorar el rendimiento institucional para lo cual se creó un proceso de reformas institucionales. En consecuencia, para algunos autores, estas reformas eran la salida a los problemas. No obstante, según estudios realizados se ha podido demostrar que “en América Latina existe una diversidad de modelos para la gestión de las políticas de comercio exterior. También se ha destacado que no existen diseños institucionales óptimos y universales, sino que hay distintas opciones” (Jordana, 2002: 33). Por tanto, se requiere buscar para cada país un diseño institucional específico.

12) Aspectos importantes de la política de comercio exterior

Existen tres aspectos que predominan en el ámbito de política de comercio exterior que son: libre comercio, comercio justo y desarrollo endógeno. En virtud que ya se abordó sobre el libre comercio anteriormente, se hará mención a los otros aspectos:

▪ Comercio justo

De acuerdo con este concepto, se busca fomentar formas de intercambio y consumo (especialmente a nivel internacional) basándose en criterios de justicia social y solidaridad, en vez de un criterio único del precio, el cual difiere a lo propuesto en el enfoque de “libre comercio”.

El comercio justo ha tratado de posicionarse como una alternativa al “libre comercio”. No obstante, algunas corrientes han adoptado este concepto de lo

“justo” como “no discriminatorio”, tal es el caso de la OMC en el cual se contempla la normativa del Trato Nacional que indica que los países Miembros de la OMC deben aplicar a las compañías extranjeras las mismas condiciones que aplican a las compañías domésticas.

Esta definición de “lo justo” se deriva de la conceptualización de “competencia perfecta”, donde la discriminación genera injusticia, lo cual impide tener una competencia en iguales condiciones.

El comercio justo propone los principios de reciprocidad, solidaridad y complementariedad por encima de la competencia. Por el contrario, un comportamiento injusto es la aplicación de bajos estándares laborales y ambientales en los países para bajar los costos de producción y obtener ventajas competitivas en el mercado. Por consiguiente, el concepto de justicia se relaciona con los efectos del comercio en los seres humanos y la integridad ecológica en vez del grado de coherencia entre las reglas del juego y la competencia perfecta.

Los principios del comercio justo son: “creación de oportunidades para los productores en situación de desventaja; transparencia y responsabilidad, capacidad de construir medios para el desarrollo de productores independientes; pago de un precio justo; equidad de género; condiciones segura y saludables de trabajo; respeto al medio ambiente; no a la explotación infantil” (Marcillo, 2011: 227).

Al tomar en consideración los tres aspectos señalados, en el Ecuador se ha realizado un esfuerzo en la generación de una nueva política de comercio exterior menos regida por los principios de “libre comercio” de la OMC, cuyo resultado ha conllevado a una mezcla de instrumentos normativos tendientes a un enfoque de “desarrollo endógeno” y “comercio justo”, haciendo un menor énfasis en el “libre comercio” y llevando a cabo nuevos acuerdos tendientes a diversificar los socios comerciales.

En la Constitución se contempla elementos de comercio justo, el cual es considerado como un objetivo general para la política comercial (Art. 304): busca la garantía de la soberanía alimentaria y la reducción de la desigualdad (art. 304), la promoción de exportaciones ambientalmente responsables, y busca desincentivar las importaciones perjudiciales para la naturaleza (art. 306).

En cambio, en el Plan Nacional del Buen Vivir no se menciona a profundidad sobre el comercio justo, pero se enfatiza la necesidad de cambiar el enfoque del comercio internacional por las dimensiones sociales de un proceso que generalmente se reduce a consideraciones económicas. Asimismo, en este Plan Nacional se establece promover “tratados de comercio para el desarrollo como instrumento para incentivar la complementariedad y la solidaridad entre los países”, por lo que surge el Acuerdo Comercial para el Desarrollo como una alternativa a los TLC.

- **Desarrollo endógeno**

En lo que respecta a los instrumentos normativos, en la Constitución del Ecuador se establece las pautas generales de la política exterior tendiente a un desarrollo endógeno: proponen que un Estado proactivo, promotor de una inserción estratégica internacional (art. 304) basada en exportaciones con alto valor agregado, la desincentivación de importaciones que perjudiquen la industria nacional y la población (art. 306), y se remite a los objetivos de planificación del Plan Nacional de Desarrollo (art. 304).

Es decir que con la aprobación de la Constitución del 2008, en el Ecuador se inaugura un nuevo modelo de desarrollo endógeno donde el comercio es considerado como una herramienta para el desarrollo. Por consiguiente, se plantea como objetivo estratégico aumentar las exportaciones acorde con el modelo de desarrollo endógeno; además “impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a

partir del fomento a las diversas formas de producción” (Plan Nacional del Buen Vivir, política 11.1).

Este nuevo modelo de desarrollo busca la priorización del individuo, colocándolo por encima de la actividad económica, al mismo tiempo prioriza la integración de los pueblos, principalmente latinoamericanos y promueve el crecimiento económico sustentable para acceder al buen vivir. En consecuencia, los encargados de la formulación de la política pública buscan formas más eficientes para lograr resultados de desarrollo más incluyentes y sostenibles.

Los aspectos importantes (comercio justo y desarrollo endógeno) para la generación de una política en el ámbito comercial puede llegar a constituirse como “una red de rutinas, símbolos o secuencias de comandos que proporcionan el modelo para el comportamiento” (Hall, 1996: 984), tal como lo establece el institucionalismo sociológico.

En conclusión, la política de comercio exterior ha estado ligada con otras políticas sectoriales como es el caso de la política exterior, económica y productiva del país, lo cual ha conllevado a un comportamiento variable del país que se ve reflejado en las constantes cambios institucionales, estratégicos y funcionales que obedecen a las transformaciones existentes entre el Estado y la sociedad. Esto se confirma al observar que en un principio se tenía una visión a favor del libre comercio, que posteriormente se transforma en una visión a favor de un comercio justo y un desarrollo endógeno, los cuales se encuentra incluso establecido en los instrumentos de autoridad de la política de comercio exterior. No obstante, pese a los esfuerzos del Ecuador por realizar este cambio, no se ha llegado a alcanzar esta transformación en razón que se continúa en el ámbito comercial con una exportación de pocos productos, sin valor agregado, hacia países de destinos tradicionales y con una balanza comercial deficitaria, situación que no permite alcanzar en el país un desarrollo pese al empeño del Ecuador en participar en procesos de integración regional y firmar acuerdos comerciales para el desarrollo.

Asimismo, al estar ligada la política de comercio exterior con la política económica, en el Ecuador se ha aplicado el arancel como una política de comercio exterior que desde 1995 se viene empleando en el país como es el caso del Arancel Externo Común con los países de la CAN. Es decir, la política de comercio exterior se ha basado en medidas arancelarias únicamente y no en medidas no arancelaria. Por consiguiente, se requiere de medidas efectivas que permitan reducir las importaciones a través de instrumentos que sean alternativos y no solamente por medio de la imposición de aranceles.

Con estas conclusiones, se confirma la hipótesis de la tesis que: en la práctica la evolución de la política de comercio exterior ha sido casi nula, no obstante en la teoría se augura una evolución significativa para el país que no ha alcanzado a cristalizarse con los resultados obtenidos.

