

## **Negociando Tratados de Inversión y Comercio bajo un régimen de Dolarización**

Negotiating Investment and Trade Agreements under a Dollarization Regime

Calle Cely Emilio<sup>1</sup>, Calle Wong Fernando<sup>2</sup> y José Rafael Díaz Avelino<sup>3</sup>

Fecha de recepción: 1/11/2022, Fecha de aceptación: 28/12/2022

### **Resumen**

La actual situación económica del Ecuador no sólo que no mejora, sino que se deteriora sensiblemente a medida que avanza la gestión del actual gobierno, electo hace algo más de año y medio. En su ansiedad por solventar tal realidad, el gobierno ha recurrido a medidas que eran ya parte del pasado del Ecuador tales como el pedir préstamos de salvamento al FMI, o establecer políticas anti-cíclicas de austeridad y despidos en el sector público; cuando el problema de fondo es la carencia técnica de los actuales gobernantes para manejar un país que vive bajo la dolarización. Ahora que la atención del gobierno se ha tornado hacia otro intento de solución económica en la forma de Tratados de Libre Comercio y de Inversión, se vuelve necesario revisar tal medida y cuáles son sus consecuencias cuando se lo negocia en un país dolarizado, exponiendo el por qué el firmar un tratado estándar de Libre Comercio no sería ni remotamente la panacea que los actuales asesores del gobierno están promocionando; al mismo tiempo que se ofrece una solución constructiva y técnica del cómo debe negociar un país dolarizado.

**Palabras clave:** Dolarización, Tratado Libre Comercio, Inversión, Organización Mundial de Comercio.

---

<sup>1</sup> Master in applied economics of Johns Hopkins universitaria, Fundación para la productividad, la transformación y el desarrollo del Ecuador, orcid 0000-0001-6426-7263

<sup>2</sup> Master en Gobierno y gestión pública. Master en proyectos. Director de la Maestría en Administración Pública y docente investigador de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Director Nacional de Planificación, procesos y calidad de la Superintendencia de Compañías, valores y Seguros, Guayaquil - Ecuador. Email fernando.calle@cu.ucsg.edu.ec, orcid 0000-0003-3645-3389

<sup>3</sup> Master en Administración de Empresas. Docente en Universidad Laica Vicente Rocafuerte, Facultad de Administración, Especialista de investigación y estudios en la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros, Guayaquil - Ecuador. E-mail jdiazav@ulvr.edu.ec, orcid: 0000-0003-4574-2879

### Abstract

Ecuador's economic situation is not only not improving, but it's sensibly deteriorating as the current government's policies move forward, just a bit over two years after being elected. In its desperation to offer a solution to such a situation, the current government has gone back to measures that were considered to be part of Ecuador's economic past, such as rescue loans from the IMF, or applying anti-cyclical austerity measures such as reducing the size of the state and firing public workers; when the real problem is the lack of understanding and technical expertise of the current government officers, specifically about managing a dollarized economy. Now the discussions have turned towards free trade and investment agreements, as if that was the missing piece of the puzzle. This work will demonstrate why a regular Trade and Investment agreement would not be the cornucopia promised by the government, indeed it would be quite the opposite; as well as offering a constructive solution regarding how a dollarized should negotiate this kind of agreements.

**Keywords:** Dollarization, Free Trade treaty, Investments, World Trade Organization

---

<sup>1</sup> Master in applied economics of Johns Hopkins university, Fundación para la productividad, la transformación y el desarrollo del Ecuador, orcid 0000-0001-6426-7263

<sup>2</sup> Master en Gobierno y gestión pública. Master en proyectos. Director de la Maestría en Administración Pública y docente investigador de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Director Nacional de Planificación, procesos y calidad de la Superintendencia de Compañías, valores y Seguros, Guayaquil - Ecuador. Email fernando.calle@cu.ucsg.edu.ec, orcid 0000-0003-3645-3389

