

ECUADOR:

Crecimiento resiliente para un futuro mejor



AUTORES:

Christian Yves González Amador

Julio Velasco

Juan José Miranda

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

ECUADOR:

**Crecimiento resiliente
para un futuro mejor**

Copyright © 2024 por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Banco Mundial
Oficina en el Ecuador
Av. 6 de Diciembre y Boussingault, piso 13
(593) 2943600
www.bancomundial.org.ec

El presente volumen ha sido producido por personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados no necesariamente reflejan la opinión de los directores ejecutivos del Banco Mundial ni de los Gobiernos que representan. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales quedan específicamente reservados en su totalidad.

Derechos y permisos

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial fomenta la difusión de su trabajo y permite la reproducción de partes de este libro, siempre y cuando se cite la fuente.

Atribuciones

Banco Mundial (2024). Ecuador: Crecimiento Resiliente para un Futuro Mejor.
Oficina de Ecuador: Grupo Banco Mundial.

Diseño y diagramación

Manthra Comunicación · info@manthra.ec

Primera edición, abril del 2024

Índice

Resumen ejecutivo

Ecuador: Crecimiento resiliente para un futuro mejor12

Eliminar las barreras transversales al desarrollo del sector privado.....	16
Hacer que el mercado laboral sea más resiliente.....	16
Mejorar el capital humano y reducir los desajustes de cualificaciones.....	17
Impulsar la competencia para mejorar el rendimiento de las empresas.....	17
Potenciar el comercio para mejorar la productividad.....	20
Aprovechar las oportunidades en sectores clave.....	21
Poner la minería al servicio del desarrollo.....	22
Fomentar la resistencia y la competitividad de la agricultura.....	23
Establecer una coordinación eficaz para liberar el potencial turístico de Ecuador en segmentos más rentables.....	24

Capítulo 1.

Relanzar un crecimiento más resiliente para un mejor futuro.....28

El fin del auge del petróleo y los esfuerzos por reequilibrar la economía han frenado el crecimiento económico, ya que las reformas en curso han sido insuficientes.....	30
El crecimiento de los sectores transables no petroleros no pudo compensar la disminución de las exportaciones de petróleo.....	34
Estas pautas condujeron a una menor acumulación de capital y a pérdidas de productividad agregada, impulsadas principalmente por ineficiencias de asignación.....	41
Las ineficiencias asignativas se deben a la falta de mecanismos de política y de mercado para gestionar la volatilidad y limitaciones estructurales de la productividad de las empresas.....	46
Acciones para liberar el potencial del sector privado ecuatoriano y encaminar al país hacia un estatus de renta alta.....	51

Capítulo 2.

Hacer frente a las rigideces laborales y los desajustes de cualificaciones.....56

Las rígidas regulaciones del mercado laboral constituyen una limitación crítica para el crecimiento en Ecuador.....	58
---	----

La mejora de las cualificaciones y la reducción de los desajustes podrían atenuar los efectos de las rigideces laborales..... 65

Reducir las rigideces laborales es fundamental, pero debe combinarse esfuerzos para proteger a los más vulnerables, mejorar el capital humano, reducir los desajustes de cualificaciones y estimular la demanda de mano de obra..... 70

Capítulo 3.

Abordar otras limitaciones transversales críticas74

Aumentar la competencia nacional puede incrementar la productividad..... 77

La apertura comercial podría contribuir a aumentar la eficiencia y la productividad.87

Opciones de políticas para abordar las limitaciones transversales no laborales.92

Mejorar gradualmente la regulación del mercado para aumentar la competencia. 92

Potenciar el comercio para mejorar la productividad. 95

Capítulo 4.

Poner la minería al servicio del desarrollo.....100

Las deficiencias de la minería formal han acabado alimentando a la minería ilegal..... 104

Si el sector minero de Ecuador no aborda la inclusión y la sostenibilidad, está condenado a enfrentar los efectos negativos de la creciente minería ilegal. 108

Las deficiencias institucionales limitan el posible impacto positivo de la minería en las comunidades circundantes. 109

El escaso desarrollo del mecanismo de consulta aumenta la vulnerabilidad y la incertidumbre..... 109

Los mecanismos de protección del medio ambiente no funcionan plenamente. 112

La estructura institucional de control de las explotaciones mineras está aún poco desarrollada. 112

Abordar los problemas sociales y medioambientales asociados a las actividades mineras ayudaría a Ecuador a proteger el valor económico y el crecimiento a largo plazo. 113

Capítulo 5.

Mejorar la productividad agrícola y los vínculos con el mercado para fomentar la resiliencia y la competitividad.....120

Sin grandes ganancias de productividad, el crecimiento de la agricultura no podrá ser sostenible..... 124

Los pequeños agricultores se enfrentan a importantes limitaciones que lastran la productividad global. 128

El gasto público distorsiona los mercados agrícolas y contribuye poco a abordar los retos estructurales..... 130

Ecuador no ha podido desplegar todo su potencial en la exportación de cultivos de alto valor.....	134
El mercado alimentario nacional representa una oportunidad para las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas.....	138
Opciones de políticas para mejorar la productividad agrícola y los vínculos con el mercado.....	139

Capítulo 6.

Establecer una visión compartida y coordinar los esfuerzos para liberar el potencial turístico de Ecuador.....146

A pesar de algunos avances, Ecuador tiene dificultades para liberar su potencial turístico.....	148
---	-----

Ecuador podría fomentar lucrativos segmentos del turismo internacional.....	151
---	-----

El sector se ve limitado por un marketing inadecuado, la falta de coordinación, problemas específicos del entorno empresarial e infraestructura deficiente.....	153
---	-----

La comercialización ineficaz y la falta de coordinación impiden que Ecuador saque mayor partido de sus activos culturales y naturales.....	155
--	-----

El entorno empresarial específico del turismo se ve limitado por normativas complejas, desajustes en las cualificaciones y un acceso limitado a la financiación.....	155
--	-----

El subdesarrollo de las infraestructuras de transporte y comunicaciones sigue limitando el turismo fuera de Quito, Guayaquil y Galápagos.....	156
---	-----

La creciente percepción sobre la delincuencia y la inestabilidad se está convirtiendo en un reto importante.....	157
--	-----

Un control limitado de los posibles efectos adversos sobre el medio ambiente podría obstaculizar la sostenibilidad del sector.....	157
--	-----

Opciones de políticas para establecer una visión compartida y coordinar esfuerzos para liberar el potencial turístico de Ecuador.....	158
---	-----

Referencias.....	162
-------------------------	------------

Índice de gráficos

Gráfico 1. Desde que terminó el auge de los precios del petróleo, Ecuador ha realizado grandes esfuerzos para reequilibrar su economía	31
Gráfico 2. El efecto de la consolidación fiscal y la disminución de las exportaciones de petróleo no fueron compensados por la inversión privada y las exportaciones no petroleras.....	33
Gráfico 3. La estructura de las empresas formales prácticamente no ha cambiado.....	34
Gráfico 4. El aumento de las exportaciones de camarones y de productos mineros solo ha compensado parcialmente la disminución del volumen de exportación de petróleo y la contracción de las exportaciones de servicios provocada por la pandemia.....	36
Gráfico 5. La compresión de la demanda interna frenó a la mayoría de los sectores, incluido el manufacturero, lo que demuestra la gran dependencia del impulso fiscal, mientras que los factores idiosincrásicos impulsaron al camarón y la minería.	37
Gráfico 6. La desaceleración económica deterioró los resultados laborales, aumentó el empleo agrícola y erosionó los ingresos laborales.....	39
Gráfico 7. El final del auge de las materias primas provocó una contracción de la acumulación de capital y pérdidas de productividad, derivadas principalmente de ineficiencias de asignación.	42
Gráfico 8. La delincuencia es cada vez más preocupante.....	43
Gráfico 9. La productividad agregada de las empresas formales se ve limitada por la baja productividad de las micro y las pequeñas empresas y por el gran aumento de la productividad a lo largo de sus ciclos de vida.....	44
Gráfico 10. Se rompe el proceso de selección del mercado de las mejores empresas.....	46
Gráfico 11. La elevada prociclicidad del gasto público agrava las ineficiencias.....	47
Gráfico 12. Los mecanismos políticos y de mercado que permiten a Ecuador ajustarse no funcionan plenamente.....	48
Gráfico 13. La inestabilidad de las políticas y la gobernanza limitada han impedido que Ecuador alcance un consenso para abordar los obstáculos transversales para el crecimiento.....	52
Gráfico 14. La rígida regulación laboral es uno de los factores de la elevada informalidad.....	60
Gráfico 15. Los aumentos del salario mínimo por encima de la inflación impulsan la informalidad en vez de mayores ingresos laborales.	61
Gráfico 16. Las indemnizaciones por despido son elevadas y van en aumento.....	63
Gráfico 17. Los costos laborales excesivos perjudican el desarrollo de las empresas.....	65
Gráfico 18. A pesar del incremento del nivel educativo, la calidad de la educación aún debe mejorar.....	67
Gráfico 19. Los ecuatorianos tienen menos capacidades cognitivas que sus homólogos de otros países.	67
Gráfico 20. El desajuste educativo es un problema estructural que se agrava en Ecuador.....	69
Gráfico 21. Las primas y sanciones han disminuido en las dos últimas décadas, pero siguen siendo elevadas.....	69
Gráfico 22. La falta de competencia se pone de manifiesto en las estructuras concentradas del sector manufacturero y en el aumento de los márgenes precio-costos y se ve agravada por la onerosa regulación del mercado de productos.	78
Gráfico 23. Las empresas estatales operan en una amplia gama de sectores, incluidos los competitivos.....	79

Gráfico 24. Las barreras discriminatorias contra los inversores extranjeros, los procedimientos onerosos y los controles de precios también obstaculizan la competencia.....	82
Gráfico 25. Algunas disposiciones legales no favorecen la independencia y eficacia de la agencia de competencia.	86
Gráfico 26. Los productos basados en recursos naturales siguen dominando las exportaciones.	88
Gráfico 27. El nivel y el crecimiento de las exportaciones no petroleras se concentran en unas pocas empresas.	89
Gráfico 28. Ecuador sigue siendo una economía relativamente cerrada a pesar de algunos avances recientes.....	90
Gráfico 29. Las barreras no arancelarias al comercio también son elevadas.	91
Gráfico 30. Los acuerdos comerciales podrían contribuir a aumentar el acceso de las exportaciones ecuatorianas a los mercados.....	92
Gráfico 31. Ecuador se considera una región minera atractiva y competitiva.....	102
Gráfico 32. Ecuador se considera una región minera atractiva y competitiva.	103
Gráfico 33. La conflictividad social ha sido una constante en el escenario minero ecuatoriano.....	105
Gráfico 34. La minería ilegal ha generado más de 4000 lugares contaminados.....	107
Gráfico 35. El mapa del Consejo para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades identifica a la mitad de Ecuador como territorio indígena.	110
Gráfico 36. El desarrollo del sector requiere una actuación decidida para proteger el valor minero a medio plazo.....	114
Gráfico 37. La agricultura es un sector clave de la economía.	122
Gráfico 38. El sector agrícola en Ecuador está muy concentrado en unas pocas regiones y en su mayoría con productos de bajo valor añadido.	123
Gráfico 39. La agricultura se ve limitada por la baja productividad.	125
Gráfico 40. El acceso a los servicios financieros es bajo.	129
Gráfico 41. El gasto agrícola es bajo e ineficiente.	131
Gráfico 42. Ecuador puede ampliar sus exportaciones agrícolas aprovechando su potencial en cultivos de alto valor.....	135
Gráfico 43. La calidad de las carreteras continúa siendo un obstáculo importante para el desarrollo agrícola.	136
Gráfico 44. El mercado local está creciendo y tiene necesidades importantes.	138
Gráfico 45. El turismo de Ecuador se ha quedado rezagado con respecto a otros países de la región.....	149
Gráfico 46. El grueso de la actividad turística se desarrolla en Quito (Pichincha) y Guayaquil (Guayas).	150
Gráfico 47. El turismo ecuatoriano lucha por aumentar las inversiones y la productividad.....	152
Gráfico 48. Ecuador gasta poco en turismo.....	154
Gráfico 49. Ecuador ocupa una mala posición en la clasificación de desarrollo de viajes y turismo.	155
Gráfico 50. Quito y Guayaquil disfrutan de conexiones aéreas internacionales baratas.....	156

Índice de tablas

Tabla 1. Las industrias con menor movilidad laboral, mayores costos laborales no salariales e incidencia del salario mínimo, menor acceso al crédito, mayor número de empresas zombi y menor competencia se asocian a una mayor deslocalización.....	50
Tabla 2. Políticas a corto plazo para una minería sostenible.....	69
Tabla 3. Políticas a largo plazo para una minería sostenible.....	72
Tabla 4. Abordar los retos críticos para aprovechar plenamente su fuerte potencial de exportación agrícola.....	133

Índice de recuadros

Recuadro 1. El sector manufacturero depende en gran medida de los mercados nacionales.....	38
Recuadro 2. Las leyes y reglamentos laborales de Ecuador alternan entre flexibilidad y mayores restricciones.....	59
Recuadro 3. El estancamiento del crecimiento y la productividad en la región de América Latina y el Caribe parece estar relacionado con la falta de competencia.....	76
Recuadro 4. La revisión del disfuncional marco de insolvencia de Ecuador podría movilizar los recursos estancados en empresas no rentables y fomentar la asunción de riesgos en nuevas empresas.....	83
Recuadro 5. Los datos internacionales confirman que las reformas de la competencia son esenciales para fomentar el crecimiento económico.....	94
Recuadro 6. Revisión del disfuncional marco legal de insolvencia de Ecuador.....	95
Recuadro 7. Es probable que el acuerdo comercial con Costa Rica beneficie a ambos países.....	97
Recuadro 8. El sistema de regalías de Colombia es un modelo que seguir para generar beneficios y reducir las desigualdades.....	116
Recuadro 9. Moquegua es un ejemplo de profundización progresiva de la confianza y el diálogo.....	117
Recuadro 10. Chile es un ejemplo de amplio proceso participativo para definir la Política Minera Nacional.....	118
Recuadro 11. La aplicación del enfoque de los acuerdos impacto-beneficio podría reforzar la confianza y la previsibilidad.....	119
Recuadro 12. La productividad de las empresas agrícolas apenas ha mejorado en los últimos años.....	126
Recuadro 13. Las alianzas productivas podrían ayudar a los pequeños agricultores a superar algunas limitaciones.....	142
Recuadro 14. Las alianzas productivas podrían contribuir a fomentar las exportaciones, mejorando al mismo tiempo los ingresos de los pequeños productores.....	143
Recuadro 15. Los esfuerzos para aumentar la productividad agrícola necesitan medidas complementarias para prevenir la deforestación.....	145

Acrónimos y siglas

ARCERNNR	Agencia de Regulación y Control de la Energía y los Recursos Naturales no Renovables
ARCOTEL	Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CECFMI	Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre, Chile
ITIE	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
EMCO	Empresa Coordinadora de Empresas Públicas
ENAMI	Empresa Nacional Minera
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
CVM	Cadena de valor mundial
HHI	Índice de Herfindahl-Hirschman
I+D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
INIAP	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
MAATE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MNA	Medidas no arancelarias
MSE	Medianas y pequeñas empresas
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMD	Organización de gestión de destinos
PCM	Márgenes de precio-costo
PIB	Producto interno bruto
PTF	Productividad total de los factores
RIA	Evaluaciones de impacto regulatorio
SCPM	Superintendencia de Control del Poder de Mercado
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SOE	Empresa pública
SRI	Servicio de Rentas Internas
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WBG	Grupo del Banco Mundial



Agradecimientos

El Memorando Económico de País (Ecuador: Crecimiento resiliente para un futuro mejor) fue preparado por un equipo del Banco Mundial dirigido por Christian Yves González Amador, Julio Velasco, y Juan José Miranda. El equipo también incluía a Bjorn Philipp, Tanja Goodwin, Maria Laura Sanchez Puerta, Adolfo Rouillon, Aguiar Roman, Alberto Anderson, Andrés Martínez, Andrew Beath, Ángel Alfredo, Anthony Mavrogiannis, Arthur Galego, Carolina Vaira, Barbara Cunha, Daiana Blanstein, Daisy Loayza, Dennis Sanchez, Diego Grijalva, Elena Resk, Esteban Ferro, Fausto Patiño Peña, Francisco Andrade, Graciela Miralles, Gustavo Canavire, Harshit Kumar Gupta, Hector Pena, Israel Osori, Iván Gachet, Javier Aguilar, Johannes (Hans) Jansen, José Villascusa, Karlygash Serikovna, Leandro Deambrosio, Luis Alberto Portugal, Luis Castro, Mohammad Mohammadi, Noelia Carreras, Paula Ramos, Renzo Lavin, Richard Gordon, Roberto Echandi, Seidu Dauda, Steven Pennings, Thomas Reardon, Tristany Armangue, Truman Packard, y Winston Dawes.

El reporte se preparó bajo la supervisión de Doerte Doemeland, Genevieve Connors, Robert Talierno, y Oscar Calvo González. El equipo agradece la dirección y el apoyo de Marianne Fay, Issam A. Abousleiman, Pilar Maisterra, y Boris Weber.

Los revisores fueron Augusto de la Torre, Consultor; Kevin Carey, Gerente de Programa, y Renato Nardello, Jefe de Programa.

El equipo agradece la excelente colaboración con el Gobierno de Ecuador. Reconoce los esfuerzos de coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, así como el valioso apoyo de Paula Suárez Buitrón, Asesora del Director Ejecutivo.



Resumen ejecutivo

Ecuador: Crecimiento resiliente para un futuro mejor

Para mantener la reducción de la pobreza y alcanzar el estatus de país de renta alta, Ecuador necesita explotar fuentes adicionales de crecimiento. El país cuenta con recursos naturales, como tierras cultivables, bosques, pesca, diversos ecosistemas, gran capacidad de energía hidroeléctrica y petróleo, oro y cobre. También tiene un gran potencial en agricultura, sectores extractivos y turismo. En el pasado, Ecuador ha sido uno de los países de más rápido crecimiento de América Latina, con una tasa de crecimiento media anual del 4,6 % entre 2002 y 2014. Sin embargo, el crecimiento se ha mantenido esquivo en los últimos años, con un promedio de solo 0,5 % entre 2014 y 2019 y de 0,2 % entre 2014 y 2022. Sin un crecimiento acelerado, Ecuador tendrá dificultades para preservar su renta per cápita y no podrá alcanzar el estatus de país de renta alta para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El crecimiento anterior se basó en una expansión insostenible del gasto público, alimentada por las ganancias inesperadas del auge de los precios del petróleo y una costosa erosión de los amortiguadores fiscales, que coincidió con la introducción de rigideces para el desarrollo del sector privado. Durante un periodo de fuerte crecimiento y elevados precios del petróleo, Ecuador desmanteló sus fondos soberanos del petróleo, acumuló nueva deuda y dejó de pagar la anterior para costear un amplio programa de inversión pública. Desde entonces, Ecuador ha tenido dificultades para recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital en condiciones favorables, teniendo que pagar tipos de interés más altos de lo que sugieren sus fundamentos macroeconómicos. Los beneficios económicos y sociales a medio plazo del gran programa de inversión pública parecen limitados.

La política fiscal y la flexibilidad económica son fundamentales en una economía dolarizada. Ecuador es el país más grande del mundo con una economía dolarizada. La dolarización total fue esencial para apoyar la estabilidad macroeconómica al proporcionar credibilidad y mantener la inflación bajo control. Sin embargo, la pérdida de una política monetaria independiente, incluyendo las medidas cambiarias, hace más difícil responder a las perturbaciones. Con mecanismos de política limitados, cualquier ajuste recae sobre los precios nominales, gravemente restringidos por los controles de precios y salarios, lo que frustra el impacto de los ajustes, erosiona la competitividad y socava el crecimiento. La tasa de cambio real contribuye poco para responder a la crisis porque está impulsada principalmente por los cambios en el nivel de precios de Estados Unidos. En este contexto, Ecuador necesita recurrir a la política fiscal para hacer frente a las perturbaciones, pero la falta de amortiguadores fiscales, la elevada deuda pública y el limitado acceso a los mercados internacionales de capitales restringen el margen de maniobra de la política fiscal.

Ecuador ha logrado un gran avance en la restauración de los amortiguadores fiscales en los últimos años, pero las continuas rigideces representaron altos costos económicos y sociales en la consolidación. La consolidación redujo el déficit fiscal (del 9,8 % del PIB en 2016 a casi el equilibrio en 2022), estabilizó la deuda pública, redujo los atrasos, restauró las reservas internacionales (aumentaron del 2 % del PIB en 2018 al 7,3 % del PIB en 2022) y cimentó la confianza en la dolarización. Sin embargo, también frenó la demanda interna. La pandemia, los desastres de origen natural, el malestar social, la inestabilidad política, el aumento de la inseguridad y el descenso de la producción de petróleo agravaron la situación. El debilitamiento de la demanda afectó a todos los sectores, incluido el manufacturero, y provocó grandes pérdidas de productividad. Las empresas se esforzaron por adaptarse al nuevo contexto económico y el sector privado siguió estando dominado en su inmensa mayoría por pequeñas empresas de baja productividad. La productividad de las empresas no petroleras cayó un 33 % entre 2012 y 2020, y el aumento de las ineficiencias de asignación superó con creces las limitadas ganancias de productividad derivadas de las mejoras técnicas y de gestión. Como resultado, el crecimiento se desplomó, la demanda de empleo formal disminuyó y los ingresos laborales se comprimieron, afectando a los grupos más vulnerables, como los trabajadores independientes, los jóvenes, los trabajadores rurales, los trabajadores agrícolas y las personas con educación limitada. El debilitamiento de la demanda de empleo formal y de la demanda interna contribuyen a la expansión del empleo agrícola y de la informalidad, ya que los trabajadores tienen pocas opciones de empleo, lo que socava aún más la productividad agregada.

El sector privado tendrá que convertirse en el mayor motor de crecimiento para romper el ciclo de altibajos económicos en el Ecuador y lograr un crecimiento sostenible. El sector informal emplea a más de la mitad de la población ecuatoriana en edad de trabajar y el 97 % de las empresas formales son de tipo micro o pequeñas que luchan por crear empleo y aumentar la productividad. El desarrollo del sector privado es esencial no solo para impulsar el empleo, sino también para reducir los desequilibrios macroeconómicos y abordar los nuevos retos, como el cambio climático. Igual de importante es que puede proporcionar al sector público ingresos más resistentes y apoyar la entrada de divisas para ampliar la oferta monetaria. Con el reciente mandato de un referéndum para detener a corto plazo la producción de petróleo en el parque nacional Yasuní y el impulso mundial para reducir el consumo de petróleo a medio y largo plazo, la diversificación de las fuentes de crecimiento es más crucial que nunca para crear nuevos y mejores empleos y aumentar los ingresos de los hogares. El acceso limitado a la financiación exterior y la disminución de la producción de petróleo significan que Ecuador no puede volver a los modelos anteriores de expansión dirigida por el Estado, que dependían de las ganancias inesperadas del petróleo. El sector privado también podría ayudar al país a aprovechar las nuevas oportunidades, incluido el posible aumento de la demanda de metales debido a los esfuerzos mundiales de descarbonización.

Además de la necesidad de controlar el reciente recrudecimiento de la inseguridad y la delincuencia, este informe sostiene que liberar el potencial del sector privado de Ecuador y encarrilarlo para alcanzar el estatus de país de altos ingresos requerirá de acciones sostenidas en tres áreas:

- **Mantener una senda fiscal sostenible.** Como economía totalmente dolarizada, el ajuste fiscal es la única herramienta política clave a disposición de Ecuador para hacer frente a la crisis, incluida la relacionada con los precios de los productos básicos y los desastres de origen natural. Mantener una senda fiscal sostenible para reducir la deuda pública y preservar sólidos colchones

fiscales es fundamental para lograr una economía más resiliente. Mejorar y perfeccionar los servicios públicos es esencial para el crecimiento y la reducción de la pobreza. El país se enfrentará a importantes retos en el frente fiscal a corto plazo, como las presiones de gasto para afrontar las consecuencias del fenómeno de El Niño, incluida la actual sequía, que probablemente reducirá la producción hidroeléctrica y obligará al país a importar electricidad de Colombia. Si bien es muy importante, la política fiscal no es el foco de este informe, pero se la discutió ampliamente en la última Revisión de las Finanzas Públicas (Banco Mundial, 2019), en la que se destacó la importancia de aumentar la baja tasa del impuesto al valor agregado, reducir los gastos tributarios, reducir el subsidio a los combustibles al tiempo que se protege a las personas vulnerables, garantizar la sostenibilidad de la seguridad social y contener el crecimiento de la masa salarial pública.

- **Eliminar las rigideces para el desarrollo del sector privado en todos los sectores.** Para crecer más rápido, Ecuador necesita reasignar sus capacidades productivas a mejores usos, fomentar el crecimiento y la productividad de las empresas, e impulsar la demanda de mano de obra para crear más empleos con mejor remuneración. Eliminar las rigideces del mercado laboral es importante, pero también es fundamental mejorar la oferta de mano de obra desarrollando el capital humano y fomentar la demanda de mano de obra eliminando otras barreras al crecimiento del sector privado. Este informe analiza con más detalle esas barreras relacionadas con el funcionamiento del mercado laboral, la competencia y el comercio internacional. No ofrece una evaluación exhaustiva de los efectos económicos de las distorsiones de precios no salariales y las barreras de acceso a la financiación. Estos temas se han analizado ampliamente en los informes Estabilidad Macroeconómica y Desafíos a la Competitividad (Banco Mundial, 2019), Competitividad del Comercio y la Inversión (Banco Mundial, 2019), Creación de Mercado en Ecuador (Grupo del Banco Mundial, 2021) y la reciente Evaluación del Sector Financiero (Banco Mundial, 2023). Estos informes concluyeron sobre la necesidad de deshacer gradualmente las distorsiones generadas por los techos de las tasas de interés y los controles de precios, incluidos los de la energía y la agricultura, al tiempo de abordar las vulnerabilidades de los bancos públicos, fortalecer el sistema nacional de pagos y nivelar las condiciones de regulación y supervisión de los bancos privados, los bancos públicos y las cooperativas.
- **Desatar oportunidades en sectores críticos.** El informe identifica oportunidades para aumentar el potencial de crecimiento de la agricultura, la minería y el turismo, fundamentales en un contexto de crecimiento que favorezca la reducción de la pobreza y la adaptación al cambio climático. Las exportaciones agrícolas representan más del 40 % de las exportaciones totales, emplean a cerca de un tercio de los trabajadores y tienen potencial para expandirse a productos de mayor valor añadido. Las exportaciones mineras son el cuarto sector exportador y pueden expandirse considerablemente y contribuir al desarrollo de las comunidades locales. El turismo representa alrededor del 3 % del producto interno bruto (PIB) y cerca del 5 % del empleo. Tiene potencial para crecer y generar empleo.

Estas áreas políticas interactúan entre sí y son críticas para proteger la dolarización y apoyar cualquier esfuerzo para hacer frente a la inseguridad. Mantener una senda fiscal sostenible es una condición previa para fomentar el crecimiento, no solo porque podría contribuir a reducir el riesgo país, facilitando el retorno a los mercados internacionales de capitales, sino también porque es fundamental para proteger la dolarización y reducir el riesgo macroeconómico percibido por los inversores privados y extranjeros. Eliminar las barreras para el desarrollo del sector privado en todos los sectores y liberar las oportunidades sectoriales son clave para fomentar el crecimiento de las actividades no directamente vinculadas con el sector público. A su vez, el crecimiento del sector privado es fundamental para reducir la presión sobre la cuenta fiscal pública, evitar la necesidad de una mayor consolidación fiscal y blindar la dolarización. Además, abordar los problemas en estas áreas políticas podría mejorar la perspectiva del país para amortiguar el reciente deterioro de la seguridad al reducir la incertidumbre y crear nuevas oportunidades laborales. Una senda fiscal sostenible es importante para reducir la probabilidad de consolidaciones mayores y desordenadas que podrían limitar la capacidad del Gobierno para prestar servicios públicos, incluidas la seguridad y la protección de las personas

vulnerables. Por otra parte, fomentar el crecimiento es importante no solo para proporcionar al sector público los ingresos necesarios para financiar los esfuerzos para reducir la inseguridad, sino también para proporcionar a las personas oportunidades de empleo y que de esta forma tengan menos probabilidad de verse afectadas por la delincuencia.

Eliminar las barreras transversales al desarrollo del sector privado

Hacer que el mercado laboral sea más resiliente



Más de la mitad de los empleados ganan menos del salario mínimo, lo que afecta en mayor medida a los trabajadores vulnerables, incluidos los jóvenes, las personas con nivel educativo medio y los pobres en los sectores primarios.

Ecuador tiene una normativa laboral excepcionalmente rígida. Aunque la legislación laboral permite unos 40 tipos de contratos, solo unos pocos se utilizan ampliamente. Están prohibidos los contratos por horas, la subcontratación de intermediarios y los contratos de duración determinada; los contratos ocasionales tienen un recargo del 35 % y el periodo de prueba para los nuevos empleados se ha reducido de 12 meses a 90 días. El país tiene el segundo salario mínimo más alto de la región en porcentaje del PIB per cápita y sus aumentos por encima de la inflación contrastan con el descenso de la productividad laboral de la economía. El salario mínimo impone una compleja estructura de mínimos por sector y ocupación y da lugar a mayores costos laborales no salariales. Ecuador también tiene uno de los costos de despido más elevados de la región, ya que impone 32 semanas de salario, incluso para los trabajadores que renuncian. Cuando se produce un despido sin causa justificada, la indemnización incluye un pago adicional. Las empresas ecuatorianas también pagan varios costos salariales obligatorios como los subsidios de empleo, la participación de los trabajadores en los dividendos y otros servicios, como guarderías para las empresas más grandes. La jubilación patronal es una pensión pagada por el empleador a los trabajadores formales con más de 20 años de servicio, que se paga además de la seguridad social obligatoria. Además, una prima salarial pública del 52 % impide al sector privado competir por empleados altamente cualificados.

Junto con otras barreras al desarrollo de las empresas, las regulaciones laborales restringen la demanda de trabajo formal y reducen el número de mejores puestos de empleo disponibles para los ecuatorianos, principalmente los jóvenes, las mujeres y las personas con menos capital humano. Los costos laborales en Ecuador aumentan directamente conforme al tamaño de la empresa, la edad y la productividad, lo que indica el impacto negativo de las regulaciones laborales en el desarrollo de éstas; lo cual, a su vez, influye en la demanda de mano de obra. Asimismo, más del 50 % de los ecuatorianos con empleo trabajan en pequeñas empresas con una capacidad limitada para aumentar los ingresos. Más de la mitad de los empleados ganan menos del salario mínimo, lo que afecta en mayor medida a los trabajadores vulnerables, incluidos los jóvenes, las personas con nivel educativo medio y los pobres en los sectores primarios, de servicios no cualificados y de la construcción. Entre 2007 y 2021, los trabajadores jóvenes que ganan menos del salario mínimo aumentaron del 53 % al 66 %, y la cifra comparable para las trabajadoras fue del 51 % al 69 %.

Para abordar estas cuestiones, el país necesita modernizar la regulación laboral y, al mismo tiempo, ofrecer una protección adecuada a sus trabajadores a medio plazo. Las áreas por explorar podrían ser: limitar la direccionalidad en los aumentos del salario mínimo, reducir la rigidez de los contratos, disminuir los costos de despido, eliminar el recargo del 35 % en los contratos ocasionales

(al menos para los trabajadores jóvenes) o eliminar la jubilación patronal. Las reformas también podrían eliminar las indemnizaciones obligatorias para los trabajadores que renuncien voluntariamente, reintroducir los contratos por horas y legitimar la subcontratación, al menos para los trabajadores más jóvenes. El aumento de la flexibilidad debe ir acompañado de disposiciones para proteger a los trabajadores vulnerables, que incluya el rediseño del seguro de desempleo y el avance de reformas que mejoren la oferta de mano de obra y aumenten la demanda de trabajo formal abordando otras limitaciones al desarrollo del sector privado. Aunque una normativa laboral bien diseñada puede evitar resultados ineficientes y desiguales en el mercado laboral, una normativa laboral mal diseñada y aplicada puede perjudicar a los trabajadores e impedir el crecimiento de las empresas.

Mejorar el capital humano y reducir los desajustes de cualificaciones

Ecuador se ve afectado por una educación de baja calidad. El acceso a la educación ha mejorado, pero la calidad educativa sigue siendo baja. Los resultados en matemáticas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) para jóvenes de 15 años son un 30 % inferiores a los de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un 12 % inferiores a los de Chile y un 8 % inferiores a los de México. Solamente el 11 % de los adultos jóvenes obtuvieron un título de enseñanza superior en Ecuador, porcentaje inferior a los de Colombia, México y Chile. Las pérdidas de aprendizaje durante la pandemia fueron mucho mayores que en otros países de la región. Las bajas capacidades cognitivas y la formación inadecuada son preocupaciones cruciales para las empresas. Además, el desajuste educativo en el mercado laboral es sustancial, en torno al 30 %. La proporción de trabajadores con escasa formación ha aumentado considerablemente tanto en el sector formal como en el informal, en parte porque las cohortes de más edad luchan por seguir el ritmo de la cambiante demanda de mano de obra derivada, por ejemplo, del progreso tecnológico.

La mejora de la calidad educativa y la renovación de los programas activos del mercado laboral mejorarían la oferta de mano de obra. Es fundamental implementar reformas para remediar la baja calidad educativa que impide que la mano de obra adquiera habilidades cognitivas críticas. Esto requiere reformas en todo el sistema educativo, desde la lucha contra la desnutrición, una de las más altas de la región, hasta la mejora de la educación terciaria. Por ejemplo, podría ser útil potenciar el papel de la educación terciaria en la resolución de problemas, el pensamiento crítico y las habilidades avanzadas de comunicación, y utilizar la tecnología para optimizar el tiempo de graduación, el desarrollo de habilidades y el coste de la educación. A corto plazo, sin embargo, reforzar la capacidad técnica, financiera y administrativa de los programas de formación y trabajar con el sector privado para rediseñarlos sería un primer paso relativamente sencillo. Unos incentivos al empleo específicos y bien diseñados —por ejemplo, subvenciones a la contratación y exenciones de la seguridad social— podrían ayudar a reorientar sus programas hacia las cualificaciones necesarias. Otras posibles acciones importantes podrían incluir la certificación de las cualificaciones de los trabajadores informales y el uso de la innovación tecnológica para desarrollar competencias básicas, como el pensamiento analítico, la resolución de problemas, la comunicación y la alfabetización digital. Aunque estas intervenciones a corto plazo no resolverán los problemas del mercado de trabajo, ofrecen buenas oportunidades para mantener la cuestión laboral en el diálogo nacional y permitir que los trabajadores se adapten mejor al posible efecto secundario negativo a corto plazo de otras reformas.

Impulsar la competencia para mejorar el rendimiento de las empresas

La competencia interna en Ecuador es muy baja. En los Informes Globales de Competitividad 2019, Ecuador ocupa una baja posición en términos de competencia interna (123 de 141 países), dominio de mercado (118) y servicios de competencia (98). A partir de 2017, se declaró que más de un tercio de las empresas manufactureras operan en mercados altamente concentrados. Además, los márgenes de precio-coste (PCM), un indicador indirecto del poder de mercado en la industria manufacturera y los servicios, aumentaron entre 2010 y 2017, lo que sugiere que existen barreras para entrar o salir de los

mercados. Según el indicador de regulación del mercado de productos (PMR, por sus siglas en inglés) de la OCDE y el Grupo del Banco Mundial (GBM), Ecuador es el mercado más restrictivamente regulado entre sus países pares. Las empresas nacionales están protegidas de la competencia extranjera mediante requisitos de contenido nacional, participación reservada en licitaciones públicas y barreras a la inversión extranjera directa (IED). La onerosa regulación de todas las actividades empresariales también socava la competencia. Por último, el precio de varios bienes y servicios profesionales está regulado, lo que desincentiva la entrada de competidores y favorece las prácticas anticompetitivas. En efecto, los precios críticos están distorsionados y no responden a las fuerzas del mercado. Los precios de los combustibles están subvencionados, los tipos de interés tienen un tope, los salarios mínimos se fijan demasiado altos y los precios agrícolas se negocian centralmente. Las cantidades de producción están igualmente influenciadas por la política a través de las cuotas de importación, los compromisos de absorción agrícola (compras públicas) o las actividades de las empresas estatales (SOE, por sus siglas en inglés).

La compleja legislación ecuatoriana en materia de insolvencia constituye una importante barrera de salida que afecta a la eficiencia general del mercado, incluida la disposición de las empresas a entrar. El marco de insolvencia del país es tan complejo que apenas se utiliza. En los últimos 25 años se han iniciado solamente 20 procedimientos preventivos de insolvencia. Esto perjudica la reasignación de recursos de una empresa a otra cuando las cambiantes condiciones económicas lo exigen. Las empresas menos eficientes permanecen en el mercado, socavando la innovación y desalentando la entrada de otras más productivas. Los problemas de insolvencia también explican el aumento de las empresas con acceso al crédito que no pueden hacer frente al servicio de su deuda —las llamadas “empresas zombis”—, que han pasado del 8,4 % en 2014 al 12,6 % en 2022. La legislación ecuatoriana solo permite procedimientos de insolvencia para grandes compañías comerciales en circunstancias específicas. No permite solicitudes previas a la insolvencia ni solicitudes pasados 60 días de la cesación de pagos. La apertura de un procedimiento de insolvencia puede llevar hasta seis meses. La ley no permite explícitamente la venta de una empresa ni prevé la extinción de las obligaciones impagadas durante el procedimiento de liquidación. En cuanto a la insolvencia transfronteriza, la ley no da normas sobre jurisdicción, reconocimiento de sentencias extranjeras, cooperación entre tribunales de distintos países, elección de la ley aplicable y otros retos actuales de la insolvencia transfronteriza. Además, la ley no establece un proceso simplificado de reorganización y liquidación de medianas y pequeñas empresas (pymes), que difiere de las normas internacionales. El marco de la insolvencia requeriría una revisión completa, sustituyendo las disposiciones sobre insolvencia en la legislación de alto nivel, como el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y la Ley Orgánica de la Empresa. Esto será difícil, pero las reformas parciales podrían dar lugar a capas adicionales de complejidad, socavando así un mejor proceso de insolvencia.



Las empresas menos eficientes permanecen en el mercado, socavando la innovación y desalentando la entrada de otras más productivas.

Las operaciones de las empresas públicas (EP) distorsionan considerablemente la competencia en Ecuador. Los ingresos por la explotación de las empresas con participación estatal representan el 24 % del PIB. Las actividades de las EP no se traducen necesariamente en distorsiones del mercado, pero el riesgo es elevado. Únicamente el 18 % de las EP están constituidas en sociedades de derecho privado, pero la mitad operan en sectores competitivos. Además, las EP están sujetas a normativas laborales y de bancarrota diferentes, gozan de un tratamiento fiscal ventajoso que no tienen las empresas privadas y carecen de separación entre funciones comerciales y no comerciales. Aunque las EP están

sujetas a la legislación sobre competencia, son propensas a los conflictos de intereses y a la influencia política porque las autoridades públicas nombran a los directores generales y las entidades que ejercen los derechos de propiedad son a veces reguladores sectoriales. Además de su impacto en el clima general de inversión, estas deficiencias podrían limitar la capacidad de Ecuador para movilizar a inversores privados en sectores específicos, como la descarbonización del sector eléctrico.

