

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

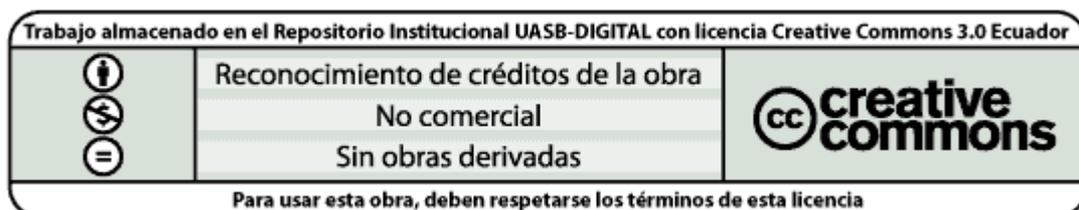
Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención Economía y Finanzas

**Institucionalidad Estatal para el manejo del comercio exterior en el caso del Ecuador en el periodo 2007 - 2013**

Maria Carolina Urigüen Eljuri

**2015**



## **CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS/MONOGRAFÍA**

Yo, María Carolina Urigüen Eljuri, autora de la tesis intitulada **Institucionalidad estatal para el manejo del comercio exterior en el caso del Ecuador en el período 2007- 2013**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales (Mención Economía y Finanzas) en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

---

María Carolina Urigüen Eljuri  
Quito, 12 de enero 2015

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR**  
**SEDE ECUADOR**

**ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES**  
**MENCIÓN ECONOMÍA Y FINANZAS**

*Institucionalidad Estatal para el manejo del comercio exterior en  
el caso del Ecuador en el periodo 2007 - 2013*

**MARIA CAROLINA URIGÜEN ELJURI**

**TUTOR: MICHEL LEVÍ CORAL**

**QUITO, ECUADOR**

**2015**

## RESUMEN

A partir de 2013, la gestión de la política comercio en el Ecuador está a cargo del Ministerio de Comercio Exterior. La creación de este nuevo Ministerio respondió a las dinámicas y necesidades del contexto ecuatoriano, caracterizado por la fragmentación entre lo político y técnico, que no permitió que las políticas exterior y comercial estén alineadas en una misma institución. Esta investigación se centrará en el desarrollo institucional del manejo del comercio exterior en el Ecuador y sus cambios más significativos en los últimos años, de manera particular en el periodo 2007-2013.

En la primera parte de esta investigación, se buscó establecer a través de un parámetro comparativo la gestión del comercio exterior en la región, por lo que se analizó los casos de Chile y Brasil que junto con el ecuatoriano, permitieron determinar las tres categorías institucionales para la gestión del comercio exterior: transversal, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, y la especializada. Se determinó cuáles eran los componentes principales en cada una de ellas con sus ventajas y desventajas.

En la siguiente sección, con el objetivo de realizar un análisis institucional de la gestión del comercio exterior se realizó un recuento histórico desde 1986 hasta la actualidad, lo que permitió examinar cuales han sido las instancias ministeriales y sus competencias sobre este tema y las principales dinámicas y problemáticas que presentaban. De manera particular se estudió la creación del reciente Ministerio, así como cuáles son sus principales retos y desafíos.

Finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones sobre el manejo institucional del manejo del comercio exterior en el Ecuador.

**Palabras claves:** institucionalidad, comercio exterior, competencias, categorías, vocería, representación, Ministerios, pugnas institucionales, sector privado.

## **DEDICATORIA**

A mi padre Juan, quien me ha enseñado el valor del disfrutar el día a día, ejemplo de lucha y amor. En memoria de sus enseñanzas.

A mi madre y amiga María Isabel, por enseñarme lo que es el amor incondicional y verdadero. Por apoyarme a seguir en este proyecto académico a pesar de las adversidades.

A mi hermano Pedro Miguel, por siempre demostrar que la paciencia y perseverancia todo lo pueden.

**¡LA SIEMBRA ES VOLUNTARIA, LA COSECHA OBLIGATORIA!**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios porque me permitió tener esta oportunidad de aprendizaje y crecimiento en mi desarrollo profesional. A mis padres y hermano por su cariño y paciencia. A Carlos Larréategui, Gonzalo Mendieta, y a Mauricio Montalvo, por su apoyo incondicional a este proceso. A Roberto, por su amor e impulsarme a culminar este proyecto. A Michel Leví, tutor y amigo, por su tiempo, paciencia, dedicación y compromiso en este trabajo. A Estefy Ortiz por su dedicación y entusiasmo. A Marco Romero, Francisco Rivadeneira, Luis Luna, Cristian Espinoza, Carola Ríos, Mauricio Peña, David Molina, Santiago García, Edwin Vásquez, Fernando Suárez por sus contribuciones en esta investigación y a todas aquellas personas que de manera directa o indirecta me apoyaron en esta aventura académica.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	4
DEDICATORIA .....	5
AGRADECIMIENTOS .....	6
TABLA DE CONTENIDO.....	7
ÍNDICE DE ANEXOS.....	9
ÍNDICE DE TABLAS .....	9
INTRODUCCIÓN .....	10
CAPÍTULO 1.....	12
MODELOS E INSTITUCIONES DE COMERCIO EN REGÍMENES INTERNACIONALES Y EN AMÉRICA LATINA. ....	12
1.1 La institucionalización del Comercio en los regímenes internacionales – Organización Mundial del Comercio (OMC).....	15
1.2 Estructura y gestión del comercio exterior en América Latina: estudio de los casos de Chile - Brasil. ....	22
1.2.1 Estructura funcional y manejo del comercio exterior en América Latina: Caso Brasil .....	28
1.2.2 Estructura funcional y manejo del comercio exterior en América Latina: Caso Chile .....	32
1.3 Conclusiones del capítulo.....	39
CAPÍTULO 2.....	42

INSTITUCIONALIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL ECUADOR .....	42
2.1 Análisis histórico del manejo del comercio exterior en el Ecuador (1996-2006). .....	42
2.1.1 Breve recuento histórico del manejo del comercio de 1986 a 1997.....	43
2.1.2 Breve recuento histórico del manejo del comercio de 1998 a 2007.....	50
2.2 Manejo del comercio exterior en el Ecuador 2007-2013. ....	53
2.2.1 Aspectos normativos en la gestión del comercio .....	53
2.2.2 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.....	57
2.2.3 Contextualización de la creación política comercial Ecuatoriana 2007-2012.....	62
2.2.4 Ministerio de Comercio Exterior (2013-actualidad). ....	66
2.2.4 Perspectivas y desafíos del Ministerio de Comercio Exterior. ....	72
2.3 Conclusiones del capítulo.....	74
CONCLUSIONES .....	76
BIBLIOGRAFIA.....	84

## ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: Entrevistas .....	92
----------------------------	----

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Organigrama Camex.....	30
Tabla 2: Comparativo de Manejo de Comercio Exterior .....	37
Tabla 3: Estructura organizacional del COMEX.....	56
Tabla 4: Organigrama Ministerio de Comercio Exterior .....	71

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la gestión institucional de comercio exterior responde a las necesidades internas de los Estados y a los compromisos adquiridos frente a los Organismos Internacionales, por esta razón se considera necesario estudiarlo en el caso ecuatoriano.

El manejo institucional del comercio exterior en el Ecuador en el periodo 2007 - 2013 ha estado a cargo de diversos entes ministeriales, por lo que es importante estudiar el contexto en el que se ha desarrollado esa institucionalidad y cómo ha sido modificada por diferentes actores públicos y privados, para llegar al actual esquema de gestión a través de la creación del reciente Ministerio de Comercio Exterior en 2013.

El trabajo tiene como principal objetivo analizar la institucionalidad en el Ecuador para la gestión del comercio exterior, así como sus objetivos secundarios, que son: estudiar los modelos de institucionalidad estatal predominantes en el manejo del comercio exterior en los casos de Chile y Brasil, y analizar la definición de institucionalidad para el manejo del comercio exterior en el caso ecuatoriano (2007 – 2013), con sus antecedentes y efectos.

La investigación es de tipo exploratorio, descriptivo y en última instancia, interpretativa; se desarrolló en base a un enfoque cualitativo, a través de investigación documental y con entrevistas a profundidad a especialistas del tema. Adicionalmente, para la realización del trabajo se realizó investigación de campo, la exploración, recolección y organización de las fuentes (incluidas las teórico-conceptuales).

El primer capítulo estudia la gestión del comercio exterior en los casos de Chile y Brasil, que junto con el ecuatoriano, permiten establecer tres categorías para la gestión comercial: transversal, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, y especializada.

Se determinó cuáles eran los componentes principales en cada una de ellas, con sus ventajas y desventajas.

El segundo capítulo se enfoca principalmente al análisis institucional del caso ecuatoriano en los últimos años, lo cual permite, a través de un recuento histórico determinar qué instancias ministeriales tenían competencias sobre lo comercial y que dinámicas y problemáticas presentaban. Bajo este contexto, se estudia la creación del reciente Ministerio de Comercio Exterior, con sus principales retos y desafíos para su funcionamiento.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones para la gestión institucional del manejo del comercio exterior en el Ecuador.

## **CAPÍTULO 1.**

### **MODELOS E INSTITUCIONES DE COMERCIO EN REGÍMENES INTERNACIONALES Y EN AMÉRICA LATINA.**

Este capítulo tiene como objetivo estudiar los modelos e instituciones de comercio en los regímenes internacionales y en América Latina, de manera particular en Chile y Brasil. El estudio de la institucionalidad en los regímenes internacionales, es de gran importancia para la comprensión de la forma en que se estructuran las instituciones, desde una perspectiva multilateral y nacional, que permitirá posteriormente analizar e investigar cómo se estableció y estructuró el actual Ministerio de Comercio Exterior en el Ecuador (capítulo 2) y a las necesidades que respondió su creación.

En la primera parte, se analizarán las definiciones conceptuales de regímenes internacionales e instituciones de manera general. En la segunda, se estudiará la configuración del comercio desde la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la tercera, se abordará la caracterización en la gestión de institucionalidad de comercio que adoptan los países, de manera específica los casos de Chile y Brasil.

#### **Regímenes Internacionales e Instituciones: visión general**

En la actualidad es muy importante el estudio de los regímenes internacionales y de institucionalidad, como resultado de los procesos económicos de la globalización referida “a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros” (Fondo Monetario Internacional 2000, 2), las instituciones deben responder a las nuevas dinámicas del orden mundial en lo relacionado a normativas nacionales e internacionales de comercio.

La conformación de instituciones<sup>1</sup>, responde a los intereses propios de los estados, así como al cumplimiento de exigencias establecidas en la normativa de los organismos internacionales multilaterales. En respuesta a esta dinámica, se puede comprender a la institucionalidad y el establecimiento de regímenes, desde una perspectiva teórica como el funcionalismo, expuesto por autores como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Junior.

Si bien los primeros escritos sobre regímenes internacionales se realizaron hace alrededor de cuarenta años, el tema tiene actualidad en el debate internacional. En ese sentido Keohane y Nye, desarrollaron importantes conceptos como la “interdependencia compleja” y “regímenes internacionales”.

La teoría de la interdependencia evolucionó desde una etapa enfocada en los linderos estatales y nacionales, hasta un nivel transnacional en la actualidad. Los estados buscan mantener su protagonismo en el escenario mundial y la globalización económica genera la necesidad indispensable de reestructurar su política internacional, para dar respuestas ante los cambios vertiginosos en la dinámica del comercio internacional en el flujo de capitales, entre otros. Los Estados buscan espacios donde la interdependencia les permita “crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades y los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales” (Robert y Nye 1977, 22).

Desde esta perspectiva, es necesario comprender las nuevas dinámicas y parámetros en los que se desarrolla la interdependencia en la economía política internacional y cómo los procesos de globalización abarcan múltiples temas económicos, sociales, culturales, entre otros. La interdependencia compleja implica que procesos de interconexión entre países, den como resultado que estos se encuentren

---

<sup>1</sup> Instituciones comprendidas como “Órganos constitucionales del poder soberano en la nación” (Real Academia de la Lengua, 2014).

cada vez más involucrados entre sí, lo que genera más interdependencia y una mayor complejidad en los procesos nacionales e internacionales.

Esta interdependencia compleja (Robert y Nye 1977) tiene tres características principales: 1. Los canales múltiples de comunicación de manera interestatal, transgubernamental y transnacional. 2. La agenda entre los estados comprende varios temas, sin una jerarquización determinada. 3. “la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos, cuando predomina la interdependencia compleja” (Robert y Nye 1977, 41).

Se entiende entonces que, para que los Estados puedan hacer frente a esta interdependencia, en orden de garantizar el buen manejo de relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional, es necesaria la presencia de regímenes internacionales, para generar un marco multilateral donde se establezca la normativa internacionalmente aceptada por parte de sus miembros.

En este sentido, como respuesta al proceso de globalización, fue considerada necesaria la creación y la presencia de organismos intergubernamentales, que velen por el orden y seguridad del sistema internacional. Así, por ejemplo, se creó la OMC, que es la instancia intergubernamental que promulga las normas que rigen el comercio entre sus miembros. De forma específica, la OMC es:

una Organización para la apertura del comercio, es un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales y es un lugar en el que pueden resolver sus diferencias comerciales. Aplica un sistema de normas comerciales. En lo fundamental, la OMC es un lugar al que los gobiernos Miembros acuden, para tratar de resolver los problemas comerciales que tienen unos con otros. (Organización Mundial del Comercio 2014)

Entre las principales temáticas que trata son: acceso a mercados, trato no discriminatorio, adoptar medidas para evitar la competencia desleal, así como también regular intercambio de servicios, entre otros.

Otro concepto importante para Keohane es el de los regímenes internacionales, que se definen “en términos de cuatro componentes distintos: principios, normas, reglas y procedimientos en la toma de decisión” (Keohane 1984, 82). Los regímenes internacionales generan un espacio, en el que los Estados abordan problemáticas comunes que, en un contexto multilateral, implican la toma de posiciones y resoluciones sobre una diversidad de temas, que de forma bilateral serían menos viables.

A continuación el análisis comenzará por los regímenes internacionales en el ámbito comercial, para lo que se estudiará a la OMC en lo referente a la regulación de la normativa comercial.

### **1.1 La institucionalización del Comercio en los regímenes internacionales – Organización Mundial del Comercio (OMC).**

Los regímenes internacionales establecen “las normas que contienen mandatos de algún modo más claros, destinados a los miembros, acerca de conductas legítimas e ilegítimas, definiendo las responsabilidades y obligaciones en términos relativamente generales” (Keohane 1984, 81). En el ámbito multilateral buscan lo expresado por Keohane, para regular y esclarecer aspectos que podrían ser conflictivos entre las naciones y entre los que se encuentra el manejo del comercio exterior.

El estudio de la OMC en el marco de los regímenes internacionales, se lo realizará como una institución de cooperación intergubernamental, en donde “todo Estado o territorio aduanero que disfrute de plena autonomía en la aplicación de sus políticas comerciales, puede adherirse” (Organización Mundial del Comercio 2014). Además, es necesario aclarar que “la OMC está dirigida por los gobiernos y sus Miembros. Todas las decisiones importantes son adoptadas por la totalidad de los Miembros, ya sea por sus Ministros (que se reúnen por lo menos una vez cada dos años) o por sus embajadores o delegados (que se reúnen regularmente en Ginebra)” (Organización

Mundial del Comercio 2014). En razón de esto, los estados - miembros consideran necesaria la creación de estructuras nacionales, para interactuar en el marco institucional y normativo establecido por las organizaciones internacionales y en este caso específico la OMC, que puede establecer requerimientos de orden informativo, a fin de optimizar su gestión y el mandato definido en su tratado constitutivo.

Normalmente, los estados recurren a instancias multilaterales, cuando la negociación o solución de conflictos en la vía bilateral no es factible o es altamente conflictiva; es decir, los estados buscan una estructura no estatal que regule los temas más sensibles, para que un organismo internacional “desde una postura neutral”, genere mecanismos de resolución de disputas entre los miembros. La OMC en particular, es considerada por sus efectivas respuestas en relación a la soluciones de diferencias,

los países someten sus diferencias a la OMC, cuando estiman que se han infringido los derechos que les corresponden en virtud de los acuerdos. Los dictámenes de los expertos independientes, designados especialmente para el caso, se basan en la interpretación de los acuerdos y de los compromisos contraídos por cada uno de los países” (Organización Mundial del Comercio 2014)

Los regímenes internacionales están conformados por cuatro ejes, que son “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones” La interacción de estos cuatro componentes, brinda legitimidad a los regímenes, para que su accionar tenga un resultado eficaz entre los países miembros. A pesar de que los regímenes varían de acuerdo al tiempo y al contexto en el que se desarrollan, la fusión de estos componentes permite acoplarse a los cambios y los Miembros pueden plantear nuevas temáticas y problemas para la discusión y así sus necesidades pueden ser solventadas de mejor manera.

Bajo este escenario, por ejemplo, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), se buscaba que los miembros

implementen medidas y políticas de libre comercio, más no les exigía que las aplicasen de manera inmediata, sino en forma paulatina de acuerdo a su planificación y tiempos a nivel nacional. Por lo tanto, las instituciones, en los regímenes internacionales, pueden determinar cuáles son las reglas del juego en las que se van a involucrar, para lo que requieren estructuras normativas y procesos muy bien definidos, que serán aplicables a los estados que los conformen.

El GATT fue una instancia previa a la OMC y entre las dos existen algunos aspectos que las diferencian: la OMC fue constituida como organización internacional, en contraste con el GATT, que únicamente era un acuerdo entre países, sin un mecanismo institucional sólido y vinculante para los signatarios.

Uno de los aspectos más relevantes, incluidos en la normativa por parte de la OMC es el sistema de solución de diferencias.

se ha dicho y se ha repetido que el sistema de solución de diferencias de la OMC es una de las novedades más importantes de la Ronda Uruguay (1994). Sin embargo, esto no debe entenderse en el sentido de que el sistema de solución de diferencias de la OMC fue una novedad total y que en el régimen anterior de comercio multilateral basado en el GATT de 1947 no había un sistema de este tipo (Organización Mundial del Comercio 2014).