CAPITULO III

ORGANISMOS MULTILATERALES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR DEL ECUADOR

I. La cooperación internacional para el desarrollo y la ayuda para el comercio

La cooperación internacional es considerada como “el mecanismo a través del cual se conduce la captación de recursos de manera transparente, pública, eficaz y eficiente, compatibilizándola con las políticas y estrategias de desarrollo nacional” (SETECI, s/p). Es decir, es un instrumento eficaz y complemento al desarrollo nacional y territorial. Cabe señalar que ha habido una evolución de la conceptualización de la cooperación, debido a que antes se la consideraba como “ayuda” o “ayuda al desarrollo”. No obstante, actualmente la cooperación internacional está alineada a una visión de desarrollo, donde la cooperación al desarrollo es vista como “un instrumento de incitación al desarrollo más que como una mera transferencia de recursos” (Mangrano, 2007:164). “La historia demuestra que el desarrollo económico de los países ha sido el producto de una decisión nacional, obtenida gracias al amparo de la soberanía nacional y el impulso de la soberanía popular. En este sentido, soberanía, democracia y desarrollo están estrechamente vinculados” (Calcagno: 1995: 38).

La *soberanía* radica en el pueblo, es decir existe una independencia de los pueblos que les otorga capacidad para tomar decisiones conforme a sus intereses nacionales, alejando la imposición de grupos económicos (externos o internos), grandes potencias u organismos internacionales (bilaterales y multilaterales). En definitiva, “la soberanía económica asegura que las políticas públicas y la regulación económica se construyan con la participación efectiva de la sociedad y se tomen en un marco de independencia, flexibilidad y de acuerdo a los prioridades y objetivos de desarrollo del país reconociendo la construcción de un proyecto común que conduzca a la sociedad en su conjunto al buen vivir” (Jácome, 2010: 52). Finalmente, la soberanía económica se concreta cuando las

políticas públicas se adoptan bajo un esquema de independencia y conforme a las prioridades y objetivos de desarrollo de un país.

II. Organismos internacionales (bilaterales y multilaterales) en el ámbito comercial

Existen organismos tanto bilaterales como multilaterales que han otorgado al Ecuador – al igual que otros países – cooperación financiera reembolsable y no reembolsable. Cabe señalar que dependiendo del Organismo, la modalidad de la cooperación es diferente; es decir, existe una condicionalidad de los recursos. Por ejemplo, la OMC destina únicamente recursos en calidad de asistencia técnica que consiste en capacitaciones dirigida a varios países en desarrollo y a los países en transición para actuar exitosamente en el sistema multilateral del comercio.

Los flujos de cooperación internacional no reembolsable del Ecuador en el período 2007-2010 es de USD 1,355.36 millones de los cuales USD 202.16 millones corresponden a flujos correspondientes de Ayuda para el Comercio, que representa el 15% del total de la cooperación no reembolsable en dicho período.

MONTOS DE COOPERACION NO REEMBOLSABLE Y DE AYUDA PARA EL COMERCIO 2007-2010

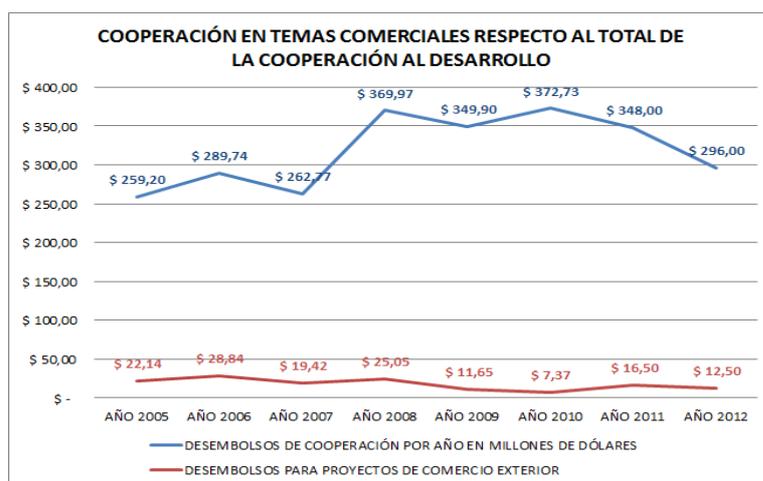
AÑO	MONTO TOTAL DE COOPERACION NO REEMBOLSABLE 2007-2010* (US \$)	MONTO TOTAL DE AYUDA AL COMERCIO 2007-2010* (US \$)	PORCENTAJE ANUAL DE VARIACIÓN DE AYUDA PARA EL COMERCIO (Año Base 2007)	% ANUAL DE PARTICIPACIÓN DE AYUDA PARA EL COMERCIO COOPERACION NO REEMBOLSABLE
AÑO 2007	262.768.308	53.509.552		20%
AÑO 2008	369.968.668	40.980.443	-23%	11%
AÑO 2009	349.902.402	52.819.344	-1%	15%
AÑO 2010	372.726.976	54.857.280	3%	15%
TOTAL	1.355.366.355	202.166.620		15%

*Flujos desembolsados (2007-2010)

Fuente: SETECI

Elaborado por: SETECI/TM- Fecha de Elaboración: 13/07/2011

Según las estadísticas señaladas, la participación de Ayuda para el Comercio en 2007 fue del 20% del monto total de cooperación no reembolsable, lo cual constituye el porcentaje más alto dentro del período 2007 - 2010. Por el contrario, en el 2008 los flujos descendieron al 11% del monto total de cooperación, siendo en este año el porcentaje más bajo del período. Mientras que para 2009 y 2010 la Ayuda para el Comercio representó el 15% del monto de cooperación no reembolsable.



Fuente: SETECI

Elaborado por: SETECI/TM- Fecha de Elaboración: 13/07/2011

Como se puede observar en el gráfico anterior, el comportamiento de los flujos de Ayuda para el Comercio ha tenido una tendencia variable. En el 2007 la Ayuda para el Comercio tuvo una mayor participación en relación con los otros años. No obstante, durante el año 2008, pese a que los flujos de cooperación no reembolsable aumentan, los montos otorgados para ayuda al comercio disminuyen. Mientras que para en el año 2009 y 2010 mantienen una tendencia estable.

En el período 2007-2010, el Ecuador ha recibido Ayuda para el Comercio provenientes de organismos multilaterales y bilaterales. Los diez principales cooperantes son: Comunidad Europea, Estados Unidos, Sistema de Naciones Unidas, Italia, Corea, Japón, Alemania, Bélgica, España y el Banco Interamericano de Desarrollo.