La regulación del mercado pone barreras de entrada, inhibe la competencia y distorsiona los mercados. Las empresas nacionales están protegidas de la competencia extranjera mediante requisitos de contenido nacional, participación reservada en licitaciones públicas y barreras a la IED. Por ejemplo, Ecuador carece de tratados bilaterales de inversión y de doble imposición y su normativa de contratación pública no exhibe neutralidad competitiva. La competencia también se ve obstaculizada por la onerosa regulación de todas las actividades empresariales y la falta de mecanismos que faciliten la tramitación de estos procedimientos. Por último, el precio de varios bienes y servicios profesionales está regulado, lo que disuade la entrada de competidores y favorece las prácticas anticompetitivas. En efecto, los precios críticos están distorsionados y no responden a las fuerzas del mercado. Los precios de los combustibles están subvencionados, los tipos de interés tienen un tope, los salarios mínimos se fijan demasiado altos y los precios agrícolas se negocian centralmente. Las cantidades de producción también se ven afectadas por la política a través de cuotas de importación, compromisos de absorción agrícola (compras públicas) o actividades de las EP.

Adicionalmente, la autoridad de competencia carece de independencia financiera y de procedimiento, y no existen instrumentos para limitar la influencia de los grupos de interés y los conflictos de intereses de los funcionarios públicos. La Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM) es una de las menos independientes de la región, solamente superada por Bolivia, Jamaica, Colombia y Argentina. Su presupuesto depende del presupuesto general del Estado, lo que la expone a recortes presupuestarios que provocan una elevada rotación de personal y vacantes sin cubrir. Como consecuencia, las prácticas anticompetitivas, como la fijación de precios o el abuso de posición dominante, no se enfrentan a una amenaza creíble de aplicación y los reguladores del sector fijan precios que no reflejan los costos (por ejemplo, la electricidad). Ecuador no cuenta con una normativa sobre *lobbies* ni con reglas para romper los conflictos de intereses o guiar la interacción entre los funcionarios públicos y los grupos de interés. No hay obligación de revelar la identidad de los grupos de interés consultados ni de los organismos de consulta que intervienen en cada proceso normativo. No se informa a los grupos de interés como parte de los procesos regulatorios y los reguladores no están formalmente obligados a considerar los comentarios de las consultas a los grupos de interés.

El fortalecimiento de la competencia requiere fomentar la neutralidad competitiva de las EP, reducir la carga de las regulaciones y las barreras de entrada, y reforzar la aplicación de las leyes de competencia. Ecuador puede revisar el papel de las EP, sobre todo en los sectores competitivos, separando sus actividades comerciales y no comerciales con al menos una separación de cuentas a corto plazo. Las actividades de las EP que operan en régimen de monopolio legal pueden desagregarse, de modo que algunos segmentos puedan abrirse a la competencia privada a medio plazo. Sin embargo, esta reforma requeriría medidas complementarias para garantizar la igualdad de condiciones, incluyendo disposiciones sobre IED y una revisión de las disposiciones reguladoras de las industrias de red a corto plazo. Eliminar regulaciones onerosas para emprendimientos y desregular los precios pueden favorecer la entrada y una competencia más entusiasta a corto plazo. Entre las medidas críticas se incluyen la creación de una base de datos nacional de normativas primarias, la simplificación de los procedimientos para empresas nuevas, incluyendo la introducción de ventanillas únicas a corto plazo o la modificación del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para normalizar los procedimientos de concesión de licencias a medio plazo. Los organismos con mandatos en materia de competencia requieren más independencia, salvaguardias más sólidas para limitar los conflictos de intereses y recursos adicionales para cumplir su función a corto plazo. Los posibles efectos positivos de estas medidas podrían maximizarse a medio plazo abordando los límites a la movilidad de los factores, como la rígida normativa laboral y la falta de un marco de insolvencia funcional. Estas acciones deberían complementarse con mecanismos para proteger a los trabajadores vulnerables y potenciar la formación de capital humano.



A pesar de contar con un sector industrial relativamente grande, la industria manufacturera solo exporta el 16 % de su producción bruta y la mayoría de estas exportaciones se concentra en un puñado de subsectores, vinculados principalmente con productos primarios de la agricultura y las industrias extractivas.

Potenciar el comercio para mejorar la productividad

En las exportaciones de Ecuador predominan productos primarios y basados en recursos y su participación en las cadenas globales de valor (CGV) se ha mantenido sin cambios. Aunque Ecuador añadió 115 productos a su cartera de exportaciones entre 2014 y 2021, el número de productos exportados (2677) se mantiene por debajo de sus pares regionales. En 2021, alrededor del 30 % de las exportaciones fueron de petróleo y aproximadamente otro 50 % correspondió a la exportación de los ocho principales productos no petroleros. La participación de Ecuador en las CGV, dominada por la participación a plazo, se ha estabilizado desde principios de la década de 2010 porque algunas exportaciones de productos básicos no petroleros, como el banano y el camarón, compensaron la caída de las exportaciones de petróleo. A pesar de contar con un sector industrial relativamente grande, la industria manufacturera solo exporta el 16 % de su producción bruta y la mayoría de estas exportaciones se concentra en un puñado de subsectores, vinculados principalmente con productos primarios de la agricultura y las industrias extractivas.

Ecuador es una de las economías más cerradas del mundo, solo por delante de Indonesia y Egipto entre los países pares. El arancel de nación favorecida (NMF) de Ecuador está por encima de todos sus pares. Aunque Ecuador tiene evidentes ventajas competitivas en productos agrícolas, los aranceles NMF (2,2 %) se mantienen por encima de todos los pares regionales debido a la alta protección en lácteos, productos de origen animal, café, té, bebidas y tabaco. En 2018, el 46 % de los productos importados tuvieron que cumplir con por lo menos una medida no arancelaria (MNA), en parte debido a las altas barreras técnicas al comercio (43 %) y los controles de cantidad (23 %). Varios productos están sujetos a aranceles superiores al 25 %.



Como primer paso, Ecuador debería considerar la apertura de sus mercados de insumos. A medida que Ecuador reduzca su dependencia del petróleo, tendrá que encontrar otras fuentes de divisas, ingresos y crecimiento promoviendo las exportaciones no petroleras. Sin embargo, solo una pequeña parte de las empresas podría responder a la competencia de las importaciones, dadas las graves distorsiones del mercado nacional y el difícil entorno empresarial. En este contexto, la liberalización del comercio podría tener efectos secundarios adversos sobre el empleo y la productividad a corto y medio plazo. Para evitar ese resultado, será fundamental que Ecuador mejore primero la competencia y liberalice los mercados de insumos. Ecuador también debería seguir avanzando en los acuerdos comerciales con otros países, sobre todo en áreas en las que ya es competitivo. Por ejemplo, es probable que el acuerdo comercial con Costa Rica, recientemente completado, beneficie a ambos países porque sus perfiles de exportación son muy complementarios y se excluyeron del tratado artículos sensibles como los productos lácteos, los bananos, las piñas y otras frutas. El acceso preferencial de los productos agrícolas a los mercados extranjeros es limitado: solamente se firmaron dos tratados de libre comercio integrales, frente a los 22 de Chile, los 13 de Perú y los ocho de Colombia. Del mismo modo, el Gobierno podría realizar una revisión estratégica de las MNA, centrándose primero en los logros rápidos y estableciendo después un diálogo público-privado, apoyado por un equipo técnico, para abordar los problemas acuciantes derivados de las MNA.

El Gobierno también podría considerar medidas complementarias, como potenciar los programas de promoción de las exportaciones y mejorar la logística y la seguridad. Pro-Ecuador podría colaborar con otros ministerios y entidades públicas, como BanEcuador y la Corporación Financiera Nacional (CFN), para mejorar la diversificación de las exportaciones y la tasa de supervivencia de los nuevos exportadores mediante servicios de promoción de las exportaciones, la mejora de la participación en la cadena de valor de los productos emergentes y el aumento de la financiación del capital de trabajo. Otra forma de mejorar la competitividad a corto y medio plazo es la reducción de los costos logísticos derivados de la creciente inseguridad. Las autoridades podrían aplicar estrategias integrales de cumplimiento basadas en el riesgo mediante el desarrollo de un perfil de riesgo unificado y enriquecido y de inspecciones simultáneas; la ampliación del uso del procesamiento previo a la llegada y el despacho de mercancías; la ampliación del alcance del programa de escáneres en los puertos y su refuerzo con equipos complementarios; la exploración de acuerdos avanzados de cooperación entre las aduanas y otras agencias fronterizas, y la aplicación de programas que han tenido éxito en otros países, como el programa de Operadores Económicos Autorizados de Colombia.

Las medidas para aumentar la apertura comercial necesitan algún tiempo para dar resultados, y dichas políticas deben evaluarse cuidadosamente para reducir o mitigar sus posibles efectos secundarios adversos a corto plazo sobre las actividades y los empleos existentes. La apertura comercial podría aumentar la productividad agregada a largo plazo. Sin embargo, solo una pequeña parte de las empresas puede responder a la competencia de las importaciones. De ser así, una mayor apertura podría tener efectos secundarios adversos sobre el empleo y la productividad a corto y medio plazo si la eficiencia del mercado sigue estando obstaculizada por una regulación laboral rígida, un marco de insolvencia disfuncional y restricciones a la competencia. En este contexto, la liberalización del comercio debería evaluarse cuidadosamente para reducir o mitigar los efectos a corto y medio plazo sobre las actividades y los empleos existentes, por ejemplo, dando prioridad a los acuerdos comerciales con países altamente complementarios o liberalizando los mercados de insumos. En la misma línea, los posibles efectos positivos de estas reformas podrían potenciarse mejorando la productividad de las empresas de alta capacidad más propensas a innovar en respuesta a las presiones competitivas.

Aprovechar las oportunidades en sectores clave

Ecuador también podría plantearse reformas para mejorar el rendimiento de sectores específicos. El informe se centra en tres de ellos:

- Las exportaciones **mineras** se multiplicaron más de siete veces en los últimos cuatro años, convirtiéndose en el cuarto sector exportador, gracias a dos minas a gran escala, *Fruta del Norte* y *Mirador*, que comenzaron a producir en 2019. Además, Ecuador tiene una cartera de proyectos mineros de mediana y gran escala que se espera que comiencen esta década y que pueden ayudar al país a aprovechar la creciente demanda de metales en un mundo que se descarboniza.
- El crecimiento de la **agricultura** protegió al país durante la desaceleración posterior al auge del petróleo y la recesión provocada por la pandemia, garantizando el suministro de alimentos y actuando como red de seguridad para las personas que perdían su empleo en sectores no comercializables en declive. De cara al futuro, tiene potencial para aumentar la diversificación económica mediante la expansión de las exportaciones agrícolas de alto valor añadido y el fomento al desarrollo de la agroindustria orientada a la exportación.
- **Turismo:** debido a su ecología, topografía y patrimonio cultural únicos, Ecuador tiene un producto turístico que atrae a una gran variedad de visitantes, desde jóvenes mochileros aventureros hasta jubilados con un alto poder adquisitivo. El crecimiento del turismo puede crear empleos productivos y, a diferencia de otros sectores de servicios, apoyar la cuenta corriente.

Poner la minería al servicio del desarrollo



La minería artesanal y de pequeña escala, que representa el 22 % de la producción de oro registrada, a menudo crea empleos precarios y daños ambientales significativos, alimentando la animosidad contra la minería, que se extiende a la formal.

La oposición social y política a la minería formal está aumentando a medida que el país se esfuerza por garantizar que esta actividad beneficie a las comunidades locales y aborde los problemas medioambientales. La alternativa podría ser el crecimiento de la minería ilegal y sus efectos adversos, incluido el recrudecimiento del crimen organizado y la inseguridad. Las deficiencias institucionales limitan el posible impacto positivo de la minería formal en los ingresos fiscales, las comunidades locales y el medio ambiente. Por ejemplo, las oportunidades de desarrollo local se ven limitadas porque el mecanismo para transferir los ingresos de la minería a los gobiernos locales no funciona, y los gobiernos locales tienen una capacidad limitada para poner en marcha proyectos de impacto. El territorio ancestral ocupa un lugar central en los debates actuales sobre las zonas excluidas de las actividades mineras, pero la cartografía es incompleta y controvertida. El proceso de concesión de licencias medioambientales es rígido y poco realista. La configuración institucional para controlar y supervisar las operaciones mineras aún está poco desarrollada porque la titulación minera se ha detenido desde 2018. Estas deficiencias generan sospechas entre los activistas medioambientales y el público sobre la capacidad del Gobierno para controlar los riesgos medioambientales. La minería artesanal y de pequeña escala, que representa el 22 % de la producción de oro registrada, a menudo crea empleos precarios y daños ambientales significativos, alimentando la animosidad contra la minería, que se extiende a la formal. La minería ilegal ha entrado en simbiosis con el crimen organizado, lo que ha provocado un aumento de la inseguridad y del contrabando de oro ilegal, mercurio, explosivos y armas de fuego.

Para contrarrestar este resultado, es necesario adoptar medidas urgentes y reforzar las instituciones críticas con el fin de garantizar el impacto positivo de la minería en las comunidades y abordar los problemas medioambientales. Esto incluye asegurar una amplia participación ciudadana en la redacción de la legislación relacionada con la consulta medioambiental y las organizaciones indígenas, mejorar el Comité Especial para el control de la minería ilegal, e implementar reformas normativas urgentes para mejorar la recaudación de impuestos y permitir que los

ingresos de la minería lleguen a los gobiernos locales. La implementación de estas prioridades a corto plazo requiere el fortalecimiento de las capacidades técnicas, financieras y humanas de instituciones críticas, como la Agencia de Regulación y Control de la Energía y los Recursos Naturales no Renovables (ARCERNNR), el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) y el Servicio de Rentas Internas (SRI). Las medidas políticas a más largo plazo incluyen el desarrollo de una política minera nacional integral, multisectorial y participativa, la integración de los procesos de consulta y participación, la reapertura del catastro minero y el fortalecimiento y la integración del sistema de evaluación y supervisión medioambiental. La formalización de la minería artesanal también podría mejorar la minería sostenible en Ecuador.

Fomentar la resistencia y la competitividad de la agricultura

Ecuador ha sido incapaz de desplegar plenamente su potencial de crecimiento agrícola. Los pequeños agricultores representan tres cuartas partes del total de unidades productivas, pero solamente utilizan una décima parte de la superficie cultivada. Las economías de escala son limitadas, lo cual es una de las principales razones de la baja productividad agrícola. Además, los pequeños agricultores tienen un acceso limitado al riego, la tecnología y los servicios financieros. El gasto público en agricultura es muy ineficiente, ya que se centra en apoyar los precios en lugar de proporcionar bienes públicos, incluidos la investigación y el desarrollo (I+D). Los compromisos de absorción de cultivos nacionales, los elevados aranceles de importación y la contratación pública a precios mínimos de apoyo desincentivan la mejora de la calidad y el cambio a cultivos de mayor valor. Mientras tanto, las exportaciones agrícolas se ven limitadas por problemas logísticos, como la inadecuada infraestructura de almacenamiento frigorífico, las deficientes técnicas de almacenamiento, la limitada especialización en servicios logísticos, la baja calidad de las carreteras terciarias y la fragmentación de los servicios de transporte de mercancías. El acceso preferencial a los mercados extranjeros es limitado; los principales impedimentos son la escasa adopción por parte de las empresas y las explotaciones de las normas internacionales de calidad, las normas de seguridad alimentaria, los protocolos de la cadena de frío y el uso de pesticidas y fertilizantes. El desarrollo del mercado interior, una oportunidad para las pequeñas y medianas explotaciones menos sofisticadas, incluida la población autóctona, se ve limitado principalmente por la baja calidad de las carreteras terciarias y de los mercados mayoristas.

La agricultura se ve afectada por la baja productividad y el uso excesivo de pesticidas y fertilizantes. El suelo fértil y las condiciones agroclimáticas favorables permitieron a Ecuador ampliar las exportaciones de productos tradicionales, como el banano, el cacao, el camarón y, en menor medida, el café, así como de productos no tradicionales, como frutas y verduras. Sin embargo, la productividad laboral de la agricultura ecuatoriana es de las más bajas de la región y el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) básicamente se estancó en la última década. El crecimiento de la agricultura se ha visto impulsado por una mayor intensidad de insumos, reflejada en el uso excesivo de fertilizantes y pesticidas, con efectos adversos para el medio ambiente y la salud pública. Aunque la deforestación ha disminuido en las dos últimas décadas, algunos sectores siguen talando árboles, lo que provoca la degradación del medio ambiente local y la emisión de gases de efecto invernadero.

La productividad agrícola podría beneficiarse de la eliminación progresiva de los precios de apoyo altamente distorsivos y de la reasignación de fondos públicos para abordar los retos estructurales, incluido el bajo gasto público en I+D. El Gobierno dispone de un margen fiscal limitado para aumentar el gasto, pero el país podría beneficiarse de la reasignación de los recursos públicos que apoyan los precios agrícolas hacia proporcionar mejores bienes públicos, como servicios de I+D, instalaciones sanitarias y fitosanitarias, infraestructura logística, información de mercado, mejora de las carreteras terciarias y modernización de los mercados mayoristas. Además de mejorar la eficiencia del gasto público, esto reduciría las distorsiones que impiden el crecimiento de sectores más competitivos, incluidos los productos agrícolas no tradicionales de alto valor.

El Gobierno podría movilizar la inversión privada y extranjera para ayudar a abordar las limitaciones a largo plazo del crecimiento agrícola. A corto plazo, el Gobierno podría aumentar la competencia en el mercado de la carga aérea facilitando la entrada de nuevas empresas de carga y flete aéreo. También podría ser útil establecer un mercado de alquiler de maquinaria. A medio plazo, las

asociaciones público-privadas podrían fomentar las inversiones en la red ferroviaria, la mejora de los puertos, las instalaciones de la cadena de frío y otras infraestructuras. El sector privado podría ayudar a establecer un seguro agrícola basado en el índice de rendimiento por superficie, lo que podría contrarrestar el efecto del cambio climático en la agricultura. El Gobierno podría potenciar la inversión privada en I+D, por ejemplo, estableciendo algún incentivo para las empresas privadas que inviertan en I+D y facilitando la difusión oportuna de los fondos de donantes para I+D.

La producción agrícola también podría beneficiarse de las alianzas productivas, las que podrían aumentar la productividad de los pequeños productores y los vínculos con los mercados externos e internos. El desarrollo del mercado interno representa una oportunidad para las pequeñas y medianas empresas agrícolas menos sofisticadas. Las alianzas productivas, que han tenido éxito en varios países de la región, podrían ayudar a los pequeños productores a satisfacer las exigencias del mercado local y exterior, facilitando al mismo tiempo el acceso a insumos mejorados, introduciendo mejores métodos de producción y asistencia técnica, accediendo al crédito, obteniendo mejor información de mercado y aumentando el poder de negociación con los compradores.

Podría ser necesario aplicar iniciativas de conservación complementarias para evitar que el aumento de la productividad agrícola y los vínculos con el mercado incrementen la deforestación y las emisiones. Los instrumentos de conservación que han tenido éxito, como el Sistema de Áreas Protegidas (SNAP) y Socio Bosque, podrían ampliarse para reducir la deforestación y centrarse en las zonas de alto riesgo de deforestación y los ecosistemas críticos, como los páramos y los manglares. También es importante frenar la deforestación ilegal, hacer cumplir los acuerdos de conservación y aumentar los beneficios para las comunidades locales mediante el turismo de alto valor o la gestión sostenible de los recursos madereros y no madereros.

Establecer una coordinación eficaz para liberar el potencial turístico de Ecuador en segmentos más rentables

La contribución del sector turístico ecuatoriano al empleo y a la economía es de las más bajas de la región y se ha visto aún más limitada por el reciente recrudescimiento de la inseguridad. La actividad turística se concentra en Quito y Guayaquil, a pesar de los atractivos naturales, culturales e históricos de otras regiones. Los principales segmentos lucrativos del turismo siguen estando infradesarrollados, como los visitantes extranjeros, los nómadas digitales y los visitantes de la tercera edad procedentes de países de renta alta a quienes atraen los atractivos culturales y naturales de Ecuador. Además, Quito y Guayaquil podrían atraer a más viajeros de negocios si abordaran los crecientes problemas de inseguridad, que han impedido que el sector se recupere plenamente de la pandemia.

Además de los recientes problemas de inseguridad, el potencial turístico se ha visto tradicionalmente limitado por un marketing inadecuado, falta de coordinación, problemas específicos del entorno empresarial e infraestructuras deficientes. A pesar de ser competitivo en precios, con alojamientos relativamente baratos, precios de alquiler a corto plazo y precios de combustible subsidiados, la industria turística ecuatoriana atrajo solo el 2 % de la inversión extranjera en turismo de América Latina y el Caribe entre 2015 y 2019. La falta de una marca país eficaz y duradera, la limitada coordinación entre las agencias gubernamentales y el sector privado, las complejas regulaciones sectoriales, la insuficiente



La actividad turística se concentra en Quito y Guayaquil, a pesar de los atractivos naturales, culturales e históricos de otras regiones.

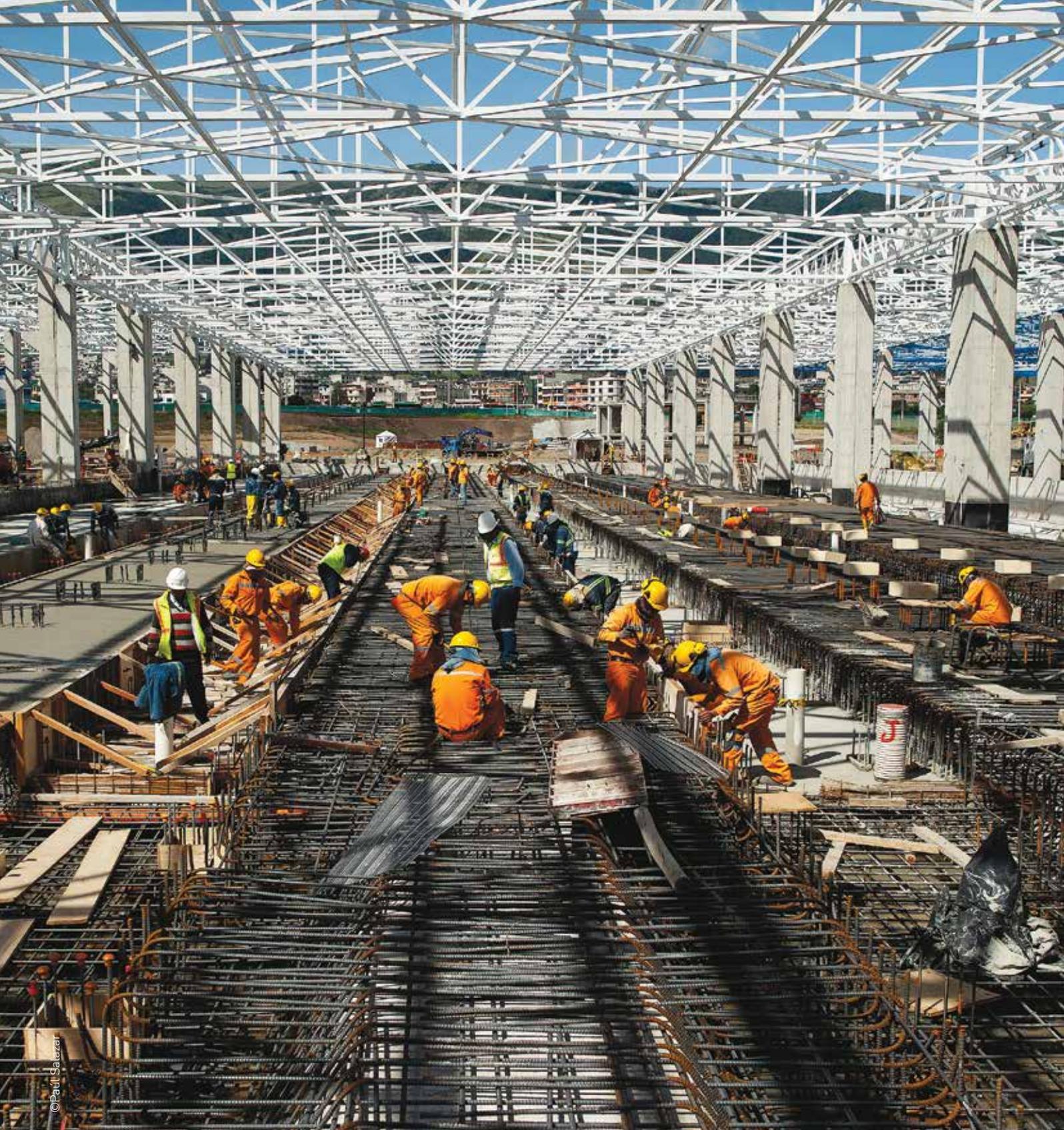
capacitación y el limitado acceso a la financiación, en particular al crédito para las pequeñas y medianas empresas, obstaculizan el potencial del sector. El subdesarrollo de las infraestructuras de transporte y comunicaciones sigue limitando el turismo, principalmente fuera de Quito, Guayaquil y Galápagos. Se requiere una estrecha cooperación entre los organismos gubernamentales y las partes interesadas del sector privado para aprovechar el potencial turístico de Ecuador. Esto podría ayudar a avanzar en enfoques multisectoriales complementarios para el crecimiento del turismo, al tiempo que se abordan las cuestiones medioambientales, como la gestión de residuos sólidos y la mejora de la preservación de las islas Galápagos y de otras áreas protegidas.

Principales opciones de política pública

 OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	 Reformas a corto plazo	 Reformas a medio plazo
	Mantener una senda fiscal sostenible	
Continuar la consolidación para reducir la deuda pública, crear algunos colchones y reducir el riesgo país.		
Establecer un diálogo nacional sobre la necesidad de abordar cuestiones críticas, pero controvertidas.		
Eliminar las barreras transversales al desarrollo del sector privado		
Hacer que el mercado laboral sea más resiliente		
Reducir la direccionalidad en los aumentos del salario mínimo.		
Reducir las rigideces laborales derivadas de los recargos en los contratos ocasionales, la jubilación patronal, las indemnizaciones por despido y la falta de contratos por horas y de externalización.		
Proteger a los trabajadores vulnerables, lo que incluye rediseñar el seguro de desempleo.		
Abordar los desajustes de cualificaciones		
Renovar los programas activos del mercado laboral reforzando sus capacidades y trabajar con el sector privado para rediseñarlos.		
Certificar las capacidades de los trabajadores informales y utilizar la innovación tecnológica para desarrollar competencias básicas.		
Mejorar la regulación del mercado para aumentar la competencia		
Fomentar la neutralidad competitiva de las EP, especialmente en sectores competitivos.		
Reducir la carga normativa, incluyendo los controles de precios, mediante la creación de una base de datos de normativa y la racionalización de los procedimientos, incluida la introducción de ventanillas únicas y procedimientos normalizados de concesión de licencias.		
Reforzar las instituciones con mandatos de competencia, aumentando su independencia, limitando los conflictos de intereses y proporcionando recursos adicionales.		

 OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	 Reformas a corto plazo	 Reformas a medio plazo
Sustituir un marco de insolvencia obsoleto, fragmentado y disfuncional por un nuevo régimen unificado.		
Complementar estas políticas con medidas para mejorar las prácticas de gestión y organización de las empresas.		
Potenciar el comercio para mejorar la productividad		
Reducir los aranceles, incluidos los agrícolas, y avanzar en las negociaciones de acuerdos comerciales en curso.		
Llevar a cabo una evaluación exhaustiva para racionalizar las barreras no arancelarias con el sector privado.		
Mejorar la promoción de las exportaciones y los instrumentos de inteligencia de mercado y aumentar la capacidad de las empresas.		
Complementar estas políticas con medidas para mejorar las prácticas de gestión y organización de las empresas.		
Liberar oportunidades en sectores críticos		
Poner la minería al servicio del desarrollo		
Garantizar una amplia participación ciudadana en la elaboración de la legislación sobre consultas, incluida la de los pueblos indígenas.		
Fortalecer la Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal (CECMI) para priorizar la lucha contra la inseguridad relacionada con la minería ilegal.		
Mejorar la recaudación de impuestos, permitir que los ingresos lleguen a los gobiernos locales y garantizar un uso adecuado de estos.		
Aplicar un plan integrado de desarrollo de capacidades para reforzar las instituciones públicas pertinentes.		
Acelerar la adaptación del SRI para controlar y auditar la gran minería.		
Reforzar la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.		
Desarrollar una política minera nacional integral, multisectorial y participativa.		
Integrar los procesos de consulta, participación e iniciativa sobre normativa.		
Reabrir el catastro minero y ampliar la cobertura de la información geológica.		
Introducir una estructura fiscal progresiva y formalizar la minería artesanal.		
Reforzar e integrar el sistema de evaluación y supervisión medioambiental e implantar el Sistema Integrado de Gestión Minera.		

 OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA		
	Reformas a corto plazo	Reformas a medio plazo
Mejorar la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas y sus vínculos con el mercado		
Implementar un esquema de alianzas productivas para atender simultáneamente la baja productividad de los pequeños productores y su limitado acceso a los mercados, incluidos los de exportación.		
Eliminar gradualmente los precios de apoyo altamente distorsionadores y reasignar fondos públicos para abordar los retos estructurales.		
Dar prioridad a la inversión pública en carreteras terciarias, mercados mayoristas e irrigación.		
Movilizar la inversión privada para mejorar la logística, las infraestructuras de transporte y el acceso a maquinaria.		
Potenciar la inversión privada en I+D, por ejemplo, ofreciendo algunos incentivos a las empresas privadas que invierten en I+D y facilitando la difusión oportuna de los fondos de los donantes.		
Ampliar y reforzar instrumentos de conservación como el SNAP y Socio Bosque.		
Establecer una coordinación eficaz para liberar el potencial turístico de Ecuador		
Mejorar la cooperación entre los organismos gubernamentales y las partes interesadas del sector privado, que contemple la creación de una organización de gestión de destinos (DMO) para desarrollar una estrategia cohesionada, incluida una iniciativa de marca.		
Ampliar los esfuerzos para recopilar y analizar datos sobre las experiencias y percepciones de los turistas internacionales.		
Promover medidas para mejorar la seguridad vial.		
Establecer cursos de formación profesional adecuados para reducir los desajustes de competencias.		
Eliminar las barreras que inhiben la ampliación de los servicios financieros a las pequeñas y medianas empresas turísticas.		
Establecer multas por la eliminación ilegal de residuos y fijar incentivos y condiciones para disminuirlos y fomentar el reciclaje.		
Aumentar la protección de las islas Galápagos y otras zonas protegidas.		





Capítulo 1

Relanzar un crecimiento más resiliente para un futuro mejor



Resumen

Los esfuerzos del país por reequilibrar su economía tras el auge del petróleo han reducido los desequilibrios macroeconómicos a expensas del crecimiento económico. Las iniciativas de reforma fueron insuficientes para impulsar la inversión privada y la inversión extranjera directa, especialmente tras la pandemia, y no consiguieron fomentar las exportaciones no petroleras y otros sectores transables. Las ineficiencias en la asignación de recursos, combinadas con la debilidad de la inversión privada, han provocado una menor acumulación de capital y pérdidas de productividad total de los factores desde el final del auge del petróleo. Sin amortiguadores fiscales, la economía tuvo dificultades para adaptarse al entorno de bajos precios de las materias primas. Si Ecuador quiere convertirse en un país de renta alta, tendrá que evitar volver a un crecimiento insostenible dirigido por el Estado y, en su lugar, crear oportunidades para el desarrollo del sector privado. Una estrategia de este tipo requeriría eliminar las barreras transversales al crecimiento, como la rígida regulación laboral, la falta de competencia y la limitada integración comercial, al tiempo que se aumenta el potencial de sectores críticos como la minería, la agricultura y el turismo.

Para mantener la reducción de la pobreza y alcanzar el estatus de país de renta alta, Ecuador necesita aprovechar fuentes adicionales de crecimiento. Ecuador es rico en dotaciones naturales, principalmente minerales, tierras, silvicultura y diversos ecosistemas, lo que se traduce en ventajas comparativas en agricultura, turismo y sectores extractivos. Más allá del consenso generalizado en torno a la dolarización aplicada tras las crisis de finales de los años 90, el país no ha sido capaz de ponerse de acuerdo sobre las reformas críticas que liberarían este potencial de crecimiento. La falta de reformas estructurales, combinada con un sector privado subdesarrollado y una excesiva dependencia del Estado, ha dado lugar a un círculo vicioso de auge y caída, dirigido por los precios internacionales del petróleo, que ha mantenido el crecimiento económico promedio en niveles bajos. Sin un crecimiento acelerado, Ecuador no podrá preservar su renta per cápita actual o alcanzar el estatus de país de renta alta.

El fin del auge del petróleo y los esfuerzos por reequilibrar la economía han frenado el crecimiento económico, ya que las reformas en curso han sido insuficientes

El auge del petróleo fomentó el crecimiento, pero Ecuador no aprovechó la oportunidad para aumentar la resiliencia y diversificar la economía. En la segunda mitad del siglo pasado, la gestión procíclica de las ganancias inesperadas de las exportaciones de petróleo provocó ciclos macroeconómicos (Banco Mundial, 2015). Siguiendo esta tendencia, el modelo económico ecuatoriano dirigido por el Estado durante el último auge de los precios del petróleo dio lugar a una expansión procíclica del gasto público financiada por los ingresos inesperados del petróleo, los colchones fiscales y la deuda externa. Esta estrategia contribuyó al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la mejora de las infraestructuras; sin embargo, agotó los fondos soberanos de petróleo de Ecuador, acumuló nueva deuda y dejó de pagar la deuda anterior para costear un gran programa de inversión pública (Banco Mundial, 2018). Como resultado, el sector público registró un déficit considerable, lo que impidió que el país alcanzara superávits en cuenta corriente y acumulara amortiguadores externos para hacer frente a un contexto mundial menos favorable. Desde entonces, Ecuador ha luchado por recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital en condiciones favorables. Tener que pagar tipos de interés más altos de lo que sugieren sus fundamentos macroeconómicos desplaza el necesario gasto social. Además, los cambios en los contratos petroleros, el crecimiento de la actividad de las empresas públicas, los aumentos del salario mínimo por encima de la inflación, las restricciones comerciales y la regulación distorsionadora en los mercados de bienes y factores inhibieron el desarrollo del sector privado.

Cuando los precios del petróleo se desplomaron, no se habían establecido amortiguadores fiscales para mitigar el impacto. Ecuador fue uno de los países latinoamericanos de más rápido crecimiento durante el auge de las materias primas, con un aumento medio anual del PIB del 4,6 % entre 2003 y 2014. En los últimos años, el crecimiento se ha mostrado esquivo, con una media de solo el 0,5 % entre 2014 y 2019 y del 0,2 % entre 2014 y 2022. La ralentización se ha debido en parte a la falta de capacidad de gasto público para compensar la caída de las ganancias inesperadas del petróleo, especialmente en el contexto del país totalmente dolarizado más grande del mundo. La dolarización desempeñó un papel fundamental en el apoyo a la estabilidad macroeconómica al proporcionar credibilidad, mantener la inflación bajo control y suavizar la volatilidad.



La dolarización desempeñó un papel fundamental en el apoyo a la estabilidad macroeconómica al proporcionar credibilidad, mantener la inflación bajo control y suavizar la volatilidad.

Sin embargo, la pérdida de una política monetaria independiente, incluida la política cambiaria, hace más difícil responder a las perturbaciones. De hecho, la dolarización obliga a los países a depender de la política fiscal para hacer frente a los choques mediante la acumulación de espacio fiscal con el fin de amortiguar el efecto de estos. En ausencia de ajustes de los precios reales, cualquier ajuste recae sobre los precios nominales, muy limitados por los controles de precios y salarios, impidiendo los ajustes y erosionando la competitividad.

En los últimos años, Ecuador ha avanzado significativamente en el restablecimiento de colchones fiscales. El déficit fiscal se redujo del 9,8 % del PIB en 2016 a casi el equilibrio en 2022, la mayor consolidación en varios grupos de países pares (Gráfico 1). La consolidación se logró mediante la racionalización de la inversión pública, la movilización de los ingresos y la renegociación de la deuda con los tenedores de bonos internacionales y China. La recuperación parcial de los precios del petróleo contribuyó a ello. La deuda pública, que se había disparado del 18 % en 2014 al 62 % en 2021, inició una firme tendencia a la baja en 2022. Sin un colchón externo acumulado durante el auge del petróleo y con un acceso limitado a la financiación tras el no pago unilateral de 2008, esta política fiscal permitió al país mantener bajo control la balanza por cuenta corriente, reforzar las reservas internacionales y proteger la dolarización. Un considerable financiamiento de las instituciones internacionales, junto con una menor financiación del Banco Central al sector público, permitió que las reservas internacionales aumenten de un mínimo del 2,0 % del PIB en 2018 a un más cómodo 7,3 % en 2022.¹

Gráfico 1. Desde que terminó el auge de los precios del petróleo, Ecuador ha realizado grandes esfuerzos para reequilibrar su economía.

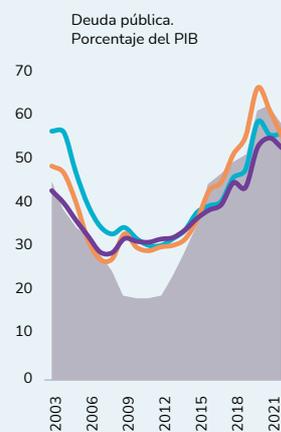
Ecuador ha logrado reducir el déficit fiscal...



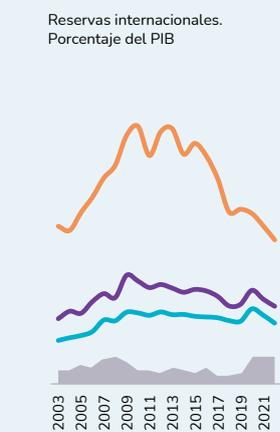
... y alcanzar importantes superávits por cuenta corriente...



.. desacelerando el crecimiento de la deuda pública...



... y restaurando las reservas internacionales



Nota: Los pares estructurales son Túnez, Bolivia, Argelia, Turkmenistán, Perú, Angola y Malasia. Los pares regionales son Bolivia, Perú, Guatemala, Colombia, Paraguay, México y Argentina. Los países aspirantes son Túnez, Argelia, Kazajstán, Perú, Malasia, Colombia, Sudáfrica, Paraguay, México, Turquía y Tailandia.

Fuentes: Banco Central de Ecuador (BCE), Indicadores de la Economía Mundial, Perspectivas de la Economía Mundial y Estadísticas Financieras Internacionales.

1 Con un 7,3 % del PIB, las reservas internacionales son bajas frente a la media de los grupos de comparación estándar, pero se acercan a los niveles observados en otras economías totalmente dolarizadas, como Panamá (6,4 %) y El Salvador (7,7 %).

Entre 2017 y 2022, Ecuador también implementó reformas que impulsaron el crecimiento. Para reducir la incertidumbre en torno a la gestión macroeconómica, el país reformó el código de gestión fiscal, mejoró la transparencia fiscal y de la deuda, fijó objetivos de deuda pública a medio plazo y reforzó la autonomía del Banco Central. Intentó atraer inversiones privadas para desarrollar los recursos mineros sin explotar, reintrodujo los contratos de riesgo compartido del petróleo, simplificó los tipos de interés regulados, racionalizó la normativa empresarial, redujo el impuesto sobre la salida de dólares, suprimió los recargos a la importación, redujo los aranceles y las barreras comerciales no arancelarias, avanzó en nuevos acuerdos comerciales y permitió el arbitraje internacional. Como parte de su programa de cambio climático, Ecuador intentó atraer inversión extranjera para seguir descarbonizando la energía, permitiendo iniciativas de generación distribuida e inversión privada en generación renovable no convencional.

