

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2010-2012**

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

**POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZACIÓN PARA LAS PYMES: FACTORES
EXPLICATIVOS Y UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES,
CASO DE ESTUDIO: ECUADOR, 2007-2012**

CECILIA PATRICIA RENGIFO HIDALGO

MARZO, 2015

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2010-2012

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

**POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZACIÓN PARA LAS PYMES: FACTORES
EXPLICATIVOS Y UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS INSTITUCIONES.
CASO DE ESTUDIO: ECUADOR, 2007-2012**

CECILIA PATRICIA RENGIFO HIDALGO

ASESOR DE TESIS: MARCO CÓRDOVA
LECTORES: BETTY ESPINOSA Y PABLO SAMANIEGO

MARZO, 2015

DEDICATORIA

Para ti amor mío, que con tu sonrisa, paciencia y amor me acompañaste en este largo caminar.

Para quienes creen en la fuerza de lo pequeño.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por ser siempre mi ejemplo y guía. Gracias queridos padres por ser mi faro, su tenacidad y amor constantes han sido siempre su mejor ejemplo.

Al flaco y a la nena por sus ocurrencias, apoyo y alegría.

Al Micky, por todo su amor. Gracias por el día a día, por los sacrificios y el empuje para culminar esta etapa de mi vida. El caminar de tu mano ha sido fundamental para seguir con ganas.

A Marco Córdova por su apoyo en la culminación de este trabajo.

A la FLACSO por sus enseñanzas y oportunidades.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	15
EL <i>EXPORT AUDIT</i> DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES	15
Factores explicativos de la internacionalización de las PYMES	21
Efectos de las instituciones en la política pública de internacionalización de Pymes	32
CAPÍTULO II	45
EL PLAN DE EXPORTACIÓN: EL ROL DEL ESTADO ECUATORIANO	45
El Estado de la internacionalización de las PYMES en el Ecuador	45
El Estado como facilitador y creador de un clima de negocios favorable para la empresa	50
CAPÍTULO III	96
CONJUGANDO ELEMENTOS: ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS, ACTORES Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA	96
¿Qué actores intervienen?	98
El escenario del juego político	103
La calidad de la política	112
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFÍA	123

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

- Tabla n.º 1: Umbrales de clasificación de empresas en la CAN	16
- Tabla n.º 2: Opinión acerca de programas de apoyo institucional en Costa Rica	41
- Tabla n.º 3: Número de países destino de las exportaciones de las MIPYMES 2007-2013	48
- Tabla n.º 4: Ranking del Ecuador en el índice global de competitividad, 2007-2013	50
- Tabla n.º 5: Problemas logísticos de las empresas exportadoras de Quito	72
- Tabla n.º 6: Normativa para el Comercio Exterior y las PYMES	94
- Tabla n.º 7: Actores con poderes decisivos en el Comercio Exterior del Ecuador	101
- Tabla n.º 8: Evolución de la estabilidad política del Ecuador	105
- Gráfico n.º 1: Mercado de destino de las ventas de las PYMES	46
- Gráfico n.º 2: Exportaciones de MIPYMES 2007-2013	47
- Gráfico n.º 3: Principales destinos de exportación de las MIPYMES 2007-2013	48
- Gráfico n.º 4: Número de productos exportados por las MIPYMES 2007-2013	49
- Gráfico n.º 5: Número de años de los mandatarios en funciones	53
- Gráfico n.º 6: Aprobación de la forma de gobernar de los presidentes de América Latina	54
- Gráfico n.º 7: Ecuador: una de las economías más dinámicas de América Latina	57
- Gráfico n.º 8: Ecuador primero en reducir desigualdades en América Latina	58
- Gráfico n.º 9: Inversión pública en el gobierno de Rafael Correa	59
- Gráfico n.º 10: Evolución mercado laboral nacional urbano	61
- Gráfico n.º 11: Desempleo: Ecuador vs América Latina	62
- Gráfico n.º 12: Disminución de la brecha de ingresos entre ricos y pobres	63

- Gráfico n.º 13: Evolución de la pobreza por ingreso	63
- Gráfico n.º 14: Evolución de las exportaciones no petroleras por regiones geográficas	66
- Gráfico n.º 15: Inversión en sectores estratégicos 2007-20013	70
- Gráfico n.º 16: Cambio de matriz energética	70
- Gráfico n.º 17: Infraestructura vial del Ecuador	71
- Gráfico n.º 18: Tiempo promedio despacho de mercadería	73
- Gráfico n.º 19: Evolución del Índice de Desempeño Logístico del Ecuador 2007-2012	75
- Gráfico n.º 20: Institucionalidad del Comercio Exterior en Ecuador	77
- Gráfico n.º 21: Organigrama del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica	79
- Gráfico n.º 22: Evolución del Ministerio Rector del Comercio Exterior en Ecuador	80
- Gráfico n.º 23: Conformación del COMEXI	83
- Gráfico n.º 24: Conformación del COMEX	85
- Gráfico n.º 25: Conformación del Directorio de la CORPEI	88
- Gráfico n.º 26: Red de Oficinas Comerciales del Ecuador en el exterior	90
- Gráfico n.º 27: Orden jerárquico de la normativa de comercio exterior en el Ecuador	92
- Gráfico n.º 28: Instituciones del Comercio Exterior en el Ecuador y su relación de poder	109

ANEXO

Anexo 1: Resumen de la institucionalidad del Comercio Exterior del Ecuador	133
--	-----

RESUMEN

En América Latina, la importancia que tienen las PYMES en la economía interna de un país no es un tema nuevo; sin embargo, sí lo es el nuevo papel que están jugando en el comercio internacional, debido a que son capaces de mejorar la oferta exportable de un país y diversificar mercados, por cuanto logran insertarse en nichos de mercado específicos, con menores volúmenes o con mayor nivel de innovación. Por estos motivos, los gobiernos de la región han formulado diferentes programas para fomentar la internacionalización de las PYMES. Sin embargo, políticas similares presentan resultados diferentes, en países semejantes. ¿Qué factores influyen para que las políticas públicas enfocadas en la internacionalización de pequeñas y medianas empresas presenten resultados diferentes? La información sobre la internacionalización de las PYMES es basta, sin embargo se encuentra poco sistematizada. En este sentido, el actual trabajo presenta de forma esquemática 3 grandes explicaciones: endógenas (características empresariales de la PYME), meso (tipos de programas) y macro (contexto político y económico, costos de transacción y, normas e agencias).

Basados en estas explicaciones e inspirados en la Nueva Economía Institucional (NEI), específicamente, en lo teorizado por Stein y Tommasi (2006), que exponen que la calidad de las políticas está determinada por la manera en la que estas se discutan, aprueben y apliquen, se eligió realizar una profundización en el análisis de la configuración de los factores macro (por cuanto estos permiten visualizar de mejor manera el entorno en el que las PYMES se moldean y desempeñan) para determinar si un contexto político consolidado y economía creciente, bajos costos de transacción y, normas y agencias (instituciones) coordinadas y estables crean acuerdos inter-temporales entre los actores para dar paso a políticas estables, adaptables, coordinadas y coherentes, con buena implementación, eficientes y orientadas al bienestar público, que generen mejores resultados de internacionalización de las PYMES.

La presente investigación centra su análisis en el Ecuador, en el periodo 2007-2012, y describe el estado actual de los factores macro, identificando los principales actores que participan en el proceso, sus papeles, incentivos y capacidades, las características de las arenas donde interactúan, para así determinar de manera cualitativa y generalizada la calidad de las políticas y su influencia en la internacionalización de las PYMES.

INTRODUCCIÓN

Un entorno que favorece la competitividad se encuentra arraigado en un sistema nacional de normas, reglas, valores e instituciones que definen los incentivos que moldean el comportamiento de las empresas. El Estado tiene un papel decisivo en el momento de definir el desarrollo industrial y la reestructuración productiva de un país (CEPAL, 2001:9).

A nivel mundial, no existe una definición consensuada de las Pequeñas y Medianas Empresas –PYMES–, ya que esta varía de acuerdo a lo que un país califique como empresa grande, pequeña o mediana y depende de las variables que se elijan para determinar el tamaño; incluso dentro del mismo país las diferentes instituciones gubernamentales eligen características diferentes para su clasificación. Sin embargo, se puede decir que los dos parámetros más utilizados para clasificar a las Pequeñas y Medianas Empresas son: volumen de ventas anuales y número de empleados, que normalmente se cruzan a fin de obtener información estadística más adecuada. En la región, específicamente en los países andinos, se han realizado esfuerzos para unificar parámetros y de este modo poder establecer, de mejor manera, líneas base que permitan a los formuladores de política tener información pertinente para la toma de decisiones.

En esta investigación se utilizó la definición otorgada por la Comunidad Andina, que establece que la PYME comprende a todas las empresas formales de las actividades económicas de manufacturas, comercio y servicios, legalmente constituidas, que tienen entre 10 y 99 empleados y logran un valor bruto de ventas anuales de 100 000 a 2 000 000 dólares¹. Pero, ¿por qué resulta importante hablar de las PYMES?

En la mayoría de países en desarrollo existen altos niveles de pobreza debido a la mala distribución de la riqueza, lo que conlleva a que las tasas de desempleo sean altas y que los empleos existentes para las personas pobres no les permitan llevar una vida digna. Esta situación ha hecho que el micro emprendimiento, es decir la creación de Pequeñas y Medianas Empresas –PYMES–, en los países en desarrollo se convierta en una de las iniciativas más eficaces para paliar el desempleo y reducir la pobreza. En efecto, las PYMES, en la mayoría de países en América Latina representan más del 90 % del número total de empresas, generan entre el 25 % y el 40 % de empleo y son responsables del 15 % al

¹ Se hizo un compendio general de los valores; más adelante, se esclarecen los umbrales para las pequeñas y las medianas por separado.

25 % del total de la producción de bienes y servicios. Están presentes en todos los sectores de la actividad económica, tienen mayor presencia en el sector de comercio y contribuyen modestamente al total de las exportaciones industriales, jugando un rol importante para la generación de una canasta de productos de exportación más diversificada.

En América Latina, la importancia que tienen las PYMES en la economía interna de un país no es un tema nuevo; sin embargo, sí lo es el nuevo papel que están jugando en el comercio internacional, debido a que son capaces de mejorar la oferta exportable de un país y diversificar mercados, por cuanto logran insertarse en nichos de mercado específicos, con menores volúmenes o con mayor nivel de innovación. Sin embargo, la medición de la internacionalización de estos emprendimientos económicos es casi escasa, por no decir nula; muy pocos países mantienen información económica y social continua sobre PYMES, por lo que poco se puede dar cuenta de su verdadera contribución a la economía externa de una nación.

Las cifras que presentan países desarrollados como Corea, Japón o Italia, que apostaron a estos “pequeños emprendimientos”, pueden darnos una idea de cómo las PYMES contribuyen, no solo en la generación de empleo, sino también al incremento de los ingresos a nivel nacional. En efecto, en la mayoría de las naciones pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), las PYMES contribuyen a los ingresos brutos entre el 30 % y 70 %, aquellas PYMES internacionalizadas reportan un crecimiento en el empleo del 7 % con relación a las que no tienen actividad internacional, que apenas alcanzan un 1 % de crecimiento.

Por este motivo, en la última década, los gobiernos de América Latina, organismos multilaterales, la academia y el mismo sector empresarial se han preocupado de formular e implementar políticas, programas o proyectos que permitan una mayor y mejor internacionalización de las PYMES que, en su concepto más general, es un proceso a través del cual las empresas desarrollan capacidades para hacer negocios en diversos países, fuera de los mercados que constituyen su entorno geográfico natural. Sin embargo, programas similares, presentan resultados diferentes. Efectivamente, a pesar de que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe presentan políticas de apoyo a la internacionalización para la PYME enfocadas en 3 ejes principales: financiamiento, asociatividad (redes empresariales) y asistencia técnica, existe variación en el grado de internacionalización. Por

ejemplo, para el 2004, las PYMES en Brasil alcanzaban una participación del 23 %, en Chile del 15 %, en Argentina del 11 % y en Colombia del 9 %.

Entonces, resulta importante preguntarse: ¿qué factores influyen para que las políticas públicas enfocadas en la internacionalización de pequeñas y medianas empresas presenten resultados diferentes? La información existente al respecto es basta y poco sistematizada por lo que el primer objetivo del presente trabajo es determinar y explicar de forma esquematizada los factores que explican esta variación. Así, el actual trabajo presenta 3 grandes explicaciones: endógenas (características empresariales de la PYME), meso (tipos de programas) y macro (condiciones de un entorno favorable).

Las tres respuestas encontradas se presentan como válidas para explicar la variación en los resultados de un país al otro. Sin embargo, en este trabajo se eligieron a los elementos que conforman las explicaciones macro porque permiten visualizar el entorno en que las PYMES se moldean y desempeñan, así como vislumbrar si hay un consenso general de la estrategia por seguir, o si el ambiente sigue siendo hostil para que se cristalice la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas. Además, se dejó de lado las variables explicativas referentes a los factores endógenos y meso porque se consideró que los primeros responden a características empresariales y al diseño de un modelo de gestión propio de la PYME, cuyo análisis podía llevarnos a un trabajo de gestión empresarial más que de política pública, y los segundos, los endógenos, respondían a la instrumentalización de la política; es decir, el tipo de programas que, a la fecha, presentan mejores resultados para la internacionalización de las PYMES, por lo que nos llamó más bien la atención el conocer el espacio (estructura) en el que tal o cual programa es formulado, diseñado e implementado.

De este modo, inspirados en la Nueva Economía Institucional (NEI), específicamente en lo teorizado por Stein y Tommasi (2006), que explican que la calidad de las políticas está determinada por la manera en la que estas se discutan, aprueben y apliquen, se agruparon los factores macro en tres variables explicativas: contexto político consolidado y economía creciente, bajos costos de transacción y normas y agencias (instituciones) coordinadas y estables; con el fin de determinar si estas condiciones permiten la creación de acuerdos intertemporales entre los actores para dar paso a políticas estables, adaptables, coordinadas y

coherentes, con buena implementación, eficientes y orientadas al bienestar público, que generen mejores resultados de internacionalización de las PYMES.

Metodología de la investigación

La metodología del presente trabajo se centró en la revisión de la literatura más importante sobre la internacionalización de las PYMES para dar respuesta a la pregunta de investigación, mediante la sistematización de la literatura en tres grandes respuestas o factores explicativos. Se utilizaron mayoritariamente las diferentes respuestas esgrimidas por fuentes secundarias como estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), FUNDES, entre otros.

Dentro de este esquema, el objeto del trabajo se centró en el análisis y explicación del tercer factor explicativo enunciado como “nivel macro”, en el Ecuador, en el período 2007-2012. Se observaron los elementos que encierra este factor (contexto político y económico, costos de transacción y normas e instituciones) en el Ecuador y se describió el estado actual de cada una de las variables explicativas propuestas, para luego dar paso a un análisis institucional mediante el uso de la propuesta teórica de Stein y Tomassi. La indagación de estos elementos estuvo basada en una revisión histórica de lo ocurrido en los últimos 6 años en el Ecuador, del 2007 al 2012, mediante la revisión bibliográfica de información estadística y estudios publicados en fuentes nacionales, principalmente en el Plan Nacional del Buen Vivir, la Agenda de la Transformación Productiva, el Código Orgánico de la Producción, informes de rendición de cuentas de los Ministerios y otros, y contó con la colaboración de entrevistas de algunos funcionarios públicos y privados, inmersos en el tema del comercio exterior y de las PYMES.

La elección del Ecuador como unidad de análisis se basó, principalmente, en que el índice de competitividad de este país y los resultados de las PYMES en lo referente a la internacionalización, variable dependiente de la investigación, presentan interesantes avances durante el período de análisis. Adicionalmente, resulta interesante observar el giro histórico del gobierno actual, que se ha constituido en la primera administración que logra completar un periodo presidencial desde 1996, lo que permite realizar un análisis completamente diferente al que se ha venido desarrollando en los últimos años marcados por una fuerte inestabilidad política y económica.

Contenido de la investigación

El presente trabajo está dividido en 3 capítulos y los nombres de los dos primeros responden a un símil de las 2 fases previas que una empresa debe hacer para determinar si está lista o no para internacionalizarse. La primera fase es un *export audit*, análisis minucioso del estado real de la empresa, que brinda una imagen completa y actual de esta y los elementos que favorecen o no una posible exportación. En el mismo sentido, el primer capítulo da a conocer los factores explicativos que varios autores y corrientes ponen de manifiesto para establecer la variación en los resultados de la internacionalización de las PYMES en un país y en otro, y propone un marco teórico para explicar la variable independiente. Como se mencionó, la información es amplia, pero poco sistematizada por lo que se presentan 3 grandes explicaciones: factores endógenos, factores meso y factores macro.

Los factores endógenos explican la internacionalización de estas empresas desde las características propias de la empresa y el empresario; explicaciones como la formación del empresario o el tipo de gerencia se vislumbran en este primer factor. Los factores meso son una sistematización de los programas que, hoy por hoy, están en voga y responden a las necesidades de las PYMES; entre los principales se encuentran: programas de financiamiento, asociatividad y asistencia técnica. Por último, están los factores macro que hacen referencia al contexto económico, político, social del país, a la agenda de negociaciones comerciales, a la infraestructura y conectividad e incluso a la priorización de las PYMES en las agendas de los países.

La propuesta teórica se basa en la nueva economía institucional, especialmente en lo teorizado por Stein y Tommasi, que permite realizar un análisis institucional desde la calidad de la política mas no desde sus características específicas, logrando así determinar el escenario actual en el que se formulan las políticas en el Ecuador, que apuntalan la internacionalización de las PYMES, estableciendo los actores y sus roles.

El segundo paso es la elaboración de un plan de exportación; es decir, la estructura que se debe tomar en cuenta para mejorar la competitividad y convertir a la empresa en una orientada a la exportación. Del mismo modo, el segundo capítulo deja entrever la estructura del estado ecuatoriano como facilitador y creador del entorno de la PYMES. Este capítulo está estructurado en dos partes. En la primera, se presenta la medición de la variable dependiente (internacionalización de las PYMES ecuatorianas), que se visualiza como la

participación en las exportaciones, el número de productos y el número de destinos de las exportaciones de las PYMES ecuatorianas y también se observa la evolución del Índice de Competitividad Global, por cuanto, según algunos estudios, la competitividad nacional favorece la internacionalización. La segunda parte de este capítulo es en sí la descripción de la variable explicativa elegida para este trabajo, que se refiere a los factores macro, estipulados en el capítulo precedente. Se analiza el contexto político, económico y social del Ecuador, los costos de transacción de lo que implica la internacionalización y se revisa la evolución de las agencias (instituciones) y normas encargadas del comercio exterior y de las PYMES.

El tercer capítulo rompe con la metáfora de las fases previas a la exportación, pero conjuga los elementos observados en los capítulos previos para determinar los actores involucrados, el escenario que se configura y la calidad de las políticas que resultan de este proceso, con su respectiva influencia en la internacionalización de las PYMES.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones de la investigación y recomendaciones para futuros trabajos.

CAPÍTULO I

EL EXPORT AUDIT DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES

Desde inicios de los años 90, y debido a la creciente tasa de desempleo que se originó por las políticas de neutralidad del Estado, los gobiernos de América Latina y organismos internacionales empezaron a impulsar y apoyar a las Pequeñas y Medianas Empresas – PYMES– ya que se les atribuye un importante peso en la generación de empleo, creación de firmas, desarrollo empresarial (Stumpo y Ferraro, 2010:20) y, aunque contribuyan modestamente en el total de las exportaciones industriales, juegan un importante rol para la generación de una canasta de exportación más diversificada, tanto en productos como en mercados (Pietrobielli *et al.*, 2005: 12).

Sin embargo, es preocupante constatar que, a pesar de la importancia tanto gubernamental como académica que se les atribuye a las Pequeñas y Medianas Empresas – PYMES–, en la mayoría de los países de América Latina no hay una definición consensuada de PYME y que a nivel regional tampoco hay parámetros para calificar a estas empresas de modo que se permita una fácil comparación y medición; los dos parámetros más utilizados son: volumen de ventas anuales y número de empleados, que normalmente se cruzan a fin de obtener información estadística más adecuada (Buitelaar, 2010: 5).

A nivel de la Comunidad Andina (CAN)² se ha realizado esfuerzos para unificar una definición de estas unidades empresariales y, de este modo, elaborar estadísticas comunitarias armonizadas sobre la pequeña y mediana empresa –PYME–, necesarias para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas en esta materia. Así, en la VII Reunión de Expertos Gubernamentales en Estadísticas sobre la pequeña y mediana empresa –PYME– de la Comunidad Andina, en julio de 2007, se determinaron las clasificaciones en función al número de empleados y al valor bruto de ventas y se indicó que prevalecerá este último sobre el criterio de personal ocupado.

² La Comunidad Andina entra en vigencia en mayo de 1969 mediante la firma del Acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar el nivel de vida de los habitantes de los países miembros, a través de la integración y la cooperación económica y social. Actualmente, la CAN está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela fue parte de la CAN hasta abril del 2006. (CAN, s/f).

**Tabla n.º 1:
Umbrales de clasificación de empresas en la CAN**

VARIABLES	MICROEMPRESAS (Estrato I)	PEQUEÑAS (Estrato II)	MEDIANAS (Estrato III)	GRANDES (Estrato IV)
<i>Personal ocupado</i>	1 - 9	10 - 49	50 - 99	100 - 199
<i>Valor Bruto de las Ventas Anuales (US \$)*</i>	≤ 100.000	100.001- 1.000.000	1.000.001 - 2.000.000	2.000.001- 5.000.000

(*) Margen comercial para las empresas comerciales

Fuente: Decisión 702 CAN

De la misma manera, la Decisión 702 de la CAN, en su artículo 2, establece que

la PYME comprende a todas las empresas formales, de las actividades económicas de manufacturas, comercio y servicio, legalmente constituidas y/o registradas ante las autoridades competentes, que lleven registros contables y/o aporten a la seguridad social, comprendidas dentro de los umbrales establecidos y, especifica que no se incluyen en esta medición a las Unidades Productivas Informales (UPI). (CAN, 2008)

Ahora bien, la importancia de las PYMES en el desarrollo productivo de los países de la región se demuestra por su participación en el número total de empresas (representan más del 90 % de las empresas en América Latina, Buitelar, 2010), su contribución a la generación de empleo y, en menor medida, por su peso en el Producto Interno Bruto (Stumpo y Ferraro, 2010). En efecto, según cifras del programa AL-INVEST 4 de la Unión Europea en América Latina, las PYMES en la región generan entre el 25 % y el 40 % de empleo y son responsables del 15 % al 25 % total de la producción de bienes y servicios. De hecho, las PYMES están presentes en todos los sectores de la actividad económica y tienen mayor presencia en el sector de comercio.

En la región, es posible identificar tres patrones de especialización según las dimensiones del país: 1) en los países de mayor peso económico — Argentina, Brasil y México—, las pymes industriales presentan un mayor peso relativo en las ramas metalmeccánicas y electro electrónicas; 2) en los países de tamaño económico intermedio —Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— se registra una mayor orientación de las pymes hacia sectores de alimentos y productos químicos y plásticos; 3) en los países pequeños —Costa Rica, Nicaragua y Uruguay—, en cambio, se observa una presencia abrumadora de la industria de alimentos en la producción de las pymes (Peres y Stumpo, 2002 en Stumpo y Ferraro, 2010:19).

Políticas de apoyo a PYMES en la región

Debido a la gran importancia que se le ha otorgado a este grupo de empresas (PYMES), los gobiernos han establecido políticas de apoyo a las Pymes que cubren una multiplicidad de objetivos: generación de empleo, reducción de pobreza, desarrollo productivo, competitividad interna, encadenamientos locales, diversificación de canasta exportable, entre otros (Stumpo y Ferraro, 2010; Dini y Stumpo, 2002; García y Paredes, 2001; Buitelaar, 2010). De este modo, los gobiernos han aplicado políticas que presten atención particular a los sectores prioritarios y rezagados en el proceso de modernización. Por ejemplo, la “creación del Consejo Nacional de PYMES, el desarrollo de programas sectoriales de fomento y promoción de créditos, programas de compras públicas para empresas de pequeña escala y programas de diseño y establecimiento de parques industriales” (García y Paredes, 2001:10).

Sin embargo, en los últimos diez años, los gobiernos han instrumentalizado las políticas a través de mecanismos de articulación productiva. Estas tienen dos componentes claves: renuevan programas y/o áreas de programas que ya están en marcha y, al ser iniciativas que propician encadenamientos locales territoriales, el territorio adquiere una relevancia especial, ya que se crea un entorno favorable a la creación de economías externas (Stumpo y Ferraro, 2010:35). Este instrumento tiene 3 enfoques: redes, clusters y proyectos de desarrollo territorial, que no son excluyentes sino complementarios.

Las redes tienen como fin agrupar empresas de un mismo sector industrial para lograr ventajas competitivas exclusivas para ese sector; los clusters involucran empresas e instituciones de apoyo que se reúnen por la cercanía geográfica y no por pertenencia al gremio y generan, además de ventajas competitivas, externalidades significativas como servicios tecnológicos o centros de formación. Los proyectos de desarrollo territorial benefician a todos los miembros de una determinada comunidad (sin distinción sectorial) y son proyectos de interés colectivo que benefician a las empresas, como por ejemplo los planes de desarrollo territorial, mejoramiento de infraestructura, construcción y mejoramiento de escuelas (Dini, *et al.*, 2007 y Stumpo y Ferraro, 2010).

En este marco general de instrumentalización de políticas de fomento a las PYMES, la promoción de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas se ha constituido en uno de los ejes de las estrategias de desarrollo productivo en América Latina (De Groote,

2008). De este modo, la mayoría de los países, en conjunto con organismos internacionales e instituciones de financiamiento multilaterales, han puesto en marcha una amplia gama de instrumentos y sistemas de apoyo a fin de incentivar y colaborar con la internacionalización de estas unidades empresariales (Angelelli *et al.*, 2007).

La internacionalización de las PYMES

Pueden encontrarse diferentes conceptos de internacionalización capaces de lograr un mayor nivel de interpretación del comportamiento de las PYMES en su salida a los mercados exteriores. Las 2 grandes aproximaciones se refieren a la estrategia simultánea y al enfoque de red. La primera explica que la internacionalización es cómo la empresa decide un modelo de entrada y lo emplea simultáneamente en todos los mercados foráneos donde observa oportunidades de negocio. El segundo de los enfoques actuales es el denominado de red, que explica que “las empresas están inmersas en un amplio conjunto de relaciones con proveedores, clientes, competidores, instituciones, etc.”, por lo cual “el grado de internacionalización de la empresa está en función de sus propias características y del nivel de internacionalización alcanzado por la red” (Escolano y Belso, 2003: 174-175).

Un concepto más general determina que la internacionalización es un proceso a través del cual las empresas desarrollan capacidades para hacer negocios en diversos países, fuera de los mercados que constituyen su entorno geográfico natural (Welch y Loustarinen en Ordoñez y Zabatela, 2010). Esta puede ser de tres tipos: comercial, tecnológica y productiva. La internacionalización comercial implica la exportación, que puede ser directa o indirecta³; la tecnológica consiste en “la concesión de conocimientos y técnicas de producción y comercialización (“know-how”), desarrollados por la empresa doméstica para otras empresas, a fin de que lo implementen en el exterior, y la productiva conlleva que la empresa se involucra en la actividad de producción en el país de destino” (León Mendoza, 2008:47).

En la literatura revisada, se reconoce que el proceso de internacionalización más típico de las Pymes es a nivel comercial; se constata que suele comenzar con el desarrollo de ventas hacia un mercado o país limítrofe con el que comparte ciertos rasgos comunes

³“Las exportaciones son indirectas cuando el productor local no se ocupa de los trámites y procedimientos de exportación, mientras que la exportación es directa cuando la empresa se encarga del proceso de gestión de la exportación e, inclusive, de la distribución del producto entre los consumidores finales en el país de destino” (León Mendoza, 2008:47).

(idioma, costumbres, tipos de producto). De este modo, cuando ha adquirido cierta experiencia exportadora, la empresa pasa a la exploración de otros mercados (Milesi *et al.*, 2001 y Pietrobielli, 2005: 8). En efecto, según Escolano la exportación es el camino más sencillo y de menor riesgo, ya que “reduce los costos asociados al establecimiento de operaciones en otros países y la obtención de economías de escala, consecuencia de la centralización de la producción en una sola nación” (Escolano y Belso, 2003: 175-176).

La internacionalización de las PYMES se puede medir a partir de diversos indicadores, tales como: la proporción de los activos que tiene la empresa ubicados en otros países respecto a los activos totales; el número de trabajadores que laboran en otros países en relación al número total de trabajadores de la empresa; el número de países donde se opera; el número de plantas o sucursales en el exterior; diferencia entre el riesgo país de las naciones destino en comparación con el riesgo país local; la proporción de las ventas realizadas en el exterior en relación a las ventas totales y la proporción de compras realizadas en el exterior en relación con las compras totales. De la totalidad de indicadores anteriormente señalados, sobresale por su facilidad y objetividad el cálculo de los dos últimos (Cerrato, 2006 en Mojica *et al.*, 2010: 74). Sin embargo, es importante mencionar que algunos estudios recientes consideran que hay cierto sesgo al entender a la internacionalización solo como la exportación de un bien o servicio, ya que esta también puede ser medida a través de la competitividad de la economía local, ya que la internacionalización aumenta la competitividad nacional (Comisión Europea, 2008: 31).

En este punto es necesario conocer, ¿por qué es importante la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas –PYMES–? ¿Qué aporta la internacionalización de estas empresas a una nación? En América Latina, la medición de la internacionalización de estos emprendimientos económicos es casi escasa, por no decir nula; muy pocos países mantienen información económica y social continua sobre PYMES. Sin embargo, ejemplos de países desarrollados como Corea, Japón o Italia, que apostaron a estos “pequeños emprendimientos”, nos pueden dar una idea de cómo las PYMES contribuyen, no solo en la generación de empleo, sino también al incremento de los ingresos a nivel nacional. Así, en la mayoría de las naciones pertenecientes a la OCDE⁴ (Organización para la Cooperación y el

⁴ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un foro único en el cual los gobiernos de 34 países, que practican los “principios de la economía de mercado y democracia pluralista”,

Desarrollo Económico), las PYMES contribuyen a los ingresos brutos entre el 30 % y 70 %, representan más de la mitad de los ingresos del sector privado en Dinamarca, Japón, Francia, Portugal y España y, aquellas PYMES que están internacionalizadas reportan un crecimiento en el empleo del 7 % con relación a las que no tienen actividad internacional, que apenas alcanzan un 3 % de crecimiento (Comisión Europea, 2010:8).

De igual manera, para el 2005, las PYMES aportaron entre el 25 % y 35 % al total de las exportaciones manufactureras mundiales, a pesar que, de acuerdo con los estudios realizados por la OCDE (2003), el número de PYMES involucradas en actividades internacionales es relativamente pequeño (entre 20 % y 25 % de las PYMES en el área de manufactura). Por otro lado, los estudios ya han demostrado la relación directa entre la internacionalización y el aumento de la rentabilidad de las PYME. La internacionalización proactiva refuerza el crecimiento, aumenta la competitividad y apoya la viabilidad a largo plazo de la empresa (Comisión Europea, 2008).

Estos datos que van más allá de un aporte económico, como se mencionó anteriormente, han llamado la atención de los gobiernos de América Latina, que han formulado diferentes programas para fomentar la internacionalización de las PYMES. Sin embargo, políticas similares presentan resultados diferentes, en países semejantes. En efecto, a pesar de que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe presentan políticas de apoyo a la PYME enfocadas en 3 ejes principales: financiamiento, asociatividad (articulación productiva) e internacionalización; existe varianza en el grado de internacionalización de las PYMES. Por ejemplo, para el 2004, del total de las exportaciones manufactureras, las PYMES en Brasil alcanzaban una participación del 23 %, en Chile del 15 %, en Argentina del 11 % y en Colombia del 9 % (Milesi *et al.*, 2001 y Stumpo y Ferraro, 2010).

En este sentido, cabe preguntarse: *¿qué factores influyen para que las políticas públicas enfocadas en la internacionalización de pequeñas y medianas empresas presenten resultados diferentes?*

trabajan juntos para “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo”, OCDE, México.

Factores explicativos de la internacionalización de las PYMES

En la literatura revisada se pueden encontrar varios factores que explican el diverso grado de internacionalización de las PYMES, los cuales, en este trabajo, han sido clasificados en tres grandes grupos: micro o endógenos (características propias de la empresa), meso y macro. En los siguientes párrafos se intentará describir cada uno de ellos. Sin embargo, cabe resaltar que existe amplia literatura sobre los factores endógenos que afectan la internacionalización de las PYMES, mientras que la información sobre los otros dos grupos de factores es escasa y poco sistematizada.

Factores endógenos: características de la empresa y el empresario

La primera corriente explicativa o los denominados “factores endógenos” están relacionados, directamente, con las características de la empresa y del empresario. Escolano, Belso, Fernández y Nieto (2008) afirman que la preparación del capital humano y el tamaño de la empresa, la experiencia empresarial a nivel local y directivos con actitud proactiva y cultura pro-asociativa son factores que inciden en la potencialidad exportadora. De hecho, algunas de las investigaciones empíricas han determinado que “la actividad exportadora depende en gran medida de las características internas de la empresa, de sus fortalezas competitivas, así como de las actitudes, percepciones y expectativas de la dirección en el logro de las metas empresariales” (Jiménez, 2007:115).

1. Profesionalización de la dirigencia y especialización de los recursos humanos

El perfil del dueño de la PYME es una de las explicaciones más relevantes dentro de los factores endógenos. Según la literatura revisada, el nivel de educación universitaria del gestor de la empresa afecta directamente a la propensión a exportar o la propensión a internacionalizarse. Asimismo, el hecho de que el empresario tenga buen dominio del inglés o de terceros idiomas, habilidad para relacionarse y mantener una red de contactos activa y haya viajado al extranjero incrementa la propensión a internacionalizarse de las PYMES (Milesi *et al.* 2007, Yong Chacon y Castillo, 2006 y Hutchinson *et al.*, 2007)

De la misma manera, los estudios demuestran que las PYMES con mayor nivel de internacionalización son aquellas que brindan capacitación sobre comercio internacional a su personal y que cuentan con un *staff* dedicado exclusiva o parcialmente al proceso de

exportación, que tenga buen dominio del inglés y conocimiento del mercado al que se exporta (Milesi *et al.* 2007, Yong Chacon y Castillo, 2006). Igualmente, Coviello *et al.* (1998:16) establecen que es necesario que la empresa cuente con personal especializado y talentoso, y, preferentemente, joven, ya que se adapta fácilmente y no tiene ideas preconcebidas.

2. Aversión al riesgo del empresario

El rol del fundador o empresario está en aprovechar las oportunidades de la internacionalización. En efecto, recientemente, la decisión de internacionalizarse ha sido definida como “un acto emprendedor” del gerente de la empresa. Varias investigaciones subrayan como factores claves para la internacionalización, la capacidad del gerente, su orientación a lo internacional, su mente abierta, su pro-actividad, su innovación y su actitud “*risk-taking*” (Hutchinson *et al.*, 2007: 100-101).

En el mismo sentido, Pla y Cobos (en Jiménez, 2007) muestran que “la actitud proactiva de los directivos de la empresa y una estrategia basada en la diferenciación explican la rápida internacionalización de las empresas”; de hecho, dicen que “la decisión de exportar está influida por una actitud favorable de la dirección hacia los negocios internacionales” (Escolano y Belso, 2003 y Jiménez, 2007: 122).

3. Características empresariales

Coviello *et al.* (1998) establecen que las características empresariales, relacionadas a los procesos de gerencia, son percibidas como determinantes para la internacionalización y la competitividad internacional de las PYMES. Por esto, es vital que el empresario preste atención permanente al estudio y planificación de tendencias, métodos, clientes, materias primas, insumos, al crecimiento y evolución de políticas y estructuras del comercio internacional.

De igual manera, según los estudios realizados por Yong y Chacon (2006) y Milesi *et al.* (2007), las PYMES con mejor nivel de internacionalización en Costa Rica, Colombia, Chile y Argentina presentan una estructura empresarial que consta de un departamento específico de comercio exterior, manejan registros sistemáticos de cotizaciones, precios de referencia y modificaciones arancelarias, utilizan bases de datos de información comercial

del exterior, aplican normas de calidad y utilizan página web para publicidad. Asimismo, en lo que se refiere al producto/servicio ofertado, los mejores resultados están en las PYMES que tienen capacidad de innovación y pueden adaptar la presentación y embalaje de su producto de acuerdo a las necesidades del mercado meta (Yong y Castillo, 2006). En efecto, “la evidencia señala que los bienes diferenciados y de mayor contenido tecnológico son los más dinámicos en el comercio internacional; por lo tanto, las empresas que producen esos bienes/servicios presentan una mayor propensión a exportar” (Milesi *et al.*, 2007:27).

Finalmente, una característica empresarial clave para la internacionalización, reconocida en la mayoría de estudios (León Mendoza, 2008, Yong y Castillo, 2006; Milesi *et al.*, 2007) es la pertenencia de la PYME a una asociación gremial, a una cadena productiva o a un cluster. De hecho, ser parte de una red puede proveer a la PYME de recursos tangibles (acceso a tecnología, incremento del volumen de la oferta, reducción de costos de producción, promoción, comercialización, capacitación y marketing, acceso a un mayor número de clientes y/o potenciales compradores, aprovechamiento de apoyos gubernamentales y captación de recursos financieros,) e intangibles (mejoramiento de procesos de planificación, producción y calidad, diversificación de mercados nacionales o internacionales, mejor poder de negociación, potenciación de imagen) que facilitan que estas empresas alcancen competitividad internacional y se desarrollen satisfactoriamente (Barquero, 2003 y Barsallo, s/f presentación ppt).