<sup>3</sup> Master en Administración de Empresas. Docente en Universidad Laica Vicente Rocafuerte, Facultad de Administración, Especialista de investigación y estudios en la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros, Guayaquil - Ecuador. E-mail jdiazav@ulvr.edu.ec, orcid: 0000-0003-4574-2879

## INTRODUCCIÓN

No es necesario ser un experto en pactos para notar que la posición de negociación del Ecuador cambió luego de Dolarizarse: el primer gran cambio para el país fue perder su moneda nacional, o lo que es lo mismo, perder su capacidad de devaluar y regular su situación en medio de la dinámica del comercio internacional. Es más, se puede argumentar la falta de probidad de parte de todos los gobiernos del Ecuador desde la dolarización al no re-establecer la posición comercial del país a nivel internacional luego de perder, de forma tan evidente, la política cambiaria del país, y junto a esto gran parte de su capacidad de negociar con sus socios y competidores a nivel mundial.

Internamente, la dolarización presenta tres grandes problemas para la posición negociadora del país, ya demostrados anteriormente, pero resumidos a continuación:

- 1) Fija los salarios Reales, es decir, el valor relativo del Trabajo (Labor) entre el Ecuador y otros países no dolarizados, que pueden bajarlos según corresponda o les convenga a través de devaluaciones de su moneda. Este factor afecta en sobre medida a aquellas industrias donde el costo de la mano de obra es importante, siendo estas industrias tales como las agrícolas, las pecuarias, y en general las manufacturas, todas las cuales pueden ser clasificadas bajo Bienes Transables o Industrias Transitivas, es decir, productos que pueden ser producidos en otros países sin perder calidad ni forma. Al final la consecuencia es que Ecuador se ha vuelto no competitivo a nivel mundial en este rubro.
- 2) Reduce significativamente el rango de crecimiento económico posible para el país, tanto como PIB potencial como PIB nominal, dado que la verdadera camisa de fuerza de la Dolarización está dada por el Crecimiento Económico, el cual se vuelve un reflejo del crecimiento económico del país anfitrión (con el Dólar, Estados Unidos), por lo que el manejo de temas de balanzas de pago y balanzas comerciales se vuelven aún más críticas que lo necesario.
- 3) La dolarización causa que el Ecuador deba mantener un presupuesto general del Estado balanceado, es decir, no puede incurrir en déficits puesto que esto le obligaría a prestar en los mercados internacionales, lo cual es negativo dado que, aunque las tasas de interés sean bajas, el Ecuador sigue teniendo un crecimiento económico muy por debajo de lo que le cobran de interés por prestar, por ende, entre más se endeude más se acerca a una nueva crisis financiera que podría potencialmente ser peor que la de 1999.

Por los motivos arriba expuestos es que se vuelve vital y crucial el poder delinear una política de inversión y de negociación comercial que se ajuste a la realidad de la economía ecuatoriana bajo el régimen de Dolarización. Para tal propósito, a continuación analizamos las opciones que actualmente tiene el país dentro del marco que lo rige, esto es, los términos de la Organización Mundial de Comercio, a la que pertenece el Ecuador y prácticamente todos sus socios y competidores comerciales.

## METODOLOGIA

Para entender el sentido de urgencia del presente trabajo, es necesario comenzar revisando que ha sucedido con el Comercio Exterior y el ritmo de las Inversiones en Ecuador en los últimos tiempos, lo cual se presenta debajo con datos oficiales del gobierno nacional:

### a) Balanza Comercial:

La balanza comercial del Ecuador ha tenido un movimiento errático en los últimos 12 años, pasando de ser ligeramente superavitaria en el 2006 y 2007, a ser netamente negativa del 2009 al 2015, mejorando en el 2016 sólo para volver a caer en el 2017 y 2018. Esta circunstancia es muy preocupante en un país dolarizado como el Ecuador dado que se depende de las exportaciones y de la atracción de inversiones para conseguir los fondos que mantienen a la economía en movimiento, ya que no se puede imprimir moneda directamente. Debajo se presentan las cifras:

**Tabla 1**  
*Balanza Comercial del Ecuador 2006-2018*

|      | <b>Exportaciones<br/>FOB</b> | <b>Importaciones<br/>FOB</b> | <b>Diferencia</b> | <b>Porcentaje</b> |
|------|------------------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|
| 2006 | 12716.34                     | 12113.56                     | 602.79            | 4.74%             |
| 2007 | 14273.91                     | 13524.73                     | 749.18            | 5.25%             |
| 2008 | 18413.02                     | 18635.65                     | -222.62           | -1.21%            |
| 2009 | 13651.69                     | 15145.15                     | -1493.46          | -10.94%           |
| 2010 | 17408.59                     | 20125.27                     | -2716.68          | -15.61%           |
| 2011 | 21787.00                     | 24277.60                     | -2490.60          | -11.43%           |
| 2012 | 23567.40                     | 25191.29                     | -1623.89          | -6.89%            |
| 2013 | 24959.31                     | 27030.01                     | -2070.70          | -8.30%            |
| 2014 | 25721.73                     | 27515.44                     | -1793.71          | -6.97%            |
| 2015 | 18365.78                     | 21373.97                     | -3008.19          | -16.38%           |
| 2016 | 16797.67                     | 16188.69                     | 608.97            | 3.63%             |
| 2017 | 19122.00                     | 19033.00                     | 89.00             | 0.46%             |
| 2018 | 21797.00                     | 22305.00                     | -508.00           | -2.33%            |

*Fuente:* Elaboración propia con base a los Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador.

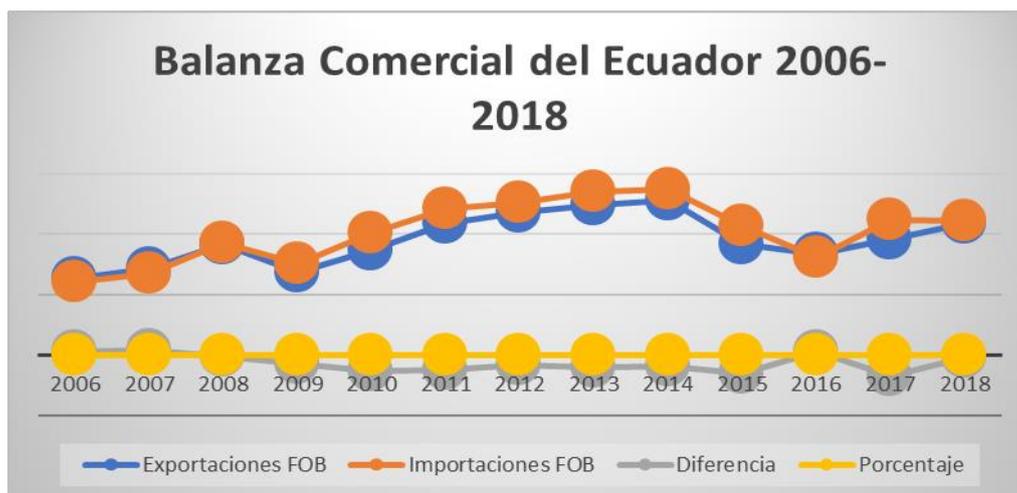


Gráfico 1. Balanza Comercial del Ecuador 2006-2018

Fuente: Elaboración propia con base a los Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador.