La institucionalización de los regímenes internacionales de comercio, establece un parámetro para la constitución y conformación del manejo del comercio exterior de los estados, que al formar parte de la OMC deben fomentar creación de estructuras compatibles a nivel nacional, para interactuar en un marco institucional y normativo común y aplicar el principio de cooperación intergubernamental, que prima en las organizaciones internacionales.

La pertenencia a estructuras internacionales genera cierta clase de obligaciones a los Estados, que se encuentran determinadas en el tratado constitutivo. Por ejemplo, la

OMC tiene como principales áreas temáticas el acceso a los mercados de mercancías, servicios y propiedad intelectual; también cuenta con diversos comités de negociaciones, examen de políticas, entre otros (Organización Mundial del Comercio 2014). El artículo XVI.4 del Acuerdo que establece la OMC, expresa que “cada miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que los (acuerdos) anexos impongan” (Organización Mundial del Comercio 1994, 21).

Como resultado de esta normativa, se puede instaurar un marco común que establece reglas y estándares organizacionales compatibles, para el manejo del comercio y a su vez la capacidad de respuesta a las necesidades globales del sistema multilateral del comercio.

Algunos autores consideran que la OMC debería cambiar su rol principal, que es armonizar las políticas económicas y prácticas comerciales de sus miembros, sin enfocarse en ser el punto conector entre las diferentes prácticas de los Estados a nivel nacional y sus instituciones (Rodrik 2001, 2).

A pesar de la discusión, tanto a nivel académico como nacional, en los estados, la OMC en la actualidad tiene una mayor institucionalidad que el GATT en su momento, al contar con mecanismos jurídicos para el cumplimiento de compromisos, de esta forma “los países ya no pueden obstaculizar el establecimiento de comisiones de arbitraje o hacer caso omiso de sus dictámenes, cómo sucedía en el GATT” (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial 1997, 153). En los procedimientos que se siguen bajo su jurisdicción, la decisión del órgano es definitiva y los países deberán acatar las sanciones comerciales previstas por la Organización, por lo que el carácter vinculante de las decisiones adoptadas por las comisiones, genera un mayor compromiso por parte de los estados.

La institucionalización del manejo del comercio a través de la OMC, ha contribuido al crecimiento de intercambio comercial entre los países y los acuerdos de carácter multilateral y regional “han favorecido la expansión del mercado, ya que la mayor interdependencia económica ha obligado a mantener y ampliar un sistema internacional y liberalizado de inversiones y comercio” (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial 1997, 152).

### **Algunos retos para los estados, regímenes internacionales y organismos internacionales de comercio.**

En este contexto, es importante analizar algunos de los retos que tienen la OMC y los estados en la actualidad. El gran desafío para la OMC es acoplarse a las demandas actuales del comercio; es decir, resolver de una manera eficiente y eficaz los casos presentados sobre prácticas desleales al comercio, dumping, subsidios, entre otros, y mantener su legitimidad en la toma de decisiones, en las controversias que se presenten entre los miembros, por lo que es necesario que todos los involucrados se vean representados y tengan igualdad de condiciones en el tratamiento recibido, al momento de presentar sus demandas ante el organismo internacional.

Un segundo desafío para los estados, es mantener la coherencia de su política nacional frente a los objetivos de los organismos internacionales; por ejemplo, los miembros de la OMC no deberían implementar medidas o decisiones en contra de los principios y normas que han suscrito de manera voluntaria en el marco de la Organización y que en algunos casos pueden afectar su capacidad de decisión soberana, lo que podría acarrear sanciones internacionales en caso de incumplimiento.

El tercer reto para los estados, es gestionar su componente institucional o gubernamental, partiendo desde sus propias necesidades funcionales, en coherencia con la estructura del sistema internacional, es decir, deben crear las dependencias e

instancias institucionales necesarias, para cumplir en primera instancia con sus propios objetivos de política que en principio deben ser armónicos con los objetivos de las organizaciones internacionales a las que pertenecen, ya sean de comercio o en los ámbitos políticos y económicos.

Un cuarto desafío para la OMC, es establecer ciertos parámetros que logren armonizar el manejo del comercio exterior en el nuevo contexto geopolítico y de relaciones de poder, donde existen relaciones sur-sur; por lo que este organismo deberá responder frente a los países que hasta el momento han sido considerados menos poderosos, en los procesos de negociación del sistema multilateral de comercio. Uno de los principales retos para la organización, es conseguir consenso en temas sensibles para los países más ricos, como una mayor apertura del comercio –por ejemplo, la eliminación de las subvenciones agrícolas en los Estados Unidos y la Unión Europea-, las compras públicas, los derechos de propiedad intelectual y servicios.

Un último desafío para los estados, es la implementación de medidas estratégicas para el manejo de la interdependencia, ya que mientras mayor sea, más dificultad encontrarán al tomar medidas soberanas contrarias a la corriente internacional, por lo que es necesario una conducción adecuada de sus relaciones en el ámbito comercial, específicamente en varios frentes, para que tanto las medidas propias o las de otros países, no tengan impacto mayor en sus economías.

En conclusión, la OMC sirve como referente, de manera directa e indirecta, para gestionar el comercio exterior en los países; por un lado, desde una perspectiva de gobernanza global establece las condiciones para que la diversidad de sistemas institucionales y normativos de sus países miembros se vean reflejados en su propia estructura funcional y regulatoria; y, desde otra perspectiva, de gestión orientada a la solución de conflictos, es capaz de generar estructuras –Órgano de solución de

diferencias- y toma de decisiones de carácter vinculante, que le permiten actuar por sobre la capacidad soberana de los Estados y crear resoluciones de cumplimiento obligatorio para estos (Kjaer 2010, 491, 509-516).

Adicionalmente, con base en el derecho económico internacional (DEI), los Estados deben cumplir con las obligaciones a las cuales se han comprometido de manera autónoma, ya que el DEI crea de manera indirecta obligaciones a los estados, los cuales deberán adaptarse y moldear sus normas en base a las reglas predeterminadas a nivel internacional (Torrent 2003, 21-22).

En este sentido, se ve que es necesario que los estados generen un espacio institucional, que les permita tener un vínculo estrecho con este organismo, para un mejor desarrollo de las actividades entre ambas instancias.

La OMC ofrece cursos de capacitación y formación al personal técnico en los países, lo que facilita y genera el conocimiento adecuado para el manejo de los temas comerciales, así como fortalece directamente las instancias ministeriales que tienen competencias en temas multilaterales.

En la actualidad, como resultado de los procesos de la globalización económica, los estados han reformulado sus estructuras organizacionales; sin embargo, la interdependencia exige que las estructuras funcionales y normativas sean compatibles y puedan llegar a niveles de armonización, sobre la base de acuerdos en el marco de las organizaciones internacionales, como la OMC.

En este escenario, es importante analizar la estructura y manejo del ámbito comercial de los estados en el contexto regional en América Latina, lo que permitirá comprender cuáles son los modelos – categorías existentes y cómo su implementación permite un mayor o menor desarrollo y desenvolvimiento del comercio de los países. De manera particular se estudiará a Chile y Brasil.

## **1.2 Estructura y gestión del comercio exterior en América Latina: estudio de los casos de Chile - Brasil.**

El estudio de la estructura y gestión del comercio exterior es muy importante, ya que a partir de este análisis se determinan las ventajas y desventajas de los modelos que aplican los países. En el caso de América Latina, se ha seleccionado a Chile y Brasil, que tienen una gran representación en el comercio exterior de la región. En los dos casos, sus economías son asimétricas y los modelos institucionales aplicados son diferentes, lo que nos permite contrastar la forma en que caracterizan las estructuras organizacionales y la institucionalización del comercio exterior.

Como antecedente sobre el peso que tiene el comercio exterior de Brasil y Chile, deben analizarse y a continuación se hace referencia a los montos de importaciones, exportaciones y relación del impacto de estos movimientos en la sus economías.

En 2013, Brasil tuvo importaciones por US \$ 239.620,9 mientras que las exportaciones fueron de US \$ 242'178.054 (International Trade Center s.f.), registra una balanza comercial positiva y un grado de apertura comercial<sup>2</sup> del 15%, que demuestra una economía auto-sustentada, que implica que las necesidades a nivel nacional son satisfechas por su producción interna. Brasil cuenta con 14 acuerdos comerciales firmados, de los que el MERCOSUR es el principal en relación al volumen, con alrededor del 10% del comercio de mercancías (Organización Mundial del Comercio 2013).

En el caso de Chile, sus exportaciones en 2013 fueron de US \$ 77.367,2, y las importaciones fueron de US \$ 79.616,3 (International Trade Center 2014), con un grado de apertura comercial de 58,49%, que refleja una economía más dependiente en relación a las importaciones frente a sus exportaciones. Chile es reconocido por el gran número

---

<sup>2</sup> La apertura comercial es la sumatoria del total de importaciones y el total de exportaciones, dividido para el Producto Interno Bruto de un país.

de tratados y acuerdos comerciales firmados, cuenta con 22 acuerdos con 60 socios comerciales (América Economía 2013)..

Este trabajo de investigación no pretende realizar un análisis específico de las economías de Chile y Brasil; sin embargo, la visión general de los movimientos comerciales, permite establecer el impacto del comercio exterior en esos países.

El análisis institucional del manejo de comercio exterior, parte del principio de que cada Estado tiene capacidad soberana establecida en su Constitución política, para implantar el modelo que mejor se ajuste a los requerimientos de la gestión gubernamental. Como resultado de la investigación<sup>3</sup> se han determinado tres clases de categorías institucionales para la gestión del comercio exterior, las más aplicadas son: transversal, especializada y adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las variables de investigación que nos permiten llegar a estas categorías se obtuvieron bajo los siguientes parámetros: 1. La estructura organizacional, que permite el análisis de la toma de decisiones en función de la institución o dependencia en materia de comercio exterior, variable que permite demostrar cómo funciona o se maneja el comercio exterior dentro del aparato institucional. 2. La vocería oficial en el tema de comercio, que en determinados modelos se refiere a la existencia de dos o tres autoridades que emiten pronunciamientos en esta materia, lo que puede generar discrepancias o roces en las instituciones gubernamentales. 3. La participación de actores no estatales, como son los gremios, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, entre otros, en la toma de decisiones comerciales; es decir, si estos actores forman parte o no de una comisión gubernamental; por ejemplo, en los consejos consultivos.

---

<sup>3</sup> El análisis efectuado es resultado de la investigación en las estructuras y manejo de comercio de Brasil, Chile y Ecuador. Para ello se consultó mandatos constitucionales que indican la conformación, ejecución e instancias que toman las decisiones en materia comercial en cada uno de los países, así también se analizó las páginas web de las entidades que rigen el comercio, que se encuentran en la bibliografía.

## **Categorización institucional en el manejo de comercio exterior**

A continuación se explicará cada una de las categorías del manejo institucional del comercio exterior, basado en el estudio de los casos de Brasil y Chile. De manera más puntual, se estudiará el caso ecuatoriano en el siguiente capítulo.

En la categoría **transversal**, los estados no han determinado ni creado una instancia específica para la gestión del comercio exterior; en su lugar se ha establecido la competencia a una estructura institucional de primer nivel en el Estado, como por ejemplo: el Ministerio de Agricultura, Comercio y Pesca de Argentina. En algunos casos la competencia se divide y la aplican dos o más estructuras institucionales del gobierno central, como por ejemplo, el Ministerio de Industrias que tiene competencia en materia de acceso a mercados mientras que el Ministerio de Agricultura, en bienes y acceso a mercado de bienes agrícolas.

En este sentido, la principal ventaja del modelo transversal es la especialización de las instancias y su capacidad de respuesta en asuntos específicos, mientras que su principal desventaja es la diversidad de criterios u opiniones que se pueden generar sobre un asunto en particular o las variadas vocerías oficiales, por ejemplo en la negociación con un bloque comercial o en las medidas a implementarse.

A partir de este análisis, el reto de esta categoría es lograr que la materia comercial sea tratada de forma integral, a pesar de que pueda darse una cierta dispersión en lo organizacional. Al respecto, la estructura requiere una postura única a nivel nacional, que estaría a cargo de los acuerdos que pueda lograr la gestión directa del Presidente de la República. Para complementar el manejo del comercio exterior, esta categoría necesita parámetros homogenizados y sistemas informáticos integrados entre las instituciones, que les permita informar, actuar y ejecutar de forma inmediata lo decidido en las diversas instancias.

Este sistema descentralizado del comercio, permite que las unidades que se encargan de temas puntuales brinden un servicio especializado, sin embargo necesitan interactuar con otras instancias, porque requieren de una organización clara para evitar duplicación de esfuerzos en el tratamiento de casos e informaciones requeridas a nivel interno y externo.

Nuestro análisis establece que Brasil utiliza esta categoría, ya que cuenta con una institución que **formula, aprueba, ejecuta y coordina** específicamente el comercio exterior, denominada la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX):

es un órgano integrante del Consejo de la Presidencia de Gobierno y tiene como objetivo la formulación, aprobación, ejecución y coordinación de las políticas y actividades relacionadas con el comercio exterior de bienes y servicios, incluido el turismo...Dada la amplitud del tema de comercio exterior, varios departamentos del gobierno tienen responsabilidades relacionadas con el tema, así como de realizar acciones y políticas en esta materia. Por lo tanto, ya que el permitir una acción integrada por el gobierno es una función de las directrices establecidas por la CAMEX, coordinar las acciones directas de las agencias gubernamentales que tienen experiencia en el área de comercio exterior (CAMEX 2014).

Adicionalmente, Brasil cuenta con el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio para la **ejecución** de las políticas comerciales, sin embargo la competencia de las negociaciones comerciales se encuentra a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores (Almeida 2014).

Con esta estructura de administración institucional del comercio exterior, Brasil busca que sus instituciones, a través de un trabajo minucioso, coordinen sus diversas gestiones, para obtener un desempeño óptimo en el ámbito comercial.

En la **categoría especializada** se crea una entidad gubernamental específica para la gestión del comercio, como es el caso del Ministerio de Comercio Exterior y tiene como principal ventaja, que la información generada se encuentra centralizada en una sola estructura. Sin embargo, al igual que la categoría anterior tiene como reto de

generar consensos con los diversos sectores de la población, por ejemplo en las negociaciones o en la adopción de medidas comerciales. Estas entidades interactúan con otras instancias gubernamentales para la ejecución de medidas, como el caso de aduanas, sistema de rentas, etc.

Esta categoría presenta una vocería oficial única a cargo de los temas comerciales. La gestión centralizada, tiene como reto generar respuestas rápidas y efectivas ante los requerimientos presentados por distintos organismos, estados y sociedad civil en general.

Esta investigación nos lleva a concluir, en primera instancia, que el Ecuador implementó este modelo de gestión del comercio, que se refleja en la creación del Ministerio de Comercio Exterior en 2013, que será materia de análisis en el capítulo 2 de este trabajo.

La última categoría es la adscrita al **Ministerio de Relaciones Exteriores**, que dirige el comercio exterior como una dependencia de la estructura a cargo de las Relaciones Exteriores “así pues, en este sistema existe un vínculo determinante entre las políticas comerciales y la política exterior de un país, por lo que se entiende no sería conveniente dividir a las instancias.” (Novik. 2014). Como ventaja, podría considerarse que el manejo conjunto de las políticas comercial y exterior podría ser armónico, siempre y cuando existan políticas de Estado en ambas materias, que conduzcan a una gestión política y técnica coherente.

Sin embargo, la falta de una gestión integral del comercio obliga a coordinar con otras instancias gubernamentales, para implementar las medidas que se consideren necesarias. La falta de una vocería oficial del comercio al más alto nivel en la toma de decisiones, produce dependencia y falta de autonomía de los decisores de política exterior.

El reto que tiene este modelo, es que tanto los temas técnicos como los políticos sean tomados en consideración al momento de toma de decisiones, lo que representa un desafío al tener afectación directa sobre las relaciones diplomáticas y comerciales entre los estados.

El análisis refleja que Chile utiliza este modelo, a través de una estructura denominada Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), que tiene como principal objetivo ejecutar y coordinar la implementación de políticas en las relaciones económicas internacionales de Chile.

En conclusión, las categorías mencionadas nos permiten conocer la lógica que tienen los países para manejar su institucionalidad en materia comercial. De igual forma, concluimos que los estados tienen una capacidad propia (soberana) para adoptar estructuras de manera integral o en forma de híbridos, de acuerdo a sus necesidades nacionales, como en el caso de Canadá “que tiene 5 ministros en una sola entidad estatal (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio y Desarrollo), que coordinan la toma de decisiones entre ellos, para implementar medidas políticas y técnicas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá 2014).

La gestión del comercio requiere de coordinación en la vocería oficial sobre las políticas comerciales a implementarse para consolidar las posiciones como políticas de gobierno, en las esferas interna e internacional. El consenso interno genera una posición sólida frente a terceros en las negociaciones comerciales, mientras que una vocería oficial única evita malinterpretaciones o incoherencias sobre la postura país en un tema en específico.