De este modo, si bien es cierto que el éxito de una PYME que desea internacionalizarse o incrementar sus ventas externas depende, en gran medida, de factores como la capacidad de su personal directivo, la integración de sus miembros, los aciertos en la programación de metas, el diseño de programas operativos y sus características empresariales, también es cierto que en este campo la iniciativa privada requiere el decidido apoyo de los gobiernos, que formulen, diseñen e implementen programas adecuados para el fomento exportador. Por lo tanto, la literatura también presenta una segunda gran explicación a la varianza del grado de internacionalización de las PYMES, que corresponde al diseño, implementación y evaluación de los programas de las políticas, por lo cual se ha llamado a este grupo “factores meso”.

Factores meso: explicaciones desde los instrumentos

Los autores explican que la conformación de alianzas público-privadas para el diseño de la política, un sistema de promoción de exportaciones consolidado, los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas permiten un uso más eficiente de los recursos, y el tipo de instrumentos y programas de internacionalización diseñados y ejecutados, constituyen factores concluyentes en la varianza del grado de internacionalización de las PYMES. Por ejemplo, en los países desarrollados en los cuales las PYMES han logrado altos niveles de internacionalización como España, Italia y los del Este Asiático, los programas que demuestran mayor éxito están basados en 5 pilares: información, promoción, financiación, apoyo local en el exterior y capacitación. (Bonet Madurga, 2010:22; Stumpo y Ferraro, 2010; INSOTEC, 1994).

Adicionalmente, según el documento de Experiencias en el apoyo a la PYME en América, Asia y Europa, recopilado por INSOTEC (1994), los programas con enfoque en redes y asociatividad, con componentes de acceso a tecnología y conocimiento, investigación y desarrollo y creación de infraestructura para el fomento de PYMES, presentan experiencias exitosas. Así mismo, los programas que faciliten y promuevan la especialización (bienes y servicios con valor agregado) aportan mejores herramientas para que las PYMES logren la internacionalización.

En el mismo sentido, la literatura muestra otros instrumentos diseñados para el fomento exportador para las Pymes que son reconocidos a nivel mundial, tales como: instrumentos financieros (micro-créditos, conformación de cooperativas de ahorro y crédito), instrumentos impositivos (devolución del impuesto al valor agregado, disminución del impuesto a la renta) e instrumentos de servicio al exportador (asesoría técnica, capacitación, consultorías en promoción y acceso a mercados) (Stumpo y Ferraro, 2010).

De este modo, la literatura revisada coincide en que los programas diseñados para la internacionalización de la PYME, pueden ser ubicados en tres grandes categorías: asociatividad, financiamiento y asistencia técnica.

1. Asociatividad

Como se mencionó anteriormente, la asociatividad de las PYMES puede darse a través de redes empresariales, clusters o programas integrales de territorio; en cualquiera de los 3

casos, “las relaciones creadas dentro o a través de estas uniones han sido, tradicionalmente, un instrumento clave para ayudar a las PYME a ampliar sus actividades en el extranjero y una herramienta excelente para buscar la tecnología y conocimientos especializados” (Comisión Europea, 2008: 25). Por esto, los gobiernos y organizaciones empresariales participan en la promoción y apoyo de estas redes, que han sido catalogadas como una de las herramientas que más favorecen una actividad internacional acertada y exitosa, según los expertos y los estudios coinciden en mencionarlas (Comisión Europea, 2008: 25). En efecto, sirven como instrumento para generar economías de escala en el proceso de producción y de exportación (generación de volumen) y para focalizar el apoyo gubernamental a estas empresas, ya que las PYMES están dispersas por todo el país y es difícil atender sus requerimientos de forma individual; con la asociatividad es factible crear grupos con objetivos comunes.

Las primeras experiencias exitosas en materia de asociatividad, nacen en Italia a través de los consorcios de exportación. Como consecuencia de la crisis en los años 60, se crea la necesidad de que las empresas de pequeña dimensión se unan para tratar de colocar sus productos en otros mercados; 10 años después el gobierno italiano instauró el marco jurídico que las ampara, protege y apoya económicamente para que se desarrollen, lo que facilitó la reproducción de estas uniones; para 1998, había 141 grupos llamados “consorcios de exportación”, que sumaban alrededor de 5 000 empresas y eran responsables del 7 %⁵ de las exportaciones italianas (Romero, 1999).

En países con PYMES altamente internacionalizadas como Japón, Corea y Taiwán, este tipo de políticas son reconocidas como uno de los esfuerzos más exitosos llevados a cabo por el sector gubernamental. Estos estados “han promovido la creación de vínculos con agencias externas tales como otras empresas, universidades e instituciones de investigación, para ampliar el acceso de las PYMES a entrenamientos, asistencia técnica y de mercadeo, capital e información” (Barquero, 2003). La creación de estas redes de apoyo han sido consideradas el principal motor del desarrollo de las PYMES en estos 3 países, al permitir a las PYMES acceso a tecnologías, información, mercados (tanto domésticos como internacionales) y recursos financieros (Barquero, 2003).

⁵ Este porcentaje no comprende las ventas al exterior de todas las pymes de Italia, las que en conjunto contribuyen con el 70 % del total (Romero, 1999).

Los programas enfocados en la asociatividad permiten que las PYMES obtengan descuentos por la compra de grandes volúmenes de insumos negociados en forma mancomunada por grupos de empresas, reducción de costos para la realización de iniciativas de promoción comercial conjuntas, penetración en mercados más exigentes que los tradicionales; en resumen, complementar y coordinar sus ofertas individuales y generar propuestas atractivas para los mercados más grandes (Dini *et al.*, 2007:25-26)

2. Financiamiento

El acceso a fuentes de financiamiento es el mayor obstáculo que enfrentan las PYMES, y la internacionalización impone exigencias financieras suplementarias a las empresas. Por este motivo, los gobiernos han desarrollado varios programas enfocados a paliar esta debilidad de la PYME. La literatura revisada coincide en que el acceso al crédito es un tema pendiente; sin embargo, recalca que el acceso al financiamiento con tasas adecuadas, garantías y tiempos facilita superar el reto de la internacionalización. De igual manera, en los estudios de Yong y Castillo (2006) y Milesi *et al* (2007) se demuestra que la existencia de líneas de financiamiento específicas para PYMES, el apoyo al financiamiento a proyectos de PYMES y la creación de fondos de inversión para capital de riesgo inciden positivamente en la internacionalización de las empresas.

Los países del este asiático, que tienen PYMES con un alto nivel competitivo, presentan políticas de asistencia financiera con 3 ejes: provisión de préstamos (préstamos oficiales canalizados a través de instituciones públicas, con tiempos más largos y con tasas preferenciales ofrecidos a las PYMES y sus cooperativas), seguros de créditos y garantías y beneficios fiscales (deducción de impuestos o tasas de depreciación más convenientes, medidas especiales para promover la inversión en bienes de capital, nueva maquinaria o nuevas tecnologías, I+D, apertura de negocios, asistencia técnica) (Barquero, 2003).

3. Asistencia técnica: asesoría

Muchas empresas, particularmente, las más pequeñas y las que se encuentran en las primeras etapas de la internacionalización carecen de los recursos y de los conocimientos especializados para identificar oportunidades de negocio en el extranjero, socios potenciales, cultura de negocios en el país extranjero, procedimientos y normativa de exportación,

reglamentaciones y requisitos sobre etiquetado, empaque, certificaciones, entre otras; por lo que, para aumentar el número de PYMES internacionalizadas, es de vital importancia facilitar el acceso a esta clase de información, de modo que la empresa pueda minimizar los costes y riesgos iniciales que supone la internacionalización y que en la primera etapa pueden ser relativamente elevados (Comisión Europea, 2008: 13, Chaves y Segura, 2010).

En este sentido, la última categoría de los programas gubernamentales diseñados para fomentar la internacionalización de las PYMES es la relacionada a la asesoría que las diferentes entidades gubernamentales, especialmente las dedicadas a la promoción de exportaciones, brindan a las PYMES, ya sea a través de programas gratuitos, concursos, consultorías privadas o priorización de sectores. Los programas de asesoría involucran varios aspectos como: capacitación y asistencia técnica para acceso a mercados específicos (e. g.: cómo exportar a Canadá: cultura empresarial, reglas, aranceles, certificados requeridos, normas de embalaje, idioma, logística), innovación y tecnología (tendencias, diseños, adquisición de una tecnología, uso del internet y páginas web) y programas de promoción comercial (ferias, misiones comerciales y agendas de negocios) (Barquero, 2003; Stumpo y Ferraro, 2010)

Ahora bien, cualquiera que sea el enfoque del programa (o si son políticas que tienen las 3 categorías), hay dos temas que se tornan transversales en una política para la internacionalización de las PYMES:

- La dimensión sectorial: los sectores económicos tienen diferente grado de internacionalización, diferentes grados de desarrollo y diferentes necesidades, por lo que cualquier iniciativa de apoyo debe tomar en cuenta las características específicas del sector de interés. Asimismo, los esfuerzos deben enfocarse en aquellos que presenten el mayor potencial ya que no todos los sectores tienen el mismo potencial para lograr la internacionalización
- La competitividad y la eficiencia: objetivo indispensable de cualquier acción que pretenda que las empresas fortalezcan su proceso de internacionalización (Chaves y Segura, 2010:48).

En conclusión, Ferraro y Stumpo (2010) establecen que independientemente de la elección del tipo de instrumento o programa, estos deben satisfacer las necesidades de las empresas, tomar en cuenta la heterogeneidad de los actores involucrados en el diseño y deben institucionalizarse; es decir, dejar de ser instrumentos para convertirse en proyectos de largo

alcance y responder al diseño de políticas y programas en un contexto integrado, coherente, estratégico y no como respuesta a eventos coyunturales (Pietrobielli, *et al.*, 2005: 38 y).

En este sentido, “el estado debe a veces jugar el rol de facilitador para lograr alcanzar un consenso general sobre la estrategia y metas nacionales a seguir, y a veces de coordinador de los esfuerzos de todos los agentes involucrados en los mercados” (Barquero, 2003: 9); es decir, debe crear un clima de negocios favorable para el desarrollo de la empresa, ya que puede influir en la elección del mercado y proveer el apoyo necesario para las actividades internacionales. Este papel del estado ha sido difundido por teorías tales como la “Competitividad Sistemática” y el “*Market Enhancing View*”, “que ven al gobierno y las fuerzas de mercado como fuerzas complementarias” (Barquero, 2003: 9).

En este marco encaja la tercera gran explicación de la varianza en el grado de internacionalización de la PYME, a la cual hemos categorizado como **factores macro**.

Factores macro: el Estado como facilitador y creador de un clima de negocios favorable para la empresa

En esta corriente se encuentran explicaciones generalizadas, relacionadas con el contexto político, apertura de mercado y preferencias arancelarias (Stumpo y Ferraro, 2010; Milessi *et al.*, 2007), costos tributarios, tramitología, predisposición de los gobiernos de turno para establecer a estas empresas como objetivo dentro de la agenda política, entre otras. De este modo, sistematizando la información, se podrían establecer 6 explicaciones macro.

La primera explicación se refiere a un contexto económico y político estable. Según Pietrobielli (2005) una macroeconomía estable provee a las empresas una fuerte señal de certidumbre, especialmente sobre los precios relativos a mediano y largo plazo, lo que se refleja en una mayor presencia exportadora de las PYMES. Por el contrario, la incertidumbre derivada de vaivenes macroeconómicos, políticos y legales configura una restricción de primer orden para las PYMES, incluso para las exitosas (Milesi *et al.*, 2007).

El segundo factor macro que favorece la internacionalización de las PYMES es el nivel de formación y capacitación del recurso humano de cada país. En efecto, en el artículo de la Comisión Europea (2008) se especifica que “la mejora de los conocimientos de los recursos humanos permite el desarrollo de las estrategias de internacionalización, que a su vez promueven la competitividad sostenible”. Además, se establece que

los programas que apoyan la transferencia de conocimientos a las PYMES y el suministro de más recursos humanos especializados facilitan considerablemente a que estas empresas asuman, a largo plazo, el compromiso de internacionalizarse; incluso, en muchos casos, estos programas ayudan a solucionar una condición previa necesaria para internacionalizarse (Yong y Castillo, 2006).

En Costa Rica, por ejemplo, PROCOMER establece que el talento humano, medido en términos del Índice de Desarrollo Humano, favorece la internacionalización de las empresas (Yong y Castillo, 2006).

Una tercera explicación es una agenda de negociaciones comerciales que facilite la inserción de las empresas en nuevos mercados. Según los autores (Bekerman, 2005; Pietrobelli *et.al*, 2005 y Bonet Madurga, 2010, Jiménez, 2007: 122,) es fundamental para el éxito de la internacionalización de las PYMES, que los países mantengan una fuerte agenda de negociaciones y preferencias arancelarias, ya sea a través de acuerdos bilaterales parciales de preferencias arancelarias, acuerdos regionales o tratados de libre comercio. Esta estrategia de profundización de las relaciones comerciales, según las estadísticas, ha promovido una expansión de las exportaciones de las Pymes, particularmente de aquellos productos considerados como no tradicionales (Pietrobielli, 2005: introducción). Por ejemplo, la apertura de Chile negociada con la región, durante la década de los 90, si bien fue una primera etapa de todo el proceso de negociaciones de este país, en lo sustantivo, permitió “mejorar la posición competitiva de las exportaciones en los mercados cercanos, al punto que en la actualidad la mayor parte de las exportaciones chilenas de manufactura liviana y, en general, los envíos de la pequeña y mediana empresa exportadora se dirigen a los mercados regionales” (DIRECON, 2009).

Sin embargo, una agenda de negociaciones favorable a las PYMES resulta poco provechosa si estas no tienen acceso a información comercial que les permita aprovechar las ventajas adquiridas con los acuerdos negociados.

La cuarta explicación está relacionada con los costos de transacción que genera la internacionalización: conectividad interna y externa y tramitología para la exportación. Según Fioravanti del Banco Interamericano de Desarrollo, para tener éxito en la reducción de los costos que genera la “logística de la exportación/importación”, es necesario tener una visión integrada de todos estos y actuar de manera coordinada, y hace un llamado a las políticas e inversiones públicas para que faciliten la reducción de estos costos. Para

Fioravanti, el rol del sector público “busca mejorar las infraestructuras de carreteras, de puertos y aeropuertos, facilitar la integración modal” y también reducir o transparentar “procesos de aduanas, recolección de impuestos, fiscalización, regulaciones” (Fioravanti, 2014).

Con esta lógica, se puede establecer que entre las mayores barreras afrontadas por las PYMES en este sentido, se encuentran: requerimientos de permisos, licencias y regulaciones caras y engorrosas, falta de un marco legal para transacciones comerciales, insuficiente acceso a internet, entre otras (Barquero, 2003). Todos estos factores minan la competitividad de la PYME y por lo tanto no favorecen la internacionalización de la misma. De hecho, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC), a través de un estudio titulado “*Trading on Time*”, concluyen que la demora en las exportaciones afecta las economías de los países en desarrollo. Una de las principales causas de estas demoras son, obviamente, los trámites, que se refieren no solo al papeleo, sino a todo esfuerzo de logística que los empresarios deben realizar para poner los contenedores con productos en los países de exportación.

Las cargas sociales y las tributarias también se conciben como un obstáculo importante (costos de transacción) para aprovechar las oportunidades que generan los acuerdos comerciales y en consecuencia dificultan la internacionalización de la empresa. En efecto, según una encuesta realizada a 394 empresarios costarricenses, el 66 % consideró que estas cargas afectan sus exportaciones porque dificultan el aprovechamiento de los tratados de libre comercio. Adicionalmente, según el estudio realizado por FUNDES en el mismo país, las PYMES entrevistadas expusieron que las condiciones de la infraestructura interna para el transporte de los bienes, la propia infraestructura de exportación (puertos, acceso a barcos, etc.) y los costos de los servicios públicos (electricidad, agua, salud) son también factores clave para que las empresas se arriesguen a internacionalizarse (Yong y Castillo, 2006).

Otro factor clave para la internacionalización de las PYMES es que exista una fuerte alianza público-privada ya que permitirá mayor concreción de las políticas públicas, facilitará que las propuestas realizadas por el sector privado puedan concretarse en políticas públicas y propenderá el consenso para la toma de decisiones que afecten el ámbito empresarial.

La última variable enmarcada en los factores macro explica que las PYMES logran mayor nivel de internacionalización si los gobiernos establecen como una prioridad en su agenda a estas empresas. En efecto, PROCOMER de Costa Rica establece que “el primer paso para fortalecer la internacionalización de la PYMES es contar con una estrategia país y así garantizar un esfuerzo coordinado por parte de las instituciones al logro de este objetivo y que las medidas que se tomen, a nivel nacional y regional, tengan un mismo norte (Chaves y Segura, 2010). El gobierno coreano, por ejemplo, advirtió de la importancia de estas empresas y desarrolló una serie de programas e instituciones orientadas a promover su desarrollo. “Uno de los mayores logros de las PYMES coreanas fue el aumento substancial en su participación de las exportaciones a partir de 1978, fundamentalmente, debido a las estrategias de apoyo a las exportaciones implementadas por ese gobierno” (Barquero, 2003:10).

Resumiendo, la revisión de la literatura especializada en el tema presenta diferentes factores explicativos para el grado de internacionalización de las PYMES. Las explicaciones no son aisladas y muchas veces se podría entender que una es consecuencia de la otra, por cuanto, la internacionalización, al ser una actividad económica, tiene carácter sistémico. Esto implica que un mayor o menor grado de internacionalización de una empresa, medido en términos de competitividad, depende de una amplia variedad de fuentes internas y externas.

Finalmente, los autores de las tres corrientes explicativas determinan que la capacidad institucional existente en cada país influye en el nivel de éxito de las políticas. Efectivamente, establecen que para lograr programas adecuados, sin duplicidad de instrumentos, es necesario que exista eficacia institucional; es decir, que las instituciones sean funcionales, ágiles, poco burocráticas, planificadas, profesionalizadas y apolíticas. Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 17 países de la región demuestra que la capacidad institucional cataloga, por ejemplo, a Chile y Brasil como países con capacidad institucional alta; coincidentalmente, estos países tiene alta participación de las PYMES en las exportaciones (Angelelli *et al.*, 2007; Stumpo y Ferraro, 2010; Bonet Madurga, 2010; Pietrobielli *et al.*, 2005; Yong y Castillo, 2006, y Milessi *et al.*, 2007).

De igual manera, los autores coinciden en que la coordinación institucional permite la articulación entre las organizaciones internacionales, empresas privadas y sector público (estado); y la articulación de políticas de comercio exterior con las políticas específicas en

materia tecnológica, desarrollo industrial, producción de bienes y servicios en general, facilita el fortalecimiento de las competencias endógenas de las empresas para lograr un crecimiento sostenido de la competitividad exportadora nacional (Milesi, Moori y Yoguel, 2007, Bekerman, 2005).

Sin embargo, los debates sobre la institucionalidad en el campo de las políticas públicas para PYMES están poco sistematizados, pues, a pesar de la importancia de las instituciones para estas empresas, casi no hay datos empíricos y muchos autores, que reconocen la importancia de las instituciones, plantean que esta variable sigue siendo un desafío para los países de la región. Así, incluso en aquellos que presentan mayor grado de éxito, el mayor problema que siguen presentando las políticas es la debilidad institucional.

En este sentido, resulta necesario analizar los factores de éxito de la internacionalización desde un marco teórico que permita visualizar cómo desde las instituciones se puede explicar la calidad de las políticas. De este modo, el presente trabajo de investigación utilizará a la teoría de la Nueva Economía Institucional (NEI), para analizar, a través de las características de la política de Stein y Tommasi (2006), cómo las instituciones, reglas de juego de una sociedad (Ocampo: 2007), influyen, determinante y directamente, en el objeto de estudio (grado de internacionalización para las PYMES).

Efectos de las instituciones en la política pública de internacionalización de PYMES

En la década de los años noventa, instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y otros organismos multilaterales establecieron “fórmulas de políticas públicas” que los países en desarrollo debían seguir, a fin de ser sujetos de crédito. No obstante, los resultados visibles no son alentadores y los autores establecen que no existen recetas de políticas públicas, que puedan aplicarse a todas las realidades por igual. En este sentido, en América Latina ha cobrado importancia el estudio de las instituciones y de los actores involucrados en el proceso de formulación de las políticas (PFP) como agentes influyentes y explicativos de la calidad de las políticas públicas, ya que si el proceso no es el adecuado, incluso las mejores ideas pueden no dar frutos (Stein y Tommasi, 2006 y Scartascini *et al.*, 2011).

La recurrencia a variables institucionales se enmarca en la corriente del nuevo institucionalismo, que establece que la función de las instituciones es reducir el riesgo y

disminuir la incertidumbre para la toma de decisiones de los actores y que, con base en dichas premisas, se evalúen los niveles de eficiencia de las mismas (Ocampo, 2007). Esta corriente teórica contempla un análisis institucional ecléctico: histórico, psicológico y económico. Desde este enfoque, especialmente desde el económico e histórico, las instituciones se convierten en las reglas del juego (entiéndase el juego como el proceso de formulación de las políticas) y, por ende, determinan la eficacia de las políticas y los efectos sobre la *performance* económica en base de los costos de transacción (Spiller y Tommasi, 2000 y Arias y Caballero, 2003).

En este contexto, Stein y Tommasi (2000, 2003, 2007) proponen estudiar las instituciones a través de las características de la política (*outer features*⁶) para determinar la calidad de la misma. Para estos autores, las instituciones tradicionales (poderes ejecutivo, legislativo, judicial) y las instituciones de la sociedad civil (sindicatos, gremios de empresarios y medios de comunicación) influyen en las características de la política pública. ¿Cómo?, pues a través del proceso de formulación de la misma, ya que la eficacia de las políticas depende de la manera cómo se discutan, aprueben y apliquen (Stein y Tommasi, 2006: 394). En efecto, para Scartiscini *et al.* (2001), las políticas públicas no son objetos de elección de un planificador social que intenta maximizar el bienestar de la sociedad, sino más bien resultados de un proceso que tiene una multiplicidad de actores, que interactúan en múltiples escenarios. En este sentido, para entender la calidad de las políticas es importante caracterizar el Proceso de Formulación de Políticas (PFP), identificando “los principales actores que participan en el proceso, sus papeles, preferencias, incentivos y capacidades, las características de las arenas donde interactúan y la naturaleza de las transacciones que realizan” (Stein y Tommasi, 2006: 396).

Un elemento adicional a la propuesta de Stein y Tommasi es ver todo este proceso desde un equilibrio general, que se refiere a la capacidad de los actores de lograr acuerdos intertemporales de cooperación que permitan lograr instituciones eficientes y estables. De hecho, cuando los actores no logran acuerdos de largo alcance (políticas de estado, por ejemplo), se generan altos costos de transacción, se observan políticas públicas demasiado

⁶Cuando los autores hablan de características de la política, no se refieren al contenido específico de las políticas (disminución de aranceles, incremento de créditos, subsidios, etc.) sino a ciertas características generales de la política, tales como estabilidad, adaptabilidad, eficacia, entre otras, que serán desarrolladas más adelante.

volátiles ante cambios políticos y/o demasiado rígidas para ajustarse a cambios drásticos repentinos y, obviamente, hay menos inversión para instituciones eficientes y estables (Spiller y Tommasi, 2000). La inestabilidad institucional da como resultado políticas de mala calidad, no coherentes y poco durables.

Finalmente, para este análisis del PFP, la historia se convierte en un marco necesario, ya que a través de este elemento es posible identificar los actores involucrados en la discusión de las políticas y dar cuenta de los cambios que se producen en una sociedad y que son producto de acuerdos generados en procesos de negociación y expresan noción de continuidad (Ocampo, 2007).

Actores políticos en el Proceso de Formulación de Políticas para las PYMES

El vaivén de las políticas públicas para las PYMES en la región deja entrever la variedad de actores e incentivos que están involucrados en el proceso de formulación de políticas. En este sentido, resulta importante determinar quiénes son los actores clave que participan en el PFP para las PYMES y cuál es su rol. A saber:

1. El Gobierno responsable de la política comercial del país y, consecuentemente, del acceso a los mercados externos y, de la política de PYME.
2. Las entidades (públicas y privadas) relacionadas con la promoción de productos en el exterior.
3. Las entidades (públicas y privadas) que brindan asesoría técnica, formación y capacitación.
4. Los gremios empresariales (asociaciones y cámaras), como entes que sirven de enlace entre el Gobierno y las PYMES.
5. Los empresarios PYMES que son los encargados de llevar a cabo la exportación, ya sea en forma directa o indirecta.
6. El sector académico como generador de investigación e innovación.
7. El sistema financiero (público y privado), como proveedor de recursos monetarios para el desarrollo de proyectos que favorezcan la capacidad productiva de las PYMES o fomenten la exportación.
8. Los organismos internacionales que brindan asistencia técnica y cooperación para la internacionalización de la PYME (Chaves y Segura, 2010: 48).

La literatura coincide en que estos son los actores relevantes en el PFP para las PYMES (sin perjuicio de que en el proceso puedan aparecer nuevos), por lo que es necesario diferenciarlos de acuerdo a sus incentivos e intereses. Para esto, en el marco teórico propuesto, Mejía Acosta (2009) plantea una categorización de actores en tres grupos, de acuerdo a la lista de actores establecidos por Stein y Tommasi (2006):

- Agentes decisivos: ejecutivo (presidente), gabinete (ministros), burocracia (mandos medios con poder de injerencia). Son “actores con poderes formales proactivos cuyo consentimiento individual es suficiente pero no necesario para aprobar cambios en las políticas”.
- Agentes reactivos: partidos políticos y legislatura. Son “actores institucionales con poder de veto, cuyo consentimiento individual es necesario pero no suficiente para aprobar cambios de política”. Para el caso de las políticas para PYMES, el rol del legislativo no ha sido muy decisivo.
- Agentes dirimientes: son actores con poderes reactivos formales o informales, que pueden usar su poder de veto para bloquear la implementación de reformas de última instancia. Los actores con poderes formales, como la Corte Constitucional, tienen poderes legales para impedir la implementación de la nueva política, mientras que los actores con poderes informales (organizaciones civiles, sindicatos), a pesar de no tener atribuciones legales, pueden impedir la política y forzar al mantenimiento del *statu quo* (Mejía Acosta, 2009: 39-40).

Esta categorización para el caso de estudio de las PYMES permite visualizar que en el proceso de formulación de la política de internacionalización los actores con mayor influencia son los decisivos y los dirimientes, entendiéndose en estos los actores con poderes informales, especialmente las organizaciones gremiales empresariales representativas, que pueden ejercer una fuerte presión a través de movilizaciones, opiniones mediáticas, reuniones con altos miembros del gobierno, e incluso paralización de actividades.

La relación existente entre actores decisivos y dirimientes en el proceso de formulación de políticas para las PYMES puede determinar un menor o mayor grado de alianza público privada y por ende generar acuerdos intertemporales sólidos o acuerdos de corto alcance.

Calidad de las Políticas Públicas de Internacionalización para Pymes (PIPYMES)

Hasta el momento hemos especificado, de manera breve, cuáles son los actores que intervienen en el Proceso de Formulación de Políticas públicas (PFP) de las PYMES y la importancia de analizar el mismo para entender la calidad de las políticas. Sin embargo, no hemos especificado cómo, en el marco de la NEI, se puede medir la “calidad”. Según Rodrick (2006), el éxito de las políticas se puede medir con características como la consistencia con la cual se implementó la política, el organismo que estuvo a cargo, la combinación (o no) con otros objetivos de política y la previsibilidad de la misma (Scartascini *et al.*, 2011).

Para este trabajo, hemos decidido utilizar las características establecidas por Stein y Tommasi (2006) porque, a nuestro entender, permiten visualizar de mejor manera las características claves de la política, que determinan si esta sirve o no; mientras que el contenido específico de la misma pasa a un segundo plano. Para estos autores, una política pública debe ser *estable*, pero no rígida; *adaptable*, que perdure en el tiempo y que los ajustes a esta respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos; debe ser *coherente* y *coordinada*, lo que significa que esté alineada con políticas afines y sea producto de medidas coordinadas entre los actores que participan en su diseño y aplicación; debe tener una *buena implementación y ejecución*; promover el bienestar general, *procurar el interés público* y ser *eficiente*; es decir, lograr una asignación más productiva de recursos: más beneficiarios con menos recursos.

La estabilidad de una política no se opone al cambio, sino que “favorece un cambio gradual, que preserva las características de períodos anteriores e introduce reformas correctivas de manera marginal” (Mejía Acosta, 2009:25). La estabilidad refleja la existencia de un consenso intertemporal (que genera políticas de Estado) entre los principales agentes del Estado, que da credibilidad a las políticas adoptadas (Cox y McCubbins, 2001, Stein y Tommasi, 2008 en Mejía Acosta, 2009). La ausencia de estos atributos deriva en la volatilidad de una política, donde las medidas adoptadas dependen de la posición ideológica del gobierno de turno, que puede resultar completamente contraria al curso de la política actual.

Chile es uno de los países en la región que presenta altos índices de continuidad de sus políticas, en cuanto al fomento de las PYMES. En efecto, según Mejía Prieto (2011), desde

1990 hasta el 2010 (año del estudio), las políticas gubernamentales chilenas para las PYMES han buscado el desarrollo de una ventaja competitiva. En este sentido, la política de fomento productivo y la de apoyo al crecimiento de las exportaciones se han orientado, preferentemente, a facilitar el acceso de las PYMES a factores que les permitan mejorar su competitividad, tales como la información, tecnología, comunicación, capacitación. Estos instrumentos han permitido que las PYMES chilenas adopten normas de calidad internacionales, superen barreras en mercados extranjeros, desarrollen nuevos productos y servicios para entrar en nuevos mercados; en general, han permitido mejorar la gestión y productividad de estas empresas.

En Chile, estas dos políticas se han mantenido estables y coordinadas en el tiempo ya que se han basado en una institucionalidad fundamentalmente pública, que ha disminuido incertidumbres y ha permitido el desarrollo de las PYME chilenas. En efecto, en este país se crearon organismos como PROCHILE y CORFO que se encargan de la promoción y fomento de las exportaciones y fomento productivo, respectivamente, basados en la diversificación de mercados y de productos (Mejía Prieto, 2011)

Otro ejemplo claro de estabilidad de la política es el caso de Corea. En este país, después de la década de los setenta, el gobierno se percató de la importancia del sector y desarrolló una serie de programas e instituciones orientadas a promover su desarrollo, que se han mantenido de manera intertemporal, ya que se logró un consenso para establecer a este grupo de empresas como actores priorizados en las estrategias de los Planes Nacionales de Desarrollo (Barquero, 2003).

La adaptabilidad es la segunda característica de las políticas planteada por Stein y Tommasi (2006). Esta característica está relacionada a la perduración en el tiempo de la política y establece que los ajustes a esta deben responder a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos. Esta es la otra cara de la moneda de la estabilidad. “Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas” (Stein y Tommasi, 2006: 396).

La capacidad de adaptabilidad de las políticas se refiere a la habilidad que tienen los actores políticos para actualizar e incluso anticipar cambios que se dan en su entorno y aprovechar al máximo los recursos y oportunidades existentes. Por otro lado, la falta de

adaptabilidad de las políticas se traduce en una rigidez, que resulta de la incapacidad de los actores políticos de lograr acuerdos básicos para alterar el *statuquo* (Spiller, Stein y Tomassi 2008:11 en Mejía, 2009:26).

En las Políticas de Internacionalización para PYMES (PIPYMES) esta característica se puede observar a través de los diferentes instrumentos utilizados por los gobiernos y organizaciones para el fomento exportador. Se podría decir que una PIPYMES presentaría mejor grado de adaptabilidad si los programas e instrumentos utilizados han evolucionado conforme las necesidades del mercado y de las empresas (ej.: pasar de productos agrícolas sin certificaciones a productos agrícolas con certificados orgánicos, con comercio justo y con calidad de origen). Igualmente, se podría analizar si luego del boom para apoyar a la PYME, debido a su capacidad de absorción de empleo, las políticas han evolucionado en políticas integrales o se han quedado estancadas en la situación inicial de las mismas.

Asimismo, la política pública, siguiendo a Stein y Tommasi (2006), debe ser coherente y coordinada, lo que significa que esté alineada con políticas afines y sea producto de medidas coordinadas entre los actores que participan en el diseño y aplicación de la misma; es importante resaltar que debido a la cantidad de actores que integran el proceso de diseño de políticas y a la diversidad de intereses y preferencias, la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria. Una PIPYMES resultaría más coherente y coordinada si toma en cuenta la heterogeneidad de estas empresas; es decir, el sector al que pertenecen, el grado de desarrollo tecnológico que presentan y las características propias de una pequeña y de una mediana empresa; en lugar de tender a la generalización de instrumentos.

De la misma manera, una escasa coordinación entre los distintos programas, instrumentos y políticas, reflejaría la falta de una visión integral y de largo plazo de las PIPYMES; mientras que las sinergias entre distintos programas, la continuidad de muchas intervenciones políticas de apoyo a las PYMES y el involucramiento de instituciones públicas como de actores de la sociedad civil en el diseño de la política determinaría políticas coordinadas y coherentes.

El programa CHILE EMPRENDE, que inició en 2003, es una aplicación concreta de cómo una política bien diseñada e implementada da resultados concretos. Chile Emprende nace bajo el paraguas de las políticas públicas de fomento productivo adoptadas por Chile desde el año 1990. Según Calderón y Fernández (Gobierno de Chile, 2005) “el elemento

definitorio de esta propuesta era que estos servicios, junto con los gobiernos regionales, los municipios y las redes MIPE de determinados territorios, complementen capacidades y recursos para gestionar conjuntamente el desarrollo económico”, aprovechando las oportunidades de negocio y empleo que podían proveer los tejidos empresariales locales (mejora de competitividad del conjunto de empresas). Este programa nace en el 2001, en diciembre de 2004, un decreto supremo formaliza la iniciativa Chile Emprende e incorpora al directorio al Ministerio de Economía (División de Desarrollo Productivo), a la Subdere (División de Desarrollo regional) y a la Corfo (Gerencia de Fomento); además de representaciones de las instituciones fundadoras: Fosis, Indap, Sence y SERCOTEC. Este programa tiene un alcance nacional y para diciembre de 2006 estaba presente en 13 regiones del país, con una participación en 27 territorios que agrupan a 145 comunas.

Otro elemento fundamental en la coordinación de una política PIPYME es el vínculo entre el sector privado y público, por lo que en nuestro ejemplo (Chile Emprende), para asegurar la cooperación público-privada se ha fomentado el establecimiento de mesas de trabajo (Consejos públicos privados de desarrollo), que permiten que cada sector aporte según su propia especificidad, al logro de los resultados pactado (Gobierno de Chile, 2005).

Entre los resultados más relevantes de este programa, se ha conseguido que los productos de micro y pequeñas empresas de diversos territorios chilenos, hoy, comercialicen en hoteles y restaurantes de lujo, en tiendas especializadas o sean exportados; concreción de ventas por 4 millones de dólares entre 50 MIPE territoriales, que participaron en la feria EXPO ALIMENTA, que les permitió conectarse con mercados dinámicos.

Chile Emprende se convierte en una política pública de fomento productivo para PYMES y da como resultado la decisión, en el gobierno de Bachelet, de crear 13 agencias regionales de desarrollo productivo, que facilitan la participación de los actores locales, tanto públicos como privados, continuando con el enfoque en que Chile aborda su desarrollo económico: descentralizado y desde los territorios. El financiamiento del programa, a partir de 2005, proviene de partidas presupuestarias destinadas a los servicios en los territorios focalizados por el programa, cuyo uso está autorizado por las glosas de la Ley de Presupuesto (SERCOTEC, 2010:104).

Por el contrario, en varios países de la región, la baja o nula coordinación entre políticas e instituciones ha dado como resultado un sinnúmero de propuestas que no

consolidan un resultado claro. Por ejemplo, en Argentina, si bien el eje central de las políticas es lograr el fortalecimiento de la competitividad, la inversión y la exportación, también es cierto que una de sus principales debilidades es que no tienen una estructura que permita determinar los alcances de cada política e instrumentos y esto ha generado duplicación de funciones y esfuerzos en la aplicación de sus políticas (Mejía Prieto, 2011). De igual manera, en Ecuador, para abril del 2008 se habían identificado 174 programas para fomento de la PYMES en ejecución; todos estos proyectos se caracterizaban por multiplicidad de ejecutores; mecanismos y criterios de funcionamiento diferentes; y poca efectividad (Rengifo, 2010)

Stein y Tommasi (2006) plantean que la falta de estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación en las políticas se debe a la debilidad institucional, que se podría explicar por “baja disponibilidad de recursos humanos y financieros, inestabilidad y falta de capacitación del personal, cambios frecuentes en la dirección y —a veces—, en la orientación de las políticas”.

La cuarta característica que plantean los autores es que una política, para tener éxito, debe tener una buena implementación y ejecución. Esta depende de la independencia de legislativo y de un poder judicial poderoso.

La calidad de la implementación de políticas está asociada, en parte, a la existencia efectiva de mecanismos de ejecución y sanción (burocracia profesionalizada o un sistema judicial independiente) que garantizan la credibilidad de los compromisos políticos y aseguran los incentivos necesarios de cooperación entre los tomadores de decisiones (Mejía Acosta, 2009: 37).