Sin embargo, el pequeño sector privado de Ecuador no pudo compensar el recorte necesario del Estado, especialmente tras la pandemia. El crecimiento se desaceleró de 4,6 % entre 2003 y 2014, cuando los precios del petróleo eran altos, a un mínimo del 0,2 % entre 2014 y 2022, cuando los precios del petróleo bajaron (Gráfico 2). Dada la falta de amortiguadores macroeconómicos y el acceso limitado a la financiación externa, las autoridades comprimieron el gasto público, afectando negativamente al consumo privado. El esfuerzo del Gobierno por restablecer la confianza y mejorar el entorno empresarial aumentó la inversión privada. Sin embargo, esto no fue suficiente para compensar la disminución de la inversión pública entre 2015 y 2019. Después de la pandemia, la inversión privada perdió impulso, con el gran exceso de capacidad instalada y la incertidumbre nacional y mundial que desalentaron nuevas inversiones. Además, el Gobierno no pudo crear consenso para aprobar reformas críticas que impulsaran el crecimiento para, por ejemplo, reducir la rigidez del mercado laboral y mejorar el marco institucional, y así fomentar las asociaciones público-privadas. Mientras tanto, la inversión privada en los sectores extractivos se enfrentaba a una mayor incertidumbre debido a la creciente oposición medioambiental y social. En 2021, Ecuador tenía uno de los niveles de inversión privada más bajos del mundo (13 % del PIB), solo por detrás de Bolivia, Sudáfrica, Colombia y Túnez, y uno de los niveles de IED más bajos (0,6 %), únicamente por detrás de Paraguay y Argelia.

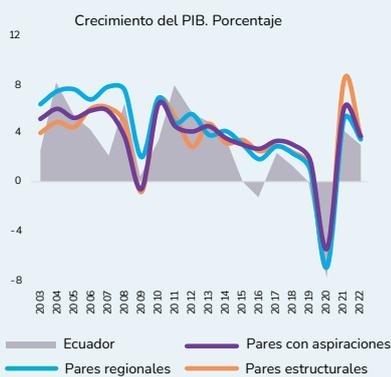
El sector privado sigue estando abrumadoramente dominado por pequeñas empresas de baja productividad y carece de dinamismo empresarial, en consonancia con los bajos niveles de inversión. La composición de las empresas formales se mantuvo casi sin cambios entre 2014 y 2020, donde las grandes (más de 100 trabajadores) representan alrededor de dos quintas partes del empleo en las compañías formales, pero más de la mitad de las ventas (Gráfico 3).^{2,3}

2 El análisis de las empresas se basa en la información del Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE), una base de datos pública elaborada por el Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC) con datos administrativos del Servicio de Rentas Internas (SRI) y datos de empleo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En total, el análisis utiliza información sobre unas 800.000 empresas registradas en el SRI. Esta fuente se complementó con los datos administrativos de empresas no públicas del SRI, para producir todas las variables necesarias con el fin de estimar la productividad total de los factores por medio de métodos robustos de estimación. También se utiliza la base de datos empleador-empleado conocida como Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial, construida por el INEC con información recolectada por el IESS, el SRI y otras instituciones gubernamentales. A partir de 2009, esta base de datos contiene información a nivel de trabajador para más de 70.000 empresas que reportan ventas al SRI y empleo al IESS.

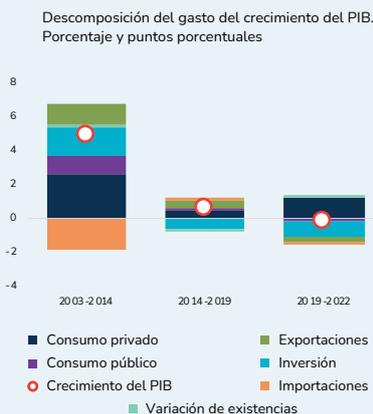
3 Como referencia, la proporción de grandes empresas es mayor en Estados Unidos que en Ecuador. Las grandes compañías en Estados Unidos representan más del 65 % del empleo, 25 puntos porcentuales más que en Ecuador, mientras que las microempresas solo contribuyen al 5 % del empleo, 25 puntos porcentuales menos que en Ecuador.

Gráfico 2. El efecto de la consolidación fiscal y la disminución de las exportaciones de petróleo no fueron compensados por la inversión privada y las exportaciones no petroleras.

El crecimiento económico se desaceleró tras el auge de las materias primas...



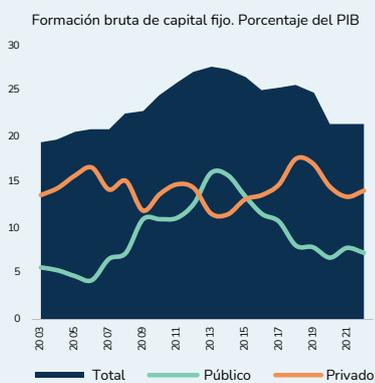
... debido a una compresión de la demanda interna liderada por...



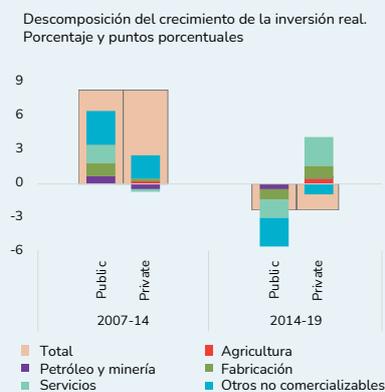
... la consolidación fiscal, que también frenó el consumo privado.



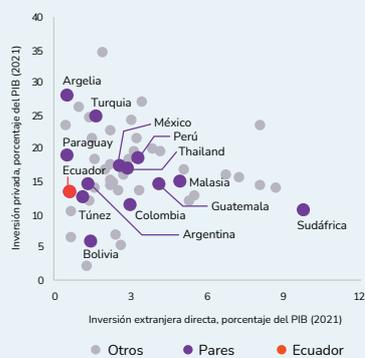
Esta compresión solo se vio parcialmente compensada por un repunte de la inversión privada, que perdió impulso tras la pandemia.



Antes de la pandemia, el aumento de la inversión privada en servicios públicos y manufacturas no compensó la caída de la inversión pública...



... dejando a Ecuador con niveles relativamente bajos de inversión privada y extranjera.



Nota: El desglose de la formación bruta de capital fijo a partir de 2020 se estimó con base en cifras fiscales; este desglose no se publica desde 2019 porque el Gobierno está actualizando el año base de la contabilidad nacional.
Fuentes: Banco Central de Ecuador (BCE), Indicadores de la Economía Mundial, Perspectivas de la Economía Mundial, Macro Poverty Outlook, y estimaciones del personal del Banco Mundial.

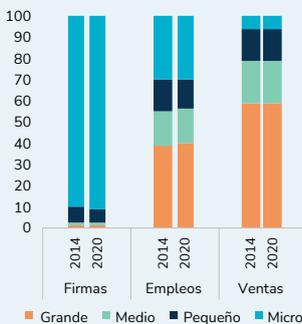
Por otro lado, la gran mayoría de las empresas formales son microempresas (menos de cinco trabajadores) y contribuyen con menos del 6 % de las ventas, a pesar de emplear a un tercio de los trabajadores.

La desaceleración económica y la pandemia disminuyeron la entrada de empresas formales. La proporción de empresas de menos de cinco años disminuyó de casi el 50 % en 2012 al 30 % en 2020, mientras que las de 15 a 19 años aumentaron más de 7,0 puntos porcentuales y las de 20 años o más aumentaron 9,0 puntos. La lenta creación de nuevas empresas contribuyó a este envejecimiento, junto con las persistentes barreras a la salida en circunstancias económicas adversas, como los elevados costos de despido y un débil régimen de insolvencia. La baja entrada y salida se tradujo en un desplazamiento sustancial de la mano de obra y del negocio hacia las más antiguas, con un descenso de la cuota de las empresas más jóvenes de 12 puntos porcentuales en el caso del empleo, y de 16 puntos en el de las ventas. En 2020, las empresas de más de 20 años representaban más del 40 % del empleo y el 50 % de las ventas.

Gráfico 3. La estructura de las empresas formales prácticamente no ha cambiado.

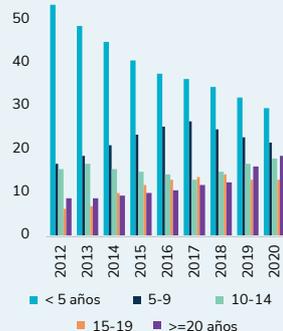
La estructura del sector formal prácticamente no ha cambiado.

Empresas, ventas y empleos por tamaño de las empresas. Porcentaje del total



Además, al haber menos empresas formales...

Estructura de las empresas por edad. Porcentaje del total de empresas



...las empresas más nuevas perdieron importancia en el empleo...

Estructura del empleo por antigüedad de las empresas. Porcentaje del empleo total



... y ventas.

Estructura de las ventas por edad de las empresas. Porcentaje de las ventas totales



Nota: Las empresas se clasifican en función de las categorías de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial: (i) las microempresas tienen menos de cinco trabajadores, incluidos los autónomos; (ii) las pequeñas empresas tienen de cinco a 19 trabajadores; (iii) las medianas empresas tienen de 20 a 99 trabajadores, y (iv) las grandes empresas tienen más de 100 trabajadores.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Patiño Peña y Ferro (2024).

El crecimiento de los sectores transables no petroleros no pudo compensar la disminución de las exportaciones de petróleo

El aumento de las exportaciones de camarones y de productos mineros solo ha compensado en parte la constante disminución de las exportaciones de petróleo y la contracción de las exportaciones de servicios provocada por la pandemia. El volumen de exportación de petróleo disminuyó debido a años de escasa inversión en exploración y, más recientemente, a daños esporádicos en los

oleoductos causados por la erosión regresiva del río Coca y el malestar social (Gráfico 4).⁴ Al mismo tiempo, las exportaciones no petroleras se estancaron, ya que el final del auge del petróleo coincidió con el final de unas condiciones externas favorables para las exportaciones de productos básicos no petroleros, como el banano y el chocolate. La situación empeoró durante la pandemia, puesto que las exportaciones de servicios —principalmente los ingresos por viajes— disminuyeron debido a la contracción del turismo. Cabe anotar que los servicios se habían mantenido estables como porcentaje del PIB antes de la pandemia. Esta reducción, sin embargo, se vio compensada en parte por el aumento de las exportaciones agrícolas y mineras. Las exportaciones de acuicultura se vieron impulsadas por la expansión de las exportaciones de camarones, gracias a la introducción de nuevas tecnologías que permitieron a los criadores de camarones aprovechar las favorables condiciones climáticas de Ecuador. El aumento de las exportaciones mineras se debió a las reformas aplicadas a principios de la década de 2010, que desencadenaron algunos proyectos de inversión a mediana y gran escala para desarrollar los recursos mineros sin explotar de Ecuador (Banco Mundial, 2016; Banco Mundial, 2021). No obstante, estos patrones no implican una transición hacia el aumento de las exportaciones con una mayor complejidad económica; el índice de complejidad de Ecuador se mantuvo casi sin cambios entre 2014 y 2021, y sigue siendo el más bajo entre los pares del país.

La contracción de la demanda interna frenó el crecimiento de la mayoría de los sectores, salvo la acuicultura y la minería. Además de la reducción de la producción de petróleo, la menor demanda interna provocó una desaceleración sustancial de los sectores no comercializables, como la administración pública, el comercio, el transporte y la construcción (Gráfico 5). La industria manufacturera, normalmente considerada un sector transable, también se desaceleró porque depende en gran medida de la demanda interna. Solo unos pocos subsectores manufactureros exportan, la mayoría de ellos vinculados a la transformación de productos primarios (Recuadro 1). Los buenos resultados de algunos sectores transables, como la minería y la acuicultura, se explican por la dinámica específica del sector y no por los mecanismos endógenos del mercado que suelen impulsar a los sectores transables. Del mismo modo, los sectores transables más sofisticados, como la industria manufacturera y los servicios de alta calidad, han tenido dificultades para reorientar su producción hacia los mercados de exportación o sustituir los productos de importación.

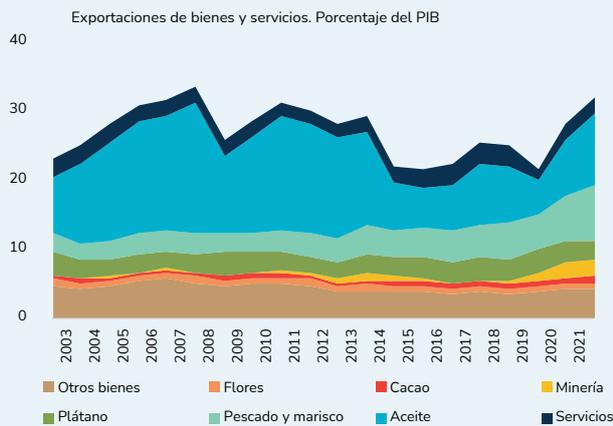
4 Las exportaciones de petróleo representaron alrededor de un tercio de las exportaciones de bienes, y los cinco principales productos no petroleros exportados —camarones, bananos, flores, cacao y mariscos— supusieron más de dos quintos.



©Archivo Manthra

Gráfico 4. El aumento de las exportaciones de camarones y de productos mineros solo ha compensado parcialmente la disminución del volumen de exportación de petróleo y la contracción de las exportaciones de servicios provocada por la pandemia.

Las exportaciones se han recuperado recientemente gracias al aumento de las ventas de petróleo, pesca y minería.



Sin embargo, la exportación de petróleo se recuperó debido a los altos precios, en tanto que el crecimiento de las no petroleras se vio impulsado por el aumento de las exportaciones mineras y de camarones.

Descomposición del crecimiento medio de las exportaciones de productos seleccionados. Porcentaje y puntos porcentuales



Esta recuperación se vio contrarrestada por la compresión provocada por la pandemia en las exportaciones de servicios...

Descomposición del crecimiento real de las exportaciones de bienes y servicios. Porcentaje y puntos porcentuales



... que se tradujo en una drástica reducción de los desplazamientos.

Exportación de servicios. Porcentaje del PIB



Sin embargo, esta dinámica impidió a Ecuador mejorar su complejidad económica.

Índice de complejidad económica -2 a 2 (exportaciones más complejas)



Nota: Como las cifras detalladas de las cuentas nacionales solo están disponibles para 2007-2019, el desglose de las exportaciones reales se extrapola a partir de la información de las estadísticas comerciales, del sector petrolero y la balanza de pagos.

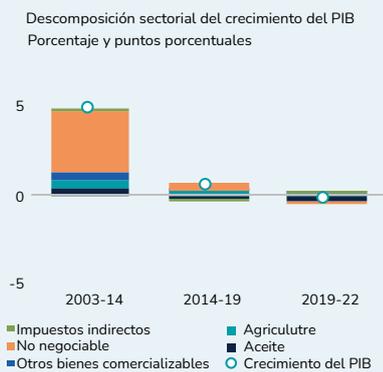
Fuentes: Banco Central de Ecuador (BCE), Indicadores de la Economía Mundial, Perspectivas de la Economía Mundial, Observatorio de la Complejidad Económica.

Gráfico 5. La compresión de la demanda interna frenó a la mayoría de los sectores, incluido el manufacturero, lo que demuestra la gran dependencia del impulso fiscal, mientras que los factores idiosincrásicos impulsaron al camarón y la minería.

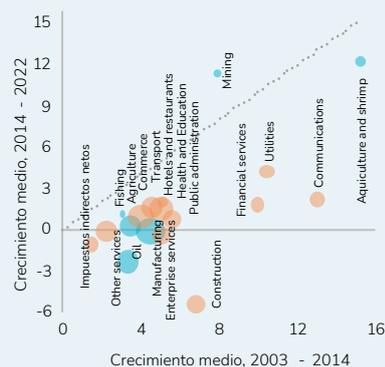
La compresión de la absorción interna ha frenado a los sectores no comercializables y a la industria manufacturera,...



... agravando los malos resultados del petróleo y otros sectores comercializables que contribuyeron poco al crecimiento,...



... y solo la minería y el camarón crecen rápidamente.



Nota: Los sectores no comercializables incluyen los servicios, la construcción y los servicios públicos; los sectores comercializables incluyen la agricultura, la minería, el petróleo y la industria manufacturera. El tamaño de la burbuja representa la contribución de los sectores al PIB total. Fuentes: Banco Central de Ecuador (BCE), Indicadores de la Economía Mundial, Perspectivas de la Economía Mundial (WEO) y estimaciones del personal del Banco Mundial.



©Archivo Manthra

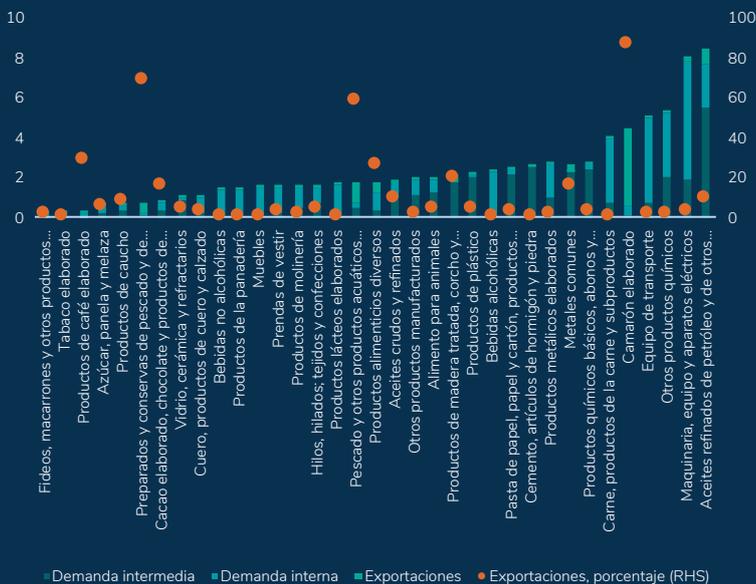
Recuadro 1.

El sector manufacturero depende en gran medida de los mercados nacionales.

Las exportaciones manufactureras se concentran en un puñado de subsectores vinculados sobre todo con los productos primarios de la agricultura y las industrias extractivas. El grueso de las exportaciones manufactureras se concentra en el subsector relacionado con la transformación básica de productos del sector primario, como el camarón, el pescado, otros productos alimenticios y el petróleo. Estos productos incluyen pescado preparado, productos de pescado, productos de camarón, productos de café, alimentos para animales, metales comunes, cacao procesado, productos de madera y otros productos alimenticios.

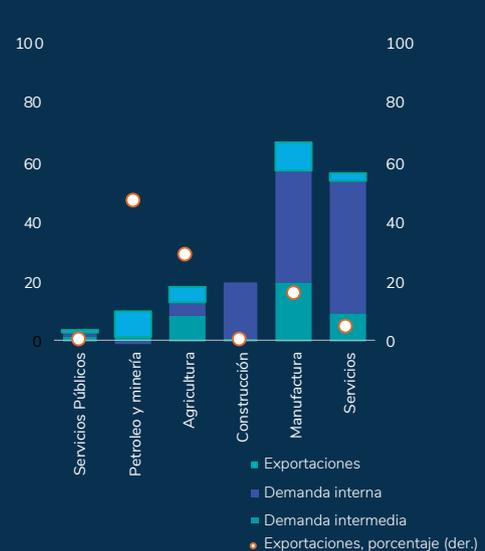
El grueso de las exportaciones manufactureras está vinculado con el proceso básico de un puñado de productos primarios, como el camarón, el pescado, otros productos alimentarios y el aceite.

Utilización del valor bruto de la producción por subsectores
Mil millones de dólares / Porcentaje del total, 2019



Las exportaciones manufactureras representan una pequeña parte del valor bruto de la producción manufacturera.

Utilización del valor bruto de la producción por sectores
Mil millones de dólares / Porcentaje del total, 2019



En este contexto, la industria manufacturera ecuatoriana depende en gran medida de la demanda interna.

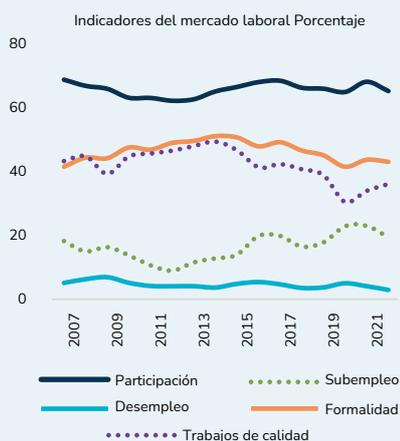
La manufactura se considera tradicionalmente un sector transable, pero solo exporta el 16 % del valor bruto de su producción. Esta cifra está muy por encima de la cuota de exportación de los sectores no transables, como la construcción, los servicios públicos y los servicios; sin embargo, está muy por debajo de la cuota de otras industrias transables, como el petróleo, la minería y la agricultura. En consecuencia, la producción manufacturera está muy expuesta a los cambios en la demanda interna, tanto por su efecto directo en la demanda interna final como por su efecto indirecto en el consumo intermedio de los sectores no comercializables.

Las limitadas exportaciones de manufacturas son un síntoma de un entorno empresarial poco propicio.

Esta deficiencia refleja una falta de competitividad derivada de las restricciones que impiden a los fabricantes llegar a los mercados de exportación, entre ellas los elevados costos laborales, las importantes barreras comerciales y el transporte y logística inadecuados. Muchos de estos problemas se tratarán en este informe. La mayoría de las empresas manufactureras sobreviven exportando a nichos de mercado muy reducidos basados en la dotación natural del país (por ejemplo, camarones procesados, pescado, cacao y café) o dirigiéndose a nichos nacionales donde la competencia de las importaciones no es intensa debido a medidas proteccionistas (por ejemplo, aparatos electrónicos, equipos de transporte y azúcar) o a la demanda específica del país (por ejemplo, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas y productos de panadería).

Gráfico 6. La desaceleración económica deterioró los resultados laborales, aumentó el empleo agrícola y erosionó los ingresos laborales.

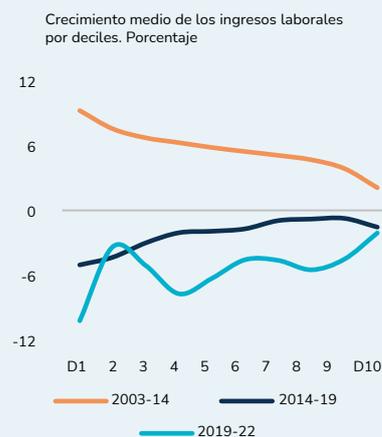
Los resultados del mercado laboral se han erosionado...



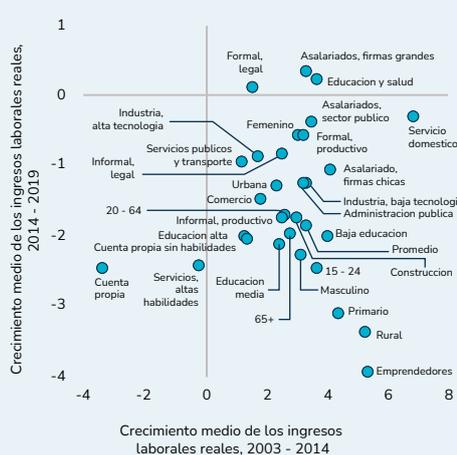
... en parte porque el sector formal ha tenido dificultades para generar empleo.



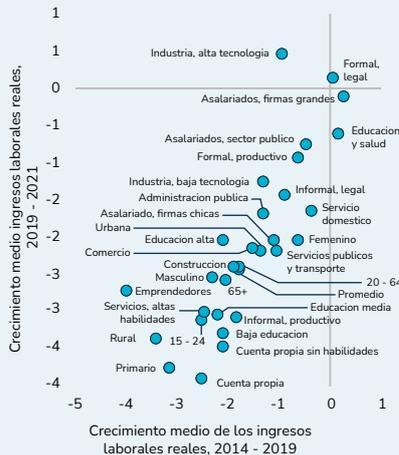
Los malos resultados laborales se han traducido en menores ingresos en toda la distribución de la renta...



... como la desaceleración posterior al boom y además...



... la pandemia afectó a la mayoría de los segmentos laborales,...



... llevando a las personas a volver a la agricultura, que actuaba como red de seguridad social.



Nota: La generación de empleo por empresas formales se descompuso utilizando metodologías estándar desarrolladas e implementadas por Davis, Haltiwanger y Schuh (1996), Decker et al. (2014), Haltiwanger et al. (2016). El margen extensivo se refiere a los cambios agregados en el empleo que surgen de la creación de puestos de trabajo por parte de nuevas empresas o la destrucción por parte de trabajadores salientes, mientras que el margen intensivo captura los cambios generados por aquellas que continúan expandiendo o contrayendo su demanda laboral. Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), y Patiño Peña y Ferro (2024).



El fin del auge de las materias primas demostró que Ecuador no puede basar su desarrollo en una expansión del gasto público que, a pesar de generar crecimiento y empleo a corto plazo, solo puede sostenerse en unos términos de intercambio elevados o en un aumento insostenible de la deuda pública externa.

La desaceleración posterior al auge provocó el aumento de la informalidad, el subempleo y la caída de los ingresos laborales, todo lo cual empeoró durante la pandemia. Como muchos otros países en desarrollo, Ecuador tiene una tasa de desempleo relativamente baja. Tras alcanzar un máximo del 4,2 % en 2020, descendió al 3,2 % en 2022 (Gráfico 6). Sin embargo, la desaceleración y la pandemia aumentaron el subempleo del 13 % en 2014 al 19 % en 2022, alcanzando un pico del 23 % en 2020. Los empleos de calidad disminuyeron del 50 % en 2014, alcanzaron un mínimo del 30 % en 2022 y se mantuvieron deprimidos en el 36 % en 2022. El empleo formal se redujo del 49 % en 2014 al 42 % en 2022, con grandes pérdidas de empleo después del auge de los productos básicos, solo compensadas en parte por la modesta creación de empleo por las empresas que entran al mercado y están en expansión. El terremoto de 2016 y la pandemia de 2020 empeoraron el estancamiento del empleo, lo que redujo los puestos de trabajo en las empresas existentes (margen intensivo) a través de una menor contratación y un mayor despido de trabajadores. Como resultado, los ingresos laborales posteriores al auge cayeron en toda la distribución de ingresos, lo que llevó a un aumento sustancial de la participación en la fuerza laboral. Los deciles más bajos de la distribución de la renta se vieron especialmente afectados. Los trabajadores formales se vieron menos afectados porque la normativa laboral restringía el despido de empleados y las reducciones salariales.⁵ Sin embargo, los autónomos y los empleados rurales, agrícolas (primarios), con escasa formación y jóvenes experimentaron fuertes caídas de ingresos.

La agricultura se convirtió en una red de seguridad social, generando la mayoría de los nuevos empleos tras el auge de los productos básicos. Durante el auge de las materias primas, el crecimiento del empleo se vio impulsado por el comercio, la construcción y las actividades de transporte, lo que redujo el empleo agrícola. Sin embargo, al disminuir la demanda interna, se redujo la proporción de empleo en los sectores no transables, principalmente la construcción, los servicios públicos, la educación y otros servicios. Por el contrario, el empleo agrícola aumentó del 24 % (1,5 millones de empleados) en 2014 al 31 % (2,3 millones) en 2022, volviendo al nivel anterior al auge del petróleo.⁶ Este aumento de empleo agrícola provocó grandes pérdidas de productividad dentro del sector, ya que no condujo a una expansión similar de la producción agrícola, que se mantuvo en torno a una décima parte del PIB real al coste de los factores.

5 Estos segmentos incluyen a los asalariados de las empresas formales (según la definición legalista de cotización al sistema de seguridad social), las grandes empresas privadas, las instituciones públicas, la sanidad y la educación.

6 El hecho de que la expansión del empleo agrícola esté estrechamente relacionada con el ciclo económico no descarta el papel de otros motores, como la expansión de las exportaciones de camarones. Información más granular sugiere que el aumento del empleo en la producción agrícola y animal entre 2014 y 2022 se explica por un aumento en el número de personas que trabajan en la agricultura mixta, que se refiere a diferentes actividades agrícolas dentro de un mismo sistema agrícola o en la misma parcela de tierra, una señal de que la expansión del empleo agrícola no se explica por ningún sector específico. El empleo agrícola creció en varias provincias —desde Napo, Pastaza, Orellana y Sucumbios en el Oriente, hasta Tungurahua, Chimborazo y Loja en la Sierra, y Esmeraldas y Los Ríos en la Costa—, reforzando la idea de que el aumento del empleo agrícola no está relacionado con ningún sector específico.

Estas pautas condujeron a una menor acumulación de capital y a pérdidas de productividad agregada, impulsadas principalmente por ineficiencias de asignación

La ralentización del crecimiento fue, en gran medida, el resultado de un crecimiento negativo de la PTF y del descenso de la productividad intrasectorial. Durante el auge de los precios de las materias primas, el elevado crecimiento económico fue el resultado de una gran acumulación de capital vinculada al aumento de la inversión pública y a las sustanciales ganancias de productividad derivadas del crecimiento de la demanda interna, que movilizó factores productivos infrautilizados en sectores no comercializables (Gráfico 7). Cuando crece la demanda interna, la productividad dentro del sector tiende a crecer con empresas que operan más cerca de la capacidad instalada. Además, los trabajadores buscan empleo fuera de la agricultura, un sector de baja productividad, lo que aumenta la asignación estática. Sin embargo, esto se revirtió una vez que finalizó el auge de las materias primas.

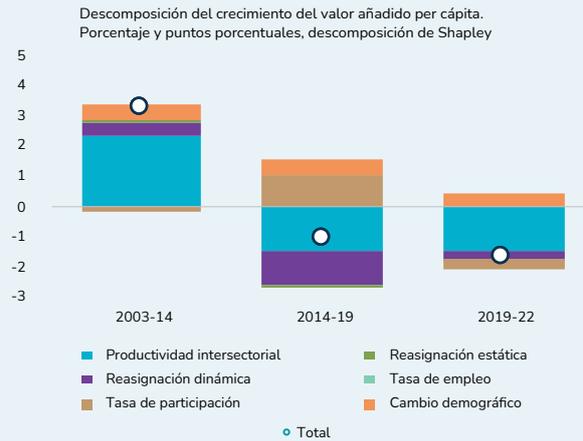
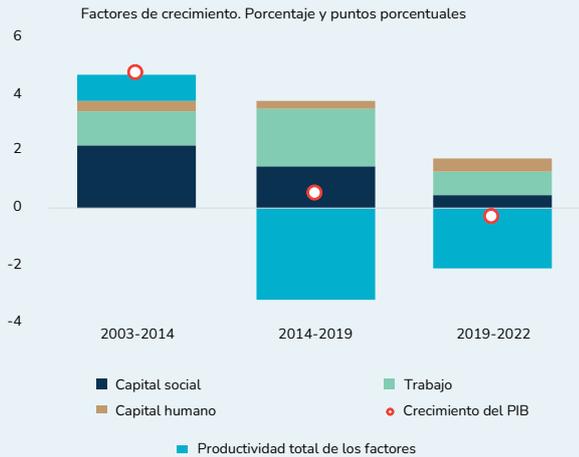
La desaceleración de la acumulación de capital y las pérdidas de productividad agregada muestran la necesidad de que Ecuador aborde las restricciones a la inversión privada y a la competitividad. El fin del auge de las materias primas demostró que Ecuador no puede basar su desarrollo en una expansión del gasto público que, a pesar de generar crecimiento y empleo a corto plazo, solo puede sostenerse en unos términos de intercambio elevados o en un aumento insostenible de la deuda pública externa. Sin embargo, también es evidente que Ecuador ha luchado por reducir su dependencia del gasto público fomentando una mayor inversión privada o la competitividad del sector transable. A pesar de una transición demográfica favorable y mayores tasas de participación laboral, el crecimiento a medio plazo cayó tras el auge de las materias primas. La inversión privada siguió esquiva y la compresión de la inversión pública provocó una reducción sustancial de la contribución de la acumulación de capital al crecimiento. Al ralentizarse la mayoría de los sectores económicos, el crecimiento de la productividad total de los factores pasó a ser negativo, ya que estos permanecieron en el sector no transables, vieron caer su productividad o se trasladaron a sectores de baja productividad con pocas restricciones de entrada, como la agricultura.



Gráfico 7. El final del auge de las materias primas provocó una contracción de la acumulación de capital y pérdidas de productividad, derivadas principalmente de ineficiencias de asignación.

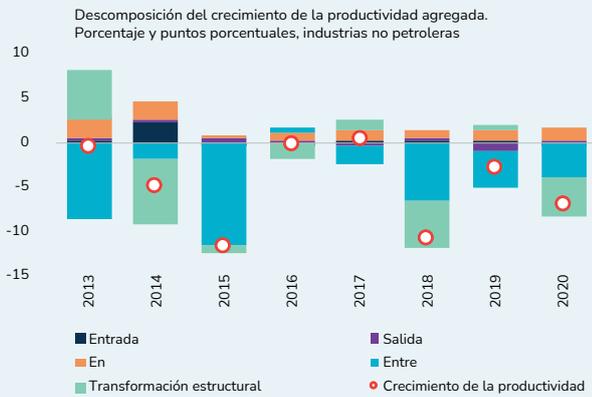
El fin del auge de las materias primas y la pandemia redujeron la acumulación de capital y desvelaron las limitaciones estructurales que crean ineficiencias de asignación, deprimiendo la PTF.

La productividad laboral cayó debido a la disminución de la productividad intrasectorial y a la mala asignación de los factores.



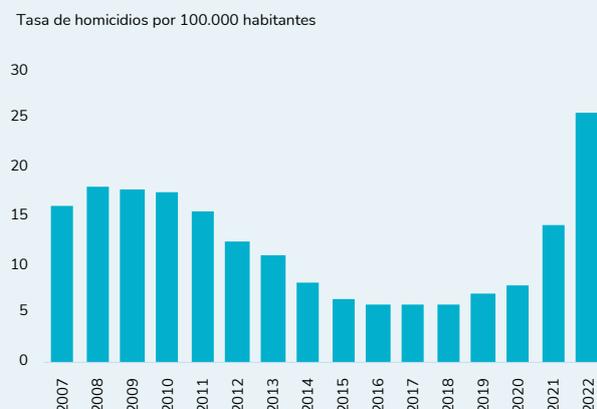
De acuerdo con este resultado, la productividad agregada de las empresas formales se vio arrastrada por el aumento de las ineficiencias de asignación...

... que también se observan en la gran dispersión de la productividad de los ingresos de las empresas, lo que señala la presencia de distorsiones en el mercado.



Nota: Siguiendo a Melitz y Polanec (2012), los cambios en la productividad agregada de las empresas no petroleras pueden descomponerse en (i) el componente de capacidad productiva de empresas, que capta los cambios derivados de la eficiencia técnica de las empresas supervivientes; (ii) el componente de asignación de recursos entre empresas, que da cuenta de los cambios derivados de una reasignación de recursos entre las empresas supervivientes en cada sector; (iii) el componente de entrada, que corresponde a los cambios inducidos por las nuevas empresas; (iv) el componente de salida, que corresponde a los cambios impulsados por la salida de la empresa, y (v) el componente de asignación de recursos entre sectores, que mide los cambios impulsados por la reasignación de recursos entre sectores.
Fuentes: Banco Central del Ecuador (BCE), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), y Patiño Peña y Ferro (2024).

Gráfico 8. La delincuencia es cada vez más preocupante.



Fuente: Banco Mundial.

La demanda de mano de obra y la PTF también se vieron afectadas por varias perturbaciones de la oferta. Entre ellos, la pandemia (2020) y sus secuelas (2021 y 2022), las prolongadas manifestaciones sociales (2019 y 2022), los terremotos (2016 y 2023), los daños esporádicos en los oleoductos causados por la erosión regresiva del río Coca (2020 a 2023) y los recurrentes desastres climáticos. Además, la maduración de los yacimientos petrolíferos redujo la producción y aumentó el coste de desarrollo de nuevas reservas, disminuyendo la productividad del sector petrolero. En años más recientes, la actividad económica también se ha visto afectada por un aumento de la inseguridad liderada por el crimen organiza-

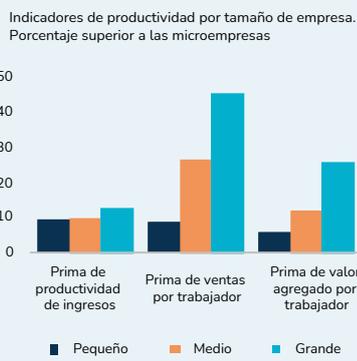
do y marcada por un incremento sustancial de la tasa de homicidios, que alcanzó un máximo histórico de 25,5/100.000 habitantes en 2022 (Gráfico 8). Además, la productividad posterior al auge petrolero podría haberse visto afectada por la baja rentabilidad de las enormes inversiones públicas realizadas durante dicha etapa, que experimentaron problemas técnicos críticos, retrasos y sobrecostos.

Los datos a nivel de empresa confirman que la disminución de la PTF se debió principalmente a la caída de la eficiencia distributiva entre empresas y sectores. La productividad agregada de las empresas de los sectores no petroleros⁷ se redujo en más de un tercio entre 2012 y 2020. Esto está relacionado con una persistente mala asignación de factores entre las empresas supervivientes (componente entre) y la reasignación de factores hacia sectores menos productivos (componente de transformación estructural), que podría ser el resultado de rigideces que impiden a las empresas adaptarse al nuevo contexto. La disminución de la eficiencia en la asignación de recursos solo se vio compensada en parte por la modesta mejora de las capacidades de las empresas supervivientes gracias a la adopción de nuevas tecnologías y prácticas (componente interno) y a la entrada de otras más productivas (componente de entrada). Como ya se ha señalado, la entrada de nuevas empresas se ralentizó considerablemente. Además, la salida de empresas (componente de salida) no tuvo prácticamente ningún efecto sobre la productividad. Las brechas entre las empresas de baja y alta productividad siguen siendo muy grandes. Ecuador tiene enormes ineficiencias de asignación, que se evidencian en una elevada y persistente dispersión de la productividad de los ingresos entre los percentiles 10 y 25. En México, por ejemplo, las brechas alcanzan 1,5 entre los percentiles 90 y 10, y 1,1 entre el 75 y el 25 (Iacovone y Patiño Peña, 2021). En Ecuador, el promedio es de 2,8 para los percentiles 90 y 10, y de 1,4 para los percentiles 75 y 25. A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, la mano de obra y el capital no fluyen hacia empresas y sectores más productivos durante una recesión, lo que conduce a un crecimiento negativo de la productividad dentro del sector.

⁷ La productividad agregada de las empresas formales se mide como la productividad media de los ingresos de estas, ponderada por la cuota de valor añadido de las empresas. La productividad de los ingresos de las empresas se estima utilizando un modelo Cobb-Douglas de panel mediante el enfoque de función de control desarrollado por Akerberg et al. (2015), que corrige este problema de endogeneidad utilizando materiales como variable instrumental y corrige la entrada y la salida. Se excluyeron las empresas petroleras, la administración pública, la defensa, la educación, la sanidad y las actividades de asistencia social debido a su naturaleza no comercial.

Gráfico 9. La productividad agregada de las empresas formales se ve limitada por la baja productividad de las micro y las pequeñas empresas y por el gran aumento de la productividad a lo largo de sus ciclos de vida.

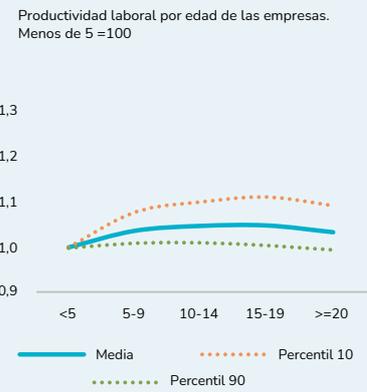
El predominio de las pequeñas empresas impide al sector formal aprovechar las economías de escala.



Además, el envejecimiento de las empresas no fomenta la productividad porque no mejora a lo largo del ciclo de vida de las empresas...



... induciendo al uso de mayores ventas por trabajador...



... resultante de la acumulación de capital...



... para pagar a más empleados y...



..., en menor medida, salarios más altos.



Nota: Las estimaciones excluyen a la minería, el petróleo, los servicios públicos y la administración pública. Algunos gráficos que relacionan la edad de las empresas con otras variables no incluyen el intervalo entre los percentiles 90 y 10 debido al tamaño insuficiente de la muestra. Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Patiño Peña y Ferro (2024).