## **1.2.1 Estructura funcional y manejo del comercio exterior en América Latina:**

### **Caso Brasil**

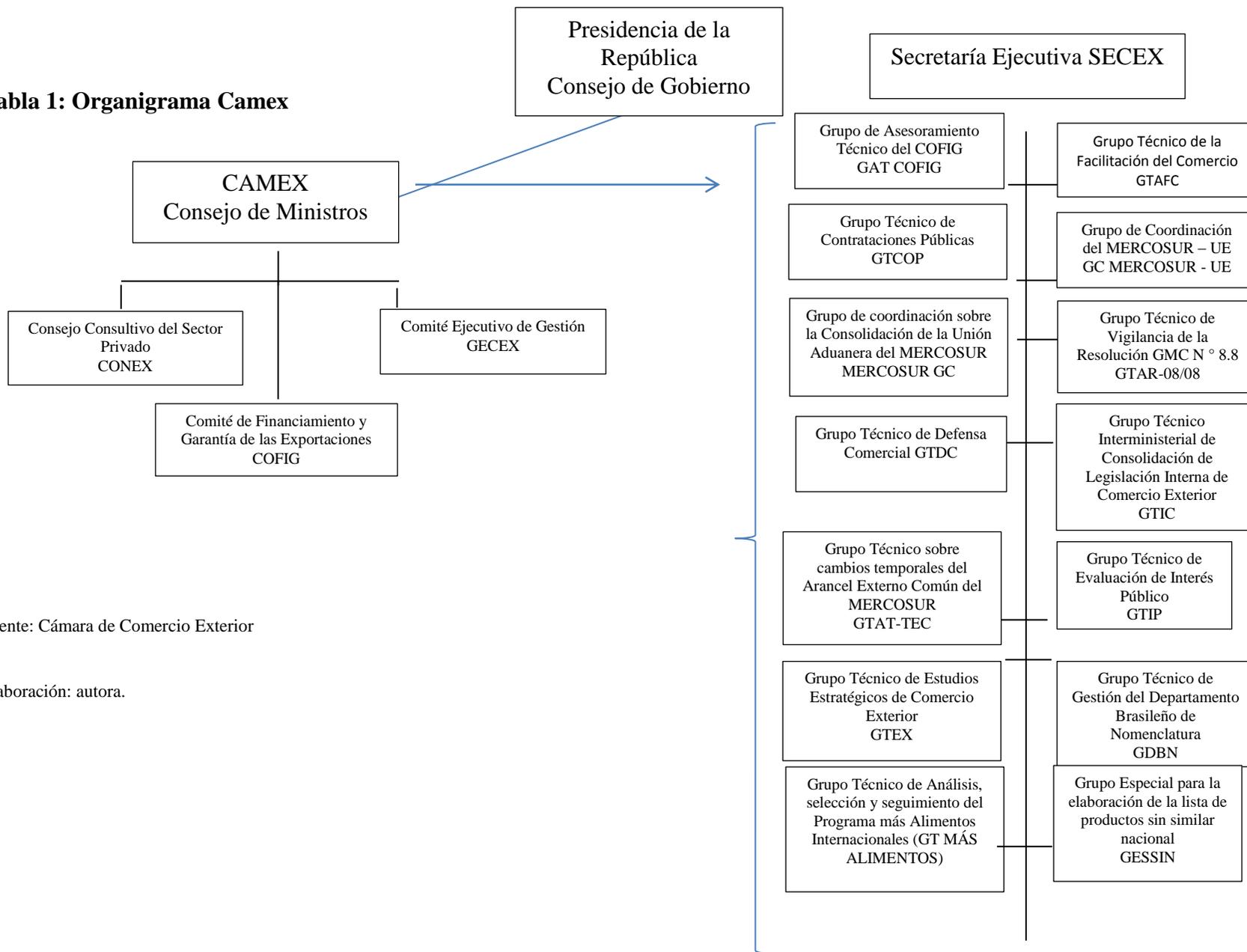
En la actualidad Brasil tiene un manejo de comercio de categoría transversal a nivel gubernamental. Para comprender cómo se estructura y maneja el comercio en este país haremos un breve recuento histórico a partir de los años 80 y analizaremos el tema de estructura y toma de decisiones en materia comercial.

La crisis de los años 80 obligó al país a modificar sus políticas comerciales y de desarrollo a largo plazo, por lo cual decidió, a través de su política industrial, que su principal meta fuera mejorar la competitividad a nivel internacional en este contexto. El gobierno de José Sarney adoptó las primeras medidas de liberalización del comercio. La nueva política industrial brasileña buscaba flexibilizar la política comercial, con el fin de reducir aranceles y eliminar medidas no arancelarias, sin embargo, no sería hasta la administración del presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) que se produjo un gran cambio en el manejo de los asuntos comerciales; así, una de las acciones más significativas en este período (a finales de 1992), fue la división del Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación en tres: Ministerio de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Industrias, Comercio y Turismo (Organización Mundial del Comercio 1996, 11).

En 1995 se creó la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) conformada por los principales ministerios y organismos económicos, con el objetivo principal de **coordinar, evaluar y servir** de espacio de debate entre el sector público y privado para tratar las principales actividades relativas a la conducción del comercio exterior. Una de las prácticas de la CAMEX es efectuar consultas de nivel público sobre las negociaciones con la Unión Europea, Canadá, Mercosur y otros mercados estratégicos para el Brasil.

La CAMEX forma parte del Consejo de Gobierno de la Presidencia (Organización Mundial del Comercio 2013, 39). Las decisiones sobre comercio se toman en el Consejo de Ministros, presidido por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, al que también pertenecen los Ministros de la Casa Civil, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Abastecimiento y Desarrollo Agrario.

**Tabla 1: Organigrama Camex**



Fuente: Cámara de Comercio Exterior

Elaboración: autora.

De la estructura mencionada se desprende que, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la representación ante la Organización Mundial de Comercio, en los procesos de negociación, y trabaja de manera conjunta con la CAMEX, para la implementación de políticas de integración regional, entre otras.

La promoción de exportaciones está a cargo de la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX). Fue creada en 1997 y su misión es apoyar a las pequeñas y medianas empresas a aumentar y diversificar sus exportaciones. Esta agencia cuenta con una presidencia ejecutiva y dos directores, que reportan al Consejo de Gobierno conformado por Ministerio de Desarrollo, Industrias y Comercio, Secretaría de Micro y Pequeñas Empresas, Servicio Brasileño de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, Banco Nacional de Desarrollo, Confederación Nacional de la Industria, Ministerio de Relaciones Exteriores, CAMEX y la Asociación de Comercio Exterior Brasileña (Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones 2014).

En el Brasil, el sector privado es considerado como un actor importante en la toma de decisiones; así, en 1995 se crearon 29 cámaras sectoriales que tienen representantes del sector público y privado. Las cámaras tienen como función brindar asesoría y apoyo a los distintos ministerios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2010). El sector privado también participa en el Consejo Consultivo de la CAMEX, por lo que las decisiones sobre el comercio exterior brasileño incluyen a todas las instancias, tanto públicas como privadas.

Este modelo transversal de gestión del comercio exterior, implica que varias instituciones públicas tienen competencias referentes al tema comercial y las medidas que se tomen en ese contexto, deben coordinarse previamente con la CAMEX. La función del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior es **ejecutar** las políticas

comerciales establecidas por la CAMEX con sus diversas instancias de implementación, mientras que las negociaciones comerciales son manejadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En conclusión, el modelo aplicado por Brasil tiene una estructura consolidada, con casi diez años en esta clase de ejecución. El manejo comercial, a pesar de estar disperso en varias instancias, logra una coordinación a través de la CAMEX, que da los lineamientos a los diversos ministerios. La vocería la tienen dos instancias, el Ministerio de Desarrollo, Industrias y Comercio, y el de Relaciones Exteriores. La primera instancia maneja los aspectos técnicos del comercio, mientras que la Cancillería está a cargo de las negociaciones comerciales y la representación en organismos internacionales.

Adicionalmente, que el sector privado sea parte en el proceso de toma de decisiones en materia comercial, permite generar un positivo diálogo público-privado en este país y consolidar de una manera más firme la posición del mismo.

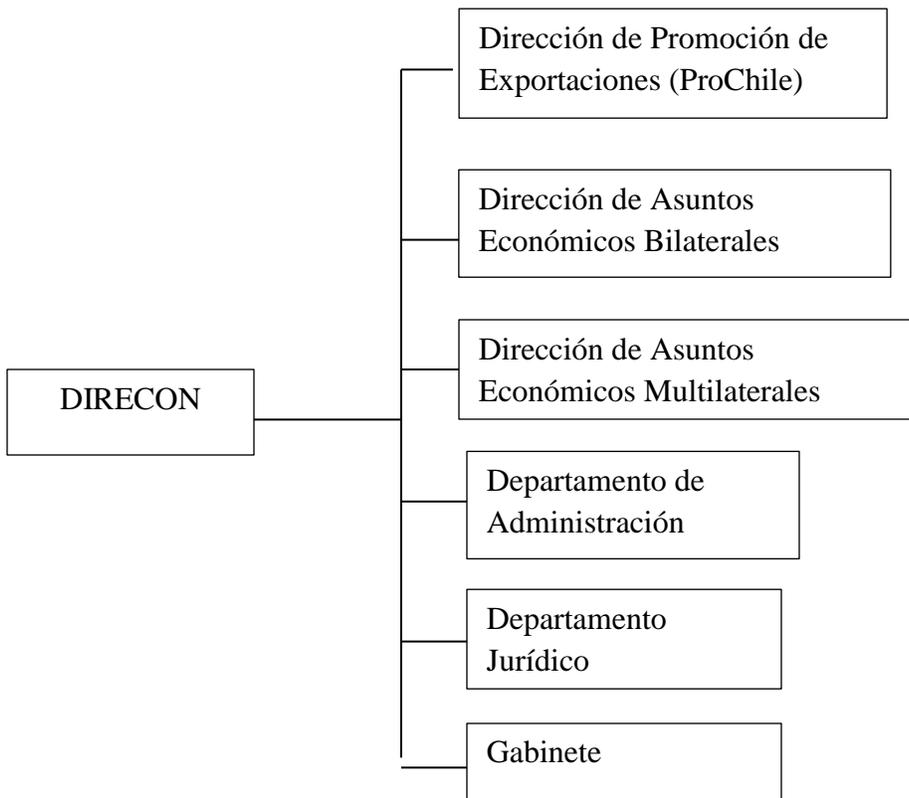
### **1.2.2 Estructura funcional y manejo del comercio exterior en América Latina: Caso Chile**

Chile estructura la gestión de su comercio exterior de acuerdo al modelo **adsrito**; así, el comercio se encuentra organizado a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene como principales funciones ejecutar y coordinar la política de gobierno en lo referente a las relaciones económicas internacionales de Chile (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales 2014) y ejecutar la política que indique el Presidente de la República en lo referente al manejo del comercio exterior.

La Dirección, creada en 1979, tiene como principales competencias:

- i. Colaborar al desarrollo de las exportaciones chilenas a distintos mercados,
- ii. Organizar comisiones públicas y privadas al exterior, para así promover la visita de misiones comerciales extranjeras,
- iii. Promover y negociar tratados y acuerdos internacionales de carácter económico, los que deberán tener la conformidad escrita del Ministro de Hacienda,
- iv. Difundir en el exterior la política económica del gobierno, representación y participación en organismos internacionales, y.
- v. Formular proposiciones y posiciones entre los sectores públicos y privados en relación a la política comercial y los mercados internacionales (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales 2014).

La DIRECON está dividida en tres direcciones, dos departamentos y el gabinete



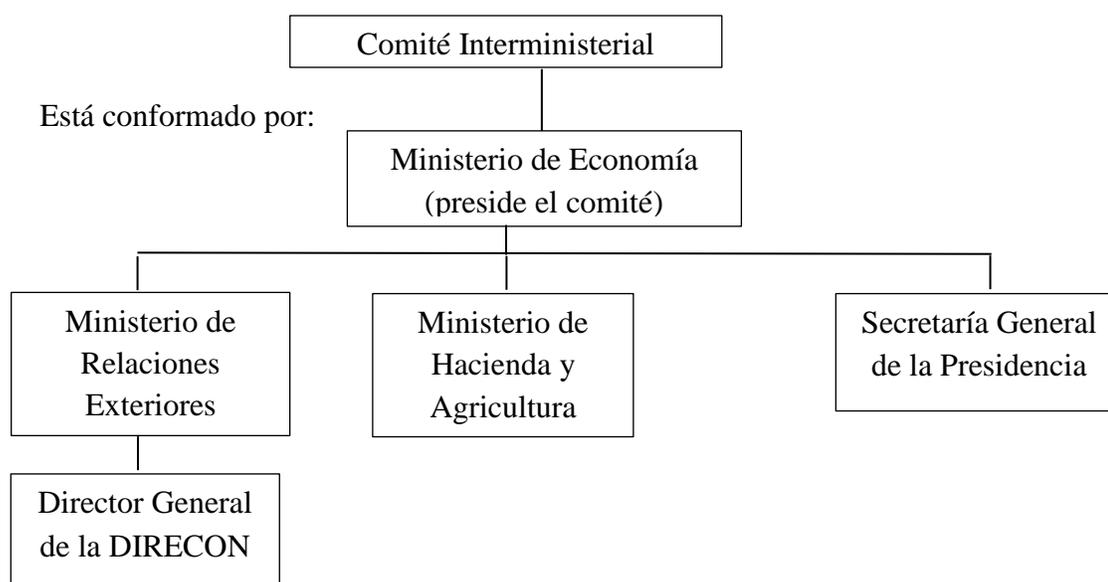
Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, *Información General*. Página web: <http://www.direcon.gob.cl/organigrama/>

Elaboración: autora

En el caso chileno, la formulación de la política comercial es potestad del Presidente de la República y la conducción de las negociaciones comerciales y la promoción de exportaciones se encuentran a cargo de la DIRECON. Para el desarrollo integral de las medidas comerciales, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la DIRECON trabajan con los ministerios de Hacienda, Economía, Agricultura y la Secretaría General de la Presidencia y estas entidades se encuentran coordinadas a través del Comité Interministerial para las Relaciones Económicas Internacionales, que está presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores.

La promoción de exportaciones se encuentra a cargo de PROCHILE, que es una instancia dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene como objetivos el “promover las exportaciones de productos y servicios...contribuir a la difusión de la inversión extranjera y el fomento del turismo” (PROCHILE s.f.). Para la promoción tiene a su cargo 50 oficinas comerciales en el exterior y 15 centros de exportaciones.

El Comité Interministerial se encuentra estructurado de la siguiente manera: (Organización Mundial del Comercio 2009)



Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, *Información General*. Página web: <http://www.direcon.gob.cl/quienes-somos>  
Elaboración: autora

En el manejo del comercio exterior chileno, el sector privado tiene un rol oficial desde 1992, en que se conformó el Comité de Participación del Sector Privado, con el objetivo de brindar apoyo al Comité Interministerial, en el que presenta sus posturas sobre las negociaciones que realiza el país; así también, el sector público informa sobre la evolución de los diversos procesos de negociación.

El gobierno chileno tiene un diálogo abierto con el sector privado, asociaciones gremiales y la sociedad civil en general; así, los dosson parte del Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador, en el que tratan sobre la formulación y aplicación de la política comercial del país y buscan mecanismos para la potencialización de la exportación chilena. El sector privado también forma parte del Consejo de Negociaciones Internacionales y Comercio Exterior, que fue creado por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), y también forma parte del Consejo Consultivo Empresarial del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

La sociedad civil ha participado en la toma de decisiones comerciales a través de organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, foros académicos, entre otros, mientras que los líderes sindicales, con su representación en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y otras organizaciones, han dialogado con el gobierno sobre los diversos procesos de negociación mantenidos por el país.

En resumen, la estructura del comercio exterior en Chile se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la DIRECON. A pesar de que es una dependencia de la Cancillería, es claramente una unidad técnica independiente, que tiene su propio director y tiene como objetivo el coordinar las políticas comerciales con la exterior que implementa el país. Su competencia es la de ejecución y coordinación de la política comercial chilena, en este caso su director trabaja de manera conjunta con el Ministro de Relaciones Exteriores para la vocería oficial sobre los temas comerciales. La conformación del Comité Interministerial para las Relaciones Económicas Internacionales, que está presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores, permite una coordinación de manera

interministerial sobre temas económicos comerciales, lo que genera una postura de país tanto a nivel nacional como internacional.

El manejo del comercio exterior a través de esta estructura ha permitido a Chile una apertura comercial ordenada, con la coordinación entre sector público, privado, generando así una posición sólida a nivel país, a través de alineaciones en lo político y económico.

Esta categoría se ha aplicado desde 1979, pero el fuerte desarrollo se dio a partir de 1991, con el retorno a la democracia, lo que ha permitido que se consoliden en una instancia ministerial tanto los aspectos técnicos como los políticos.

**Tabla 2: Comparativo de Manejo de Comercio Exterior**

	<b>Chile</b>	<b>Brasil</b>
<b>Nombre de la Institución Encargada de Regular la Actividad Comercial</b>	DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) del Ministerio de Relaciones Exteriores  El Comité Interministerial para las Relaciones Económicas Internacionales	CAMEX (Cámara de Comercio Exterior del Brasil)
<b>Año en el que se dio la Creación de la Institución o instancia</b>	1979	1995
<b>Institución Pública de la cual el Organismo Regulador del Comercio Forma Parte</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores	Consejo de Gobierno de la Presidencia

<b>Máxima Autoridad</b>	Director de la Dirección General de Relaciones Internacionales	Consejo de Ministros de la Cámara de Comercio Exterior (conformado por Ministros de Estado cuya función está vinculada al desarrollo del comercio exterior )
<b>Órganos que Conforman la Institución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección de Promoción de Exportaciones</li> <li>- Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales</li> <li>- Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo de Ministros de la Cámara de Comercio Exterior</li> <li>- Comité Ejecutivo de Gestión GECEX</li> <li>- Comité de Garantía de Financiación de las Exportaciones COFIG</li> <li>- Consejo Consultivo del Sector Privado CONEXIÓN</li> <li>- Secretaría Ejecutiva</li> <li>- Grupos Técnicos</li> </ul>
<b>Principal Gestión de la Institución</b>	La DIRECON, tiene por objetivo desarrollar estrategias y políticas para fortalecer las relaciones económicas internacionales, ello supone la articulación y reordenamiento constante de las tareas de este Servicio en lo que se refiere a la apertura de mercados, aprovechamiento de oportunidades y beneficios derivados de la implementación y administración de los acuerdos vigentes, la prevención y solución de conflictos comerciales y la promoción de exportaciones.	El papel institucional de la CAMEX es articular los diferentes departamentos y agencias del gobierno para optimizar los resultados del país en el comercio internacional, en defensa de los legítimos intereses del sector productivo nacional. Con la creación de la CAMEX, el gobierno brasileño fue el mejor equipado para establecer pautas importantes para la política de comercio exterior y adoptar las medidas necesarias para hacer frente a los nuevos retos de las medidas comerciales globalizadas.