En el caso concreto de las PIPYMES, el sector judicial tiene injerencia escasa o nula. Sin embargo, la buena o mala implementación y ejecución de las políticas puede medirse de acuerdo a la percepción de los beneficiarios y al conocimiento de los mismos de la política. En México, por ejemplo, los empresarios tienen una percepción de “ausencia o falta de promoción de los programas de colaboración estratégica que ofrecen diversas instituciones gubernamentales en aras de favorecer el desempeño exportador de las industrias” (Jiménez, 2007). Igualmente, en Costa Rica apenas un 7,7 % de las PYMES exportadoras, consideradas exitosas utilizan los programas de apoyo a la PYME planteados por el gobierno (Chaves y Segura, 2010: 71)

Tabla n.º 2:
Opinión acerca de programas de apoyo institucional en Costa Rica

Cuadro No. 50						
Opinión acerca de programas de apoyo institucional						
Instrumentos	Lo conoce		Lo utiliza		Lo considera factor de éxito	
	No exitosa	Exitosa	No exitosa	Exitosa	No exitosa	Exitosa
Apoyo institucional						
a) Programas de gobierno en apoyo a la PYME	71.4%	69.2%	14.3%	7.7%	14.3%	23.1%
b) Exoneraciones de impuestos	44.4%	47.8%	22.2%	30.4%	33.3%	21.7%
c) Utilización de aranceles preferenciales	40%	42.9%	30%	35.7%	30%	21.4%
Información, capacitación y promoción comercial						
d) Programas de promoción comercial (ferias, misiones comerciales y agendas de negocios)	55%	57.9%	50%	21.1%	25%	21.1%
e) Información para el análisis de mercados e identificación de oportunidades comerciales	50%	66.7%	0%	20%	50%	13.3%
f) Programas de capacitación	66.7%	62.5%	16.7%	18.8%	16.7%	18.8%
Apoyo financiero						
g) Líneas de financiamiento específicas para PYMES	70%	58.3%	10%	33.3%	20%	8.3%
h) Financiamiento a proyectos de PYMES	44.4%	61.5%	33.3%	30.8%	22.2%	7.7%
i) Fondos de inversión para capital de riesgo	66.7%	80%	11.1%	10%	22.2%	10%
j) Apoyo de la banca de desarrollo	66.7%	63.6%	11.1%	9.1%	22.2%	27.3%

Fuente: FUNDES-PROCOMER, 2010
Elaborado por PROCOMER

Por otra parte, la calidad de la implementación también se podría explicar desde el mecanismo de burocracia profesionalizada; es decir, a través de la observación del número de funcionarios con carreras civiles y aquellos con cargos políticos; se podría decir que mientras más funcionarios con carreras civiles existan en las instituciones que ejecutan la política, esta tendrá mejores resultados de implementación.

La quinta característica propuesta por Stein y Tommasi (2006) es la de promover el bienestar general y procurar el interés público. Esta dimensión determina el grado en el que las políticas canalizan la satisfacción de las necesidades del mayor número de beneficiarios o da beneficios a un determinado grupo de individuos. Esta característica “guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general” (Stein y Tommasi, 2006:387). En este sentido, la capacidad de las instituciones influye en la calidad y tipo de servicios que prestan; por ejemplo, instituciones centralizadas no cubren a la mayoría de beneficiarios, mientras que las instituciones autónomas presentan mejores políticas.

Las PIPYMES resultarían más exitosas si la distribución geográfica de los apoyos a estas empresas permitiese la descentralización de los recursos y el incremento a un mayor

número de beneficiarios; por ejemplo, programas de la PPIPyme implementados fuera de las ciudades importantes de un país o en zonas históricamente marginadas. De la misma forma, se podría entender que una PPIPyme es de mejor calidad si ha involucrado sectores productivos olvidados o con productos de más difícil acceso a los mercados internacionales.

Esta característica está estrechamente ligada a la tercera ya que si no hay coordinación y coherencia al diseñar el proyecto, varias instituciones podrían estar trabajando proyectos similares en una misma zona, ocasionando duplicación de esfuerzos, gasto de recursos y reducido número de beneficiarios.

Por último, las políticas públicas deben ser eficientes; es decir, lograr asignación más productiva de recursos: más beneficiarios con menos recursos. “Esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público ya que, favorecer a sectores específicos en detrimento del interés general, constituye por lo general una asignación ineficiente de recursos” (Stein y Tommasi, 2006: 397). Una PIPyme es eficiente si el presupuesto destinado a la implementación de la misma ha sido ejecutado en su totalidad, pero en el cabal cumplimiento del proyecto, mas no en la utilización de fondos para clientelismo. Igualmente, el cruce de las variables presupuesto (reducido) y número de beneficiarios (grande) de los diferentes programas y proyectos determinaría PIPymes más eficientes.

En el caso específico de la promoción comercial, su efectividad puede depender de varios factores:

las políticas macroeconómicas y sectoriales relevantes; los rasgos institucionales de las entidades (por ejemplo, redes de oficinas externas, esquemas de reporte, normas que regulan la selección y promoción del personal, interrelaciones con otras organizaciones público/privadas relacionadas con el comercio exterior, etc.) y la estructura de incentivos asociada; y el tipo de actividades de promoción desarrolladas y la clase de instrumentos específicos usados (Volpe, s/f: 7).

Otra forma específica en la cual esta característica de la política se puede ver aplicada en el campo de las PYMES, es el número de cambios de los proyectos; es decir, a más cambios más ineficiente la política; con esto no se quiere decir que un proyecto sea inflexible sino al hecho de que por alteraciones en los consensos de los actores involucrados, los proyectos sean un “borra y va de nuevo”.

Como se puede observar, la propuesta teórica de Stein y Tommassi sobre la importancia de las instituciones y los actores para determinar la calidad de la política, permite entrever interesantes aplicaciones al campo específico de las PPIPYMES. En este sentido, se resalta que la propuesta de este trabajo consiste en constatar si los factores macro permiten la creación de acuerdos inter-temporales entre los actores para dar paso a políticas estables, adaptables, coordinadas y coherentes, con buena implementación, eficientes y orientadas al bienestar público, que generen mejores resultados de internacionalización de las PYMES.

La elección de los factores macro para realizar este análisis se da porque, a nuestro entender, estos explican de mejor manera la razón de la variación en el resultado de internacionalización, ya que constituyen el andamiaje o entorno en el cual las PYMES se desarrollan y permiten visualizar si hay un consenso general de la estrategia por seguir, o si el ambiente sigue siendo hostil para que se cristalice la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas. Adicionalmente, permite entrever los actores que participan en el proceso de construcción de este “entorno favorable” en el que la PYME debe desarrollarse para lograr avances efectivos en internacionalización.

Por otro lado, es importante indicar que enfocarse en los factores micro nos llevaría a realizar un trabajo de administración y gestión empresarial (existen varios trabajos al respecto), alejándonos del objetivo principal de este trabajo que es contribuir a la discusión y formulación de políticas públicas para las PYMES. Además, analizar los factores meso no representaría un aporte significativo para los formuladores de política pública y el sector privado, por cuanto existe ya un consenso público-privado de cuáles son los mejores programas para lograr la internacionalización de las PYMES, y no guardaría concordancia con el marco teórico propuesto ya que se analizarían las características internas de la política y no se ampliaría la información sobre los efectos explicativos que pueden tener los factores macro en la internacionalización de estas empresas.

Esta investigación se presenta como un caso de estudio, ya que si bien realizar un estudio comparado garantiza y evita sesgos, para el caso de las PYMES la falta de información comparable entre países y entre periodos resulta un limitante. El Ecuador en el periodo 2007-2012 es nuestro objeto de análisis; específicamente, se han observado aquellos elementos que han marcado el rol del estado ecuatoriano como facilitador y creador del

entorno empresarial, mismos que como se explicó repercuten en la internacionalización de las PYMES ecuatorianas. El corte temporal es clave en la vida democrática del país, ya que el gobierno actual se constituye en la primera administración que logra completar un periodo presidencial desde 1996, además que ha generado un proceso con significativas modificaciones institucionales (Cámara de Industrias y Producción, 2011: 7) que han tenido un alto impacto en el comercio exterior y, por ende, en la internacionalización de empresas.

CAPÍTULO II

EL PLAN DE EXPORTACIÓN: EL ROL DEL ESTADO ECUATORIANO

El Estado de la internacionalización de las PYMES en el Ecuador

Uno de los principales desafíos de esta investigación es medir la internacionalización de las PYMES, ya que no existe un índice anual realizado por un organismo internacional, ni información completa y desagregada disponible en el país. En la revisión de la literatura, se había explicado que una de las formas más fáciles para medir la internacionalización es a través de la evolución de las exportaciones. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en el Ecuador no existen estadísticas históricas que permitan sacar conclusiones precisas sobre la participación y evolución de las PYMES en el comercio internacional. Recién a partir del 2007, el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica (hoy Ministerio de Comercio Exterior), con información de la Superintendencia de Compañías y de la SENAE empieza a registrar anualmente cifras, productos y mercados de exportaciones de estas empresas, agrupándolas en micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

Para esta investigación se van a utilizar dos formas de medición⁷ de la internacionalización, a fin de minimizar un poco el sesgo que pueda ocasionar utilizar solo el monto de exportaciones de las PYMES.

La primera forma de medición consiste en observar la evolución de 3 indicadores de las exportaciones, que permite medir la diversificación de las mismas; a saber, la participación de las PYMES en las exportaciones totales no tradicionales, el número de destinos a los que se exporta y el número de productos exportado.

Participación de las PYMES en las exportaciones

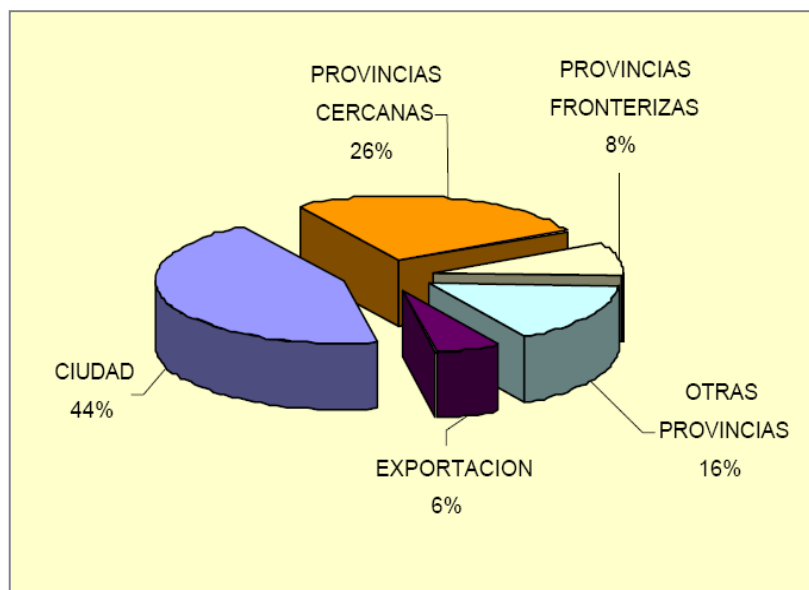
La información previa disponible responde a estudios puntuales con un número limitado del universo total de empresas. En efecto, estudios de la CAPEIPI⁸ realizados en 1993 sostienen que solo el 1,7 % de la producción del sector exportó; asimismo, encuestas del año 1995 señalaron que las empresas afiliadas a las Cámaras de la Pequeña Industria de Guayas y Pichincha, solo el 13 % exportaron (Onofa, 156: 2013). Para el 2004, según el estudio Pymes

⁷ La información presenta datos agrupados de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas y, en algunos casos, hace algunas especificaciones para las PYMES.

⁸ CAPEIPI: Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha.

Ecuador, apenas un 6 % de las PYMES tenía como destino final la exportación, mientras que para el 2006, según el MIPRO, un 13,2 % de las pequeñas y un 24,8 % de las medianas habían exportado.

Gráfico n.º 1:
Mercado de destino de las ventas de las PYMES ecuatorianas



Fuente: Pymes del Ecuador
 Elaborado por Equipo-Ecuador

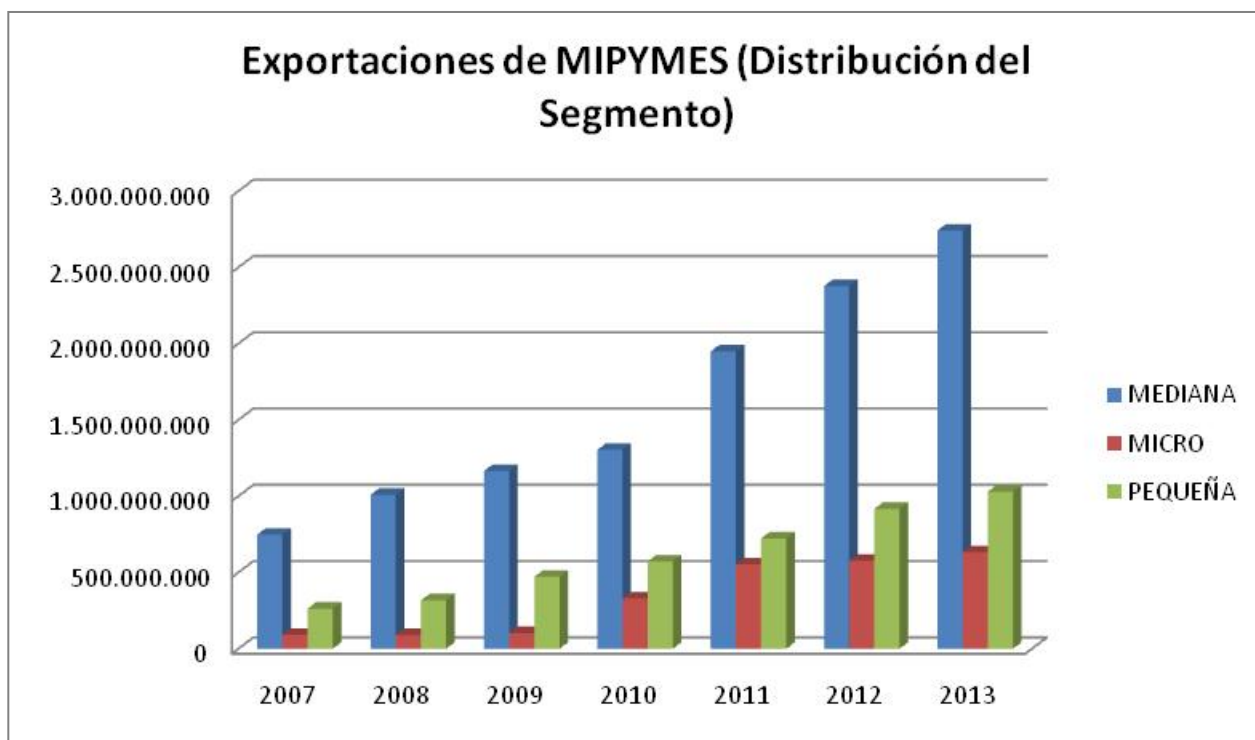
Según Fedexpor (2012: 21-23) la participación de las MIPYMES⁹ (micro, pequeñas y medianas empresas) en el sector exportador es muy importante. En los últimos 9 años, las MIPYMES exportadoras han logrado abarcar el 23,8 % del monto total de envíos de bienes no petroleros realizados desde Ecuador. Esta participación ha ido en aumento. Así, pasó del 21,7 % en 2004 al 25,5 % en el 2012. Si bien el porcentaje de participación en las exportaciones no petroleras es bajo con relación al número de empresas, el crecimiento de las MIPYMES ha sido mayor. En efecto, mientras que el total de ventas no petroleras creció a una tasa promedio anual del 14,1 %, el de las MIPYMES lo hizo al 16,4 % en promedio en el periodo indicado.

Finalmente, para tener una idea más clara de la evolución de la participación de las PYMES en las exportaciones en el periodo analizado, se exponen las cifras obtenidas por el Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador. Según esta fuente, las exportaciones de las

⁹ FEDEXPOR presenta cifras agregadas de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y no solo de PYMES.

MIPYMES han crecido en un 26 % del 2007 al 2013, teniendo una mayor participación las pequeñas (24 %) y medianas (63 %) empresas, como se muestra en el gráfico 3.

**Gráfico n.º 2:
Exportaciones de MIPYMES 2007-2013**



Fuente: SENA/SC
Elaborado por DEN/MCE

Destinos de exportación

En lo que respecta al número de destinos a los que exportan las MIPYMES, se puede observar en el gráfico, la tabla n.º 3 que de 99 mercados en el 2007, al 2013 estas empresas están exportando a 152 destinos, siendo Estados Unidos y la Unión Europea los más importantes, con el 33 % y el 27 % de participación, respectivamente. Estos dos mercados, según los micro, pequeños y medianos empresarios, reconocen un mayor precio por los productos debido a las características particulares de estos (orgánicos, sellos de comercio justo, etc.)

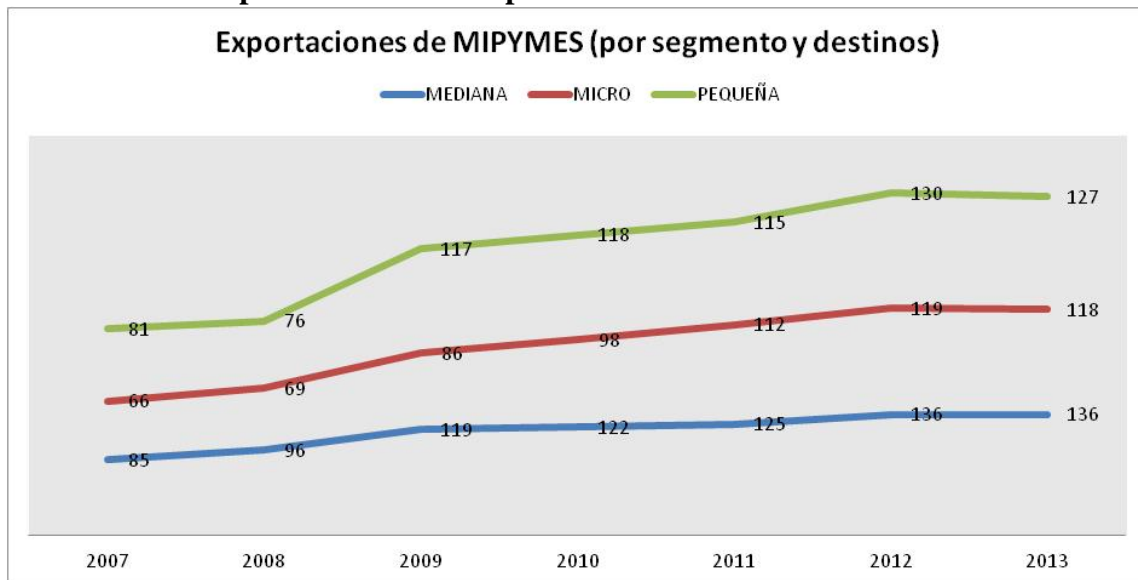
Tabla n.º 3:
Número de países destino de las exportaciones de las MIPYMES
2007-2013

Años	Países Destino Nº
2007	99
2008	107
2009	129
2010	131
2011	137
2012	150
2013	152
Total 2007-2013	189

Fuente: SENA/SC
 Elaborado por DEN/MCE

Para el caso concreto de las PYMES, del 2007 al 2013 hubo un crecimiento del 56 % para las pequeñas y de un 60 % para las medianas empresas.

Gráfico n.º 3:
Principales destinos de exportación de las MIPYMES 2007-2013

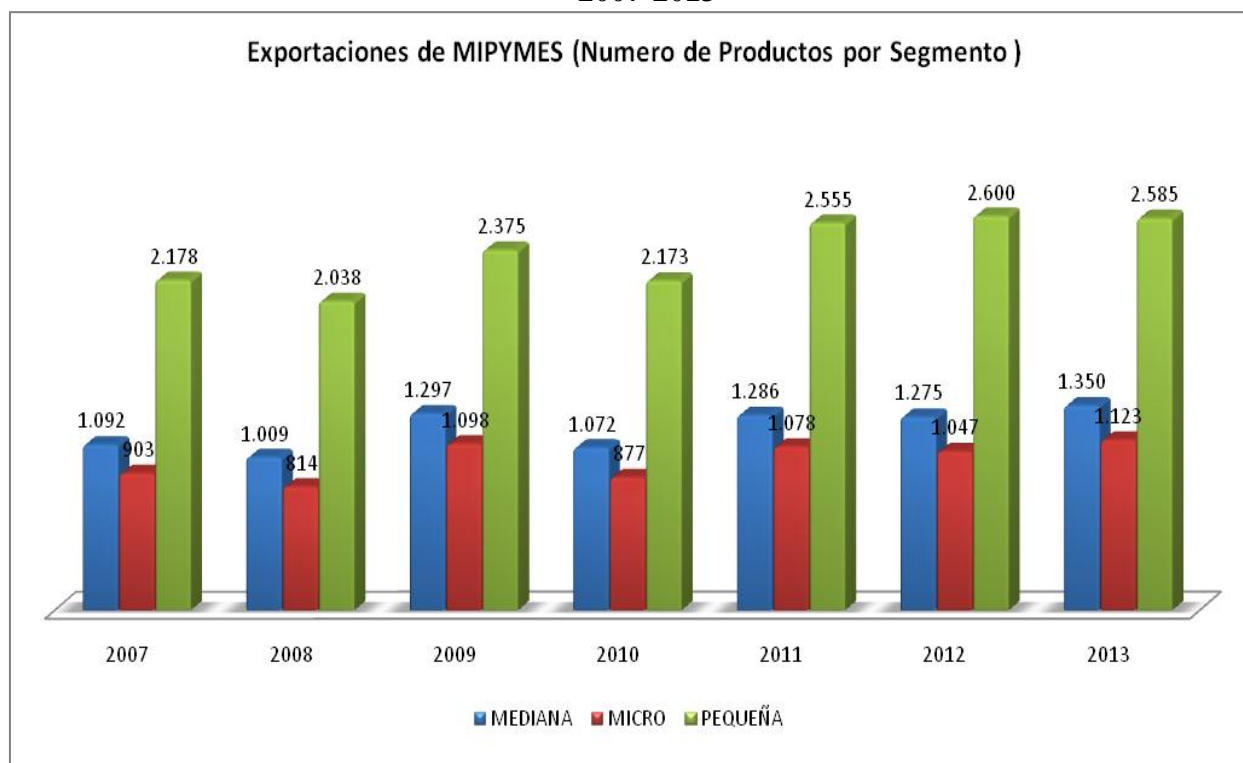


Fuente: SENA/SC
 Elaborado por DEN/MCE

Número de productos exportados

Finalmente, el tercer indicador es el número de productos (partidas) que se exportan. El banano es el principal producto de exportación de las MIPYMES; en efecto, en el periodo de estudio, este producto tiene una participación del 20,40 % del total de las exportaciones de estas empresas. Según las cifras registradas por el Ministerio de Comercio Exterior, del 2007 al 2013 la tasa de crecimiento del número de productos que exportaron las pequeñas y las medianas empresas fue del 19 % y 24 %, respectivamente.

Gráfico n.º 4:
Número de productos exportados por las MIPYMES
2007-2013



Fuente: SENA/SC

Elaborado por: DEN/MCE

Competitividad del Ecuador

La segunda forma de medición para la internacionalización que se utiliza en el presente trabajo es el Índice de Competitividad Global (GCR por sus siglas en inglés) del *World Economic Forum*, ya que en la revisión de la literatura también se indicó que algunos estudios recientes (Comisión Europea, 2008: xx-xxi) consideran que hay cierto sesgo al

entender la internacionalización solo como exportaciones y explican que esta también puede ser medida a través de la competitividad de la economía local por cuanto a más internacionalización mejor competitividad nacional.

De este modo, observando las mediciones del GCR desde el 2007 al 2013, se puede colegir que durante los 5 primeros años del gobierno de Rafael Correa, el Ecuador ocupó posiciones por debajo de los 100 primeros países con leves mejorías hasta el periodo 2012-2013 en el que sube 15 puestos en el ranking de competitividad mundial.

Tabla n.º 4:
Ranking del Ecuador en el índice global de competitividad, 2007-2013

GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT	
AÑO	RANKING DEL ECUADOR
2007-2008	103/131
2008-2009	104/134
2009-2010	105/133
2010-2011	105/139
2011-2012	101/142
2012-2013	86/144

Fuente: *World Economic Forum*
Elaborado por Patricia Rengifo H.

Con la descripción previa, a continuación se valora la correlación existente entre internacionalización de PYMES y aquellas variables que este trabajo propone como explicativas, teniendo en cuenta el marco teórico propuesto para analizar las características de la política más allá que el contenido específico de la misma.

El Estado como facilitador y creador de un clima de negocios favorable para la empresa

La revisión de la literatura arrojó varios elementos que se ven involucrados dentro de este rol del estado como “facilitador y creador de un clima de negocios favorable para la empresa” que facilita y apoya la internacionalización de las empresas, de las PYMES. En la presente investigación, a estas variables explicativas se las ha agrupado en tres. Primero se analizará

el contexto económico, político y social del Ecuador en el período estudiado, luego se analizarán los costos de transacción que genera la internacionalización en el país y, finalmente, se examinará la normativa e institucionalidad del comercio exterior y de las PYMES.

Contexto económico, político y social del Ecuador

- Contexto político

El regreso a la democracia en el Ecuador a finales de los años setenta parecía ser la oportunidad para que la “nueva clase política” termine con varias décadas de inestabilidad y frecuente alternancia entre gobiernos militares y civiles. Sin embargo, para Mejía Acosta (2009), luego de tres décadas se puede observar que distintas administraciones, al margen de sus ideologías, tuvieron poco éxito para formular e implementar políticas sociales y económicas de manera oportuna y de largo plazo, sino más bien tuvieron respuestas espasmódicas para atender problemas emergentes. Durante la década de los años ochenta, la formulación de políticas en el Ecuador estuvo guiada por la crisis regional de la deuda externa, y a partir de los años noventa por la necesidad de “ajustar” la economía a las fórmulas del Consenso de Washington.

La nueva democracia sufrió repetidas “crisis de gobernabilidad” en 1981, 1983, 1985, 1987, 1990, 1995 y 1997. Esta última, marcaba el inicio de una década de inestabilidad en el Ecuador. En este periodo, 1997-2005, ningún presidente, elegido constitucionalmente, logró terminar su periodo electoral. De hecho, Ecuador tuvo 10 presidentes en 10 años. Durante este período, las 3 destituciones de los presidentes constitucionales fueron una combinación de maniobras de los políticos, que los cesaron del cargo con el aval y la última palabra de las fuerzas armadas, y de una activa presencia de sectores sociales, que fue no solo el desencadenante de las acciones institucionales, sino sobre todo el elemento de justificación de estas en todas las ocasiones (Panchano, 2005).

Así, la destitución de Abdalá Bucaram (del Partido Roldosista Ecuatoriano –PRE–, con apenas el 23 % de curules en el Congreso Nacional¹⁰) a tan solo veinte días de mandato en febrero de 1997, fue producto de la movilización de los sectores medios de Quito y

¹⁰Durante el periodo de gobierno de Abdalá Bucaram, la mayoría de curules en el Congreso Nacional pertenecía al partido Social Cristiano (tendencia conservadora). Mejía Acosta, 2009.

Cuenca, que acusaba a su gobierno de corrupto e incapaz de gobernar por su personalidad “chabacana” y por sus medidas económicas (incremento de tarifas de servicios básicos), y de una maniobra del Congreso que, amparándose en una confusa disposición constitucional, lo declaró incapacitado para gobernar (Pachano, 2005 y De la Torre, 2006).

“Los vacíos constitucionales hicieron posible un conjunto de interpretaciones que desembocaron en la conformación de un gobierno interino que, atendiendo a los resultados de un plebiscito, convocó a una Asamblea encargada de elaborar una nueva Constitución” (Pachano, 2005: 41). Sin embargo, los cambios introducidos profundizaron el estancamiento político y no fueron garantía de estabilidad para el nuevo gobierno instalado en agosto de 1998 y presidido por Jamil Mahuad¹¹ que, en medio de la crisis económica (bancaria) de 1999, terminó abruptamente en enero de 2000 por un golpe de Estado perpetrado por un grupo de militares, presidido por quien sería luego el nuevo presidente constitucional del Ecuador, el Coronel Lucio Gutiérrez (Pachano, 2005 y De la Torre, 2006).

“La crisis que terminó con la destitución de Gutiérrez se dio en un contexto de relativa estabilidad económica y con una popularidad del presidente de alrededor del 35 %, según las encuestas” (De la Torre, 2006:5). En esta ocasión, los movilizados fueron sectores medios, especialmente de Quito, que mostraron insatisfacción con el manejo político de Gutiérrez, determinado por la insuficiente preparación de los integrantes de su gabinete, el manejo errático y confrontativo del presidente, el nepotismo en la administración pública y las evidencias de corrupción gubernamental (intervención en la Corte Suprema de Justicia para nominar a jueces aliados, y peculado). De este modo, el 20 de abril de 2005, al grito de “Lucio Fuera” de los “forajidos” (ciudadanos mayoritariamente de la clase media de Quito), el Congreso Nacional del Ecuador cesó al presidente por abandono de su cargo (Pachano, 2005 y De la Torre, 2006). Alfredo Palacio, Vicepresidente de Gutiérrez, asumió el poder y terminó el mandato presidencial. Para esta fecha, 10 presidentes, 3 de ellos elegidos constitucionalmente, habían pasado por Carondelet convirtiendo la inestabilidad en estabilidad (ver gráfico 5).

Para el 2006, la fuerza del discurso del entonces candidato Rafael Correa Delgado, que proponía un gobierno basado en tres pilares: rechazo a los partidos políticos

¹¹Jamil Mahuad pertenecía al partido Democracia Popular (DP), de tendencia centro-derecha, que era el partido más numeroso en el Congreso Nacional, con el 28 % de las curules.

tradicionales, revolución ciudadana¹² y patria altiva y soberana, permitió que Correa pase a la segunda vuelta con el 19 % de los votos válidos, y obtenga el 53,2% en la segunda vuelta (Cámara de Industrias y Producción, 2011: 13).

Gráfico n.º 5:
Número de años de los mandatarios en funciones



Fuente: SENPLADES

Elaborado por SENPLADES

La posesión del nuevo mandatario presidencial en el 2007 coincide con la posesión de los 100 diputados, representantes de 22 provincias (actualmente 24 provincias), que asumieron la Función Legislativa. El Congreso Nacional (CN) estaba conformado por once partidos y movimientos políticos, pero ninguno pertenecía al movimiento del Presidente. Dos meses después de iniciado el Gobierno, se convoca a consulta popular¹³ para la instalación de una Asamblea Constituyente; el 15 de abril de 2007, el 81,7 % de los ciudadanos votantes aprobó la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), con plenos poderes para formular la nueva Constitución de la República (Cámara de Industrias y Producción, 2011: 15-16). La ANC se instaló en Montecristi el 28 de noviembre del mismo año y, en esta

¹²Revolución ciudadana: proceso por el cual el Movimiento Alianza País (liderado por el actual presidente) propone un cambio radical como proyecto de todos los ecuatorianos, pero manteniendo los principios democráticos. En palabras del Presidente: volver a tener Patria. Cámara de Comercio de Pichincha.

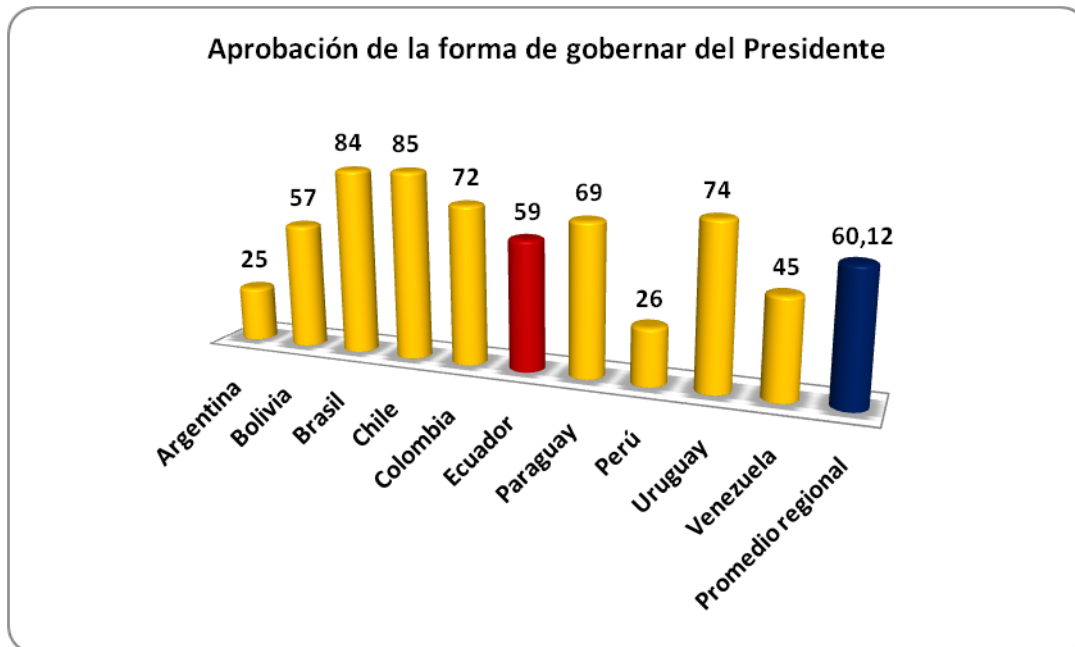
¹³La convocatoria a consulta popular generó polémica en el CN, ya que varios diputados consideraron que el proceso era inconstitucional, de acuerdo al art. 283 de la Constitución de 1998, y solicitaron la destitución del presidente del entonces Tribunal Supremo Electoral (TSE). El TSE respondió con la destitución de 57 diputados, lo que obligó al CN a suspender sus labores por 19 días y luego nombrar a 22 diputados suplentes.

ocasión, de los 130 asambleístas, 73 pertenecían al movimiento oficialista y siete a alianzas entre el mismo y otros movimientos o partidos. El 28 de septiembre de 2008, el 63,9 % de los ciudadanos votantes aprobó la nueva Constitución.

Desde ese entonces, a pesar de la controversia generada con la convocatoria a consulta popular y los hechos ocurridos durante la redacción y aprobación de la nueva Carta Magna, el gobierno de la Revolución Ciudadana tiene las más altas calificaciones de aprobación desde el retorno a la democracia a finales de la década de 1970. El movimiento político del gobierno ha ganado 9 procesos electorales en forma consecutiva. La popularidad del Presidente y la credibilidad de su Gobierno siguen manteniéndose altas luego de más de seis años en el poder. En la última elección realizada en febrero del 2013 ganó con el 57,1 % de los votos válidos. Actualmente, cuenta con 100 curules de asambleístas de los 137 existentes; es decir, tiene el 73 % de la representación parlamentaria (SENPLADES, 2010: 12-14).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, para el 2013, el gobierno del Presidente Correa contó con una aceptación del 59 %, comparado con el 61 % del promedio de la región.

Gráfico n.º 6:
Aprobación de la forma de gobernar de los presidentes de América Latina



Fuente: BID, DataGob
Elaborado por la autora de esta tesis.

- Contexto económico y social

Economía nacional

En el año 1999, el Ecuador sufre una de las peores crisis económicas financieras después de la registrada en 1927, la cual se refleja en los siguientes datos: la inflación es del 60 %, la depreciación del sucre aumenta a más del 190 %, el PIB tiene un decrecimiento del -7,3 %, la demanda interna disminuye sobre el 10 %, se registra un 16 % de desempleo y un 57 % de subempleo, lo que evidencia que alrededor del 75 % no tenían empleo satisfactorio, que más de los 2/3 de la población se encontraba en situación de pobreza y que el porcentaje de personas empleadas percibía un salario mínimo vital de 53 dólares mensuales. Esta crisis acarrió la pérdida de la moneda propia del país, el sucre, y de la política monetaria a fin de “dolarizarse” para solventar la crisis (Rengifo, 2010: i).

Para el 2001, según Jurado Béjar (2001), los principales problemas que afligían a los ecuatorianos eran: bajo nivel de educación, falta de creación de plazas de trabajo, pérdida del nivel de vida, infraestructura inadecuada o inexistente y la consecuente baja productividad. Esto se explicaba porque los gobiernos de turno, durante los últimos 20 años, recurrieron al endeudamiento del sector público y a la emisión inorgánica de circulante para sostener los déficits presupuestarios, lo que originó continuos recortes en los presupuestos de inversión.

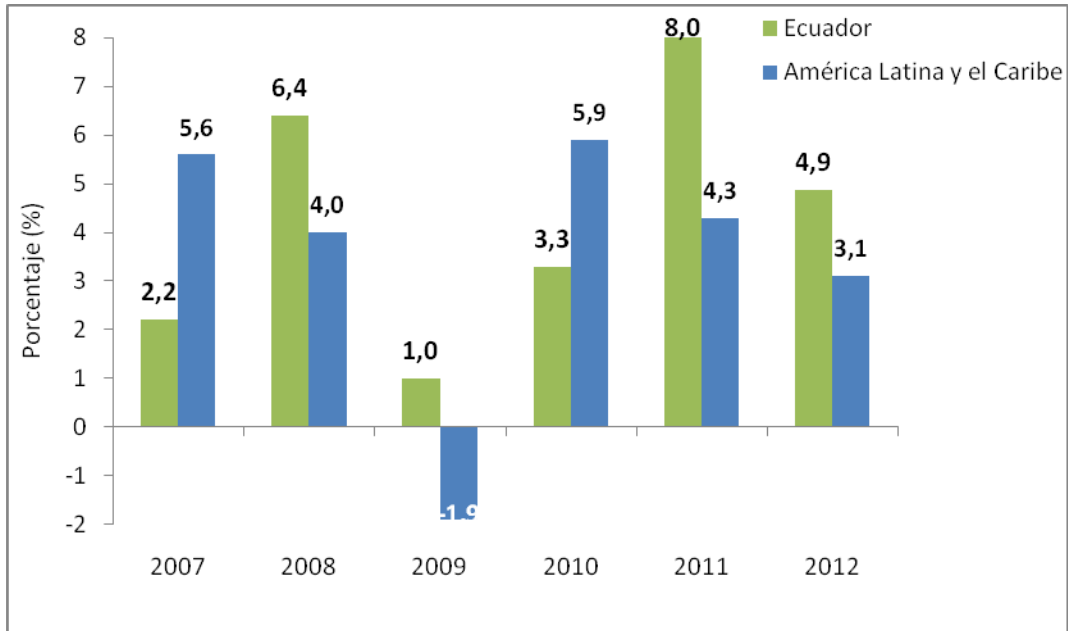
La política económica del Gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez, que inició su mandato el 15 de enero de 2003, estuvo marcada por la Carta de Intención con el FMI, que establecía el alza de los precios de la gasolina y los servicios públicos, el congelamiento de las pensiones jubilares y la paralización de los préstamos quirografarios otorgados por el Instituto de Seguridad Social, la prohibición del uso de ventas anticipadas de petróleo como alternativa de financiamiento; el congelamiento de los sueldos y salarios de los servidores públicos; la eliminación de los subsidios de las empresas telefónicas y el establecimiento de cláusulas de contingencia en el servicio de la deuda externa. La agenda económica de gobierno de Gutiérrez priorizó la inserción comercial del Ecuador, manteniendo la tendencia de los años noventa de promover la apertura comercial para lograr mejores índices de competitividad, por lo que se priorizó la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, mientras que se omitió el apoyo para la construcción de un sistema de apoyo a la pequeña empresa.