El aumento de la eficiencia técnica de las empresas ha sido limitado. Ha habido cierta mejora de la eficiencia técnica de las empresas, pero la prevalencia de micro y pequeñas empresas improductivas y la insignificante mejora de la productividad a lo largo de los ciclos de vida de estas socavan el crecimiento de la productividad dentro de los componentes. Lo positivo sugiere que las empresas introducen algunos avances técnicos y de gestión, pero este componente es demasiado pequeño para compensar las ineficiencias de asignación. Su pequeño tamaño refleja el predominio en el sector productivo de Ecuador de micro y pequeñas empresas, que tienden a tener una productividad más baja (Gráfico 9). En promedio, las empresas más grandes tienen mayor productividad, ya sea medida como productividad de ingresos, ventas por trabajador o valor agregado por trabajador.

El desplazamiento hacia empresas más antiguas tras el auge de las materias primas no ha resultado en grades aumentos de la productividad. En promedio, las empresas más antiguas no son más productivas porque la PTF casi se estanca a lo largo de los ciclos de vida de estas. La productividad laboral muestra un patrón similar.⁸ Las empresas parecen dedicarse a acaparar factores, aumentando el empleo y el capital en lugar de mejorar la productividad. Los costos laborales de las empresas aumentan con la edad, y asignan recursos al capital físico para cubrir dichos costos en lugar de adoptar nuevas tecnologías para mejorar sus capacidades. El resultado es un círculo vicioso de estancamiento de la productividad empresarial y el acaparamiento ineficiente de recursos. Aunque las empresas de mayor tamaño son más productivas en Ecuador, al igual que en el resto del mundo, no muestran un crecimiento sostenido de la productividad y de las ventas a lo largo del tiempo y siguen infrarrepresentadas con respecto a las pequeñas empresas de baja productividad.

La entrada y salida de empresas tiene un gran impacto en el crecimiento de la productividad agregada. En consonancia con la evidencia internacional, la experiencia en el mercado se traduce en una productividad de los ingresos ligeramente superior en las empresas ya establecidas en comparación con los nuevos participantes. Sin embargo, debido a las limitadas ganancias de productividad a lo largo de los ciclos de vida de las empresas, esta diferencia es pequeña y disminuye con el tiempo, lo que implica que la experiencia no proporciona a las empresas ya establecidas un avance sustancial. Como resultado, las distribuciones de productividad de aquellas ya existentes y de las nuevas coinciden en gran medida (Gráfico 10).⁹ Además, la productividad media de las empresas salientes es solo ligeramente inferior a la media de las supervivientes, y esta diferencia de productividad se está reduciendo. El proceso de selección del mercado está tan distorsionado que ni siquiera tuvo incidencia en el crecimiento de la productividad en 2020, cuando la pandemia afectó a muchas empresas. La consecuencia es que aquellas con una productividad invariablemente baja seguirán operando y acaparando factores a lo largo del tiempo. La distribución de la productividad de las empresas entrantes, incumbentes, sobrevivientes y salientes se mantuvo esencialmente sin cambios entre 2013 y 2019, lo que sugiere que las empresas ecuatorianas tienen dificultades para progresar en los campos técnico y gerencial.

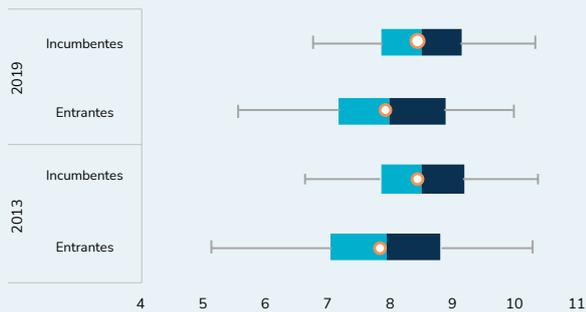
8 Hsieh y Klenow (2014) constataron que la productividad de las empresas de países emergentes como China, México e India crece más lentamente a lo largo del ciclo de vida que la de sus homólogas de países desarrollados debido a la falta de incentivos para mejorar la eficiencia y la calidad y expandirse a mercados extranjeros.

9 Como explican Bartelsman y Doms (2000) y Foster et al. (2001), las empresas ya establecidas en mercados eficientes son, por término medio, más productivas que las empresas entrantes porque la experiencia de mercado de las ya establecidas les proporciona mayores capacidades, y muchas empresas entrantes saldrán rápidamente porque su productividad no podrá alcanzar aquella de las ya establecidas.

Gráfico 10. Se rompe el proceso de selección del mercado de las mejores empresas.

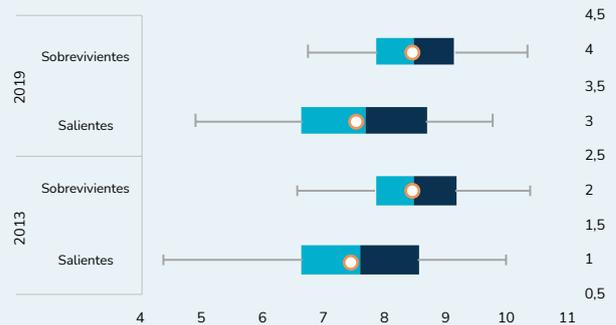
El acceso limitado al crédito y otras barreras de entrada podrían limitar el nacimiento de empresas más productivas.

Distribución logarítmica de la productividad total de los factores.
Sobrevivientes y sobresalientes



Los obstáculos a la salida de las empresas, como los regímenes de insolvencia débiles, impiden que las empresas menos productivas salgan del mercado.

Distribución logarítmica de la productividad total de los factores.
Supervivientes y salientes



Nota: Los gráficos de caja muestran el intervalo entre los percentiles 5 y 95, los recuadros muestran el intervalo entre 25 y 75, y los puntos muestran la media.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Patiño Peña y Ferro (2024).

Las ineficiencias asignativas se deben a la falta de mecanismos de política y de mercado para gestionar la volatilidad y limitaciones estructurales de la productividad de las empresas

Dadas las rigideces del mercado, la gestión procíclica de la política fiscal de Ecuador exacerbó las ineficiencias de asignación. El auge del petróleo condujo a una gestión fiscal procíclica sobredimensionada que erosionó los colchones fiscales del país durante la época de auge, obligando a una fuerte consolidación una vez que los precios del petróleo bajaron. Esta prociclicidad se muestra en la alta correlación entre el complemento cíclico del gasto primario real y el PIB real, siendo Ecuador el país con la mayor correlación entre sus pares (Gráfico 11).¹⁰ La prociclicidad aumenta las rigideces presupuestarias durante los auges, las que no se pueden revertir durante las crisis. Además de este impacto en la gestión fiscal, la prociclicidad del gasto público de Ecuador aumentó la volatilidad del PIB y condujo a una asignación ineficiente de los factores de producción en sectores no transables que, dadas las rigideces del mercado, resultó difícil de revertir.

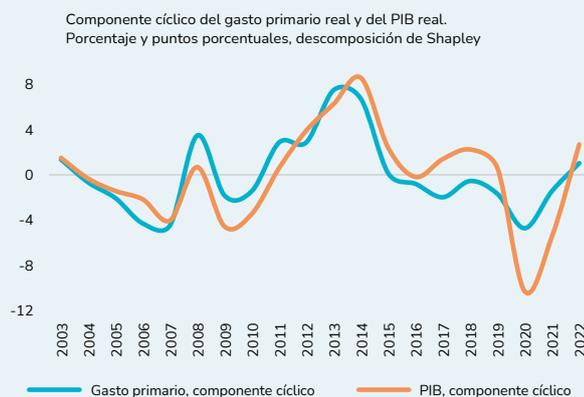
¹⁰ Según el Banco Mundial (2023), Ecuador fue uno de los países más procíclicos del mundo entre 2000-2021, solo por detrás de Nicaragua, Uruguay y Argentina en la región. Junto con Ucrania y Argentina, Ecuador fue uno de los pocos países donde la prociclicidad empeoró entre 2000-2010, 2011 y 2021.

En una economía dolarizada, la rígida regulación laboral ha limitado el papel estabilizador del tipo de cambio real, amplificando el ciclo macroeconómico. Como en otras economías dolarizadas, el tipo de cambio real de Ecuador está determinado por la dinámica del tipo de cambio real de Estados Unidos, lo que impide que los ajustes amortigüen los desequilibrios macroeconómicos (Gráfico 12). A pesar de la diferencia en las tasas de inflación, la correlación entre los tipos de cambio reales de Ecuador y Estados Unidos es mayor que en otras economías dolarizadas, como Panamá y El Salvador. Esto contrasta con la correlación negativa en otros exportadores de materias primas, como Kazajstán, Colombia y México, donde regímenes cambiarios más flexibles desvinculan sus tipos de cambio reales de los de Estados Unidos. Durante el auge más reciente de las materias primas, el tipo de cambio real de Ecuador apenas varió, a diferencia de lo ocurrido en otros exportadores de materias primas (Angola, Colombia, Kazajstán y Bolivia), donde las elevadas exportaciones provocaron apreciaciones reales sustanciales. En el periodo posterior al auge de los productos básicos, el tipo de cambio real de Ecuador se apreció modestamente a pesar de la devaluación interna resultante de la disminución de los salarios. Esto es contrario a lo que ocurrió en otros exportadores de materias primas (Colombia, Kazajstán, Argelia y Perú), donde la inversión de las condiciones externas provocó una depreciación real sustancial. Debido a su apreciación real, Ecuador perdió competitividad respecto de sus principales socios comerciales, excepto Estados Unidos y Vietnam, lo que afectó la capacidad de los sectores transables para competir con países con perfiles exportadores similares, como Colombia, Perú y Chile, o países que compiten con productores locales, como México, China y Brasil.

El ajuste mediante la devaluación interna fue insuficiente para restablecer la competitividad de Ecuador. La apreciación real tras el auge de las materias primas redujo los precios de los bienes transables, contribuyendo a la baja inflación (la excepción más importante fue la agricultura, donde los precios siguieron subiendo, impulsados por el aumento de los precios internacionales de los alimentos). Por otra parte, los precios de los bienes no transables se estancaron, ya que las rigideces del mercado impidieron que bajaran para reflejar plenamente la contracción de la demanda interna tras el auge. La dolarización impidió cualquier erosión de los salarios reales y los salarios nominales se mantuvieron rígidos a la baja; como resultado, el ajuste está tardando más de lo que tardaría en una economía con políticas monetarias y cambiarias más flexibles, lo que ha provocado un aumento sostenido del desempleo, el subempleo y la informalidad. Con el mecanismo de precios gravemente restringido y la ausencia de avances en las reformas estructurales críticas para la mejora de la productividad, la economía se ajustó en parte mediante el aumento de la informalidad y el empleo mal remunerado, incluso en la agricultura, y, en menor medida, por una reducción de los ingresos laborales formales.

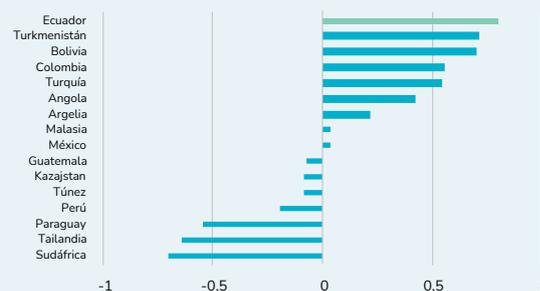
Gráfico 11. La elevada prociclicidad del gasto público agrava las ineficiencias.

El gasto público está muy correlacionado con el ciclo económico...



... convirtiéndose en el más procíclico entre sus homólogos.

Correlación entre el componente cíclico del gasto primario real y el PIB real 2003 - 2022



Nota: Los componentes cíclicos se estimaron utilizando el filtro de Hodrick y Prescott, y el gasto primario se deflactó con el índice medio deprecios al consumo.

Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial.

Gráfico 12. Los mecanismos políticos y de mercado que permiten a Ecuador ajustarse no funcionan plenamente.

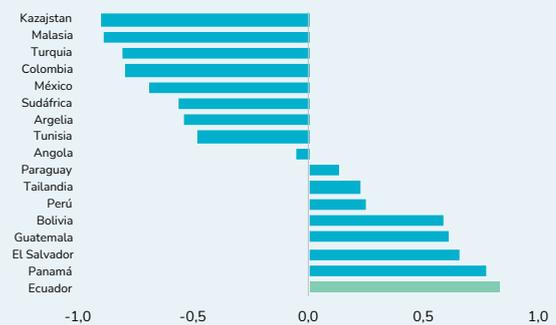
Con una economía dolarizada, el tipo de cambio real se ha visto impulsado por el tipo de cambio real de Estados Unidos...

... con el que mantiene la mayor correlación entre sus pares y otras economías dolarizadas.

Índice del tipo de cambio efectivo real 2010=100



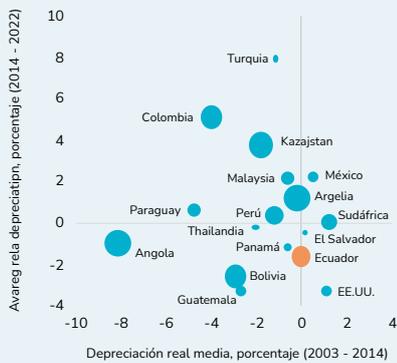
Correlación entre los tipos de cambio reales del país y de Estados Unidos 2003 - 2022



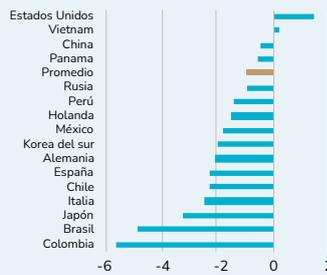
Este patrón socavó el papel del tipo de cambio real como estabilizador...

... lo que llevó a una apreciación considerable con la mayoría de los socios comerciales tras el auge de los precios del petróleo...

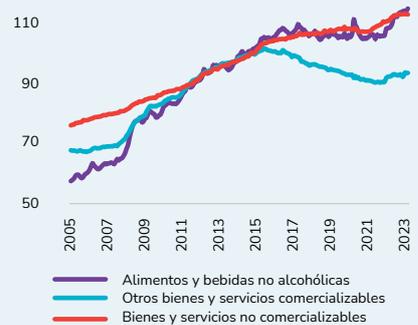
... en parte debido a las rigideces del mercado que impiden que los precios de los bienes no comercializables se ajusten.



Depreciación real con los principales socios comerciales. Porcentaje, 2014 - 2022



Componente seleccionado del índice de precios al consumidor 2014=100



Nota: El tamaño de la burbuja representa la cuota de las exportaciones de petróleo y minería en 2014, el final del auge de las materias primas. Los índices de precios se calcularon utilizando ponderaciones del índice de precios de consumo. Los bienes y servicios comercializables incluyen: alimentos y bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, ropa y calzado, y muebles. Los bienes y servicios no comercializables incluyen: alojamiento y servicios públicos, sanidad, transporte, comunicaciones, ocio y cultura, educación, restaurantes y hoteles, y otros bienes y servicios. Fuentes: Banco Central de Ecuador (BCE), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), World Economic Outlook y Brugel.

El análisis a nivel de empresa sugiere que las ineficiencias de asignación están relacionadas con fricciones que tienen su origen en una normativa laboral rígida, el acceso limitado al crédito y la falta de competencia. Centrándonos en primer lugar en la normativa laboral, el análisis de regresión revela que la eficiencia distributiva a nivel sectorial se correlaciona negativamente con mayores costos laborales no salariales obligatorios y políticas salariales mínimas distorsionadoras, y se correlaciona positivamente con la movilidad entre empleos (Tabla 1). Estos resultados sugieren que las industrias con mayores fricciones laborales muestran pérdidas de productividad agregada a través del canal de la eficiencia asignativa (Tabla 1). En cuanto al crédito, la relación positiva de la eficiencia con el acceso a préstamos del sector financiero sugiere que la productividad de Ecuador también se ve limitada por las restricciones regulatorias a la movilidad del capital, incluidas las relacionadas con el acceso limitado al crédito, como los requisitos excesivos de garantías y los altos tipos de interés. Mientras que el acceso limitado al crédito podría impedir el crecimiento de las empresas productivas, la ineficacia de los regímenes de insolvencia puede dar lugar a que las improductivas sobrevivan acaparando excesivamente mano de obra y capital. En cuanto a la competencia, las industrias con una mayor concentración del mercado de productos y una mayor presencia de empresas zombi están asociadas a una menor eficiencia en la asignación de recursos. Los resultados indican la existencia de restricciones a la competencia nacional, incluyendo un sistema de insolvencia débil, y estas políticas dificultan la asignación eficiente de recursos entre empresas porque no favorecen la entrada de aquellas que son productivas ni la salida de las improductivas. La competencia también se resiente cuando las regulaciones restrictivas del mercado de productos impiden el funcionamiento de los mercados al disuadir la entrada de empresas que pueden desafiar a las ya establecidas y fomentar la salida de las que son menos productivas. En una economía relativamente cerrada con pocas empresas grandes, muchos mercados están muy concentrados, lo que dificulta una asignación eficiente de los factores. Las ineficiencias se ven agravadas por la intervención distorsionadora del Gobierno, incluidos los controles de precios y las operaciones de las EP. Las reformas en estas áreas tienen el potencial de promover una mejor asignación de recursos y facilitar una selección más sana del mercado, lo que contribuye a niveles más altos de productividad agregada.



©Paúl Salazar

Tabla 1. Las industrias con menor movilidad laboral, mayores costos laborales no salariales e incidencia del salario mínimo, menor acceso al crédito, mayor número de empresas zombi y menor competencia se asocian a una mayor deslocalización.

 Variable dependiente: Covarianza sectorial entre la productividad de los ingresos de las empresas y la cuota de valor añadido							
Variable independiente	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Movilidad entre empleos	5,804						3,892
Costos laborales no salariales / costos laborales totales		-0,554					-0,420
Incidencia del salario mínimo			-1,289				-0,295
Acceso a la financiación de las instituciones financieras				3,225			3,038
Concentración del mercado de productos					-0,444		-0,037
Presencia de empresas fantasma						-0,140	-0,270

Notas: Todos los coeficientes son estadísticamente significativos al nivel del 10 % o inferior. Los coeficientes indican la relación entre los indicadores de los factores estructurales y políticos de las ineficiencias de asignación a nivel sectorial (variables independientes) y la covarianza sectorial entre la productividad de los ingresos de las empresas y la cuota de valor añadido (variable dependiente). La movilidad entre empleos es la proporción de trabajadores de un sector que pasaron a otros empleos entre t-1 y t en relación con el número medio de trabajadores del mismo sector (entre t-1 y t). Los costos laborales no salariales en relación con los costos laborales totales se calculan como la media sectorial de la relación entre los costos laborales no salariales y los costos laborales totales de las empresas. Los costos laborales no salariales incluyen las prestaciones obligatorias (es decir, los salarios "decimotercero" y "decimocuarto"), la participación obligatoria de los trabajadores en los dividendos de las empresas y otras remuneraciones (es decir, transporte, comisiones, primas, guarderías). Los costos laborales totales se componen de los salarios más las cotizaciones a la seguridad social, los costos de las indemnizaciones por despido, los subsidios obligatorios (es decir, los salarios "decimotercero" y "decimocuarto"), la participación obligatoria de los trabajadores en los dividendos de las empresas y otras remuneraciones (es decir, transporte, comisiones, primas, guarderías). La incidencia del salario mínimo es la relación entre el salario mínimo obligatorio y el salario medio del sector. Los valores más altos de esta ratio implican que el salario mínimo es más vinculante para las empresas del sector. La proporción de empresas con acceso al crédito de una institución financiera es la proporción de empresas de un sector con un préstamo de una institución financiera en relación con el total de empresas del sector. La presencia de empresas zombis es la proporción de empresas zombis en el sector. La concentración del mercado de productos se calcula utilizando el índice Herfindahl-Hirschman (HHI) de los sectores, que va de 0 a 1 (concentración máxima). Cada regresión está controlada por efectos fijos sectoriales y anuales y pondera las observaciones sectoriales por el número de empresas. Todos los coeficientes estimados son significativos a un nivel de confianza del 1 %. Siguiendo a Angrist y Pischke (2008), las regresiones ponderan las observaciones sectoriales agregadas por el número de observaciones de empresas dentro de la industria por año.

Fuente: Patiño Peña y Ferro (2024).

Las fricciones relacionadas con las políticas están detrás de la sobrerrepresentación de las micro y de las pequeñas empresas y del estancamiento de la productividad de las empresas a lo largo de su ciclo de vida. Las empresas podrían verse disuadidas de aumentar sus plantillas porque las compañías grandes y más antiguas incurren en costos laborales adicionales. Algunos de ellos están directamente relacionados con el tamaño de la empresa y la permanencia de los empleados, tienen más probabilidades de ser fiscalizados por el Gobierno y limitan los recursos para inversiones e innovación (Patiño Peña y Ferro, 2024). El acceso restringido al crédito podría impedir el crecimiento de las pequeñas empresas productivas y permitir a las grandes empresas improductivas acaparar el crédito interno. La persistencia de restricciones a la salida de empresas, como regímenes de insolvencia débiles, puede haber exacerbado el envejecimiento general de las empresas al impedir que las empresas antiguas menos productivas salgan del mercado. La competencia restringida y las barreras a la entrada impiden que nuevas empresas potencialmente más productivas desafíen a las ya establecidas, reduciendo la presión para innovar y mejorar las prácticas técnicas y de gestión. La escasa apertura comercial impide a las empresas locales mejorar su productividad para competir con la oferta internacional, haciéndolas cada vez más dependientes de la demanda interna.

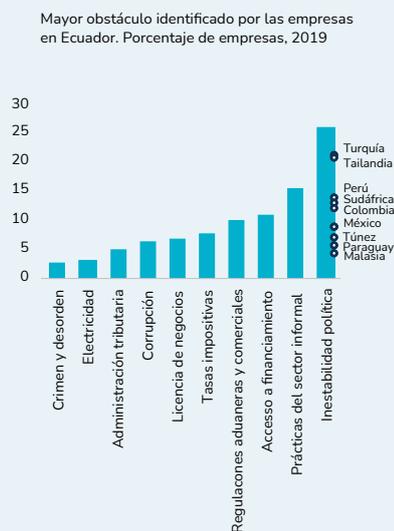
Estas ineficiencias también pueden explicar la escasa inversión privada y el bajo aumento de la eficiencia técnica. La inversión privada se ve limitada por varias cuestiones, como las restricciones a la inversión extranjera en los sectores extractivos y la incertidumbre sobre el apoyo político a las políticas que promueven la inversión privada y garantizan la estabilidad macroeconómica. La inversión privada también depende de las perspectivas de beneficios, que suelen verse afectadas negativamente por normativas que impiden una asignación eficiente de los recursos. Una reglamentación excesiva podría desalentar a nuevos inversionistas dispuestos a invertir y limitar la capacidad de inversión de las empresas existentes. Como ya se ha dicho, el aumento de los costos laborales no salariales, que aumenta con el tamaño y la antigüedad de la empresa, podría erosionar las perspectivas de rentabilidad de estas, disuadiéndolas de invertir e innovar para mejorar sus procesos de producción y sus prácticas de gestión.

Acciones para liberar el potencial del sector privado ecuatoriano y encaminar al país hacia un estatus de renta alta

La falta de consenso ha impedido que el Ecuador aplique reformas para hacer frente a los obstáculos para el crecimiento de larga duración y ha impulsado la ya de por sí elevada inestabilidad política. En los últimos años, el Gobierno ha aprobado algunas medidas positivas para promover una senda de desarrollo más sostenible y equilibrada. Sin embargo, no ha podido promulgar otras, como una iniciativa para reducir gradualmente la subvención de los combustibles, una reforma encaminada a mejorar el marco para alianzas público-privado, y reformas para reducir las rigideces del mercado laboral y mejorar la gobernanza de las EP. La falta de consenso político en torno al programa de reformas en curso ha generado inquietud acerca de la sostenibilidad política de estas y de posibles retrocesos en las medidas ya emprendidas, sobre todo si las reformas tardan más de lo previsto en arrojar resultados positivos para el bienestar de la población. Como consecuencia, la inestabilidad política ha adquirido importancia para el desarrollo del sector privado, ya que una cuarta parte de las empresas la citan como el mayor obstáculo para sus operaciones, la mayor proporción entre sus pares (Gráfico 13). Para agravar la reputación de Ecuador como moroso en serie, la elevada incertidumbre política se traduce en una percepción volátil de alto riesgo que está muy por encima de lo que sugerirían los fundamentos macroeconómicos, como la relación deuda-PIB.

Gráfico 13. La inestabilidad de las políticas y la gobernanza limitada han impedido que Ecuador alcance un consenso para abordar los obstáculos transversales para el crecimiento.

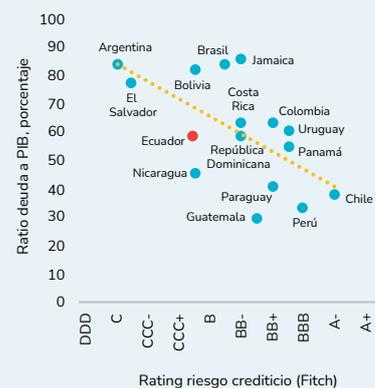
La inestabilidad política se percibe como el mayor obstáculo del entorno empresarial...



... que conduce a un riesgo país volátil impulsado en cierta medida por los acontecimientos políticos...



... y una percepción del riesgo por encima de lo que sugieren los fundamentos macroeconómicos.



Fuentes: Foro Económico Mundial (Global Competitiveness Report), JP Morgan y Fitch ratings.

Desarrollar nuevas fuentes de crecimiento es cada vez más importante para hacer frente a los retos venideros, incluidos los relacionados con el cambio climático. A corto y medio plazo, Ecuador necesita nuevas fuentes de crecimiento para amortiguar el efecto de la reciente decisión del referéndum de detener la producción de petróleo en el parque nacional Yasuní, que actualmente representa alrededor de una décima parte de la producción nacional. Sin inversiones adicionales en exploración y nueva capacidad extractiva, la producción petrolera de Ecuador podría disminuir significativamente en las próximas décadas. El precio internacional del petróleo disminuiría ligeramente en un escenario de políticas declaradas —de 97 dólares el barril en 2022 a 95 dólares en 2050—; sin embargo, disminuiría sustancialmente si los países alcanzan los compromisos anunciados (60 dólares) o en un escenario de carbono neto cero (24 dólares) (AIE, 2022).¹¹ Este riesgo de demanda a largo plazo podría provocar el abandono de activos de combustibles fósiles, en parte porque Ecuador no es lo bastante competitivo como para superar en precio a otros exportadores de petróleo, incluida la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En la misma línea, la exportación de bienes y servicios intensivos en carbono se hará más difícil, especialmente si las nuevas normas o los mecanismos de ajuste fronterizo de carbono (CBAM) y las prohibiciones a las importaciones de productos basados en la deforestación se convierten en la norma.

¹¹ El escenario de políticas declaradas muestra la trayectoria del precio del petróleo con las políticas actuales. El escenario de promesas anunciadas supone que todos los objetivos anunciados por los gobiernos se cumplen en su totalidad y a tiempo, incluidos los objetivos a largo plazo de cero emisiones netas y de acceso a la energía. El escenario de carbono neto cero traza un camino hacia una estabilización de 1,5 °C en el aumento de la temperatura media mundial y el acceso universal a la energía moderna para 2030.

Una mayor diversificación de las fuentes de crecimiento podría ayudar a Ecuador a ser más resistente a los riesgos naturales y climáticos, como inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierra, calor extremo, incendios forestales, tsunamis y volcanes. Ecuador también es muy vulnerable a El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), que aumenta el riesgo de inundaciones y sequías. Simulaciones preliminares sugieren que, sin medidas de adaptación adicionales, el aumento de las temperaturas reduciría la renta per cápita de Ecuador en un 5 % en 2030 y en casi un 20 % en 2050 (Cárdenas et al., [2021](#)). Eliminar las restricciones al crecimiento ayudaría a Ecuador a ser más resiliente, generando riqueza para hacer frente al empeoramiento de los desastres de origen natural mediante inversiones en infraestructuras y servicios públicos y creando nuevas fuentes de crecimiento menos expuestas al cambio climático.

En este contexto, el desarrollo del sector privado deberá convertirse en el motor más importante del crecimiento de Ecuador. Esto es esencial para impulsar el empleo, reducir los desequilibrios macroeconómicos y abordar los nuevos retos, como el cambio climático. El sector privado puede aportar al sector público ingresos más resistentes y apoyar la entrada de divisas para ampliar la oferta monetaria. Con el reciente mandato a partir de un referéndum para detener la producción de petróleo en el parque nacional Yasuní a corto plazo y un impulso mundial para reducir el consumo de petróleo a medio y largo plazo, la diversificación de las fuentes de crecimiento es más crítica que nunca para crear nuevos y mejores empleos y aumentar los ingresos de los hogares. El acceso limitado a la financiación exterior y la disminución de la producción de petróleo significan que Ecuador no puede volver a los modelos anteriores de expansión dirigida por el Estado que dependían de las ganancias inesperadas de este origen. El sector privado también podría ayudar al país a aprovechar las oportunidades emergentes, incluyendo el posible aumento de la demanda de metales debido a los esfuerzos mundiales de descarbonización.

Este informe sostiene que para liberar el potencial del sector privado de Ecuador y encaminar al país hacia el estatus de país de renta alta serán necesarias acciones sostenidas en tres áreas, además de la necesidad de controlar el reciente recrudescimiento de la inseguridad y la delincuencia:

- **Mantener una senda fiscal sostenible.** Como economía totalmente dolarizada con escasas reservas y acceso limitado a la financiación exterior, la política fiscal es la única herramienta política clave de la que dispone Ecuador para hacer frente a las perturbaciones, incluidas las relacionadas con los precios de las materias primas y los desastres. Por ejemplo, el país enfrentará grandes retos fiscales en el corto plazo, como las presiones de gasto relacionadas con los desastres climáticos que provocaría El Niño, incluida la actual sequía que probablemente reducirá la producción hidroeléctrica y obligará al país a importar electricidad de Colombia. Con una deuda pública ya elevada, completar el proceso de consolidación en curso ayudaría a garantizar la estabilidad macroeconómica, reducir la percepción del riesgo por parte de los inversores, disminuir los costos de financiación, recuperar el acceso a los mercados internacionales, crear algunas reservas macroeconómicas y reducir la deuda pública para hacer frente a la incertidumbre derivada del contexto mundial y los desastres. Una gestión fiscal cuidadosa es fundamental para reducir la dependencia a los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo en un mundo en proceso de descarbonización y ofrecer a los inversionistas privados la seguridad de que los riesgos macroeconómicos están bajo control. Además, una gestión fiscal prudente podría evitar que aumentos esporádicos de los ingresos del petróleo conduzcan a una asignación ineficiente de recursos en sectores no transables que, dadas las rigideces existentes, podría ser difícil revertir. La reducción de la dependencia del petróleo también exigiría que el país pase gradualmente de un crecimiento insostenible impulsado por el gasto público a un desarrollo más equilibrado basado en la inversión privada y el aumento de la productividad. Aunque es muy importante, la política fiscal no es el tema central de este informe, pero se la analizó ampliamente en la última *Revisión de las finanzas públicas* (Banco Mundial, [2019](#)). Este informe destacó la importancia de aumentar la baja tasa del impuesto al valor agregado, reducir los gastos tributarios, reducir el subsidio al combustible al tiempo que se protege a las personas vulnerables, garantizar la sostenibilidad de la seguridad social y contener el crecimiento de la masa salarial pública.

- Eliminar los obstáculos al desarrollo del sector privado en todas las áreas.** Aunque la disciplina fiscal constituye una precondition esencial, evitar que este elemento conduzca a un estancamiento secular requiere que el Gobierno mejore el entorno regulatorio para fomentar nuevas inversiones privadas y extranjeras que impulsen nuevas fuentes de crecimiento, un objetivo que ha demostrado ser esquivo por el momento. Para crecer más rápido, Ecuador necesita reasignar sus capacidades productivas a mejores usos, fomentar el crecimiento y la productividad de las empresas e impulsar la demanda de mano de obra para crear más empleos y mejor remunerados. El informe identifica cuáles son las barreras para el crecimiento del sector privado. Analiza con más detalle aquellos relacionados con el rendimiento del mercado laboral, la competencia nacional y el comercio internacional. Si no se abordan estas cuestiones transversales, el crecimiento seguirá dependiendo de la capacidad del Gobierno para estimular la demanda interna, con su potencial para interrumpir la disciplina fiscal, fomentar una gestión fiscal procíclica y aumentar el riesgo de una crisis macroeconómica. Sin embargo, este informe no proporciona una evaluación exhaustiva de los efectos fiscales y financieros de las distorsiones de precios no salariales y las barreras de acceso a la financiación, que se analizaron ampliamente en el informe *Estabilidad macroeconómica y desafíos a la competitividad* (Banco Mundial, 2019), el informe *Competitividad del comercio y la inversión* (Banco Mundial, 2019), el documento *Creación de mercado en Ecuador* (Grupo del Banco Mundial, 2021) y la reciente *Evaluación del sector financiero* (Banco Mundial, 2023). Estos informes concluyeron sobre la necesidad de deshacer gradualmente las distorsiones generadas por los techos de las tasas de interés y los controles de precios, incluidos los de la energía y la agricultura, al tiempo que se abordan las vulnerabilidades de los bancos públicos, se fortalece el sistema nacional de pagos y se nivelan las condiciones de regulación y supervisión de los bancos privados, los bancos públicos y las cooperativas.
- Liberar oportunidades en sectores críticos.** Ecuador podría beneficiarse del aprovechamiento de oportunidades en sectores con algunas ventajas comparativas, como la minería, la agricultura y el turismo. El informe identifica oportunidades para aumentar el potencial de crecimiento de estos tres sectores, todos ellos fundamentales para un crecimiento favorable a los pobres en el contexto del cambio climático. La agricultura representa más del 40 % de las exportaciones totales, da empleo a cerca de un tercio de los trabajadores del país y tiene potencial para expandirse hacia productos agrícolas sofisticados y de mayor valor añadido. La minería es el cuarto sector exportador y puede expandirse considerablemente y contribuir al desarrollo de las comunidades locales. El turismo representa alrededor del 3 % del PIB y el 5 % del empleo y tiene potencial para crecer y generar puestos de trabajo. La agenda global del cambio climático genera oportunidades en algunas industrias, como la creciente demanda de metales, principalmente cobre, y productos libres de deforestación. Aunque es poco probable que las políticas en estos sectores liberen completamente el potencial económico de Ecuador, podrían ayudar al país a aumentar el crecimiento mientras aborda cuestiones más estructurales que han obstaculizado su desarrollo.



Ecuador podría beneficiarse del aprovechamiento de oportunidades en sectores con algunas ventajas comparativas, como la minería, la agricultura y el turismo.

Estas áreas políticas interactúan entre sí y son críticas para proteger la dolarización y apoyar cualquier esfuerzo por detener la creciente inseguridad. Mantener una senda fiscal sostenible es una condición previa para un crecimiento más rápido por dos razones: podría ayudar a reducir el riesgo país, facilitando así el retorno a los mercados internacionales de capital, y es fundamental para blindar la polarización y reducir el riesgo macroeconómico percibido por los

inversores privados y externos. Eliminar las barreras para el desarrollo del sector privado en todas las áreas y liberar las oportunidades sectoriales son claves para fomentar el crecimiento no sostenido por la función pública. El crecimiento del sector privado es fundamental para reducir la presión sobre las cuentas fiscales, evitar la necesidad de una mayor consolidación fiscal y blindar la dolarización. Además, abordar los problemas en estas áreas políticas podría ayudar al país a amortiguar el reciente repunte de la inseguridad, reduciendo la incertidumbre y creando nuevas oportunidades laborales. En efecto, una senda fiscal sostenible es importante para disminuir la probabilidad de una consolidación mayor y desordenada en el futuro, que podría limitar las capacidades del Gobierno para prestar servicios públicos, incluidas la seguridad y la protección de las personas vulnerables. Por otra parte, fomentar el crecimiento es importante no solo para proporcionar al sector público ingresos con los que financiar los esfuerzos en materia de inseguridad pública, sino también para ofrecer a la población oportunidades de empleo que reduzcan su exposición a la delincuencia.

Los siguientes capítulos profundizan en los retos y las opciones de políticas que podrían contribuir a eliminar las barreras para el desarrollo del sector privado y a liberar oportunidades en sectores críticos. El segundo capítulo se centra en las rigideces laborales, una de las limitaciones transversales más destacadas para el crecimiento, y en cómo el abordar los desajustes de cualificaciones podría ayudar a aliviar la mala asignación de mano de obra mientras el país construye un consenso hacia la reforma de su régimen laboral. El tercer capítulo evalúa otras cuestiones transversales críticas identificadas en este capítulo: la competencia insuficiente, incluido el marco disfuncional de insolvencia, y las barreras comerciales. Estos capítulos no solo pondrán de relieve los problemas estructurales, sino que también tratarán de identificar, en la medida de lo posible, opciones de políticas factibles para seguir avanzando en un programa de crecimiento a medio plazo. Los capítulos cuatro, cinco y seis se centrarán en los resultados de la agricultura, la minería y el turismo para identificar los principales retos de estos sectores y proponer opciones de políticas para abordarlos.





Capítulo 2

Hacer frente a las rigideces laborales y los desajustes de cualificaciones



Resumen

Las rigideces del mercado laboral están muy extendidas en Ecuador. Si bien protegen a un pequeño grupo de trabajadores a corto plazo, privan a todos los ecuatorianos de mejores oportunidades de empleo a largo plazo. A pesar de varios intentos realizados en el pasado, las reformas laborales no han podido avanzar debido a la falta de consenso en torno a reformas críticas, como el manejo discrecional del salario mínimo, los altos costos laborales no salariales y las altas indemnizaciones por despido. La reducción de las rigideces del mercado laboral debe complementarse con esfuerzos a largo plazo para mejorar el capital humano y proteger a los segmentos más vulnerables de la población. En este sentido, unas políticas activas más eficaces del mercado de trabajo ayudarían a avanzar en las reformas favorecedoras del crecimiento a corto plazo, reduciendo los errores de cualificación.

En este capítulo se evalúa la rigidez de la normativa laboral de Ecuador, uno de los problemas transversales identificados en el primer capítulo, y las opciones para mejorar el capital humano y reducir los desajustes de cualificaciones. El primer capítulo concluye que la baja acumulación de capital y las pérdidas de productividad agregada de Ecuador se deben principalmente a las ineficiencias de asignación asociadas a los problemas transversales, en particular la rigidez de la normativa laboral, la competencia limitada y las restricciones de acceso financiero que impiden la expansión de la demanda de mano de obra. En este segundo capítulo se evalúan las regulaciones laborales de Ecuador y su impacto en el desarrollo de las empresas y se proponen opciones de políticas para abordar las rigideces del mercado laboral. Abordar estas rigideces ha resultado difícil, por lo que este capítulo también evalúa las oportunidades para mejorar la asignación de mano de obra y la productividad técnica mediante el desarrollo del capital humano y la reducción de los desajustes de cualificaciones.

Las rígidas regulaciones del mercado laboral constituyen una limitación crítica para el crecimiento en Ecuador

Ecuador tiene una de las regulaciones laborales más rígidas del mundo. Según el Informe de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial, Ecuador ocupa el puesto 123 entre 141 países en términos de flexibilidad del mercado laboral, principalmente debido a las complicadas prácticas de contratación y despido (137), los altos costos de despido (128), las políticas laborales activas inadecuadas (116), los derechos de los trabajadores (93) y la determinación inflexible de los salarios (92). En las dos últimas décadas, la normativa laboral de Ecuador se reformó varias veces, oscilando entre los intentos de aumentar la flexibilidad y la protección de los trabajadores (Recuadro 2).