**COOPERANTES DE AYUDA PARA EL COMERCIO Y
NUMERO DE PROYECTOS
2007-2010**

PAÍS U ORGANISMO COOPERANTE	MONTO DE AYUDA PARA EL COMERCIO 2007-2010 (US \$)*	% PARTICIPACIÓN POR MONTO DE AYUDA PARA EL COMERCIO	NUMERO DE PROYECTOS	% PARTICIPACIÓN POR PROYECTOS
COMUNIDAD EUROPEA	72.126.389	35,68%	10	2,91%
ESTADOS UNIDOS	66.027.499	32,66%	41	11,92%
SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (ONU)	11.134.559	5,51%	18	5,23%
ITALIA	10.636.798	5,26%	42	12,21%
KOREA	8.806.369	4,36%	2	0,58%
JAPÓN	5.649.107	2,79%	18	5,23%
ALEMANIA	4.139.552	2,05%	6	1,74%
BÉLGICA	4.060.152	2,01%	17	4,94%
ESPAÑA	3.964.195	1,96%	30	8,72%
BID	3.389.045	1,68%	55	15,99%
BANCO MUNDIAL	2.927.115	1,45%	6	1,74%
PAÍSES BAJOS	2.268.397	1,12%	14	4,07%
REINO UNIDO	1.763.264	0,87%	6	1,74%
SUIZA	1.389.398	0,69%	5	1,45%
CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO – CAF	942.372	0,47%	10	2,91%
MÉXICO	941.628	0,47%	6	1,74%
OEA	457.607	0,23%	11	3,20%
CANADÁ	342.145	0,17%	6	1,74%
AUSTRALIA	208.167	0,10%	2	0,58%
BRASIL	125.000	0,06%	7	2,03%
FRANCIA	110.007	0,05%	1	0,29%
PANAMÁ	90.234	0,04%	5	1,45%
CHILE	10.523	0,01%	2	0,58%
MULTIDONANTE**	657.088	0,33%	4	0,87%
VENEZUELA	-	0,00%	4	1,16%
URUGUAY	-	0,00%	4	1,16%
COLOMBIA	-	0,00%	1	0,29%
ARGENTINA	-	0,00%	11	3,20%
Total general	202.166.620	100%	344	100%

Fuente: SETECI

Elaborado por: SETECI/TM- Fecha de Elaboración: 13/07/2011

*Flujos desembolsados (2007-2010)

** Proyectos con la participación de más de un donante (BID, IICA, COMISIÓN EUROPEA, FRANCIA)

De conformidad con el gráfico señalado, la Comunidad Europea constituye el principal cooperante de Ayuda para el Comercio para Ecuador, con un aporte que representa el 35.68% del total de flujos de ayuda durante el 2007-2010; en segundo lugar está Estados Unidos, cuyo aporte representa el 32.6% del total; en tercer lugar está el Sistema de Naciones Unidas, con un aporte que significa el 5.51%; en cuarto lugar, Italia con una participación del 5.26%; y en quinto lugar se encuentra Corea con un 4.36% de aporte al total de la Ayuda.

El monto de Ayuda para el Comercio (USD 202.16 millones) en el periodo 2007-2010 ha financiado un total de 344 proyectos, siendo la Comunidad Europea el principal donante de Ayuda para el Comercio para el Ecuador, con un total de 10 proyectos, correspondiente al 2.9% del total de proyectos.

Asimismo, en el período 2007-2010, el Banco Interamericano de Desarrollo es una de las diez principales instituciones multilaterales cooperantes para el Ecuador. El apoyo del BID se centra en otorgar fondos reembolsables (préstamos), pero a nivel de cooperación no reembolsable tiene una importante incidencia, en razón que a través de su financiamiento se puede emprender componentes o acciones puntuales en la generación y fortalecimiento de capacidades, así como asistencia técnica especializada para el desarrollo comercial. Por consiguiente, con intervención del BID, el país ha desarrollado 55 iniciativas que representan el 15.99% del total de proyectos.

Por otra parte, otros multilaterales como el Sistema de Naciones Unidas (ONU) ha realizado 18 proyectos que representan el 5,23% del total de proyectos y la Corporación Andina de Fomento ha desarrollado 10 proyectos que constituyen el 2,91% del total de proyectos.

Los proyectos provenientes de fondos de cooperación han sido destinados a la creación de capacidad productiva mientras que en una menor medida para proyectos orientados a la elaboración de políticas y reglamentaciones comerciales, como se observa en el gráfico siguiente:

**AYUDA PARA EL COMERCIO SEGÚN CATEGORÍA DE INTERVENCIÓN
2007-2010**

CATEGORÍA DE INTERVENCIÓN*	MONTO DE AYUDA PARA EL COMERCIO (US\$)	% DE PARTICIPACIÓN DE CATEGORÍA DE INTERVENCIÓN / MONTO TOTAL DE AYUDA PARA EL COMERCIO	NUMERO DE PROYECTOS
Creación de capacidad productiva	113.443.300,79	56,1%	290
Apoyo al presupuesto general	42.668.500,00	21,1%	1
Infraestructura económica	40.893.722,33	20,2%	39
Políticas y reglamentaciones comerciales	5.161.097,19	2,6%	14
Total general	202.166.620,31	100,0%	344

Fuente: SETECI

Elaborado por: SETECI/TM- Fecha de Elaboración: 13/07/2011

En conclusión, los organismos multilaterales de cooperación internacional tienen poco incidencia en el comercio para el establecimiento de políticas y reglamentaciones comerciales. El monto de ayuda para el comercio destinado para aquello es el más bajo con respecto a las otras categorías, otorgando un rubro de USD 5.16 millones destinados a la elaboración de políticas comerciales y planificación, facilitación al comercio así como acciones en pro de llegar a acuerdos comerciales multilaterales.

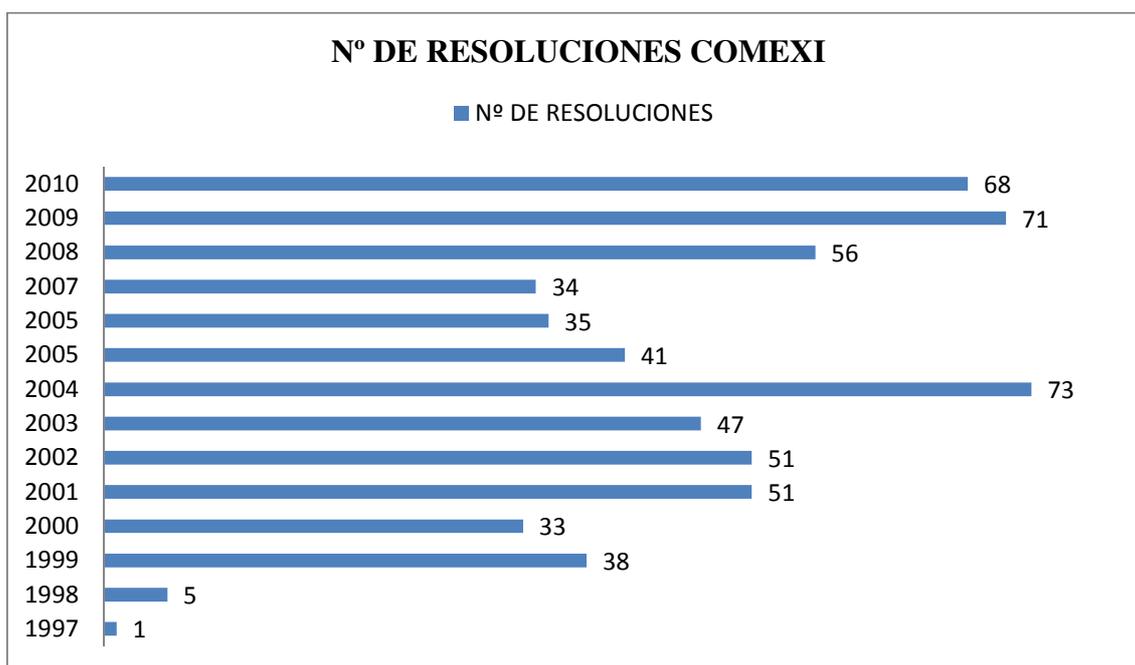
III. Organismos multilaterales y la formulación de política de comercio exterior

A) Formulación de la política de comercio exterior

Como ya se señaló anteriormente, el Ministerio de Comercio Exterior es el rector de la política de comercio exterior e inversiones y el encargado de “formular, planificar, dirigir, gestionar y coordinar la política de comercio exterior” (Decreto Ejecutivo N°25, 2013, Art.1). Asimismo, el COMEX se encarga entre otras funciones “formular y aprobar las políticas y estrategias, generales y sectoriales, en materia de comercio exterior, fomento y promoción de las exportaciones; así como designar a los organismos ejecutores” (Código de la Producción, Comercio

e Inversiones: Art. 72). Este organismo adopta medidas mediante resoluciones, las cuales son publicadas en el Registro Oficial.