Los avances observados en este periodo (2003-2005) se reflejaron en la estabilización de variables macroeconómicas, principalmente, en la disminución de la inflación que pasó del 7,9 % en el 2003 al 2,2 % en el 2005 (Burneo y Miño, 2010: 219 en Ferraro y Stunpo, 2010). Hasta el segundo año de mandato de Gutiérrez, el Ecuador mantenía la excelente recuperación económica que se dio luego de la crisis de 1999, con tasas de crecimiento superiores a la media de América Latina (2004: 8,8 % de crecimiento en términos reales, comparado con el 6 % de la región). Sin embargo, para el 2005 el impulso económico decae y alcanza el 4,75 % en el 2006 y el 2,04 % en diciembre del 2007, tasas por debajo de la media de la región, lo que puso en evidencia el agotamiento de la política económica del régimen del Coronel (Mayoral, 2012: 237-238 en Mantilla y Mejía, 2012), por cuanto, la estabilidad económica se redujo al simple control de la inflación, a la programación fiscal que garantice excedentes para maximizar el pago de la deuda pública y a ajustes de salarios del sector público (Rafael Correa, 2009: 124).

Para el 2007, con la elección de Rafael Correa, según Burneo y Miño (2010), “se inicia un cambio radical en el discurso y en las acciones, que establece un distanciamiento de la política económica de los gobiernos de los últimos quince años, marcada por la globalización y la preeminencia del mercado”. En efecto, uno de los primeros objetivos de la actual administración fue recuperar el capital físico y social del país, por medio de un agresivo incremento en la inversión pública. De este modo, el gobierno de Correa ha estado marcado por la inversión pública que, en sus dos primeros años de gobierno, llegó casi a duplicar lo invertido en el 2006; así, según datos del Banco Central, en el 2006 hubo una inversión de 1900 millones de USD, en el 2008 se invirtieron 6900 millones de USD y para el 2011 se alcanzaron los 9800 millones de USD (Mayoral, 2012: 237-239 en Mantilla y Mejía, 2012).

Esta fuerte inversión pública ha dado como resultado que el Ecuador tenga una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) superior al promedio de América Latina, en el periodo 2007-2012. En efecto, Latinoamérica creció el 3,5 %, mientras que el Ecuador creció en un 4,3 % en el mismo periodo.

Gráfico n.º 7:
Ecuador: una de las economías más dinámicas de América Latina

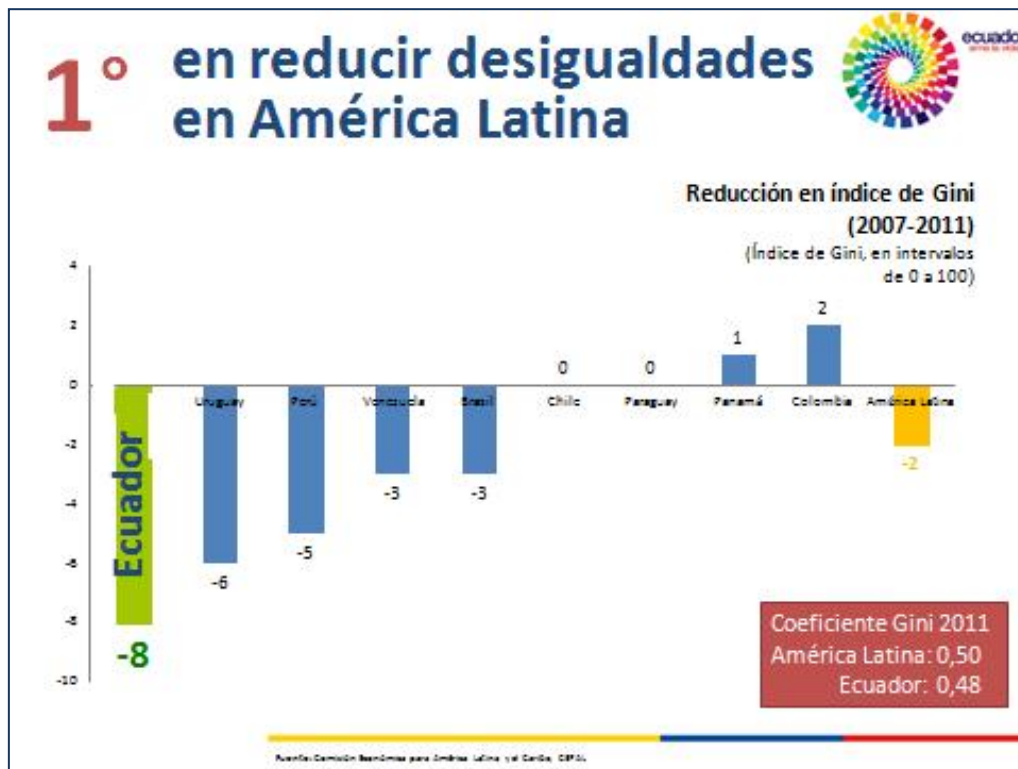


Fuente: Banco Central del Ecuador, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
 Elaboración: SENPLADES.

De igual manera, se pueden observar avances en materia de distribución de la riqueza, disminución de la pobreza y el incremento del empleo; elementos que han sido prioritarios para el gobierno de la revolución ciudadana. El coeficiente de Gini¹⁴ ha mejorado significativamente desde 2006 tanto a nivel urbano y rural. Así, a nivel nacional pasó de 0,54 en el 2006 al 0,48 en el 2012, cifra por debajo del promedio latinoamericano (ver gráfico 8).

¹⁴ El coeficiente de Gini del ingreso es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del ingreso de los perceptores individuales que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1, y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa. El coeficiente de Gini se obtiene a partir de la curva de Lorentz, dividiendo el área comprendida entre esa curva y la recta de equidistribución para el área total bajo la recta mencionada (SIISE).

Gráfico n.º 8:
Ecuador primero en reducir desigualdades en América Latina

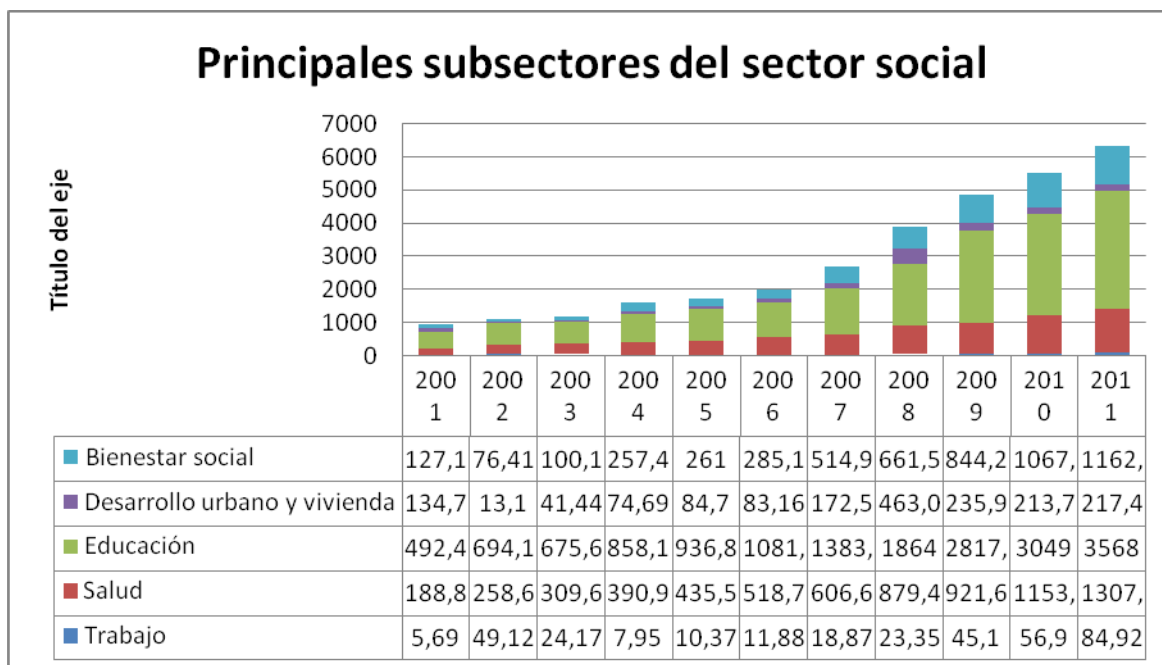


Fuente: Presentación país dictada por el Presidente Rafael Correa en la Conferencia de la Economía Alemana para América Latina, abril 2013.
 Elaborado por Ministerio de Finanzas

En lo que respecta a la disminución de la pobreza también se han dado avances significativos. El porcentaje de personas pobres por necesidades básicas insatisfechas (NBI) ha pasado del 51,62 % en el 2005 al 36,77 % en el 2012. De igual manera, el porcentaje de personas pobres por ingreso ha pasado del 37,63 % en el 2006 al 27,3 % en el 2012 (SIISE).

Estas cifras se explican debido a que el porcentaje del PIB, en el 2007, destinado al gasto social en educación, salud y desarrollo social se duplicó con relación al del periodo 2000-2006, que se mantuvo en alrededor del 4,5 % del PIB, y alcanzó en el 2011 el 9,62 %, porcentaje superior a la media de la región que para el mismo año alcanzó el 5,7 % (Mayoral, 2012: 237-239). Entre los sectores sociales que más se han priorizado están educación, salud y bienestar social (ver gráfico 9).

**Gráfico n.º 9:
Inversión pública en el gobierno de Rafael Correa**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Elaborado por Fernando Martín Mayoral.

Para el 2011, en educación se destinó 3568 millones de dólares, lo que representó el 5,4 % del PIB, frente al 2,6 % en el 2006. En este sector, no solo se ha mejorado la infraestructura educativa mediante la construcción de escuelas del milenio y colegios réplica, sino que se han realizado varias reformas, como la creación del bachillerato unificado para facilitar la movilidad estudiantil, la evaluación a los profesores y centros académicos, la eliminación del cobro de 25 USD por concepto de matrícula que se cobraban al inicio de cada año lectivo en las instituciones públicas, entre otras (Mayoral, 2012: 255-257 en Mantilla y Mejía, 2012).

Estas reformas han permitido mejores resultados en las condiciones de vida de la población, en lo que respecta a educación. En efecto, la tasa de analfabetismo ha disminuido del 8,6 % en el 2000 al 7,9 % en el 2012; la brecha urbano-rural de la tasa neta de matrícula básica se ha estrechado (mismo porcentaje de niños y niñas se matricula en la escuela básica); la tasa de asistencia neta en educación media se incrementó en 16 puntos porcentuales entre 2006 y 2012 (pasando del 48 % al 64 %), mientras que en el periodo 2000-2006 el aumento fue de cinco puntos porcentuales, y la asistencia a la educación superior se incrementó en seis puntos porcentuales entre el mismo periodo, duplicando el crecimiento del período anterior. Así la tasa de escolaridad fue de 9,5 años lectivos para el

2012 comparada con los 8,8 años lectivos para el 2000; finalmente no existe mayor desigualdad de género (SENPLADES, 2013 y SIISE).

Los avances en salud también presentan cifras de mejora de las condiciones de vida. Entre los hitos más sobresalientes están: “la reducción de la mortalidad infantil de forma considerable (de 18,5 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2000 a 10,9 en 2010), lo cual ubica al Ecuador por debajo del promedio latinoamericano”; la erradicación de los casos de paludismo; la reducción en 1,3 puntos porcentuales de la desnutrición global con respecto al año 2004; el incremento de la esperanza de vida al nacer tanto de hombres como mujeres.

Adicionalmente, la administración actual en el año 2008 decretó el estado de emergencia para el sector de salud lo que ha permitido entre otras cosas: mejoramiento de los hospitales, centros de salud, mayor cantidad de ambulancias y centros de salud móviles. Se creó la Red Pública Integral de Salud que garantiza el acceso universal y gratuito a los sistemas de salud pública y el Programa de Cobertura de Enfermedades Catastróficas (SENPLADES, 2013; ONU, Gobierno Nacional, 2007 y Mayoral, 2012:255-258 en Mantilla y Mejía, 2012).

Otro de los subsectores sociales representativos para el gobierno de Rafael Correa es el de bienestar social. Este subsector consta con un presupuesto de 1162 millones de dólares para el 2012, que es cuatro veces mayor que el del 2006 y casi diez veces mayor que el destinado en el 2001. Entre los principales avances se puede denotar la disminución del porcentaje de niños/as que trabajan desde 17 % en el 2006 al 5,9 % en el 2012, el incremento del número de beneficiarios de la pensión asistencial para adultos mayores y para discapacitados y el aumento del número de niños/as que menores de 5 años que asisten a algún programa o servicio de desarrollo infantil (guardería) público (Mayoral, 2012:255-258 en Mantilla y Mejía, 2012 y SIISE).

Otro indicador demostrativo de las condiciones de vida de los ecuatorianos es la vivienda, parte visible e importante de las condiciones de vida de un hogar. Si bien, para el año 2006, el 66 % de los hogares tenía vivienda propia, el déficit habitacional cualitativo¹⁵ era alto (75,5 %). Este déficit nos permite ver el grado de hacinamiento en los hogares del

¹⁵ “El déficit cualitativo no implica la necesidad de construir más viviendas sino más bien de mejorar las condiciones habitacionales de las mismas. Para considerar que una vivienda tiene déficit habitacional cualitativo, se tiene que definir las deficiencias cualitativas en tres dimensiones: materialidad, espacio y servicios. Si al menos una de ellas tiene condiciones de deficiencia se catalogará a la vivienda con déficit habitacional cualitativo” (INEC, *Principales Indicadores de la ECV Quinta ronda 2005-2006*:8).

país, así el 60 % de los hogares del quintil 1 están hacinados, frente al 4 % de los hogares hacinados del quintil 5. Con respecto al acceso a servicios básicos (alcantarillado, agua potable, recolección de basura, eliminación de excretas, luz eléctrica) se puede observar una notable mejoría; sin embargo, la brecha urbano-rural es aún muy grande. El limitado acceso a estos servicios ocasiona que un 14,2 % de la población esté propenso a contraer enfermedades infecciosas. Una forma de contrarrestar esto, es la política del gobierno actual que ha aumentado al 100 % el bono de la vivienda con el fin de mejorar la calidad de viviendas (ONU, Gobierno Nacional, 2007:44).

En lo que respecta al sector laboral es necesario recalcar que la administración actual ha realizado incrementos del salario básico unificado (SBU) para equiparar el ingreso familiar con la canasta básica. Para el 2013, el SBU es de 318 USD comparado con el SBU de 170 USD en el 2007 (SIISE). Debido a este aumento, la población ha logrado mejorar sus condiciones de vida por cuanto, por ejemplo, en enero de 2012 obtuvo un ingreso básico que representó el 93,78 % del costo de la canasta básica (Mayoral, 2012: 261 en Mantilla y Mejía, 2012). Según cifras del INEC, el mercado laboral urbano, gracias a las políticas de impulso a la demanda interna, para diciembre de 2012 obtuvo una tasa de ocupación plena del 52,3 %, superando por segunda vez consecutiva a la tasa de subempleo que descendió al 39,62 % para el mismo mes.

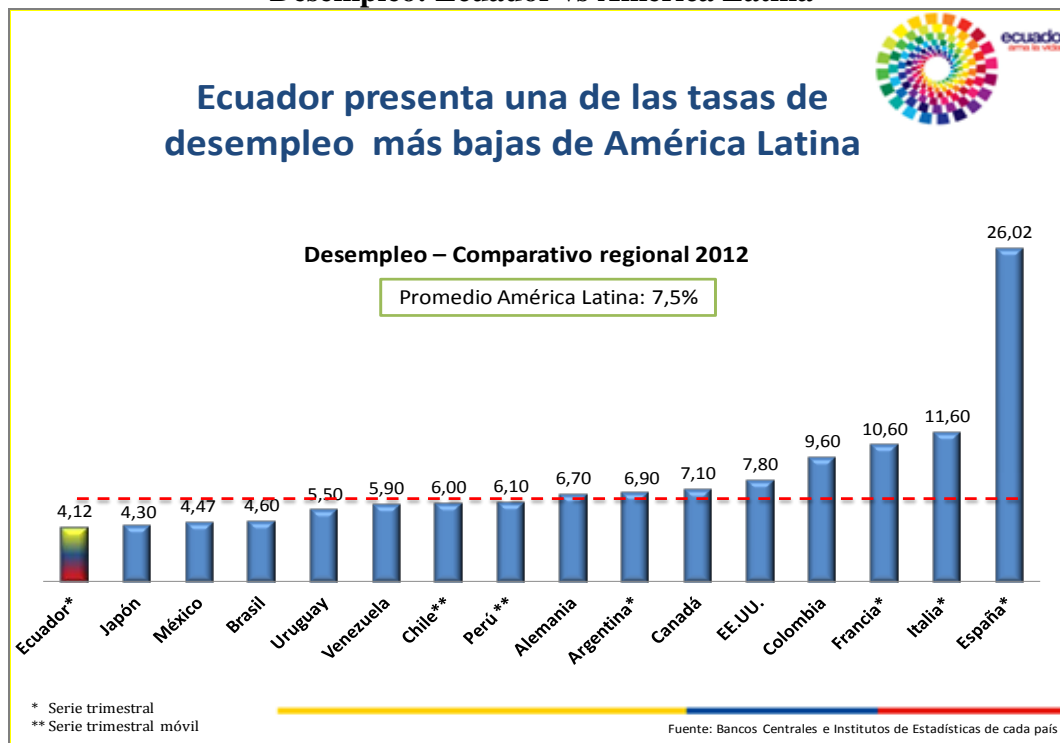
Gráfico n.º 10:
Evolución mercado laboral nacional urbano



Fuente: INEC
Elaborado por Patricia Rengifo.

En lo referente al desempleo, para diciembre 2012, el Ecuador obtuvo una tasa nacional del 4,12 %, una de las más bajas de América Latina, ya que la media regional fue del 7,5 % (ver gráfico 11). Sin embargo, aún hay una deuda pendiente en lo que respecta a la disminución del subempleo en el sector rural, ya que si observamos los datos de la encuesta nacional (urbano-rural) la cifra de subempleo sube al 50,9 %.

Gráfico n.º 11:
Desempleo: Ecuador vs América Latina

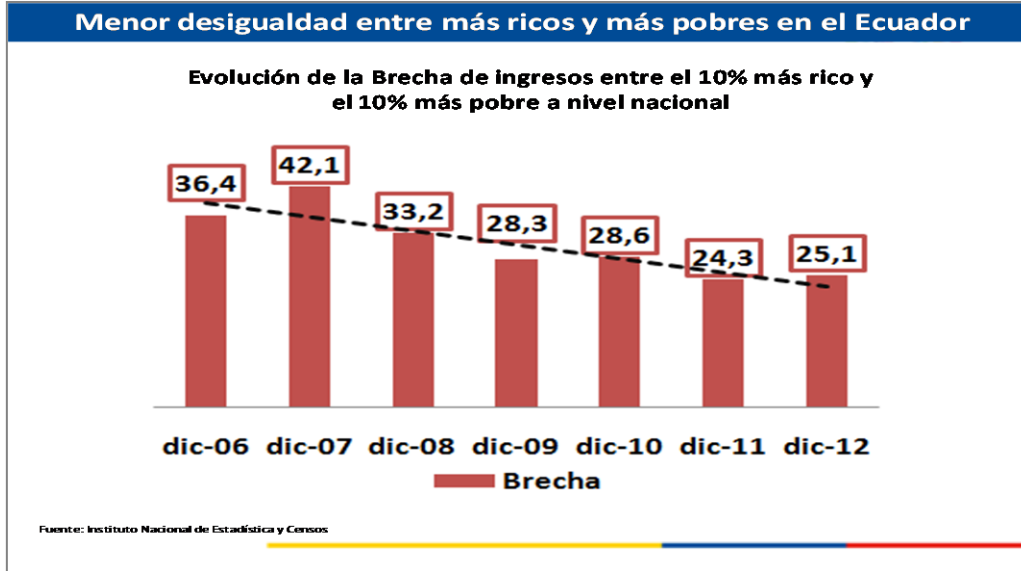


Fuente: Presentación país dictada por el Presidente Rafael Correa en la Conferencia de la Economía Alemana para América Latina, abril 2013.

Elaborado por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

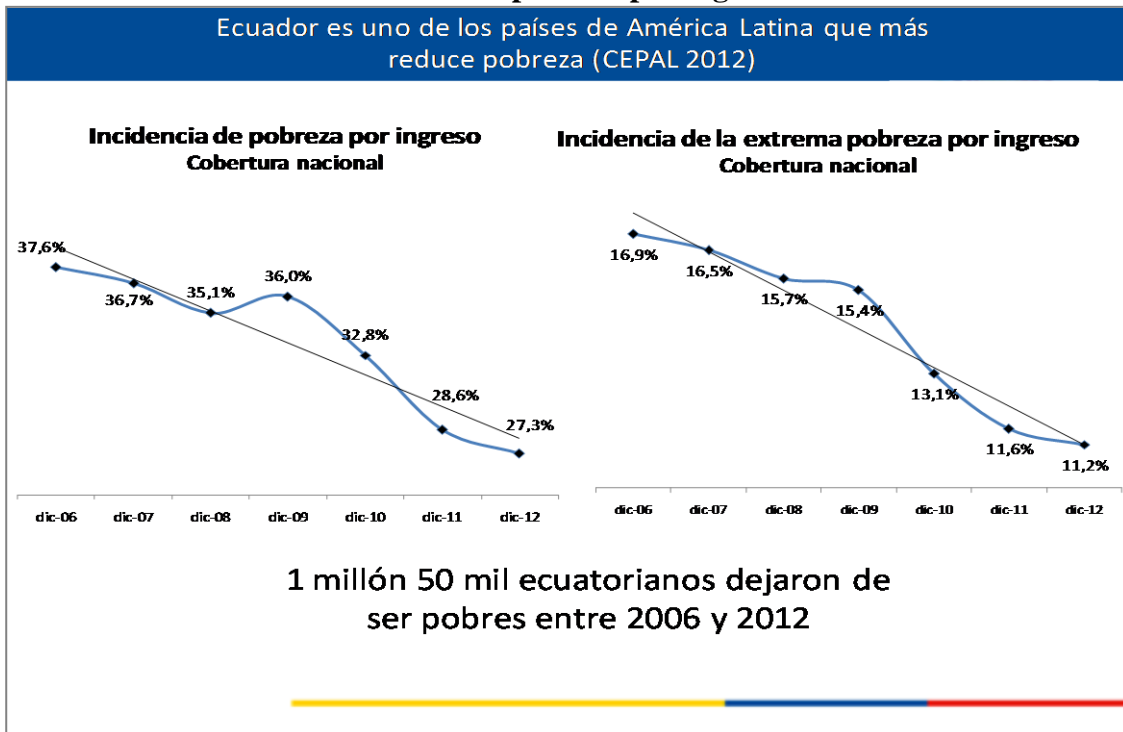
De este modo, se puede decir que debido a la priorización de la inversión pública, el Ecuador ha experimentado una paulatina mejora en los índices de desigualdad y pobreza (ver gráficos 12 y 13). Sin embargo, en cuestión de género, todavía se ve exclusión a la mujer en materia laboral y económica y la brecha urbano-rural sigue grande; en efecto, los salarios de la mujer tienen una disminución del 14 % con respecto a los salarios de los hombres en los mismos puestos.

Gráfico n.º 12:
Disminución de la brecha de ingresos entre ricos y pobres



Fuente: Presentación país dictada por el Presidente Rafael Correa en la Conferencia de la Economía Alemana para América Latina, abril 2013.
 Elaborado por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Gráfico n.º 13:
Evolución de la pobreza por ingreso



Fuente: Presentación país dictada por el Presidente Rafael Correa en la Conferencia de la Economía Alemana para América Latina, abril 2013.
 Elaborado por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Ahora bien, es importante mencionar que el 2009, año en el que estalla la crisis económica en Europa y Estados Unidos, el crecimiento del Ecuador se desacelera, fundamentalmente, por una caída dramática del precio del petróleo (de 117, 3 dólares en julio de 2008 a 29,1 dólares en febrero 2009), principal ingreso del estado ecuatoriano, que ocasionó una reducción del 40 % en los ingresos petroleros. Sin embargo, el gobierno hizo un gran esfuerzo, a través de un fuerte endeudamiento interno, para afectar en lo más mínimo posible al gasto público. Según Mayoral (2012: 239-242 en Mantilla y Mejía, 2012) esta política anticíclica permitió que el país contrarreste los efectos de la crisis.

En este sentido, a pesar de la deuda contraída en el 2009 para salvaguardar la inversión pública, la deuda pública externa cayó sensiblemente durante los cinco años de gobierno analizados; se pasó de 10 215 millones en 2006 a 7390 millones en 2009, debido a las recompras de bonos global 2012 y 2030 y, en febrero de 2012 se alcanzó los 10 068 millones. Sin embargo, las diversas acciones sobre el manejo de la deuda, entre ellas la compra de los bonos global (mediante un proceso de subasta holandesa modificada), los enfrentamientos con el FMI y Banco Mundial en foros internacionales buscando fortalecer la idea de un sistema financiero regional, han hecho que la deuda recientemente contraída por el Ecuador tenga condiciones más duras que antes; “se ha llegado a pagar intereses del 7 % y con petróleo anticipado por préstamos concedidos por China” (Mayoral, 2012: 253 en Mantilla y Mejía, 2012).

La economía ecuatoriana consolidó su recuperación durante el 2010, aunque estuvo condicionada por el bajo desempeño del sector externo (se verá más adelante). “El incremento de las colocaciones y captaciones del sistema financiero, la recaudación tributaria (como proxy de la actividad económica), la disminución del desempleo y la mejora de la calidad del empleo en las principales ramas de actividad económica, incidieron para registrar un crecimiento económico de 3,58 por ciento en 2010” y alcanzar un crecimiento del 8 % en el 2012 (OMC, 2010:5 y SIISE).

Sector externo

Entender el contexto económico del Ecuador solo desde el punto de vista interno, no permitiría visualizar todo el contexto económico de este país, ya que el sector exportador, desde el año 2000, se volvió significativo en la economía nacional por cuanto se convirtió en

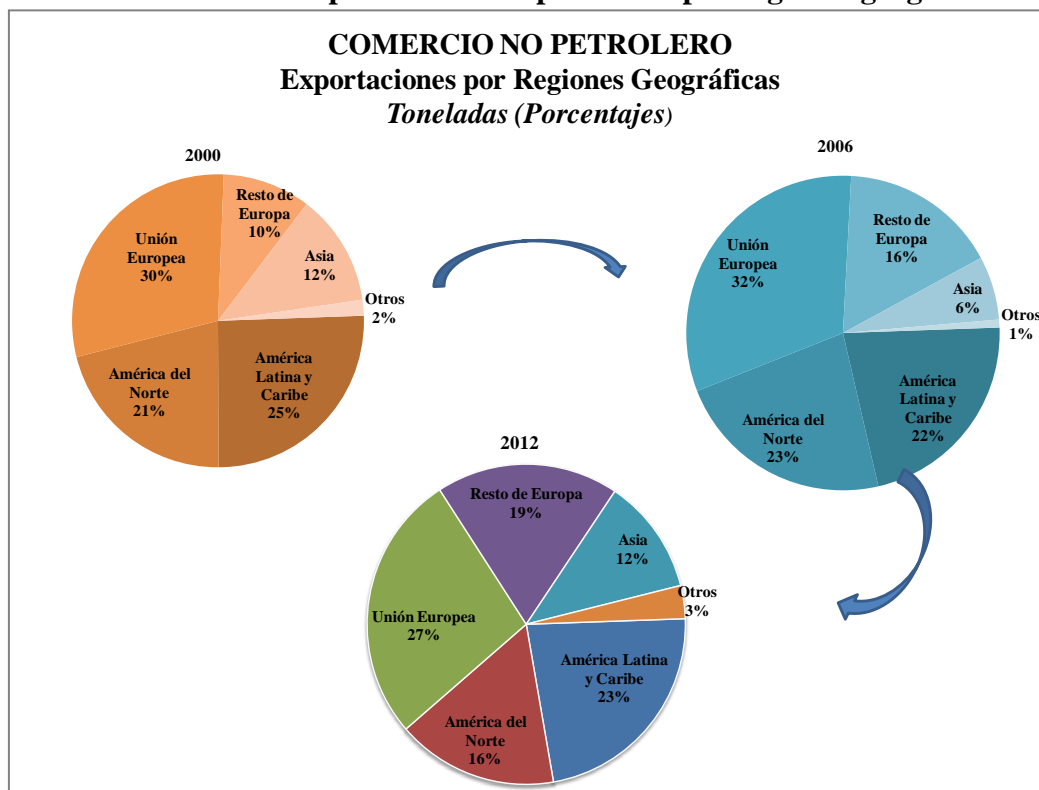
un importante generador de divisas para el sostenimiento de la dolarización. Por este motivo, se describen a continuación los principales resultados que denotan el comportamiento del sector externo ecuatoriano, específicamente el no petrolero por cuanto este último constituye el verdadero desempeño del comercio exterior.

Para el 2012, las exportaciones ecuatorianas crecieron más rápido que las de otros países de América Latina y de muchos países desarrollados, a pesar de las secuelas causadas por la crisis económica y financiera internacional del 2009. En efecto, según Trademap, el Ecuador creció en sus exportaciones totales en un 7 % comparado con México que creció el 6 %, Estados Unidos el 5 %, Colombia el 4 % y con los decrecimientos de Perú (-1 %), Francia (-2 %), Italia (-4 %), España (-5 %), Brasil (-5 %), Chile (-6 %) y Bélgica (-6 %) (DEECO, 2013). Específicamente, en lo que respecta a las exportaciones no petroleras, según el Banco Central de Ecuador (BCE), estas casi se han duplicado en valor del 2006 al 2012, pasando de 5184 millones en el 2006 a 9973 millones en el 2012, las exportaciones tradicionales se incrementaron de 2200 millones en el 2006 a 4408 millones en el 2012 y las no tradicionales aumentaron de 2984 millones en el 2006 a 5653 millones en el 2012. En términos porcentuales, para el periodo 2006-2012, las exportaciones no petroleras crecieron en un 11 %, las tradicionales aumentaron en un 9 % y las no tradicionales lo hicieron en un 16 % (PROECUADOR, 2014).

En lo referente a la diversificación de destinos para las exportaciones ecuatorianas, en el periodo estudiado, se constata una mayor desconcentración tanto en valor y en volumen. En efecto, el índice de desconcentración por mercados pasó de 0.35 en 2006 a 0.29 en 2012. De este modo, se puede observar que, según el BCE, hubo un crecimiento en valor y volumen en nuevos mercados de América Latina (sin tomar en cuenta a la Comunidad Andina) como Venezuela y México; en Asia (China, Corea, Japón) y en países del resto de Europa, principalmente en los países de la Ex Unión Soviética, entre otros (DEECO, 2013).

Algunos casos particulares que se deben destacar son los países donde existe déficit crónico como el caso de China, que para el año 2012 representó un crecimiento del 10 % en valor y el 68 % en volumen; Brasil con un incremento del 52 % en valor y 133 % en volumen, en productos no petroleros (DEECO, 2013). De la misma manera, ha existido crecimiento en los principales mercados tradicionales, en valores no petroleros, para el periodo 2006-2012: Estados Unidos (57 %), UE (65 %) y la CAN (43 %).

Gráfico n.º 14:
Evolución de las exportaciones no petroleras por regiones geográficas



Fuente: BCE
 Elaboración: DEECO / VMCEIE

Ahora bien, los logros alcanzados en exportaciones no petroleras se ven minados por el constante crecimiento de las importaciones, que entre el 2000-2012 han crecido a una tasa anual promedio del 17 %, principalmente por la adquisición de derivados de petróleo y combustibles, bienes de consumo y materia prima y bienes de capital. Este gobierno a fin de equilibrar la balanza comercial ha tomado una serie de medidas, que por un lado han permitido la mejora de la competitividad del sector exportador y por otro lado ha minado el incremento de bienes de consumo, especialmente de aquellos bienes suntuarios (FEDEXPOR, 2013: 30-31). A mediados del 2007 la importación de materias primas (2000: 1657 millones USD al 2012: 7748 millones USD) y un buen porcentaje de los bienes de capital (incluyendo material de transporte) se vieron favorecidos por la política de reducción de tarifas arancelarias para insumos, materias primas y bienes de capital no producidos en el país, que ha permitido al sector productivo, y en especial al sector, mejorar su competitividad

a través del ahorro de tasas arancelarias por importaciones de alrededor de 4000 productos beneficiados por la medida (FEDEXPOR, 2013: 30-31).

Por otro lado, para los bienes de consumo, desde el 2007, se llevó a cabo una serie de medidas de restricción y aumento de aranceles que permitió la desaceleración de estos bienes. A inicios del 2009 se introdujo una sobretasa arancelaria para 630 productos aproximadamente como una medida de salvaguardar la balanza de pagos, por efectos de la crisis de 2009, que estuvo vigente hasta junio de 2010. Luego, en julio del mismo año, debido a la devaluación del peso colombiano, se impuso una salvaguardia cambiaria para 660 productos provenientes de Colombia, que estuvo vigente hasta febrero de 2010 (FEDEXPOR, 2013: 31).

Durante esta primera parte del capítulo empírico que pasa revista a los acontecimientos e indicadores políticos, económicos y sociales se puede vislumbrar que durante el periodo 2007-2012 se ha vivido una relativa estabilidad política legitimada con las diferentes ganancias electorales y la popularidad del presidente. Esta estabilidad política contrarresta por completo al periodo anterior en el que la inestabilidad se volvió estable. En lo que respecta al contexto económico y social se pueden observar dos escenarios. El primero, el interno, que presenta cifras alentadoras de reducción de pobreza, disminución de brechas y mejora de empleo, todo esto ocasionado por el fuerte gasto en inversión pública y el crecimiento del sector público que ha incrementado la demanda interna y el consumo. De la misma manera, las condiciones de vida de la población ecuatoriana han mejorado sustancialmente, gracias a las reformas en salud, educación, bienestar social, vivienda, pero aún quedan saldos pendientes. Por ejemplo, disminuir la tasa de analfabetismo, lograr cobertura total de salud gratuita, focalizar de mejor manera los subsidios para que cubran a los grupos prioritarios. Estas reformas en lo social le han merecido al Ecuador ser reconocido como uno de los países en América Latina que más reduce la pobreza y que, en los últimos 5 años, pasó de un país de desarrollo humano medio a un país de desarrollo humano alto, según el informe de Desarrollo Humano del 2013.

El segundo escenario es el referente al sector externo. Desde la dolarización, la importancia de las exportaciones ha tomado más relevancia ya que permite sostener el modelo económico. La balanza comercial global del país se ha mantenido superavitaria, excepto en los años 2009 y 2010. Esto contrasta con la balanza comercial no petrolera que se

caracteriza por mantener un déficit estructural y que acentúa la importancia que mantiene la venta de petróleo sobre otros productos. Sin embargo, en los últimos años ha habido avances en lo que respecta a las exportaciones no petroleras (tradicionales y no tradicionales) que tienen una tendencia al alza.

El segundo parámetro de análisis, en el contexto de factores macro, hace referencia a la incidencia directa de los costos de transacción del proceso de internacionalización sobre el grado de internacionalización de las PYMES. Por esto, en el siguiente acápite revisaremos lo que la administración de Rafael Correa ha realizado en estos 6 años de gobierno para mejorar la competitividad del Ecuador, específicamente en materia de infraestructura, viabilidad, telecomunicaciones y costos y procedimientos que un exportador necesita realizar para poder exportar.

Costos de transacción para la exportación (internacionalización)

Un entorno que favorece la competitividad se encuentra arraigado en un sistema nacional de normas, reglas, valores e instituciones que definen los incentivos que moldean el comportamiento de las empresas. El Estado tiene un papel decisivo en el momento de definir el desarrollo industrial y la reestructuración productiva de un país (CEPAL, 2001:9).

Dentro del Diamante de Competitividad desarrollado por Porter, el gobierno está considerado como un satélite alrededor de las cuatro fuerzas de la competitividad, puesto que, aunque por sí solo no genera la competitividad sino en un trabajo conjunto con las empresas, tiene el papel fundamental de auspiciar y promover un ambiente adecuado que las favorezca (Porter, 1991).