<b>Principales Organismos Internacionales Relacionados al Comercio de los cuáles estos países son parte</b>	Alianza del Pacífico, ALADI, , OMC	ALADI, CARICOM, MERCOSUR, OMC
<b>Principales Socios Comerciales</b>	Japón, Bolivia, Brunei, Canadá, Centroamérica, China, Colombia, Corea del Sur, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, India, Islandia, Liechtenstein, MERCOSUR, México, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Perú , Singapur, Suiza, Unión Europea y Venezuela.	MERCOSUR, Estados Unidos, Argentina, China, Unión Europea
<b>Principales Productos de Exportación</b>	Cobre, celulosa, metano, vino, salmón, fruta, molibdeno.	Aviones, calzado, productos agrícolas y avícolas, minerales, petróleo.
<b>Principales Productos de Importación</b>	Equipo de extracción de petróleo, químicos, tecnología, vehículos, gas natural.	Tecnología, productos químicos orgánicos, plásticos, semiconductores, abonos minerales, productos farmacéuticos

Fuentes: Cámara de Comercio Exterior- Camex

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, *Información General*. Página web: <http://www.direcon.gob.cl/organigrama/>

Elaboración: autora

### 1.3 Conclusiones del capítulo

En resumen, los estados tienen la capacidad de adoptar el manejo institucional de comercio que más se acople a sus requerimientos nacionales e internacionales. En la primera sección se planteó cómo los regímenes y organizaciones internacionales influyen de manera indirecta en el manejo del comercio exterior de los estados y su creación

funcional; en este sentido, los estados organizan su modelo institucional de acuerdo a sus contextos y necesidades nacionales; sin embargo, con total independencia del modelo institucional que adopten, deberán generar puntos focales para tratar los requerimientos que provengan de otros actores internacionales.

Durante la investigación de este capítulo se ha podido determinar que existen tres categorías para el manejo del comercio exterior: transversal, especializada y adscrita. Los estados utilizan el mecanismo que mejor que se adapte a sus necesidades y estructuras internas nacionales, así también se determinó que existen modelos híbridos que son una mezcla de los anteriores.

Con el objeto de ejemplificar las categorías planteadas, se estudió los casos de Chile y Brasil y su aplicación de modelos de comercio exterior dan como resultado que Brasil aplica una categoría transversal desde hace alrededor de diez años, que tiene como fortaleza la vocería oficial a través de la CAMEX. El sector privado se encuentra involucrado en la toma de decisiones de comercio exterior, lo que permite una cohesión estructural y diálogo público-privado; y que en el caso de Chile, el manejo de la política de comercio se encuentra adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores desde 1979, a través de la DIRECON. Esta categoría tiene como principales ventajas que alinea las políticas exterior y comercial del país, y como principales retos el mantener a la estructura dependiente como una unidad técnica con un alto grado de autonomía y coordinar la vocería oficial con el Ministro de Relaciones Exteriores en lo referente a la materia comercial.

Este capítulo no incluyó el análisis de la categoría especializada, que se efectuará en el siguiente, con el estudio de caso de la gestión institucional del comercio exterior del Ecuador.



## **CAPÍTULO 2.**

### **INSTITUCIONALIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL ECUADOR**

Este capítulo tiene como objetivo estudiar la gestión del comercio exterior en el Ecuador entre 2007-2013. Para el efecto se visualizarán y analizarán los cambios que han ocurrido históricamente en el desarrollo institucional del comercio.

En la primera parte, se aborda una visión de la estructura funcional y categoría institucional que reguló la política pública de comercio exterior en el período 1996-2006. En la segunda sección, se estudia el manejo institucional de 2007 a 2013, en base a una nueva concepción del Estado, para determinar la categoría institucional que ha utilizado el Ecuador en su manejo del comercio exterior en los últimos 7 años y sus principales características. A través de entrevistas a expertos se determinan los principales elementos que llevaron a la creación del Ministerio de Comercio Exterior en 2013. Finalmente, se enumeran los principales retos y perspectivas de esta nueva institución.

#### **2.1 Análisis histórico del manejo del comercio exterior en el Ecuador (1996-2006).**

El comercio exterior en el Ecuador ha sufrido varios cambios durante la década de los años noventa del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Este apartado se refiere a los principales entes gubernamentales a cargo del manejo del comercio exterior, así como algunos hitos en materia de comercio exterior, como el ingreso a la OMC. Desde una perspectiva normativa, se determina cómo el Ecuador estableció su estructura institucional sobre la base de los requerimientos establecidos por la OMC.

### **2.1.1 Breve recuento histórico del manejo del comercio de 1986 a 1997.**

En 1986, la estructura del comercio es **transversal**<sup>4</sup>. La competencia está dividida entre el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (MICIP), que es una instancia con vocería en políticas de comercio y producción (industria y pesca), y, por otra parte, la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores 1993) que a su vez definía la política y su implementación de forma específica en los procesos de integración (foros multilaterales, representaciones en el exterior) y negociaciones internacionales. Las acciones se efectúan en coordinación de las dos estructuras.

Las principales funciones del MICIP eran “formular, dirigir y ejecutar la política de comercio exterior e integración” (Ministerio de Relaciones Exteriores 1993, 71-72), mientras que la Cancillería funcionalmente tenía a su cargo “ejecutar la política internacional, velar por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegurar la defensa de sus derechos y protección de sus intereses” (Ley Orgánica del Servicio Exterior 1964,1).

La división de competencias entre las dos estructuras permite que el MICIP tenga funcionarios técnicos altamente especializados en temas comerciales, que trabajan para que la formulación de las políticas mantenga relación con lo productivo, mientras que la representación de la política de comercio exterior a nivel internacional (foros internacionales y procesos de negociación) se encuentre a cargo de los funcionarios de la Cancillería, lo que da como resultado la falta de cohesión de la política comercial como una sola estructura y la convierte en su práctica y ejecución en una dependencia *de facto* del Ministerio de Relaciones Exteriores.

---

<sup>4</sup> Referencia a la categoría transversal expuesta en la tesis, explica que el Estado no ha creado una instancia única para la gestión del comercio exterior. Esto se estudió en el caso de Brasil

La constante pugna entre Cancillería y el MICIP por dirigir la política comercial “no permitió que exista una política adecuada del comercio y una buena ejecución de esta política comercial” (Rivadeneira 2014), en este sentido, las discrepancias existentes entre las instituciones, según Luis Luna, eran a nivel político y técnico “las presiones fundamentalmente han sido de la Cancillería, desde el punto de vista político; del Ministerio de Industrias y Comercio y desde el punto de vista técnico también venían de grupos empresariales que no aceptaban que las negociaciones estén bajo el sistema de los diplomáticos” (Luna 2014). En el Ecuador estas divisiones marcaron el desarrollo del comercio exterior en esa época<sup>5</sup>, lo que provocó una divergencia entre la visión diplomática y técnica en la gestión del comercio.

En este contexto, de manera no oficial, el comercio exterior se encontró dividido entre la parte técnica y política, lo que no impidió llegar a consensos como en el caso del ingreso del Ecuador a la OMC, que implicó la implementación de ciertos ajustes a nivel administrativo como: “para el cumplimiento de sus fines específicos, el MICIP debía establecer diferentes niveles de responsabilidad a través de los cuales se ejerza el control de esta Secretaría de Estado, a saber: Nivel Ejecutivo; Nivel Asesor; Nivel de Apoyo y Nivel Operativo” (Ministerio de Relaciones Exteriores 1993, 72), que garantizan, en principio, un manejo institucional óptimo y otorgan roles específicos a las diferentes áreas de la entidad.

Una necesidad que se avizoró con la adhesión a la OMC “para atender los aspectos inherentes al intercambio del comercio con más de 120 países con los que el país mantenía

---

<sup>5</sup> Las pugnas existentes podrían registrarse en intercambios de documentos entre funcionarios de las dos instancias, sin embargo, se ha buscado documentos oficiales en el Ministerio de Industrias y Productividad pero explicaron (verbalmente) que no existen debido a las movilizaciones y cambios de edificios del Ministerio, que no se encuentran actualmente disponibles y no cuentan con un registro.

relaciones comerciales, a nivel operativo, el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca daría paso a la creación de la Subsecretaría de Comercio Exterior e Integración” (Ministerio de Relaciones Exteriores 1993), para una eficaz respuesta frente a la OMC como a sus países Miembros. Esta estructura también **formulaba** las políticas comerciales que regían al país y deberían procurar al desarrollo industrial. Al desarrollar esta estructura administrativa, la política implementada responde a la necesidad del Estado de dar cumplimiento a los requerimientos de los organismos internacionales, tal como quedó anotado en el primer capítulo.

Otro acontecimiento relevante con respecto al manejo institucional del comercio exterior, fue la adhesión del Ecuador a la OMC en **1996**, en el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, con el objetivo de formar parte del sistema multilateral de comercio, para ser parte de una estructura institucional de regulación y desarrollo de relaciones comerciales entre países. Con la adhesión del Ecuador a la OMC, no hubo cambios en la estructura organizacional de la política comercial ecuatoriana; por lo tanto, la gestión se mantuvo bajo el mismo esquema anterior.

En **1996**, el gobierno del presidente Abdalá Bucaram instituyó el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, para “**ejercer** todas las funciones que aseguren el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades asumidos por el país, en virtud de los organismos de integración y de la Organización Mundial del Comercio” (Decreto Ejecutivo No. 331 1996). Este Ministerio tenía la competencia de velar por el cumplimiento de las responsabilidades del Ecuador ante los organismos internacionales expresamente con la OMC, de esta forma la adhesión del Estado a una estructura internacional, requiere adecuar su estructura organizacional para cumplir los compromisos y obligaciones establecidos en las convenciones internacionales.

La gestión del comercio exterior se mantiene bajo una categoría de estructura **transversal**, en que el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, tiene a su cargo la competencia comercial que implica la gestión de la política comercial a nivel nacional e internacional, cumplir con los compromisos y responsabilidades del país frente a la OMC y a otros organismos de integración, designar los funcionarios del servicio comercial exterior en virtud de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (Decreto Ejecutivo No. 331 1996) y los procesos de representación ante organismos internacionales de comercio están a cargo de Cancillería, previa coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca. En este caso, se mantiene la dicotomía entre la capacidad de definición de la política comercial, su implementación técnica a nivel interno (p. ej. como en el caso de la definición de la estructura arancelaria o normas técnicas) y su ejercicio dentro del país, frente a la misma capacidad de definición e implementación política en el exterior, a cargo de la estructura de relaciones exteriores que se ejercita de forma directa ante los organismos internacionales, como el caso de la OMC, y que en principio se encuentra coordinada interinstitucionalmente.

Desde el punto de vista normativo, en **1997** se expide la Ley de Comercio Exterior e Inversiones (LEXI), durante el gobierno de Fabián Alarcón, que rige hasta la fecha en el país con algunas reformas, y:

tiene por objeto normar y promover el comercio exterior y la inversión extranjera directa, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del País y propender a su desarrollo sostenible e integrar a la economía ecuatoriana con la internacional y así contribuir a la elevación del bienestar de la población (Ley de Comercio Exterior e Inversiones 1997).

El cuerpo normativo incluye los parámetros del Acuerdo de Adhesión del país a la OMC, así como la garantía para la libertad de producción, la inserción de la economía

ecuatoriana al sistema internacional, desarrollo tecnológico y también propone el mejoramiento de la producción nacional, para que el Estado pueda competir en los mercados internacionales (Ley de Comercio Exterior e Inversiones 1997).

Por otra parte, para garantizar una mejor **coordinación** institucional, al mismo tiempo en que expidió la LEXI, fue establecido el **Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI)**, que se encargaría de “determinar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa, en concordancia con el principio de libre comercio” (Ley de Comercio Exterior e Inversiones 1997).

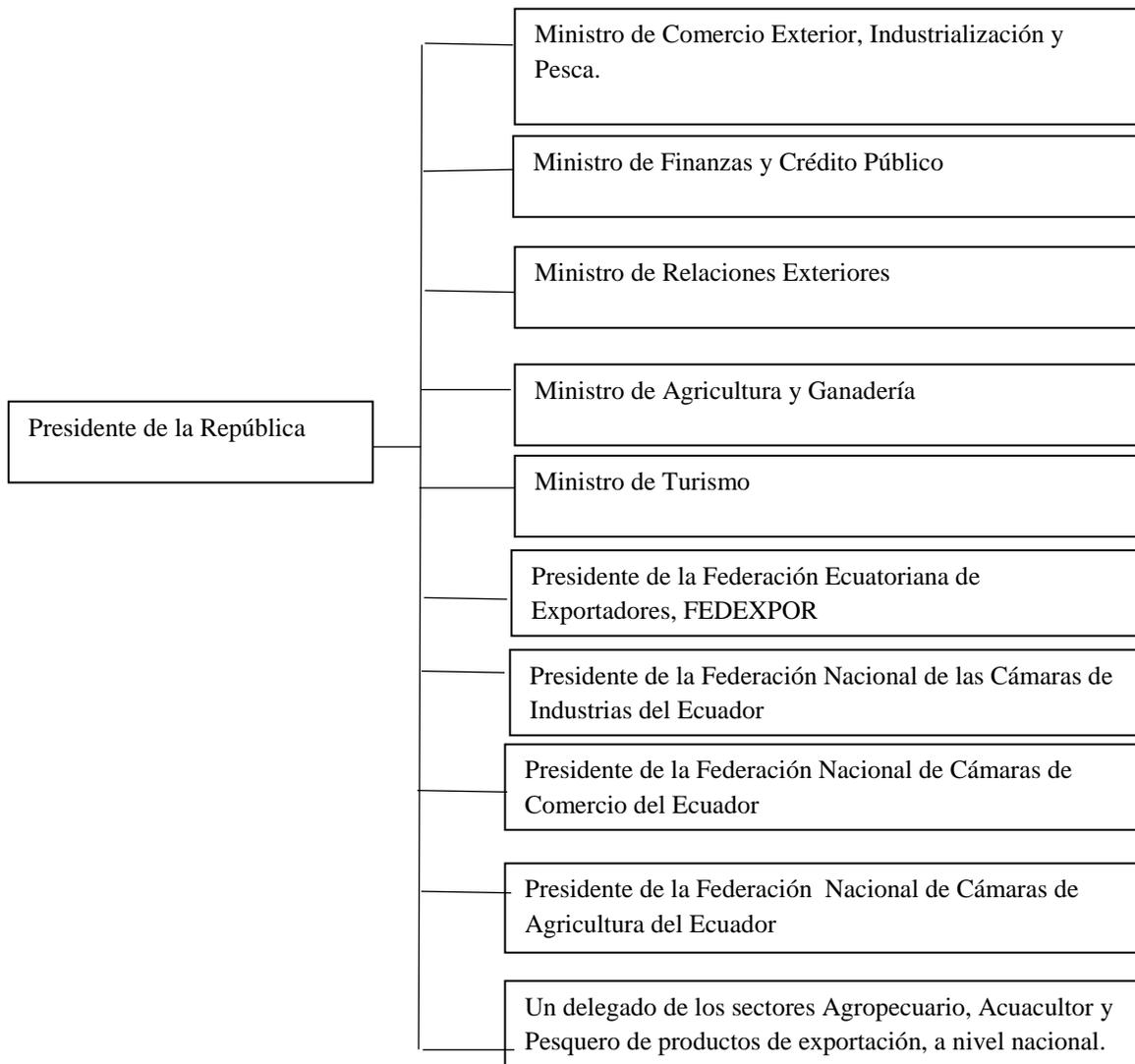
La creación del COMEXI tuvo como objetivo una mejor administración del comercio exterior, y su organización se estructuró con varias autoridades de instituciones fundamentales para el desarrollo del sector. Uno de sus principales objetivos principales era coordinar las políticas de comercio exterior –la política comercial propiamente dicha, por una parte, y la política exterior en materia comercial-, que al existir varios actores sobre este tema generaba una superposición en las funciones (Romero 2014), lo que generaba dificultades en la toma de decisiones y creación de política pública en la materia.

El COMEXI se conformó bajo una forma de representación público-privado en la que participaron por una parte representantes ministeriales –sector público- y delegados de los sectores gremiales –sector privado-, con voz y voto en la gestión de las políticas de comercio exterior. La toma de decisiones se realiza por “mayoría simple (y) en caso de empate, quien presidía la sesión tendría voto dirimente” (Ley de Comercio Exterior e Inversiones 1997).

La representación directa otorgada al sector privado, con voz y voto, le permitió tener capacidad de decisión en el diseño de la política pública de comercio, e influir –como un lobby directo- en ciertos casos de acuerdo a intereses particulares, en la gestión sectorial

a nivel público. Para Cristian Espinosa, la participación del sector privado tenía el gran reto de “diferenciar entre lo que son los intereses legítimos y cuál es la posición general del sector más allá de las posiciones individuales, de industria o de sectores productivos” (Espinosa 2014). El hecho de que el sector privado esté involucrado directamente en la generación de política comercial implicó que sus decisiones o votación correspondan a las necesidades de su sector en particular, lo que dificultó la creación de una política comercial en la que todos los intereses público-privados, a nivel nacional, estén representados (Espinosa 2014).

El COMEXI estaba estructurado de la siguiente manera:



Fuente: LEXI.  
 Elaboración: autora.

El manejo e institucionalidad del comercio exterior deben acoplarse a los requerimientos del país y a la dinámica global. En 1997, con la expedición de la LEXI se creó una normativa compatible a la dinámica global del sistema multilateral del comercio internacional. Adicionalmente, para la gestión del comercio exterior, de manera externa se dispuso la creación de la **Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones**

(CORPEI) y el Sistema Ecuatoriano de Promoción en el Exterior; este último a cargo de Cancillería, con sus representaciones en el exterior. Como resultado de esta normativa, el comercio exterior tuvo tres actores, dos de carácter público y uno mixto público-privado: MICIP, Cancillería y CORPEI, lo que requería que sus acciones estén coordinadas entre sí para el manejo interno y externo de la materia comercial. La CORPEI mantuvo representantes gremiales del sector privado en su directorio (Ley de Comercio Exterior e Inversiones 1997), antes de volverse una estructura completamente privada en 2010.