Desde la creación del COMEXI en 1997 hasta diciembre de 2013 se han adoptado 720 resoluciones. Cabe señalar que las resoluciones de cumplimiento obligatorio realizadas por el COMEXI en el período 1997- 2010 han ascendido a un total de 604 resoluciones, siendo los años de mayor adopción de resoluciones en el 2004, 2009 y 2010 como se puede observar en el siguiente gráfico.



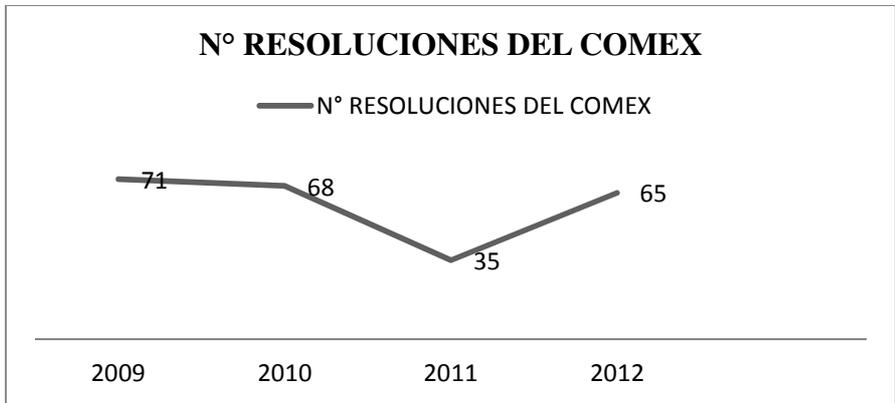
Fuente: COMEX, 2014
Elaborado por: Autor

Por otra parte, en el marco del COMEX, desde el 2011 hasta el 2013, el número de resoluciones adoptadas han sido 116.



Fuente: COMEX, 2014
 Elaborado por: Autor

De conformidad con el período de estudio de esta investigación (2009-2012), se puede observar en el siguiente gráfico que en los años 2009, 2010 y 2012 se ha tenido un promedio de 68 resoluciones anuales, mientras que en el año 2011 se han bajado a un número de 35 resoluciones.



Fuente: COMEX, 2014
 Elaborado por: Autor

Al realizar un análisis de las resoluciones, agrupándolas éstas en materia de negociación, diferimiento arancelario, control previo, reforma de resolución, reforma al arancel, salvaguardia, derogatoria, prohibiciones a la importación y reglamentos, se tiene que en el año 2011, la mayoría de las resoluciones han sido sobre temas de diferimiento arancelario (8 resoluciones) y negociación (8 resoluciones); en una menor medida sobre reformas de la resolución (5 resoluciones), reforma del arancel (3 resoluciones) y derogatorias (2 resoluciones);

en poca medida las resoluciones has sido sobre control previo y salvaguardia; y tan solo una resolución sobre temas de facilitación aduanera, prohibiciones a la importación, reglamentos y derogatorias.

De la misma manera, en el año 2012, se tiene un número elevado de resoluciones en comparación con el año 2011 en materia de: reformas a la resolución (15 resoluciones) y al arancel (9 resoluciones), diferimiento arancelario (14 resoluciones) y negociación (5 resoluciones), en poca medida sobre control previo (4 resoluciones), restricciones cuantitativas (4 resoluciones), reglamentos (4 resoluciones) y tan solo una resolución en los casos de derogatoria, salvaguardia, prohibiciones a la importación, antidumping, restricciones a las exportaciones e importaciones y cuotas de importación.

En definitiva, las resoluciones durante los años 2011 y 2012 han sido en su gran mayoría en materia de diferimiento arancelario y reformas al arancel. Es decir, se hace énfasis en la tendencia de los aranceles (creación, modificación o supresión) mediante la modificación de tarifas arancelarias tanto a la alza como a la baja, tendiendo a subir en los bienes de capital y bienes intermedios y a bajar en las materias primas para desarrollar la industria nacional, asimismo se ha fijado los aranceles compuestos para proteger a la industria nacional.

Normativa multilateral en las resoluciones del COMEX

Una de las atribuciones del COMEX es “conformar el Comité Técnico Interinstitucional como instancia técnica de análisis, evaluación y recomendaciones de los temas de competencia del COMEX” (Reglamento de aplicación del libro IV del Código Orgánico de la Producción, Art. 2, literal a). Este Comité Técnico se encarga de realizar estudios y propuestas de las políticas así como las estrategias sectoriales referentes al comercio exterior. Es decir que previo a una resolución del COMEX, se elaborarán informes técnicos entre varias instituciones miembros del Comité. Estos informes contienen el sustento técnico que se somete a consideración del COMEX con el propósito de facilitar la resolución (Murillo, 2014, entrevista).

En lo que respecta a materia arancelaria y no arancelaria adoptada por el COMEX, se observa que “toda medida o regulación sobre comercio exterior, incluyendo la defensa comercial, se sujeta a los tratados internacionales debidamente ratificados por el Ecuador” (Reglamento de aplicación del libro IV del Código Orgánico de la Producción, Art. 15).

Asimismo, se establece que “el Ministerio rector en materia de política comercial será el responsable de ejecutar las acciones del caso ante las organizaciones multilaterales, regionales o subregionales, según los tratados o convenios de los que forme parte el Ecuador para la adecuada adopción de reformas arancelarias” (Reglamento de aplicación del libro IV del Código Orgánico de la Producción, Art. 17).

Por consiguiente, existe una observancia de los instrumentos internacionales en la toma de decisiones del COMEX, lo cual se refleja en la documentación analizada previamente por el Comité Técnico Interinstitucional, en razón que en los informes técnicos así como en los considerandos de las resoluciones del COMEX se contempla en la mayoría de ellos a la normativa nacional y se enuncia a la normativa regional (CAN) y multilateral (OMC) (Quiroz, 2014, entrevista).

La Organización Mundial del Comercio (OMC)

La OMC es considerada como una institución del libre comercio y es la única organización internacional que se encarga de las normas comerciales multilaterales. Para algunos autores, “la OMC tiene personería jurídica internacional y, en consecuencia, puede concentrar acuerdos internacionales y cooperar, para lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y otros organismos” (Velasco, 2010: 474).