Para las exportaciones de un país, la logística exportadora (eficiencia logística¹⁶) representa un elemento prioritario, sin el cual es imposible alcanzar adecuados niveles de desarrollo productivo, económico y social. Según Hummels, cada día adicional en el tránsito de las mercaderías equivale a un arancel del 0,8 %. En efecto, los exportadores ecuatorianos han señalado persistentemente su queja de exportar demasiados impuestos (costos logísticos). En América Latina, los costos logísticos llegan al 25 % del valor del producto

¹⁶ La eficiencia logística responde a un sistema integrado y coherente que involucra las políticas estatales, los marcos jurídicos adecuados, arreglos institucionales coherentes, buena infraestructura, eficiencia aduanera, articulación de cadenas productivas y conectividad física y tecnológica, recurso humano calificado y acciones de promoción que faciliten la atracción de inversiones (Consejo Nacional de Reactivación de la producción y de la competitividad, s/f).

final. Un desastre competitivo si se compara con el 12 % que los costos logísticos representan en las exportaciones de países asiáticos como Tailandia o Corea, o el 9 % de los países de la OCDE. En Ecuador la cifra asciende a 35 % (Consejo Nacional de Reactivación de la producción y de la competitividad, s/f).

En este sentido, durante el periodo estudiado, el gobierno ha impulsado la competitividad en dos aspectos: el primero, a través de la inversión en infraestructura (puertos, aeropuertos, carreteras) y facilidades (internet y telecomunicaciones), y el segundo, a través de la creación del Código Orgánico de la Producción, Empleo y Competitividad, en diciembre de 2010, nuevo marco jurídico, que, entre otros, establece instrumentos para la competitividad sistémica, el desarrollo de inversiones, desarrollo empresarial, desarrollo de la productividad y para la facilitación del comercio, orientando a la administración aduanera hacia la eficiencia y la equidad. De este modo, a continuación se observará brevemente los principales avances en estos dos campos.

- Infraestructura y servicios para la competitividad

La administración del presidente Correa ha realizado una fuerte inversión pública para mejorar la infraestructura nacional del país en carreteras, puertos, aeropuertos y para disminuir los costos e incrementar la cobertura de servicios básicos para la producción, como la electricidad o las telecomunicaciones. En lo que respecta a sectores estratégicos, del 2007 al 2013 se invirtieron 21 208 MM de dólares para proyectos de agua, telecomunicaciones, recursos naturales, electricidad (ver gráfico 15).

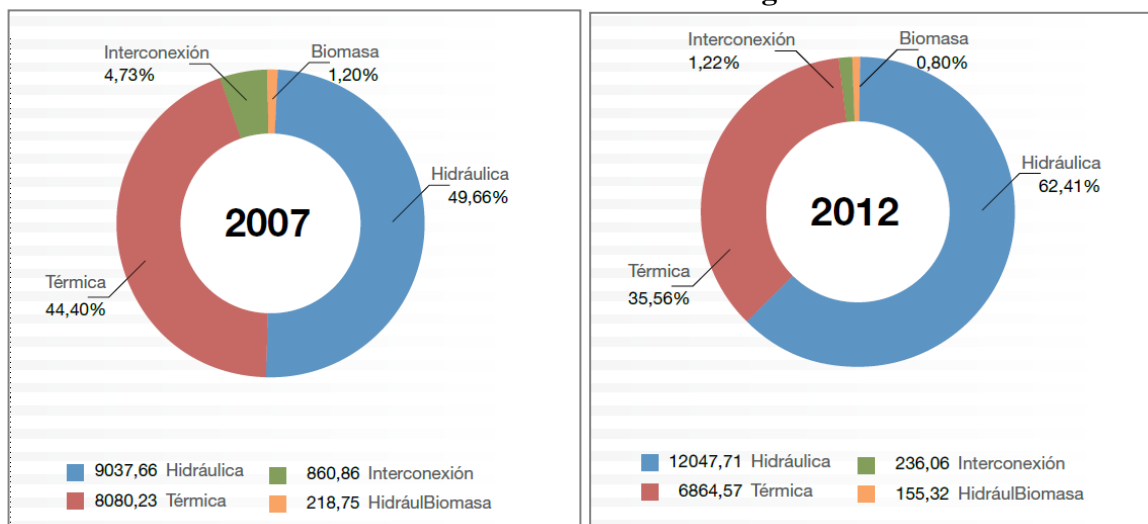
En materia de electricidad, se ha iniciado el cambio de la matriz energética, que permite un servicio continuo y más inteligente de electricidad, a precios relativamente más baratos, por cuanto se espera que para el 2016 se inauguren 8 centrales hidroeléctricas que permitirán reducir los costos por este concepto. En el período estudiado, del 2007 al 2012, se ha incrementado en 13 % el uso de este tipo de energía (ver gráfico 16). A la par de este recambio energético, también se han ejecutado proyectos para mejorar los sistemas de distribución, para la reducción de pérdidas de energía, que permiten mejorar la calidad de servicio y para la eficiencia energética (sustitución de electrodomésticos de antigua generación o la instalación de alumbrado público eficiente) (MICSE, 2012: 29-35).

Gráfico n.º 15:
Inversión en sectores estratégicos 2007-20013



Fuente: MICSE
Elaborado por MICSE.

Gráfico n.º 16:
Cambio de matriz energética



Fuente: Informe de rendición de cuentas MICSE 2012.
Elaborado por Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

En lo que respecta a telecomunicaciones, otro servicio importante para mejorar la competitividad nacional, también se han registrado avances. En el 2006 se contaba con 1251

km. de fibra óptica, actualmente se tiene 27 881 km., que representa un incremento en el despliegue de FO en un 95,51 % en 6 años. Hay un incremento del 3,8 % en usuarios de telefonía fija y un crecimiento del 39,8 % en nuevos usuarios de internet, que representa la tasa más alta de América Latina (MICSE, 2012: 65-79).

Finalmente, uno de los indicadores más importantes para mejorar la competitividad sistémica y por ende el desempeño logístico de un país es la infraestructura vial. De este modo, durante los 6 años de gobierno analizados se ha realizado una inversión de USD 7 620 000 000 en la red vial estatal. La actual red vial tiene 9200 km, de los cuales 7820 han sido intervenidos.

**Gráfico n.º 17:
Infraestructura vial del Ecuador**



Fuente: Presentación país dictada por el Presidente Rafael Correa en la Conferencia de la Economía Alemana para América Latina, abril 2013.
Elaborado por Ministerio de Transportes y obras públicas

- Facilitación del comercio

Como se mencionó, según el BID, otro costo logístico de la exportación es la eficiencia aduanera (regulaciones, procesos de aduanas) que afecta directamente a la competitividad sistémica de un país. En Ecuador, un estudio de CONQUITO establece que para noviembre

de 2008 las empresas exportadoras de Quito presentaban problemas con aduana, embarque, transporte, costos logísticos, entre otros. En efecto, de los sectores analizados (alimentos, flores, industria gráfica, metalmecánico, plástico, químico, textil), el 55,8 % presentó reclamos con la logística exportadora, según lo muestra la tabla n.º 5:

**Tabla n.º 5:
Problemas logísticos de las empresas exportadoras de Quito**

Demora en la llegada de la mercadería	20,59 %
Demora de la mercadería en aduana	14,71 %
Navieras no tienen espacios	8,82 %
Paros en fronteras	5,82 %
Mala logística	2,94 %
Problemas de embarque	2,94 %

Fuente: Informe CONQUITO-CAF
Elaborado por la autora de esta tesis

De la misma manera, según los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial, del 2009 al 2012, en el Ecuador son necesarios 7 documentos para poder exportar¹⁷, comparado con Chile que necesita 5, Colombia 4 o Corea que necesita 3 (Banco Mundial, 2013).

Frente a esta realidad, el gobierno de Rafael Correa ha realizado esfuerzos para mejorar la eficiencia aduanera y facilitar las exportaciones. El esfuerzo más visible es la publicación, en diciembre de 2010, del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones –COPCI–, que establece que “los procesos aduaneros serán rápidos, simplificados, expeditos y electrónicos, procurando el aseguramiento de la cadena logística a fin de incentivar la productividad y la competitividad nacional” (COPCI, 2010: art. 104). De este modo, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador –SENAE– y otras entidades gubernamentales han implementado los mandatos del COPCI, obteniendo mayor recaudación, menor tiempo de despacho y mejor control de riesgos.

¹⁷ Este indicador mide los documentos exigidos para cada embarque de mercancías para exportar; toma en cuenta los documentos de autorización exigidos por ministerios gubernamentales, autoridades de aduanas, portuarias y de terminales de contenedores, organismos de control técnico y sanitario y los bancos. También considera todos los documentos exigidos por los bancos para la emisión o garantía de una carta de crédito (Banco Mundial, 2013).

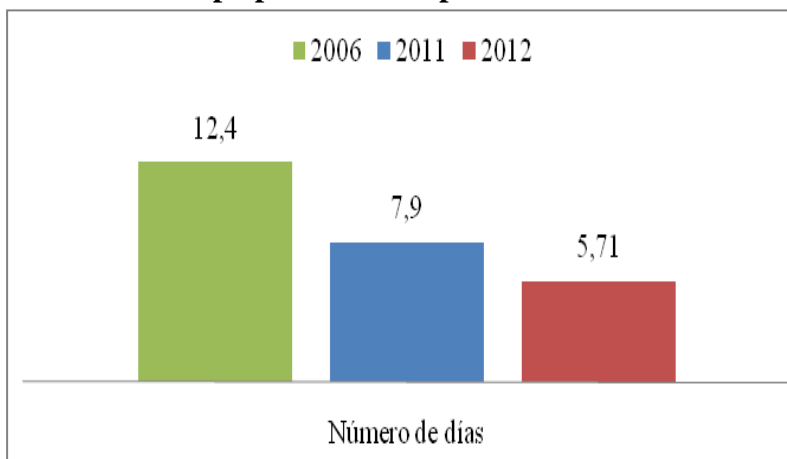
1. Recaudación

Para el 2012, hubo un incremento del 7 % de recaudación con relación al 2011 (3.450,60 millones de dólares) debido a una eficiente gestión en el cobro de tributos que generan la importación de productos y a la cooperación del sector importador, punto clave para el desarrollo de una eficiente gestión aduanera.

2. Menor tiempo de despacho y gestión

Si bien hubo un incremento de la recaudación, también el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador –SENAE– redujo los tiempos de nacionalización de mercancías e implementó programas que han permitido reducir tiempos y trámites. En efecto, para el 2012, el tiempo promedio total de despacho de nacionalización de mercancía fue de 5,71 días mientras que en el 2006 era de 12,4 días.

Gráfico n.º 18:
Tiempo promedio despacho de mercadería



Fuente: Informe de rendición de cuentas de la SENAE, 2012
Elaborado por la autora de esta tesis

De igual manera, se implementó el sistema ECUAPASS¹⁸ que “permite facilitar las operaciones de comercio exterior y reducir los costos asociados a las formalidades aduaneras”. Durante los primeros 6 meses de implementación, se ha generado una reducción en el uso de 25 millones de hojas de papel, el uso de pagos electrónicos de los derechos de

¹⁸ El objetivo del ECUAPASS es facilitar las operaciones de comercio exterior y reducir los tiempos asociados al cumplimiento de las formalidades aduaneras, aplicando óptimas herramientas y metodologías para el control eficiente de las mercancías, personas y medios de transporte que ingresan o salen del país, a través de la implementación de un sistema informático amigable, seguro, dinámico e integrado con las instituciones involucradas en los procesos de comercio exterior (SENAE, 2012).

aduana e impuestos aumentó del 3 % al 48 %, se simplificó la logística en el proceso de despacho y se redujeron costos en 2 millones de dólares (SENAE, 2012).

Ahora bien, en lo que respecta a la obtención de certificados de exportación y/o permisos, la implementación de la Ventanilla Única Ecuatoriana (VUE) influye directamente en la eficiencia de las operaciones administrativas tanto del sector importador como el exportador.

Entre los principales beneficios que presenta la VUE están: reducir significativamente el tiempo y los costos de transacción en la realización de actividades de comercio exterior, facilitar la tramitación de autorizaciones y certificaciones en un solo punto de acceso vía internet, brindar a los operadores de comercio exterior información sobre los requisitos vigentes y el estado de los trámites en curso (SENAE, 2012).

Esta herramienta evita que el exportador/usuario pierda tiempo y visite varias entidades para obtener sus permisos para realizar operaciones de Comercio Exterior. Ahora necesita una computadora, internet y firma electrónica (SENAE, 2012).

Otra de las mejoras en el SENAE es el aforo automático por el físico; es decir, la verificación *in situ* del contenido de los contenedores a fin de evitar el ingreso/salida de drogas o de mercadería no declarada. El aforo físico demora el despacho de la mercadería y puede ocasionar pérdidas en la misma por la apertura y manipulación. Por esta razón, el aforo automático se ha implementado en todos los distritos aduaneros desde finales del 2008, pasando del 2,07 % al 38 % a diciembre de 2012.

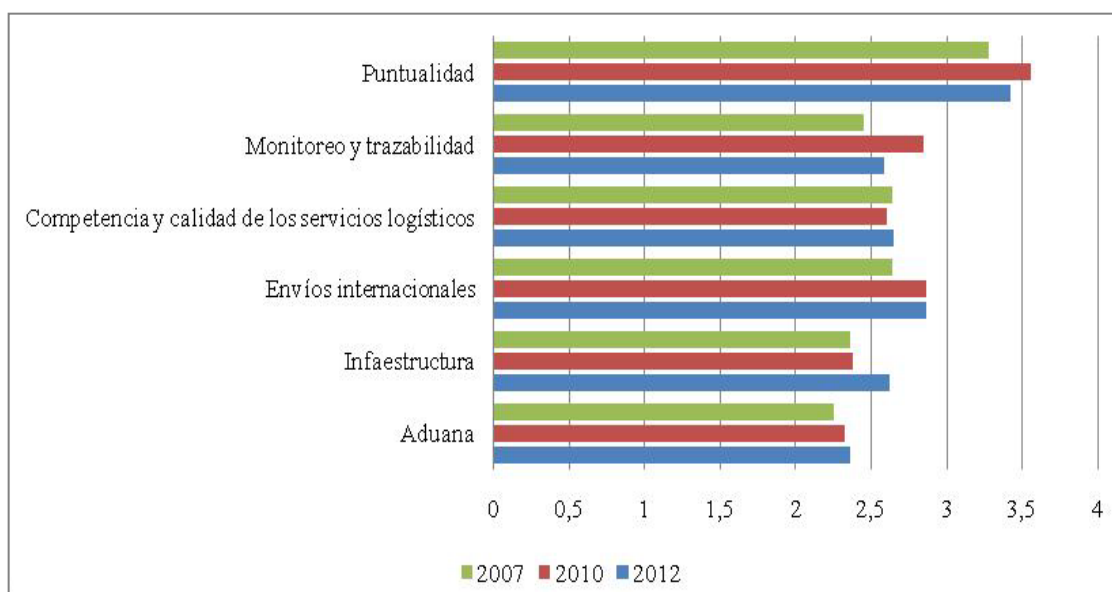
3. Mejor control de riesgos

Se fortaleció el control aduanero en el cruce de fronteras con equipos tecnológicos de última generación, que ha permitido aprehender mercancías de contrabando, incautar drogas; se reforzaron las actividades de control en las fronteras mediante el patrullaje terrestre y lanchas rápidas; se fortalecieron los controles no intrusivos con la construcción de un andén Rayos X en uno de los puertos de Guayaquil (Contecom), herramienta de última tecnología con mayor calidad en lectura de imágenes, garantizando una mejor inspección de los contenedores (SENAE, 2012).

De lo expuesto se puede colegir, que en el periodo 2007-2012 se han realizado varios esfuerzos para mejorar el desempeño logístico del Ecuador, que están produciendo mejorías paulatinas. Así, el Índice de Desempeño Logístico (LPI por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, que mide la eficiencia en los procesos aduaneros, la calidad de los servicios y

transporte, la facilidad de realizar envíos internacionales, la competencia y calidad de los servicios logísticos, la capacidad de monitoreo y trazabilidad de los envíos y la puntualidad, expresa que desde el 2007, el Ecuador ha mostrado leves mejorías. Para el 2012 el Ecuador obtuvo una clasificación de 2,76 puntos sobre 5, frente a la calificación de 4,13 del país número 1 en el ranking global, Singapur.

**Gráfico n.º 19:
Evolución del Índice de Desempeño Logístico del Ecuador
2007-2012**



Fuente: Banco Mundial-Logistics Performance Index
Elaborado por la autora de esta tesis

El tercer y último factor explicativo del grado de internacionalización de las PYMES propuesto en este estudio es la institucionalidad y normatividad del comercio exterior en el Ecuador. Para esto se han determinado las agencias ejecutoras de la política, los actores y las normas, que de una u otra forma intervienen en el proceso de internacionalización de estos pequeños y medianos emprendimientos y que interactúan en la arena del comercio exterior.

Institucionalidad (agencias) y normatividad de comercio exterior para PYMES

En el Ecuador se han realizado varios estudios sobre el tipo de programas/instrumentos implementados para el fomento exportador de PYMES. Sin embargo, no presentan los resultados esperados porque las instituciones no están coordinadas ni articuladas y no

manejan una visión integral del sistema de apoyo, lo que ocasiona duplicidad de programas y desperdicio de recursos (Stumpo y Ferraro, 2010 y Buitelar, 2010). En efecto, según un estudio realizado por Multiplica a pedido del BID, durante el periodo estudiado se han ejecutado un sinnúmero de proyectos y programas de desarrollo empresariales, los cuales, se caracterizan por “multiplicidad de ejecutores; mecanismos y criterios de funcionamiento diferentes; y poca efectividad” (Carvajal y Auerbach, 2008 en Rengifo, 2010).

Según Groote (2008), en el Ecuador existen más de 20 instituciones, entre públicas y privadas, que se encargan del apoyo a la PYME y, si se toma en cuenta solo a 20 instituciones, en la actualidad, hay un total de 37 programas vigentes, de los cuales 18 son administrados por instituciones públicas, 7 por organizaciones privadas y 12 por organismos de cooperación internacional. El total de proyectos que se logró identificar y que se encontraban en ejecución al 1 de abril del año 2008 son 174. De ellos, 94 se ejecutan a través de programas que administra el sector público, 36 a través de programas administrados por instituciones privadas y 44 a través de programas administrados por agencias de la cooperación internacional (Groote, 2008 en Rengifo Hidalgo, 2010). Además, los programas son relativamente similares en cuanto a objetivos, beneficiarios y tipo de servicios ofrecidos, especialmente en los programas de apoyo a proyectos productivos con la finalidad de superar la pobreza, por lo que se puede observar una amplia concentración de proyectos en microempresas y en el sector agrícola.

En este contexto cabe preguntarse: ¿qué pasa con la institucionalidad encargada de las PYMES y del comercio exterior en el Ecuador? Una de las debilidades de las PYMES es la endeble estructura del marco legal, puesto que las instituciones del Estado encargadas de este sector eran poco eficientes y burocráticas; hasta 1995 no había leyes específicas que promoviesen este sector; recién en ese año se empieza a “fortalecer” el marco legal de las PYMES, creándose en el Consejo Nacional de Productividad y Competitividad. En 1997, gracias a la Ley de Comercio Exterior e Inversiones se creó el COMEXI (Consejo de Comercio Exterior e Inversiones) y la CORPEI (Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador), que de cierta forma tenían como atribución el apoyo a las PYMES. En el 2000 se crea la Subsecretaría de Micro, Pequeña, Mediana Industria y Artesanía (Beltrán, 2008: 35 en Rengifo, 2010) y, a partir del 2007 se elaboran varias normas que de una u otra forma ponen en relieve a las PYMES; por ejemplo: el

Código de la Producción, Comercio e Inversiones –COPCI–, la política industrial, entre otros. En este acápite se va a revisar la institucionalidad relacionada con el comercio exterior ya que el objeto de estudio de esta investigación es la internacionalización de las PYMES.

- Agencias rectoras del comercio exterior ecuatoriano

La institucionalidad del comercio exterior en el Ecuador se puede observar en 3 agencias (instituciones) que a lo largo del tiempo han ido “evolucionando”. Así tenemos al Ministerio rector de la política comercial, al Consejo de Comercio Exterior y al Instituto encargado de la promoción de exportaciones (ver gráfico 20).

Gráfico n.º 20:
Institucionalidad del Comercio Exterior en Ecuador



Fuente: Decretos ejecutivos 7, 144, 436, 25
Elaborado por Patricia Rengifo H.

1. Del MICIP al MCE: el Ministerio rector del comercio exterior

Desde 1973, el comercio exterior estuvo liderado por el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, que a partir de la expedición de la Ley de Comercio Exterior en 1997, pasó a ser conocido como Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (MICIP). El MICIP era el encargado de planificar, dirigir y ejecutar la política comercial, industrial (fomento productivo) y de pesca (fomento para acuicultura), así como dirigir e implementar normas, regulaciones, aranceles para los 3 sectores (LEXI, 1997).

En el 2007, con la entrada de Rafael Correa al gobierno se da una reorganización de la función ejecutiva relacionada con la producción y el comercio exterior, ya que el Presidente consideraba que la institucionalidad era caótica en esos ámbitos. En efecto, en palabras del mandatario, el Comercio Exterior estaba en el Ministerio de Industrias, que era seis cosas: Ministerio de Industrias, Pesca, Integración, Artesanía, Comercio y Competitividad. Tenía seis funciones, una de ellas Comercio (Correa, 2013:23)

En este sentido, mediante decreto ejecutivo n.º 7 de 15 de enero de 2007, el MICIP cambia su denominación y pasa a ser Ministerio de Industrialización y Competitividad (MIC). Este decreto determina que el MICIP (MIC) no tendrá más la competencia de las negociaciones comerciales y de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, pero mantendrá sus funciones relacionadas con nomenclatura, aranceles, excepciones, medidas antidumping, impuestos compensatorios y diferimientos arancelarios.

El mismo decreto traspasa la competencia de las negociaciones y la rectoría sobre la política de promoción de exportaciones y atracción de inversiones al Ministerio de Relaciones Exteriores, denominándolo Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI). Según Correa (2013) se tomó la decisión de crear un nuevo Viceministerio en la Cancillería, desde el punto de vista de que, “como se tiene que actuar en mercados internacionales, debía haber coordinación entre nuestras delegaciones diplomáticas y las oficinas comerciales, apoyarse mutuamente en el exterior, lograr sinergias”(Correa, 2013:23-24). De esta forma, el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica se creó con una Subsecretaría de Asuntos Económicos y Comerciales a su cargo, que a su vez tenía bajo su administración a 5 Direcciones generales:

- Dirección General de Estudios Económicos;
- Dirección General de Comercio Mundial;
- Dirección General de Integración y Negociaciones Comerciales;
- Dirección General de Promoción de Exportaciones e Inversiones; y,
- Comité Ecuatoriano para la Cuenca del Pacífico (Acuerdo Ministerial 0242, 2007).

Cabe precisar que de acuerdo al Estatuto orgánico del 2007, ni en la misión, objetivos y productos del Viceministerio comercial o sus dependencias estuvo previsto de manera específica el apoyo/fomento a la internacionalización de las PYMES, a pesar de ser el organismo encargado de incrementar las ventas y volúmenes de exportación.

Para el 2011, se reestructura el Viceministerio de Comercio Exterior. Se crean 3 subsecretarías, una especializada en la gestión del comercio, otra en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales y una tercera llamada Subsecretaría técnica responsable de la defensa comercial y normatividad del comercio. Para ese año ya estaba creado el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador – PROECUADOR– (se hablará de esta institución más adelante) y dependía del Viceministerio de Comercio Exterior para la definición de sus programas y proyectos.

Gráfico n.º 21:
Organigrama del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica



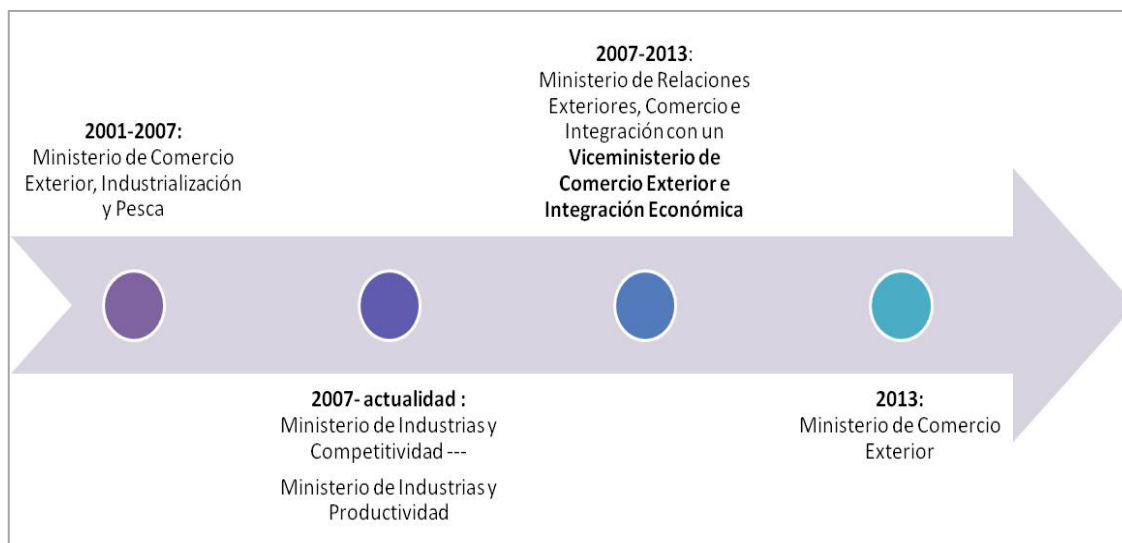
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración
Elaborado por la autora de esta tesis.

En esta ocasión, tanto en el organigrama como en los objetivos por cumplir por parte del Viceministerio, sí se contemplaba el apoyo a la PYMES y actores de la economía popular y solidaria; específicamente, la Dirección de Comercio Inclusivo tenía como objetivo el incrementar la participación de las MIPYMES y de los actores de la economía popular y solidaria en los procesos del comercio exterior, priorizando aquellos emprendimientos que trabajen con comercio justo, a través de la elaboración de estrategias de inserción inteligente.

PROECUADOR, adscrito al MRECI, funcionaba como el brazo ejecutor de estas estrategias. (Acuerdo Ministerial 118, 2011 y Muñoz, entrevista, 2014).

Esta estructura orgánica y funcional estuvo vigente hasta junio de 2013, año en el que se crea el Ministerio de Comercio Exterior, con sede en Guayaquil, que adquiere las competencias del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica, más la sustitución estratégica de importaciones. Según Correa, en su discurso de posesión de nuevos ministros, el 19 de junio de 2013, la reciente creación del Ministerio de Comercio Exterior corresponde a un error de omisión, ya que no se tuvo en cuenta que el comercio exterior es vender y comprar; por ende, en el Viceministerio no se pudo explotar el real alcance del poder regulatorio del Estado para lograr una efectiva sustitución de importaciones, que nos permita maximizar nuestras ventas y minimizar nuestras compras. Adicionalmente, el Ministerio de Comercio Exterior nace también con la idea de afianzar la relación con los sectores productivos para saber qué vender, qué nuevos productos se pueden ofrecer al mundo, etcétera (Correa, 2013:23-26).

Gráfico n.º 22:
Evolución del Ministerio Rector del Comercio Exterior en Ecuador



Fuente: Decretos ejecutivos 7, 144, 436, 25
Elaborado por la autora de esta tesis.

Es necesario recalcar que el nuevo ministerio entre sus atribuciones sí contempla como clientes de sus políticas y programas a las PYMES. En efecto, según el decreto n.º 25 de creación del Ministerio, es atribución de este: “Establecer políticas de comercio justo, de

comercio inclusivo y de consorcios de comercio exterior, con trato preferencial a las microempresas y actores de la economía popular y solidaria” (Decreto 25, 2013).

En esta reestructuración del sector productivo y del comercio exterior entran a la arena dos agencias, que manejan tangencialmente el comercio exterior, pero que tienen como mandato el desarrollo de las PYMES. La primera es el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad –MCPEC– y la segunda es el Ministerio de Industrias y Productividad –MIPRO– (antes MIC).

El MCPEC, ministerio coordinador de los ministerios de la rama productiva y comercial, preside el Consejo Sectorial de la Producción¹⁹ –CSP– que es el encargado de formular, dirigir e implementar las políticas de fomento y desarrollo para las MIPYMES. En este sentido, se han diseñado e implementado varios proyectos de apoyo a las MIPYMES; sin embargo, han sido enfocados al fomento productivo y desarrollo del emprendimiento, mas no a la internacionalización de estas empresas. En efecto, en el periodo estudiado, el MCPEC implementó los proyectos de *EmprendEcuador*, *Jóvenes Productivos*, *Socio Solidario*, *CreEcuador* que tenían como objetivo el fomento de empleo y el incremento de productividad.

Por otro lado, el MCPEC, a través del CSP y con el mandato del COPCI, también ha liderado proyectos para mejorar el clima de negocios en el Ecuador: impulsó la creación de la VUE (que se vio en el acápite anterior) como parte de la política nacional de simplificación de trámites; estableció incentivos para las inversiones (por ejemplo, exoneración del impuesto a la renta por 5 años, desde la generación de ingresos, para todas las inversiones nuevas en sectores seleccionados); instauró los contratos de inversión (en tan solo dos años, el CSP aprobó la suscripción de seis contratos de inversión nacional y extranjera, que suman alrededor de US\$ 2000 millones y que generarán aproximadamente 850 plazas de trabajo directas y 2000 empleos indirectos a nivel nacional en los sectores de

¹⁹ El Consejo Sectorial de la Producción tiene como misión el articular, coordinar y aprobar la política ministerial e interministerial del sector productivo comercial, y debe armonizar la política sectorial con el Plan Nacional de Desarrollo. Las decisiones del Consejo son de carácter vinculante. Está conformado por: Ministerio de Transporte y Obras Públicas -MTOP-; Ministerio de Turismo-MINTUR-; Ministerio de Industrias y Productividad -MIPRO-; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca -MAGAP-; Ministerio de Relaciones Laborales -MRL-; Viceministerio de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración (desde junio 2013 por el Ministerio de Comercio Exterior -MCE-); Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional -SETEC; Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP; Instituto Nacional de Compras Públicas -INCOP-; Agencia Reguladora y Control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (Decreto ejecutivo 918).

metalmecánica, alimentos frescos, manufactura, vehículos, vidrio); creó incentivos para la apertura de nuevas rutas internacionales (reducción del 40 % en el precio internacional del JET FUEL para nuevas rutas aéreas internacionales priorizadas), impulsó la aplicación de medidas arancelarias (reducción o incremento) para obtener insumos o materias primas a bajo costo y/o para proteger a la industria naciente (MCPEC, 2012).

El MIPRO por su lado, a través de la Subsecretaría de Desarrollo de MIPYMES y Artesanías y con la transferencia del Consejo de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (CODEPYME), ha implementado varios proyectos de apoyo a estas empresas tanto para mejorar la productividad y calidad de los productos como para lograr su acceso a mercados internacionales. En este sentido, impulsó el proyecto EXPORTAPYME y EXPORTAFÁCIL (en conjunto con el servicio postal del Ecuador, Correos del Ecuador, el SENAE y PROECUADOR). Sobre este último, la Coordinadora Nacional del programa ha manifestado que con apenas dos años y medio del servicio en funcionamiento el volumen se incrementó de manera exponencial a 2465 envíos y los montos exportados se multiplicaron más del 1000 por ciento (Ministerio de Industria de Argentina: 2014).

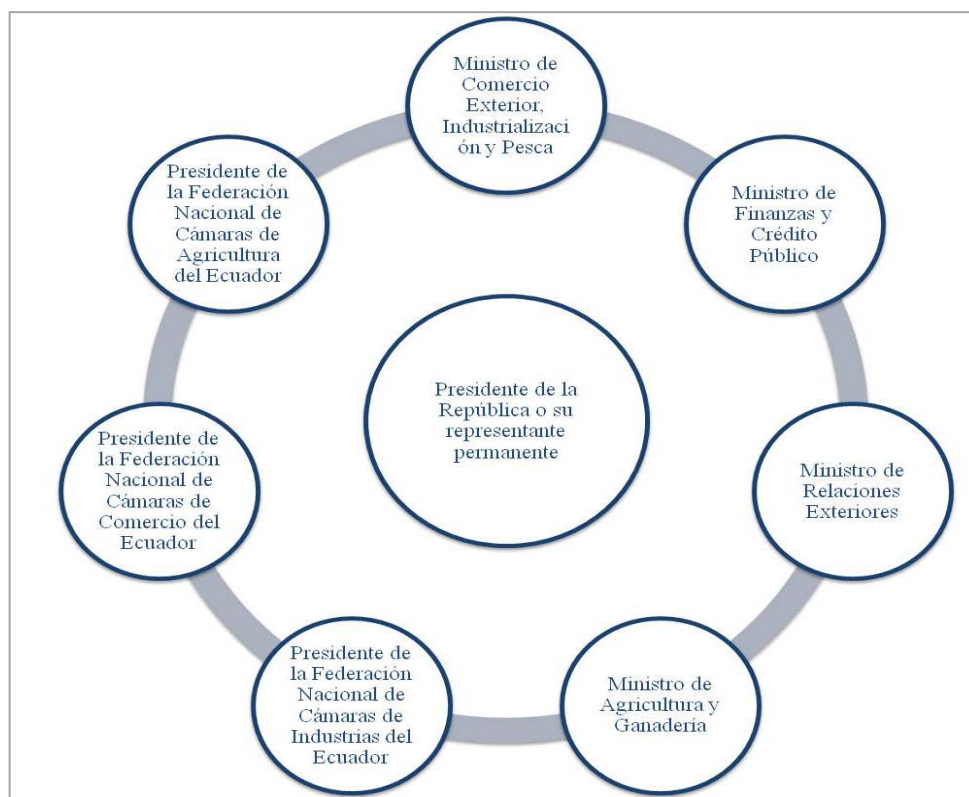
No hay datos específicos de los resultados de proyecto EXPORTAPYME. Sin embargo, este proyecto tenía como principal objetivo el incremento de las exportaciones de las MIPYMES ecuatorianas mediante la oferta de mecanismos de apoyo para el acceso al mercado internacional, tales como estudios de diagnóstico de exportación, asistencia técnica para el fortalecimiento y desarrollo de asociatividad, estudios de oportunidades de mercados, estrategia de exportación, asistencia técnica para mejora de la calidad y productividad, entre otros. Cabe resaltar que este programa consideraba una fase de diagnóstico para determinar si la empresa estaba lista para exportar o si era necesario trabajar previamente en la cadena de valor y en los procesos productivos. En ambos casos, el MIPRO manejaba todo el proceso (MIPRO, s/f: 7-10).

De este modo, se podría decir que esta constante evolución del ministerio rector de la política comercial ha ido dejando algunos “residuos” en otras instituciones (MIPRO y MCPEC), por lo que al momento de ejecutar programas no está bien definido qué fase le pertenece (productiva, comercial o clima de negocios) a cada Ministerio, por lo que se puede identificar algunos cruces al momento de concretar una política efectiva para la internacionalización de estas empresas.

2. El Consejo de Comercio Exterior

En 1997 la LEXI crea el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) con el objetivo de tener una coordinación interinstitucional público-privada que determine las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversiones, así como la definición de lineamientos y estrategias de las negociaciones internacionales comerciales. Se conformó de la siguiente manera:

**Gráfico n.º 23:
Conformación del COMEXI**



Fuente: Registro oficial, n.º 82, junio 1997, Ley de Comercio Exterior e Inversiones
Elaborado por la autora de esta tesis

El COMEXI también tenía dentro de sus potestades la definición y nombramiento del equipo negociador así como la política arancelaria. El MICIP tenía un rol de ejecutor de las resoluciones del COMEX, así como de secretario técnico por cuanto los funcionarios del MICIP eran los responsables de proveer de información técnica para la toma de decisiones en este Consejo. En este sentido, el COMEXI se convirtió en la cabeza de los sistemas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones por cuanto regulaba y dictaba políticas en esos dos ámbitos. Adicionalmente, es importante resaltar la presencia del sector

privado en este Consejo, que pretendía establecer de forma conjunta los lineamientos de corto, mediano y largo plazo que impulsen las relaciones comerciales del país en el exterior (Flores, Fernando, s/f: 2 y Anexo a la Resolución del COMEXI 344).

Las resoluciones adoptadas por el COMEXI no hacen mención específica a las PYMES. Sin embargo, en la hoja de ruta trazada para las negociaciones comerciales, aprobada el 24 de mayo del 2006 por el Pleno del COMEXI²⁰, se priorizaron algunas negociaciones (de profundización o nuevas) con mercados potenciales para las PYMES, por ejemplo la Unión Europea, la Comunidad Andina, Guatemala, Chile (Resolución del COMEXI 354). A la fecha, se han cerrado las negociaciones con importancia para las PYMES con Guatemala (2013), Cuba (2011), Chile (2010) y, recientemente (julio 2014), se cerró el Acuerdo Comercial con la Unión Europea, que prevé mecanismos preferenciales en compras públicas, acceso a mercados, entre otros, para estas empresas (Rivadeneira, entrevista, 2014).