En resumen, la gestión del comercio exterior en el Ecuador en el periodo 1986 - 2006 tiene como principales características: gestión de una categoría transversal a cargo de Cancillería, Industrias y CORPEI, vocería dividida y debilitada por las pugnas entre instituciones. El sector privado ejerció un rol importante en la toma de decisiones y en lo referente a los aspectos legales, buscó acoplar la estructura funcional del comercio de acuerdo a los requerimientos del GATT-OMC.

### **2.1.2 Breve recuento histórico del manejo del comercio de 1998 a 2007.**

El manejo institucional del comercio exterior se ha transformado como respuesta a las necesidades del país y a los gobiernos de turno, conforme a su visión particular. A continuación se expondrá, de manera breve, la gestión ministerial durante el período 1999-2007.

En **1999**, durante el gobierno del presidente Jamil Mahuad, se fusionó la gestión del sector turismo, por lo que la estructura se denominó Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo (Decreto Ejecutivo No.1323 1999), con la obligación de administrar las mismas funciones que desempeñaron los dos ministerios como instituciones separadas. La funcionalidad del comercio exterior se mantuvo conforme a las normas jurídicas vigentes –ya enunciadas-, así como conforme a las regulaciones de organismos

internacionales (Decreto Ejecutivo No.1323 1999). El sector turismo se incluyó en la estructura de comercio, industria y pesca, en razón de que esta actividad conceptualmente forma parte de la estructura de comercio de servicios consumidos en el lugar de origen, (Organización Mundial del Comercio s.f.). Adicionalmente, este sector tiene la particularidad de atraer inversión y entrada de divisas para el país.

En **2000**, durante el gobierno del presidente Gustavo Noboa se dieron los siguientes cambios institucionales: la Subsecretaría de Turismo se fusionó con el Ministerio de Turismo y Ambiente y “la institución reguladora del comercio exterior volvió a retomar su antiguo nombre, como Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca” (Decreto Ejecutivo No. 26 2000). En **2001**, se “cambió la denominación del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, por la de Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad” (Decreto Ejecutivo No. 1880 2001). El sector turismo migra para ser parte de la estructura de medio ambiente, al considerarse una mayor correlación con el desarrollo de áreas naturales –en función de la tendencia imperante al momento del ecoturismo- por lo que esta actividad debía relacionarse con los aspectos ambientales-ecológicos más que con los comerciales y productivos.

De igual forma la competitividad, tendencia estructural concebida como una estrategia de desarrollo por los organismos multilaterales, especialmente el BID y el Banco Mundial, se incluye como mecanismo de creación de empresas, con capacidades para innovar y competir en los mercados internacionales, que puede favorecer al sector del comercio exterior (Levi 2014).

A partir de 2001, el desarrollo institucional del comercio exterior mantuvo un *status quo* hasta 2007 con la presidencia de Rafael Correa, que implementó modificaciones institucionales que veremos en el siguiente apartado.

Con este breve análisis se puede observar que el manejo de la política comercial ha tenido algunos cambios desde 1986 hasta 2007. El Ecuador tuvo que acoplar su estructura institucional a los nuevos requerimientos establecidos indirectamente por la OMC, con el objeto de responder a las obligaciones implicadas en el Acuerdo de Adhesión. Este fue un primer acercamiento de participación del Ecuador en un acuerdo multilateral sobre temas comerciales.

Posteriormente, como resultado de la adhesión del Ecuador a la OMC, institucionalmente el manejo del comercio se desarrolló desde una perspectiva nacional e internacional. En 1997, con la expedición de la LEXI, se buscó una mejor coordinación en la gestión de la política comercial, para precautelar los intereses nacionales, así como dar una respuesta a los requerimientos de la OMC.

La gestión del comercio exterior en el Ecuador ha estado marcada por una dicotomía entre los aspectos técnicos y políticos; así, las competencias se han dividido entre el Ministerio de Industrias y la Cancillería. Esta fragmentación ha dado como resultado que la política comercial y la exterior sean tratadas de manera separada, lo que no permitió una gestión óptima en el comercio exterior.

A partir de 1999 se fusionó la gestión del turismo dentro del Ministerio de Industrias, como un sector del Acuerdo General de Comercio de Servicios, que forma parte del comercio internacional. Este cambio no estuvo vigente por mucho tiempo, ya que posteriormente pasó al sector Medio Ambiente y se estableció como cartera ministerial independiente, pero vinculada a los sectores internacional y de comercio.

La gestión del comercio exterior del Ecuador en el periodo de 1986-2007 fue de categoría transversal, lo que dio como resultado que la estructura del comercio exterior esté dividida en varias instancias como Cancillería, el Ministerio de Industrias y CORPEI. La

mayor dificultad de este manejo en el país, fue la pugna existente entre instituciones, que no permitió generar una política comercial cohesionada.

En relación al caso de Brasil, que aplica esta misma categoría institucional en el manejo del comercio, la CAMEX ha logrado establecer las medidas a ser adoptadas de manera clara y coordinada entre los diversos actores comerciales brasileños, lo que brinda mayor legitimidad y representatividad a esa instancia, mientras que en el caso ecuatoriano la vocería y representación de las decisiones comerciales se encuentra dispersa en las diversas instituciones que tenían competencias sobre el tema.

Una similitud en la gestión del comercio entre Brasil y Ecuador, es que en los procesos de toma de decisiones se incluyó un dialogo público-privado, lo que permite que los sectores productivos-empresariales encuentren un espacio para presentar sus necesidades e intereses. Sin embargo, la diferencia entre los dos manejos es que, durante este periodo, los grupos gremiales ecuatorianos tenían acción directa en la toma de decisiones y en el caso brasileño formaban parte de los consejos consultivos.

## **2.2 Manejo del comercio exterior en el Ecuador 2007-2013.**

La gestión gubernamental del comercio exterior en los últimos 7 años ha tenido varios cambios significativos; así, desde el inicio del mandato del presidente Rafael Correa, se modificó la instancia que lo regía, pasando del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y finalmente, en 2013 se dispone la creación de un Ministerio específico que maneje las competencias del Comercio Exterior.

### **2.2.1 Aspectos normativos en la gestión del comercio**

Previo al estudio sobre el aspecto institucional del comercio exterior, es necesario un análisis de los cambios a nivel **normativo**, debido a que nos permitirán entender los

nuevos parámetros y contextos en los cuales se desarrolla. A continuación se explicará brevemente el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, la Constitución de la República de 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y finalmente, la aprobación del Código Orgánico del Producción.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010** (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007) tuvo como objeto plasmar los 12 objetivos iniciales del gobierno en relación a los cambios que quería ejecutar en su periodo de mandato. En el caso específico del comercio se incluyó, en el numeral 11, “establecer un sistema económico solidario y sostenible” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007), en el que constan las políticas y estrategias a implementar para profundizar y expandir las relaciones comerciales con otros socios.

Posteriormente, en 2008 se aprobó la nueva **Constitución de la República del Ecuador**, que en el título VI, capítulo cuarto -que trata de la soberanía económica-, séptima sección, artículo 304, se refiere a la política comercial (Constitución de la República del Ecuador 2008, 54), que busca principalmente en el numeral 2 “regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial” (Constitución de la República del Ecuador 2008, 54), que resalta la gran importancia que tiene el comercio para el Ecuador y su inserción para el mundo.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaboró **el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013** (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007), que en su objetivo 5, relativo a lo comercial, tiene como objetivo “garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, 243).

Se entiende como soberanía comercial “la búsqueda de relaciones más equilibradas, justas y provechosas para el Ecuador se cruza con la necesidad de diversificar tanto los destinos como la composición de nuestras exportaciones, enfocándonos en la complementariedad entre países” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, 251); así también se explica la inserción estratégica del país en el sistema del comercio internacional.

En la política 5.5 se enuncian las estrategias para “impulsar la integración con América Latina y el Caribe” y en la 5.6 “promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias” en el literal f expresa “incorporar nuevos actores en el comercio exterior, particularmente provenientes de la micro, pequeña y mediana producción y del sector artesanal” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, 263).

De estas normas y principios se desprende que, en el nuevo marco de planificación del gobierno nacional, un eje fundamental era y es el comercio exterior (oferta exportable, diversificación de mercados, integración regional, etc).

El **Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones** (artículo 3) tiene como objeto “...regular el proceso productivo en las etapas de producción, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas orientadas a la realización del Buen Vivir” (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones 2010, 4). Adicionalmente, en lo referente al comercio exterior se dictaminó la sustitución del COMEXI por el COMEX y sus organismos relacionados.

Bajo este marco regulatorio, el funcionamiento del comercio exterior se vio modificado desde el punto de vista organizacional. Como resultado de la la sustitución del COMEXI por el COMEX se suprimió la participación del sector privado, que en la

actualidad tiene un espacio de representación dentro de los consejos consultivos, (artículo 7) (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones 2010), pero que no tiene voto en el proceso de toma de decisiones.

El COMEX tiene por función, **aprobar** las políticas públicas nacionales en lo referente a lo comercial y se encuentra estructurado como un “cuerpo colegiado de carácter intersectorial público, encargado de la regulación de todos los asuntos y procesos vinculados a esta materia” (artículo 71) (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones 2010, 31).

El COMEX es el “órgano responsable de diseñar, aprobar, monitorear y evaluar la política comercial del Ecuador” (Decreto Ejecutivo No. 733 2011), por lo que tiene bajo su responsabilidad el manejo de la política comercial en las diversas instancias, a ser coordinada de manera integral por este cuerpo colegiado.

El COMEX se conformó de manera inicial de la siguiente manera (artículo 73) (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones 2010, 30):

Tabla 3: Estructura organizacional del COMEX

a. El Ministerio rector de la política de comercio exterior;
b. El Ministerio rector de la política agrícola;
c. El Ministerio rector de la política industrial;
d. El Ministerio a cargo de coordinar el desarrollo productivo;
e. El Ministerio a cargo de coordinar la política económica;
f. El Ministerio a cargo de las finanzas públicas;
g. El Organismo Nacional de Planificación;
h. El Ministerio a cargo de coordinar los sectores estratégicos;
i. El Servicio de Rentas Internas;
j. La autoridad aduanera nacional; y,
k. Las demás instituciones que determine el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo

Fuente: COPCI

Elaboración: autora

### **2.2.2 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.**

El presidente Rafael Correa asumió el cargo el 15 de enero de 2007 y uno de los primeros decretos como Presidente de la República se refirió al cambio institucional que debería regir el comercio exterior. Así, el Decreto Ejecutivo No. 7 (artículo 2) enuncia “suprímase la Subsecretaría de Comercio e Integración del actual Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, cuyas funciones serán transferidas a la actual Subsecretaría de Política Económica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Decreto Ejecutivo No. 7 2007). Adicionalmente en el mismo documento se dio paso a la creación del “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración” (artículo 1) (Decreto Ejecutivo No. 7 2007).

De igual forma el Decreto No. 7 establece que una de las principales competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración será “**coordinar** las negociaciones comerciales internacionales...impulsará la promoción externa de la exportaciones e inversiones y coordinará la implementación de los acuerdos comerciales” (artículo 2) (Decreto Ejecutivo No. 144 2007, 2).

Este cambio se fundamentó en que la política exterior ecuatoriana está orientada a “lograr su mejor inserción en el mundo contemporáneo, caracterizado por la integración regional, las negociaciones comerciales, la promoción de la inversión extranjera productiva y la cooperación técnica” (Decreto Ejecutivo No. 7 2007).

Así también, el gobierno determinó la necesidad de que “el comercio exterior y la integración regional son temas sustantivos de una política exterior única e indivisible” (Decreto Ejecutivo No. 7 2007). Este es un elemento muy importante, ya que al inicio del mandato del presidente Rafael Correa se consideró que la política comercial y la política exterior debían ser coordinadas bajo una sola estructura institucional, porque ciertos

procesos era conveniente manejarlos desde el Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto Ejecutivo No. 7, 2007). Por otra parte, este cambio tuvo como objetivo optimizar los recursos humanos, físicos y financieros en las oficinas comerciales en el exterior y la posible potencialización y profundización de mercados a través de la utilización de la red de embajadas constituidas en el exterior.

De acuerdo a las categorías analizadas en el primer capítulo, para 2007 el Ecuador tenía un manejo del comercio de categoría **Adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores**; así, la estructura organizacional estaba compuesta de un Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y dos viceministros: el de Relaciones Exteriores e Integración Política y de Comercio Exterior e Integración Económica (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010, 57).

La misión del viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica era “**planificar, dirigir, gestionar y coordinar** las políticas de comercio exterior, integración económica e inversión que contribuyan al desarrollo de un sistema económico, social y solidario en lo nacional y a un comercio justo y solidario basado en la complementariedad en lo internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010, 57). Bajo estos parámetros, el viceministerio estaba a cargo de la dirección del sistema de gestión de comercio exterior, así como de proponer y ejecutar políticas comerciales, y actividades de coordinación y cooperación con los diversos organismos a nivel internacional, entre otros.

En el Código Orgánico de la Producción, el **manejo de la promoción de exportaciones** pasa a la Cancillería: “créase el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras adscrito al Ministerio rector de la política de comercio exterior” (artículo 95) (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones 2010, 37), lo que dio como resultado que CORPEI fuera despojada de las competencias que antes ejercía.

Producto de esta normativa, mediante Decreto Ejecutivo No. 776 de 2011, se dispuso la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras **PRO ECUADOR** adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) (Decreto Ejecutivo No.776 2011).

Las principales competencias que tiene PRO ECUADOR son “coordinar y ejecutar las actividades de promoción no financiera de exportaciones e inversiones extranjeras” (Decreto Ejecutivo No.776 2011) para lo que cuenta con oficinas comerciales en el exterior, en coordinación del Ministerio a cargo de la política comercial (MRECI).

En este escenario, uno de los principales retos que contempló la fusión de la política comercial y la exterior fue generar un espacio coherente y coordinado entre las diversas instancias de negociación, difusión y promoción del comercio exterior y la parte político-diplomática de la Cancillería.

Durante los 6 años en que la Cancillería estuvo a cargo del comercio exterior no se realizaron procesos de negociación profunda, por lo que únicamente se firmaron Acuerdos Marco Generales con Guatemala, Turquía, Rusia, entre otros, pero las negociaciones comerciales con los principales destinos de exportación como la Unión Europea y Estados Unidos tuvieron dos escenarios contradictorios que no facilitaron su evolución (Espinosa, Sobre el supuesto retorno de las carabelas o las negociaciones comerciales como una forma de neocolonialismo 2012, 127-132) previo a la creación del Ministerio de Comercio Exterior en 2013.

Uno de los mayores inconvenientes observados durante este periodo fue la poca coordinación que existía entre las actividades realizadas por el viceministro que estaba a cargo de la política exterior y su símil en la política de comercio exterior, lo que fue notorio en las apariciones públicas en los medios. Un ejemplo de esta situación se dio en el incidente ocurrido por el entonces vicescanciller Kinnto Lucas (mayo 2011), al indicar en una entrevista otorgada a Prensa Latina que “los acuerdos comerciales que promueve Europa son una forma de neocolonialismo” (El Universo 2011), mientras que en ese

momento el viceministro de Comercio Exterior e Integración Económica buscaba un acercamiento con el bloque comercial para concretar la negociación.

Esta clase de declaraciones evidenciaron la poca coordinación que existía en los temas que trataban las dos áreas, con una superposición de funciones por parte de los encargados de la política exterior, que se atribuían también la vocería indirecta de la política de comercio exterior. La respuesta al vicescanciller Lucas vino por parte del viceministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, Mauricio Peña, que coordinaba la ejecución de la política comercial a través del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEX) – indicando

nos preocupan tremendamente las declaraciones del viceministro de relaciones exteriores. Son declaraciones de carácter personal. Nosotros no reconocemos dichas declaraciones de un funcionario del Gobierno Nacional (El Universo 2011)

Este impase entre las instancias técnicas-comerciales y políticas demostró la gran distancia existente entre los dos viceministerios en torno a su visión de objetivos de negociación comercial; adicionalmente, mediante un comunicado de prensa, en su momento el canciller Ricardo Patiño apoyó al vicescanciller Lucas y el entonces viceministro de Comercio no quiso pronunciarse sobre el impase que existió entre Peña y Lucas (El Universo 2011). Cabe resaltar que la **vocería máxima** y oficial la tenía en ese momento el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Este es un ejemplo claro de la importancia de que **la vocería** esté coordinada y las declaraciones sean manejadas de manera oficial y no personal, ya que estas situaciones particulares pueden generar altos niveles de conflicto y entorpecer el trabajo realizado por las partes.

Uno de los principales limitantes que tiene la gestión de comercio en un contexto como el ecuatoriano, es la descoordinación de acciones existente entre las distintas instancias dentro del Ministerio. Así por ejemplo, para el académico Santiago García el momento que la gestión del comercio exterior pasó a la Cancillería hubo serías complicaciones, que provocaron un retroceso en los procesos comerciales para el país al existir una

debilidad en el manejo institucional, la parte de negociaciones comerciales que es uno de los ámbitos más importantes de la institucionalidad, hasta la fecha por lo menos no conozco la existencia de un grupo negociador permanente (S. García 2014)

Diversos fueron los cuestionamientos en relación a que el comercio exterior se encuentre en la Cancillería. En principio, la competencia permitiría optimizar el uso de las redes de embajadas y oficinas consulares y dentro de esa red considerar una oportunidad para las oficinas comerciales del Ecuador en distintas partes del mundo. Lamentablemente, según lo expresado por Francisco Rivadeneira “las visiones del viceministro (de comercio) con la visión del Ministro, que a veces visualizaba más desde una perspectiva política y no necesariamente desde una perspectiva comercial” (Rivadeneira 2014), lo que dificultó el desarrollo de las actividades comerciales como negociaciones, búsqueda de inversiones, participación en diversos diálogos técnicos.