Las rigideces del mercado laboral son especialmente perjudiciales en una economía dolarizada. En una economía dolarizada sin nuevos motores de crecimiento y empleo, las rigideces del mercado laboral impiden que el empleo se ajuste al ciclo económico. Por ejemplo, como se mencionó en el capítulo 1, el fin del auge de los precios del petróleo ha llevado a una mayor proporción de la población activa a realizar trabajos de baja calidad, aumentando la informalidad de alrededor del 50 % al final del auge al 55 % en 2019 (Gráfico 14). Mientras que el empleo y la participación en la fuerza laboral se recuperaron gradualmente a los niveles previos a la pandemia, la informalidad continuó su tendencia al alza, acercándose al nivel observado en 2021. Según la Base de Datos Socioeconómicos armonizada de América Latina y el Caribe, Ecuador tiene una de las tasas de informalidad más altas de la región, solo por detrás de Bolivia y Perú. Esta elevada informalidad afecta desmesuradamente a los trabajadores vulnerables, como los jóvenes, las personas con un nivel educativo medio y los más pobres que trabajan en los sectores primarios, los servicios no cualificados y la construcción. Las empresas han respondido a la rigidez del mercado laboral adoptando tecnologías que ahorran mano de obra y aumentando su dependencia de la mano de obra informal.



En una economía dolarizada sin nuevos motores de crecimiento y empleo, las rigideces del mercado laboral impiden que el empleo se ajuste al ciclo económico.

Recuadro 2.

Las leyes y reglamentos laborales de Ecuador alternan entre flexibilidad y mayores restricciones.

En las últimas dos décadas, la legislación y la regulación laboral han cambiado varias veces, fluctuando entre flexibilidad y mayores restricciones. La aplicación del régimen de dolarización en 2000 vino acompañada de una reforma laboral que simplificó la fijación de salarios para el sector privado al unificar diversos componentes de los paquetes retributivos, como los salarios extraordinarios, las comisiones y los pagos en especie (por ejemplo, el costo de vida). Esta reforma también introdujo métodos de contratación flexibles, incluyendo los contratos por horas y temporales. Sin embargo, se mantuvieron varios instrumentos y estructuras reguladoras, como la de fijación del salario mínimo, los costos de despido y la participación obligatoria de los trabajadores en los beneficios. En 2001, los cambios introducidos en la Ley de Seguridad Social hicieron que todos los trabajadores cotizaran al sistema sin importar la naturaleza de sus contratos, igualando en cierta medida las obligaciones contractuales de los trabajadores contratados directamente por las empresas y los contratados a través de agencias temporales.

En 2008 empezaron a revertirse las reformas introducidas a principios de la década de 2000. La Asamblea Constituyente prohibió los contratos por horas, la intermediación y la subcontratación. En 2010, la afiliación al Sistema de Seguridad Social se hizo obligatoria para todos los trabajadores formales y exigible por ley. Como resultado, el número de trabajadores afiliados al sistema aumentó significativamente. En 2012, también se hizo obligatoria la afiliación de los empleados domésticos. En 2013, se introdujo un nuevo código laboral que restringía el trabajo en horas extraordinarias y ampliaba el mandato de la seguridad social. En 2015, la Ley de Justicia Laboral introdujo límites a la participación en los beneficios de las empresas y a los salarios de los altos ejecutivos, indemnizaciones obligatorias para los trabajadores que renuncien voluntariamente a su puesto de trabajo y la eliminación de los contratos de duración determinada. También redujo el periodo de prueba de 12 meses a 90 días.

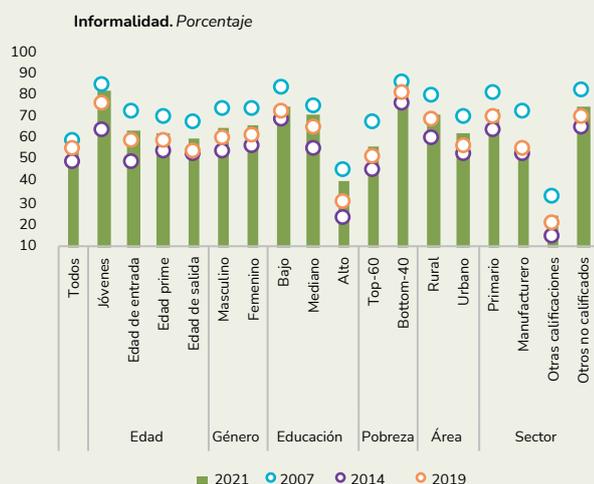
Debido a un crecimiento económico más lento tras el auge de los precios del petróleo, las autoridades empezaron a dar pequeños pasos para aumentar la flexibilidad del mercado laboral en 2016, con resultados desiguales. La Ley de Empleo Juvenil estableció un nuevo programa de seguro de desempleo, un plan de empleo juvenil subvencionado y reducciones temporales de la jornada laboral para empresas con dificultades financieras. También impuso nueve meses de permiso de maternidad o paternidad no remunerado. En 2018, se implementaron contratos más flexibles para sectores seleccionados, incluidos la agricultura (flores, banano y ganado), la industria manufacturera (textiles, alimentos y bebidas, plástico, muebles y otros) y los servicios (turismo, desarrollo de software y otros), pero la adopción de estas formas contractuales ha sido limitada debido a los altos costos y a la incertidumbre regulatoria. Las autoridades introdujeron un mecanismo paramétrico para reducir la discrecionalidad en el aumento del salario mínimo en 2020, pero este se abandonó desde 2022.

Fuente: Gachet, Packard y Olivieri (2020).



Gráfico 14. La rígida regulación laboral es uno de los factores de la elevada informalidad.

Tras el auge de las materias primas, la informalidad ha vuelto a aumentar,...



... siendo una de las más altas de la región.



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC).

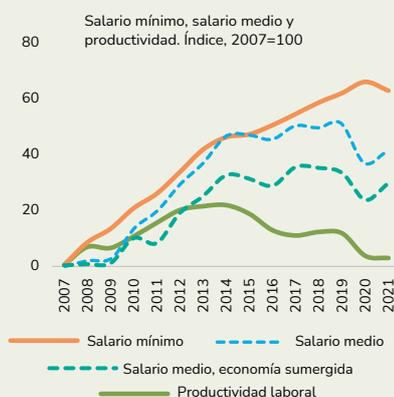
Además, la migración venezolana afectó negativamente a los trabajadores jóvenes poco cualificados en las zonas de alta migración. Según Oliveri, Ortega y Carranza (2020), la migración venezolana tuvo un impacto limitado en el mercado laboral general de Ecuador, pero afectó negativamente a los jóvenes y a los trabajadores poco cualificados de las regiones con gran afluencia de migrantes. Estos autores estimaron que dichos trabajadores han experimentado un aumento de 5 puntos porcentuales en la informalidad y una reducción de 13 puntos porcentuales en los ingresos en relación con los trabajadores de características similares que viven en zonas con afluencia muy baja o inexistente de venezolanos.

Entre las complejas normativas laborales de Ecuador, los aumentos del salario mínimo que superan a la inflación son especialmente distorsionadores. Las subidas del salario mínimo contrastan con la disminución de la productividad laboral, medida como valor añadido por trabajador, y con el estancamiento de los salarios medios (Gráfico 15). Como resultado, Ecuador tiene uno de los salarios mínimos más altos de la región como porcentaje del PIB per cápita, el segundo más alto después de Bolivia. Esta cuestión es especialmente problemática porque el salario mínimo determina directamente todos los costos laborales no salariales, que se disparan cada vez que aumenta el salario mínimo sin mucho margen legal para posteriores ajustes a la baja. En Ecuador, el aumento de los costos laborales debido a incrementos del salario mínimo por encima de la inflación limita la creación de empleo formal y la formación (Gachet, Packard y Oliveri, 2020). Según Choi, Rivadeneyra y Ramírez (2021), el aumento del 35 % del salario mínimo unificado en 2008 provocó una disminución de la demanda de

mano de obra en las empresas afectadas, del 0,5 % al cabo de un mes y del 2,5 % al cabo de cuatro meses.¹² Los trabajadores constataron que la subida provocó un descenso de 2,2 puntos porcentuales en la probabilidad de seguir empleados al cabo de un mes y de 3,9 puntos porcentuales al cabo de cuatro meses. Además, el salario mínimo tiene un fuerte efecto de señalización sobre los ingresos de los empleados informales, generando rigideces incluso en el sector informal que podrían fomentar el autoempleo y el subempleo, especialmente entre las mujeres (Banco Mundial, 2020).

Gráfico 15. Los aumentos del salario mínimo por encima de la inflación impulsan la informalidad en vez de mayores ingresos laborales.

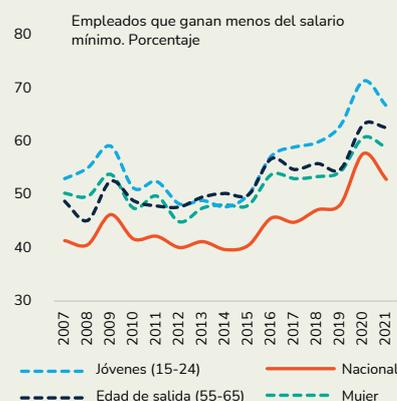
Los aumentos elevados del salario mínimo no guardan relación con la productividad ni con los salarios medios.



El salario mínimo es uno de los más altos de la región, pero...



... es cada vez más ineficaz.



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) e Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021 de la OIT.

La fijación del salario mínimo es compleja e incluye un salario mínimo nacional y muchos salarios mínimos por sector y ocupación. Lo ideal es que estos mínimos salariales legales se decidan mediante un proceso de negociación entre trabajadores, empresarios y representantes del Gobierno al final de cada año. Si no se llega a un acuerdo en el proceso de negociación —que suele ser el caso—, los salarios mínimos los fija el Ministerio de Trabajo. Una vez definido el salario mínimo nacional, se supone que más de 2000 salarios mínimos por sector y ocupación se determinan mediante un proceso de negociación. El Ministerio de Trabajo los fija sin tener en cuenta las diferencias de productividad del mercado laboral dentro de las empresas y entre ellas. En un sistema con múltiples niveles de salario mínimo, puede resultar difícil mantener el equilibrio del proceso tripartito en lo que respecta a la participación de los trabajadores en muchos sectores, aplicar los cambios, garantizar el cumplimiento y evitar la creación de distorsiones en el mercado laboral. Como resultado de estas rigideces, los trabajadores que ganan menos del salario mínimo aumentaron del 53 % en 2007 al 66 % en 2021 en el caso de los jóvenes, y del 51 % al 69 % en el caso de las mujeres.

12 Este impacto se ha estimado utilizando un enfoque de diferencias a nivel de empresa, utilizando información administrativa que cubre a todos los trabajadores del sector formal por mes.

Las restricciones contractuales aumentan considerablemente los costos laborales y reducen la capacidad del país para responder a las crisis. La legislación laboral ecuatoriana permite unos 40 tipos de contratos, pero solo un puñado de ellos se utilizan ampliamente en la práctica, principalmente los contratos indefinidos y de duración determinada. Además, las restricciones constitucionales y los cambios en el código laboral prohíben modalidades contractuales específicas, como los contratos por horas, la subcontratación de intermediación y los contratos de duración determinada. Esto último representa una gran diferencia con respecto a los homólogos regionales, que permiten contratos de duración determinada de 12 meses en Chile, 24 en Brasil, 36 en Colombia y 60 en Argentina. En Ecuador, los contratos eventuales, que permiten a las empresas contratar trabajadores por un máximo de 180 días, tienen un recargo del 35 %, por lo que los salarios por hora pagados bajo esta modalidad contractual son más caros que los de los trabajadores a tiempo completo. Cambios recientes en la normativa laboral redujeron el periodo de prueba de 12 meses a 90 días, tras los cuales los trabajadores tienen derecho a un contrato indefinido. Estas restricciones elevan los costos de ofrecer un empleo formal a los trabajadores que valoran más la flexibilidad, como los padres o cuidadores principales de otros miembros del hogar dependientes, los que quieren combinar el trabajo con los estudios o las personas mayores que desean permanecer activas sin comprometerse a tiempo completo.

Ecuador tiene uno de los costos de despido más elevados, tanto en la región como entre los países con los que compete en los mercados de exportación. La indemnización promedio por despido alcanza casi las 32 semanas de salario, la más alta entre los países de la región (Gráfico 16). El Código Laboral determina que los empleadores deben indemnizar en todos los casos, incluso cuando los trabajadores renuncian voluntariamente. Esta obligación se calcula como el 25 % del último salario mensual del trabajador multiplicado por los años de servicio. Cuando el despido se produce sin causa justificada (es decir, por motivos no disciplinarios), la indemnización incluye además una compensación adicional: tres meses de salario para los trabajadores con menos de tres años y un mes por año de servicio para los que tienen más de tres años, hasta un máximo de 25 meses.¹³ Las indemnizaciones por despido aumentan con la antigüedad del trabajador. Aunque la fórmula es común en todos los países, el tope de Ecuador es inusualmente alto. Por ejemplo, el costo de despido de los empleados que ganan el salario mínimo aumenta constantemente hasta los 25 años de servicio; en otros países, el costo de despido aumenta más lentamente (Colombia) o alcanza un tope (Perú y Chile). Esto hace que el despido de los trabajadores con más antigüedad sea más caro que el de los trabajadores con menos antigüedad, creando un sesgo de “último en entrar, primero en salir” en contra de los empleados más nuevos, que en muchos casos son jóvenes. Estas obligaciones de despido también pueden perjudicar la competitividad de las empresas al limitar su capacidad para adaptarse a las perturbaciones externas o para adoptar nuevas tecnologías.

13 Según el artículo 188 del Reglamento de Trabajo de Ecuador, el trabajador despedido con menos de tres años de antigüedad percibirá una indemnización por despido equivalente a tres meses de salario. El trabajador despedido con más de tres años de antigüedad percibirá una indemnización por despido equivalente al número de años trabajados en la empresa multiplicado por el salario mensual (hasta 25 salarios mensuales).

Gráfico 16. Las indemnizaciones por despido son elevadas y van en aumento.

Las indemnizaciones por despido son elevadas...



... y los costos de despido aumentan con la permanencia en el puesto.



Nota: La indemnización media por despido es la media simple de los trabajadores con 1, 5 y 10 años de antigüedad.
Fuente: Base de datos de empleo de trabajadores del Banco Mundial y Deloitte.

Ecuador tiene unos costos no salariales únicos. Los costos laborales de las empresas ecuatorianas abarcan los salarios y otros gastos, como las prestaciones obligatorias de empleo,¹⁴ la participación obligatoria de los trabajadores en los dividendos de la empresa,¹⁵ y servicios obligatorios adicionales como guarderías para las empresas más grandes. Además, la jubilación patronal es una pensión pagada por el empleador a los trabajadores formales con más de 20 años de servicio, adicional a la seguridad social obligatoria. Se trata de un pago mensual, que no puede superar el salario mínimo, a los jubilados o a sus dependientes (durante un año tras el fallecimiento del beneficiario). La prestación es muy ineficaz porque los empresarios la eluden despidiendo a los empleados antes de que puedan acceder a ella, aunque eso implique perder trabajadores altamente cualificados. Esta prestación se implantó hace nueve décadas como un fondo de pensiones que debía servir como sistema transitorio para proporcionar prestaciones de jubilación a las personas que se retiraban antes de que existiera la seguridad social obligatoria. Sin embargo, en lugar de suprimirse, el Tribunal Constitucional la extendió a todos los trabajadores en 1983. Junto con los fondos de reserva y las indemnizaciones por despido, la jubilación patronal inhibe la inversión en el desarrollo de las capacidades de los trabajadores, dificulta la contratación de trabajadores y amenaza la estabilidad del empleo.

14 Las empresas formales ecuatorianas están legalmente obligadas a pagar tres complementos obligatorios por cada trabajador. El "decimotercer salario" equivale al salario mensual del trabajador y se abona a todos los trabajadores en Navidad (diciembre). El "decimocuarto salario" equivale a un salario mínimo que se abona a todos los trabajadores antes del inicio del curso escolar (agosto/septiembre). El subsidio "fondos de reserva de desempleo" se abona mensualmente a todos los trabajadores y equivale al 8,3 % del salario de cada trabajador.

15 Según el artículo 97 del Reglamento de Empleo de Ecuador, las empresas están obligadas a compartir el 15 % de sus beneficios con su mano de obra.

La prima salarial pública impide al sector privado competir por empleados altamente cualificados. Dependiendo de la actividad, el salario medio del sector público puede ser hasta un 52 % superior al del sector privado formal para personas con características sociodemográficas similares, como sexo, nivel educativo y experiencia (Banco Mundial, 2020). Esta discrepancia presiona al sector privado para que iguale los salarios del sector público y puede reducir el grupo de trabajadores dispuestos a aceptar empleos en el sector privado, así como el número de empresarios potenciales.

El aumento de los costos laborales en Ecuador se correlaciona directamente con el tamaño, la edad y la productividad de las empresas, lo que indica el impacto negativo de las regulaciones laborales sobre el desarrollo de las empresas y la eficiencia asignativa. La combinación de estas regulaciones laborales distorsionadoras afecta significativamente a la productividad agregada a través del canal de la eficiencia asignativa y desincentiva la formalización. Los costos laborales también muestran una relación directa con el tamaño, la edad y la productividad de las empresas formales, lo que indica el impacto negativo de las regulaciones laborales sobre la asignación de recursos (Gráfico 17). Una explicación plausible de que los costos laborales aumenten con el tamaño de las empresas es que aquellas más grandes son más fáciles de controlar y es más probable que estén sometidas a escrutinio para cumplir la normativa laboral. Además, algunos servicios obligatorios están vinculados al tamaño de la plantilla, como el requisito desde 2013 de que las empresas con 50 o más trabajadores proporcionen servicios de guardería. El incremento de los costos laborales conforme aumenta la edad de las empresas puede estar vinculado con la forma en que las fricciones laborales distorsionadoras desalientan la rotación de las empresas, lo que da lugar al envejecimiento de la mano de obra dentro de estas a mayores costos asociados a una permanencia más prolongada en el empleo. Por ejemplo, es probable que los trabajadores con más antigüedad reciban subsidios obligatorios más elevados porque los pagos adicionales son directamente proporcionales a sus salarios, que tienden a aumentar con el tiempo. El aumento de los costos laborales con la productividad indica que las tensiones del mercado de trabajo afectan desproporcionadamente a las empresas productivas, dificultando su capacidad para demandar más capital y mano de obra.

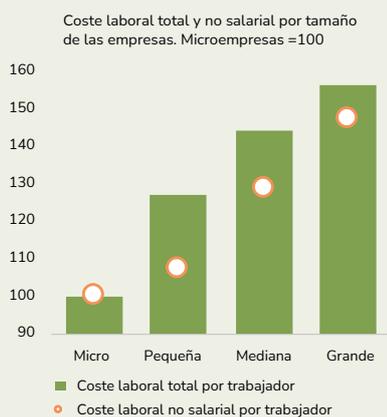


El salario medio del sector público puede ser hasta un 52 % superior al del sector privado formal para personas con características sociodemográficas similares.

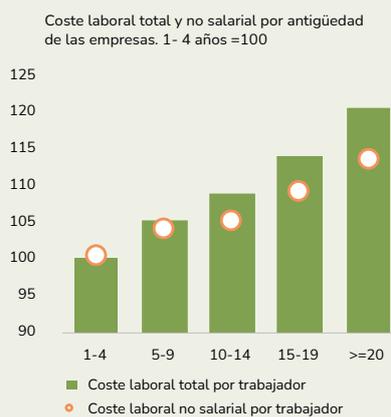


Gráfico 17. Los costos laborales excesivos perjudican el desarrollo de las empresas.

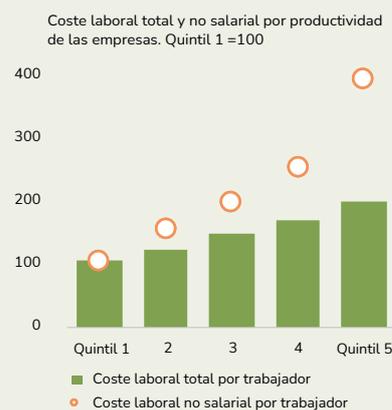
El coste laboral total y no salarial aumenta con el tamaño de las empresas,...



... la edad...



... y la productividad.



Nota: Estas primas se estiman a partir de regresiones de los costos laborales totales o no salariales por trabajador en función de grupos de tamaño, grupos de edad y quintiles de productividad de los ingresos, incluyendo controles por sectores y años. Los costos laborales totales se componen de los salarios más las cotizaciones a la seguridad social, los costos de las indemnizaciones por despido, los subsidios obligatorios (es decir, el "decimotercer" y el "decimocuarto" salario, el fondo de reserva de desempleo), la participación obligatoria de los trabajadores en los dividendos de las empresas y otras remuneraciones (es decir, transporte, comisiones, primas, guardería). Los costos laborales no salariales de las empresas incluyen los subsidios obligatorios (es decir, el "decimotercer" y el "decimocuarto" salario, el fondo de reserva para el desempleo), la participación obligatoria de los trabajadores en los dividendos de las empresas y otras remuneraciones (es decir, transporte, comisiones, primas, guardería). Como advertencia importante, las fuentes de datos no permiten incluir los costos de despido en la medida de los costos laborales no salariales.
Fuente: Patiño Peña y Ferro (2024).

La mejora de las cualificaciones y la reducción de los desajustes podrían atenuar los efectos de las rigideces laborales

En Ecuador, los beneficios de incrementar el nivel educativo se han visto limitados por la baja calidad de las escuelas y los altos niveles de abandono terciario. A pesar de la importante inversión para mejorar el acceso a la educación (Banco Mundial, 2018), la proporción de personas en edad de trabajar con bajo nivel educativo solo se redujo del 50 % en 2007 al 36 % en 2021 (Gráfico 18). Sin embargo, la proporción de trabajadores informales con baja educación disminuyó del 82 % en las cohortes nacidas en 1945-1949 al 27 % en las cohortes nacidas en 1990-1994. Además, los beneficios de la educación se han visto limitados por la baja calidad de esta. Las puntuaciones en matemáticas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) para alumnos de 15 años en Ecuador son un 30 % más bajas que en los países de la OCDE, un 12 % más bajas que en Chile y un 8 % más bajas que en México. Debido a una alta tasa de deserción en la educación terciaria, solo el 11 % de la población mayor de 25 años recibió un título de educación superior entre 2007 y 2017, por debajo de México (16 %), Chile (21 %) y Colombia (23 %) (Banco Mundial 2018). Estos problemas estructurales se han visto agravados por el constante efecto negativo de la perturbación del sistema

educativo provocada por la pandemia.¹⁶ Según el Banco Mundial (2021 y 2021b), la pobreza de aprendizaje —la proporción de niños incapaces de leer de forma competente al llegar al final de la educación primaria— aumentó al 63 % debido a la pandemia, esto es 12 puntos porcentuales por encima de América Latina y el Caribe y 31 puntos porcentuales por encima de los países de renta media-alta. Las Encuestas de Población de Alta Frecuencia para 2020-2021 muestran que aproximadamente uno de cada siete niños aprendía menos que antes de la pandemia, lo que podría reducir significativamente los ingresos a lo largo de la vida.

La baja calidad de la educación impide que la mano de obra adquiera habilidades cognitivas críticas, lo que limita su capacidad de aprender e innovar.¹⁷

En comparación con los países de la OCDE, las puntuaciones medias de los trabajadores ecuatorianos de 16 a 65 años son aproximadamente un 30 % más bajas en aritmética y alfabetización y un 10 % más bajas en resolución de problemas (Gráfico 19). Siete de cada diez trabajadores adultos de Ecuador obtienen puntuaciones por debajo del nivel mínimo de competencia en aritmética y alfabetización, que solo requiere demostrar la capacidad de realizar una operación aritmética básica o leer textos breves sobre temas conocidos. Solamente el 7 % de los trabajadores en ocupaciones poco cualificadas tienen experiencia informática, 15 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de la OCDE. No existen diferencias significativas entre hombres y mujeres en cuanto a las competencias numéricas, pero sí discrepancias importantes entre los grupos de edad y de formación de las personas, derivadas de las competencias adquiridas durante el ciclo educativo y de la mejora a medio plazo del nivel educativo. Como era de esperar, es más probable que los trabajadores poco cualificados trabajen como autónomos o asalariados en pequeñas empresas y otras ocupaciones poco cualificadas y cobren menos del salario mínimo.

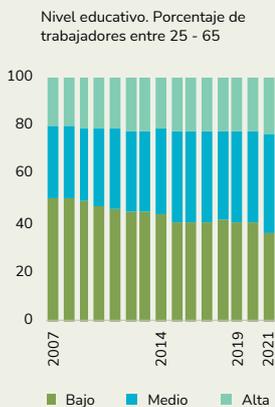
Las bajas habilidades cognitivas y la formación inadecuada de los trabajadores son preocupaciones críticas para las empresas ecuatorianas. La proliferación de trabajadores poco cualificados con formación y empleos limitados en empresas pequeñas y de baja productividad podría perjudicar el crecimiento económico al dificultar la adopción de nuevas tecnologías (Busso et al., 2017). Los resultados de las encuestas de empresas realizadas por el Banco Mundial en 2017 revelan que el 34,2 % de las compañías de Ecuador identifican una fuerza laboral inadecuadamente capacitada como una limitación importante, lo que es más del doble del promedio de la OCDE. Por ejemplo, las empresas manufactureras que requieren habilidades técnicas altamente especializadas, incluidas aquellas de las industrias automotriz y de maquinaria, son las que necesitan ayuda para encontrar trabajadores calificados (Fiszbein, Cosentino y Cumsille, 2016).

16 Según el Banco Mundial, la UNESCO y UNICEF (2021), la generación de estudiantes afectada por la pandemia podría perder unos 17 billones de dólares (el 14 % del PIB mundial actual) en ingresos a lo largo de su vida en valor actual debido al cierre de escuelas. Recientes evaluaciones del aprendizaje muestran que los niños de muchos países han perdido la mayor parte o la totalidad del aprendizaje académico que normalmente habrían adquirido en la escuela, siendo a menudo los niños más pequeños y marginados los que más lo han perdido. No desarrollar las habilidades a tiempo podría limitar la capacidad de aprendizaje a medida que se crece, lo que podría socavar la movilidad laboral, el aumento de los ingresos y el crecimiento económico.

17 Aghion, et al. (2019) encuentran que los trabajadores poco cualificados en empresas innovadoras podrían experimentar una prima persistente a lo largo de su vida laboral en comparación con otros trabajadores en ocupaciones poco cualificadas. Esto se debe a que la complementariedad entre los trabajadores altamente cualificados y algunas ocupaciones poco cualificadas aumenta con el carácter innovador de la empresa. Sin embargo, la proporción de trabajadores poco cualificados en estas empresas es baja.

Gráfico 18. A pesar del incremento del nivel educativo, la calidad de la educación aún debe mejorar.

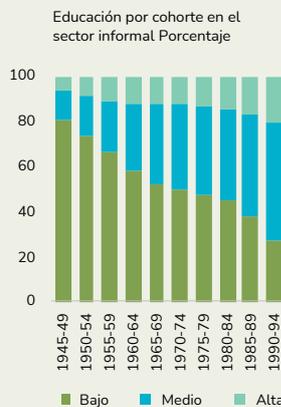
El nivel educativo sigue mejorando...



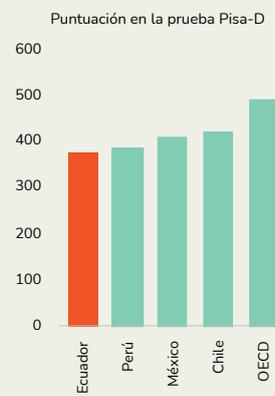
... para reducir la proporción de empleados informales con bajo nivel educativo,...



... pero la tasa sigue siendo muy inferior a la del sector formal.



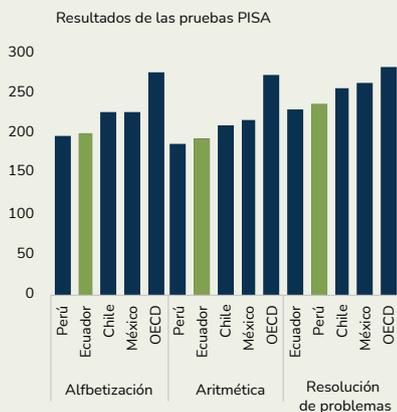
Sin embargo, los beneficios potenciales se ven mermados por la baja calidad.



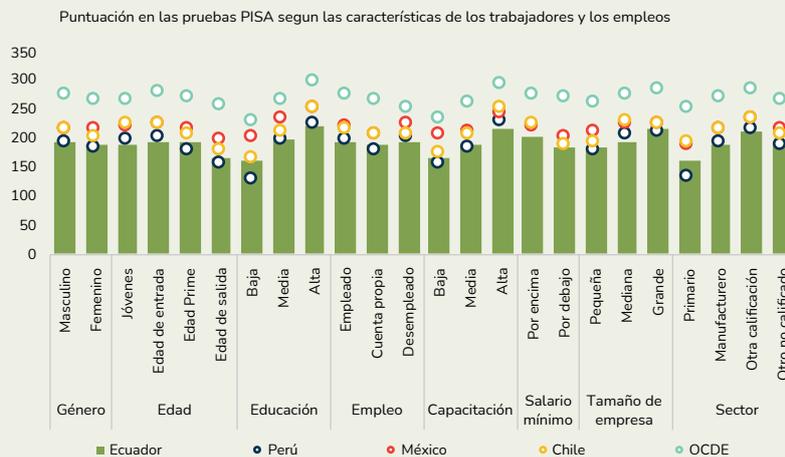
Nota: Los niveles educativos se definieron considerando los años completos de educación de la siguiente manera: bajo (0-8 años de escolarización), intermedio (9-13 años de escolarización) y alto (14 o más años de educación), siguiendo a Alaimo et al. (2015).
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y OCDE.

Gráfico 19. Los ecuatorianos tienen menos capacidades cognitivas que sus homólogos de otros países.

Las puntuaciones en aritmética y alfabetización son bajas,...



... lo que afecta a los trabajadores autónomos o asalariados en pequeñas empresas y que cobran menos del salario mínimo.



Nota: La alfabetización se define como la comprensión, la evaluación, el uso y el compromiso con los textos escritos para participar en la sociedad, alcanzar los objetivos propios y desarrollar los conocimientos y el potencial propios; la aritmética elemental es la capacidad de acceder, utilizar, interpretar y comunicar información e ideas matemáticas para participar y gestionar las exigencias matemáticas de una serie de situaciones de la vida adulta; la resolución de problemas se refiere a una situación en la que una persona no puede alcanzar sus objetivos de forma inmediata y rutinaria debido a algún obstáculo o reto (OCDE, 2021). La muestra de trabajadores de 16 a 65 años excluye a los alumnos/estudiantes que no trabajan, a los aprendices/trabajadores en prácticas que no perciben salario y a los que realizan tareas domésticas o cuidan de niños/familia, a menos que se clasifiquen como empleados, autónomos y desempleados. Los servicios no cualificados incluyen el comercio, la hostelería, el transporte y el almacenamiento. Los servicios cualificados incluyen los servicios públicos, los servicios financieros, la comunicación, la enseñanza y otros servicios profesionales. Los gráficos muestran la mediana de las puntuaciones en las pruebas de aritmética, que son las más comparables entre países, pero son similares independientemente de la medida de las capacidades cognitivas. El tamaño de la empresa indica únicamente las puntuaciones de los empleados. La muestra es la misma que en los gráficos anteriores.
Fuente: Encuesta de la OCDE sobre las competencias de los adultos (PIACC).



La insatisfacción con la falta de oportunidades de crecimiento es mayor para los trabajadores con sobreeducación formal que para sus homólogos del sector informal.

Los trabajadores con un nivel educativo insuficiente aumentaron en las cohortes de mayor edad durante las dos últimas décadas.¹⁸ En los últimos 20 años, la proporción media de trabajadores con bajo nivel educativo en el mercado laboral ecuatoriano ha sido de aproximadamente el 30 %. A pesar de las mejoras en el nivel educativo, la proporción de trabajadores con bajo nivel educativo ha aumentado sustancialmente tanto en el sector formal como en el informal (Gráfico 20). Mientras que la sobreeducación implica una subutilización directa del talento, la infraeducación podría reducir los salarios, aumentar los despidos por bajo rendimiento, elevar los costos de capacitación e inhibir la adopción tecnológica (Livanos y Núñez, 2017, y McGowan y Andrews, 2015). El hecho de que la infraeducación sea más frecuente en las cohortes de más edad y la sobreeducación sea más frecuente entre las cohortes más jóvenes sugiere que los empleados de más edad pueden no tener suficientes oportunidades de aprendizaje permanente o que les cuesta seguir el ritmo de los cambios en la demanda de mano de obra derivados, por ejemplo, del progreso tecnológico.

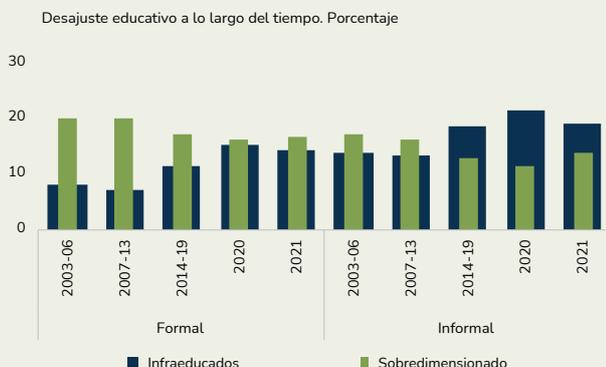
Los trabajadores infraeducados reciben una prima salarial significativa, mientras que las personas sobreeducadas sufren una penalización salarial. Las primas y penalizaciones salariales calculan las diferencias con el salario de una persona bien emparejada. En Ecuador, las primas (10,5 %) para los trabajadores con un nivel educativo insuficiente son casi el doble que las pérdidas (6,4 %) para las personas con un nivel educativo excesivo (Gráfico 21). Las brechas son mayores en el sector formal y disminuyeron durante casi una década hasta 2021. La prima salarial ha disminuido de forma constante en todas las cohortes del sector formal, lo que sugiere que los trabajadores jóvenes del sector pueden aceptar empleos poco cualificados que no se ajustan a sus niveles educativos. Las primas y penalizaciones tienden a ser más bajas entre los segmentos más vulnerables de la población activa, como las mujeres, los trabajadores del 40 % inferior de la distribución de la renta, los asalariados por debajo del salario mínimo, los empleados de pequeñas empresas y los trabajadores de sectores poco cualificados. Sin embargo, tienden a ser más elevadas en el sector formal que en el informal, probablemente porque las empresas informales suelen cumplir menos la normativa laboral. La mala asignación conduce a la insatisfacción laboral y limita las oportunidades de crecimiento profesional, reduciendo la productividad. Los trabajadores sobreeducados están aproximadamente un 5 % más insatisfechos con la falta de oportunidades de crecimiento que los trabajadores bien emparejados. La insatisfacción con la falta de oportunidades de crecimiento es mayor para los trabajadores con sobreeducación formal que para sus homólogos del sector informal. Los trabajadores del sector formal con un nivel educativo insuficiente están un 6 % más insatisfechos con la falta de oportunidades de crecimiento que los trabajadores bien emparejados.

Los desajustes podrían ser aún mayores si se consideran las competencias no cognitivas. Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial (2016), las competencias necesarias para la economía moderna van más allá de las competencias cognitivas fundamentales, como la alfabetización y los conocimientos básicos de aritmética. Los empleos actuales requerirán la capacidad de comprender conceptos complejos, aprender de la experiencia, adaptarse a nuevas situaciones y, de forma más general, resolver problemas utilizando el pensamiento crítico. En este contexto, los trabajadores poco cualificados en ocupaciones poco cualificadas que realizan tareas rutinarias más sencillas son los que corren mayor riesgo de ser sustituidos por la tecnología (Banco Mundial, 2019). Aunque el marco temporal para la adopción de la tecnología no está claro, las transformaciones del mercado laboral pueden ocurrir para muchos adultos a mitad de carrera y cohortes jóvenes de trabajadores.

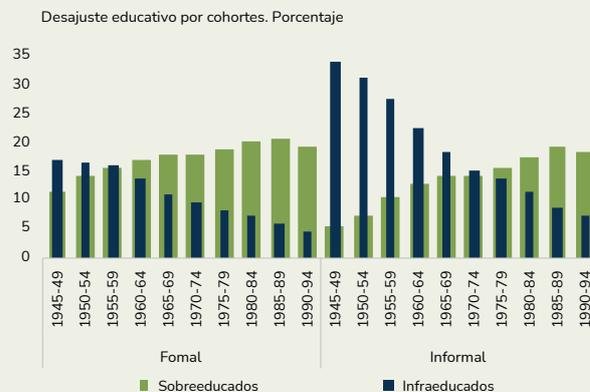
¹⁸ El desajuste educativo podría ser el resultado de las imperfecciones del mercado derivadas de la información imperfecta, la fricción natural en el mercado laboral y las normativas laborales restrictivas (Handel, Valerio y Sánchez Puerta, 2016, y Asai et al., 2020).

Gráfico 20. El desajuste educativo es un problema estructural que se agrava en Ecuador.

La proporción de trabajadores con escasa formación en los sectores formal e informal aumenta...



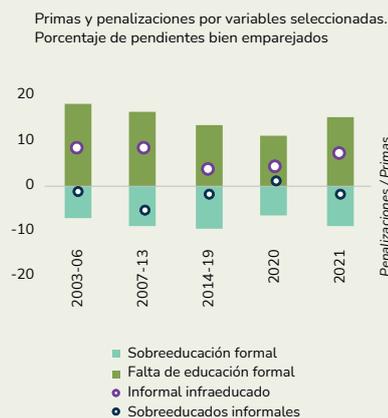
... dando lugar a sanciones salariales y primas cada vez mayores.



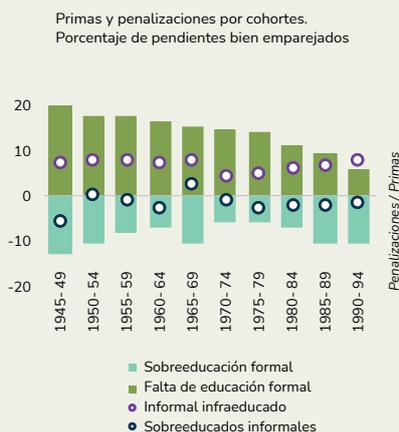
Nota: El desajuste educativo se define comparando los años de educación de los trabajadores con el promedio de años de educación de todos los trabajadores dentro de la misma categoría de ocupación de un dígito de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de América Latina y el Caribe (CIUO). Si los años de escolaridad son una desviación estándar inferior/superior al promedio de educación en una ocupación, los trabajadores se definen como sub/sobreeducados. Fuente: Gachet (2022).

Gráfico 21. Las primas y sanciones han disminuido en las dos últimas décadas, pero siguen siendo elevadas.

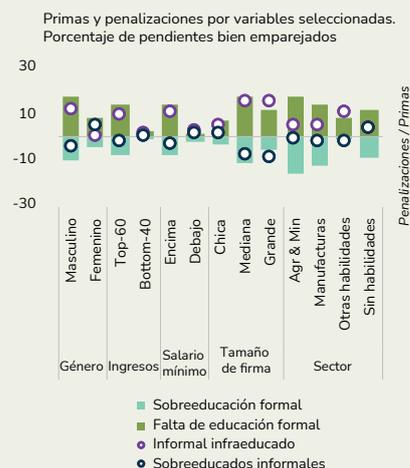
Las primas son superiores a las sanciones, sobre todo en el sector formal...



... donde las primas han disminuido en las cohortes más jóvenes.



Las primas y sanciones tienden a ser más bajas en los segmentos laborales más vulnerables.