#### b) Inversión Extranjera Directa:

El ranking de Ecuador en inversión extranjera directa (IED) es de los peores del continente, y debajo se puede ver por qué: la dolarización no ha logrado ser un atractivo para que empresas y entes foráneos consideren al Ecuador para sus inversiones, por el contrario, el ritmo de IED en relación al PIB se ha estancado en menos del 1%, por no decir que se ha ralentizado. Es más en la última década el valor por IED en Ecuador ha sido siempre menor a \$1000 millones excepto en 2 de estos años, una cifra muy inferior a nuestros vecinos de Perú, Colombia, y Chile. Este rubro es doblemente preocupante para un país dolarizado puesto que, como se mencionó también arriba, Ecuador no tiene alternativa de creación de masa monetaria que no sea la de conseguir dólares en los mercados internacionales.

**Tabla 2**

*Inversión Extranjera Directa como Porcentaje del PIB de Ecuador, 2008-2018*

|             | PIB    | IED     | %      |
|-------------|--------|---------|--------|
| <b>2008</b> | 61762  | 1,057.1 | 1.712% |
| <b>2009</b> | 62519  | 308.6   | 0.494% |
| <b>2010</b> | 69555  | 165.8   | 0.238% |
| <b>2011</b> | 79276  | 644.1   | 0.812% |
| <b>2012</b> | 87924  | 567.5   | 0.645% |
| <b>2013</b> | 95129  | 727.0   | 0.764% |
| <b>2014</b> | 101726 | 772.3   | 0.759% |
| <b>2015</b> | 99290  | 1,322.5 | 1.332% |
| <b>2016</b> | 98614  | 767.4   | 0.778% |
| <b>2017</b> | 103056 | 618.4   | 0.600% |
| <b>2018</b> | 108398 | 981.0   | 0.905% |

Fuente: Elaboración propia con base a los Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador.

### PIB y IED del Ecuador, 2008-2018

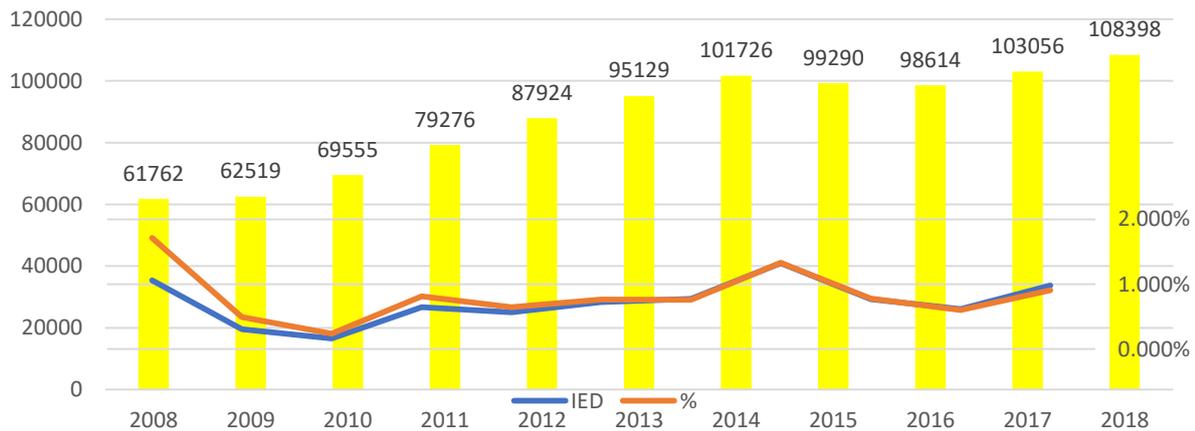


Gráfico 2. Inversión Extranjera Directa como Porcentaje del PIB de Ecuador, 2008-2018  
Fuente: Elaboración propia con base a los Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador.

Revisadas las cifras, el siguiente paso es entender cómo la Dolarización divide a la economía ecuatoriana en tres sectores muy marcados, según lo expuesto arriba respecto a la rigidez salarial: las industrias transitivas (bienes transables), no transitivas (servicios), y clústers (industrias con cadenas de valor global). Esta organización es un problema para las negociaciones comerciales de Ecuador puesto que el apelar a estos sectores en negociaciones sería una violación al primer artículo de la Organización Mundial de Comercio que expresamente prohíbe a sus miembros proteger o segregar por sectores industriales.