Esta organización nace del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la cual desde 1947 funcionaba como una organización a cargo de la supervisión del sistema multilateral del comercio, rigiendo por casi 50 años el comercio de mercancías entre los Países Miembros y desarrollando normas mediante una serie de negociaciones y rondas. No obstante, con la firma de nuevos acuerdos como el GATT de 1994, se crea la OMC el 1 de enero de 1995, para velar que el comercio se realice de una manera más fluida, previsible y libre posible. En relación con el GATT, la OMC añade 3 nuevas dimensiones:

1) La expansión de la producción y el comercio de bienes y servicios; 2) El objetivo de un desarrollo sostenible procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo; y 3) Una dimensión de desarrollo, a fin de ayudar a los países en desarrollo, y especialmente los países menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que responda a las necesidades de un desarrollo económico (OMC, 2012:6)

Luego de un proceso de negociación que inició en 1994, el Ecuador se adhirió a la OMC el 21 de enero de 1996, comprometiéndose a aplicar las obligaciones establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales anexos al Acuerdo de la OMC. El Ecuador es considerado como “Miembro de reciente adhesión” ante la OMC.

En la actualidad, 153 Estados son Miembros de la OMC, entre los cuales se incluyen las economías más grandes del mundo, casi la totalidad de los países desarrollados, los países en desarrollo más grandes y una amplia mayoría de economías en transición, países en desarrollo y menos adelantados. Desde 2001 hasta la presente fecha se han adherido a la OMC países como China, Armenia, Arabia Saudita, Lituania, Moldova, Taipei Chino, Ucrania y VietNam. Al momento, están en proceso de adhesión cerca de 40 países.

Cabe señalar que la OMC es un foro de debate en donde los gobiernos negocian las normas de comercio internacional. Estas normas se encuentran en los Acuerdos de la OMC que son vinculantes para los países.

De igual manera, “sin duda, el Ecuador podría beneficiarse de manera significativa de una acción coordinada en bloque dentro de la OMC con los países

andinos y otros de la región [...]cuyo objetivo sea promover la notificación de la zona de libre comercio andina bajo las disposiciones pertinentes del GATT y el Acuerdo General de Servicios” (Paredes, 2007: 49). Esta afirmación a favor del libre comercio discrepa con la postura del gobierno.

B) Incidencia de la OMC en la formulación de la política de comercio exterior

De conformidad con lo establecido por March y Olsen, la OMC es considerada como un “marco de referencia cultural que determina el comportamiento de los individuos” en el ámbito comercial especialmente en el aspecto normativo.

▪ Normativo

En el Ecuador, el ordenamiento jurídico para aplicar la norma es: “Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos (...)” (Constitución del Ecuador, 2008: Art. 425). Es decir, prevalece o existe una supremacía de la Constitución en el Ecuador.

En el caso de la OMC, esta Organización es parte de un conjunto amplio de derechos y obligaciones internacionales que vinculan a los países Miembros. Es decir que la OMC abarca un sistema de normas orientadas a alcanzar una competencia leal, libre y sin distorsiones. Cabe señalar que desde el GATT de 1947, antecesor de la OMC, se contemplan normas y obligaciones, por lo que constituyen el marco jurídico orientado a conseguir que tanto los países en desarrollo como los menos adelantados adquieran una ración del incremento del comercio internacional para alcanzar el desarrollo económico que les corresponde.

El Ecuador reconoce que las normas de comercio multilateral le conceden al país un grado de seguridad y previsibilidad. Por consiguiente, el COMEX a través del Comité Técnico Interinstitucional realiza estudios y propuestas de formulación de la política de comercio exterior plasmados en los informes

técnicos, en los cuales se incorpora la normativa nacional e internacional donde en la gran mayoría en sus considerandos se enuncia los compromisos multilaterales y regionales (Quiroz, 2014, entrevista).

En el caso de la OMC, se tiene un nivel de acatamiento y observancia por parte del COMEX de “no exceder los niveles de arancel consolidado de la OMC”. Cuando se observa los Acuerdos del sistema de comercio multilateral, se conoce de manera más transparente las normas que establecen la relación comercial entre un Miembro y cada uno de los otros. Además, las listas de compromisos consolidados dan certeza jurídica de las oportunidades comerciales que ofrece un Miembro a todos los demás y, asimismo, dicho Miembro tiene la seguridad de los compromisos adquiridos por los demás (Baldeón, 2014, entrevista).

No obstante, hay interpretaciones adoptadas por el COMEX que parecen no ser compatibles con la OMC en razón del margen de flexibilidad de los instrumentos multilaterales o excepciones. Estas medidas son de emergencia y ponen en duda la compatibilidad con la OMC. Al respecto, de igual manera, el COMEX realiza informes jurídicos en el que se indica que la medida adoptada por el Ecuador es incompatible con la normativa multilateral, por lo que han sido discutibles a lo largo de varias resoluciones del COMEX con el propósito de llegar a una modificación de las mismas.

Por otra parte, hay que tener presente que los acuerdos internacionales permiten una inobservancia cuando se trata de medidas particulares, o el ordenamiento jurídico interno no incorpora estos compromisos internacionales. Pese a que el derecho internacional es vinculante, sin embargo existen ciertos márgenes que los acuerdos internacionales admiten en medidas que podrían tener consideraciones específicas para los países (Baldeón, 2014, entrevista).

Cabe señalar que cuando una medida comercial adoptada por el Ecuador no fuera consistente con la normativa de la OMC se pueden dar dos situaciones: 1) que no exista comentarios generales de algún país en razón que no hay una implicación comercial o no exista un interés particular por esta ausencia de implicación; y, 2) que exista una preocupación y el país afectado lo manifieste.

Para lo cual, se lleva a cabo consultas bilaterales que pueden ser directamente de país a país, es decir entre los responsables directos de los temas comerciales de cada país. También las consultas pueden darse a nivel bilateral siguiendo la normativa multilateral en el marco de la OMC (en algunos de los Comités respectivos) tratando siempre de resolver el problema antes de llegar al Comité de la OMC mediante reuniones previas (Larrea, 2013: entrevista).

Cuando no se resuelve el problema de manera bilateral, el Miembro puede presentar este caso a los Comités para motivar el debate o incentivar al país a explicar esta medida y de ser el caso a cambiar la medida. Esta es una etapa prejudicial, es decir que consiste en un paso previo al mecanismo de solución de diferencias. En el caso que no se resuelvan las diferencias en el plazo de 60 días, la parte reclamante puede pedir ante la OMC que se establezca un grupo especial para examinar las reclamaciones y deberá hacer una evaluación objetiva del asunto y elaborará un informe que podrá ser apelado por las partes, de ser el caso. También, se puede llegar a una mediación, conciliación o buenos oficios con intervención del Director General de la OMC o una tercera persona que designen las partes afectadas. Si no se logra una solución, se emite un dictamen (informe del grupo especial) de la determinación sobre la consistencia o no de la medida en la normativa multilateral y en función de eso se realiza recomendaciones para volver a la medida consistente con la normativa multilateral, estas recomendaciones pueden ser la revisión o el levantamiento de la medida (Larrea, 2013, entrevista).

El Ecuador hasta la presente fecha no ha participado como demandado ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Por el contrario, ha participado en calidad de reclamante en dos ocasiones:

1. Ante la Comunidad Europea por la importación, venta y distribución de bananos
2. Ante los Estados Unidos por las importaciones de camarón (Larrea, 2013: entrevista).