El manejo institucional del comercio adscrito a Cancillería permite centralizar los temas referentes a las relaciones internacionales, tanto en lo político como en lo económico-comercial. Para que este sistema funcione se debe compartir intereses y visiones entre dichas instancias. Para el Ministro de Comercio actual y ex Viceministro de Comercio e Integración (cuando era parte de la Cancillería) Francisco Rivadeneira este es el modelo

más idóneo, pero para que sea exitoso “se debe superar las diferencias de posiciones, que han generado choques institucionales y de intereses” (Rivadeneira 2014).

En el periodo 2007-2013, la gestión institucional de comercio exterior en el Ecuador fue de categoría Adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. En contraste, por ejemplo, con el caso chileno, analizado previamente, y que ha adoptado este modelo de gestión adscrita desde 1979, el Ecuador no logró generar un espacio de cohesión entre la política comercial y la exterior bajo la misma institución. Por su parte, Chile tiene un manejo exitoso del comercio exterior en esta categoría, debido a que se ha desarrollado institucionalmente como una unidad técnica independiente, coordinada por el Ministro de Relaciones Exteriores con una única vocería, mientras que, en el caso ecuatoriano el comercio exterior era una unidad dependiente dentro de Cancillería, con una vocería dividida sobre los temas económicos comerciales, con una hoja de ruta no definida en los procesos de negociación y un fuerte componente político en relación a las negociaciones comerciales internacionales.

En este contexto, para un eficiente y óptimo manejo del comercio exterior, el gobierno cambió de opinión y determinó que era necesario separar el comercio exterior de la Cancillería, lo que dio paso a la creación del Ministerio de Comercio Exterior en 2013.

### **2.2.3 Contextualización de la creación política comercial Ecuatoriana 2007-2012.**

La visión sobre el manejo de la política comercial en el Ecuador en el periodo 2007-2012 estaba dividida en dos grupos: por una parte, uno que consideraba que se debía dar en base al respeto del PNBV y la Constitución, enfocándose principalmente en el comercio justo y el desarrollo endógeno; por otra parte, la postura de otro que sostenía que la política comercial debía estar enfocada al cambio de la matriz productiva, expansión del comercio exterior de bienes, servicios e inversiones y desarrollo de las cadenas productivas,

enfocados principalmente en la Constitución de la República, PNBV y Código Orgánico de la Producción.

Isabel Estévez considera que el manejo de la política comercial en el Ecuador debe generarse basado en dos factores: primero, **el desarrollo endógeno** en el cual la política comercial debe estar diseñada bajo un sistema económico integral que tiene los principales objetivos de “generación de valor agregado en la producción nacional, fomento de la industrias locales (...) y satisfacción de las necesidades nacionales” (Estévez 2012, 12).

Este enfoque busca principalmente el desarrollo de la industria nacional con valor agregado, para así poder ser parte de la comercialización internacional, con el fin de en un corto o mediano tiempo cambiar la estructura de exportación hacía la manufacturada y no solo de materias primas. Este lineamiento se lo puede observar en la sección 5 del PNBV, que explica la conceptualización de una estrategia endógena a largo plazo para la generación de riqueza, acumulación y redistribución de bienes (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, 96-97), así también se expresa en la estrategia 6.4 el objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana “potenciar el desarrollo endógeno del país, re-equilibrando sus relaciones geopolíticas en un contexto internacional”(Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007, 96-07), es decir las relaciones internacionales y el comercio deben estar enfocados desde una visión integral del comercio, valor agregado y ampliación de los mercados internacionales bajo esta conceptualización.

Una segunda característica es el enfoque de **comercio justo** que busca “fomentar formas de intercambio y consumo basadas en criterios de justicia social y solidaridad en lugar del criterio único del precio, como se propone bajo el enfoque de <<libre comercio>>” (Estévez 2012, 12). El comercio justo considera el intercambio internacional bajo los

factores de integridad ecológica y los efectos de la comercialización en los grupos sociales, a pesar que este enfoque no se ha incluido previamente en la gestión del comercio exterior, ahora se encuentra expresado en la Constitución y el PNBV.

De manera contraría, un informe realizado por un grupo de expertos especialistas en el área de comercio exterior, elaborado a solicitud el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica, plantea que el objetivo principal de la política comercial ecuatoriana es:

ampliar, robustecer y promover el comercio exterior ecuatoriano, la presencia del Ecuador con sus bienes y servicios en el mercado internacional, facilitar el cambio de la matriz productiva, la atracción de inversiones, la sustitución selectiva de importaciones y las medidas que incentiven el fomento de la productividad, el mejoramiento y fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y el talento humano (Stratega B.D.S. y Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Intetgración 2012, 43).

Esta visión contempla que la política comercial debe fundamentarse principalmente en las orientaciones de la Constitución, el PNBV, directrices del COMEX, el Código Orgánico de la Producción, y la Agenda para la Transformación Productiva (Stratega B.D.S. y Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Intetgración 2012, 26). A pesar que esta óptica incluye todos los lineamientos normativos relacionados con el comercio exterior, tiene especial énfasis la Constitución de la República, el Código Orgánico de la Producción y la Agenda para la Transformación Productiva<sup>6</sup>, elementos que brindan un espacio más flexible principalmente en la atracción de inversiones y negociaciones comerciales internacionales.

---

<sup>6</sup> Tiene como puntos principales: la política monetaria, crediticia, y financiera, política fiscal y régimen tributario, política laboral, política industrial, política de inversiones, política arancelaria y defensa comercial, política de control de mercado, sectores estratégicos y productos tradicionales, cooperación internacional, transferencia de tecnología, transporte y logística, Turismo, TICs, promoción de exportaciones (Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad 2010).

Esta visión ha contemplado que la política comercial debe basarse en la generación de acciones para impulsar la **inserción estratégica en la economía mundial, fortalecer al aparato productivo y la producción nacional**, desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internacionales e impulsar el desarrollo de las economías de escala.<sup>7</sup>

Adicionalmente, como estrategias generales en el ámbito de la institucionalidad, expone que el comercio exterior <sup>8</sup> debería generar un espacio donde pueda desarrollar sus competencias, para tener una mayor autonomía en la toma de decisiones; así también, debía mejorar la coordinación del sector público y privado, estrechar los lazos con el sector académico, fortalecer y aumentar el número de oficinas comerciales, y crear un equipo negociador estable, con participación del sector público y privado con una visión técnica y disponibilidad para participar en los diversos procesos de negociación (Stratega B.D.S. y Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integación 2012, 56-57)

Bajo este contexto, la política comercial y su gestión debían enfocarse principalmente en fortalecimiento institucional, en la suscripción de nuevos acuerdos para el desarrollo, fortalecimiento y diversificación de mercados, la atracción de inversión extranjera directa, la apertura de nuevos mercados, manejo de temas arancelarios y defensa comercial, trabajar de manera conjunta con el sector de turismo, logística de comercio, potencializar los proceso de negociación a nivel bilateral y multilateral, entre otros.

A pesar de la discrepancia entre estas dos visiones, se encuentran puntos en común, como son la inclusión de valor agregado en los productos de exportación, el buscar nuevos mercados internacionales y diversificar la oferta exportable. En ambos casos, la creación de

---

<sup>7</sup> Estos planteamientos tienen su base en la Constitución de la República en sus artículos 304, 305, 416, 284, 277.5. En lo relacionado con el PNBV 2007-2013 en las estrategias 2,3,4,5,8,10 y en el objetivo 5 y finalmente en lo referente al Código Orgánico de la Producción en los artículos 3, 4a, 4n, 4s, 72, 4p, 4h, 4k.

<sup>8</sup> En ese momento no se había creado un Ministerio per se, estaba dentro de Cancillería.

la política comercial debía responder a una mayor internacionalización comercial del Ecuador.

Los diversos enfoques del manejo de la política comercial siguen presentes hasta la actualidad; en este escenario se dio la creación del Ministerio de Comercio Exterior, que debe responder a las necesidades de ambas visiones; es decir, incluir temas de desarrollo endógeno, comercio justo bajo una visión productiva y de internacionalización. Este Ministerio debe consolidar un espacio institucional que le permita generar y desarrollar la política comercial con una visión clara, sin fragmentaciones políticas, que permita tomar decisiones acertadas en los procesos técnicos de la gestión del comercio.

#### **2.2.4 Ministerio de Comercio Exterior (2013-actualidad).**

El Ministerio de Comercio Exterior fue creado el 12 de Junio de 2013 “...como organismo de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propio, con sede en la ciudad de Guayaquil” (Decreto Ejecutivo No. 25 2013). El ex viceministro de Comercio Exterior, Comercio e Integración, Francisco Rivadeneira, fue nombrado como ministro de esta nueva cartera de Estado y continúa hasta la actualidad. Entre las principales atribuciones de este Ministerio se encuentran **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 (Decreto Ejecutivo No. 25 2013, 3).

Un aspecto a resaltar es que la nueva sede de esta institución se encuentra en Guayaquil, en contraste con la mayoría de los ministerios, que localiza su eje principal en Quito. El fundamento de esta decisión es que en la región costa se encuentran los

principales polos exportadores de producción no petrolera (camarón, banano, cacao, etc) así como el puerto marítimo de Guayaquil y otros puertos de exportación.

El nuevo Ministerio de Comercio Exterior, desde la perspectiva institucional, se sujeta a una gestión de categoría **especializada**; así, todas las atribuciones en materia de política comercial estarán a su cargo, y la vocería oficial recaerá sobre el **Ministro**.

De igual manera, en el Decreto Ejecutivo 25 se estableció la reestructuración del COMEX, con los siguientes cambios (2013):

- Miembros con voz y voto
  - o El Ministerio rector de la política de comercio exterior
  - o El Ministerio rector de la política agrícola
  - o El Ministerio rector de la política industrial
  - o El Ministerio a cargo de las finanzas públicas
  - o El Organismo Nacional de Planificación (Decreto Ejecutivo No. 25 2013, 4).
  
- Miembros con voz pero sin derecho a voto:
  - o El Ministerio a cargo de coordinar el desarrollo productivo
  - o El Ministerio a cargo de coordinar la política económica
  - o La autoridad aduanera
  - o Las demás instituciones que determine el Presidente de la República (Decreto Ejecutivo No. 25 2013, 4)

La presidencia de este Consejo se encuentra a cargo del Ministerio de Comercio Exterior. Los cambios en el manejo del COMEX, modificaron a las entidades que tenían poder en la toma de decisiones. De acuerdo a la entrevista realizada a Carola Ríos, el cambio “responde a la necesidad de tener una política comercial alineada, y las instancias

que tienen actualmente únicamente voz, generalmente eran aquellas que velaban más por el tema político-ideológico más que lo comercial, con este cambio se busca que el manejo del comercio sea más eficiente” (Ríos 2014).

Este cambio en el proceso de toma de decisiones en el COMEX fue resultado de la divergencia de posturas, principalmente sobre los procesos de negociación comercial, que existía dentro de este cuerpo colegiado. Como resultado de esta medida, se optimizaron los procesos de toma de decisiones, facultando a las entidades directamente relacionadas con los procesos de política comercial en su planificación y con los aspectos económico, agrícola, e industrial. En el caso de los Ministerios coordinadores, tienen voz pero no voto, que les da un carácter consultivo en el COMEX, mientras que los Ministerios ejecutores con voz y voto, tienen plenas capacidades de decisión.

En las resoluciones emitidas por el COMEX desde 2013, el proceso de votación se ha realizado a través de mayoría, sin embargo para el Eco. Fernando Suárez<sup>9</sup>:

Lo adecuado es que la votación se realice por consenso, pero en las resoluciones emitidas hasta el momento se lo ha realizado por mayoría, esto es importante ya que el consenso permite que se traten temas de políticas amplias y generales, mientras que la votación por mayoría da lugar a que se analicen casos particulares y se pierda de vista la visión de política global (Suárez 2015) De acuerdo al Eco. Suarez existió una sugerencia por parte de la Presidencia de la República en que las decisiones se tomen por consenso, para así generar una política comercial integral entre todos los involucrados (Suárez 2015). Esta instrucción demuestra un cambio en el direccionamiento de la gestión de la política comercial desde el ejecutivo con el que se busca alinear a los distintos actores de la política comercial en la toma de decisiones así como en la vocería, para evitar contradicciones en la postura país como sucedió en el pasado.

El Ministerio de Comercio Exterior promulga los diálogos público-privados, para ello realiza consejos consultivos, conforme a lo dispuesto en el Código Orgánico de la

---

<sup>9</sup> El Eco. Fernando Suárez ha estado presente en las reuniones de COMEX como representante del Ministerio de Política Económica desde 2012 hasta la actualidad.

Producción. Los sectores gremiales actualmente no participan en la toma de decisiones de manera directa, pero son escuchados en los foros especializados. Para el Ministro de Comercio Exterior, Francisco Rivadeneira:

No puede haber una política de comercio exterior eficaz, que genere resultados, si no existe un diálogo público-privado; el mundo del comercio exterior, de las relaciones internacionales lo hacen esencialmente los actores privados, los actores productivos; por ende, toda la política tiene que estar diseñada para potenciar sus capacidades y en ese sentido tiene que haber mecanismos y espacios de diálogo permanente ordinario (Rivadeneira 2014).

Adicionalmente, como se pudo ver en el caso de Chile y Brasil, el Ecuador también cuenta con un Consejo Consultivo del COMEX que se encuentra conformado por (Resolución 001 2014, 15):

- Presidente de la Federación Nacional de Cámaras Artesanales
- Presidente de la Federación de Pequeñas y Medianas Industrias
- Presidente de la Federación Ecuatoriana de Exportadores
- Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias
- Presidente de la Federación Nacional de Cámara de Agricultura
- Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio
- Presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano
- Coordinador Ecuatoriano de Comercio Justo
- Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
- Presidente de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones
- Los representantes de los Miembros del COMEX o sus delegados oficiales

En este Consejo tiene como principales funciones: “(1) Proporcionar datos e información relevantes respecto a los efectos de políticas públicas sobre la sociedad civil y la economía del Ecuador. (2) Realizar propuestas de políticas públicas en los asuntos de competencia del COMEX” (Resolución 001 2014, 16).

Estos espacios son importantes para establecer las necesidades e intereses del sector productivo y así generar una política comercial incluyente, que responda a las necesidades nacionales. En este los diversos sectores que acuden a las convocatorias para así poner

retroalimentar y solventar dudas sobre las políticas comerciales implementadas, así como el presentar propuestas de ser el caso.

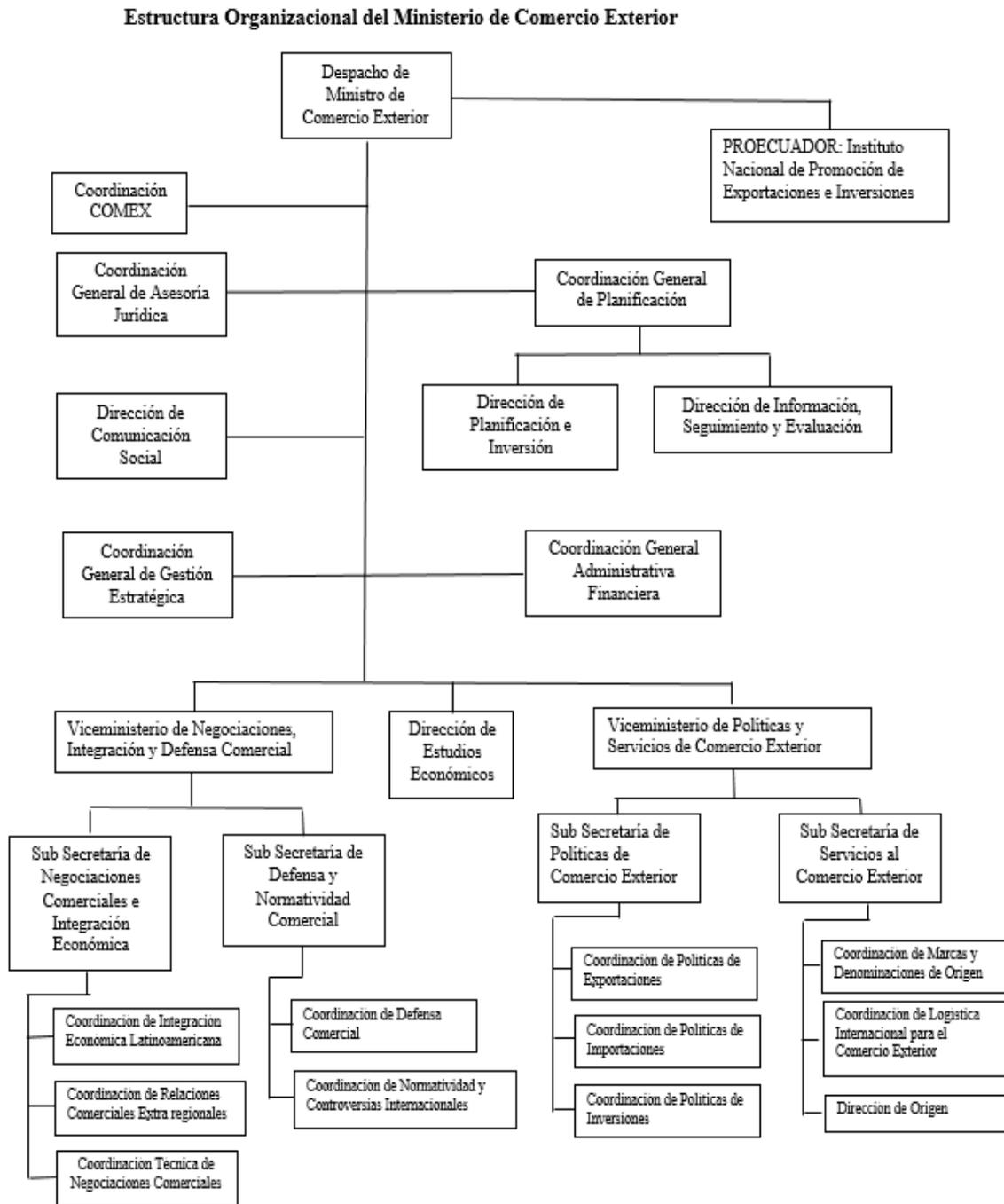
En lo referente a la promoción de exportaciones, **PRO ECUADOR** pasó a ser coordinado por el Ministerio de Comercio Exterior, y en la actualidad cuenta con “6 oficinas nacionales encargadas de ver las necesidades del territorio (y) 29 oficinas internacionales y 2 agregadurías comerciales, enfocadas en la investigación, negociación y apertura de mercados que beneficien al Ecuador” (Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones s.f.).