Pese a ese inconveniente, es importante entender lo que cada uno de estos sectores implica para el futuro comercial del Ecuador, lo cual implica diferenciarlos entre las categorías de Comercio y de Inversión. Comenzando por las industrias transitivas, que corresponden a los bienes transables, es evidente que estas industrias están destinadas a desaparecer en el largo plazo en Ecuador. Salvo una mega-devaluación del dólar americano, lo cual es en extremo improbable en cualquier tiempo futuro, el Ecuador siempre será muy caro para este tipo de industria. Por tanto, no hay ningún punto en invertir en ellas. Tampoco hay mayor punto en prohibir este tipo de inversión, lo que habría que hacer es que cualquier inversión dirigida a este tipo de industria debe recibir una alta carga tributaria que desaliente su creación y asentamiento, tanto interna como externamente. Respecto a comerciar, es evidente también que Ecuador no exportará estos productos en el futuro dado que no los va a producir siquiera, sin embargo, respecto a las importaciones, estas deben liberalizarse gradualmente. Esto se debe a que las industrias transitivas aún existen en Ecuador, por tanto, no puede liberalizarse

su importación de inmediato, pero sí gradualmente, de tal manera que los productores de este sector puedan ajustarse.

El segundo sector es el de los clústers. Con la desaparición de las industrias transitivas, los clústers se vuelven mucho más importantes dado que están llamados a ser los que absorban la gran masa de trabajadores provenientes del sector desaparecido. Esto se debe a que los clústers normalmente requieren mano de obra barata y abundante, justamente lo que saldría en su mayor parte de las industrias transitivas. Por ende, lo que le conviene al gobierno de Ecuador es expandir el tamaño de los clústers asentados en el país al máximo posible. Tanto comercialmente como a nivel de inversiones, los clústers necesitan la mayor cantidad de libertad posible para extender su tamaño al máximo posible, incluso ocupando espacios de la economía que actualmente tienen las industrias transitivas. Esto implica que todo recurso que vaya a los clústers debe ser totalmente libre, de tal manera que no se arriesgue que pierdan su competitividad global por tributos mal alocados. En el caso específico de Ecuador, esto implica la eliminación total de toda tarifa a todo insumo y maquinaria que esté destinada a los clústers, así como también la eliminación de impuestos que desalientan la inversión como el ISD. Adicionalmente, es posible que la maximización de los clústers implique también el tener un régimen laboral totalmente diferente solo para este sector, con leyes laborales flexibles a la par de las que operan internacionalmente, o al menos en países con mayor desarrollo. Sin embargo, hay que recordar que el Ecuador no debe ni considerar ninguna clase de subsidio, ni siquiera para estos sectores, debido a que por la Dolarización no es factible tener déficits fiscales sostenidos en el largo plazo.

Finalmente, esto crea un giro total hacia las industrias no transitivas, esto es, a los servicios. En dolarización, estas industrias son clave puesto que, con las industrias transitivas idas y los clústers con la presión tributaria más baja posible, prácticamente toda la posibilidad de generar tributos recae sobre este sector. Por este motivo, este sector debe tener tres resultados según este análisis: el de exportación será nulo, puesto que la Dolarización previene la innovación en el país así que no habrá servicios de exportar. Respecto a la importación, debería tener aranceles altos a todos los productos que vayan a estas industrias, ya que la demanda de estas es mucho más inelástica por lo cual pueden soportar una carga tributaria más alta, que compense lo perdido en los clústers y en las desaparecidas industrias transitivas. Su instalación en el país debe ser irrestricta, fomentando su incremento e inversión en ellas. Pero su comercio y su tributación interna deben ser altamente tributados, precisamente por el motivo expresado.