En definitiva, “las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son la base para las relaciones comerciales del Ecuador. La OMC promueve un sistema de comercio cada vez más abierto y basado en reglas que han sido adoptadas por consenso por todos sus Miembros que forman parte de los respectivos regímenes legales nacionales. La tendencia mundial es la de continuar con la liberalización del comercio considerando condiciones especiales necesarias por los países para llegar a una eventual remoción de barreras arancelarias y para arancelarias al comercio de bienes y servicios”. (Paredes, 2007: 48).

Asimismo, en el marco de la OMC se puede llegar a solucionar las diferencias cuando un país adopta una medida incompatible con las obligaciones establecidas en los Acuerdos de la OMC; por consiguiente, al no haber sido demandado el Ecuador ante este Organismo, el país no es infractor de la normativa multilateral; por el contrario, le atribuye cierta importancia a estos Acuerdos internacionales que permiten prevenirse de efectos negativos o de controversias o conflictos internacionales en el ámbito comercial. Asimismo, el organismo rector de la política de comercio exterior cumple el rol de observar la normativa multilateral en su accionar para la toma de decisiones.

Por otra parte, con el propósito de cumplir con el principio de transparencia, en el marco de la OMC los miembros son objeto de exámenes, denominados Exámenes de Políticas Comerciales. Estos Exámenes “permiten hacer una evaluación objetiva independiente de la situación comercial y económica de un Miembro” (OMC, 2013: 78). El Ecuador ha realizado dos Exámenes de Políticas Comerciales, cada cuatro años, el último de ellos se realizó para el período 2005 – 2011. En ambos exámenes el Ecuador ha concluido satisfactoriamente en razón que la Secretaría de la OMC ha manifestado que: “El Ecuador asigna al multilateralismo un rol protagónico en su esquema de relaciones comerciales, por construir foros idóneos para que los países en desarrollo, a través de varias coaliciones de países promuevan la adopción de normas y disciplinas comerciales, que eliminan las distorsiones existentes en el comercio internacional” (Matus, 2012: 250)

Al concluir satisfactoriamente estos exámenes, con pocas observaciones por parte de la Secretaría de la OMC al Ecuador, se confirma que la política de comercio exterior del país se ajusta con la normativa multilateral y respeta a los principios generales de esta Organización, motivo por el cual el Ecuador no ha sido cuestionado por incumplimiento a estos compromisos internacionales.

En definitiva, según lo planteado por ciertos autores, las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad” (North,1990: 3) que permiten una interacción y conocer todo aquello que se debe y no se debe hacer. Por consiguiente, la OMC es “un conjunto de reglas y rutinas” (March y Olsen, 1989: 21) que generan “orden, estabilidad y predictibilidad” (March y Olsen, 1989: 160).

- **Asistencia técnica de la OMC**

Con el propósito de aumentar las capacidades humanas de los países Miembros de la OMC, esta Organización otorga asistencias técnicas a los países para que éstos aprovechen del sistema multilateral de comercio, a través de Planes Bienales de Asistencia Técnica y Formación.

En definitiva, la OMC brinda formación presencial y electrónica sobre temáticas comerciales con el propósito que los funcionarios públicos apliquen los Acuerdos de la OMC y ejerzan sus derechos en calidad de Miembros de la OMC.

Esta asistencia técnica está dirigida al público en general, por lo que los formuladores de política de comercio exterior tienen la posibilidad de realizar estas capacitaciones impartidas por la OMC, lo que les permitirá tener un mayor conocimiento sobre la normativa multilateral y aumentar sus capacidades que se reflejarán en su accionar al momento de acatar cabalmente los acuerdos multilaterales de la OMC, así como sus principios.

Por otra parte, las instituciones académicas reciben el apoyo de la OMC en donde a través de cursos se incorporan los temas relacionados de política comercial

y la OMC; asimismo se realizan seminarios regionales sobre política comercial a funcionarios inmersos en estas temáticas.

C) Ventajas y desventajas de ser miembro de la OMC

Ventajas

Una ventaja de pertenecer a la OMC es que el Ecuador puede participar activamente en los procesos de adhesión de nuevos Miembros y establecer en dichos procesos sus condiciones para dar su respaldo a la incorporación de tales países, lo que le permite mejorar las condiciones de acceso para sus bienes y servicios en esos nuevos mercados, sin que ello implique que el país deba hacer ninguna concesión adicional a lo ya comprometido en la OMC (Marchense, 2013, entrevista)

En el marco de la OMC se reconoce que los países en desarrollo deben beneficiarse de disposiciones de trato especial y diferenciado (TED), flexibilidades adicionales para la adopción de sus compromisos y capacitación técnica. De varias de estas disposiciones se ha beneficiado el Ecuador en las negociaciones de la Ronda de Doha, y si se retira de la OMC no podría beneficiarse más.

Como Miembro de la OMC, el Ecuador accede a las notificaciones de medidas sanitarias y fitosanitarias de otros Miembros, así como aquellas en proyecto, lo que permite hacer comentarios, observaciones u objeciones a las mismas. De esta manera se evita que nuevas exigencias afecten el ingreso de productos ecuatorianos, o al menos contar con el tiempo y la información necesarios para preparar a los productores nacionales sobre nuevos requerimientos sanitarios o fitosanitarios. Al retirarse el Ecuador de la OMC, perdería este beneficio.

Desventajas

En el caso que el Ecuador quiera retirarse de la OMC, las consecuencias serían que el país participaría en el comercio internacional de bienes y servicios sin

normas multilaterales que le den seguridad y previsibilidad a las exportaciones e importaciones del país, que regulen adecuadamente los derechos de propiedad intelectual, así como la transferencia de tecnología y la atracción de inversión productiva necesaria para el crecimiento y desarrollo nacionales.

Asimismo, al denunciar el Ecuador los acuerdos abarcados de la OMC, el país no podría beneficiarse de los principios que impiden que se aplique un trato discriminatorio a su comercio exterior de bienes y servicios, así como una protección adecuada y balanceada a los derechos de propiedad intelectual; el de la nación más favorecida y el trato nacional, entre otras (Marchense, 2013, entrevista)

Otra desventaja sería que el país perdería todas las condiciones y oportunidades de acceso a mercados para sus productos y servicios, negociadas y consolidadas a nivel multilateral.

Cabe destacar que, no es posible que un Miembro de la OMC denuncie únicamente algunos de los Acuerdos Multilaterales abarcados, pues una denuncia de este Acuerdo conlleva automáticamente al retiro de los demás Acuerdos Multilaterales abarcados y viceversa.

Por el contrario, si el Ecuador sale de la OMC, se pondría en una situación de vulnerabilidad ante posibles discriminaciones a sus exportaciones en el mercado de los Miembros de la OMC, ya que éstos podrían aplicar cualquier tipo de medida sanitaria o fitosanitaria, a cualquier nivel y a cualquier producto sin necesidad de justificarla y utilizar estas medidas como obstáculo al comercio. Se perderían así, por esta vía, las condiciones y oportunidades de acceso para los productos que exporta el Ecuador, así como otros con relación a los cuales tiene potencialidades de comercio. La única alternativa que le quedaría al país en estas circunstancias es negociar acuerdos bilaterales en esta materia, los cuales por lo general son OMC plus; esto es, que establecen condiciones más difíciles y gravosas que aquellas previstas en el sistema multilateral de comercio.