Nota: Cada gráfico muestra las primas y penalizaciones salariales para los trabajadores con un nivel educativo bajo y alto. Siguiendo la literatura estándar, se estimaron utilizando un modelo de regresión minceriano que incluye variables ficticias para los trabajadores con sobreeducción y con infraeducación. Los controles incluyen el género, un polinomio cuadrático de la permanencia en el trabajo variables ficticias para trabajadores informales, públicos, asalariados, trabajadores por debajo del salario mínimo y efectos fijos de cohortes. Como se discute en la literatura, una de las principales limitaciones es el potencial sesgo de selección causado en parte por factores inobservables, como la baja capacidad o la finalización de estudios. Para abordar en parte este problema con la información disponible, la estimación intentó controlar las características no observadas con efectos fijos y controlar las características demográficas y del mercado laboral de los trabajadores. Las regresiones agrupadas controlan los efectos fijos de empresa, sector, año y cohorte. Los salarios se recortaron en el 1 % inferior y superior de la distribución salarial para limitar la influencia de los valores atípicos. Fuente: Gachet (2022).

Aunque las políticas para abordar los desajustes en la asignación de capacidades son opciones de segundo orden para reducir las ineficiencias de asignación, las normativas laborales restrictivas también están detrás de los desajustes, dificultando que las empresas puedan remediarlos. Una normativa laboral rígida podría limitar la capacidad de las empresas para contratar a trabajadores con la formación y las cualificaciones que se ajustan a sus ofertas de empleo, debido a la inflexibilidad de los contratos, los elevados costos de despido, los breves periodos de prueba y los elevados salarios. Algunas políticas inhiben la inversión en el desarrollo de las capacidades de los trabajadores, como la jubilación patronal, una pensión pagada por el empleador para los trabajadores formales con más de 20 años de servicio que, en la práctica, provoca despidos antes de que los trabajadores puedan acceder a esta prestación.

Reducir las rigideces laborales es fundamental, pero debe combinarse esfuerzos para proteger a los más vulnerables, mejorar el capital humano, reducir los desajustes de cualificaciones y estimular la demanda de mano de obra

Para aliviar las rigideces del mercado laboral es necesario abordar muchas cuestiones de la normativa laboral vigente. Según Gachet, Packard y Olivieri (2020), las tres prioridades en este ámbito son: (i) eliminar el recargo del 35 % en los contratos ocasionales, al menos para los trabajadores jóvenes;¹⁹ (ii) cambiar o eliminar la jubilación patronal para reducir la incertidumbre de empresas y trabajadores a largo plazo, y (iii) rediseñar el seguro de desempleo para apoyar mejor la búsqueda de empleo, principalmente reduciendo los dos meses que se puede tardar en acceder a esta prestación.²⁰ La reforma también podría eliminar las indemnizaciones por despido obligatorias para los trabajadores que dimitan voluntariamente y reintroducir los contratos por horas y la externalización, al menos para los trabajadores más jóvenes. Los requisitos de participación en los beneficios podrían modificarse para incentivar la productividad en los esfuerzos o logros de los trabajadores, vinculándolos a criterios de rendimiento transparentes. Las empresas de nueva creación podrían quedar exentas de la participación obligatoria en los beneficios hasta que se consoliden y hayan obtenido beneficios durante varios años consecutivos. En una perspectiva a medio y largo plazo, y supeditado a un diálogo político, Ecuador podría plantearse reformar la Constitución para reinstaurar los contratos por horas y la subcontratación, al menos para los trabajadores más jóvenes, dando a las empresas flexibilidad para generar empleos formales.

Las autoridades también podrían reducir la direccionalidad del salario mínimo para que este tenga en cuenta el rendimiento de la productividad laboral. La reforma del acuerdo institucional para fijar el salario mínimo no necesita ningún

19 Este tipo de contrato permite a las empresas contratar trabajadores durante un máximo de 180 días, pero el salario por hora pagado bajo esta modalidad de contratación es un 25 % superior al de los trabajadores a tiempo completo.

20 El seguro de desempleo en Ecuador es ineficaz. Los requisitos de elegibilidad limitan la cobertura adecuada, incluso entre las personas que pierden empleos formales. Entre los empleados formales, la elegibilidad se basa en tener no menos de 24 meses de cotizaciones, y seis de estos meses deben ser consecutivos antes de estar desempleado durante al menos 60 días. El seguro de desempleo solo cubre a los trabajadores despedidos de su puesto de trabajo y la aprobación puede tardar hasta 45 días. Aproximadamente la mitad de los parados de empleos formales no cumplen los requisitos de permanencia y cotización del seguro de desempleo.

cambio en la ley, y a corto y medio plazo las autoridades podrían iniciar un diálogo sobre la reducción de la discrecionalidad en la gestión del salario mínimo. Podría ser útil ampliar el diálogo para incluir a otras partes, incluyendo aquellos que no tienen acceso a oportunidades de trabajo formal debido a las rigideces laborales, como los trabajadores jóvenes. Ecuador no ha introducido una fórmula para impulsar el salario mínimo cuando empleadores y trabajadores no llegan a un acuerdo. Podría ser útil definir un mecanismo para guiar el diálogo, de modo que los aumentos del salario mínimo consideren la dinámica de variables macroeconómicas críticas, como la inflación, el empleo y la productividad.

Estas reformas deben tener en cuenta importantes contrapartidas asociadas al aumento de la flexibilidad en el mercado laboral. Una normativa laboral bien diseñada puede evitar resultados ineficientes e injustos en el mercado laboral; una mal diseñada y aplicada puede perjudicar a los trabajadores e impedir el crecimiento de las empresas. Por un lado, el aumento de la flexibilidad permite al sector privado adaptarse más rápidamente a las condiciones variables vinculadas con los ciclos económicos y las tecnologías de producción cambiantes. Reduce también el coste de creación de nuevos puestos formales y anima a los trabajadores y a las empresas a encontrar emparejamientos más productivos. Por otra parte, la flexibilidad del mercado laboral transfiere el riesgo de los empleadores a los empleados, dejando a algunos trabajadores más vulnerables a la crisis. La flexibilidad debe ir acompañada de disposiciones que protejan a los trabajadores vulnerables y alivien al mismo tiempo las restricciones para el desarrollo de las empresas.

El país podría beneficiarse de la mejora en la demanda de mano de obra, empezando por reducir la desnutrición y mejorar la educación temprana. El aprendizaje y el desarrollo de habilidades es un proceso acumulativo que comienza en la primera infancia y la mejora de la educación temprana no solo podría conducir a ganancias cognitivas a largo plazo, sino también a cerrar la brecha de habilidades a medio plazo. Por otro lado, Ecuador tiene una de las tasas de desnutrición más altas de la región. El Gobierno está avanzando en este ámbito con la Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Crónica Infantil. Este es el primer paso para mejorar el desarrollo cognitivo de los niños y cerrar las brechas de cualificación de los trabajadores ecuatorianos a largo plazo. Estos esfuerzos deberían complementarse con una evaluación rigurosa y podrían introducirse las correcciones necesarias. La intervención de estimulación infantil temprana en Jamaica, que consistió en visitas periódicas de trabajadores sanitarios a familias con bajos ingresos, ha demostrado una serie de beneficios cognitivos a largo plazo derivados de ella. A los 31 años, los participantes tenían coeficientes intelectuales significativamente mayores, mejores habilidades matemáticas y lingüísticas, y mayores ingresos con el paso del tiempo (Gertler et al., [2021](#)).

La innovación tecnológica podría utilizarse para desarrollar las competencias transversales básicas de los estudiantes, como el pensamiento analítico, la resolución de problemas, la comunicación y la alfabetización digital. Los programas activos del mercado laboral para apoyar el reciclaje y el desarrollo de competencias de los trabajadores podrían complementarse con un mejor acceso a una educación terciaria de calidad para desarrollar las futuras capacidades de la mano de obra. La educación terciaria no solamente imparte las habilidades técnicas necesarias para determinadas ocupaciones, sino que también fomenta el desarrollo de habilidades de resolución de problemas complejos, pensamiento crítico y comunicación avanzada que son transferibles entre empleos y ocupaciones (Beylis et al., [2020](#)). Innovaciones como los laboratorios virtuales y el aprendizaje y la recuperación asistidos por ordenador también resultan muy prometedoras para la formación técnica, ya que pueden optimizar el tiempo de graduación y el desarrollo de competencias de los estudiantes e incluso reducir los costos educativos (Banco Mundial, [2021b](#)). El proyecto Evoke en Colombia utiliza la narración de historias, la mecánica de juego y las redes sociales globales mediante la implementación de la tecnología *blockchain* y las *cripto-tokens* como medio de intercambio de valor transparente y rastreado entre financiadores, estudiantes y profesores en un sistema educativo que ha demostrado su eficacia para el desarrollo de las habilidades socioemocionales de los jóvenes (Freeman y Hawkins, [2017](#)).

La mejora de los programas activos del mercado laboral de Ecuador impulsaría la productividad al reducir los desajustes por infraeducación. Los programas activos del mercado laboral en Ecuador suelen ser pequeños, tienen una capacidad financiera y administrativa limitada, ofrecen un pequeño

componente práctico y no satisfacen las necesidades del sector privado (Banco Mundial, [2021](#)). Fortalecer la capacidad técnica, financiera y administrativa y trabajar con el sector privado para rediseñar los programas de capacitación podrían ser unos primeros pasos importantes. Por ejemplo, el actual proyecto educativo del Banco ha promovido la participación del sector privado en el diseño de las ofertas de educación técnica. Para garantizar que las competencias desarrolladas por los trabajadores puedan aprovecharse al máximo una vez que obtienen un empleo, Ecuador necesita programas eficientes que busquen ampliar las competencias de los trabajadores, incluidos el asesoramiento profesional, la colocación laboral y las actividades de creación de redes de aprendizaje. El impacto de este programa podría mejorarse mediante incentivos al empleo, como subsidios a la contratación y exenciones de la seguridad social, para apoyar la demanda de mano de obra formal, y políticas formativas de reorientación que ayuden a los trabajadores a mejorar sus competencias para reubicarse o reincorporarse al mercado laboral (OCDE, [2021](#)).



En la misma línea, Ecuador podría beneficiarse de un programa para certificar las habilidades de los trabajadores informales, de modo que puedan ser reconocidos en el sector privado. Para satisfacer la demanda de competencias y superar las restricciones de acceso de los trabajadores informales a las certificaciones (por ejemplo, tiempo y dinero), la certificación podría implementarse mediante un esfuerzo conjunto entre universidades, institutos técnicos y el Gobierno. Muchos países ya han implementado soluciones tecnológicas para capacitar a los trabajadores informales. En la región, la plataforma virtual de capacitación laboral agrícola promueve la generación y transferencia de habilidades específicas para el sector agrícola a través de un sistema digital de cursos interactivos y contenidos para refrescar y actualizar habilidades (Urquidi, 2022). Esto podría ampliarse a otras industrias.

Es probable que estas políticas complementarias tengan un efecto limitado en la economía hasta que Ecuador aborde los obstáculos a la demanda de mano de obra, incluida la rígida regulación laboral. Si el país no logra generar nuevas fuentes de crecimiento y empleo de calidad, los esfuerzos por mejorar el capital humano solo darían lugar a mayores desajustes de cualificaciones, más informalidad y un estancamiento de los ingresos laborales. Las políticas para reducir el desajuste de cualificaciones podrían ser ineficaces si la demanda de mano de obra formal no aumenta y no ofrece oportunidades de empleo adecuadas.



Innovaciones como los laboratorios virtuales y el aprendizaje y la recuperación asistidos por ordenador también resultan muy prometedoras para la formación técnica, ya que pueden optimizar el tiempo de graduación y el desarrollo de competencias



Capítulo 3

Abordar otras limitaciones transversales críticas



Resumen

Es posible establecer una agenda a medio plazo para fomentar gradualmente la demanda de mano de obra reforzando la neutralidad competitiva de las empresas públicas, reduciendo las cargas de la regulación y las barreras de entrada y salida y mejorando el marco de la política de competencia. También podría mejorarse la productividad avanzando en los acuerdos comerciales con economías complementarias, reduciendo los aranceles y las medidas no arancelarias y abordando los problemas logísticos, incluida la creciente inseguridad. El impacto positivo de estas medidas podría potenciarse evaluándolas y secuenciándolas para reducir los posibles efectos secundarios adversos a corto plazo y mejorar las capacidades de las empresas.

El tercer capítulo evalúa las cuestiones transversales no laborales identificadas en el primer capítulo. En aquel apartado se concluye que la menor acumulación de capital y las pérdidas de productividad de Ecuador se deben principalmente a ineficiencias de asignación asociadas a cuestiones transversales, como una regulación laboral rígida, una competencia limitada, barreras comerciales, un marco de insolvencia ineficiente y un acceso limitado al financiamiento. En el segundo capítulo ya se trataron cuestiones relacionadas con el mercado laboral y en el Programa de Evaluación del Sector Financiero (Banco Mundial, 2023) se analizaron las dificultades de acceso al crédito. Este capítulo evaluará la competencia limitada y las barreras comerciales.

Recuadro 3.

El estancamiento del crecimiento y la productividad en la región de América Latina y el Caribe parece estar relacionado con la falta de competencia.

Las presiones competitivas empujan a los mercados que funcionan bien hacia una “destrucción creativa” que fomenta la entrada, la innovación, la expansión y la agitación. La falta de competencia impide el buen funcionamiento del mercado que facilite el movimiento de recursos entre empresas y fomente la eficiencia en la asignación de recursos. En última instancia, las fuerzas competitivas de una economía determinan la probabilidad de que las empresas productivas entren y desafíen a las ya existentes, definen el comportamiento estratégico, dan forma a los incentivos para que las empresas innoven (por ejemplo, mejorando la calidad del producto) o adopten conductas anticompetitivas, y determinan la supervivencia o la salida de las empresas menos productivas.

Los obstáculos a la entrada, la aplicación desigual de la política de competencia y la escasa capacidad institucional limitan el crecimiento en la región. La productividad ha disminuido desde la década de 1980, en parte debido a la falta de presiones competitivas. Una reglamentación excesivamente compleja y unas licencias costosas crean barreras de entrada. Aunque la región ha reforzado la aplicación de la legislación antimonopolio en las últimas décadas, sigue habiendo oportunidades para eliminar las normas o los factores que facilitan el comportamiento anticompetitivo de las empresas establecidas, como la colusión y el abuso de posición dominante. Las pruebas demuestran que la aplicación de las leyes antimonopolio y las reformas sectoriales para eliminar las barreras existentes, combinadas con la persecución y las sanciones de los cárteles y las prácticas contrarias a la competencia, pueden aumentar la productividad y transferir las ganancias a los consumidores a través de precios más bajos.

Ecuador está rezagado en estas dimensiones. Ecuador cuenta con procedimientos onerosos y engorrosos para la creación de empresas, lo que constituye una importante barrera de entrada. La competencia se ve socavada por los controles de precios, el trato preferente a determinados operadores tradicionales y las normas que protegen al mercado nacional de la competencia extranjera. En comparación con sus homólogos regionales, persisten algunas lagunas en cuanto a la capacidad de supervisión de los mercados.



Aumentar la competencia nacional puede incrementar la productividad

La competencia es fundamental para desbloquear mercados que mejoren la productividad y el crecimiento en Ecuador. Impulsar la competencia puede, en última instancia, promover la entrada de nuevos inversores, eliminar protecciones indebidas a los operadores tradicionales y estimular la aparición de empresas más productivas (Recuadro 3). Puede crear incentivos adecuados dirigidos hacia un proceso dinámico “creación destructiva” que permita a las empresas crecer, innovar y fomentar la eficiencia en la asignación de recursos alentando la salida de aquellas menos productivas. En Ecuador, algunos canales de fomento de la productividad no funcionan bien debido a la falta de competencia, las barreras a la entrada y el trato preferencial a determinados agentes del mercado.

La competencia en Ecuador es relativamente baja, con mercados altamente concentrados y signos de creciente poder de mercado. En los Informes Globales de Competitividad de 2019, Ecuador obtiene malos resultados en términos de competencia interna (puesto 123 de 141 países), dominio de mercado (118) y servicios de competencia (98). A partir de 2017, el 33,7 % de las empresas manufactureras ecuatorianas en la Encuesta de Empresas del Banco Mundial declararon que operan en mercados altamente concentrados, esto es alrededor de 10 puntos porcentuales más que Kazajistán (23,9 %) y cuatro veces más que su par aspiracional Túnez (7,8 %) (Gráfico 22). La media y la mediana de los márgenes precio-costo (PCM) de Ecuador, una aproximación al poder de mercado²¹ en la industria manufacturera y los servicios, aumentaron entre 2010 y 2017, lo que demuestra que existen barreras a la entrada o salida del mercado para los entrantes potenciales y los titulares.

Las regulaciones del mercado de productos son más restrictivas en Ecuador que en sus pares regionales y estructurales. Según el indicador de Regulación del Mercado de Productos (PMR) de la OCDE y el Banco Mundial, la normativa ecuatoriana es una de las más restrictivas en materia de competencia, ya que es el doble de la media de los países de la OCDE. Estas restricciones se derivan de dos canales. En primer lugar, por la participación del Estado como agente del mercado a través de las EP, especialmente en sectores competitivos en los que el sector privado es viable. En segundo lugar, al ser el Gobierno el regulador y ejecutor de las normas del mercado que podrían disuadir la entrada de empresas nacionales y extranjeras. Esto incluye una gobernanza débil, la falta de simplificación y evaluación de la reglamentación, la elevada carga administrativa para las empresas de nueva creación y las barreras en los sectores de servicios y redes.

Las EP son importantes agentes del mercado que operan incluso en sectores plenamente competitivos, lo que crea un alto riesgo de distorsión de la dinámica del mercado. El Estado continúa siendo un agente del mercado con su participación (10 % o más) en más de 340 empresas. Sus ingresos operativos domésticos alcanzaron el 24 % del PIB, el segundo más alto de la región.²² Casi la mitad de las EP operan en sectores plenamente competitivos en los que la participación del sector privado en condiciones de mercado es viable, como las actividades de apoyo a las empresas, la cría de animales, la agricultura mixta, la construcción, el alquiler y el arrendamiento financiero, los hoteles y el alojamiento (Gráfico 23). Además, el 29 % opera en sectores de monopolio natural, como la captación de agua, el alcantarillado y la transmisión de electricidad, y el 25 % en sectores parcialmente competitivos, como los servicios de transporte urbano y las comunicaciones inalámbricas. Las EP de propiedad central operan principalmente en sectores competitivos (65 % a nivel central, frente a 37 % a nivel subnacional), mientras que las EP subnacionales operan una mayor proporción de monopolios naturales (5 % frente a 39 %).

21 En una estructura de mercado teórica de competencia perfecta, prevalece la fijación de precios al costo marginal y las empresas obtienen un beneficio normal a largo plazo. Cuando la competencia es imperfecta, los precios se desvían significativamente del costo marginal. La magnitud de la desviación refleja el poder de fijación de precios de una empresa en un mercado. A falta de información sobre el precio y el costo marginal, el análisis mide el PCM como la diferencia entre las ventas y los costos variables totales en proporción a las ventas.

22 Las empresas denominadas Empresas del Estado (EPE) por el Banco Mundial se refieren a entidades jurídicamente independientes, que operan con ánimo de lucro y se dedican a la producción de mercado, en las que los gobiernos nacionales o subnacionales tienen una participación del 10 % o más (de forma directa o indirecta).

Gráfico 22. La falta de competencia se pone de manifiesto en las estructuras concentradas del sector manufacturero y en el aumento de los márgenes precio-costos y se ve agravada por la onerosa regulación del mercado de productos.

La concentración es evidente en el sector manufacturero ecuatoriano,...

Empresas manufactureras que operan en un mercado muy concentrado.
Porcentaje, última cifra disponible entre 2015 y 2020



... posiblemente asociada a unos márgenes precio-costos elevados y crecientes.

Precio medio Márgenes de costo (porcentaje)



La regulación del mercado de productos es restrictiva...

Regulación del mercado de productos en toda la economía.
Índice 1 - 6 (más regulado)



... debido a las operaciones de las empresas públicas, la compleja regulación de la carga administrativa y normas limitadas para minimizar el efecto anticompetitivo de las nuevas regulaciones.

Descomposición de la regulación del mercado de productos en toda la economía



Notas: El margen precio-costos (PCM) se define como: $(\text{ventas} - \text{costo total de las ventas})/\text{ventas}$. El costo total de ventas incluye los costos de materiales, productos acabados y materiales comprados para revender, mano de obra y electricidad. El análisis restringe los valores PCM al intervalo unitario y los valores PCM en el percentil superior e inferior de cada código sectorial de dos dígitos y año de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Rev. 3.1. No se aplican ponderaciones de encuesta. La Regulación del Mercado de Productos (RMP) del Grupo del Banco Mundial oscila entre 0 y 6, de mayor a menor regulación favorable a la competencia.

Fuentes: Base de datos de regulación del mercado de productos 2018 de Enterprise y OCDE-WBG del Banco Mundial.



Las EP están sujetas a normativas laborales y de quiebra diferentes, gozan de un tratamiento fiscal ventajoso del que no disfrutaban las empresas privadas y carecen de separación entre funciones comerciales y no comerciales.

Los riesgos de distorsión de la competencia y de posible asignación inadecuada de recursos aumentan con el trato preferencial a las EP, la restricción de la competencia privada en sectores de red y los conflictos de intereses. Aunque las actividades de las EP no se traducen necesariamente en distorsiones del mercado, el trato diferenciado con respecto a sus homólogas privadas podría obstaculizar la competencia, desplazando al sector privado o impidiendo las fuerzas subyacentes del mercado que promueven la entrada, la supervivencia y el crecimiento de empresas productivas en igualdad de condiciones. Estos riesgos de distorsión del mercado son evidentes en Ecuador. Casi la mitad de las EP se dedican a sectores competitivos y únicamente el 19 % están constituidas en sociedades de derecho privado. Además, las EP están sujetas a normativas laborales y de quiebra diferentes, gozan de un tratamiento fiscal ventajoso del que no disfrutaban las empresas privadas y carecen de separación entre funciones comerciales y no comerciales. Algunas disposiciones sectoriales también conceden ciertos privilegios. Por ejemplo, las EP de telecomunicaciones tienen derechos preferentes para utilizar el espectro y están exentas de los pagos trimestrales que exigen sus homólogas privadas con más del 30 % de cuota de mercado. Las EP de minería tienen preferencia para obtener un título de concesión. Según la Constitución, la electricidad, el gas, el petróleo, la sanidad y el agua y el saneamiento son sectores estratégicos, lo que restringe la participación y la entrada del sector privado para desafiar a los titulares, incluso en los segmentos de mercado en los que la competencia es factible. Las EP están sujetas a la ley de competencia, pero son propensas a los conflictos de intereses y a la influencia política porque los directores generales son nombrados por las autoridades y las entidades que ejercen los derechos de propiedad son a veces los reguladores del sector. Aunque el Gobierno creó la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO) en 2015 para unificar la supervisión de las EP, la falta de separación entre propiedad y regulación crea conflictos de intereses. En 2018, las competencias de la EMCO se solapaban con las de los ministerios competentes, lo que creaba problemas a los organismos comunes a la hora de controlar las empresas.

Además de su impacto en el clima general de inversión, estas deficiencias podrían limitar la capacidad de Ecuador para movilizar la inversión privada y emprender mayores esfuerzos para descarbonizar el sector eléctrico. Las EP de electricidad están integradas verticalmente, aunque la generación y el suministro al por menor son segmentos en los que se puede competir. La Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC) participa en todos los segmentos del mercado directamente o a través de otras empresas (por ejemplo, Servicios Técnicos Especializados en Electricidad (SERCOEL) en el comercio de electricidad). Existe poca separación en la generación, transmisión y distribución de electricidad y gas, lo que dificulta la entrada en el mercado. Aunque la Ley del Sector Eléctrico permite a los inversores privados obtener concesiones y entrar en el sector, las empresas privadas se enfrentan a un tope del 39 % en la propiedad. Si bien esta ley permite la interconexión y el acceso a terceros, algunas disposiciones pueden dar lugar a restricciones innecesarias en la generación. Los bajos precios de la electricidad no cubren el coste total del servicio. Desde el punto de vista de la competencia y en virtud de la Ley del Sector Eléctrico, la generación de electricidad es un segmento que podría abrirse más a la participación privada, contribuyendo a reducir las emisiones del sector energético al ampliar la generación de energías renovables y fomentar la creación de empleo verde. En los últimos años, el Gobierno ha aprobado algunas reformas para permitir al sector privado invertir en energías renovables no convencionales y en generación distribuida. Sin embargo, los cambios legales deben abordar las restricciones de entrada y las medidas estructurales que garanticen el acceso en los sectores de la electricidad

y el gas. Por ejemplo, el esfuerzo requeriría la regulación del acceso de terceros en el sector del gas y la liberalización del mercado mayorista de la electricidad, que la mayoría de los países de la región han aplicado. La ausencia de normas de acceso de terceros reduce aún más los incentivos para la entrada, porque los potenciales entrantes en la generación carecen de alternativas al monopolio estatal en la demanda de electricidad.

La regulación subóptima del mercado de productos y la excesiva intervención gubernamental en los mercados obstaculizan el crecimiento de la productividad al limitar la entrada, aumentar los costos para competir e imponer barreras discriminatorias a determinados agentes del mercado.²³

La competencia se ve obstaculizada por:

- **Privilegios concedidos a los operadores nacionales.** Las empresas nacionales están protegidas de la competencia extranjera mediante requisitos de contenido nacional, participación reservada en licitaciones públicas y barreras a la IED. Estas restricciones ayudan a explicar el bajo nivel de inversión extranjera de Ecuador (Gráfico 24). Entre los países de América Latina y el Caribe, Ecuador ocupa el segundo lugar, después de Chile, con mayores restricciones a la IED, en parte debido a la falta de tratados bilaterales de inversión y la doble imposición con muchas fuentes de IED (Banco Mundial, 2021). A pesar de algunas mejoras en el marco regulador de la contratación pública de Ecuador, la falta de neutralidad competitiva entre empresas nacionales y extranjeras sigue siendo un obstáculo para la IED. Si bien las licitaciones públicas siguen procedimientos competitivos y abiertos, existen requisitos de contenido nacional que reservan una parte de los contratos a las empresas nacionales.
- **Reglamentación onerosa.** Ecuador exige a los empresarios que se pongan en contacto con hasta seis organismos para registrar una empresa o una sociedad unipersonal, lo que le sitúa por detrás de otros países de la región, como México (5), Argentina (5), Chile (4) y Perú (4). No existen ventanillas únicas para otorgar autorizaciones y permisos, ni un sitio web que emita o acepte todas las notificaciones y permisos. La ausencia de herramientas simplificadoras clave en el sistema de licencias y permisos, como el uso de reglas de consentimiento tácito, limita la capacidad de agilizar los procedimientos de entrada y acelerar las resoluciones en beneficio de las empresas y los ciudadanos. Ecuador es el único país de la región donde la información está disponible sin programas explícitos para reducir los costos de cumplimiento o plataformas en línea que faciliten sistemáticamente el acceso a información legislativa clave.
- **Control de precios.** Los precios de varios servicios profesionales están regulados mediante valores mínimos para las actividades realizadas por abogados, contadores, arquitectos y notarios; la ingeniería es el único servicio profesional de la base de datos sin controles de precios. Existen controles de precios adicionales para varios bienes, como la gasolina, los medicamentos con y sin receta y el gas licuado de petróleo, que pueden desincentivar la entrada y favorecer prácticas anticompetitivas, como los acuerdos de precios entre competidores. Los precios críticos en la economía ecuatoriana están distorsionados y no responden a las fuerzas del mercado. Los precios de los combustibles están subvencionados, los tipos de interés tienen un tope, los salarios mínimos son elevados y los precios agrícolas se negocian centralmente en lugar de determinarse en el mercado. Esta distorsión agrava los efectos de otras medidas que distorsionan los precios, como las cuotas de importación, los compromisos de absorción agrícola o las actividades de las EP.

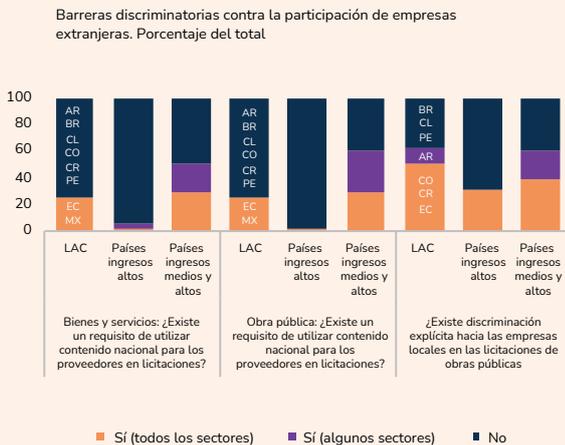
La competencia podría reforzarse mejorando el disfuncional marco de insolvencia de Ecuador. El marco de insolvencia de Ecuador está fragmentado y disperso, y establece varios procedimientos que rara vez se utilizan (Recuadro 4). El sistema hace muy difícil que las empresas tengan un acceso adecuado y oportuno a los procedimientos de insolvencia. La legislación actual no permite interferir

23 Aunque a veces las intervenciones gubernamentales están justificadas y son necesarias, las intervenciones deficientes perjudican la contestabilidad del mercado ya que limitan la entrada, refuerzan la posición dominante, imponen cargas indebidas, facilitan la colusión o distorsionan el terreno de juego. Esto podría disminuir la productividad al: (i) reducir los incentivos para innovar y mejorar la producción (eficiencia productiva), (ii) provocar una mala asignación de recursos entre empresas y sectores (eficiencia asignativa), y (iii) limitar la entrada de empresas más productivas y la salida de las improductivas (selección del mercado).

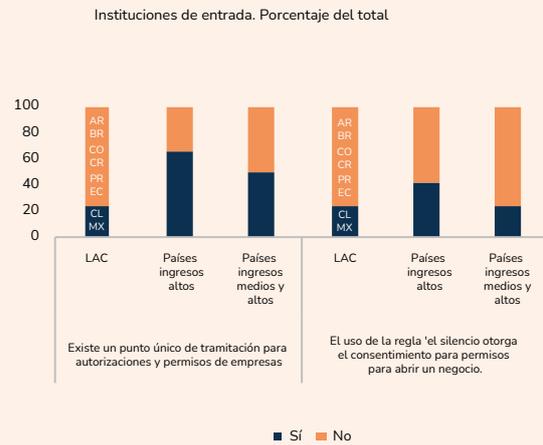
en los contratos cuando ambas partes no han cumplido plenamente sus obligaciones y no permite rehabilitar al deudor a menos que se hayan satisfecho todas las deudas. No aborda otras cuestiones importantes, como la reestructuración informal de la deuda colectiva, los aspectos transfronterizos y la reorganización y liquidación de las pymes. Estas deficiencias impiden la rápida reasignación de la mano de obra y el capital de las empresas fracasadas. No solo prolongan la asignación ineficiente de recursos, sino que también reducen las perspectivas de que los inversores reaccionen con rapidez y reorienten su capital, aumentando el riesgo de las nuevas empresas y frenando el dinamismo empresarial general y el crecimiento de la inversión privada.

Gráfico 24. Las barreras discriminatorias contra los inversores extranjeros, los procedimientos onerosos y los controles de precios también obstaculizan la competencia.

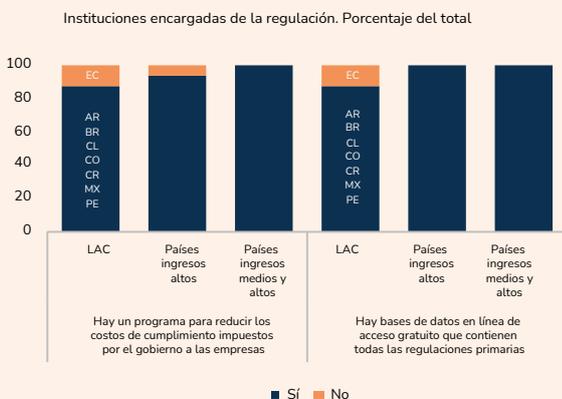
Las barreras discriminatorias obstaculizan la competencia de los inversores en formación.



Las cargas administrativas para las nuevas empresas disuaden la entrada y la inversión.



Ecuador carece de programas de apoyo a las empresas para hacer frente a la burocracia.



Sigue habiendo controles de precios en los servicios profesionales.



Nota: La base de datos de regulación del mercado de productos del GBM-OCDE incluye los siguientes países de América Latina y el Caribe: Argentina (AR), Brasil (BR), Chile (CL), Colombia (CO), Costa Rica (CR), Ecuador (EC), México (MX) y Perú (PE).
Fuente: Base de datos de regulación del mercado de productos del GBM-OCDE, 2018-2022.

Recuadro 4.

La revisión del disfuncional marco de insolvencia de Ecuador podría movilizar los recursos estancados en empresas no rentables y fomentar la asunción de riesgos en nuevas empresas.

Un marco de insolvencia eficaz es crucial para mejorar la estabilidad financiera, la asignación de recursos y el clima general de inversión. Un sistema de insolvencia sólido ofrece procedimientos de bajo coste para liquidar empresas sin perspectivas o reestructurar rápidamente aquellas en dificultades, pero viables. Aborda los comportamientos oportunistas, libera los factores productivos inmovilizados por préstamos inviables, y garantiza que las empresas viables sigan teniendo acceso al crédito y que la deuda viable sea atendida. Proporciona a las instituciones financieras un medio para hacer valer sus derechos, reduciendo la percepción del riesgo. En otros países, las reformas efectivas de los derechos de los acreedores y los regímenes de insolvencia redujeron el coste del crédito, aumentaron el acceso al crédito, mejoraron la recuperación de los acreedores y reforzaron la conservación del empleo (Neira, 2017; Armour et al., 2015; Djankov, 2009, y Claessens y Klapper, 2003). La experiencia de Bélgica (Dewaelheyns et al., 2008), Italia (Rodano et al., 2011) y Colombia (Giné e Inessa, 2006) muestra que las reformas de la insolvencia redujeron las tasas de fracaso entre las pymes y la liquidación de empresas rentables. Otras investigaciones han demostrado que la reforma de la insolvencia puede contribuir a la rápida recuperación de una economía durante una recesión, por ejemplo, en Chile a principios de la década de 1980 y en Colombia en 1999 (Bergoing et al., 2006).

El marco de insolvencia ecuatoriano está fragmentado y disperso, y establece diversos procedimientos que rara vez se utilizan. La principal opción es el *concurso preventivo*. Sin embargo, en los últimos 25 años se han solicitado solamente unos 20 procedimientos de insolvencia preventiva y solo se han aplicado siete planes de reorganización. El Código General de Procedimientos (COGEP) contempla un procedimiento judicial de reorganización (concurso preventivo) que podría ser utilizado por cualquier deudor, con una utilidad insignificante. Aunque el COGEP también contempla un procedimiento judicial de quiebra, las liquidaciones bajo este procedimiento son casi inexistentes. La Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación estableció otro procedimiento administrativo de reestructuración que solo podía utilizarse para empresas con menos de 5 años de antigüedad, el cual no se ha utilizado desde la promulgación de la ley en 2020. Como consecuencia, las empresas en dificultades financieras buscan una financiación cada vez más onerosa, lo que agrava sus problemas de endeudamiento, mientras que los acreedores prefieren hacer valer sus créditos a través de procedimientos individuales de ejecución.

La ley hace muy difícil que las empresas tengan un acceso adecuado y oportuno a los procedimientos de insolvencia. Solo permite el concurso mercantil a las empresas bajo el control de la Superintendencia de Compañías con más de 100 empleados, más de USD 10.515 en activos, más de USD 5258 en pasivos y en cesación de pagos. La ley exige que las empresas demuestren al menos una de las siguientes situaciones: (i) incumplimiento durante más de 60 días de una o más obligaciones que representen el 30 % o más del pasivo; (ii) que permanezcan insatisfechas una o más órdenes de pago emitidas contra el deudor que representen el 30 % o más del pasivo; (iii) endeudamiento por obligaciones con plazo inferior a dos años y superior al 80 % del activo, cuando dichas obligaciones no puedan ser





cubiertas con prontitud; (iv) que las cesiones en pago de activos necesarios para la actividad empresarial representen más del 20 % del activo; y (v) que las pérdidas alcancen el 50 % o más del capital y reservas. No se admiten declaraciones de preinsolvencia ni declaraciones pasados 60 días de entrar en cesación de pagos.

Los procedimientos de insolvencia son difíciles de poner en marcha por los deudores o los acreedores. La petición del acreedor no es suficientemente eficaz para iniciar un procedimiento de reorganización. El procedimiento finaliza si el deudor se opone expresamente o no responde a la petición del acreedor. La petición del deudor requiere reunir información compleja antes de presentarla. Tanto las peticiones del deudor como las del acreedor tardan de cuatro a seis meses en ser aceptadas, mientras que los sistemas de insolvencia más avanzados tardan unos pocos días: tres en Colombia y cinco en Argentina.

El sistema no permite interferir en la ejecución de los contratos cuando ambas partes no han cumplido plenamente sus obligaciones. La ley ecuatoriana solo especifica que una solicitud de insolvencia o la apertura de un procedimiento no pueden invocarse como motivo para poner fin a un contrato suscrito o rechazar la suscripción de un contrato adjudicado. Un sistema adecuado debería permitir al administrador del deudor insolvente optar por continuar o rechazar los contratos basándose en un análisis costo-beneficio del interés superior de los acreedores. Cuando los costos superan a los beneficios, rechazar los contratos permite a los administradores de la insolvencia cumplir con su deber de maximizar los cobros minimizando las pérdidas y fijando créditos que puedan medirse y tratarse equitativamente a partir de la apertura del procedimiento de insolvencia. Incluso en un procedimiento de rehabilitación, en el que el resultado previsto es la continuación de la empresa, las perspectivas de reorganización suelen mejorar si se permite rechazar los contratos onerosos.

Los procedimientos de liquidación suelen considerarse ineficaces, imprevisibles y lentos. La ley no prohíbe la venta de una empresa como negocio en marcha, pero tampoco la contempla expresamente. Como resultado, este método de liquidación se utiliza raramente debido a la incertidumbre causada por la falta de normas. Una vez concluido el procedimiento de quiebra, la ley ecuatoriana dice que el deudor será rehabilitado solamente si todas las deudas han sido satisfechas en su totalidad. En caso contrario, corresponde a los acreedores decidir si se extinguen las deudas impagas, una disposición en desacuerdo con las tendencias internacionales.

La legislación actual no aborda otras cuestiones importantes, como la reestructuración informal de la deuda colectiva, los aspectos transfronterizos y la reorganización y liquidación de las pymes. Los mecanismos informales de reestructuración colectiva de la deuda (acuerdos extrajudiciales o *workouts*) tampoco están desarrollados. La legislación actual no establece normas sobre jurisdicción, reconocimiento de sentencias extranjeras, cooperación entre tribunales de distintos países, elección de la ley aplicable y otros retos de la insolvencia transfronteriza. A diferencia de las normas internacionales, la ley no establece un proceso simplificado para la reorganización y liquidación de las pymes.