## RESULTADOS

Luego de explicar la base económica para este estudio, se pueden expresar los siguientes resultados orientados a acciones específicas de negociación en el plano internacional, enmarcados dentro de los lineamientos expresados en los estatutos de la Organización Mundial de Comercio.

- **Revisión de la Clasificación de los Países en la OMC**

Este es un objetivo a largo plazo, difícil, y prácticamente imposible de creer que se realizará dada la coyuntura del gobierno ecuatoriano respecto a ignorar los efectos de la Dolarización sobre todo el Ecuador. Eso no implica que no sea un objetivo importante e impostergable: el ignorar el problema no significa que no exista. Actualmente la OMC clasifica al Ecuador como un país en Desarrollo, siendo esta una de sólo dos categorías, la otra siendo País Desarrollado. Y pese a que esta categoría le da algunas ventajas comerciales al Ecuador, no logra reflejar los efectos que el funcionar con una moneda rígida tiene sobre las opciones de comercio internacional para el país. Por esto, y por ser la economía dolarizada más grande de la tierra, el Ecuador debería agruparse con otros países en sus mismas circunstancias (El Salvador, Panamá, varios países pequeños europeos); y solicitar el cambio de categoría de forma oficial. Esto tendría la gran ventaja de poder circunvalar el Artículo 1 que prohíbe el crear tratados comerciales que segreguen basados por sectores, sólo permite que se negocie basado en productos. Debido a que cada economía dolarizada será diferente, sus alternativas de negociación siempre pasarán por aquellos productos pertenecientes a los sectores aquí identificados: no transitivo, transitivo, y clústers.

- **La Cláusula Habilitante y los Acuerdos de Alcance Parcial**

Como se mencionó arriba, es poco probable que el Ecuador abogue por cambiar su estatus frente a la OMC, al menos en el corto plazo. Eso no quiere decir que no pueda comenzar a implementar las lecciones dadas en este documento. Lo puede hacer tomando ventaja de su estatus de País en Desarrollo para activar la Cláusula Habilitante de la OMC, la cual le permite a países como Ecuador el no ceñirse a algunas de sus normas por un tiempo específico. Básicamente el Ecuador tendría que aplicar esta herramienta para poder discriminar por sectores, según lo aquí expresado, y tendría que usar como justificativo a la dolarización. Debería considerarse también ampliar esta medida no sólo para acuerdos comerciales en proceso, sino de forma retroactiva para acuerdos comerciales ya firmados. Desde un punto de vista legal esto podría ser complejo, pero podría ayudar a mejorar considerablemente la actual posición de negociación del Ecuador.

Asumiendo que se implementase tal cláusula, el Ecuador debe entender que todo tratado comercial y de inversiones a firmarse de aquí en adelante debe ser únicamente de los denominados de Alcance Parcial, que se refieran específicamente a aquellos sectores productivos de la economía como los Clústers y lo No Transitivos. Debido a que las industrias transitivas no existirán en Ecuador, no habrá nada que negociar y, por tanto, no hay posición de ganancia posible por lo que no tiene sentido ceder nada en este rubro específico.

- **El Artículo XXIV y el Desfase Productivo**

Otra de las ideas derivadas de la teoría económica es que las industrias transitivas no pueden desaparecer de un día al siguiente, sino que debe ser un proceso gradual. Por esto, el comienzo de todo acuerdo comercial bajo Dolarización debe contemplar el erigir grandes barreras arancelarias alrededor de las industrias transitivas locales y, aplicando el Artículo 24 de la OMC, el comprometerse al gradual desfase de las mismas (Phase Out), hasta caer al nivel que haya determinado el país como apropiado (probablemente el máximo tolerado por la OMC sin violar sus reglas).

La idea de esta acción es darle un tiempo prudencial a las industrias transitivas a desarmar su aparataje productivo, o, en el mejor de los casos, conseguir una escala económica lo suficientemente alta para transformarse en clústers, aunque esto último sea altamente improbable.