El retiro del Ecuador de la OMC, permitiría que los demás Miembros no apliquen las normas multilaterales establecidas en los Acuerdos de Salvaguardias, Antidumping y Subvenciones y Medidas Compensatorias en su relación con el país. Por consiguiente, un país importador podría aplicar de manera arbitraria y discriminatoria derechos compensatorios, que generalmente se traducen en el incremento de aranceles a un nivel elevado con el consiguiente perjuicio para las exportaciones ecuatorianas.

Frente a estas acciones, el Ecuador no tendría derecho a ejercer defensa alguna en el sistema de solución de diferencias de la OMC. El único recurso al que podría acceder sería la legislación nacional del país al que se exportan los productos que están siendo objeto de dumping, subvención o salvaguardia, o recurrir a un acuerdo bilateral existente.

En conclusión, se comprueba la hipótesis que el Ecuador observa la normativa multilateral de la OMC en gran medida en razón que al momento de la formulación de la política de comercio exterior se acogen los principios de la OMC y lo establecido en los Acuerdos Comerciales de esta Organización, lo cual se plasma tácitamente en los Informes Técnicos y en las resoluciones del COMEX.

Por el contrario, en el caso que el Ecuador tome una medida que no está acorde con la OMC, el Ecuador incluso podría solucionar este problema mediante un proceso de consultas bilaterales con el otro país antes de llegar a un panel de solución de controversias de la OMC. Incluso en el panel de la OMC, podría llegar a modificar la medida hasta convertirla consistente con la normativa multilateral, es decir que la ratificación puede hacerse y concordar así con los compromisos adquiridos ante la OMC por ser el Ecuador Miembro de ésta. No obstante, el hecho que el Ecuador no ha llegado a ser demandado ante la OMC, permite confirmar que el policy-maker conoce no sólo qué hacer sino cómo hacerlo.

CONCLUSIONES

- Actualmente el COMEX tiene una posición estrictamente “gubernamental” al estar conformado por 8 instituciones públicas, a diferencia del COMEXI que incluía también al sector privado otorgándole una capacidad de decisión a este sector. Por consiguiente, con el actual gobierno estos cuerpos colegiados han sido analizados y modificados con el propósito de no imperar los intereses individuales o sectoriales, lo cual ha sido una de las decisiones más acertada ya que el sector privado ahora no es “juez y parte” en la toma de decisiones de la política de comercio exterior. No obstante, para incluir la participación del sector privado se ha creado un “Consejo Consultivo de la Producción y Comercio Exterior” a fin de conocer únicamente los puntos de vista del sector privado y desvincularlos de esta manera en la toma de decisiones, permitiendo la conformación de un cuerpo colegiado (COMEX) que sea el encargado de formular y aprobar las políticas en materia de comercio exterior.
- La Secretaría del COMEX - ejercida en un principio por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad y actualmente por el Ministerio de Comercio Exterior - a través del Comité Técnico Interinstitucional realiza estudios y propuestas para la formulación de políticas de comercio exterior, en los cuales observa a la normativa internacional (compromisos multilaterales y regionales). En el caso de la OMC, se tiene un nivel de acatamiento y observancia de “no exceder los niveles de arancel consolidado de la OMC”; sin embargo, hay interpretaciones adoptadas por el COMEX que parecen no ser compatibles con la OMC en razón del margen de flexibilidad con los instrumentos multilaterales. Estas medidas pueden ser adoptadas por el país en función de los intereses nacionales y en función de la racionalidad de los actores que al tratarse de una racionalidad limitada, podría ser modificada una vez que se analice las soluciones viables con el propósito de no llegar a un proceso de solución de diferencias ante la OMC.

- En las negociaciones comerciales se evalúan las asimetrías entre los países con el propósito de precautelar la producción nacional mediante acuerdos que incluya cooperación técnica y financiera; y generar certidumbre en los actores a través de medidas estables y transparentes en la administración del comercio, tal como es el caso de las medidas arancelarias. Asimismo, se requiere del fortalecimiento de la integración latinoamericana y la construcción de bloques comerciales que fortalezcan los intereses nacionales y regionales en las negociaciones comerciales, debido a que es prioritario fortalecer los mercados sur-sur y la participación del Ecuador en los diferentes comités del sistema multilateral como es el caso de la OMC, en donde se pueden llegar a diferentes coaliciones de países que comparten y defienden sus intereses comerciales específicos, así como en otros espacios regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), beneficiándose el Ecuador de las preferencias arancelarias.

- Existe un espacio de dialogo interinstitucional conformado por la función ejecutiva que trata los asuntos sectoriales (industrial, agrícola, económica, comercial, entre otros) que es el COMEX. No obstante, al existir desacuerdos entre estas instituciones sectoriales, se genera una pérdida de capacidad en el COMEX que a la vez se trasmite al Ministerio rector de la política de comercio exterior; por consiguiente, el Ministerio de Comercio Exterior debe tener la capacidad suficiente para formular, ejecutar y evaluar la política de comercio exterior y el COMEX debería ser un espacio de consulta y diálogo interinstitucional (Consejo Consultivo) a nivel de la función ejecutiva para que de esta manera el Ministerio de Comercio Exterior ejerza la rectoría plena en el ámbito comercial.

- Los Organismos Multilaterales como es el caso de la OMC tienen una incidencia continua y directa en la formulación de la política de comercio exterior del Ecuador en razón que al ser el Ecuador Miembro de la OMC se compromete a observar la normativa jurídica de este Organismo y sus principios de trato especial y diferenciado otorgado a los países en desarrollo como el Ecuador, lo cual le permita alcanzar un incremento del

comercio y lograr una competencia “leal, libre y sin distorsiones”. Por consiguiente, el Ministerio de Comercio Exterior, rector de la política de comercio exterior e inversiones y el COMEX se guían por este el marco jurídico de la OMC para la toma de decisiones en materia de política de comercio exterior, lo cual le conduce al país a cumplir con la normativa internacional siempre y cuando esté acorde con los intereses nacionales, las prioridades y los objetivos de desarrollo del país.

- Los organismos multilaterales de cooperación internacional como es el caso de la Comisión Europea y el FMI han otorgado fondos para la Ayuda para el Comercio, no obstante el FMI concede fondos reembolsables en calidad de préstamos, los cuales han sido abolidos por el actual gobierno en razón que pueden generar cierta imposición política y económica así como una dependencia a estos organismos que conducen a consolidar el modelo neoliberal. Es decir que con esta medida se pretende que estos Organismos no influyan en las decisiones del país. Por consiguiente, se afirma que actualmente estos organismos no inciden de manera directa y continua en la formulación de políticas en el ámbito comercial; por el contrario, se está fomentando en el país la creación de una soberanía económica que conlleve a una independencia financiera mediante la creación de una nueva arquitectura financiera internacional.