En diciembre de 2010, con la entrada en vigencia del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, se reforma el COMEXI y pasa a ser COMEX, Comité de Comercio Exterior. Con esta reforma institucional se elimina la competencia de inversiones para el COMEX que pasa al Consejo Sectorial de la Producción. Se mantienen las competencias de

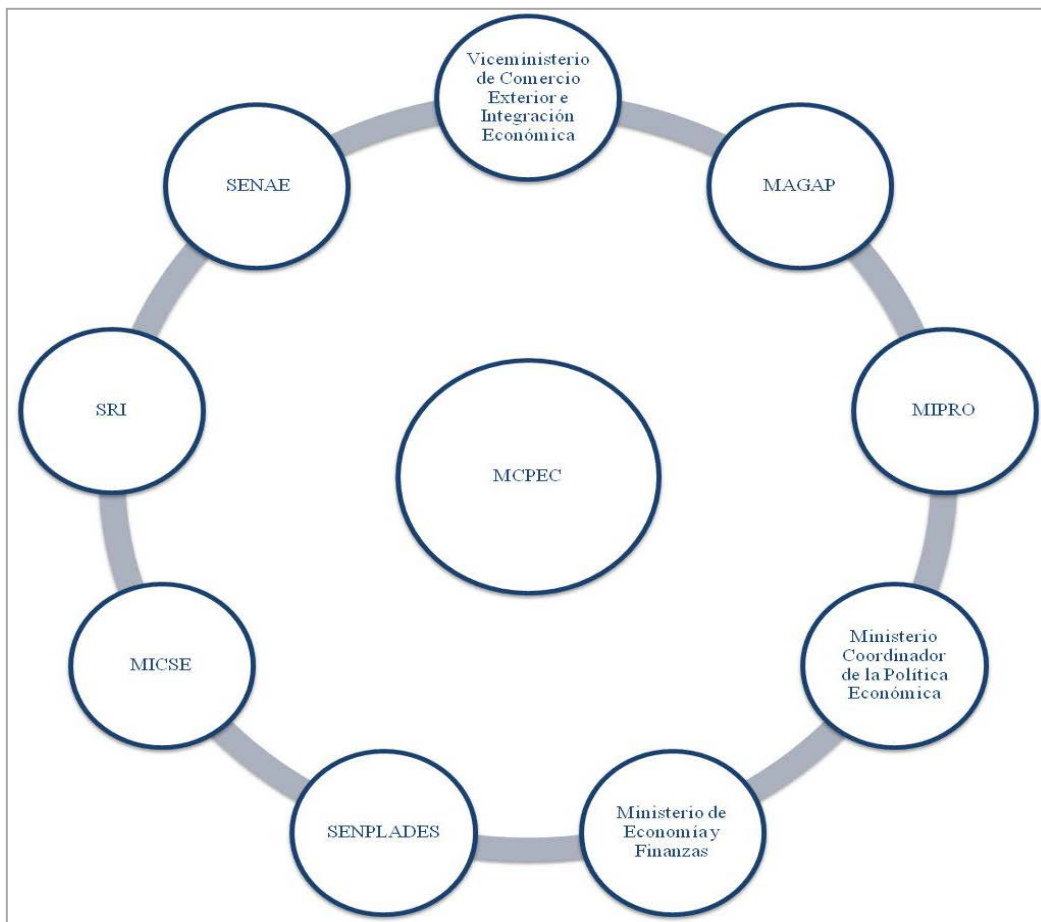
formular y aprobar políticas y estrategias en materia de comercio exterior y fomento de exportaciones, emitir dictamen previo y los lineamientos para el inicio de negociaciones de acuerdos y tratados internacionales en materia de comercio exterior e integración económica, crear, modificar o suprimir las tarifas arancelarias, revisión de las tasas no arancelarias, regular y facilitar exportaciones e importaciones, expedir normas, licencias, aprobar nomenclaturas, tomar las acciones necesarias para corregir prácticas internacionales comerciales desleales que afecten la producción nacional, fomentar el comercio de productos con estándares de responsabilidad ambiental, diferimiento de tarifas arancelarias, entre otros (Gobierno nacional, 2011:60).

Otro cambio sustancial en la institucionalidad del COMEX es su directorio, por cuanto el COPCI determina que será un cuerpo colegiado de carácter institucional público y ya no

²⁰ El COMEXI tenía dos niveles para sesionar y decidir. El primer nivel es el Comité técnico en el que se reúnen funcionarios de menor nivel jerárquico para recabar y preparar información sobre un tema específico. El segundo nivel es el Pleno en el que se reunían al nivel jerárquico más alto para analizar los informes presentados por el Comité Técnico y tomar una decisión.

público-privado como el del COMEXI y ya no está presidido por el Presidente de la República, sino por el MCPEC. En este sentido, los integrantes del COMEX son:

**Gráfico n.º 24:
Conformación del COMEX**



Fuente: Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
Elaborado por Patricia Rengifo H.

La relación rector-ejecutor se mantiene intacta, solo que ahora han cambiado los nombres de las instituciones. Así, el Viceministerio de Comercio Exterior continuaba presentando propuestas de políticas para ser aprobadas a nivel del COMEX. En el 2013, año de creación del Ministerio de Comercio Exterior –MCE–, vuelve a cambiar la institucionalidad del COMEX. En esta ocasión, el MCE es el presidente de este cuerpo colegiado, que sigue teniendo carácter interinstitucional público, con las mismas competencias y atribuciones. Para Víctor Murillo, secretario técnico del COMEX, con la creación del MCE es necesario que cambien las competencias de este cuerpo colegiado, por cuanto sigue siendo el regente

de la política comercial y no permite que el Ministerio rector asuma su papel. Para Murillo, el COMEX debe dejar de decidir sobre investigaciones de defensa comercial, estructura arancelaria (no necesariamente el valor o tipo de arancel), conformación del equipo negociador, líneas rojas de las negociaciones comerciales, por cuanto al crearse el Ministerio de Comercio Exterior todas estas funciones han sido absorbidas por las diferentes aéreas del MCE, pero no pueden “dar un paso sin la aprobación del COMEX” (Murillo, entrevista, 2014). Adicionalmente, el funcionario menciona que en estos últimos años no se ha resuelto un tema que favorezca específicamente la internacionalización de las PYMES, más allá de la aprobación del Acuerdo de Comercio para el Desarrollo (ACD)²¹ el 23 de enero de 2012 (Murillo, entrevista, 2014), que prevee un acápite específico para las PYMES.

Para Murillo en el COMEX todo lo que se resuelve puede afectar positiva o negativamente a las PYMES, pero no es un factor de consideración al momento de tomar la decisión; los factores relevantes tienen que ver con el cambio de la matriz productiva o la política de sustitución de importaciones.

3. Instituto de Promoción de Exportaciones y atracción de inversiones: de CORPEI a PROECUADOR

Desde 1997, la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) estuvo a cargo de “la planificación y ejecución oficial de la promoción de las exportaciones e inversiones no financieras, tanto en el país como en el exterior” (Gobierno Nacional, 2011: 43). Sin embargo, en el 2010, el COPCI –Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones– establece, mediante el artículo 95, la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras (PROECUADOR) y determina que las competencias de CORPEI son ahora del nuevo instituto. Este funciona como ente adscrito al

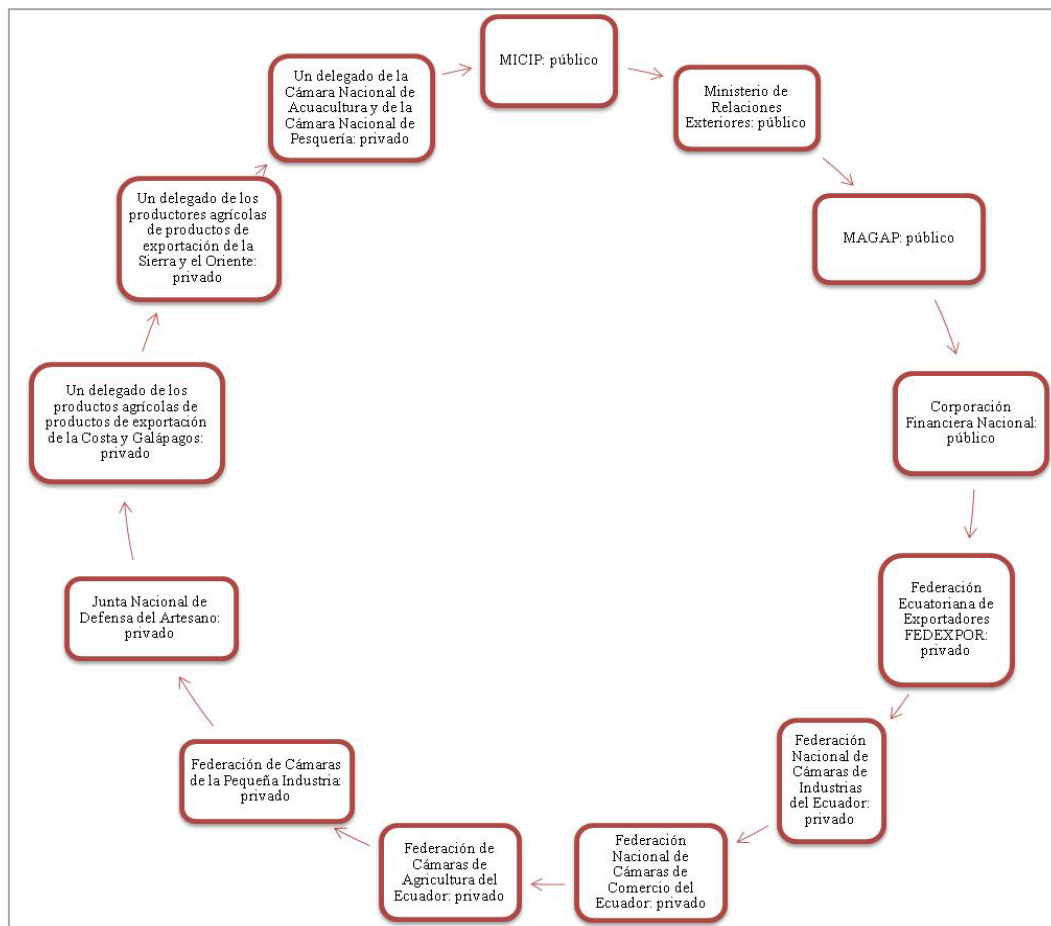
²¹ El ACD es un modelo de texto que fue redactado principalmente por el Viceministerio de Comercio Exterior y consensado con los miembros del COMEX y, aunque está apegado a las normas OMC, rompe las características típicas de un tratado de libre comercio. El ACD es un documento modelo de texto de negociación que busca impulsar al comercio internacional como herramienta para el desarrollo económico y social del país, asegurando un trato especial de acuerdo al nivel de desarrollo. En este documento las PYMES han sido consideradas, dentro del capítulo comercio para el desarrollo, como un ámbito específico para el desarrollo. Por esa razón, se establece, entre otras, que las partes fomentarán la participación de las PYMES en el comercio internacional, a través de herramientas como el comercio electrónico, la innovación y la asociatividad (Viceministerio de Comercio Exterior, 2011)

Ministerio rector de la Política de Comercio Exterior, que actualmente es el Ministerio de Comercio Exterior (Gobierno Nacional, 2011: 43).

La gestión de la CORPEI, según el Presidente Ejecutivo, Ricardo Estrada, estuvo basada en el cumplimiento de los Planes Nacionales de Promoción de Exportaciones e Inversiones 2001-2010, que fueron aprobados por el COMEXI. De este modo, el resultado del trabajo de la CORPEI se reflejó en el 16 % de crecimiento promedio anual de las exportaciones totales en el periodo 2001-2009, así como una participación del 50.7 % en las exportaciones de los productos no tradicionales. En lo que respecta a las PYMES, Estrada aseguró que la gran mayoría de los recursos (97 %) se utilizan para apoyar a estas empresas; es decir, que los sectores más grandes financian a los medianos y pequeños (Estrada Soto, 2010: 2-3).

La CORPEI tenía un modelo de gestión público-privado por dos razones: la primera por el tipo de fondos que recibía para sus gestiones, que provenían principalmente de los exportadores e importadores ecuatorianos. Cada exportador e importador debía pagar el 1 % del total de sus transacciones, que se acumulaban por diez años y luego podían ser devueltos, sin intereses; esta figura se llamaba “cuota redimible”. La segunda por la conformación del Directorio, el cual incluía actores de instituciones públicas y miembros del sector empresarial exportador. El Presidente Ejecutivo era nombrado por el Directorio, para un período de cuatro años con posibilidad de reelección. La elección dependía de “criterios técnicos, calificaciones profesionales, experiencia comprobada en el campo de la promoción de exportaciones e inversiones, capacidad administrativa y no menor de 35 años” (MICIP, 1997).

**Gráfico n.º 25:
Conformación del Directorio de la CORPEI**



Fuente: Acuerdo Ministerial 330.
Elaborado por la autora de esta tesis

El 31 de mayo de 2011, el Presidente de la República, acompañado por el Ministro Ricardo Patiño, el Viceministro de Comercio, Francisco Rivadeneira, y la Directora ejecutiva, María Fernanda de Luca, inaugura el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras, PRO ECUADOR, con sede en la ciudad de Guayaquil. Para Rafael Correa, la creación de PROECUADOR es parte de la eficiencia social que el Estado debe tener, ya que la ejecución de la política comercial (y también su elaboración en lo posible) estaba en manos de CORPEI, que a pesar de tener un directorio público privado, seguía siendo una fundación privada y además que los exportadores pagaban por un servicio que debe asumirlo el Estado como parte de su política comercial²². Sin embargo, el Presidente en su discurso

²² Desde enero de 2011, el monto aproximado que asume el gobierno es de 12 millones de dólares anuales, supliendo la cuota redimible de los exportadores.

inaugural establece claramente que CORPEI ha hecho un gran trabajo y “que no se trata de eliminar lo privado, se trata de asignar a cada quien lo que le corresponde: básicamente responsabilidad del Estado la política pública, en este caso la política comercial”; por esto, se le otorgó al Ministerio de Relaciones Exteriores la competencia de comercio exterior para que se haga cargo de la política comercial (Correa, 2011).

PROECUADOR se instala entonces como el “nuevo Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador para coordinar y ejecutar las actividades de promoción de exportaciones e inversiones extranjeras en el país y en el exterior”, con especial atención en lograr la inserción estratégica en el comercio internacional de las pequeñas y medianas empresas, y los actores de la economía popular y solidaria. Entre sus áreas de gestión es importante resaltar el Balcón de Servicios al Exportador que, entre otros, ha establecido programas y proyectos enfocados a la inclusión de las MIPYMES y de los actores de la economía popular y solidaria a la oferta exportable del país (Gobierno Nacional, 2011: 43-45).

Adicionalmente, PROECUADOR ha fortalecido la red de oficinas comerciales del país en el exterior (OCE's), que también fueron creadas por CORPEI. Estas oficinas tienen como principal misión realizar acercamiento con posibles compradores de los productores ecuatorianos, establecer contacto con inversionistas, realizar inteligencia comercial del mercado local y apoyar en la gestión de comercio para que productos ecuatorianos puedan acceder al mercado. CORPEI creó 16 oficinas comerciales desde 1997 al 2010, mientras que en los dos primeros años de gestión de PROECUADOR el número de OCE's se incrementó a 30 (ver gráfico 26).

Desde la creación de PROECUADOR, las OCE's tienen dentro de sus metas el incremento de exportaciones de las PYMES; y a pesar de que se han dado resultados (incremento histórico en las exportaciones de las PYMES en un 84 % en el periodo 2008-2012), para la ex Directora de Comercio Inclusivo, Lorena Muñoz, a los jefes de las oficinas comerciales (no a todos) les cuesta ponerse el chip de la importancia de las MIPYMES en lograr la democratización de comercio exterior. Para Muñoz esto se da porque incrementar las exportaciones de estas empresas no se ve reflejado en el volumen (Muñoz, entrevista, 2014 y DCI, 2013).

Gráfico n.º 26:
Red de Oficinas Comerciales del Ecuador en el exterior



Fuente: Rendición de cuentas del Ministerio de Comercio Exterior e Integración Económica, 2012.
Elaborado por Despacho Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica.

El nuevo modelo de gestión de PROECUADOR no establece una participación directa del sector empresarial en su Directorio como lo preveía CORPEI. Sin embargo, su estatuto prevé el establecimiento de un Consejo Consultivo, que estará conformado por cinco miembros, quienes serán escogidos entre los gremios, empresas y asociaciones productivas, de los siguientes sectores:

- 1 representante del sector privado con experiencia en promoción de exportaciones.
- 1 representante de la Federación Nacional de Exportadores.
- 1 experto en temas de comercio justo.
- 1 experto en economía popular y solidaria vinculado a la exportación.
- 1 experto en promoción de inversiones.

Estos representantes deberán contar con vasta experiencia en el ámbito de las exportaciones y/o inversiones, tener publicaciones en temas relacionados con Promoción de

Exportaciones e Inversiones Extranjeras y fungirán en sus cargos (ad-honorem) por un período de dos años (PROECUADOR, 2012). Sin embargo, hasta la fecha no se ha establecido el Consejo de manera regular. PROECUADOR continúa su proceso de fortalecimiento y CORPEI se ha convertido en un actor clave para traspasar la posta.

Un resumen sobre la institucionalidad de las agencias encargadas del comercio exterior y su rol con las PYMES puede ser visualizado en el ANEXO 1.

- Normatividad para el comercio exterior y las PYMES

Una vez que se ha observado la evolución de las agencias (instituciones) encargadas del comercio exterior y su trabajo específico en las PYMES, es necesario repasar la normativa que fundamenta las acciones de las instituciones observadas. De manera rápida se puede decir que desde 1997, año de creación de la LEXI, las PYMES estuvieron presentes en la mente de los actores que formularon la normativa; en algunas ocasiones se hacía referencia específica al cómo impulsar la internacionalización de estas empresas y en otros no se mencionan.

La LEXI es la norma de mayor referencia en el periodo anterior, por cuanto en base a esta se elaboró la Agenda Nacional de la Competitividad, se creó la CORPEI, se estableció el Consejo Nacional de Competitividad, que establece el apoyo a las PYMES a través de la creación de consorcios de exportación, e incluso en la Constitución de 2008 se estableció un artículo específico para el fomento a las PYMES. Sin embargo, la no (o poca) existencia de una planificación país dificultó el engranaje necesario para fomentar la internacionalización (y desarrollo productivo) de las PYMES. En efecto, según Burneo (2010: 216) “a mediados de los años noventa, la desaparición de instituciones de planificación y promoción como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) marcó un hito importante en el desmontaje del papel del Estado “promotor y desarrollista” que se había establecido en los años 50”. Esta desarticulación de la planificación estatal eliminó a muchos organismos públicos que brindaban asistencia técnica y capacitación a las PYMES²³; incluso, se eliminó la ley de fomento a la pequeña industria en 1994 y se produjo la eliminación de fondos para el sistema de apoyo productivo a la pequeña industria. Para Burneo (2010:217), se dismanteló el

²³ Centro de Desarrollo Industrial (CENDES), Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital (CEBCA) y el Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria (CENAPIA).

aparataje de apoyo a las PYMES, se lo calificó de burocrático, poco eficiente y sin una oferta real de servicios. Este desmontaje se agudizó por una falta de coordinación inter e intra-institucional, que provocó una elevada fragmentación de las acciones públicas y la polarización de las acciones en las urbes más grandes: Quito y Guayaquil.

En el periodo 2003-2007 la planificación del gobierno de Lucio Gutiérrez se enfocó en la apertura comercial, mas no existió ningún avance en políticas de apoyo a las pymes. Burneo (2010:218) explica que en ese periodo fue evidente la omisión estatal y la necesidad de construir un sistema de apoyo a la pequeña empresa, a pesar de las demandas del sector privado PYME.

Rafael Correa retoma el rol planificador del estado. Su programa de gobierno originó la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010, que establece objetivos específicos para el apoyo a las PYMES (ver tabla 6). Este plan es el eje o ancla para todas las políticas, normas, leyes e incluso para la elaboración de los estatutos de los Ministerios y sus planes operativos anuales.

Gráfico n.º 27:
Orden jerárquico de la normativa de comercio exterior en el Ecuador



Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010, COPCI
Elaborado por Patricia Rengifo H.

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) ha ido actualizándose (al cierre de esta investigación se está desarrollando el PNBV 2013-2017), pero conserva dentro de sus metas y estrategias a las PYMES, ya que este gobierno considera que estas empresas tienen dos roles: primero, disminución de la pobreza y generación de empleo, y, segundo,

democratización del comercio exterior mediante una mayor y efectiva participación de las PYMES en los mercados internacionales.

Adicionalmente, es importante aclarar que en el periodo de estudio, este gobierno tampoco ha logrado establecer un marco legal nacional de las pequeñas y medianas empresas, por cuanto no se dispone de una ley propia y específica que norme y favorezca el desarrollo de estas (Burneo, 2010:222). Para Muñoz, en este gobierno no ha habido una política clara para el desarrollo productivo de las PYMES ni para su internacionalización, pero sí ha habido incentivos para que las PYMES se inserten en el comercio exterior. El Gobierno, a través del PNBV, da directrices para que los ministerios competentes hagan programas y proyectos para estas empresas, enfocados en la internacionalización, fomento de cultura exportador y reactivación de la producción (Muñoz, entrevista, 2014). Ahora bien, es necesario mencionar que si bien no existe un documento como tal de la política comercial del Ecuador, la reestructuración del Ministerio rector de esta y los objetivos establecidos en el PNBV han establecido una agenda estratégica de negociaciones comerciales internacionales y de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, que denota el deseo de institucionalizar la política.

La tabla 6 recoge de manera sucinta la evolución de la normativa para el comercio exterior y establece si hace o no referencia a las PYMES; es importante resaltar que nos hemos focalizado en observar las normativas que guían el accionar de las instituciones analizadas.

Tabla n.º 6
Normativa para el Comercio Exterior y las PYMES

NORMATIVA PARA EL COMERCIO EXTERIOR Y LAS PYMES					
AÑO	NORMA/LEY	OBJETIVO	ESTADO	REFERENCIA A PYMES (internacionalización)	INSTITUCIÓN RESPONSABLE
1997	Ley de Comercio Exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Normar y promover el Comercio Exterior y la inversión extranjera directa, con excepción de las exportaciones de hidrocarburos. - Las exportaciones están exentas de todo impuesto 	Derogada. Fue reemplazada por el Código Orgánico de la Producción, Empleo y Competitividad en el 2010	<p>Establece la creación del Consejo Nacional de Competitividad, CNC, que apoyó directamente a las pequeñas y medianas empresas mediante programas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Diagnóstico y programa global y sectorial de la PYME b) Formación de consorcios de exportación 	CNC, MICIP
1998	Constitución del Ecuador	n/a	Derogada. Fue reemplazada por la Constitución de 2008	Art. 360 referente a la promoción de exportaciones ambientalmente responsables, con énfasis en las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal.	Función ejecutiva en lo pertinente a la implementación de la política comercial
2006 2020	PLANEX	Diseñar una política exterior que esté acorde con las potencialidades del país	Vigente	No hace referencia específica a las PYMES	Ministerio de Relaciones Exteriores
2008	Constitución del Ecuador	n/a	Vigente	Art. 306.- El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal.	Función ejecutiva en lo pertinente a la implementación de la política comercial
2007 2010	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	<p>Recuperar la planificación en el país y redefinir un nuevo modelo de Estado, que contemple objetivos y metas de desarrollo en el que se articulen la política pública con el desarrollo nacional.</p> <p>El Plan Nacional del Buen Vivir busca alcanzar numerosos objetivos y metas, debiendo cada institución alinear su gestión al cumplimiento de las</p>	Vigente (hay un nuevo Plan Nacional 2009-2013)	Objetivo 11: establecer un sistema económico solidario y sostenible, respectivamente Política 11.2. Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.	SENPLADES

2010 2014	Agenda de la transformación productiva	Tiene como objetivo primordial corregir los desequilibrios productivos persistentes y agudizados en el modelo precedente que ha resultado poco eficiente, concentrador y excluyente de las mayorías	Vigente	Contribuir al cambio estructural que permita reducir las brechas de productividad intersectorial y entre los diversos actores productivos, a través de una política de fomento productivo con especial atención a MIPYMES Eje 4: Democratización Productiva y desarrollo de MIPYMES * Redistribución de la tierra. * Financiamiento preferencial. * Participación Accionaria. * Condiciones técnicas y ambientales del uso racional, eficiente y efectivo del agua.	MCPEC
2010 2014	Código Orgánico de la Producción, Empleo y Competitividad	Regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas orientadas a la realización del Buen Vivir.	Vigente	Libro III del COPCI: desarrollo empresarial de las MIPYMES y la democratización de la producción. En este se establece: definición de las MIPYMES, se delega al Consejo Sectorial de la Producción como organismo regulador, se establecen mecanismos de desarrollo productivo, se crea el registro único de MIPYMES y simplificación de trámites	MCPEC
2008 2012	Política Industrial	Coadyuvar a cambiar el patrón de especialización primario-extractivo exportador de la economía ecuatoriana hacia el fomento de actividades con ventajas comparativas dinámicas, generadoras de mayor valor agregado, que propendan a la creación de empleo de calidad, impulsen ncadenamientos productivos, desarrollen tecnología e innovación, que eleven los niveles de productividad, competitividad sistémica y reactiven la demanda interna, procurando el cuidado del ambiente y el uso racional de los recursos naturales	Vigente	Política 3: Impulsar a las MIPYMES, artesanos y empresas de economía social y solidaria a través de la implementación de mecanismos específicos en el Programa de compras públicas del Estado, el establecimiento de líneas de crédito y productos financieros con condiciones especiales para las PYMES, la articulación y fomento de la asociatividad y del intercambio comercial a nivel micro regional para mejorar la inserción en el mercado internacional.	MIPRO

Fuente: Constitución 1998, LEXI 1997, Constitución 2008, PLANEX 2020, PNBV 2007-2010, COPCI, Política Industrial.

Elaborado por la autora de la tesis

CAPÍTULO III

CONJUGANDO ELEMENTOS: ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS, ACTORES Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA

¿Qué factores influyen para que las políticas públicas enfocadas en la internacionalización de pequeñas y medianas empresas –PYMES– presenten resultados diferentes? Esta pregunta ha conducido la investigación del presente estudio. En el primer capítulo se esquematizaron las respuestas planteadas por varios autores y estudios especializados en las PYMES y se ordenaron las mismas en tres grupos de factores, que explican la varianza en la internacionalización de estas empresas. Si bien todas las respuestas son válidas, se dio mayor énfasis a la tercera respuesta explicativa, que ha sido catalogada en la presente investigación como factores macro, por cuanto esta permite observar con mayor claridad el rol del Estado para facilitar y regular el entorno en el que estas empresas (y todo el sector empresarial) se desempeñan; es decir, los factores macro muestran el grado en el que el Estado crea ese ambiente “favorable” o “desfavorable” para el desarrollo de la empresa, según lo establece Michael Porter, en su teoría de la competitividad.

El segundo capítulo nos da una “foto panorámica y actual” de las condiciones macro en las que se están desarrollando las PYMES en el Ecuador. Además, la observación histórica de las mismas nos permitió ver, con mayor orden y claridad, el estado de la institucionalidad del comercio exterior en el Ecuador que, en los países de América del Sur, aún es un tema pendiente para lograr una adecuada internacionalización de las PYMES.

En este contexto, se agruparon las 6 explicaciones encontradas en los factores macro en tres subgrupos. Como se observó en el capítulo anterior, el primero aglutina el contexto político, económico y social que se ha generado en el Ecuador en el periodo estudiado; el segundo reúne las explicaciones relacionadas a los costos logísticos que genera la internacionalización, tales como infraestructura interna (red vial, telecomunicaciones, tecnología) y trámites para exportar. Y, el tercero, expone las agencias encargadas de la política de comercio exterior, así como las leyes y normas para observar el agenda-setting de las PYMES en la política.

La indagación de estos elementos nos permitió entender que el rol de la administración de Correa se ha configurado alrededor de una política de mejoramiento de la

competitividad sistémica, más allá de una política específica para la internacionalización de las PYMES. Aquí es importante recordar, lo que dice Xavier Díaz, Director de la Asociación de Industriales de Textiles del Ecuador (Díaz, entrevista, 2013), quien menciona: “el Ecuador, al ser un país de muchas PYMES, cualquier política, esté o no pensada para ellas, las afecta positiva o negativamente”. Sin embargo, vale la pena resaltar que el Gobierno de Rafael Correa, desde el 2007, ha procurado establecer lineamientos claros y definidos, de manera transversal en todas las políticas, para que estas pequeñas y medianas empresas puedan tener varios ejes de acción.

En este sentido, es necesario conocer cuáles son los actores que intervienen en este “andamiaje” y establecer el escenario que se conforma en la actualidad para comprender los resultados que las PYMES ecuatorianas presentan en cuanto a internacionalización. Para iniciar este análisis es importante identificar a los actores que se ven involucrados en la variable explicativa. En el marco teórico se establecieron 8 actores que se veían involucrados en las políticas de internacionalización de PYMES en los diferentes países:

1. El Gobierno responsable de la política comercial del país y, consecuentemente, del acceso a los mercados externos, de la política de PYME.
2. Las entidades (públicas y privadas) relacionadas con la promoción de productos en el exterior.
3. Las entidades (públicas y privadas) que brindan asesoría técnica, formación y capacitación.
4. Los gremios empresariales (asociaciones y cámaras), como entes que sirven de enlace entre el Gobierno y las PYMES.
5. Los empresarios PYMES que son los encargados de llevar a cabo la exportación, ya sea en forma directa o indirecta.
6. El sector académico como generador de investigación e innovación.
7. El sistema financiero (público y privado), como proveedor de recursos monetarios para el desarrollo de proyectos que favorezcan la capacidad productiva de las PYMES o fomenten la exportación.

8. Los organismos internacionales que brindan asistencia técnica y cooperación para la internacionalización de la PYME (Chaves y Segura, 2010: 48).

No obstante, en el desarrollo del trabajo se ha logrado identificar que el escenario actual en el que se da el proceso de formulación de política (PFP) hay dos grupos de actores relevantes: la función ejecutiva (actores 1, 2, 3 y 7) y en menor medida el sector empresarial (actores 4 y 5). El sector académico y los organismos internacionales no presentan mayor injerencia en los elementos observados, incluso no aparecen como actores en este proceso.

¿Qué actores intervienen?

Desde el regreso a la democracia, el Ecuador tiene un régimen presidencialista. Sin embargo, la figura del presidente constitucional y su capacidad de ejecutar su agenda se ha visto minada por no tener una mayoría en la legislatura (menos del 25 % en promedio) (Scartascini *et al.*, 2011). Esto, acompañado de coaliciones débiles y una activa presencia del sector social para desacreditar una acción específica del mandatario, ha ocasionado que “la nueva democracia” sufra repetidas crisis de gobernabilidad, como se observó en el capítulo anterior.

En este contexto, es elegido el actual presidente del Ecuador, en el año 2006, quien ha marcado el ritmo de este nuevo periodo. Rafael Correa Delgado es el líder nato del proceso de la “Revolución Ciudadana”, que propone un cambio radical, manteniendo los principios democráticos; en palabras del Presidente: “volver a tener Patria”. Su claro liderazgo está acompañado de poderes constitucionales que han marcado su relación con el legislativo, determinando una aplicación casi total de la agenda presidencial. En efecto, el Presidente cuenta con la potestad de declarar decretos de emergencia, que le han permitido realizar las inversiones públicas en materia de infraestructura vial, salud y educación, sin tener que pasar por la aprobación del legislativo.

Por otro lado, Correa tiene también el poder constitucional de nombrar a los funcionarios del gobierno de todas las carteras de estado del poder ejecutivo, lo que otorga mayor visibilidad a su liderazgo e influencia. Además, cuenta con un grado de aceptación

de la ciudadanía que le ha permitido ser elegido para un segundo mandato presidencial (en febrero de 2013) con el 52 % de los votos válidos, que terminará en febrero de 2017. La reelección le otorga un horizonte temporal de mediano plazo, ya que estaría 10 años en el poder, más allá de lo que cualquier otro presidente ha logrado en la década anterior.

Según Stain y Tommasi (2006:28) la capacidad del presidente para llevar a cabo su programa es un factor decisivo de la estabilidad y adaptabilidad de la política. Sin embargo, si no hay un adecuado control, también puede dar paso a políticas oportunistas y volátiles.

En este escenario marcado por un fuerte poder presidencial, otro actor importante que interviene en la cancha del juego es el poder legislativo. En la actualidad, como se observó en el capítulo anterior, el aparataje legislativo está copado de la bancada oficialista y los partidos de oposición se encuentran diseminados y no conforman una oposición uniforme, propositiva. Al inicio del mandato de Correa, el ex Congreso Nacional, hoy Asamblea Nacional, estaba conformado por once partidos y movimientos políticos, pero ninguno pertenecía al movimiento del Presidente. Para la reforma de la Constitución del 2008; de 130 asambleístas, 73 pertenecían al movimiento oficialista y siete a alianzas entre el mismo y otros movimientos o partidos y, para las últimas elecciones en 2013, de un total de 137, el movimiento del Presidente, Alianza País, ocupa 100 puestos. De este modo, la creación de leyes que favorezcan el cumplimiento del plan del gobierno no habría resultado difícil.

El movimiento de Rafael Correa, considerado “progresista”, tiene como aliado al Partido Socialista Ecuatoriano, que se ha mantenido como uno de los soportes políticos de Alianza País desde que llegó al gobierno en 2007 (Ospina y Lalander, 2012). Sin embargo, en las elecciones del 2013, se notaron algunas resquebrajaduras en lo que, hoy por hoy, se considera la primera fuerza política del Ecuador. El mismo Correa, en declaraciones después de conocer los resultados, indicó que “su partido exhibió exceso de confianza, pues los candidatos, en vez de posicionar su proyecto, utilizaron la imagen de Correa y esperaron tener resultados electorales” (Telesur, 2014).

Otro actor relevante en el proceso de formulación de políticas observado en el capítulo anterior, es el gabinete de ministros. De hecho, se puede establecer que el gabinete

actual es compacto, ya que está compuesto en su totalidad de miembros provenientes del partido del presidente o independientes, que se han alineado a la estrategia nacional; lo que no quita que dentro del gabinete existan discrepancias. Según noticias nacionales, una de las carteras con mayor disidencia es la de comercio exterior, particularmente, la agenda de negociaciones comerciales. Por este motivo, el gabinete ha sufrido continuos cambios dentro el mismo periodo, que afectan la estabilidad y la implementación de las políticas. El corte temporal de los Ministros debería ser el periodo presidencial, sin embargo hay una tasa de cambio de 1 Ministro por año (aproximadamente); hasta la fecha la mayoría de ministros del ramo (relacionados al comercio exterior) han renunciado aduciendo razones personales o han sido movidos a otra cartera de estado. En efecto, del 2003 al 2013 ha habido alrededor de 19 Ministros que han ocupado las carteras de estado del MICIP, MIPRO, MRECI, MCPEC y MCE; instituciones que de una u otra forma (como se vio anteriormente) han tenido influencia en el comercio exterior.

Con la modificación de competencias del MICIP al Ministerio de Relaciones Exteriores resulta interesante ver el número de ministros que han transitado por esta Cartera de Estado desde que asume nuevas competencias hasta la reciente creación del Ministerio de Comercio Exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración – MRECI–, desde el 2007 a la actualidad, ha tenido 4 ministros, siendo Ricardo Patiño el que más tiempo ha permanecido en el cargo (hasta la actualidad). En promedio los Ministros anteriores a Patiño han durado 382 días, es decir 1 año 18 días en funciones, siendo el principal motivo de su salida²⁴ la transferencia a otro cargo en el sector público. Ahora bien, según la nueva institucionalidad creada por el Gobierno de Rafael Correa, el MRECI contaba con un Viceministerio dedicado exclusivamente al comercio exterior e integración económica, cuyas autoridades han permanecido en promedio un año en funciones. Ha habido alrededor de 5 Viceministros de Comercio Exterior e Integración Económica desde enero 2007 hasta junio de 2013, año en el que vuelve a cambiar la institucionalidad del

²⁴ Motivo de renuncia:

0=fallecimiento; 1=fin del mandato presidencial; 2= fin del encargo ; 3=transferencia a otro ministerio, otro cargo dentro del gobierno; 4=renuncia; 5=despido del Presidente; 6=censura del Congreso; 7=en funciones; 8=eliminación del ministerio.

comercio exterior. Cabe denotar que el primer Viceministro, en el mandato de la Canciller Espinosa, fue Antonio Ruales, actual Director Ejecutivo de PROECUADOR y el último, en el mandato del Canciller Patiño, fue Francisco Rivadeneira, actual Ministro de Comercio Exterior.

Tabla n.º 7:
Actores con poderes decisivos en el Comercio Exterior del Ecuador

ADMINISTRACION PRESIDENCIAL	Presidente	Periodo	Nombre	Apellidos	Ministerio	Inicio	Fin	Días	Motivo_ Renuncia
10	LGB	2003-2005	Ivonne	Baki	MICIP	15/01/2003	20/04/2005	815	1
11	APG	2005-2006	Oswaldo	Molestina Zabala	MICIP	21/04/2005	08/09/2005	137	4
11	APG	2005-2006	Jorge	Illingworth	MICIP	08/09/2005	24/05/2006	256	4
11	APG	2005-2006	Joaquin	Zevallos	MICIP	29/05/2006	08/07/2006	39	4
11	APG	2005-2006	Roberto	Illingworth	MICIP	08/07/2006	14/07/2006	6	4
11	APG	2005-2006	Tomas	Peribonio	MICIP	26/07/2006	15/01/2007	169	1
12	RCD	2007-2013	Raul	Sagasti	MIC	15/01/2007	20/06/2008	515	4
12	RCD	2007-2013	Xavier	Abad	MIPRO	20/06/2008	05/04/2010	645	4
12	RCD	2007-2013	Veronica	Sion	MIPRO	05/04/2010	08/05/2013	99	4
12	RCD	2007-2013	Ramiro	Gonzalez	MIPRO	08/05/2013	actualidad	n/a	7
12	RCD	2007-2013	María Fernanda	Espinosa Garcés	MRECI	15/01/2007	05/12/2007	360	3
12	RCD	2007-2013	María Isabel	Salvador Crespo	MRECI	05/12/2007	12/12/2008	372	3
12	RCD	2007-2013	Fander Falconí	Falconí	MRECI	15/12/2008	15/01/2010	415	4
12	RCD	2007-2013	Ricardo	Patiño	MRECI	29/01/2010	actualidad	n/a	7
12	RCD	2007-2013	Susana	Cabeza de Vaca	MCPEC	15/01/2007	13/05/2009	849	4
12	RCD	2007-2013	Nathalie	Cely	MCPEC	05/06/2009	30/10/2011	877	3
12	RCD	2007-2013	Santiago	León	MCPEC	04/11/2011	29/03/2013	511	4
12	RCD	2007-2013	Richard	Espinoza	MCPEC	02/04/2013	actualidad	n/a	7
12	RCD	2007-2013	Francisco	Rivadeneira	MCE	12/06/2013	actualidad	n/a	7

Fuentes: Polga Hecimovich, John, Santiago Basabe-Serrano y Andrés Mejía Acosta". 2012. "Yes, Mr. President: Cabinet Volatility under Minority and Majority Government in Ecuador" Ponencia presentada durante el XXX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Mayo 23-26. San Francisco, California. Páginas institucionales del Ministerio de industrias y Productividad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

Modificado por la autora de esta tesis

Además, es importante acotar que los Ministros de las carteras de estado relacionadas con la rama productiva y de comercio exterior no han pertenecido a gremios empresariales, pero sí han trabajado muy de la mano con el sector privado; el caso del Ministro de Comercio Exterior que trabajó casi 15 años en CORPEI es un ejemplo.