A pesar de que PRO ECUADOR es una entidad regida por el Ministerio de Comercio Exterior, se encuentra directamente relacionada con las misiones diplomáticas en el exterior. Consecuentemente, es necesario un trabajo conjunto entre los aspectos políticos y técnicos-comerciales de representación internacional.

Como resultado de la gestión del comercio exterior bajo una categoría especializada, los aspectos inherentes a la materia comercial, como son promoción, negociaciones, inversiones, etc. se encuentran a cargo del Ministerio de Comercio Exterior.

El Ministerio de Comercio Exterior se encuentra estructurado de la siguiente manera:

Tabla 4: Organigrama Ministerio de Comercio Exterior



Fuente: Información obtenida de: <http://comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/organigrama.pdf>

Elaboración: autora

#### **2.2.4 Perspectivas y desafíos del Ministerio de Comercio Exterior.**

A través de entrevistas realizadas a especialistas en el tema (ver anexo) se puede determinar que el Ministerio de Comercio Exterior tiene entre sus principales retos los siguientes:

El gran reto de institucionalizar su gestión, y así posicionarse como el principal gestor de la política comercial dentro y fuera del país. Particularmente, es muy importante crear una estructura organizacional que sea reconocida y respetada, tanto por actores públicos como privados internos y externos.

En lo referente al COMEX, el Ministerio de Comercio Exterior debería promulgar un espacio de diálogo y discusión profunda sobre el diseño de la política comercial entre todos los miembros de este cuerpo colegiado. Hasta el momento, no se ha trabajado sobre una política comercial integral que exprese directrices sobre los diferimientos arancelarios, promoción de exportaciones, negociaciones comerciales, entre otros.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio Exterior a través del COMEX tiene como desafío la presentación de políticas comerciales de manera proactivas, por ahora, las resoluciones que ha adoptado sobre la salvaguardia cambiaria y de balanza de pagos (propuesta realizada por el Ministerio Coordinador de la Política Económica) y el fomento a las exportaciones (presentado al COMEX por el Ministerio de Producción, Empleo y Competitividad), por lo cual no existen planteamientos puntuales sobre temas trascendentales en la economía nacional por parte del Ministerio de Comercio Exterior.

Consolidar grupos de funcionarios técnicos altamente calificados, lo que permitirá, por ejemplo, contar con un equipo negociador permanente, que genere continuidad en los procesos de negociación y mejor seguimiento en los procesos que se lleven a cabo dentro

de esta entidad. Para reducir la rotación de personal al interior, deben establecerse espacios de formación y capacitación permanente.

En los procesos de negociación que lleva el Ecuador, el Ministerio debe establecer una hoja de ruta de negociaciones internacionales, adaptada a la realidad productiva del país, con el afán de consolidar los mercados ya existentes y abrir nuevos destinos de exportación. Para que esto sea un proceso incluyente son necesarios espacios de dialogo público-privado, que generen políticas incluyentes orientadas al cambio de matriz productiva planteada por el gobierno. En los procesos de negociación, debe protegerse los intereses de los grupos más sensibles, que puedan ser afectados por las importaciones y la competencia internacional.

En el proceso de inserción internacional, deben impulsarse los programas de apoyo a las Pymes y potencializar la promoción de exportaciones a través de PROECUADOR. En búsqueda del posicionamiento del Ecuador en mercados internacionales, es necesario fortalecer la marca país, y desarrollar marcas sectoriales como la de la paja toquilla, camarón, etc.

Adicionalmente, en la diversificación de la oferta exportable debe considerarse a los servicios como un motor de la economía, para atraer la inversión extranjera y mayores ingresos para el país.

En este apartado se han presentado de manera breve los principales retos y desafíos del Ministerio de Comercio Exterior. Al ser una institución de reciente creación y en proceso de consolidación, tiene varios desafíos como son: una correcta implementación institucional, conformación de personal técnico altamente calificado, un espacio de diálogo con los sectores productivos y promoción de la diversificación de mercados y productos de exportación.

### 2.3 Conclusiones del capítulo

En resumen, la gestión del comercio exterior en el Ecuador, desde 1986 hasta la actualidad, ha tenido varios cambios desde el punto de vista organizacional. Así, en un inicio implementó una categoría institucional de gestión de categoría transversal, en el que se pudo identificar que uno de los principales problemas eran las pugnas entre Cancillería y el MICIP. A pesar de los inconvenientes que se presentaban en esa época, se logró concretar importantes hitos en lo comercial como la adhesión del Ecuador a la OMC.

En el pasado (antes de 2007), el sector privado estaba facultado con voz y voto para la toma de decisiones en materia comercial, por su participación en organismos colegiados como el COMEXI. A pesar de que la intervención de los representantes gremiales es muy importante al momento de entender el estado de la situación de un tema determinado, su acción directa sobre los mismos no es compatible con la generación de una política comercial nacional, ya que ellos representan en principio los intereses de sus grupos, desde una perspectiva particular y no global.

A partir de 2007, muchos fueron los cambios que se dieron al pasar la instancia de comercio del Ministerio de Industrias a Cancillería, que para muchos fue considerado un error, ya que institucionalmente la visión política y la técnica-comercial tuvieron serias discrepancias en la hoja de ruta de las negociaciones que se debían efectuar. Como resultado de estas divergencias, la prensa puso en evidencia la fragmentación y poca coordinación en la **vocería** entre los viceministerios y el ministro a cargo. A pesar de que las altas autoridades de la Cancillería tenían discrepancias en relación al manejo del comercio exterior, de manera particular sobre los procesos de negociación comercial; el gran problema se evidenció en la carencia de un direccionamiento sobre la gestión de la

política comercial por parte del poder ejecutivo, lo cual dificultó aún más la toma de decisiones dentro del gobierno por distintos actores que eran miembros del COMEX.

Finalmente, se estableció el Ministerio de Comercio Exterior desde 2013. Esta nueva institución está a cargo de las negociaciones comerciales, promoción de exportaciones, inversiones, etc. Con este cambio, el comercio exterior en el Ecuador actualmente tiene una gestión de categoría **especializada**, que tiene como principales ventajas, constar de una vocería oficial sobre temas comerciales, que los procesos de negociación estén a su cargo y que exista una mayor coordinación entre las instancias que manejan lo comercial, mientras tiene como desventaja que no ha logrado consolidarse como un ministerio fuerte en la toma de decisiones en lo comercial por su reciente creación, por ejemplo al analizar quien realiza las propuestas en el COMEX, lo han hecho los actores con voz pero sin voto, como se mencionó anteriormente. .

En el contexto actual del Ecuador, que mantiene serias discrepancias sobre lo comercial, esta categoría de gestión permite una mayor coordinación y autonomía al momento de la toma de decisiones. Se menciona como ejemplo, que en los pocos meses de funcionamiento del ministerio se logró cerrar las mesas de negociación del Acuerdo Multipartes con la UE.

Varios son los desafíos y retos que presenta la creación de esta nueva institución, uno de los más representativos es el generar la institucionalidad necesaria de manera interna y externa para la toma de decisiones, así como conformar nuevos grupos de negociadores y personal técnico dentro de la institución, entre otros.

## CONCLUSIONES

Esta investigación ha buscado determinar cómo ha sido la gestión institucional del comercio exterior en los últimos años en el Ecuador. La primera parte de la investigación se enfocó en los modelos-categorizaciones predominantes en América Latina, de manera particular los casos de Chile y Brasil. En la segunda sección, a través de un breve recuento histórico, se logró evidenciar cómo se dio el manejo institucional del comercio en el Ecuador. En este apartado se pudo observar el paso de la instancia de turismo (comercio de servicios) a varios entes ministeriales. Finalmente, se estudió la gestión institucional en el periodo 2007-2013 con sus antecedentes y efectos del paso de comercio a Cancillería y los motivos que llevaron a la creación del reciente Ministerio de Comercio Exterior en 2013.

A través de esta investigación se puede concluir lo siguiente al momento de estudiar las categorías para la gestión del comercio y los casos comparativos de Chile y Brasil.

Los regímenes y organizaciones internacionales influyen de manera indirecta en la institucionalidad del comercio exterior de los estados y su creación funcional; en este sentido, los estados organizan su modelo institucional de acuerdo a sus contextos y necesidades nacionales; sin embargo, con total independencia del modelo institucional que adopten, deberán generar puntos focales para tratar los requerimientos que provengan de otros actores internacionales.

Otros actores importantes en la generación de institucionalidad son: el sector privado, la sociedad civil, representantes de las pequeñas, medianas y microempresas, la académica, entre otros. La gestión de política pública debe involucrar a los diversos ejes de la sociedad para que así a través de un dialogo abierto se identifiquen cuáles son las necesidades nacionales para así poder implementar las políticas y planes necesarios. Adicionalmente, el

modelo institucional que los gobiernos adopten deberá responder al tipo de modelo económico adoptado y a los intereses propios de los Estados.

Si bien la institucionalidad del comercio exterior y su creación funcional lo determinan de manera autónoma cada estado, se debe contemplar la postura y sugerencias de los diversos actores tanto de nivel internacional como nacional, para crear una institucionalidad integral que responda a los contextos y particularidades propias de los mismos.

Así también, se determinó que existen tres clases de categorías para la gestión institucional del comercio exterior: transversal, especializada y adscrita. Los Estados utilizan el mecanismo que mejor se adapte a sus necesidades y estructuras internas nacionales, así también, se estableció la existencia de categorías híbridas, que son una mezcla de los anteriores.

Los estudios de caso de Chile y Brasil y la aplicación de modelos de comercio exterior, dan como resultado que Brasil aplica una categoría transversal desde hace alrededor de diez años, que tiene como fortaleza la vocería oficial a través de la CAMEX. El sector privado se encuentra involucrado en la toma de decisiones de comercio exterior, lo que permite una cohesión estructural y diálogo público-privado. En el caso de estudio de Chile, se estableció que la política de comercio se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores desde 1979, a través de la DIRECON. Esta categoría tiene como principales ventajas que alinea las políticas exterior y comercial del país, y como principales retos el mantener a la estructura dependiente como una unidad técnica con un alto grado de autonomía y coordinar la vocería oficial con el Ministro de Relaciones Exteriores en referente a la materia comercial.

En cada uno de los casos, el Estado tiene la autonomía y soberanía necesaria para determinar qué categoría aplica para la gestión del comercio exterior; lo importante es que los aspectos técnicos y políticos sean tratados por especialistas en el área, para que así pueda converger la política comercial con la exterior, de manera inclusiva.

Contradictoriamente a los casos de Chile y Brasil en los cuales se demuestra una continuidad en la gestión institucional del comercio exterior al menos en los últimos 10 años, al estudiar el modelo de gestión institucional del comercio exterior en el Ecuador no se evidenció una estabilidad en las entidades ministeriales que tuvieron a su cargo esta competencia.

Esto demuestra claramente que la gestión del comercio exterior en el Ecuador fue cambiante de acuerdo a los mandatorios de turno y su visión particular de la gestión comercial. A pesar de que, el Ecuador desde 1996-2007 vivió una gran inestabilidad en lo político y económico y esto no permitió adoptar políticas de estado sino únicamente de gobierno, tampoco con la reciente estabilidad política desde 2007 hasta la actualidad en el gobierno de Rafael Correa se ha generado estabilidad institucional en la gestión de la política comercial, así estas competencias han pasado del Ministerio de Industrias a Cancillería y de esta última Ministerio de Comercio Exterior recientemente creado, y bajo este contexto de inestabilidad institucional en la gestión del comercio exterior.

La permanencia del Ministerio de Comercio Exterior estará vinculada a la autonomía que logre desarrollar en los procesos de toma de decisiones en la política comercial del país y la mejora en los niveles de diversificación de mercados y productos de exportación, entre los principales factores.

Desde una perspectiva de las categorizaciones, en el caso del Ecuador, la gestión del comercio, desde 1996 hasta 2006 fue de categoría **transversal**, cuando el comercio estaba a cargo de varias instancias ministeriales divididas entre Cancillería, Ministerio de Industrias (MICIP) y la CORPEI. Entre los principales problemas que se evidenciaron en este periodo, uno clave fue la pugna que existía en el manejo de lo comercial por parte de Cancillería y el MICIP, que generaba discrepancias en las posturas a nivel gubernamental, y dificultaba la toma de decisiones en lo comercial.

El sector privado tuvo un rol preponderante en el COMEXI, lo que dificultó la toma de decisiones en materia comercial, debido a los intereses que representaban cada uno de miembros del sector privado. Adicionalmente, se generaron problemas al momento de tomar medidas comerciales que afecten a un sector determinado, por ejemplo la restricción de importaciones.

Al momento que se realizó el paso de las competencias de comercio al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en 2007, se determinó que era necesario, ya que la política comercial no podía estar separada de la exterior; pero, lamentablemente, como resultado de la falta de definición por parte del poder ejecutivo sobre la hoja de ruta a seguir en los procesos de negociaciones comerciales, quedaron expuestas las fuertes discrepancia entre los aspectos políticos y técnicos de los viceministerios dentro de la Cancillería, lo que afectó el avance en los proceso de negociación.

El manejo del comercio adscrito a Relaciones Exteriores exige que la vocería esté coordinada y sea coherente entre las instancias técnica y política, lo que no ocurrió en el Ecuador entre 2007-2013, y generó una falta de apertura en ciertos procesos de

negociación, debido en algunos casos a las declaraciones políticas que entorpecieron sus avances.

Para que el comercio exterior se maneje de manera conjunta, entre la instancia política y técnica, es necesario que esta última tenga autonomía, para lograr una diferenciación clara entre las diversas competencias que tienen los entes ministeriales sobre la gestión del comercio y de manera interna en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 2013 se creó el Ministerio de Comercio Exterior, con una gestión institucional de categoría **especializada**. La creación de este nuevo Ministerio justamente nació de las dificultades expresadas en el punto anterior, y buscó subsanar el problema de varias vocerías así como establecer una hoja de ruta en las negociaciones comerciales del Ecuador con sus principales socios comerciales.

La creación de este nuevo Ministerio, evidenció que en el contexto actual del país, los aspectos técnicos y políticos no eran compatibles bajo la misma institución, ya que al inicio del mandato del presidente Rafael Correa, se consideró que el manejo integrado de las relaciones internacionales debía estar bajo una sola estructura. En la práctica no se logró fusionar los dos componentes, y el gobierno ecuatoriano determinó la necesidad de separar nuevamente el manejo del comercio de la Cancillería.

El actual Ministerio de Comercio en el Ecuador tiene como principal reto el estructurar y generar institucionalidad, para consolidar en el mediano plazo a un grupo de funcionarios técnicos altamente calificados. Adicionalmente, será un gran desafío desarrollar una agenda de negociaciones que comprenda la realidad productiva del país, para consolidar los mercados actuales y abrir nuevos mercados de exportación.

El Ministerio de Comercio Exterior al presidir y ser parte del COMEX tiene como gran reto desarrollar un espacio de dialogo público-privado, así también debe posicionarse como una entidad que realice propuestas sobre el direccionamiento de la política comercial del país. Sí bien el Ministerio de Comercio Exterior es el vocero oficial en los temas comerciales, las decisiones más trascendentales que se ha adoptado en 2013 y 2014 no han sido propuestas por el mismo, sino más bien por otras instancias como son los Ministerio Coordinador de Política Económica y el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad en el caso de las medidas de salvaguardia y fomento a las exportaciones. Por lo cual se espera del Ministerio de Comercio Exterior que en un corto plazo genere propuesta de política comercial, al ser está una de sus principales funciones.

En conclusión, el manejo institucional del comercio exterior ha tenido varios cambios en los últimos años, desde su paso de Industrias, a Cancillería y a su restablecimiento como función independiente. Es importante resaltar que, desde el punto de vista institucional ha existido disputa entre las instituciones que estaban a cargo del comercio, y que esto generó dificultad en el manejo de lo comercial. Las relaciones comerciales son parte de las relaciones internacionales, y es importante que las diversas instancias institucionales que están a cargo de estos temas se encuentren coordinadas y busquen el cumplimiento de una postura a nivel país sobre el manejo de esta temática.

El comercio exterior es parte de las relaciones internacionales de un Estado y debe ser comprendido dentro de la política exterior. Desde mi punto de vista, la categorización adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, es la ideal en el manejo de la política comercial de los Estados, ya que en una misma instancia se logra consolidar los aspectos técnicos y políticos. Sin embargo, para que esta estructura tenga un óptimo funcionamiento como se pudo estudiar, es necesario que se cumpla un gran nivel de coordinación y

autonomía entre las instancias, así como buscar que lo político y lo técnico estén alineados de acuerdo a las disposiciones de políticas de Estado.

Lamentablemente, en el contexto en el que se circunscribió el pasó de competencias del Ministerio de Industrias a Cancillería en el periodo 2007- 2013 no fue el óptimo. Existieron fuertes contradicciones entre las instancias técnicas y políticas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, así también no existió un pronunciamiento oficial (antes de 2014) por parte del Presidente Rafael Correa sobre las negociaciones comerciales con la Unión Europea, lo cual dificultó la gestión del comercio exterior de manera interna en esta instancia ministerial y con otras entidades del estado.

Bajo este contexto, la creación del nuevo Ministerio de Comercio Exterior en el Ecuador era indispensable para poder así institucionalizar la gestión comercial, consolidar los procesos de negociación, adoptar una única vocería y alejar los aspectos político-ideológicos que entorpecían la toma de decisiones comerciales. Este reciente Ministerio tiene el gran reto de impulsar una política comercial a largo plazo que le permita consolidar los procesos de negociación comerciales en la región Latinoamericana y en el mundo, así también tiene el desafío de posicionarse como una institución técnica para manejo del comercio exterior.