La autoridad de competencia carece de independencia financiera y de procedimiento. Superintendencia de Control del Poder de Mercado, la agencia de competencia de Ecuador fue creada en 2011 como una entidad independiente y autónoma que regula la mayoría de los sectores, excepto los regulados por organismos sectoriales —energía, minería y telecomunicaciones (Gráfico 25).²⁴ Sin embargo, esta agencia de competencia se encuentra entre las menos independientes de la región, detrás de Bolivia, Jamaica, Colombia y Argentina. Además de la falta de independencia política y de procedimiento, el presupuesto de la agencia de competencia depende del presupuesto general del Estado y debe ser aprobado por la Asamblea Nacional.²⁵ Este arreglo no es exclusivo de Ecuador, pero expuso a la autoridad de competencia del país a recortes presupuestarios que condujeron a una alta rotación de personal y a puestos vacantes sin cubrir. El presupuesto promedio para las agencias de competencia en los países de la OCDE fue de alrededor de 23,6 millones de dólares en 2019 (OCDE, 2020); el presupuesto de la SCPM para 2021 fue de 5,3 millones de dólares, casi la mitad del promedio regional. Los recientes cambios normativos impusieron cargas adicionales a la SCPM sin prever un presupuesto suplementario.²⁶

Ecuador carece de instrumentos para prevenir la influencia de los grupos de interés en las decisiones regulatorias y los conflictos de intereses de los funcionarios públicos. A diferencia de otros países de la región, Ecuador no cuenta con regulaciones sobre lobby y normas para romper los conflictos de interés. No cuenta con normas específicas para regular la interacción entre funcionarios públicos y grupos de interés, entre ellos consultorías profesionales, empresas y asociaciones empresariales. No hay requisitos para revelar la identidad de los grupos de interés, consultores u órganos consultivos que participan en cada proceso normativo. No se informa a los grupos de interés como parte de los procesos reguladores, y no se exige formalmente a los reguladores que tengan en cuenta los comentarios de las consultas a los grupos de interés. No existen normas sobre conflictos de intereses en relación con los miembros del gabinete ni periodos de reflexión. A diferencia de otros países de la región, como México (2018) y Chile (2016), Ecuador no ha adoptado el marco de Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) ex ante para evaluar el impacto de las regulaciones en la competencia del mercado.

A pesar de los esfuerzos en curso, las lagunas en la aplicación limitan la capacidad de la agencia de competencia para supervisar los mercados. En 2022, la información de la nueva base de datos de aplicación de la legislación anticártel (ACED) indicaban que el SCPM no había sancionado a ningún cártel duro relacionado con la fijación de precios o la restricción de la producción/división de mercados, a pesar de la prevalencia de estos casos en toda la región. En cambio, la SCPM solo sancionó cuatro acuerdos de manipulación de licitaciones. Esto contrasta con la creciente importancia del desmantelamiento de cárteles dañinos de larga data en países pares como Brasil, Chile, México y Perú. La SCPM solo procesó un caso de abuso de posición dominante entre 2015 y 2018, en comparación con un promedio de cuatro decisiones al año entre autoridades bien establecidas. En cuanto a las fusiones, Ecuador tiene periodos de revisión que van de 65 a 128 días, en comparación con un promedio de 29 días en Brasil y de 25 a 107 días en Chile y de 39 a 118 días en Colombia. Como consecuencia, las prácticas anticompetitivas como la fijación de precios o el abuso de posición dominante no se enfrentan a una amenaza creíble de aplicación en Ecuador y los reguladores del sector fijan precios que no reflejan los costos (por ejemplo, en la electricidad).

24 El SCPM investiga y sanciona el abuso de poder de mercado y los acuerdos restrictivos, aprueba fusiones y adquisiciones, investiga la competencia desleal y promueve la competencia. Todas las empresas, privadas o estatales, están sujetas a la jurisdicción del SCPM en materia de abuso de poder de mercado y fusiones o adquisiciones. En telecomunicaciones, los operadores fijan libremente sus precios finales dentro de los topes de precios o tarifas establecidos por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), que también otorga concesiones, permisos y autorizaciones. En energía, la ARCERNNR determina los costes de generación, transmisión, distribución y comercialización, así como el coste del alumbrado público, todos los cuales se aplican a las transacciones de electricidad y sirven de base para las tarifas al consumidor. En agua y saneamiento, la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) establece las directrices para fijar las tarifas de prestación del servicio. En el transporte, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) fija los precios máximos y las tarifas de acceso a las infraestructuras de transporte público (es decir, autopistas, puertos y aeropuertos) y las directrices para las tarifas de peaje.

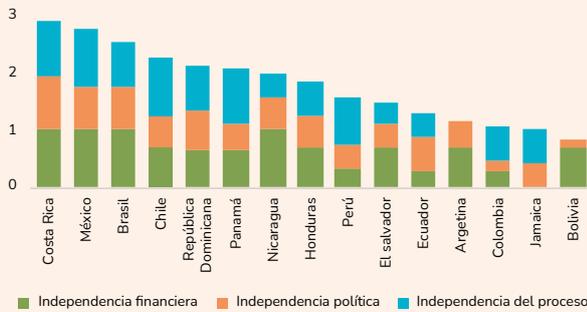
25 Lo mismo ocurre en otros países de la región, como Panamá, República Dominicana, Perú y México.

26 En 2022, el Decreto n.º 570 dictaminó que la SCPM debía demostrar el efecto real sobre los consumidores para probar prácticas anticompetitivas y estableció que las sanciones y los umbrales para la notificación de fusiones debían determinarse para el mercado relevante específico (Centro Competencia, 2022).

Gráfico 25. Algunas disposiciones legales no favorecen la independencia y eficacia de la agencia de competencia.

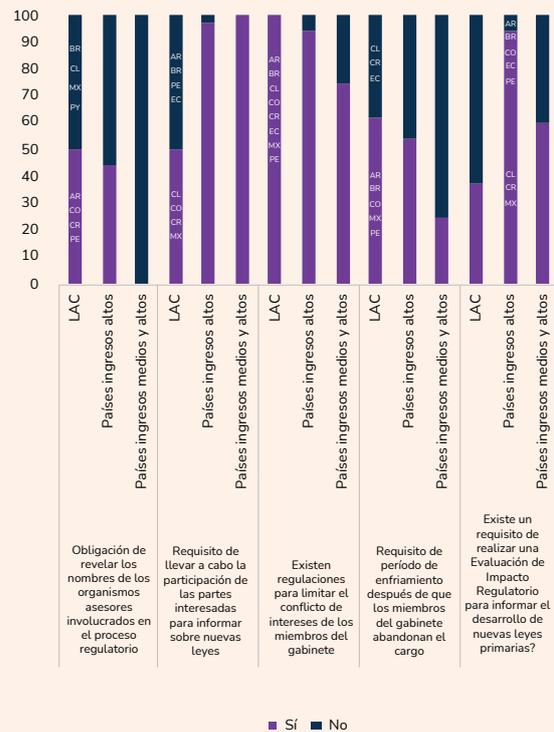
Los acuerdos institucionales y legales en Ecuador no favorecen la independencia de la agencia de competencia.

Independencia de los organismos de Independencia de los organismos de competencia. Cada puntuación 0-1 (mejor)



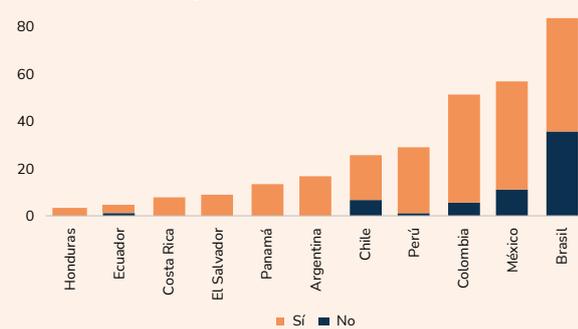
Ecuador puede mejorar su marco regulatorio para mitigar los conflictos de intereses y realizar análisis de impacto regulatorio.

Marco normativo para reducir los conflictos de intereses. Cada puntuación 0-1 (mejor)



En comparación con sus homólogos regionales, Ecuador tiene algunas oportunidades para reforzar la aplicación de la ley contra los cárteles.

Número de conductas de cartel graves sancionadas por los organismos de competencia



Nota: La independencia financiera refleja la asignación presupuestaria y las fuentes de autofinanciación; la independencia política abarca, entre otras cosas, el control ministerial, el proceso de nombramiento y las normas contra los conflictos de intereses; la independencia procesal abarca la separación de poderes entre las acciones judiciales y las decisiones en primera instancia.
Fuentes: Banco Mundial (2021) y WBG-OECD Product Market Regulation Database, 2018-2022.

Mecanismos adecuados de defensa de la competencia pueden impedir las prácticas anticompetitivas para garantizar el buen funcionamiento de los mercados, minimizando los posibles cárteles duros y los efectos adversos de las fusiones. En los últimos años, la SCPM ha realizado grandes esfuerzos para promover la competencia, incluidos: (i) la actualización de las regulaciones relevantes en el proceso de aprobación de fusiones y adquisiciones (un procedimiento acelerado); (ii) la focalización de los programas de investigación de mercado y promoción de la competencia; (iii) el inicio de un proceso de revisión paritaria con la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y (iv) la actualización del programa de clemencia. Sin embargo, la SCPM ha procesado y sancionado menos casos de conducta anticompetitiva, como abuso de posición dominante y manipulación de licitaciones, que otras autoridades establecidas en la región y tarda más en analizar las fusiones. Los avances en estos ámbitos son fundamentales para garantizar un funcionamiento adecuado del mercado que pueda potenciar el crecimiento de la productividad. Se han detectado cárteles duros en los mercados latinoamericanos de fertilizantes, cemento, combustibles, transporte de mercancías y construcción, muchos de ellos de carácter transnacional y que afectan desproporcionadamente a los pobres. En las economías menos desarrolladas, los sobrepuestos debidos a los cárteles pueden acercarse al 49 % en promedio, llegando hasta el 80 % (Connor, [2020](#)). Marcos sólidos de control de las fusiones para evitar una concentración excesiva pueden generar grandes beneficios para los consumidores. Por ejemplo, la autoridad española de competencia estima que la aplicación de fusiones generó a los consumidores un ahorro de unos 134 millones de dólares entre 2011 y 2018 (CNMC, [2018](#)).

La apertura comercial podría contribuir a aumentar la eficiencia y la productividad

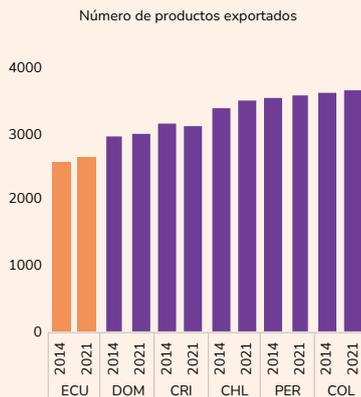
Las exportaciones de Ecuador siguen dominadas por productos primarios y basados en recursos naturales. Aunque Ecuador añadió 115 productos a su cartera de exportaciones entre 2014 y 2021, el número de productos exportados (2677) se mantiene por debajo de sus pares regionales (Gráfico 26). Para 2021, las exportaciones de petróleo representaron alrededor del 30 % de las exportaciones, y los ocho principales productos no petroleros exportados aproximadamente el 50 %. La concentración de las exportaciones, medida por el IHH, está por encima del nivel esperado para el PIB per cápita de Ecuador y es el más alto entre los pares regionales. Excluyendo las exportaciones de petróleo, el IHH aumentó de 0,08 en 2014 a 0,13 en 2021 debido al considerable crecimiento de las exportaciones de camarón y minería, reduciendo aún más la sofisticación de las exportaciones, que ya era la más baja entre los pares regionales.

La participación de Ecuador en las cadenas de valor mundiales se ha estancado en un nivel muy bajo desde principios de 2010. Al igual que en el caso de otros exportadores de materias primas, como Perú y Colombia, la participación directa a plazo domina la CVM de Ecuador. Después de que el auge del petróleo la incrementara, la participación de Ecuador en las CVM se ha estabilizado desde principios de 2010 porque algunas exportaciones de productos básicos no petroleros, como el banano y el camarón, compensaron la caída de las exportaciones de petróleo.

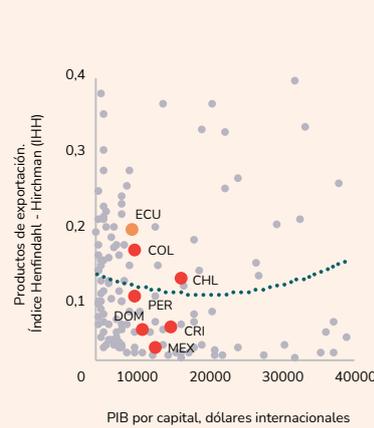
Aunque hay más exportadores no petroleros, las exportaciones no petroleras se concentraron más en unas pocas grandes empresas. Los exportadores no petroleros pasaron de 2834 en 2014 a 3658 en 2021. Los grandes exportadores (más de 100 millones de dólares anuales) eran menos del 1 % de los exportadores no petroleros, pero aumentaron su participación en las exportaciones no petroleras del 85 % al 90 % (Gráfico 27). Las 20 principales empresas aumentaron sus exportaciones en 4500 millones de dólares entre 2014 y 2021, equivalente a cuatro quintas partes de la expansión total de las exportaciones no petroleras. Seis de ellas no exportaban en 2014 y exportaron más de 100 millones de dólares en 2021. Dos compañías se dedicaban a la minería, lo que representa el 35 % de los 4500 millones de dólares de exportaciones adicionales. Trece se dedicaban a la economía azul (es decir, basada en el océano), lo que representa el 52,7 %. Las demás empresas proceden de la venta al por mayor de frutas y verduras, incluido un exportador de madera.

Gráfico 26. Los productos basados en recursos naturales siguen dominando las exportaciones.

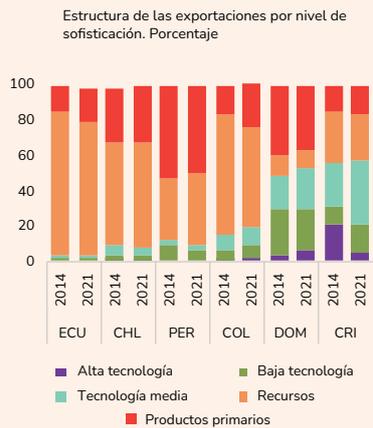
Ecuador sigue exportando pocos productos...



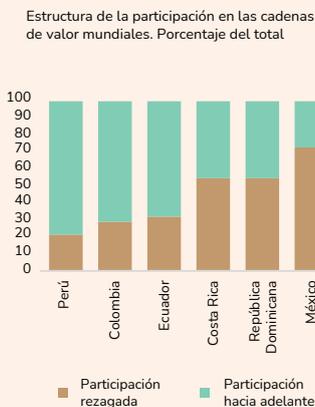
... y sus exportaciones siguen concentrándose mucho...



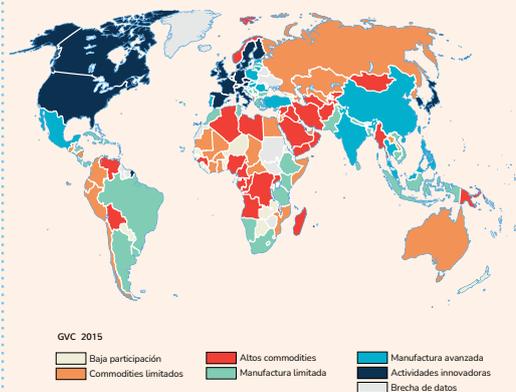
... en productos primarios y recursos.



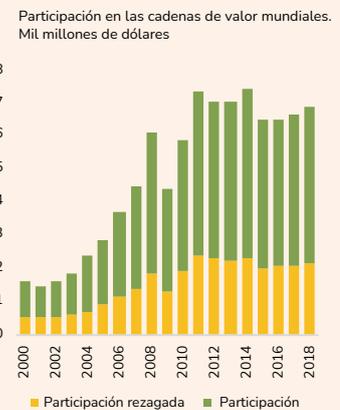
Ecuador ha limitado su participación regresiva en la CVM...



... manteniéndolo como exportador de materias primas, al igual que otros países andinos.



La participación de Ecuador en las cadenas de valor mundiales se ha estancado.



Nota: La clasificación de Lall (2010) consta de tres categorías de contenido tecnológico (alto, medio y bajo) y dos categorías que clasifican el resto de los bienes en productos primarios y productos basados en recursos. En el futuro, las exportaciones con participación en la CGV pueden no ser totalmente absorbidas en el país importador; en cambio, pueden ser incluidas en las exportaciones del país importador a terceros países. Ecuador pertenece a la segunda subcategoría, que incluye países con una participación de los bienes primarios en el valor añadido nacional total de las exportaciones de entre el 20 y el 40 %.

Fuentes: COMTRADE, World Integrated Trade Solution (WITS), Eora Global Supply Chain Database, e Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2020.

Gráfico 27. El nivel y el crecimiento de las exportaciones no petroleras se concentran en unas pocas empresas.

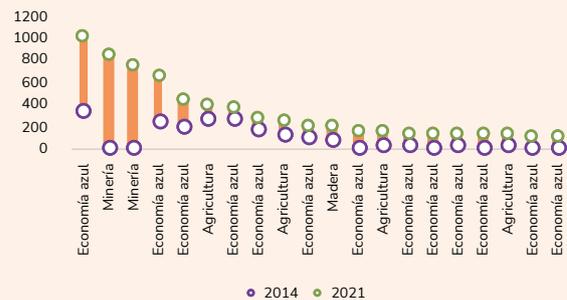
La mayoría de las exportaciones no petroleras las realizan unas pocas empresas,...

Estructura de las empresas exportadoras no petroleras y valor de sus exportaciones. Porcentaje, por valor de las exportaciones por años



... que también explican el grueso del crecimiento de las exportaciones no petroleras tras el auge del petróleo.

Expansión de las exportaciones entre los 20 principales exportadores no petroleros. Millones de USD



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Estos malos resultados se deben en parte a que Ecuador continúa siendo un país relativamente cerrado al comercio debido a sus elevados aranceles de importación. Entre sus países pares, la apertura comercial de Ecuador, la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB, solo es inferior a la de Indonesia y Egipto (Gráfico 28). Los aranceles de importación de Ecuador se mantienen ligeramente por encima de la media de los países de renta media-baja, triplicando con creces la media de los países de renta alta. El arancel NMF sigue estando por encima de todos sus pares, a pesar de que se redujo del 10,8 % en 2014 al 8,2 % en 2021 gracias a algunos acuerdos comerciales y reducciones arancelarias unilaterales sobre bienes de capital e intermedios. Aunque Ecuador tiene ventajas competitivas en la agricultura, los aranceles NMF para los productos agrícolas (2,2 %) se mantienen por encima de todos los pares regionales debido a la alta protección en lácteos, productos de origen animal, café y té, y bebidas y tabaco; cada uno de estos sectores tiene aranceles promedio superiores al 20 %. A pesar de su objetivo de proteger la producción nacional, unos aranceles elevados y persistentes podrían dar lugar a una mala asignación de factores y aumentar el coste de los insumos importados, socavando la competitividad.

Las medidas no arancelarias (MNA) son elevadas debido principalmente a las barreras técnicas y los controles de calidad. En 2018, el 46 % de los productos importados tuvieron que cumplir al menos una MNA (índice de frecuencia), lo que representa el 65 % del valor de las importaciones (índice de cobertura) (Gráfico 29).²⁷ Según ambas medidas, Ecuador está sustancialmente por encima de los promedios de América Latina y el Caribe (38 % y 55 %) y de los países de ingreso medio alto (41 % y 57 %). Entre los distintos tipos de MNA, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas de control cuantitativo presentan el índice de frecuencia (60 y 38 %) y el índice de cobertura (43 y 23 %) más elevados, muy por encima de los estándares de los países de la región y de renta media-alta. Solo el 22 % de los productos importados, principalmente agroalimentarios, deben cumplir al menos una

²⁷ La tasa de cobertura suele ser superior a la tasa de frecuencia, ya que los productos muy comercializados suelen estar más regulados por medidas no arancelarias.

medida sanitaria y fitosanitaria, en línea con los estándares de los dos grupos de referencia. Al igual que en otros países, estas MNA afectan en mayor medida a los productos agroalimentarios, como los productos de origen animal y vegetal y los productos alimenticios, con índices de frecuencia cercanos al 90 %. En otras palabras, la frecuencia y la cobertura de las medidas fitosanitarias son similares a las de otros países con ingresos similares, pero tienden a ser más elevadas en el caso de los productos agroalimentarios. Los resultados sugieren que las MNA de Ecuador o bien restringen el comercio más de lo necesario para perseguir objetivos no comerciales, o bien son puramente proteccionistas. La relajación de las restricciones, en particular para los bienes intermedios, podría reducir los costos de producción y aumentar la productividad al disponer de insumos más baratos y de mayor calidad. Esto es coherente con la sólida conclusión de la literatura de que la liberalización de los insumos puede hacer que las empresas sean más productivas y contribuir a la diversificación.

Las exportaciones pueden beneficiarse de la mejora del acceso a los mercados resultante de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP), que también podrían apoyar los cambios institucionales para potenciar el crecimiento a medio plazo. Ecuador ha firmado recientemente acuerdos con China y Costa Rica y actualmente está negociando ACP o tratando de hacerlo con varios países. Los ACP pueden promover el crecimiento, atraer inversiones y crear empleo a través de diferentes mecanismos, incluido el acceso a los mercados.

Gráfico 28. Ecuador sigue siendo una economía relativamente cerrada a pesar de algunos avances recientes.

La apertura comercial es baja...



... en parte debido a los elevados aranceles de importación...



que, a pesar de cierta reducción, se mantienen por encima de la mayoría de sus homólogos,...

Arancel de nación más favorecida. Porcentaje, todos los productos



... especialmente en bienes de consumo y finanzas.

Nación más favorecida por categorías. Porcentaje

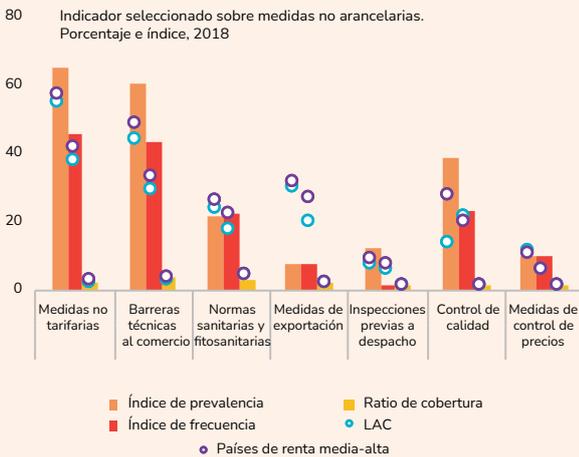


Nota: Los aranceles NMF son los tipos arancelarios aplicados a las importaciones procedentes de socios comerciales miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a menos que el país tenga un acuerdo comercial preferencial que estipule derechos más bajos (a menudo de cero) para otros miembros del acuerdo comercial preferencial.

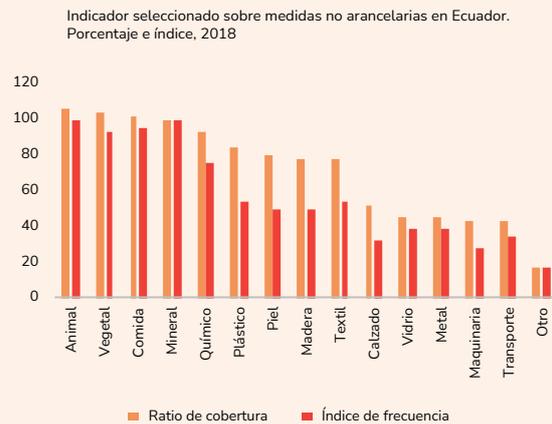
Fuentes: Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) y Solución Comercial Integrada Mundial (WITS).

Gráfico 29. Las barreras no arancelarias al comercio también son elevadas.

Las medidas no arancelarias son elevadas debido principalmente a las barreras técnicas y los controles cualitativos...



... y afectan más a los productos agroalimentarios.



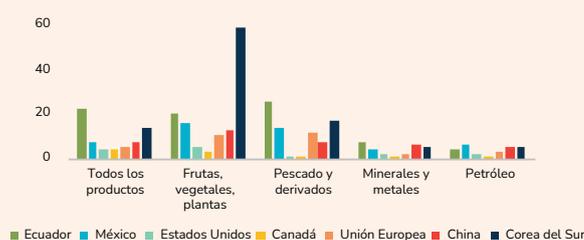
Nota: El índice de frecuencia es la proporción de productos de seis dígitos del Sistema Armonizado (SA6) cubiertos por al menos una MNA. El índice de cobertura refleja el porcentaje de importaciones sujetas a una o más MNA. La puntuación de prevalencia indica el número medio de MNA que se aplican a un producto (Cadot, Ferrantino, Gourdon y Reyes, 2018). Países de ALC incluidos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Países de renta media-alta: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Malasia, Perú, Paraguay y Tailandia. Fuente: Base de datos de comercio Sur-Sur de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Los últimos datos disponibles son de 2019, pero incluyen menos países que en 2018.

Pueden permitir a las exportaciones ecuatorianas acceder a los mercados a través de aranceles preferenciales en países socios con aranceles elevados sobre los principales productos de exportación de Ecuador (Gráfico 30). A excepción de Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, los aranceles medios que otros socios potenciales de los ACP aplican a frutas, verduras, plantas y productos pesqueros siguen siendo elevados, lo que sugiere que unos ACP bien negociados podrían beneficiar a las exportaciones ecuatorianas. Entre los socios potenciales, Corea del Sur tiene los aranceles más elevados, con una media del 57 % para los productos agrícolas y del 17 % para los productos pesqueros. Más allá del acceso a los mercados, los ACP podrían promover un amplio programa de reformas, ya que incluyen aspectos adicionales de la política comercial, como el comercio de servicios, las medidas no arancelarias y otros ámbitos ajenos al comercio, como los flujos internacionales de inversión y mano de obra y la protección de los derechos de propiedad intelectual y el medio ambiente. Para aprovechar mejor las oportunidades derivadas de la liberalización del comercio, Ecuador debe abordar otras cuestiones transversales, como la reducción de la rigidez de la normativa laboral, el aumento de la competencia en el mercado interno y la mejora de la capacidad de gestión de las empresas para hacer frente a la competencia exterior.

Opciones de políticas para abordar las limitaciones transversales no laborales

Gráfico 30. Los acuerdos comerciales podrían contribuir a aumentar el acceso de las exportaciones ecuatorianas a los mercados.

Nación más favorecida en posibles socios de acuerdos comerciales preferenciales.
Porcentaje, 2021



Fuente: CONTRADE.

Mejorar gradualmente la regulación del mercado para aumentar la competencia

Reforzar la eficacia del marco de la política de competencia y la capacidad de aplicación de Ecuador requerirá combinar medidas en tres áreas. La evidencia internacional muestra que las regulaciones y reformas del mercado de productos que fomentan un entorno de competencia más fuerte y dinámico pueden conducir, en promedio, a un aumento del 0,2 % al 2,8 % en el crecimiento anual (Recuadro 5). En el caso de Ecuador, mejorar la competencia requerirá combinar medidas en tres áreas (Anexo A):

- **Abordar la neutralidad competitiva de las EP para garantizar la igualdad de condiciones.**

Ecuador puede revisar el papel de las EP, especialmente en los sectores competitivos, y mejorar la neutralidad competitiva. La separación de las actividades comerciales y no comerciales de las EP—al menos con separación contable— sería un primer paso importante que una legislación secundaria puede lograr. Podría darse prioridad a las empresas con pérdidas en sectores plenamente competitivos (por ejemplo, fabricación de textiles, alimentos y agricultura). Esto no significa necesariamente que Ecuador deba seguir una estrategia de desinversión, pero podría considerar alternativas para incorporar al sector privado, como concesiones o acuerdos de gestión para mejorar la competencia sin cambios en la propiedad. Las actividades de las EP que operan en régimen de monopolio legal pueden desagregarse y abrirse a la competencia privada en algunos segmentos del mercado, como la generación de electricidad. Esta reforma requeriría medidas complementarias para garantizar la igualdad de condiciones, incluida la revisión de las restricciones a la IED y las disposiciones reglamentarias en las industrias de red (por ejemplo, la aplicación del acceso de terceros en la electricidad y el gas). También puede considerarse la reforma de las leyes primarias para limitar los privilegios y protecciones concedidos a las EP, incluyendo instrumentos de ámbito económico como la Ley de Empresas Públicas y las leyes sectoriales de telecomunicaciones (Ley Orgánica de Telecomunicaciones) y minería (Ley Minera). Además, las reformas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y una mayor aplicación de las directrices elaboradas por la SCPM en 2022 serán esenciales para eliminar los requisitos de contenido nacional que obstaculizan la participación de empresas extranjeras.

- **Reducir la carga de las normativas y las barreras de entrada, también en las industrias de red.** La supresión de las normativas engorrosas para la creación de empresas y de las regulaciones de precios puede favorecer la competencia y la productividad, sobre todo si facilitan la entrada de

empresas, en su mayoría de baja productividad.²⁸ Para ello, entre las medidas críticas se incluyen la creación de una base de datos nacional con las principales normativas y la racionalización de los procedimientos para las nuevas empresas mediante la introducción de ventanillas únicas o la modificación del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para estandarizar los procedimientos de concesión de licencias a nivel subnacional/local. Podrían aplicarse otras reformas para eliminar los controles de precios en los servicios profesionales regulados (por ejemplo, la Ley de la Federación de Abogados) y en determinados productos para prevenir los riesgos de colusión. Por último, la aplicación de la norma “silencio es consentimiento” reduciría la incertidumbre y limitaría los tiempos de espera de las empresas para entrar en el mercado.

- **Mejorar las instituciones para reforzar la capacidad de aplicación de la legislación sobre competencia.** Reforzar el marco normativo e institucional de las instituciones de mercado ayudaría a fomentar una dinámica de mercado eficiente tanto en el conjunto de la economía como en sectores clave. Las agencias con mandatos de competencia (por ejemplo, las agencias de competencia y los reguladores sectoriales) requieren más independencia, salvaguardias más fuertes para limitar los conflictos de intereses y recursos adicionales para cumplir con sus funciones y hacer cumplir eficazmente la regulación *de jure*.²⁹ Ecuador también podría beneficiarse de un marco jurídico más sólido para gestionar las relaciones entre los reguladores y los grupos de interés, incluida la divulgación de los miembros de los órganos consultivos que participan en el proceso de regulación y la aplicación progresiva de las EIR, que cubren principalmente el impacto de las regulaciones sobre la competencia.



28 Según el Banco Mundial (2023), la regulación debe establecer normas de calidad y administrativas para evitar que la desregulación desincentive la productividad al facilitar la entrada de empresas, en su mayoría de baja productividad.

29 Según el Banco Mundial (2023), las autoridades de competencia podrían ser eficaces a la hora de identificar e investigar sectores y empresas problemáticos, y los regímenes de competencia eficaces promueven el crecimiento de la productividad, además de proteger los mercados y a los consumidores.

Recuadro 5.

Los datos internacionales confirman que las reformas de la competencia son esenciales para fomentar el crecimiento económico.

Las reformas generales de la competencia han tenido efectos positivos en otros países. Las estimaciones de Loayza et al. (2004) aportan pruebas sólidas de que la reducción de las barreras y el fomento de una regulación más favorable a la competencia pueden aumentar la tasa de crecimiento anual en un 1,3 % del PIB. La experiencia de 25 países de la OCDE muestra que las pasadas reformas de la regulación del mercado de productos condujeron a un aumento medio del 9 % del PIB per cápita en 10 años. Según Barnes et al. (2011), las regulaciones del mercado de productos que permiten un entorno más competitivo representaron la mayor parte de las ganancias en el crecimiento del PIB per cápita, incluso por encima de los resultados de las reformas fiscales y las políticas del mercado laboral.

Algunas reformas en sectores facilitadores y de redes clave, como la energía y las telecomunicaciones, también pueden fomentar importantes ganancias de crecimiento. En Croacia, De Rosa et al. (2009) constataron que la reducción de las restricciones reglamentarias en los sectores de energía, transporte y comunicaciones en la UE-15 aumentaría el PIB per cápita entre un 1,4 % y un 2,8 %. En Paraguay, las reformas favorables a la competencia en los sectores de servicios y redes pueden aumentar el valor añadido bruto y la productividad económica, con una adición potencial al crecimiento del PIB de 0,2 puntos porcentuales (700 millones de dólares) de valor añadido adicional en un año.

El impacto positivo potencial de estas reformas podría maximizarse tras abordar las restricciones a la movilidad de los factores y mejorar la capacidad de las empresas para hacer frente a la competencia. La competencia puede contribuir a mejorar la productividad reactivando la “destrucción creativa” en Ecuador, el mecanismo de innovación por el que las empresas nuevas y más productivas sustituyen a las obsoletas. Sin embargo, este efecto de rotación podría verse obstaculizado por restricciones a la movilidad de los factores, como la rigidez de la normativa laboral y la falta de un marco funcional de insolvencia (Recuadro 6), que podrían impedir al país reasignar recursos a las oportunidades emergentes que acompañan a un mejor marco de competencia. Según el Banco Mundial (2023), el aumento de las presiones competitivas no se traduce automáticamente en un crecimiento más rápido de la productividad; mucho depende de la capacidad de las empresas para responder a la competencia. Las empresas líderes con mejores capacidades de productividad, gestión, financiación y técnicas son más capaces de innovar en respuesta a una mayor competencia. Los efectos positivos de las políticas de mejora de la competencia podrían potenciarse aumentando la proporción de empresas líderes mediante, por ejemplo, la introducción de programas de consultoría de gestión, el fortalecimiento de la innovación local, el apoyo al cumplimiento de las normas, el fomento de la adopción de tecnología y la garantía de acceso a financiación a más largo plazo (Banco Mundial, 2023), todo ello sujeto a restricciones fiscales.



Potenciar el comercio para mejorar la productividad

Ecuador podría beneficiarse de esfuerzos sostenidos para reducir los aranceles y aumentar el comercio. Un buen punto de partida sería examinar la justificación de los aranceles superiores al 25 % y ponderar los efectos de las reducciones arancelarias, incluidas sus repercusiones fiscales y distributivas, especialmente para los productos con los aranceles más elevados. Ecuador también podría beneficiarse de avanzar en los acuerdos comerciales con otros países, sobre todo los más complementarios. El acuerdo firmado recientemente con Costa Rica es un modelo (Recuadro 7). Sin embargo, estos esfuerzos deberían basarse en una evaluación en profundidad para orientar la negociación, identificar posibles efectos secundarios negativos a corto plazo y establecer medidas de mitigación y complementarias.

Recuadro 6.

Revisión del disfuncional marco legal de insolvencia de Ecuador.

Ecuador podría considerar la sustitución de su marco de insolvencia anticuado, fragmentado y disfuncional por un régimen nuevo y unificado coherente con las mejores prácticas internacionales. Un nuevo régimen es fundamental para eliminar las incoherencias entre los distintos procedimientos y reducir el estigma de la insolvencia. También podría lograr un equilibrio adecuado entre la reorganización y la liquidación de empresas. Cuando una empresa no es viable, la ley podría permitir una liquidación eficiente para maximizar las recuperaciones y reasignar rápidamente los activos a usos más productivos. Cuando una empresa es viable, su rescate preserva los puestos de trabajo, proporciona a los acreedores un mayor rendimiento basado en valores más altos de la empresa en funcionamiento, y potencialmente produce un rendimiento para los propietarios.

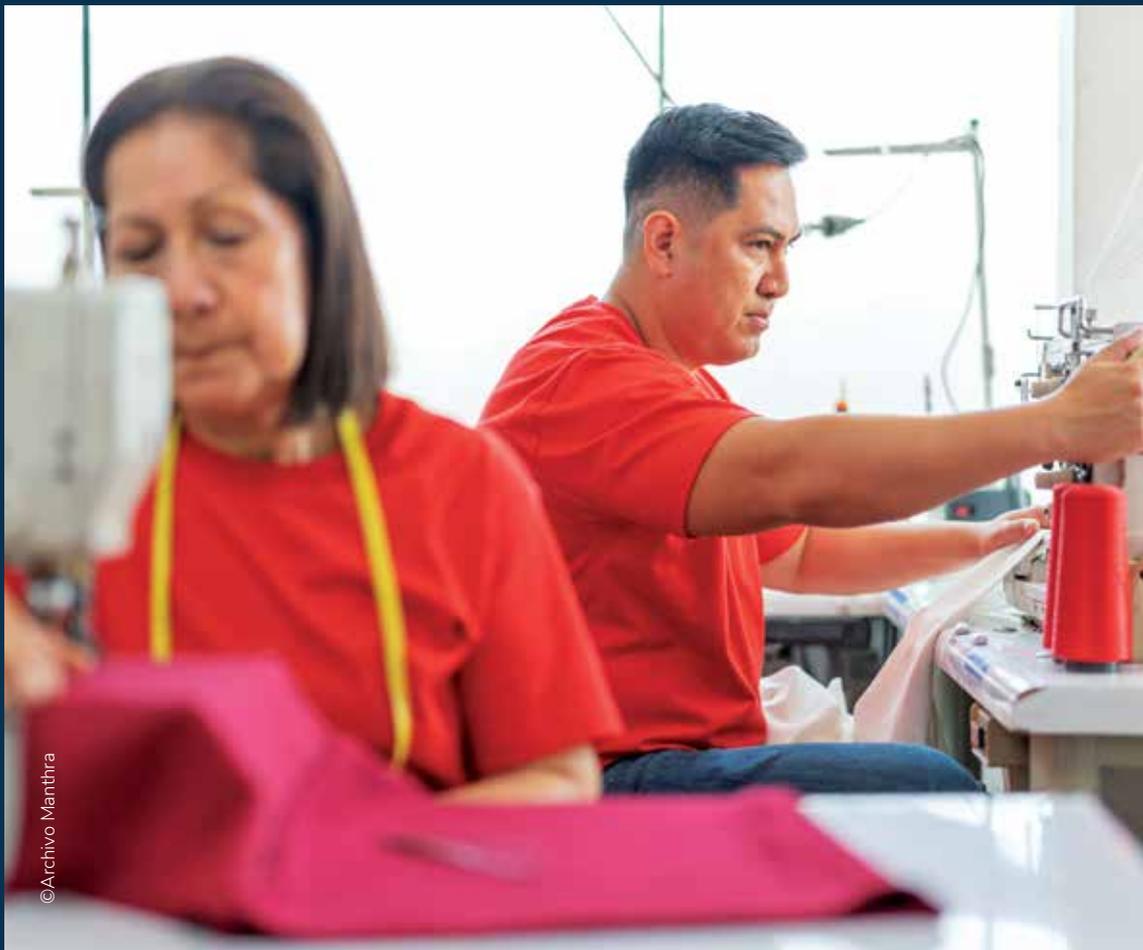
Las empresas podrían ser rescatadas mediante procedimientos formales o procedimientos híbridos e informales. Un nuevo régimen podría permitir el acceso rápido, asequible y fácil a los procedimientos de reorganización; proteger a todos los interesados; prever la votación por separado de los planes de reorganización por clases de acreedores; permitir la aprobación del plan por una mayoría apropiada y realista de acreedores; facultar a la autoridad judicial o administrativa para imponer el plan a los acreedores disidentes o a clases de acreedores, con las salvaguardias apropiadas, y garantizar una supervisión adecuada para asegurar que el proceso no sea objeto de abusos. Un nuevo régimen también debería permitir a los deudores recurrir a procedimientos de rehabilitación incluso antes de la insolvencia o la cesación de pagos; cuanto antes busque una empresa una posible rehabilitación, mayores serán las posibilidades de que se logre ese resultado, especialmente en el caso de las micro y las pequeñas empresas.

El marco jurídico también podría beneficiarse de un régimen de insolvencia simplificado para las pymes. Esto podría llevarse a cabo ajustando algunas características del régimen ordinario o estableciendo un marco jurídico independiente para las micro, las pequeñas y las medianas empresas, con el fin de reducir la complejidad y fomentar el uso temprano de procedimientos de reestructuración extrajudiciales, procedimientos híbridos y procedimientos judiciales simplificados. Los regímenes de las pymes también podrían establecer condiciones favorables, salvaguardias adecuadas para la cancelación de la deuda y nuevos comienzos para los empresarios. Otros objetivos clave de un régimen de insolvencia para las micro y las pequeñas empresas podrían ser: (i) reducir el estigma de la insolvencia; (ii) promover el espíritu empresarial y el crecimiento, aumentando el acceso



al crédito; (iii) mantener salvaguardias básicas para proteger los derechos de todas las partes; (iv) prevenir y sancionar el fraude y el abuso de los procedimientos de insolvencia de las micro y de las pequeñas empresas; v) establecer mecanismos para ayudar a las micro y las pequeñas empresas a identificar las señales tempranas de dificultades financieras, y (vi) mejorar los conocimientos financieros y de gestión empresarial de los propietarios y gestores de micro y pequeñas empresas.