Por otro lado, el liderazgo de los ministros está respaldado en la fuerza política del Presidente. Sin embargo, ha habido ministros que han tenido una incidencia más decisiva en la formulación de la política. Por ejemplo, en el periodo de Nathalie Cely, ex Ministra Coordinadora de la Producción, Empleo y Competitividad se construyó la Agenda de la

Transformación Productiva, que dio paso al Código Orgánico de la Producción (COPCI), normativa que traza una nueva cancha para el comercio exterior y le da mayor relevancia al desarrollo de las PYME, especialmente al apoyo para lograr su inserción en los mercados internacionales. El COPCI, según Cely, es el resultado de un esfuerzo mancomunado de las instituciones públicas (planificación, economía, productividad, competitividad y comercio) con los representantes del sector empresarial exportador. No obstante, para el Director de AITE (Díaz, entrevista, 2013) el capítulo específico que otorga incentivos a las PYMES se estaría convirtiendo en letra muerta. No se puede tomar como totalmente válida o inválida esta posición por cuanto no se analizó la implementación del COPCI, pero sí deja abierta la puerta para futuras investigaciones, una vez que el presente trabajo ha delimitado la nueva cancha en la que juegan los actores.

Otro actor importante que se identificó en los elementos observados es el sector empresarial exportador, que ha visto mermado su poder en el desarrollo de la política pública por cuanto su participación ha sido retirada de varios espacios (arenas) en los que podían establecer sus intereses, como del COMEX o del Directorio de PROECUADOR, antes CORPEI. Sin embargo, no ha dejado de participar en los espacios aún existentes (Consejos consultivos o diálogos sectoriales) y ha dado mayor impulso a la creación de espacios propios, con presencia de medios de comunicación, a fin de ejercer mecanismos de presión, mostrando siempre una tendencia al diálogo y a la proposición proactiva de políticas. Por ejemplo, FEDEXPOR, la Federación Ecuatoriana de Exportadores, publicó a inicios de mayo de 2013, un libro sobre el comercio exterior del Ecuador, en el que proponían una Agenda de Competitividad para el desarrollo exportador, que planteaba entre otros aspectos, la creación del Ministerio de Comercio Exterior a fin de tener una instancia que esté enteramente creada para el propósito debido a la importancia de las exportaciones en la economía nacional. Esta propuesta sumó a lo que ya se venía generando en el ejecutivo y dio paso en ese mismo mes a la creación del Ministerio, que como se mencionó en el capítulo anterior, nace también con la idea de afianzar la relación con los sectores productivos para saber qué vender, qué nuevos productos se pueden ofrecer al mundo, qué comprar y qué no, etcétera.

El sector empresarial exportador ecuatoriano se ha mostrado dinámico y propositivo a fin de conseguir “cartas” que les permita tener mayor previsibilidad para exportar. Así, sus acciones han girado, mayoritariamente, en torno a la agenda de negociaciones, siendo la del Acuerdo Comercial con la UE la de mayor empuje, misma que se cerró en julio de 2014. Este acuerdo, en palabras del Ministro de Comercio Exterior, Francisco Rivadeneira, prevé mecanismos preferenciales en compras públicas, acceso a mercados, entre otros, para las PYMES. Además, han impulsado negociaciones con otros países como Guatemala, Cuba, Chile que también representan interesantes mercados para las PYMES. Sin embargo, como se indicó, han tenido que buscar nuevos espacios para presentar sus intereses. Al gremio exportador le ha resultado de mucho agrado la creación del Ministerio de Comercio Exterior, pues como ya se mencionó, creen que las decisiones de esta materia deben ser tomadas al más alto nivel.

Finalmente, es importante resaltar que no hay una Asociación que agrupe a todas las pequeñas y medianas empresas, por lo que no las convierte en un actor visible, pero sí están involucradas en otro tipo de organizaciones que sí son más visibles por su peso, como FEDEXPOR, AITE o las mismas cámaras provinciales, como la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha. Sin embargo, el Ministerio de Comercio Exterior, a través de PROECUADOR, ha procurado dar espacios suficientes, mediante diálogos empresariales abiertos, para que los empresarios exportadores, sean estos grandes, pequeños o medianos puedan expresarse (Muñoz, entrevista, 2014).

El escenario del juego político

Una aparente consolidación democrática, una economía con tasas de crecimiento constante, mejores resultados en los indicadores sociales, avances en la eficiencia aduanera, mejoras en la infraestructura vial y de servicios (telecomunicaciones, electricidad) y la reciente creación del Ministerio de Comercio Exterior son claves del escenario en el que se están formulando las políticas públicas en el Ecuador, especialmente aquellas que afectan la internacionalización de las PYMES. En esta parte de la investigación queremos, no solo constatar si este escenario cumple con las características estipuladas en la revisión de la

literatura, sino también si este permite la creación de acuerdos intertemporales entre los actores identificados, con poderes e intereses específicos, para dar paso a políticas de buena calidad.

Desde el año 2007, el Ecuador presenta un giro en su vida política, luego de una década de inestabilidad. Rafael Correa Delgado gana las elecciones en el 2006, en segunda vuelta con el 53 % de los votos válidos, y para el 2013 gana en primera vuelta con el 52 %. Además, el movimiento gobiernista también ha ocupado la gran mayoría de escaños en el poder legislativo, por lo que, como se mencionó anteriormente, se habría creado el escenario propicio para que se generen acuerdos intertemporales entre ejecutivo y legislativo en un horizonte temporal de 10 años, que iría hasta el 2017, año en el que saldría el presidente Correa. Sin embargo, al momento de la redacción de este trabajo está en discusión en la palestra política una posible reforma a la Constitución de 2008 para establecer una reelección indefinida para el presidente, lo que denota la imagen de Correa como caudillo, líder único y nato del proceso de la Revolución Ciudadana y deja entrever un posible quiebre y cambio de políticas en el 2017, si el Movimiento Alianza País no logra la reforma constitucional o si no consigue un reemplazo de Correa.

Por lo pronto, la estabilidad basada en el presidencialismo de un líder carismático podría estar siendo útil para el Ecuador, un país que ha sufrido crisis de gobernabilidad. En efecto, según la base de datos del BID, DataGov, la estabilidad política del Ecuador y la ausencia de violencia política²⁵ ha tenido una relativa mejoría desde el 2007 al 2009 (año de corte de la base de datos), sin aún llegar al promedio de la región (-0,02).

²⁵ El índice establecido por el BID “political stability and absence of violence” representa la estabilidad política de un país, tomando en cuenta la presencia (o no) de conflictos violentos, la ausencia de tensiones étnicas, la probabilidad de cambios dramáticos en las instituciones o los cambios inconstitucionales de gobierno. El rango del índice va de 2,5 a -2,5. El valor de 0 indica el promedio de la media mundial. BID, Governance Indicators database. Disponible en: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (visitado el 16 de septiembre de 2014).

**Tabla n.º 8:
Evolución de la estabilidad política del Ecuador**

Estabilidad política y ausencia de violencia			
País	2007	2008	2009
Ecuador	- 0.87	- 0.80	- 0.75

Fuente: BID, Governance Indicators database.
Elaborado por DataGov.

La estabilidad política ha permitido a la par un crecimiento económico, marcado por un agresivo incremento en la inversión pública, que en apenas los dos primeros años de gobierno casi duplicó lo invertido en el 2006, especialmente en educación, salud, desarrollo social e infraestructura. Esto ha ocasionado que el Ecuador crezca en porcentajes superiores a los del promedio de la región, en el periodo 2007-2012. En el primer capítulo se explicaba que una macroeconomía estable provee a las empresas una fuerte señal de certidumbre, especialmente sobre los precios relativos a mediano y largo plazo, lo que se refleja en una mayor presencia exportadora de las PYMES.

No obstante, el sector externo es la “llanta baja” de la economía ecuatoriana, ya que desde el 2008 ha presentado una balanza comercial total deficitaria, lo que pone en riesgo la dolarización, que ha facilitado una mayor previsibilidad para el empresario. El Ecuador continúa dependiendo del petróleo, por lo que una caída drástica de los precios de este recurso podría ocasionar una nueva arremetida de medidas arancelarias por parte de la administración a fin de equilibrar la balanza de pagos, tal como sucedió en el 2009.

Sin embargo, el régimen del presidente Correa ha apuntado a la generación de nuevos acuerdos comerciales, la diversificación de mercados, la promoción de oferta exportable y el cambio de la matriz productiva para disminuir la dependencia del petróleo en la balanza. Esta estrategia parece haber dado buenos resultados, como se anotó en el capítulo anterior, a pesar que la agenda de negociaciones sigue “quedando en entredicho” ya que no existe un calendario establecido para el arranque de nuevas negociaciones; sobre el tapete está la posible negociación con Canadá, Corea y Japón, pero este tema aún no está definido ni institucionalizado.

En lo que respecta a infraestructura, servicios y eficiencia logística y aduanera, los esfuerzos realizados por el régimen se expresan en la calificación obtenida en 2012 en el Índice de Desempeño Logístico (LPI por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, que demuestra adelanto.

Los resultados macroeconómicos y la mejoría en los costos de transacción para el sector productivo-exportador han generado un ambiente propicio para la cooperación de largo plazo entre el sector público-privado. En efecto, FEDEXPOR (2013: 109) establece que:

la ejecución de políticas, que garanticen un sostenido crecimiento del país en el mediano y largo plazo, y las características de la economía tanto a nivel nacional como internacional, exige que estas se impulsen bajo un enfoque de competitividad, en donde la producción, la inversión y las exportaciones tengan un papel preponderante para optimizar la inserción del Ecuador en la cadena de valor global.

Además, asegura que “el crecimiento económico basado en el fomento a las exportaciones ha probado ser una estrategia eficiente para lograr un mayor desarrollo” (FEDEXPOR, 2013: 109). Entonces, se vislumbra un acuerdo alentador guiado por una agenda de fomento a la exportación, mejoras en la competitividad sistémica y una agenda relativamente activa de negociaciones. Sin embargo, no se podría establecer un horizonte temporal definido, mientras no se institucionalice el compromiso.

En este contexto, entra en juego el último elemento analizado, que se refiere a la institucionalidad y normatividad que en estos 6 años ha regido el comercio exterior y a las PYMES. Los hallazgos observados son quizá una parte fundamental de esta investigación, ya que sistematizan la información existente, permiten ver cruces y dan cuenta de cómo se estarían institucionalizando los acuerdos anteriormente vistos, especialmente entre el sector público-privado y público-público.

La investigación arrojó que el gobierno de Rafael Correa ha intentado “ordenar la casa” desde su arribo al Palacio de Carondelet²⁶. Por razones del objeto de estudio, solo se observaron las instituciones con competencias en comercio exterior. En el recuento

²⁶ El Palacio de Carondelet es la sede del Gobierno y residencia oficial del Presidente de la República del Ecuador.

histórico que se hizo se encontraron 3 agencias que han ido “evolucionando” con el reordenamiento propuesto por el gobierno de Correa. Estas son el Ministerio rector de la política comercial, el Consejo de Comercio Exterior y el Instituto encargado de la promoción de exportaciones.

Como se observó, para el año 2007 el comercio exterior era parte de un todo y una nada; estaba en el Ministerio de Industrias, que era seis cosas a la vez (Ministerio de Industrias, Pesca, Integración, Artesanía, Comercio y Competitividad). Este fue el primer lugar de intervención para reordenar la casa. El comercio exterior pasó al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración con el fin de lograr sinergias entre las embajadas y las oficinas comerciales para posicionar al Ecuador en el exterior. Sin embargo, solo se le otorgaron las competencias de negociaciones comerciales y promoción de exportaciones. El MICIP, ahora MIPRO, seguía manteniendo competencias en lo relacionado a aranceles, certificados de origen y otros temas administrativos útiles para la exportación y, por otro lado, las importaciones, el otro pilar del comercio exterior, quedaron a la deriva. En este contexto, para el 2013 se realiza otro cambio dotando de “rectoría y ejecución” a un nuevo Ministerio, que debe velar por el equilibrio comercial; es decir incrementar las exportaciones (negociaciones, promoción y administración) y sustituir de manera estratégica las importaciones. Por primera vez en la historia del Ecuador, se otorga el peso ministerial al comercio exterior.

A pesar de la reticencia de algunos miembros del gabinete para que el comercio exterior adquiera personalidad propia, por así decirlo, la creación de este Ministerio se concibe como uno de los acuerdos más importantes entre el sector público-privado y público-público, ya que todos coinciden en la importancia que representa el comercio exterior en la economía nacional del país. Difícil será entonces que una nueva administración quiera echar abajo este acuerdo. Además, para las PYMES, la creación del MCE también se vislumbra como la posibilidad de tener una contraparte única en el tema de internacionalización.

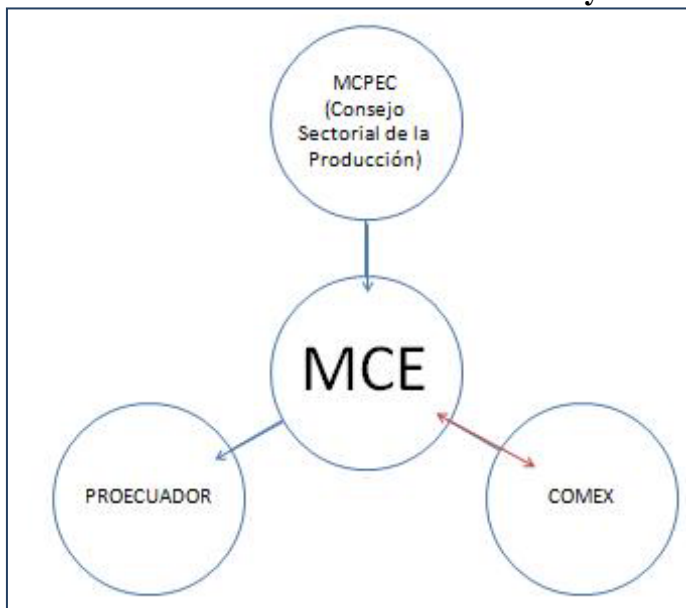
El COMEX, antes COMEXI, es otra institución que aparece. El COMEX, Comité de Comercio Exterior, es un cuerpo colegiado que formula y aprueba políticas y estrategias

en materia de comercio exterior y fomento de exportaciones; establece los lineamientos de las negociaciones, crea o suprime aranceles, licencias, normas que faciliten el comercio exterior, entre otras. Caben tres reflexiones: La primera, este cuerpo colegiado con las funciones establecidas serviría más como un fiscalizador del Ministerio rector, ya que nada se mueve si no pasa por este cuerpo colegiado o, en la opinión de FEDEXPOR (2013:109), se mueve sin pasar por este ni por el Ministerio. De este modo, la política comercial del Ecuador depende de los funcionarios que asistan a las reuniones; que, no siempre son los mismos delegados y no siempre tienen poder de decisión, lo que retrasa el accionar del Ministerio (Murillo, entrevista 2014). La segunda reflexión hace alusión a si debería seguir existiendo o no el COMEX, o si debería seguir manteniendo las mismas funciones; aquí, insisto en que con la creación del MCE es necesario replantear las competencias de este cuerpo colegiado, por cuanto sigue siendo el regente de la política comercial y no permite que el Ministerio rector asuma su papel. Una tercera, se refiere al proceso de convencimiento y negociación que tiene que pasar el MCE previo a establecer una política. Si por un lado, lograr acuerdos entre el sector público es vital para que cuando se implemente la política exista contraparte en cada Ministerio; por otro, para qué sirve el Ministerio Coordinador y sus órganos reguladores y de control. A mi entender, se da un traslape de funciones y un agotamiento institucional.

PROECUADOR, antes CORPEI, es la última agencia que interviene en el comercio exterior y es el brazo ejecutor de la política comercial del MCE, ya que coordina y ejecuta las actividades de promoción de exportaciones e inversiones extranjeras en el país y en el exterior. La principal modificación que sufre PROECUADOR es la conformación de su directorio que ya no es público-privado sino público. Su intervención en cuanto a la internacionalización de las PYMES resulta ser la más activa; al tener como misión la diversificación de nuevos exportadores, se ha concentrado en apoyar a pequeños y medianos empresarios. Sin embargo, retomando las palabras de la ex Directora de Comercio Inclusivo, a los jefes de las Oficinas comerciales del Ecuador en el exterior les cuesta ponerse el chip “de que lo pequeño es importante”.

En síntesis, las agencias del comercio exterior y su relación se pueden vislumbrar en el siguiente diagrama:

Gráfico n.º 28:
Instituciones del Comercio Exterior en el Ecuador y su relación de poder



Elaborado por la autora de esta tesis

Como se observa, el Ministerio Rector tiene un Ministerio Coordinador al que reportar, a través del Consejo Sectorial de la Producción, y tiene un cuerpo colegiado del cual es presidente, pero en el cual sin un consenso mayoritario no puede ejecutar la política. Y tiene un brazo ejecutor que es PROECUADOR.

La configuración actual de las agencias presenta algunos problemas para lograr acuerdos de cooperación inter-temporales. Primero, el doble filtro por el que se ciernen las políticas está en manos de funcionarios públicos que se presentan un horizonte de tiempo frágil, lo que no facilitaría una efectiva aplicación de la política a pesar que los miembros (agencias) de los cuerpos colegiados se mantengan estables, sino hay un adecuado traspaso de información o si los cambios son muy abruptos. Segundo, los cambios de competencias de un lugar a otro dejan residuos en antiguos ministerios; como es el caso del MIPRO, que tiene como función la inserción inteligente de las PYMES en el comercio exterior;

coincidentalmente el mismo rol que tiene ahora el MCE por estatuto. Tercero, los llamados consejos consultivos representan intentos para hacer partícipe al sector empresarial, pero establece claramente que el gobierno es el que decide la política. Estos espacios, dependiendo de su credibilidad, pueden ser útiles para lograr alianzas con el sector privado, pero denotan fragilidad por la constante evolución de las agencias (instituciones) que ha ocasionado cambios de Directores, Viceministros, Ministros. Cuarto, en la práctica hay una delgada línea que separa la coordinación, la rectoría y la ejecución lo que ocasiona que el Ministerio coordinador ejecute proyectos que debería hacerlos un ministerio coordinado o que, entre ministerios del mismo sector, se ejecuten proyectos con un mismo fin. Un ejemplo específico de lo expuesto, en el campo de la internacionalización de las PYMES, es el cruce de funciones entre la Subsecretaría de Desarrollo de MIPYMES y PROECUADOR. La Subsecretaría del MIPRO maneja y lidera programas enfocados en la internacionalización de las PYMES (EXPORTAPYME o EXPORTAFÁCIL) al igual que lo hace PROECUADOR, por cuanto en su estatuto orgánico tiene como mandato lograr la inserción de las PYMES en el mercado nacional e internacional. Sin embargo, no cumple a cabalidad su función de levantar información sobre las posibles PYMES que estarían listas para exportar y que por ende podrían ser clientes potenciales de PROECUADOR.

Por último, pero no menos importante, otro de los elementos que configura la cancha de juego es la normatividad del comercio exterior. El programa de gobierno se ha plasmado en una normativa que regula el accionar de cada Ministerio, desde sus estatutos por procesos hasta sus planes operativos anuales. En efecto, luego de la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir es la norma más importante para el gobierno de la Revolución Ciudadana. En el Plan, que se actualiza cada 4 años, consta al detalle los objetivos, metas, estrategias y programas que se deben cumplir en cada sector. De esta manera, los Ministerios alinean sus propuestas al PNBV y establecen sus metas en función del plan. Llama la atención que haya cruces de programas con un orden jurídico tan estructurado, pero como se vio, la modificación de competencias de uno y otro ministerio deja residuos y causa problemas de coordinación. Sin embargo, es importante resaltar que este ordenamiento jurídico le ha dado control al régimen actual para recuperar el rol del

estado como planificador, que como se vio en el capítulo II, desde mediados de los 90 fue perdiendo importancia. El ordenamiento jurídico actual presenta interesantes avances en cuanto a la importancia que se les otorga a las PYMES en la agenda gubernamental, por lo que el PNVB tiene objetivos específicos para estos emprendimientos, que se ven reflejados en las políticas sectoriales. Por lo pronto, está vigente la política industrial y en proceso la política comercial, que se espera tenga lineamientos claros del cómo apoyar la internacionalización de las PYMES.

En resumen, el escenario en el que juegan los actores, configurado por los elementos analizados propuestos en la revisión de la literatura, permite entrever la conformación de interesantes acuerdos de cooperación entre sector público-privado y público-público. Sin embargo, se alerta que el horizonte temporal de estos plazos podría durar hasta el 2017, año en el que está prevista la salida de Correa, por cuanto el Presidente es un actor influyente y determinante en el proceso de transformación y mejora competitiva que está viviendo el Ecuador; incluso, se acota que no hay un seguidor visible que pudiese ocupar el puesto del actual presidente, lo que denota una incapacidad de los partidos políticos para generar liderazgos visibles, incluso del mismo partido de Correa. Ahora bien, de llegarse a aprobar la reforma en la Constitución para la reelección indefinida y de ganar el Presidente, habría que ver si el poder legislativo sigue configurado como está en la actualidad o si volvería a estar fragmentado, creando nuevamente un régimen donde el Presidente tiene minoría parlamentaria lo que le otorga debilidad para aplicar su programa; o, si gana y el poder legislativo sigue con el *status quo* vigente habría que evaluar si la concentración de poder podría dar paso a políticas volátiles y oportunistas. Por lo pronto, hay un acuerdo entre actor ejecutivo y legislativo para implementar, en lo que respecta a mejora competitiva del país a través de la inversión pública, el programa de la Revolución Ciudadana.

Por su parte, el sector empresarial seguirá apoyando, sin importar quién esté en el poder, las acciones públicas que apunten a mejorar la competitividad. Con el gobierno actual muestran agrado por la creación del Ministerio de Comercio Exterior por cuanto permite ver un deseo claro de institucionalizar este tema prioritario para el país y de dotarle

de la fuerza de acción y decisión que amerita. Para las PYMES se vislumbra como la contraparte única a la que deberá acudir para la internacionalización. No obstante, el gremio llama la atención a la posible descoordinación y eficacia de los cuerpos colegiados, que pueden estar duplicando funciones o que sus decisiones no encuentran seguimiento en los Ministerios correspondientes. En lo que respecta a la internacionalización de las PYMES, el sector empresarial también está consciente de la importancia de estos emprendimientos, por ello piden que las acciones del gobierno en cuanto a competitividad, agenda de negociaciones y promoción de exportaciones siga teniendo a estas empresas en su radar.

El gabinete sigue siendo frágil, pero la normativa jurídica que ordena el actuar de los Ministerios permitiría que sin importar la persona al mando se siga con la orientación de la política y que se siga ordenando la institucionalidad para lograr mejores sinergias de coordinación.

La calidad de la política

Según las cifras que se utilizaron para medir la internacionalización de las PYMES en el Ecuador, la configuración actual de los factores macro: contexto político consolidado, crecimiento económico estable, costos de transacción bajos, normatividad rectora del accionar y una institución del comercio exterior daría cuenta de estos buenos resultados. Sin embargo, el análisis de esta investigación no concluye en establecer que los elementos propuestos en los factores macro facilitan a las exportaciones de las PYMES, sino la forma en la que en ese contexto se han configurado los acuerdos de los actores que permiten tener políticas estables, adaptables, coordinadas y coherentes, con buena implementación, orientadas al bienestar público y eficientes.

El escenario arriba descrito, da cuenta que se ha generado un ambiente propicio para que se facilite la formulación adecuada de las políticas, por cuanto los actores políticos tienen horizontes relativamente largos y los espacios para el debate y la negociación están institucionalizados y los acuerdos expresan noción de continuidad. En efecto, el acuerdo de mayor visibilidad al que tanto públicos y privados han llegado es que la mejora de la

competitividad sistémica debe seguir liderando el desarrollo económico comercial del Ecuador.

En este sentido, se puede decir que las políticas que apuntalen a este objetivo tenderán a ser estables por cuanto existe un consenso inter-temporal (que genera políticas de Estado) entre los principales agentes del Estado, que da credibilidad a las medidas que se adopten. El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y la creación del Ministerio de Comercio Exterior, como agencia especializada en la que el Presidente delega la política comercial del Ecuador para promover las exportaciones y sustituir de manera estratégica las importaciones, son muestras de que los acuerdos logrados en materia de comercio exterior se mantendrán luego de los 10 años del gobierno de la Revolución ciudadana. Sin embargo, es necesario alertar que el consenso actual está basado en una fuerte inversión pública, que puede no ser sostenible en el tiempo. Esta reflexión da paso a la siguiente característica relacionada con la adaptabilidad.

Hasta el momento, la crisis de 2009 y el leve crecimiento del 1 % (pero crecimiento al fin) del Ecuador le ha dado argumentos al régimen para señalar que mantiene políticas anti-cíclicas y que prioriza la inversión pública en educación, salud e infraestructura por cuanto al tener red vial de primera, mayor acceso a servicios básicos y TICs, excelentes aulas de clases y maestros, excelentes centros de salud, niños saludables y nutridos, entre otros, se mejoran las condiciones de vida de la población y por ende se promueve la competitividad sostenible. De este modo, las políticas tendrían cierto nivel de adaptabilidad ya que permite ver que las modificaciones se darán por cambios en las condiciones económicas o por defectos de las políticas, mas no por caprichos políticos ya que el Ejecutivo, el Legislativo y el sector empresarial tienen un norte claro. La respuesta actual para continuar los niveles de inversión pública es enfocarse en aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones, así como atraer inversiones privadas en sectores estratégicos.

El marco normativo que denota un orden claro de jerarquización de planes, programas y proyectos y que, además, establece metas específicas para el apoyo a las PYMES, permite ver que las políticas presentarán mayor coordinación y coherencia, ya que estarán alineadas entre sí. En efecto, como se indicó, la política industrial responde al

COPCI, este a la Agenda de Transformación Productiva, que a su vez está alineada al PNVB y este a su vez a la Constitución. La política comercial que está siendo desarrollada por el Ministerio de Comercio Exterior debe seguir la misma lógica. Sin embargo, esta jerarquización de normas y alineación de planes y políticas no asegura que las leyes y normativas de menor escala, que regulan la implementación como tal de la política, no dupliquen esfuerzos del sector empresarial, restándole así competitividad. Por otro lado, también es necesario denotar que los cuerpos colegiados y los consejos consultivos (tomando en cuenta las reflexiones antes expuestas) permiten la coordinación de los actores que participan en el diseño y aplicación de la misma. No obstante, la fragilidad del gabinete y de la burocracia con poder de decisión entorpece la efectiva implementación y ejecución de la política. Por otro lado, la configuración actual del poder legislativo ecuatoriano favorecería una mejor implementación ya que apoya el cumplimiento de la agenda del ejecutivo.

Los esfuerzos por realizar mejoras en la competitividad sistémica del Ecuador dan cuenta que se formulan políticas orientadas al bienestar general, ya que, como se vio, favorecen a la sociedad en general. Los sectores sociales más pobres tienen mayor acceso y mejores condiciones de vida y por ende mejores oportunidades; el sector empresarial (las PYMES incluidas) tiene mejor infraestructura y mano de obra más preparada que abarata sus costos de producción y de exportación. Adicionalmente, la participación activa del sector empresarial (como gremios y no como empresas individuales) en los procesos de formulación de política del Ecuador da cuenta de políticas orientadas al bienestar general de todo el sector empresarial y no de una empresa en específico.

En la investigación, se denota que la inversión pública ha permitido mejoras sustanciales en crecimiento del PIB, disminución de la pobreza, reducción de inequidades sociales, mejoría en la eficiencia aduanera y la creación de una mejor institucionalidad, que explicaría una mejor eficiencia en las políticas por cuanto los recursos públicos han sido destinados a acciones que presentan resultados positivos.

La calidad de las políticas que presenta el Ecuador se debe fundamentalmente a que se ha logrado posicionar en el colectivo que el rol del Estado debe retomar su deber de

planificador, regulador y facilitador, por lo que se han creado los espacios favorables para crear acuerdos inter-temporales entre los actores, facilitando de este modo la inserción de las PYMES en el comercio internacional.

CONCLUSIONES

Las conclusiones de este trabajo se pueden ordenar en dos argumentos principales. Primero: dar cuenta de la importancia de la internacionalización de las PYMES en la economía de un país y los factores que la revisión de la literatura especializada arrojó como respuestas explicativas a diferentes resultados de internacionalización. Segundo: revelar que la investigación permitió entender que para lograr mejores resultados en la internacionalización de estos pequeños y medianos emprendimientos, no solo es necesario que se cumplan las condiciones establecidas en los factores macro referentes a un contexto político sólido, economía creciente, bajos costos de transacción e instituciones (agencias) y normatividad estables y coordinadas, sino que también es preciso que los actores involucrados en este ambiente generen acuerdos inter-temporales de largo alcance.

De este modo, se puede concluir que las PYMES contribuyen modestamente al total de las exportaciones industriales, jugando un rol importante para la generación de una canasta de productos de exportación más diversificada. Por esta razón, los gobiernos de la región han establecido políticas de apoyo para estas empresas que cubren una multiplicidad de objetivos, convirtiéndose la promoción de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas en uno de los ejes de las estrategias de desarrollo productivo en América Latina.

La literatura demostró que hay varias respuestas que explican el diverso grado de internacionalización de las PYMES en un país o en otro, por lo que el presente trabajo presenta un esquema para agrupar las mismas, de la siguiente forma: factores micro o endógenos, factores meso y factores macro. Los factores endógenos están relacionados, directamente, con las características de la empresa y del empresario; investigaciones empíricas consideran que existe una relación directamente proporcional entre el comportamiento exportador y las características internas de la empresa, sus fortalezas competitivas, así como las actitudes, percepciones y expectativas de la dirección en el logro de las metas empresariales.

Los factores meso se refieren al tipo de programas e instrumentos que presentan mejores resultados de la internacionalización de las PYMES; de la literatura revisada hay 3 programas que facilitan la inserción internacional de estos emprendimientos: asociatividad,

financiamiento y asistencia técnica; ya que, según los estudios, este tipo de programas ataca las principales deficiencias de la PYME: falta de volumen del producto y de economías de escala, falta de crédito y falta de información. Ahora bien, la literatura especializada explica que cualquiera que sea la elección del instrumento, este debe satisfacer las necesidades de las empresas, tomar en cuenta la heterogeneidad de los actores involucrados en el diseño y debe institucionalizarse. Finalmente, se presentan los factores macro que están relacionados con el rol del estado como facilitador y creador de un clima de negocios favorable para la empresa. Estos factores macro, que en un inicio representaban 6 explicaciones, se agruparon en 3 tres grandes grupos. El primero: el contexto político, económico y social en el que se involucró el nivel de formación y la capacitación del recurso humano del país; en el segundo se reunieron las explicaciones relacionadas a los costos que genera la internacionalización: infraestructura interna (red vial, telecomunicaciones, tecnología), costos logísticos y trámites para exportar. El tercer grupo se denominó institucionalidad y normatividad del Comercio Exterior del Ecuador, aquí se agruparon las explicaciones relacionadas a las instituciones competentes con la política comercial y las PYMES, negociaciones comerciales y al agenda-setting de las PYMES en la política.

Los tres factores (endógenos, meso y macro) se presentan como explicaciones válidas para entender la variación de la internacionalización de las PYMES en diferentes países. Sin embargo, los autores de las tres corrientes explicativas determinan que la capacidad institucional existente en cada país influye en el nivel de éxito de las políticas. Efectivamente, establecen que para lograr programas adecuados, sin duplicidad de instrumentos, es necesario que exista eficacia institucional; es decir, que las instituciones sean funcionales, ágiles, poco burocráticas, planificadas, profesionalizadas y apolíticas. Tomando como base a esta premisa se eligió un marco teórico que ponga de manifiesto la importancia de las instituciones en la calidad de las políticas y fue observado en los factores macro por cuanto, a nuestro entender, permiten visualizar de mejor manera la institucionalidad del país y comprender si hay un consenso general de la estrategia por seguir, o si el ambiente sigue siendo hostil para que se cristalice la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas.

El marco teórico propuesto por Ernesto Stein y Mariano Tommasi para entender la calidad de la política resultó interesante por cuanto permitió ver el juego y los actores involucrados en el proceso de formulación de política o, mejor dicho, nos permitió entender el escenario que se ha configurado para que se formulen políticas en el Ecuador.

En este sentido, como se mencionó, la segunda parte de las conclusiones se enfoca en revelar los aportes de la investigación.

Una primera contribución ha sido determinar de manera cuantitativa las cifras de la internacionalización de las PYMES en el Ecuador, ya que la misma no es de fácil acceso ni existe un índice anual realizado por un organismo internacional, ni información completa disponible en el país; explicitando que si bien existe una limitación al no presentar cifras de volumen de exportaciones, se reduce el sesgo a través de presentar otros indicadores como el número de productos exportados y el número de PYMES que exportan. Estos indicadores permiten entender que sí ha habido avance en la internacionalización de estas empresas en Ecuador.

En segundo lugar, se puede decir que el presente trabajo permitió denotar que para lograr mejores resultados en la internacionalización de estos pequeños y medianos emprendimientos, no solo es necesario que se cumplan las condiciones establecidas en los factores macro referentes a un contexto político sólido, economía creciente, bajos costos de transacción e instituciones (agencias) y normatividad estables y coordinadas, sino que también es preciso que este escenario genere el ambiente propicio para que los actores involucrados logren acuerdos de largo alcance y, por ende, políticas estables, adaptables, coordinadas, coherentes, eficaces y con orientación al bienestar público.

De este modo, se puede decir que, aunque aún hay temas pendientes, en el Ecuador, en el período estudiado, sí se cumplen las condiciones establecidas. En efecto, en lo que respecta al contexto político, económico y social se pudo observar que han existido importantes avances; iniciando con la estabilidad política del gobierno actual, que es el primero en terminar su periodo (y ser reelegido por una mayoría contundente) desde 1996, contar con casi 100 curules en la Asamblea Nacional (legislativo) y tener un grado de popularidad con calificación positiva en todo el país y a nivel de América Latina. Los

avances en materia económica y social se ven reflejados en el monto de inversión pública para salud, educación e infraestructura, los mejores resultados en la distribución de la riqueza, crecimiento económico y los avances en el índice de desarrollo humano. El sector externo también presenta mejoría en las exportaciones, tanto petroleras como no petroleras, aunque se alerta de la alta dependencia del petróleo para el comercio exterior del Ecuador, que podría generar volatilidad de políticas si no se logran importantes avances en el cambio de la matriz productiva. Sin embargo, la política económica ha presentado signos de adaptabilidad, por cuanto en la época de la crisis internacional de 2009, la administración de Correa implementó políticas anti-cíclicas que le permitieron continuar con la inversión pública en los sectores de educación, salud e infraestructura.

Adicionalmente, los costos de transacción para la internacionalización también presentan aumento de eficiencia y mejoras en la conectividad, lo que converge en una reducción de costos para el sector empresarial. En lo referente a las instituciones, se presentó un mapeo claro y ordenado de las instituciones a cargo del comercio exterior y se determinó que hay 3 agencias gubernamentales (Ministerio rector, instituto de promoción de exportaciones y Comité de Comercio Exterior) que han ido mutando desde el 2007, en un esfuerzo por “ordenar la casa”, lo que ha ocasionado ciertos cruces en las competencias de los Ministerios; específicamente, se resaltaron aquellas relacionadas con el apoyo a las PYMES. De igual manera, se constató que la normativa actual del Ecuador se basa en un rol del Estado como planificador, por lo que el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) marca el ritmo de la planificación. De hecho, en materia comercial, todo se alinea al PNVB: Agenda de Transformación Productiva, COPCI, políticas sectoriales. Se insiste en que esta alineación y jerarquización de normas no asegure que las leyes y normativas de menor escala no dupliquen funciones para el sector empresarial. En lo que respecta a las PYMES, se puede decir que el gobierno de Correa ha priorizado a este grupo en su agenda gubernamental, por lo que desde el PNBV se establecen metas y objetivos para lograr una mejor inserción de estos emprendimientos en el comercio nacional e internacional. Estos requisitos cumplidos, por así decirlo, por el Ecuador permiten ver que los actores se han alineado para “jugar el juego” del mejoramiento de la competitividad sistémica del país,

mas no existe un juego centrado únicamente en la internacionalización de las PYMES; de hecho, el proceso de internacionalización se promueve a través de dos ámbitos: políticas económicas y sociales que buscan mejorar la competitividad sistémica y las condiciones de vida de la población del país; que, por ende, mejoran el entorno de negocios de las empresas (incluidas las PYMES) y la inclusión específica de la importancia de las PYMES en la normatividad del país, desde la Constitución, Plan nacional de desarrollo, hasta los estatutos por procesos y metas anuales de los Ministerios del ramo encargados de una u otra forma de la internacionalización de las PYMES.