Finalmente, es importante resaltar que el manejo institucional puede variar de acuerdo a las necesidades y contexto en que se encuentre cada uno de los Estados. Las tres categorías aquí planteadas son válidas conforme a las características institucionales de cada país. Existen algunos factores comunes que son determinantes para el éxito en cualquiera de los tres modelos: primero, tener una vocería oficial coherente y coordinada. Segundo, permitir la participación del sector privado en los procesos consultivos, que resulta en un diálogo activo entre los principales actores de la sociedad, ya que el país implementa y negocia

acuerdos comerciales que benefician directamente a la sociedad. Tercero, identificar claramente las competencias de las diversas instancias, permite que no exista una duplicidad en las funciones y mayor efectividad para dar respuestas a los requerimientos nacionales y de los organismos internacionales. Cuarto, los aspectos comerciales deben ser manejados desde una visión técnica-política que permita el avance en la toma de decisiones en lo comercial.

## BIBLIOGRAFIA

- AFESE. *Ecuador en el Mundo 1830-2006*. Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, 2006.
- Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones. 2014.  
<http://www2.apexbrasil.com.br/es/acerca/quienes-somos/junta-ejecutiva> (último acceso: 11 de Septiembre de 2014).
- Almeida, Marcela, entrevista de Carolina Urigüen. *Manejo Institucional del Comercio Exterior en el Brasil* (10 de Septiembre de 2014).
- Alonso, José Antonio, y Calor Garcimartin. «Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones.» Madrid: Complutense , 2008.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Diagnóstico de la pequeña y mediana industria*. Quito, 2002.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. « Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, El Estado en un mundo en transformación,» *Oxford Report* , 1997: 153.
- Barbé, Ester, . «Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales, , Afers Internationals N° 17. .» s.f.
- Berger, Peter, y Thomas Luckmann. « The social construction of reality. .» New York: Doubleday, 1967.
- CAMEX . *Conformación*. 2014.  
<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/1/menu/67/A%20CAMEX> (último acceso: 4 de Octubre de 2014).
- CEPAL / OCDE. «Perspectivas económicas de América Latina 2013.» En *Políticas de Pymes para el cambio estructural*. 2012.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. «Registro Oficial Suplemento No. 351.» Quito, 22 de diciembre de 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Las políticas de comercio e industria en el Brasil: Evolución y perspectiva*. Octubre de 2010. (último acceso: 4 de Septiembre de 2014).
- Constitución de la República del Ecuador. «Registro Oficial No. 449.» *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, 20 de octubre de 2008.
- Correa, Rafael. *Historia del desarrollo económico ecuatoriano y características estructurales del país en El reto del desarrollo ¿estamos preparados para el futuro?* Quito: Orión, 1996.
- Decreto Ejecutivo No. 144. Quito-Ecuador, 26 de febrero de 2007.

- Decreto Ejecutivo No. 1880. «Registro Oficial No. 418 .» Quito, 2001.
- Decreto Ejecutivo No. 25. «Registro Oficial No. 19.» Quito, 20 de junio de 2013.
- . «Registro Oficial No. 19.» Quito, 20 de Junio de 2013.
- Decreto Ejecutivo No. 26. «Registro Oficial No. 11.» Quito, 2000.
- Decreto Ejecutivo No. 331. *Registro Oficial No. 76.* Quito, 26 de noviembre de 1996.
- Decreto Ejecutivo No. 7. « Registro Oficial No. 36.» Quito, 08 de marzo de 2007.
- Decreto Ejecutivo No. 733. 11 de abril de 2011.
- Decreto Ejecutivo No.1323. 1999.
- Decreto Ejecutivo No.776. «Registro Oficial No. 459.» Quito, 31 de mayo de 2011.
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. *Información General.* 2014.  
<http://www.direcon.gob.cl/quienes-somos> (último acceso: 27 de Julio de 2014).
- Domínguez, Rafael. «José Antonio Alonso y Carlos Garcimartin, Acción colectiva y desarrollo. El papel de las Instituciones.» *Revista Principios, N° 12, 2009.*
- Drekonja, Gerbard. *Ecuador: hoy.* Bogotá: Siglo XXI Editores, 1978.
- Drori, Gilli. *La ciencia y la política mundial moderna: institucionalización y globalización.* Barcelona: Pomares, 2006.
- El Universo. «Viceministro Peña critica a Kintto Lucas y reafirma avance con la UE.» *El Universo,* 30 de Mayo de 2011.
- Espinosa, Cristian, entrevista de Carolina Urigüen. *Economista* (25 de julio de 2014).
- Espinosa, Cristian. «Sobre el supuesto retorno de las carabelas o las negociaciones comerciales como una forma de neocolonialismo.» *AFESE, 2012: 127-132.*
- Estévez, Isabel. «¿Hacia dónde va la política comercial ecuatoriana? Nuevos elementos normativos en el ámbito comercial y sus implicaciones para el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea.» *Cuaderno de Política Pública No. 1, 2012: 10-54.*
- Fiedland, Rogert, y Robert Alford. «Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales.» De Paul J. comp. *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional en Powell Walter W. DiMaggio.* México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Fondo Monetario Internacional. *International Monetary Fund.* La globalización: ¿amenaza u oportunidad? abril de 2000.

<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm#II> (último acceso: 01 de agosto de 2014).

Franco, Rolando, y Jorge Lanzaro. «Política y Políticas Públicas: Determinación y autonomía.» En *Políticas y Políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, de FLACSO. México : FLACSO , 2006.

García, Paloma. *Teoría breve de relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2004.

García, Santiago, entrevista de Carolina Urigüen. *Profesor UASB* (29 de julio de 2014).

Granja, Marco. «Compendio de requisitos y trámites de exportación.» De Industrialización, Pesca y Competitividad Ministerio de Comercio Exterior. Quito, 2002.

Hernández, Roberto. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill, 2006.

Holzgrefe, J. L., y Robert O Keohane. *Humanitarian intervention: ethical, legal, and political dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones. *PROECUADOR*. s.f.  
<http://www.proecuador.gob.ec/institucional/quienes-somos/> (último acceso: 17 de noviembre de 2014).

International Trade Center. *Estadísticas Importaciones y Exportaciones Chile*. . 2014.  
[http://www.trademap.org/Product\\_SelProductCountry.aspx](http://www.trademap.org/Product_SelProductCountry.aspx) (último acceso: 23 de Julio de 2014).

—. *Estadísticas Importaciones y Exportaciones Brasil*. s.f.  
[http://www.trademap.org/Product\\_SelProductCountry.aspx](http://www.trademap.org/Product_SelProductCountry.aspx) (último acceso: 23 de Junio de 2014).

Jácome, Hugo comp. «Análisis de coyuntura económica: una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009.» De FES-ILDIS FLACSO - Sede Ecuador. Quito, 2009.

Jácome, Hugo. «El retorno de las carabelas: acuerdo comercial multipartes entre Ecuador y la Unión Europa.» De Sede Ecuador FLACSO. Quito, 2012.

Jácome, Hugo. «Soberanía económica. Una tarea pendiente.» En *Soberanías*, de Alberto Acosta y Esperanza Martínez. Quito: Abya-Yala, 2010.

Jácome, Hugo, y Katiuska King. «Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa.» De FLACSO Sede Ecuador. Quito,: Ministerio de Industrias y Productividad, (MIPRO) , 2013.

Katzenstein, Peter, Robert Keohane, y Stephen Krasner. «Exploration and contestation in the study of world politics.» Cambridge: 1999, 1999.

- Keohane, Robert. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press., 1984.
- . *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- . *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL, 1988.
- . *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- Keohane, Robert, y Joseph Nye. *Poder e Interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Keohane, Robert, y Stephen D. Krasner. *Exploration and contestation in the study of world politics*. Cambridge: The Mit Press, 1999.
- King, Gary. *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- . *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Kjaer, Poul F. «The Metamorphosis of the functional synthesis a continental European perspectiva on governance, law and political in the transnational space.» 2010.
- Knight, Jack, y North Douglass. «Explaining the complexity of institutional change.» *The political economy of property rights: institutional change and credibility in the reform of centrally planned economies* (Cambridge University Press), 1997.
- Krasner, Stephen. *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Ediciones Paidós, 2001.
- . *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- Kuran, Timur. «The tenacious past: theories of personal and collective conservatism.» *Journal of economic behavior and organization*, 10, 1988.
- Levi, Michel, entrevista de Carolina Urigüen. (03 de diciembre de 2014).
- Ley de Comercio Exterior e Inversiones. «Registro Oficial No. 165.» Quito, 2 de octubre de 1997.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior, 1964. *Registro Oficial No. 353* . Quito, 15 de octubre de 1964.
- Luna, Luis, entrevista de Carolina Urigüen. *Economista* (31 de julio de 2014).
- . *Lecturas sobre Macroeconomía Desarrollo y Comercio Internacional*. Quito: Colegio de Economistas de Quito, 2014.

- . *Proyección del Ecuador al mundo 2007-2020*. Quito: Pudeleco Editores. S.A. , 2007.
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad. «Agenda para la Transformación Productiva 2010- 2013.» Quito, 2010.
- Ministerio de Comercio Exterior . *Ministro* . 12 de Junio de 2013.  
<http://comercioexterior.gob.ec/ministro/> (último acceso: 20 de Noviembre de 2014).
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Adhesión del Ecuador al GATT*. Quito: Dirección General de Asuntos del GATT, 1993.
- . *Los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo*. Quito: MRE, CAF, SENPLADES,, 2007.
- . *Organización Institucional del Comercio Exterior* . En *M. d. Exteriores, Adhesión del Ecuador al GATT*. Quito: Artes Gráficas Señal, 1993.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. «Estatuto Orgánico de la de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos.» Julio de 2010.
- . *Memoria histórica de los tratados bilaterales y regionales suscritos por la República del Ecuador de 1830 al 2009*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Cánada . *Acerca de la Institución* . 2014. <http://www.international.gc.ca/departement-ministere/index.aspx> (último acceso: 4 de Octubre de 2014).
- Molina, David, entrevista de Carolina Urigüen. *Viceministro de la Producción, Empleo y Competitividad* (24 de Julio de 2014).
- North, Douglass. «Aspects of economic growth in the United States.» En *The experience of economic growth: case studies in economic history*, 234-251. New York: Random House, Mondadori, 1963.
- North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- North, Douglass. «Institution and economic growth.» En ., *International political economy: Perspectives on global power and wealth*, de Jeffry A Frieden, 47-59. London: Routledge, 2000.
- North, Douglass. «Institutions and their consequences for economic.» En *The limit of rationality*, 383-401. Chicago: The University of Chicago Press, 1990 .
- North, Douglass. «Los andamios que el ser humano erige.» En *Organización e instituciones*, 142-162. México: Siglo XXI, 2010.

Novik., Ana, entrevista de Carolina Urigüen. *Manejo Institucional de la DIRECON* (11 de Septiembre de 2014).

Organización Mundial del Comercio . *Organización Mundial del Comercio* . s.f. Organización Mundial del Comercio (último acceso: 03 de diciembre de 2014).

Organización Mundial del Comercio. 2014.

[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/who\\_we\\_are\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm) (último acceso: 4 de octubre de 2014).

—. 2014. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/disp\\_settlement\\_cbt\\_s/c2s1p1\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/disp_settlement_cbt_s/c2s1p1_s.htm) (último acceso: 04 de Octubre de 2014).

—. 1994. <http://wto.org/indexsp.htm> (último acceso: 26 de mayo de 2014).

—. *Examen de Políticas Comerciales, Brasil año 2013*. 2013.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(\(%20@Title=%20brasil\)%20or%20\(@CountryConcerned=%20brasil\)\)%20and%20\(%20\(%20@Symbol=%20wt/tp/s/\\*%20\)\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=((%20@Title=%20brasil)%20or%20(@CountryConcerned=%20brasil))%20and%20(%20(%20@Symbol=%20wt/tp/s/*%20))&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#) (último acceso: 12 de Julio de 2014).

—. *Examen de Políticas Comerciales, Informe de Secretaría Chile año 2009*. 2009.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(\(+%40Title%3dchile\)+or+\(%40CountryConcerned%3dchile\)\)+and+\(+%40Symbol%3dwt%2ftpr%2fs%2f\\*+\)+or+\(+%40Symbol%3dwt%2ftpr%2fg%2f\\*+\)\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUI](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=((+%40Title%3dchile)+or+(%40CountryConcerned%3dchile))+and+(+%40Symbol%3dwt%2ftpr%2fs%2f*+)+or+(+%40Symbol%3dwt%2ftpr%2fg%2f*+))&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUI) (último acceso: 12 de Julio de 2014).

—. *Informe de Secretaría Brasil año 1996 , Examen de Políticas Comerciales*. 1996.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(\(+%40Title%3dbrasil\)+or+\(%40CountryConcerned%3dbrasil\)\)+and+\(+%40Symbol%3dwt%2ftpr%2fs%2f\\*+\)+or+\(+%40Symbol%3dwt%2ftpr%2fg%2f\\*+\)\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&language](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=((+%40Title%3dbrasil)+or+(%40CountryConcerned%3dbrasil))+and+(+%40Symbol%3dwt%2ftpr%2fs%2f*+)+or+(+%40Symbol%3dwt%2ftpr%2fg%2f*+))&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&language) (último acceso: 12 de Julio de 2014).

Peña, Mauricio, entrevista de Carolina Urigüen. *Ingenirio* (12 de agosto de 2014).

Powell, Walter W, y Paul J. DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

PROCHILE. *PROCHILE*. s.f. <http://www.prochile.gob.cl/> (último acceso: 11 de 11 de 2014).

Reinaldo, Concalves, Díaz Marcelo, Filgueiras Luis, y Costa Eduardo. «Vulnerabilidad estructural externa en América Latina.» En *Documento de trabajo Sectores Dominantes en América Latina*, de Grupo de trabajo CLACSO. 2008.

Ríos, Carola, entrevista de Carolina Urigüen. *Lcda.* (26 de julio de 2014).

- Rivadeneira, Dr. Francisco, entrevista de Carolina Urigüen. *Ministro de Comercio Exterior* (04 de agosto de 2014).
- Robert, Keohane, y Joseph Nye. «Poder e Interdependencia, la política mundial en transición.» 22. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1977.
- Rodrik, Dani. «The Global Governance of Trade, As if development really mattered.» *John F. Kennedy School of Governmente, Harvard University*, 2001: 2.
- Romero, Marco, entrevista de Carolina Urigüen. *Economista* (5 de Agosto de 2014).
- Salgado, Germánico. *Del desarrollo al espejismo: El tránsito de la economía ecuatoriana en los años 60 y 70*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1995.
- . *Economía de la integración Latinoamericana: Lectras seleccionadas*. Buenos Aires: Editorial Tesis, 1989.
- . *Ecuador y la integración económica de América Latina*. Buenos Aires: INTAL, 1970.
- . *Hacia la reforma del estado: opiniones y controversia en la sociedad ecuatoriana*. Quito: CONAM, 1998.
- . *Integración: nuevos desafíos y alternativas*. Caracas: URSHSLAC-UNESCO, 1987.
- . *La investigación económica en el Ecuador*. Quito: ILDIS, 1989.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. «Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.» Quito, 2007.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. «Registro Oficial No. 26.» *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito, 22 de febrero de 2007.
- Steinberg, Federico. «Causas y respuesta política a la crisis financiera mundial.» En *La crisis económica mundial*. Bogotá: La Oveja Negra, 2008.
- Steinberg, Federico. «Comercio y crecimiento.» En *Más allá de la ayuda: coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Ariel: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2006.
- Steinberg, Federico. «La agenda de la gobernanza global y el papel del G20 .» En *Crisis económica y nueva gobernanza internacional*. Madrid,: Fundación Real Instituto Elcano de Estudios, 2011.
- Stratega B.D.S. y Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Intetgración . «Lineamientos para la política comercial del Ecuador.» Quito, octubre de 2012.

- Suárez Fernando, entrevista de Carolina Urigüen. *Subsecretario del Ministerio de Política Económica*. (06 de febrero de 2015).
- Teubner, Gunther. « Estado, soberanía y globalización .» De Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana y Instituto Pensar. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2010.
- Torrent, Ramón. «Regional Integration Instruments and Dimensions: An Analytical Framework en R. Devlin y A. Estevadeordal eds.» *BID*, 2003.
- Vásquez, Edwin, entrevista de Carolina Urigüen. *Director en MCE* (30 de julio de 2014).
- Waltz, Kenneth. «El hombre, el Estado y la guerra.» *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 6 Abril de 2007, UAM-AEDRI, 2007: 1-26.
- Waltz, Kenneth. «The Origins of War in Neorealist Theory.» *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No.4, 1988: 615-628.
- Yépez, Fernando. «Agenda de la política exterior ecuatoriana en el siglo XXI.» En *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*. Quito, 2001.

**ANEXO 1: Entrevistas**

<b>ENTREVISTADO</b>	<b>FECHA</b>	<b>CARGO – FUNCIÓN</b>
Francisco Rivadeneira	04.08.2014	Actual Ministro de Comercio Exterior. Ex Viceministro de Comercio Exterior e Integración Económica
David Molina	24.07.2014	Viceministro del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.
Edwin Vázquez	30.07.2014	Director de Acceso a Mercados Agrícolas del Ministerio de Comercio Exterior
Fernando Suárez	06.02.2015	Subsecretario, Ministerio de Política Económica.
Ana Novik	09.09.2014	Funcionaria de la DIRECON Centro Global de la Universidad de Columbia/Latinoamérica (Santiago) Desde Mayo 2014.
Marco Romero	05.08.2014	Director del Departamento de Estudios Sociales y Globales.
Luis Luna Osorio	31. 07.2014	Asesor del Asambleísta René Yandún Ex Subsecretario de Comercio Exterior
Santiago García	29.07.2014	Docente de la UASB Consultor
Mauricio Peña	12.08.2014	Consultor Ex Viceministro de Comercio en el MICIP Ex Viceministro de Producción, Empleo, Competitividad
Carola Ríos	26.07.2014	Presidenta de la Cámara de Industrias de Cuenca

Cristian Espinosa	25.07.2014	Ex Presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana. Diplomático de Carrera
-------------------	------------	--