- **El Artículo V - Servicios**

El artículo V de la OMC se ve como otro gran obstáculo para el Ecuador dolarizado puesto que está diseñado para abrir los mercados de los servicios, lo cual es lo mismo que hablar de las industrias transitivas. Recordando que se explicó por qué los Servicios están llamados a ser el mayor contribuyente tributario del país bajo un régimen de Dolarización, este artículo podría ser muy complejo para el país.

Habrían dos maneras de manejar esta circunstancia, la primera siendo lo que se mencionó al inicio de esta sección, que es el solicitar una re-clasificación de países a nivel de la OMC donde se incluya a los Dolarizados; y que esa clasificación permita una exoneración con respecto a este artículo.

La segunda forma de manejarlo sería usando un instrumento que ya se presentó anteriormente, esto es, un Acuerdo Parcial. Este podría, por ejemplo, liberalizar totalmente todo tipo de servicio que vayan a los clústers, como por ejemplo servicios bancarios, de

tecnológicos, o de índoles similares, mientras mantiene las barreras sobre el mercado doméstico local. El Ecuador puede nuevamente apoyarse sobre la Cláusula Habilitadora para hacerlo, pero siempre teniendo en cuenta la importancia para la política fiscal que este sector tiene por lo cual no será factible ceder mucho terreno en términos de aranceles e impuestos mientras siga en pie la Dolarización.

## CONCLUSIONES

- **Internas**

Una conclusión lógica que se deriva de este ensayo aunque no se la haya nombrado hasta el momento es que el Ecuador necesita urgentemente entrenar un equipo de negociación internacional que entienda la realidad Dolarizada del país, más allá de que si se vaya a implementar de inmediato las lecciones aquí descritas o no.

El Ecuador nunca ha destacado en el contexto internacional por ser un país particularmente diestro en negociación, sin embargo en esta ocasión la pérdida posible por negligencia e incompetencia es más grande que nunca puesto que no disponemos de Política Cambiaria ni de ninguna herramienta interna de compensación a un trato comercial mal negociado, con lo cual todos los errores en esta área se pagan directamente con el desempleo interno, y con la reducción de la calidad de vida de los ecuatorianos.

- **Externas**

Cumpliendo ya 20 años Dolarizados se vuelve imperativo que el Ecuador asuma su realidad y se entienda que este no es un proceso en el cual se pueda dar marcha atrás. Tal realización debe reflejarse también en su política externa y sus negociaciones. Si se crea el equipo arriba descrito, el Ecuador estará listo para dar el siguiente paso que es el de liderar a los países dolarizados en buscar ser re-clasificado en el ámbito mundial; este es un rol que debe asumir tanto por ser la economía dolarizada más grande del planeta, como por entender que toda concesión ganada va a beneficiar al Ecuador más que a ningún otro país del grupo.

A nivel Macro, una exitosa política comercial y de inversiones garantizaría la sostenibilidad del sistema de Dolarización a largo plazo, lo cual debe ser el objetivo económico primordial de todo gobierno ecuatoriano independientemente de su tendencia política. Los costos sociales de fracasar en tal misión harían ver a la crisis de 1999, la génesis de la Dolarización; como una mera ola en un océano infinito.

**REFERENCIAS:**

- E. J. Calle, "Utilizando la Teoría del Juego para Definir la Dolarización," Revista Espirales, Guayaquil, 2018.
- M. Davalos, La Dolarización en el Ecuador, Quito: Editorial Abya Yala, 2004.
- E. Calle, "Convergencia Inflacionaria: La Gran Mentira de la Dolarización," Revista Espirales, Guayaquil, 2018.
- E. Calle, "Crecimiento Económico: la verdadera camisa de fuerza de la Dolarización," Revista Espirales, Guayaquil, 2019.
- Gobierno de Australia, "Negociando Tratados Comerciales," Gobierno Australiano, Camberra, 2005.
- Guevara, G., Verdesoto, A., & Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). Recimundo, 163-173.