Así, el escenario en el que juegan los actores, configurado por las condiciones propuestas en la revisión de la literatura, permite entrever la conformación de interesantes acuerdos de cooperación entre sector público-privado y público-publico. Se puede colegir que el sector público y el privado han llegado a dos acuerdos inter-temporales, a pesar que el sector empresarial fue “removido” de arenas de discusión de políticas importantes. El primero, la creación del MCE, que fue bien visto por el sector empresarial exportador, ya que es una clara señal de estabilidad en la institucionalidad del comercio exterior del Ecuador. El segundo, la política de competitividad sistémica que mejora el clima de negocios de las empresas. De este modo, así cambie el gobierno resultará difícil que uno nuevo quiera abandonar la política de competitividad sistémica del gobierno actual o eliminar al Ministerio de Comercio Exterior, ya que se encontrará con una fuerte presión (oposición) de todo el sector empresarial, especialmente del exportador. De hecho, según FEDEXPOR, la agenda de competitividad sistémica debe atacar aristas de fortalecimiento institucional, agenda de negociaciones comerciales, incentivos fiscales y eficiencia aduanera. Los cuatro puntos han sido atacados por la administración Correa, por lo que se puede decir que sí existe un acuerdo inter-temporal, pues estos ejes han sido tomados muy en cuenta. Por lo pronto, se puede decir que ha habido un consenso en la forma en la que se han atacado hasta el momento; siendo el clavo suelto “la agenda de negociaciones”, que aún no presenta acuerdos decididos al respecto, ni entre los actores públicos, ni entre los públicos y privados. Sin embargo, se alerta que el horizonte temporal de estos acuerdos podría durar hasta el 2017, año en el que está prevista la salida de Correa, por cuanto el

Presidente es un actor influyente y determinante en el proceso de transformación que está viviendo el Ecuador; incluso, se acota que no hay un seguidor visible que pudiese ocupar el puesto del actual presidente, lo que denota una falta de liderazgo político.

En general, creo que la fuerza del discurso político de Correa, que ha logrado posicionar en el colectivo que el rol del Estado es retomar su deber de planificador, regulador y facilitador, ha permitido la creación de espacios favorables para instaurar acuerdos inter-temporales entre los actores, facilitando de este modo la inserción de las PYMES en el comercio internacional. Sin embargo, se deja abierta la puerta para futuras investigaciones que quieran determinar si la forma en la que se ha posicionado este rol seguirá luego de los 10 años del proceso de “revolución ciudadana” permitiendo que los acuerdos sigan vigentes.

Estos espacios favorables que dan paso a la creación de acuerdos inter-temporales entre los actores permitieron comprobar que el proceso de formulación de la política de competitividad sistémica (PFP) en el Ecuador es el adecuado para lograr políticas estables, adaptables, coordinadas y coherentes y con orientación al bienestar público. Sin embargo, hay que considerar algunos elementos que podrían ocasionar fraccionamiento en el PFP y romper estos “acuerdos”. El primero es la volatilidad de los actores del gabinete comercial que disminuye la credibilidad y por ende la estabilidad; el segundo es la eliminación del sector privado de arenas importantes en las que la política se discute y aprueba, que por el momento, ha sido subsanado con la creación de “espacios consultivos” y con la presión del mismo gremio empresarial; tercero, la no existencia de un gremio único que reúna a las PYMES del país y que sea el portavoz de sus demandas específicas (si bien por el momento se han unido a grandes gremios, las particularidades de la PYME merecen un portavoz oficial), y, cuarto, la poca visibilidad del sector académico en este escenario, que puede incidir en tendencias innovadoras y actuales para los ejes de la agenda de competitividad sistémica. El líder funcional de este escenario, es decir el Presidente, debería prestar atención a estos elementos que pueden ser “goteras” que terminen destruyendo acuerdos consensuados.

Adicionalmente, un vacío que presenta la investigación es que no se realizó un análisis detallado del tipo de burocracia que ejecuta la política, por lo que no se pudo determinar si la implementación de la misma aporta a la calidad de la política en el Ecuador. A nuestro entender, este tipo de análisis se salía del enfoque de los factores macro propuestos como explicativos, ya que no se podía fijar con claridad qué burocracia analizar; por lo que resultaría importante para una futura investigación “poner la lupa” sobre la burocracia de una de las tres agencias gubernamentales encargadas del comercio exterior, para explicitar su conformación, horizontes e intereses.

Finalmente, es importante asegurar que las PYMES sigan siendo parte de la agenda de los gobiernos nacionales, sin importar la tendencia ideológica, porque pueden aportar realmente a la diversificación de la canasta exportable, no solo por su capacidad de innovar sino porque representan el sector empresarial más grande en el Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos en revistas impresas

Arias, Xosé Carlos y Gonzalo Caballero, (2003). “Instituciones, costos de transacción y Políticas Públicas: Un panorama” Revista de Economía institucional Primer semestre, 2003/volumen 5, número 008, pp. 117-146.

Bonet Madurga, Antonio, (2010). *Alianza público-privada. Fomento de la exportación e innovación en pymes: el caso de España*. Cepal. Serie Comercio internacional número 95 pp. 5-39.

INSOTEC, (1994). *Experiencias en el apoyo a la pequeña y mediana empresas en América, Asia y Europa*. Serie Industrialización y Desarrollo n.º 8, Nacional Financiera de México.

Jurado, Eduardo (2011). “La competitividad en el Ecuador” en *Agenda nacional de competitividad*. MICIP: 7. Ecuador: Diagraff.

Artículos en revistas digitales y documentos electrónicos

Angelelli, Pablo, Rebecca MOUDRY, y Juan José LLISTERRI (2007), *Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1448854>, visita en junio, 2011.

Banco Mundial. “Documentos exigidos para exportar”. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/IC.EXP.DOCS>, visitado en julio 05 de 2014.

Banco Mundial.” Logistics performance index”. Disponible en <http://lpi.worldbank.org/international/global/2012>, visitado en julio 05 de 2014.

Barquero, Irene (2003). “El estado y competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa” *Colección de Desarrollo Humano Sostenible, PNUD* http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=669, visitado en julio 05 de 2012.

BID, Governance Indicators database. Disponible en:

http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (visitado el 16 de septiembre de 2014).

Boletín de prensa SENPLADES. Abril 2013. “Ecuador ha cumplido casi el 80 por ciento de los Objetivos del Milenio”. Disponible en <http://www.planificacion.gob.ec/ecuador-ha-cumplido-casi-el-80-por-ciento-de-los-objetivos-del-milenio/>, visitado julio 10 de 2013.

Carvajal, Edgar (Septiembre 2006). La Microempresa en Ecuador: perspectivas, desafíos y lineamientos de apoyo, BID.

COMISIÓN EUROPEA (2008) “Apoyo a la internacionalización de las PYME — Selección de buenas prácticas”. Disponible en: ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/.../internat_best_es.pdf. Visitado marzo 10 de 2012.

COMISIÓN EUROPEA (2010) “Internationalisation of European SMEs”. Disponible en: https://www.google.ca/search?q=European+Commision,+2009&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=C3kGVbHRNNXdsATDo4GgAQ#q=SME%2C+European+Commision%2C+2009. Visitado en marzo 10 de 2012.

Comunidad Andina (s/f). “Reseña Histórica de la CAN”. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Resena.aspx>, visitado en junio 10 de 2012.

Comunidad Andina (2008). “Decisión 702”. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=79&tipo=TE&title=mipymes>, visitado en junio 15 de 2012.

COPCI (2010). “Código orgánico de la producción, comercio e inversiones, 2010”. Disponible en http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=MERCANTILCODIGO_ORGANICO_DE_LA_PRODUCCION_COMERCIO_E_INVERSIONES_COPCI&query=c%C3%B3digo%20org%C3%A1nico%20de%20la%20producci%C3%B3n#Index_tcell1_0, visitado en julio 07 de 2014.

Correa Rafael. “Posesión de ministros y autoridades de gobierno, Quito, 19 de junio de 2013. Disponible en <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/2013-06-19-POSESI%C3%93N-DE-AUTORIDADES-DE-GOBIERNO.pdf>. Visitado en julio 09 de 2014.

Correa, Rafael, Discurso en Acto Inaugural de PRO ECUADOR en la ciudad de Guayaquil, Guayaquil, 31 de mayo de 2011, Disponible en <http://www.proecuador.gob.ec/2011/08/02/discurso-del-presidente-rafael-correa-en-acto-inaugural-de-pro-ecuador-en-la-ciudad-de-guayaquil/>, Visitado en julio 15 de 2014.

CORPEI (2010). “Artículo: Resultados de su gestión institucional de Paola Estrada Soto, 2010: 2-3”. *Revista Ecuador Exporta*, N°55.

Coviello Nicole E., Pervez N. Ghauri y Kristina A-M. Martin (1998) “International Competitiveness: Empirical Findings from SME Service Firms”. *Journal of International Marketing*, Vol. 6, No. 2 (1998), pp. 8-27. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25048725>. Visitado en mayo 20 de 2013.

Chaves Guisella y Oswaldo Segura (2010). *Aportes para la internacionalización de la MIPYME en Costa Rica*. Disponible en: http://www.procomer.com/contenido/descargables/investigaciones_economicas/2010/internacionalizacion-mipymes.pdf. Visitado en julio 10 de 2013.

Decreto ejecutivo 918. Disponible en http://esilecstorage.s3.amazonaws.com/biblioteca_silec/TEXTOSRO/2008/9C17A8C3529F695F73612EE7C703675394E8A25F.pdf. Visitado en julio 10 de 2014.

Dini, Marco, Carlo Ferraro y Carolina Gasaly (2007). “Pymes y articulación Productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América latina”. *Serie Desarrollo Productivo* N°180, www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/32009/S180DP-L2788-P.pdf (visitada en junio 15 de 2011).

Decreto Ejecutivo n.º 25, Creación del Ministerio de Comercio Exterior, 12 de junio de 2013. Disponible en: http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICOCREACION_DEL_MINISTERIO_DE_COMERCIO_EXTERIOR&query=DECRETO%2025%20CREACION%20MINISTERIO%20DE%20COMERCIO%20EXTERIOR. Visitado en julio 10 de 2014.

De Groote, Roberto (2008). *Mapeo de programas de apoyo al desarrollo productivo y propuesta de coordinación interinstitucional*.

De la Torre, Carlos (2006). “Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador”. *EUROPA AMÉRICA LATINA: Análisis e Informaciones*, N° 21, <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/06066.pdf> Visitada en diciembre 20, 2010.

EQUIPO-ECUADOR, “Pymes Ecuador” Disponible en www.un-trade-environment.org/meetings/.../equipo_ecuador.pdf. Visitado en Octubre 10 de 2013.

Escolano Carmen y José Antonio Belso (2003) “Internacionalización y PYMES: conclusiones para la actuación pública a partir de un análisis multivariante” *Revista Asturiana de Economía - RAE* n.º 27. <http://www.revistaasturianadeeconomia.org/edic27.php>. Visitado en octubre 14, 2012.

Fioravanti, Reinaldo (2014). “El ABC de los costos logísticos”. Disponible en: <http://blogs.iadb.org/moviliblog/2014/03/10/el-abc-de-los-costos-logisticos/>. Visitado el marzo 11 de 2014.

Flores Macías Fernando (s/f), Ponencia: Experiencia ecuatoriana en la promoción de exportaciones. Disponible en:

[http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/dd135be5a5f280eb03256af600627c83/25d265bdc14f2a503256c76004aa1c2/\\$FILE/Ecuador.doc](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/dd135be5a5f280eb03256af600627c83/25d265bdc14f2a503256c76004aa1c2/$FILE/Ecuador.doc). Visitado julio 09, 2014

García Gilberto y Víctor Paredes (2001). “Programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en México, 1995-2000” *Serie CEPAL-Desarrollo Productivo 115*. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4500>. Visitado en mayo, 2011

Gobierno Nacional, Examen de las Políticas Comerciales, Informe del Ecuador, 2011, publicado en OMC, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Disponible en http://www.sice.oas.org/ctyindex/EQU/ECUNatIDocs_s.asp, visitado en julio 10, 2014.

Gobierno de Chile-Chile Emprende (2005) “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”. Disponible en: http://www.conupia.cl/sitio-antiguo/pdf/Libro_Chile_Emprende.pdf. Visitado 12 de mayo de 2012.

Hernández René (2001). “Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano”. *Serie CEPAL- Estudios y Perspectivas n.º 5*. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/9481/L499_%28Final%29.pdf, visitado en octubre 13, 2013.

Hutchinson Karise, Nicholas Alexander, Barry Quinn y Anne Marie Doherty (2007). “Internationalization Motives and Facilitating Factors: Qualitative Evidence from Smaller Specialist Retailers” *Journal of International Marketing, Vol. 15, No. 3*, pp. 96-122. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25049092>. Visitado mayo 17 de 2013.

INEC (s/f), Disponible en http://aplicaciones.inec.gob.ec/emp-portal_15/main.html#app=a1b0&d6da-selectedIndex=1, visitado el 15 julio, 2013.

INEC (s/f), Disponible en INEC, http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=57, visitado en julio 16 de 2013.

Jiménez, Irene (2007) “Determinantes para la internacionalización de las Pymes mexicanas” *Análisis Económico n.º 4*. Disponible en: <http://www.analiseconomico.com.mx/4906.html>. Visitado el 20 de noviembre de 2011.

LEXIS (1997). “Registro oficial, n.º 82, junio 1997, Ley de Comercio Exterior e Inversiones”. Disponible en http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=HISTORIC-LEY_DE_COMERCIO_EXTERIOR_E_INVERSIONES_LEXI_1997&query=LEY%20DE%20COMERCIO%20EXTERIOR%20E%20INVERSIONES#Index_tccell0_0, visitado en julio 16 de 2013.

León Mendoza, Juan (2008) “Determinantes del proceso de internacionalización de las PYME peruanas: caso sector confecciones” *CIES, Economía y Sociedad* n° 69. Disponible en <http://cies.org.pe/es/revista-economia-sociedad/comercio-internacional>. Visitado noviembre 20 de 2011.

MICIP, Acuerdo Ministerial 330, ESTATUTO CORPORACION DE PROMOCION DE EXPORTACIONES E INVERSIONES, 1997 Disponible en http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=MERCANTI-ESTATUTO_CORPORACION_DE_PROMOCION_DE_EXPORTACIONES_E_INVERSIONES&query=CORPEI#Index_tccell0_0. Visitado en julio 15 de 2014.

MICSE (2012). “Informe rendición de cuentas”. Disponible en <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/06/Informe-de-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2012.pdf>, 2012: 14-79, visitado en julio 06 de 2014.

MICSE (2013). “Catálogo de inversión para proyectos de sectores estratégicos 2014-2017”. Disponible en <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2014/01/Sectores-Estrate%CC%81gicos-Cata%CC%81logo-de-Inversio%CC%81n-2014-2017.pdf>, 2013: 9, visitado en julio 06 de 2014.

Ministerio de Industria de Argentina, síntesis de prensa, Lanza programa para facilitar las exportaciones de las pymes. Disponible en <http://www.accionpyme.mecon.gov.ar/prensa/lanzan-programa-para-facilitar-las-exportaciones-de-las-pymes/>. visitado en julio 9 de 2014.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Acuerdo Ministerial 118. Disponible en: http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=GESTION-ESTATUTO_POR_PROCESOS_DEL_MINISTERIO_DE_RELACIONES_EXTERIORES, visitado en julio 06 de 2014.

MIPRO, Reglamento EXPORTAPYME. Disponible en http://www.producepyme.gob.ec/portal/files/Reglamento_Exportapyme.pdf, visitado en julio 7 de 2014.

Mojica, Elena, Carmen Martínez, Gonzalo Maldonado (2010). “La Internacionalización de las PYMES en el estado de Aguas Calientes”. Observatorio PYME, www.eumed.net/libros-gratis/2010c/738/lainternacionalizacióndelasPYMESenelestadodeaguascalientes.htm visitada en junio 16 de 2011.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– “Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano”, *LC/MEX/L.499*, 8 de noviembre de 2001. Disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/01046.pdf>, visitado junio 15 de 2014.

OCDE (s/f) “¿Qué es la OCDE?” Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>. Visitado el 20 de marzo de 2011.

OMC (2010), EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Informe del Ecuador, disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp354_s.htm, visitado agosto 13 de 2013.

Ordóñez Ezequiel y Elías Zabatela (2010). “Internacionalización de las pymes Cartageneras: situación actual y perspectivas”. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1701794, visitado agosto 9 de 2011.

Ospina Peralta, Pablo y Lalander, Rickard (2012). “Razones de un distanciamiento político: el Movimiento Indígena ecuatoriano y la Revolución Ciudadana” en *OSAL Buenos Aires: CLACSO*, Año XIII, N° 32, noviembre. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>, visitado el 20 de septiembre de 2014.

Panchano, Simon, 2005, “Cuando la inestabilidad se vuelve estable”, *Revista Íconos, Ecuador*, <http://biblioteca.flacso.edu.ar/ar/libros/ecuador/flacso/iconos/ICONOS%2023/Iconos23panhano.pdf>, visitado en agosto 13 de 2013.

Pietrobielli, Carlo, Fernando Porta y Virginia Moori-Koenig, (2005) “Pequeñas y medianas empresas en América Latina e internacionalización Apertura, liberalización y políticas” en *Perspectivas: CAF*, Año 2005, Volumen 3, n.º 2, diciembre. Disponible en <http://www.caf.com/media/3117/perspectivas3-vol2.pdf> visitado el 20 de septiembre de 2011.

PROECUADOR (2014), Evolución enero-diciembre 2013. Exportaciones ecuatorianas, disponible en <http://comercioexterior.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2014/04/EXPORTACIONES-ENE-DIC-2013-vs-2012.pdf>, visitado en marzo 20 de 2014.

PROECUADOR, Resolución 20: Estatuto por procesos instituto de Promoción exportaciones inversiones, septiembre 2012. Registro oficial, Quito, Viernes 13 de Julio del 2007 - N° 126. Disponible en <http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/ImageVisualizer/ImageVisualizer.aspx?id=d6d60fc8efc276f25732bbedf6563c4f93369bc5&type=PAGE&pagenum=1>, visitado en marzo 21 de 2014.

SENAE. “Informe de rendición de cuentas 2012”. Disponible en http://www.aduana.gob.ec/files/pro/leg/tra/Rendicion_Cuentas2012.pdf. Visitado en julio 07 de 2014.

SIISE, Resumen de indicadores, Disponible en: http://www.siise.gob.ec/Indicadores_Prioritarios/index.html, visitado en marzo 10, 2014.

Stein Ernesto, TOMMASI, Mariano, “La política de las políticas públicas”, *Revista Política y Gobierno*, n.º 2 (segundo semestre). Disponible en http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIII_N2_2006/05Stein_Tomasini.pdf, visitado en julio 07 de 2011.

TELESUR, “Alianza País se consolida como primera fuerza política en Ecuador”. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/news/Alianza-PAIS-se-consolida-como-primer-fuerza-politica-en-Ecuador-20140302-0049.html> visitado en octubre 4 de 2014.

Volpe Martincus, Christian (s/f) “Odisea en los mercados internacionales: una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe” Informe especial sobre integración y comercio, BID. Disponible en: http://www.iadb.org/research/books/idb-bk-100/summary/summary_spanish.pdf. Visitado en julio 24 de 2011.

World Economic Forum (s/f), “Global Competitiveness Report”, Disponible en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf, visitado en enero 15 de 2014.

Libros

Bekerman, Marta (2005) *Argentina: la política comercial como parte de una estrategia global de desarrollo*, FUNDES.

Burneo María del Carmen y Miño Grijalva Wilson. “Capítulo V: Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en el Ecuador”. *Políticas de apoyo a las PYMES en América Latina*, Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo (Comp.): 209-244. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cámara de Industrias y Producción (2011). *Balance de los primeros cuatro años del Gobierno del Presidente Rafael Correa: transformaciones, logros y pendientes, 2011*. Quito Ecuador: Pantone Impresiones.

Correa Rafael (2009), *Ecuador: de banana república a la no república*. Colombia: Nomos.

FEDEXPOR (2013). “Análisis situacional del Comercio Exterior en el Ecuador” en *Aciertos y desafíos del COMERCIO EXTERIOR del Ecuador*, FEDEXPOR: 10-33. Quito Ecuador: Ediecuatorial.

Milesi, Dario, MOORI, Virginia y YOGUEL, Gabriel, (2007) *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*, FUNDES.

MCPEC, Informe de Rendición de Cuentas del Consejo Sectorial de la Producción, 2012: 6-13. Ediecuatorial.

Mayoral, Fernando (2012) “El desempeño de la economía ecuatoriana durante el gobierno del economista Rafael Correa”. En: *Balance de la Revolución Ciudadana*”, Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (Comp): 235-270. Quito, Ecuador: Editorial Planeta del Ecuador S.A.

Mejía, Andrés (2009). “Introducción”. Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador, Andrés Mejía: 15-30. Quito, Ecuador: RsiperGraf C.A.

Ocampo, Heidy (2007). *La Nueva Economía Institucional: Lógicas operativas, supuestos teóricos y análisis empírico*, en: *Instituciones e institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Santiago Basabe (compilador). Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC), Quito, Ecuador

Onofa, Mercedes (2013). “Factores Asociados a las exportaciones de las PYMES”. *Estudios industriales de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, Jácome Hugo y King Katiuska (Comp): 150-159. Quito, Ecuador: V&M.

ONU, Gobierno Nacional del Ecuador (2007), *II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Graphus, Ecuador, Graphus.

PNUD y GOBIERNO DE CHILE-SERCOTEC, (2006) *Agenda Gubernamental para la micro y pequeña empresa*, SERCOTEC.

Porter, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor S.A.

Scartascini, C. Spiller, P. Stein, E, Tommasi M (editores) (2011). *El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo. Mayol Ediciones.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2000). *El Funcionamiento de las Instituciones Políticas y las Políticas Públicas en la Argentina: una Aproximación desde la Nueva Economía Institucional*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 40, No. 159 (Oct.-Dec., 2000), pp. 425-464

Stein Ernesto, Tommasi Mariano et al, (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*, Informe 2006, BID, 2006.

Stumpo, Giovanni y Carlo Ferraro, (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Santiago de Chile, CEPAL.

Yong, Mario y Geovanny Castillo, (2006). *Pequeñas y medianas exportadoras de Costa Rica: el camino hacia la superación de los obstáculos*, FUNDES.

Ponencias

Barsallo, Elizabeth (s/f). “Mecanismos asociativos”, ponencia para empresarios ecuatorianos asistidos por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador –CORPEI–, Ecuador.

Buitelaar, Rodolfo (2010). “La situación de las PYMES en América Latina. El enfoque y el aporte de CEPAL” XXI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe, 29 y 30 de julio, Paramaribo, Suriname.

Gobierno Nacional del Ecuador (2013). “Presentación país”. Conferencia de la Economía Alemana para Latinoamérica, 15 abril, Berlín, Alemania.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2013). “Informe de Rendición de Cuentas”, en el marco de la Rendición de cuentas del Consejo Sectorial de la Producción, 28 mayo, Ambato, Ecuador.

Polga Hecimovich, John, Santiago Basabe-Serrano y Andrés Mejía Acosta (2012) "Yes, Mr. President: Cabinet Volatility under Minority and Majority Government in Ecuador" Ponencia presentada durante el XXX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Mayo 23-26. San Francisco, California.

Tesis

Rengifo, Cecilia (2010). “Cooperación Nacional Bilateral para el mejoramiento de la competitividad de las MIPYMES del Ecuador período 2000-2008: Elementos decisivos en el éxito o fracaso del programa “Public and Private Partnerships” de la GTZ”. Disertación Pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Mejía Prieto, Rocío (2011). “Asociatividad empresarial como estrategia para la internacionalización de las PYME”. Quito, 2011, 99 p. Tesis (Maestría en Dirección de Empresas). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Documentos

Consejo Nacional de Reactivación de la producción y la competitividad (s/f). “Desarrollo Logístico y Facilitación del Comercio y del Transporte”. Foro Internacional.

Dirección de Estudios Económicos y Comerciales del MCE. Enero 2013. Documento de trabajo: principales resultados estadísticos del comercio exterior ecuatoriano, 06 mayo 2013 (sin publicar).

Informe de resultados CONQUITO, CAF, 2008, “integración de las micro, pequeñas y medianas empresas de la región Quito-Pichincha y las empresas exportadoras del país (s/f).

Presentación sobre el Acuerdo de Comercio para el Desarrollo elaborado por el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica, Quito, 2011

Resolución N° 354 del COMEXI, Aprobación de la hoja de ruta de negociaciones internacionales del Ecuador, 24 de mayo de 2006.

Entrevistas

Fecha: 17 de julio de 2014. Entrevista a Lorena Muñoz, ex Directora de Comercio Inclusivo del MRECI. Tema: rol de la DCI en la internacionalización de las PYMES.

Fecha: 22 de julio de 2014. Entrevista a Francisco Rivadeneira, Ministro de Comercio Exterior. Tema: negociaciones comerciales para las PYMES.

Fecha: 23 de julio de 2014. Entrevista a Víctor Murillo. Tema: el rol del COMEX para la internacionalización de las PYMES.

Fecha: 20 mayo de 2012. Entrevista a Xavier Díaz, Director Ejecutivo de la Asociación de Industriales de Textiles del Ecuador. Tema: política de internacionalización para las PYMES y el rol del estado vs el sector empresarial.

Fecha: 11 de julio de 2011. Entrevista a Ligia Estrella, Directora de Consultorías y Proyectos de la CORPEI. Tema: Políticas de internacionalización de PYMES.

ANEXO 1: RESUMEN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR DEL ECUADOR

INSTITUCIONALIDAD: AGENCIAS							
AÑO DE CREACIÓN	INSTITUCIÓN	NORMA FACULTATIVA	TIPO DE INSTITUCIÓN	MISIÓN	AUTORIDAD	UNIDAD (ES) RESPONSABLES DE LAS PYMES	ACCIONES EJECUTADAS
1997	Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI)	LEXI (Ley de Comercio Exterior)	Entidad de derecho público, con participación privada. Cuerpo colegiado	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversiones. - Proponer los lineamientos y estrategias de las negociaciones internacionales que el Gobierno Nacional realice en materia de Comercio Exterior, Integración Económica e Inversión Directa - Emitir las normas necesarias para dar cumplimiento a la política de comercio exterior 	Conformado por: <ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la República o su representante permanente, quien lo presidirá - El Ministro de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, - El Ministro de Finanzas y Crédito Público, - El Ministro de Relaciones Exteriores - El Ministro de Agricultura y Ganadería - El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador o su representante - El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador o su representante - El Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura del Ecuador o su representante 	n/a	n/a
1973 1997 2001-2007	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Industrias, Comercio e Integración - La LEXI le asigna la función de ejecutor de la política de comercio exterior - Denominado Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP) 	LEXI (Ley de Comercio Exterior)	Entidad de derecho público. Parte de la función ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> - Planificar, dirigir, controlar y ejecutar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa, función que la ejercerá en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con las entidades del sector público y del sector privado que conformar el sector de Comercio Exterior 	Ministro	Subsecretaría de la Pequeña Industria y Artesanía + el CODEPYME	información limitada
2005	CODEPYME (Consejo de Desarrollo de la pequeña y mediana empresa)	Decreto ejecutivo 2639	Cuerpo colegiado de carácter intersectorial público y privado	Coordinar, promover y facilitar el desarrollo integral de la PYMES, con énfasis en el acceso a los mercados de bienes y servicios, formación de capital humano, modernización, desarrollo tecnológico y mayor acceso a los mercados financieros institucionales.	Conformador por: <ol style="list-style-type: none"> a) Ministro de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, quien lo presidirá. b) El Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología c) El Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Competitividad d) El Ministro de Economía y Finanzas e) Un representante por las Cámaras de las Pequeñas Industrias de la región Costa e Insular y un representante por las cámaras de las pequeñas industrias de la región Sierra y Oriente. Estos representantes serán nombrados por el Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria (FENAPI) 	FONDEPYME	información limitada
1997	CORPEI (Corporación de Promoción de Exportaciones del Ecuador)	LEXI (Ley de Comercio Exterior)	Entidad de derecho privado con participación pública (fondos públicos)	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción no financiera de las exportaciones ecuatorianas y atracción de inversiones extranjeras directas mediante ferias, misiones, ruedas y otros eventos promocionales. - Apoyo al exportador para: diversificar mercados, productos y servicios. - Apoyo en el proceso de desarrollar nuevos exportadores - Dar cumplimiento a los Planes Nacionales de Promoción de Exportaciones e Inversiones 2001-2010 aprobados por el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones. 	<ol style="list-style-type: none"> a) Ministro de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca; b) Ministro de Relaciones Exteriores; c) Ministro de Agricultura y Ganadería; d) Gerente General de la Corporación Financiera Nacional; e) Federación Ecuatoriana de Exportadores FEDEXPOR; f) Federación Nacional de Cámaras de Industrias; g) Federación Nacional de Cámaras de Comercio; h) Federación Nacional de Cámaras de Agricultura; i) Federación de Cámaras de la Pequeña Industria; y, j) Junta Nacional de Defensa del Artesano k) Productores agrícolas de productos de exportación de la Costa y Galápagos; l) Productores agrícolas de productos de exportación de la Sierra y el Oriente; m) Cámara Nacional de Acuicultura y de la Cámara Nacional de Pesquería. Estos sectores se alternarán en la delegación. 	No creó en su organigrama una unidad administrativa para PYMES	Su Presidente Ejecutivo, Ricardo Estrada, informó que el 97% de los recursos de la CORPEI se utilizan para apoyar a las PYMES.
2007- 2009	Ministerio de Industrias y Competitividad (MIC)	Decreto ejecutivo n° 7 de 15 de enero de 2007, que reforma al MICIP. Le quita la competencia de comercio exterior (promoción de exportaciones y atracción de inversiones, negociaciones comerciales). Decreto ejecutivo n° 436 de 22 de junio de 2007 le otorga ciertas competencias relacionadas al comercio exterior y la producción nacional, como la defensa comercial	Entidad de derecho público. Parte de la función ejecutiva	Fomentar políticas de comercio interno y promoción nacional Planificar, dirigir y ejecutar la política de fomento productivo y comercial orientado a las exportaciones Regulación de procedimientos de exportación e importación Planificar, evaluar y dirigir en lo que corresponda la política arancelaria adoptada por el COMEXI. Actuar como autoridad investigadora en materia de medidas de contingencia y defensa comercial de la producción nacional Ejercer la secretaría del COMEXI	Ministro	Subsecretaría de MIPYMES y Artesanías	sí

ANEXO 1: RESUMEN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR DEL ECUADOR

2007- 2013	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	Decreto ejecutivo n° 7 de 15 de enero de 2007 y Decreto ejecutivo n° 144 de 26 de febrero de 2007. Otorga la competencia de comercio exterior.	Entidad de derecho público. Parte de la función ejecutiva	<p>Coordinar las negociaciones comerciales internacionales bilaterales o regionales, de acuerdo a los lineamientos del COMEXI, ejercer la representación del Estado en foros y organismos internacionales relacionados, impulsar la promoción externa de las exportaciones e inversiones y coordinar la implementación de acuerdos comerciales.</p> <p>Coordinar con el MIC y demás instituciones públicas y privadas del sector de comercio exterior.</p> <p>Específicamente, el Viceministerio de Comercio Exterior tiene como objetivos estratégicos; entre otros:</p> <p>Exportaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el número de exportadores, particularmente MIPYMES/Comunidades Agrícolas/actores de la Economía Popular y Solidaria; 	Ministro y Viceministro de Comercio Exterior e Integración económica	Dentro del Viceministerio existió la Dirección de Comercio Inclusivo que trabajaba principalmente con MIPYMES y actores de la economía popular y solidaria	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamiento de información estadística sobre exportaciones por empresa y sector de las MIPYMES y actores de la economía popular y solidaria. - Elaboración de la estrategia de Comercio Justo que es una propuesta de política pública y gestión específica para el desarrollo de Comercio Justo en el Ecuador, con incidencia en e ámbito internacional. - Identificación de MIPYMES que trabajan con comercio justo para que participen en las ruedas de negocio y misiones de promoción elaboradas por PROECUADOR. - El 1% de las exportaciones no petroleras ecuatorianas corresponde a exportaciones de productos de comercio justo, que abarcan alrededor de 144.000 beneficiarios directos (42 empresas y organizaciones certificadas). - Principales mercados de exportación de productos de comercio justo: Estados Unidos y la Unión Europea
2008	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad	Acuerdo Ministerial 151 de la Secretaría Nacional de la Administración Pública	Entidad de derecho público. Parte de la función ejecutiva, adscrito al Despacho Presidencial	<p>Formular, promover y coordinar la política económica en el área de la producción del Estado, dirigida hacia el desarrollo, equilibrio y competitividad del país;</p> <p>b. Proteger el derecho de la población de vivir en el ámbito de una economía sana; y,</p> <p>c. Propender el equilibrio de la economía del país.</p>	Ministro	n/a	Programa integral de fomento productividad, calidad e internacionalización de los actores de la economía popular, microp, pequeña y mediana empresa (FONDEPYME)
2010	Comité de Comercio Exterior (COMEX), reemplaza al COMEXI	Código orgánico de la Producción, Empleo y Competitividad	Cuerpo colegiado de carácter intersectorial público	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobará las políticas públicas nacionales en materia de política comercial se encargará de la regulación de todos los asuntos y procesos vinculados a esta materia. - El COMEX tiene entre sus competencias el formular las políticas y estrategias generales y sectoriales en materia de comercio exterior, fomento y promoción de exportaciones, así como designar a los organismos ejecutores. - Deja de tener competencias en cuanto a inversiones 	<p>Presidido por el MCPEC y sus miembros son:</p> <p>El Ministerio rector de la política de comercio exterior (participaba el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica)</p> <p>El Ministerio rector de la política agrícola;</p> <p>El Ministerio rector de la política industrial;</p> <p>El Ministerio a cargo de coordinar el desarrollo productivo;</p> <p>El Ministerio a cargo de coordinar la política económica;</p> <p>El Ministerio a cargo de las finanzas públicas;</p> <p>El Organismo Nacional de Planificación;</p> <p>El Ministerio a cargo de coordinar los sectores estratégicos;</p> <p>El Servicio de Rentas Internas;</p> <p>La autoridad aduanera nacional; y, las demás instituciones que determine el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo.</p>	n/a	n/a
2010	Instituto de promoción de exportaciones y atracción de inversiones PROECUADOR (reemplaza a CORPEI)	Código orgánico de la Producción, Empleo y Competitividad Decreto Ejecutivo No. 776, de 16 de mayo de 2011	Entidad de derecho público. Adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración hasta junio de 2013. En la actualidad es adscrito al Ministerio de Comercio Exterior	<p>1. Promoción de la oferta exportable de bienes y servicios del Ecuador consolidando las exportaciones actuales y fomentando la desconcentración de y diversificación de exportadores, productos y mercados;</p> <p>- Lograr la diversificación y empoderamiento de la oferta exportable a través de la inversión que genere encadenamiento productivo e innovación tecnológica;</p> <p>- Lograr la inserción estratégica en el comercio internacional de todos los productos nacionales, con énfasis en los bienes y servicios ofertados por las pequeñas y medianas empresas, y los actores de la economía popular y solidaria.</p>	Director ejecutivo nominado por el Ministro Rector	No tiene un área específica para MIPYMES, pero por su mandato trabaja con estas empresas de manera particular	<p>Democratización de servicios: atención a empresas grandes, Mipymes y Aepys</p> <p>3108 usuarios (2013): 1313 micro empresas, 870 pequeñas, 559 medianas y 366 grandes. 3.488 empresa pequeñas, medianas y grandes capacitadas en comercio exterior</p> <p>Estudio de línea base MIPYMES exportadoras para la vinculación de servicios de la Ruta de PROECUADOR y proyecto EXPORTA PAÍS</p>

ANEXO 1: RESUMEN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR DEL ECUADOR

2013	Ministerio de Comercio Exterior	Decreto ejecutivo n° 25	Entidad de derecho público Parte de la función ejecutiva	<p>Rector de la política de comercio exterior e inversiones y, en tal virtud, el encargado de formular, planificar, dirigir, gestionar y coordinar la política de comercio exterior, la promoción comercial, la atracción de inversiones, las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, la regulación de importaciones y la sustitución selectiva y estratégica de importaciones.</p> <p>Fusionase por absorción al Ministerio de Comercio Exterior, el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> <p>Entre sus objetivos está: establecer políticas de comercio justo, de comercio inclusivo y de consorcios de comercio exterior, con trato preferencial a las microempresas y actores de la economía popular y solidaria;</p>	Ministro	<p>No tiene un área específica para MIPYMES. Por mandato debe promover la diversificación de actores, productos y mercados y debe generar 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.</p>	<p>Su reciente creación no permite determinar qué programas se están llevando a cabo.</p>
2013	Comité de Comercio Exterior (COMEX)	Decreto ejecutivo n° 25	Cuerpo colegiado de carácter intersectorial público	Reestructuración del COMEX, según sus miembros	<p style="text-align: center;">Miembros permanentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio rector de la política de comercio exterior; 2. El Ministerio rector de la política agrícola; 3. El Ministerio rector de la política industrial; 4. El Ministerio a cargo de las finanzas públicas; y, 5. El Organismo Nacional de Planificación. <p>Adicionalmente, formarán parte del COMEX, con voz, pero sin derecho a voto, las siguientes entidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio a cargo de coordinar el desarrollo productivo; 2. El Ministerio a cargo de coordinar la política económica; 3. La autoridad aduanera nacional; y, 4. Las demás instituciones que determine el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo. 	n/a	n/a

Fuentes: Registro oficial, n° 82, junio 1997, Ley de Comercio Exterior e Inversiones; Decretos ejecutivos n° 7, n° 144, n°436, n°1558, n° 319, n°25; Informe de Rendición de Cuentas del MIPRO, 2012; Informe Estrategia de Comercio Justo; Proyecto: SISTEMA Y PROGRAMA DE FOMENTO Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES, junio 2011
Elaborado por la autora de esta tesis