BIBLIOGRAFÍA

1. Banco Central del Ecuador (2014), *Estadísticas* en www.bce.fin.ec.
2. Calcagno, Alfredo(1995). *El universo neoliberal- Recuento de sus lugares comunes*. Alianza Editorial, Buenos Aires.
3. Capano, G (2009). *Understanding Policy change as a Epistemological and theoretical Problem*, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 11, N°1. Italy.
4. Castro, Nestor (1999). *Crecimiento y desarrollo económico*. La Universidad del Zulia, Vicerrectorado Académico, Centro Experimental de Estudios latinoamericanos (CEELA).
5. Chang, Ha-Joon (2005). *Things they don't tell you about capitalism*. Bloomsbury. Nueva York.
6. *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones* (2010).
7. Colegio de Economistas de Pichincha (2011). *El Comercio Exterior del Ecuador y la Incidencia de la Economía Mundial* publicado en la revista *Análisis Económico*. Fundación Hanns Seidel, Ecuador.
8. *Constitución del Ecuador* (2008).
9. Decreto Ejecutivo N° 15 de junio de 2013.
10. DiMaggio, P y H. Lounch (1998). *Socially Embedded Consumer Transactions*. *American Sociological Review* 63.
11. EggertssonThráinn (1995), *El Comportamiento Económico y las Instituciones*, Alianza Editorial, España.
12. Falconí, Fander (2008). *Reflexión sobre la política comercial del Ecuador y la integración regional* en: www.comunidadandina.org/public/revista_integracion_4.pdf, visitada en marzo de 2013.
13. Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*.
14. Hasenclever, Andreas (1999). *Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis*. México.
15. Howlett Michael (2009). *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*. *Political Sciences*.
16. Howlett, Michael y Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems*. Ontario, Oxford University Press.

17. Hudson, Valerie y Christopher Vore (1995). *Foreign Policy Analysis Theory, Today, and Tomorrow*. Mershon International Studies Review. Blackwell Publishing No. 2, Vol.
18. Jordana, Jacinto y Ramio Carles (2002). *Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina* en Revista el Trimestre Económico, Vol.33 N° 132(4) (Octubre – Diciembre de 1996), en <http://www.jstor.org/stable/20855901>, visitada en marzo de 2013.
19. Juárez, Goldolfino (2003). *Introducción a la historia del pensamiento económico* Editorial Porrúa. México.
20. Karns M y Karen A (2004). *International Organizations. The politics and Process of Global Governance*. Lynne Rienner Publishers. Reino Unido.
21. Landau M. (2003). *El ámbito propio del análisis de políticas*. En: Aguilar L (ed.). *El estudio de las políticas públicas*. 3a ed. México D.F.: Editorial Miguel Ángel, Porrúa.
22. Lascoumes, Pierre, Le Galès Patrick (2004). *Introduction: l'action publiquesaisie parses instruments*. En Paris: Presses de Sciences Po/Governances.
23. Lowndes Vivien (2010). *The Institutional Approach*. en G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
24. Mangrano, Percival (2007). *La ayuda al desarrollo como incentivo del buen gobierno* en www.jstor.org/stable/25597011. Visitada en julio de 2012.
25. March, J.G. y J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press. Nueva York
26. Marcillo, Cesar (2011). *Comercio Justo. Una trayectoria a la teoría económica*. Análisis Económico N° 23. Colegio de Economistas de Pichincha, Quito.
27. Matus, Mario (2012). *Acta de la Reunión del Examen de Políticas Comerciales*, documento WT/TPR/M/254, de 9 de enero de 2012.
28. Mendíaz, María (2004). *El Estado y las políticas públicas*. Universidad Nacional del Rosario, Argentina.
29. Meny Yves, Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Ed. Ariel. Barcelona.
30. Ministerio de Relaciones Exteriores (2010). *Estatuto Ministerial*.
31. Ministerio de Comercio Exterior, 2014, estadísticas.

32. Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (2010). *Agenda para la transformación productiva*.
33. Muller, Pierre (2010). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, tercera edición, Bogotá.
34. North, Douglass C (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de cultura económica, S.A. México D.F.
35. Organización Mundial del Comercio (2010). *Los textos Jurídicos*. Publicaciones de la OMC. Ginebra.
36. Organización Mundial del Comercio (2012). *Examen de las Políticas Comerciales: Ecuador 2011*. Ed. Organización Mundial del Comercio, Ginebra.
37. Organización Mundial del Comercio (2013). *Informe sobre comercio mundial*. Publicaciones de la OMC, Ginebra
38. Ortega, Juan Manuel (2012). *El nuevo institucionalismo en la ciencia política*. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 66 Número Especial. Universidad Nacional Autónoma de México en colaboración con JSTOR. México.
39. Osorio Arcilla, Cristóbal (1995). *Diccionario de comercio internacional*, Mexico, Grupo Editorial Iberoamérica.
40. Paredes, Pablo Lucio y Espinos, Cristian (2007). *Elementos para la definición de una política de comercio exterior del Ecuador*. Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior PACE, Quito.
41. Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de política pública*. FLACSO- México.
42. Peters, B. Guy; Pierre, Jon (1998). *Democracy and public-private partnerships in global governance*. PalgraveMacmillan. New York.
43. Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa. Madrid
44. Peters, Guy (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
45. *Plan de Desarrollo 2007-2010*.
46. *Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020*
47. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013*

48. Powell W y Dimaggio P (1991) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica. México.
49. Ramírez, Diego (2013). *El comercio exterior en la economía ecuatoriana en*
www.fabara.com.ec/.../El_comercio_exterior_en_la_economia_ecuatoriana.pdf, visitada en marzo de 2013.
50. Reglamento de aplicación del libro IV del Código de la Producción (2011), Decreto Ejecutivo 733 de 27 de abril de 2011.
51. Resoluciones del COMEX en: www.mce.gob.ec.
52. Rivadeneira, Francisco (2011). *La Política de Comercio Exterior del Ecuador*. Análisis Económico N° 23. Colegio de Economistas de Pichincha, Quito.
53. Rivadeneira, Francisco (2012). *Presentación: Principales lineamientos de la Política Comercial Ecuatoriana*.
54. Rivera, Librada (2012). *Teoría del Comercio Internacional*. Universidad Latina de Panamá, Escuela de Negocios. Panamá.
55. Roth, André Noel (2002). *Enfoques para el Análisis de Política Públicas*. Ed. Digiprint. Bogotá.
56. Roth, André Noel (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ed. Aurora. Bogotá.
57. SENPLADES (2013). *Transformación de la matriz productiva en*
www.senplades.gob.ec, Quito.
58. Solórzano, Gustavo (2007). *La política comercial del nuevo gobierno en*
<http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/11217/1/Perspectivas%20Economicas%20No.%209%20-%20La%20Politica%20Comercial%20del%20Nuevo%20Gobierno.pdf>.
 Visitada en julio de 2012
59. Stigitz, Jhosep (1998). *Towards to a new paradigm for development*. Ginebra en <http://unctad.org/en/docs/prebisch9th.en.PDF>
60. Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
61. Tsebelis, George (1990). *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.

Entrevistas:

1. Baldeón, Genaro. Viceministro de Comercio Exterior, enero de 2014
2. Ballén, Juan Francisco. Viceministro de Políticas ,enero de 2014
3. Boada, Pedro. Técnico de la Dirección de Integración del Ministerio de Comercio Exterior, enero de 2014
4. Larrea, Homero. Diplomático de la Misión Permanente del Ecuador ante la OMC en Ginebra, noviembre de 2013
5. Marchense, Serafino Oficial de la OMC, noviembre de 2013
6. Murillo, Víctor. Secretario del COMEX, enero de 2014
7. Rivadeneira, Francisco. Ministro de Comercio Exterior, enero 2014
8. Quiroz, Andrés. Personal Técnico del COMEX, enero de 2014