También es necesario incorporar a un nuevo marco jurídico las consideraciones transfronterizas y la aprobación de la gestión. Para promover la coordinación entre jurisdicciones y facilitar la asistencia en la administración de procedimientos de insolvencia originados en el extranjero, la ley podría contemplar normas modernas sobre insolvencia transfronteriza, incluido el reconocimiento de procedimientos extranjeros y la cooperación entre tribunales extranjeros y locales. Para ello, el país podría considerar la incorporación de la Ley Modelo sobre Insolvencia Transfronteriza de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), adaptándola al ordenamiento jurídico ecuatoriano. Esta Ley Modelo es considerada una de las mejores prácticas en materia de insolvencia internacional y ha sido adoptada con éxito por 53 países. Una nueva ley de insolvencia también podría adoptar la tendencia emergente de ofrecer un acceso más amplio y menos restringido a la exoneración y requisitos más rápidos y menos onerosos para que los deudores honestos (de buena fe) obtengan dicha exoneración. El acceso a la exoneración no debería estar vetado por costos, formalidades excesivas u otros obstáculos. El periodo previo a la aprobación de la gestión debe ser lo suficientemente corto como para reducir el estigma asociado a los procedimientos de insolvencia y permitir el pronto retorno de los deudores a las actividades productivas (“nuevo comienzo”).



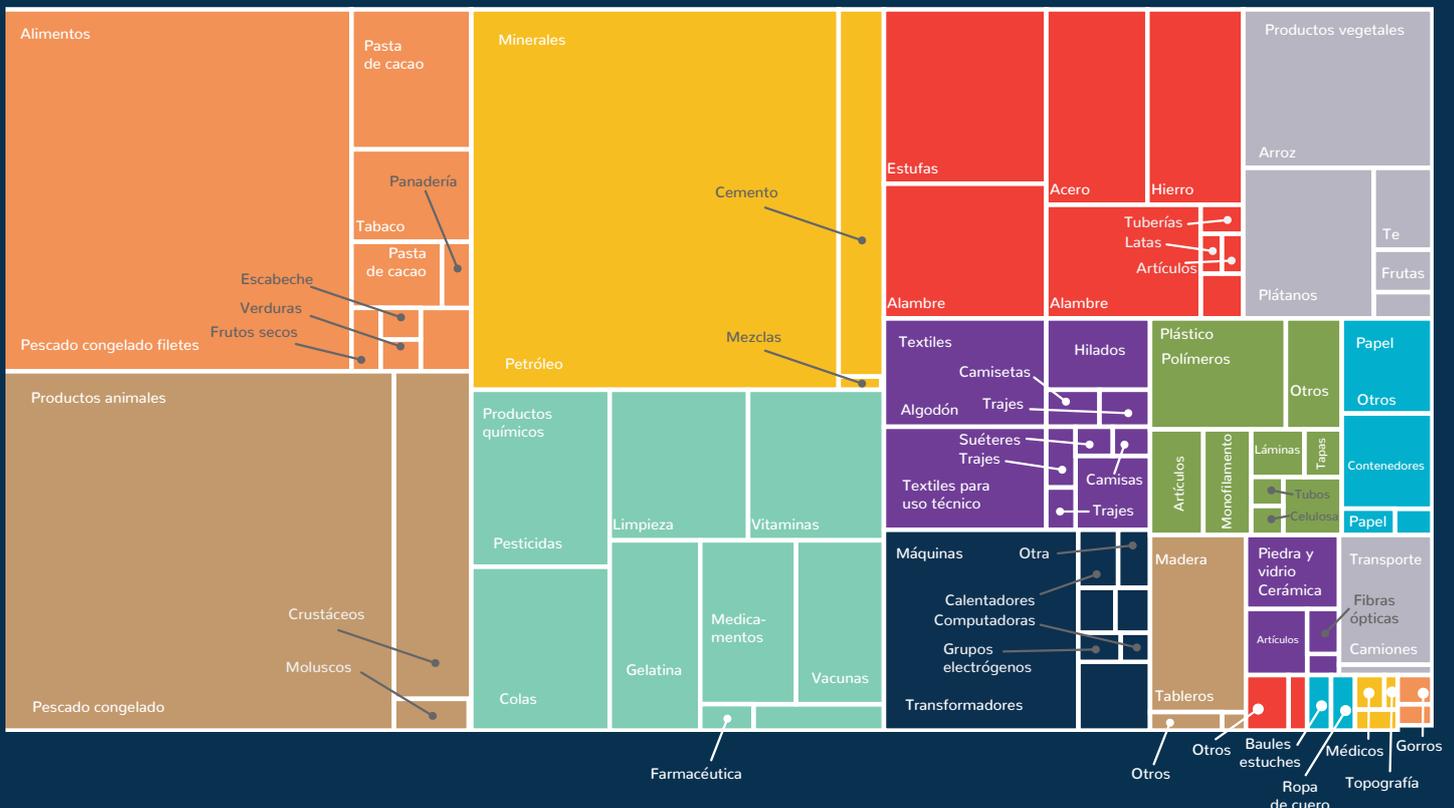
Recuadro 7.

Es probable que el acuerdo comercial con Costa Rica beneficie a ambos países.

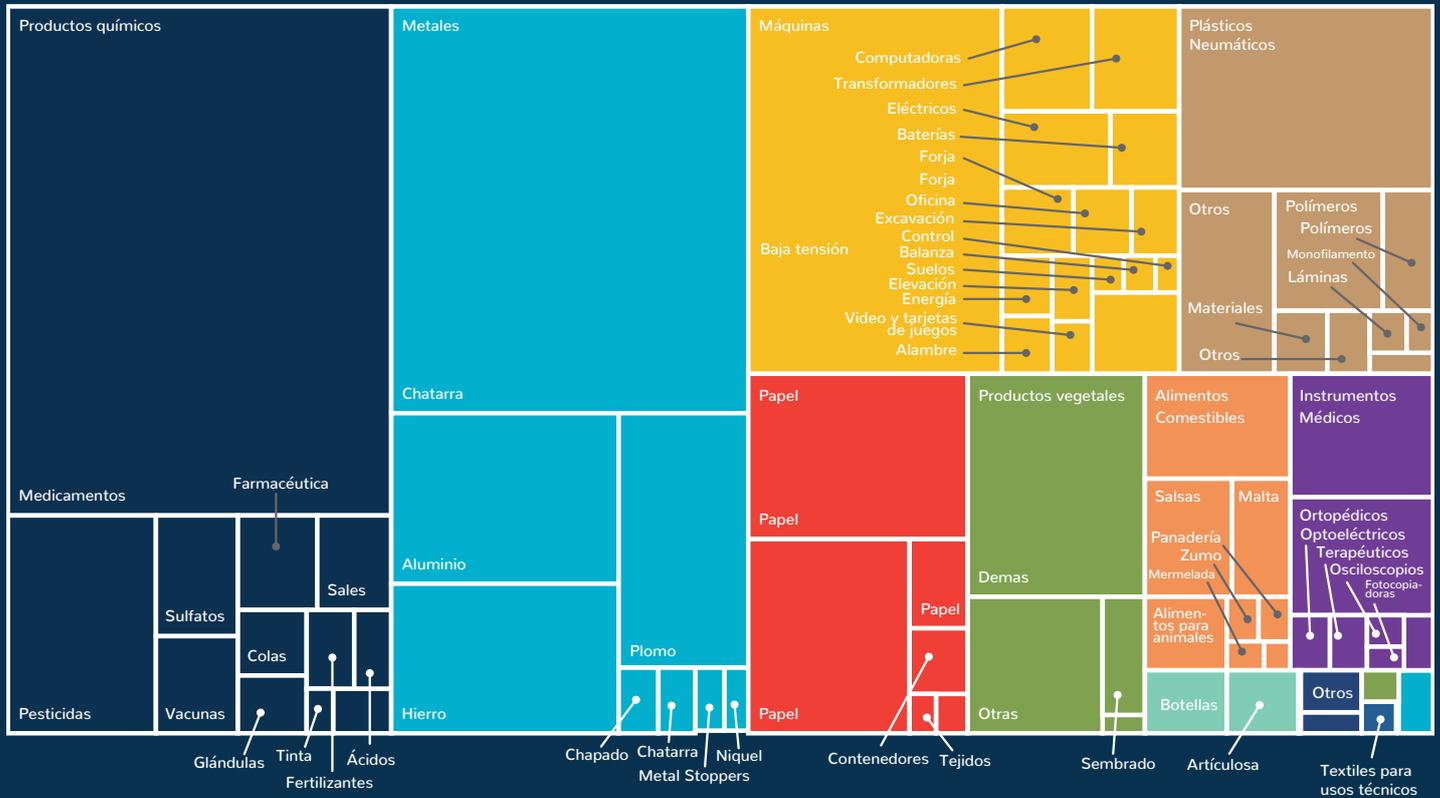
Ecuador y Costa Rica alcanzaron un amplio acuerdo comercial el 1 de marzo de 2023. Además de reducir los aranceles para el 97 % de los productos de Ecuador y el 90 % de los productos de exportación de Costa Rica, el acuerdo incluye disposiciones relativas a los servicios, las MNA, la facilitación del comercio, las inversiones, la contratación pública y los derechos de propiedad intelectual. También incorpora disposiciones relacionadas con la equidad de género, las buenas prácticas regulatorias y el fortalecimiento de las pymes. El acuerdo aún debe ser ratificado por los órganos legislativos; en el caso de Ecuador, esto no será posible hasta que la nueva Asamblea Nacional sea elegida y comience a funcionar a finales de 2023.

Debido a la complementariedad de las ofertas exportadoras, el acuerdo comercial beneficiaría a ambos países sin causar mayores alteraciones en sus cadenas productivas. El intercambio comercial entre Costa Rica y Ecuador en 2021 alcanzó los USD 74,6 millones, que corresponden a USD 49,8 millones de exportaciones costarricenses y USD 24,8 millones de ecuatorianas. Los principales productos que Costa Rica exporta a Ecuador son chatarra, medicamentos, materiales electrónicos, llantas, cartón y otros materiales industriales. Ecuador vende principalmente a Costa Rica pescado preparado y en conserva, pescado fresco, alambre de acero, medicinas, textiles y camarones. Se espera que las exportaciones ecuatorianas aumenten un 10 % y se prevé que las exportaciones manufactureras sean las más beneficiadas por el acuerdo, en particular los sectores textil, de electrodomésticos, siderúrgico y metalmecánico. En el caso de Costa Rica, los sectores más beneficiados son los de dispositivos médicos, medicamentos, manufacturas y agricultura. Los productos lácteos, el banano, las piñas y otras frutas quedaron excluidos del tratado.

Exportaciones de Ecuador a Costa Rica



Exportaciones de Costa Rica a Ecuador



El país podría efectuar una revisión estratégica de las MNA para racionalizarlas. Dado que muchas MNA tienen fines legítimos, eliminarlas sin indagar a qué propósito sirven puede no ser el mejor camino para la reforma. Ocuparse de las medidas existentes tiene la ventaja de responder a necesidades inmediatas y centrarse en aquellas con efectos conocidos. La asistencia técnica en materia de mejora de la regulación, ya sea por parte de agencias de desarrollo o de empresas consultoras, ha tendido a centrarse en logros rápidos para recabar apoyo político e impulso a corto plazo. Sin embargo, una configuración institucional más sostenible garantizaría la continuidad en la mejora de la competitividad comercial de las empresas a medida que evoluciona el entorno empresarial y aumenta el acervo normativo. Como sugieren Cadot et al. (2018), el proceso de mejora regulatoria debería basarse en los tres pilares de diálogo, análisis y amplia participación, implementados por: (i) un organismo dedicado al diálogo público-privado (un comité MNA) que sirva como punto de entrada para que el sector privado señale los problemas y contribuya a las soluciones, y (ii) un equipo técnico dedicado a realizar análisis sustantivos (una secretaría permanente para el comité MNA), con capacidades analíticas similares a las de una comisión de productividad o competencia para conducir el diálogo hacia la acción política.

Abordar las cuestiones estructurales transversales es fundamental para hacer realidad los posibles efectos positivos de la política comercial, pero algunas victorias rápidas podrían resultar de potenciar los programas de promoción de las exportaciones y mejorar la logística y la seguridad.

Aunque la política comercial podría mejorar la competitividad, sus posibles efectos positivos podrían verse magnificados por políticas complementarias que permitan la reasignación de factores de sectores en declive a sectores emergentes y que potencien la inversión privada. En este contexto, las políticas comerciales podrían ser un elemento de una estrategia de desarrollo a largo plazo que podría incluir políticas para abordar otras cuestiones transversales. Mientras el país se esfuerza por lograr un consenso para abordar estas cuestiones estructurales, Pro-Ecuador podría trabajar más estrechamente con otros ministerios y entidades públicas, como BanEcuador y la Corporación Financiera Nacional (CFN), para promover herramientas y servicios que mejoren la diversificación de las exportaciones y la supervivencia de nuevos productos. Se dispone de varias herramientas, como la promoción de servicios de exportación, la mejora de las cadenas de valor de los productos emergentes y la financiación del capital circulante. Otra forma de mejorar la competitividad a corto y medio plazo es reducir los costos logísticos derivados de la creciente inseguridad. Los riesgos legales y de reputación aumentan cuando la carga es interceptada por cárteles o contaminada con sustancias ilegales. En respuesta, las autoridades podrían aplicar estrategias integrales de cumplimiento basadas en el riesgo mediante el desarrollo de un perfil de riesgo unificado y enriquecido. Otras acciones potenciales para mejorar los flujos comerciales incluyen habilitar inspecciones simultáneas; ampliar el uso del procesamiento previo a la llegada y la liberación de la mercancía; ampliar el programa de escáneres en los puertos y reforzarlo con equipos complementarios; explorar acuerdos de cooperación avanzados entre las aduanas y otras agencias fronterizas, incluyendo el establecimiento de un centro nacional de focalización y operaciones conjuntas de aplicación de la ley; e implementar programas que han tenido éxito en otros países, como el programa de Operadores Económicos Autorizados de Colombia (es decir, puede iniciarse como un piloto, con una posterior expansión a todos los comerciantes de prácticas exitosas basadas en la gestión de riesgos).

Estas reformas requieren algún tiempo para dar sus frutos, y deben evaluarse cuidadosamente en lo que respecta a la reducción o mitigación de los posibles efectos secundarios adversos a corto plazo sobre las actividades y los empleos existentes. Se ha demostrado que el comercio internacional aumenta la productividad agregada a largo plazo. Sin embargo, solamente una pequeña fracción de las empresas puede responder a la competencia de las importaciones, y la liberalización del comercio podría tener efectos secundarios adversos sobre el empleo y la productividad a corto y medio plazo, sobre todo si la eficiencia del mercado sigue viéndose obstaculizada por una normativa laboral rígida, un marco de insolvencia disfuncional y restricciones a la competencia. En este contexto, la liberalización del comercio debe emprenderse tras evaluar cuidadosamente cómo reducir o mitigar los efectos a corto plazo sobre las actividades y los empleos existentes, por ejemplo, dando prioridad a los acuerdos comerciales con países altamente complementarios o liberalizando primero los mercados de insumos. Como ocurre con otras políticas de fomento de la competencia, las empresas con grandes capacidades tienen más probabilidades de innovar en respuesta a las presiones competitivas de las importaciones, y los posibles efectos positivos de estas reformas podrían potenciarse mejorando las capacidades de las empresas. Por esa razón, según el Banco Mundial (2023), aumentar las capacidades de las empresas nacionales y su acceso a los recursos es un complemento importante de las políticas favorables a la competencia, incluida la liberalización del comercio.



Capítulo 4

Poner la minería al servicio del desarrollo



Resumen

La minería se ha convertido en un motor de crecimiento en Ecuador, pero la fuerte oposición social y política está erosionando las perspectivas de la minería formal, lo que aumenta el riesgo de que el sector minero se vea condenado a afrontar los efectos negativos de la minería ilegal, incluida la creciente inseguridad. En este contexto, al país le convendría abordar los retos medioambientales, sociales y de gobernanza para hacer de la minería un trampolín para el desarrollo del país. Para ello, el país se beneficiaría de la aplicación de reformas que garanticen que los ingresos fiscales de la minería se traduzcan en el desarrollo de las comunidades locales, que establezcan un proceso funcional de consulta a los pueblos, mejoren el proceso de concesión de licencias medioambientales con mecanismos de salvaguardia adecuados y refuercen las instituciones para supervisar el sector.

Gráfico 31. Ecuador se considera una región minera atractiva y competitiva.



Fuente: Instituto Fraser y SolAbility.

Las empresas mineras internacionales se sienten atraídas hacia Ecuador por sus riquezas naturales y algunas mejoras de política. La clasificación de Ecuador en el Índice de Atractividad de las Inversiones del Instituto Fraser³⁰ ha mejorado del puesto 56 entre 83 naciones en 2018 al 27 entre 62 naciones en 2022 (Gráfico 31), lo que convierte al país en el segundo destino más atractivo de la región para la inversión minera. Además de las riquezas naturales, esta percepción es resultado de las reformas iniciadas a principios de la década de 2010 que desencadenaron algunos proyectos de inversión de mediana y gran escala (Banco Mundial, 2016, y Banco Mundial, [2021](#)). El optimismo se sustenta en el potencial geológico de Ecuador, con yacimientos de clase mundial de minerales de alta ley y bajos ratios de extracción, con menos del 10 % del territorio explorado y con recientes mejoras en las infraestructuras de transporte y energía (Ministerio de Minería, [2016](#)).

La industria minera en Ecuador ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años. Las exportaciones mineras se han multiplicado más de siete veces en los últimos cuatro años —de USD 282 millones en 2018 a USD 2200 millones en 2022—, convirtiéndose en el cuarto sector exportador después del petróleo, el banano y el camarón (Gráfico 32). Este crecimiento se debe principalmente a la producción de dos minas a gran escala, Fruta del Norte y Mirador, que comenzaron a producir en 2019 y actualmente operan a plena capacidad. Los principales productos mineros son oro, plata y cobre. La minería generó 37.000 puestos de trabajo en 2021 (Ministerio del Trabajo, [2022](#)), con aproximadamente USD 600 millones en salarios pagados.

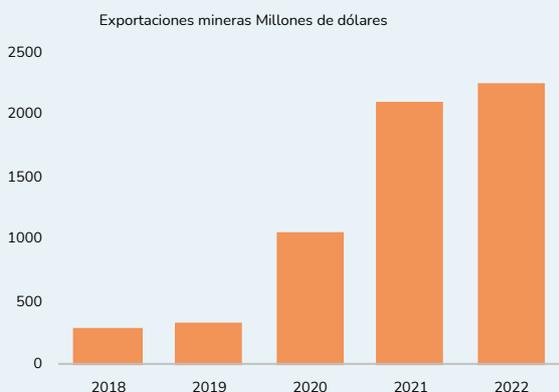
La industria tiene potencial para seguir expandiéndose. Ecuador cuenta con una cartera de proyectos mineros de mediana y gran escala que se espera inicien esta década, incluyendo dos operaciones y nueve proyectos clasificados como estratégicos y de segunda generación (Anexo B). Esta cartera incluye principalmente oro y cobre, que fueron clave para el crecimiento sostenido de Perú entre 2001-2013. El hecho de que la cartera no incluya a ningún actor importante de la industria aparte de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) indica un potencial significativo, con varias empresas mineras de primer nivel desarrollando proyectos de exploración en fase inicial en Ecuador. Se espera que tres de los nueve proyectos estratégicos y de segunda generación entren en funcionamiento en los próximos tres años: Río Blanco, Loma Larga y Llurimagua. El Gobierno estima que la inversión acumulada de la minería alcanzará los USD 4300 millones entre 2022 y 2025, aumentando las exportaciones a USD 13.000 millones. Se espera que los ingresos fiscales de los proyectos mineros crezcan de USD 350 millones en 2021 a USD 1.300 millones en 2025. Las proyecciones indican que la industria contratará a 273.180 trabajadores directos en 2025 y se crearán otros 80.000 empleos indirectos.

³⁰ Este índice se elabora combinando el índice de Potencial Minero de las Mejores Prácticas, que califica el atractivo geológico, y el Índice de Percepción Política, un índice compuesto sobre las políticas gubernamentales hacia la inversión en exploración.

La minería representa una oportunidad para diversificar las exportaciones de Ecuador en un mundo en proceso de descarbonización, aumentar los ingresos fiscales y fomentar la confianza con las comunidades locales. El aumento de la producción minera podría compensar en parte la disminución de los ingresos fiscales, las divisas y los puestos de trabajo derivados de la caída de las exportaciones de petróleo. Además, la minería sostenible podría adquirir mayor importancia a medida que aumenten los precios de algunos metales críticos debido a los esfuerzos mundiales por reducir las emisiones de carbono. Según la Agencia Internacional de la Energía, se espera que la demanda de cobre crezca un 25 % de aquí a 2030, en gran parte debido a la transición energética mundial impulsada por la creciente demanda de energía y transporte con bajas emisiones de carbono.³¹ Muchos de los 157 yacimientos de minerales metálicos identificados en Ecuador muestran depósitos sin desarrollar de minerales críticos para la transición energética, especialmente cobre y molibdeno, pero también zinc y níquel.³² El Ministerio de Energía y Minas ha previsto (Vera, 2022) que Ecuador pueda aprovechar las oportunidades derivadas de los tratados de libre comercio con China (firmado en mayo de 2023) y Estados Unidos (en negociación). Debido a los incentivos tributarios que proporciona la Ley de Reducción de la Inflación (IRA) de Estados Unidos, este último acuerdo podría abrir oportunidades adicionales, que podrían incluir la cooperación.

Gráfico 32. Ecuador se considera una región minera atractiva y competitiva.

Las exportaciones mineras se multiplicaron más de siete veces entre 2018 y 2020...



... convirtiéndose en el cuarto sector exportador después del petróleo, el camarón y el banano.



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

31 El mercado del cobre podría registrar un déficit de entre 1,5 y 9,9 millones de megatoneladas en 2035, dependiendo del escenario de suministro (S&P Global Market Intelligence, 2022). La velocidad a la que debe producirse la transición ecológica para cumplir los compromisos de 2030 y 2050 de sustitución de la capacidad de generación de carbón y gas y la eliminación progresiva del petróleo para automóviles significa que el consumo de cobre podría duplicarse. Según otro estudio, los precios del cobre podrían aumentar un 60 % en la próxima década (Boer, Pescatori y Stuermer, 2021).

32 Considerando la pequeña fracción de territorio ya explorado, se espera que la intensificación de las investigaciones identifique muchas otras reservas críticas (San Martín, 2022). Esta expectativa ha llevado a Ecuador a fijarse la meta de ampliar los estudios de las formaciones aluminosas que conforman las bauxitas lateríticas, así como de las rocas intrusivas terciarias y jurásicas, principalmente relacionadas con los pórfidos de cobre, junto con la exploración en busca de otros minerales críticos (Chunga, 2023).

Las deficiencias de la minería formal han acabado alimentando a la minería ilegal

Las autoridades han tomado medidas para atraer la inversión minera desde principios de 2010, incluso a través de algunas medidas distorsionadoras y fiscalmente costosas, como los incentivos fiscales y los subsidios energéticos. Sobre la base de las reformas tributarias iniciadas a principios de la década de 2010,³³ la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal de 2018 eliminó los impuestos extraordinarios y flexibilizó el régimen de regalías. También estableció exoneraciones tributarias para nuevas inversiones de hasta 15 años para las industrias básicas, incluidas las fundiciones. La Política Pública Minera introdujo incentivos tributarios, simplificó trámites administrativos y creó el Banco de Información Geológica. En 2021, el Decreto n.º 151 definió un plan de acción de 100 días para desarrollar una minería eficiente y responsable a través de un marco de estabilidad jurídica y la erradicación de la minería ilegal.³⁴ Si bien la implementación del plan ha sido limitada, envió un mensaje positivo a los actores mineros. La estrategia Ecuador Open for Business también se ha utilizado para promover la minería a través de rondas de negocios celebradas en varios países. En el mismo sentido, para apuntalar estos esfuerzos, las autoridades no han evaluado ninguna opción para reducir los subsidios a la electricidad y a los combustibles que aumentan artificialmente la competitividad del sector a costa de un costo fiscal sustancial.³⁵

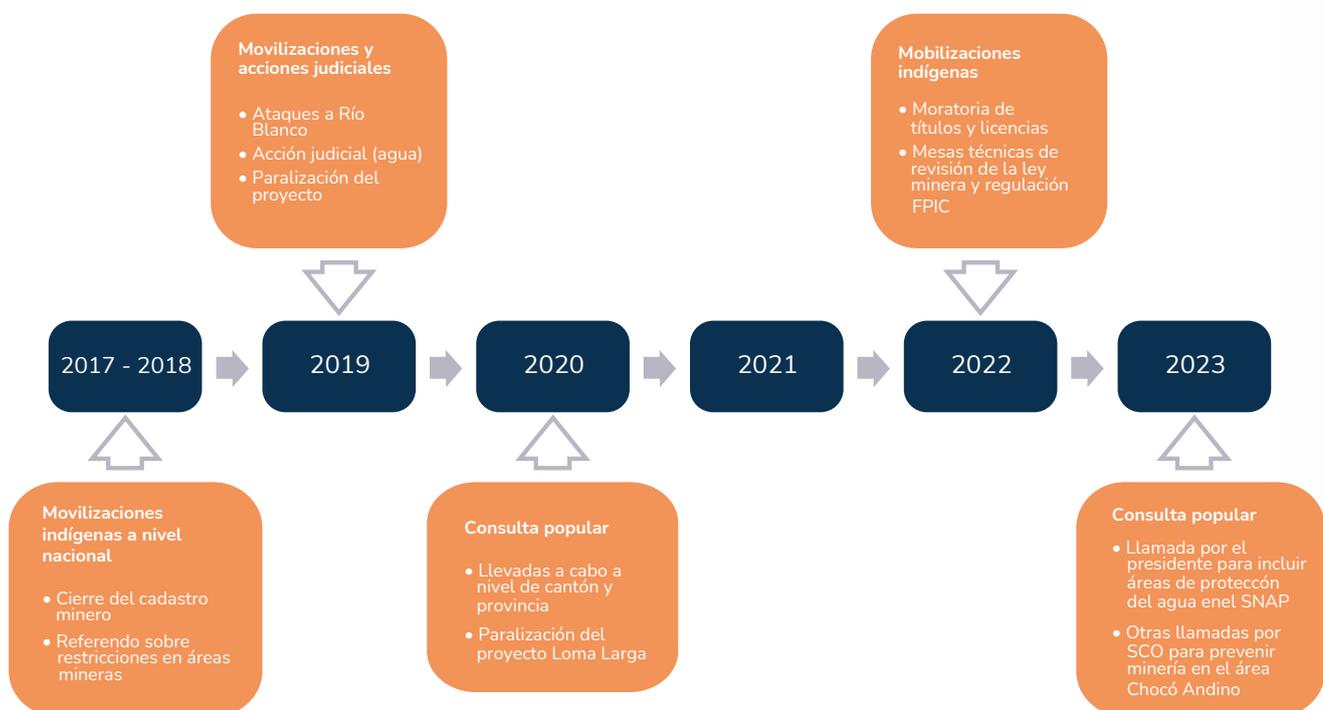
33 Cuando los precios del petróleo empezaron a caer en 2014, el Gobierno dio prioridad al desarrollo de la minería a gran escala. En 2015 se creó un Ministerio de Minería independiente. En 2016, se reabrió el catastro minero, ocho años después de su cierre. Se introdujo un régimen fiscal flexible para que los impuestos fueran más comparables a los de los pares regionales: el impuesto a sociedades de Ecuador es ligeramente inferior, pero la participación en los beneficios y las regalías son ligeramente superiores a los de los pares. En 2016 se introdujo un innovador sistema de subastas, que llevó a la aprobación de 275 nuevas concesiones entre 2016 y 2017. En cuanto a la reforma legal y reglamentaria, el Gobierno adoptó una nueva política minera a principios de 2020. Sin embargo, el enfoque poco sistemático de la reforma normativa y los frecuentes cambios, a veces en direcciones contradictorias, crean inseguridad jurídica. En octubre de 2020, Ecuador se adhirió a la ITIE, dando un paso importante hacia la transparencia, un factor clave para atraer a inversores privados.

34 El Decreto n.º 151 estableció un plan para: (i) mejorar el marco normativo y la seguridad jurídica agilizando los procedimientos administrativos, incluyendo el otorgamiento de concesiones, aprobando la reglamentación de los procesos de consulta a los pueblos, estableciendo el Consejo Consultivo minero, e implementando mecanismos de resolución de conflictos; (ii) fomentar el desarrollo minero y nuevas concesiones mejorando la gestión de los derechos mineros, reabriendo el catastro minero, implementando convenios de asociación para la inversión privada en los proyectos de la empresa minera estatal, introduciendo la competencia en las licencias ambientales pendientes, agilizando los proyectos mineros estratégicos y de segunda generación, y permitiendo la formalización de la minería artesanal; (iii) erradicar la minería ilegal activando la Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal e impulsando el control efectivo de los títulos mineros; (iv) aumentar la transparencia publicando informes detallados sobre los títulos mineros vigentes y las inversiones en proyectos estratégicos y de segunda generación, y divulgando información sobre el uso y destino de los ingresos mineros; y (v) promover la minería legal y responsable a través de programas que beneficien directamente a las comunidades en las áreas de influencia de los proyectos mineros y a través de la difusión de políticas mineras.

35 Según el marco de precios para agosto-septiembre de 2021, Ecuador subvenciona hasta USD 0,675 por galón de gasóleo; las subvenciones aumentaron a USD 1,723 por galón en 2022. Los costos de la electricidad industrial son alrededor de USD 0,066/kWh menos que en Perú, el competidor minero más cercano de Ecuador. Los subsidios y precios diferenciales se traducen en ahorros de costos para las empresas mineras que, en el caso de Fruta del Norte, equivalen al 3,8 % de los ingresos netos de 2021.

Al mismo tiempo, diversas consultas populares y manifestaciones han buscado restringir las inversiones mineras. En 2018, una consulta popular acordó una enmienda constitucional que prohíbe la minería metálica en todas sus etapas en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos (Gráfico 33). En 2020, una consulta popular subnacional contuvo las inversiones en algunas provincias y cantones. En 2023, una consulta nacional rechazó una iniciativa gubernamental de incluir las áreas de protección hidrológica en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), y las consultas regionales restringieron la minería en la región del Chocó Andino. Paralelamente, la inversión minera se vio aún más limitada por acciones judiciales contra algunos proyectos de inversión y manifestaciones sociales que derivaron en ataques a los campamentos de los proyectos mineros y en cambios y retrasos en la política pública hacia nuevas inversiones en el sector.

Gráfico 33. La conflictividad social ha sido una constante en el escenario minero ecuatoriano.



Al igual que en otros países, la economía política del sector minero muestra una división dentro de las fuerzas políticas con respecto a la cuestión de la minería y la extracción de recursos naturales. Una parte de la clase política se opone al desarrollo del sector minero y ha influido en las decisiones del Tribunal Constitucional y otros órganos judiciales. Asimismo, una parte importante de la población mantiene una ideología contraria a la minería, que se expresa a través de consultas populares y elecciones en las que se cuestionan los proyectos mineros. En Ecuador, la cuestión minera es compleja y en ella influyen consideraciones económicas, sociales y medioambientales. Mientras algunos sostienen que la minería puede generar empleo y recursos para el desarrollo del país, otros están preocupados por sus posibles efectos adversos sobre el medio ambiente, la salud de las comunidades y la protección de los derechos indígenas. Esta situación se ve agravada por el hecho de que algunas deficiencias institucionales limitan el potencial efecto positivo de la actividad minera, incluido el flujo de los recursos fiscales de la minería a las comunidades locales. A ello se suma el que algunos segmentos de la minería ilegal, particularmente aquellos coludidos con el crimen organizado, se oponen al desarrollo de la minería formal, no solo por la preservación de los recursos mineros, sino también por la ejecución de grandes actividades formales y la consecuente fiscalización gubernamental en su área de influencia. Esto refleja la diversidad de opiniones



Aunque la minería ilegal se practica en al menos 10 provincias, los puntos críticos están cerca de las fronteras con Perú y Colombia que, con la protección de bandas criminales organizadas locales e internacionales, facilitan el contrabando de oro ilegal, mercurio, explosivos y armas de fuego.

dentro de la sociedad ecuatoriana con respecto a la industria minera y sus impactos. Sin embargo, la política y la opinión pública al respecto pueden cambiar con el tiempo y responder a diversos factores, entre ellos los acontecimientos políticos y las evaluaciones de proyectos específicos.

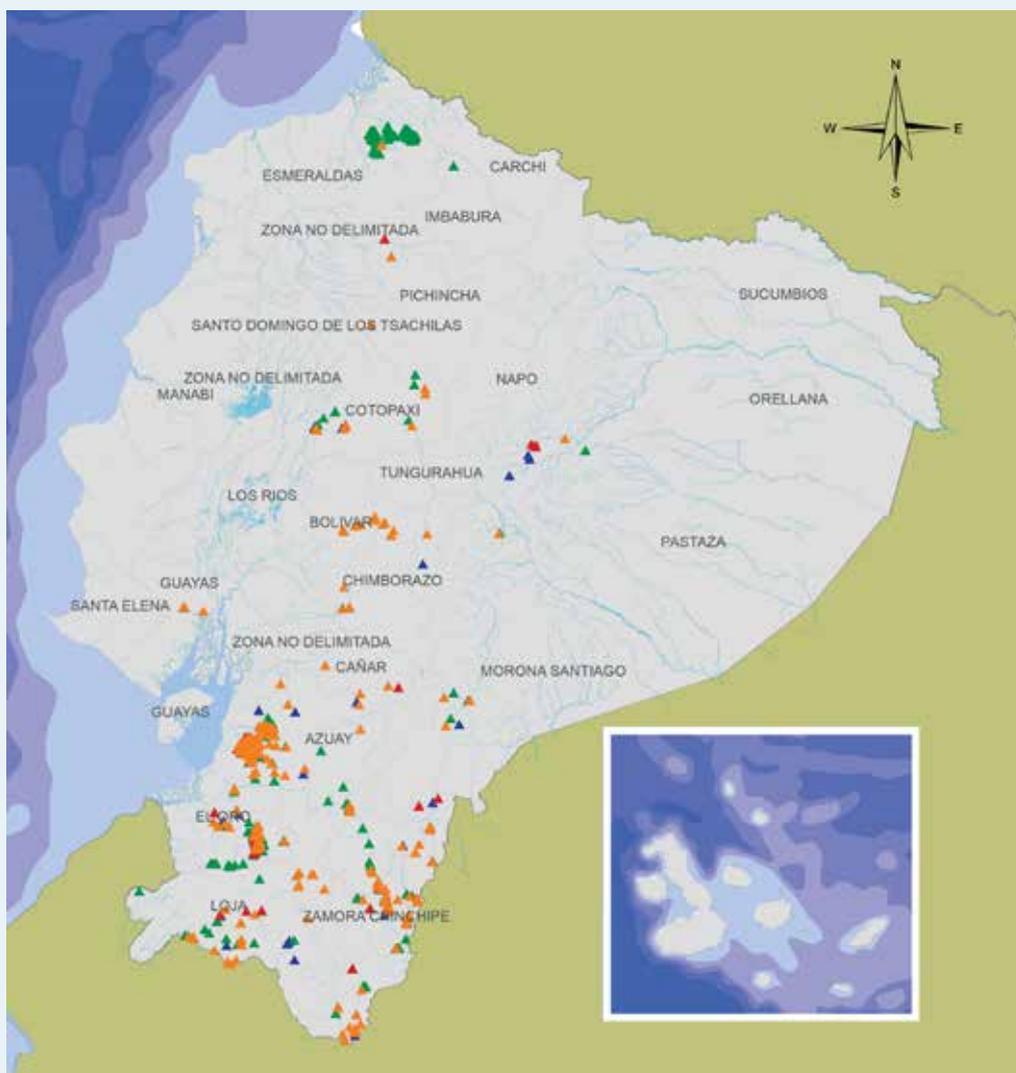
Río Blanco, Loma Larga y Llorimagua, los mayores proyectos que se espera que entren en funcionamiento en los próximos tres años, están actualmente paralizados debido a la fuerte oposición local basada en preocupaciones medioambientales. El proyecto Río Blanco se detuvo en 2018 debido a acusaciones de la comunidad sobre impactos en las fuentes de agua y la ausencia de un proceso de consulta a los pueblos; las acusaciones llevaron a ataques contra el campamento y a un proceso judicial. El tribunal falló a favor de la comunidad en segunda instancia, legitimando la paralización. Una consulta popular en 2019 mostró que la mayoría de la población se oponía al proyecto de Loma Larga, y la declaración del Gobierno de que los resultados no eran aplicables porque los recursos del subsuelo pertenecían al Estado fue ineficaz. INV Metals, el operador del Loma Larga, trasladó el campamento fuera del cantón y rediseñó el proyecto para excluir al cantón impactado. En una segunda consulta, celebrada a nivel provincial, se votó a favor de excluir toda la cuenca de la explotación minera. Por último, el proyecto de Llorimagua se paralizó debido a las controversias entre la Empresa Nacional de Minería de Ecuador (ENAMI) y CODELCO sobre cuestiones sociales que llevaron a un arbitraje, que se detuvo en 2022 para restablecer las negociaciones directas. Posteriormente, un tribunal local revocó la licencia del proyecto después de que organizaciones comunitarias demandaran a la empresa por no realizar una consulta medioambiental y violar el acuerdo de protección de la naturaleza.

Las negociaciones posteriores a las movilizaciones de 2022 añadieron una nueva capa de incertidumbre social y jurídica para la inversión minera. La movilización de 2022, liderada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), tuvo un impacto significativo en las políticas mineras del país. La plataforma de protesta constaba de 10 puntos, entre ellos la exigencia de una moratoria a la ampliación de la frontera extractiva minera y petrolera, una auditoría y reparación integral de los impactos socioambientales, y la derogatoria de los decretos n.º 95 (promoción de la inversión petrolera) y n.º 151. La movilización resultó en negociaciones entre el Gobierno y la CONAIE, que acordaron derogar el decreto n.º 95 y reformar el n.º 151, prohibiendo efectivamente la minería en áreas protegidas, zonas intangibles, territorios ancestrales y zonas arqueológicas.³⁶ Los acuerdos crearon incertidumbre porque no dependían del Ejecutivo y las mesas técnicas no tenían fecha de finalización definida. Hubo dudas sobre la constitucionalidad de la Mesa Técnica Vinculante y su alcance, con incertidumbre sobre si evaluaría los títulos de las dos operaciones en marcha y los proyectos en cartera con procesos de permiso ya iniciados.

36 En la negociación se acordó: (i) una moratoria temporal en el otorgamiento de nuevos títulos mineros a nuevos peticionarios por 12 meses o hasta que se cuente con toda la reglamentación necesaria para la implementación de la consulta a los pueblos; (ii) una moratoria en la expedición de licencias ambientales para el inicio de nuevas actividades mineras hasta que se cuente con la reglamentación de la consulta ambiental; (iii) la formación de una mesa técnica para elaborar la ley de consulta a los pueblos con organizaciones sociales y de pueblos indígenas y la asesoría del relator de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); (iv) la conformación de una mesa técnica con organizaciones indígenas para revisar la propuesta de consulta ambiental, con sometimiento a consulta prelegislativa antes de su promulgación; (v) la conformación de una mesa técnica de evaluación integral, con carácter vinculante, para revisar los contratos petroleros, derechos mineros y licencias ambientales, así como los impactos socioambientales, legales y operativos e identificar mecanismos de remediación y reparación; (vi) la formación de un comité técnico ambiental para identificar y remediar pasivos ambientales; (vii) la formación de mesas técnico-jurídicas para el desarrollo de proyectos de reforma de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley de Minería. No fueron aceptadas las solicitudes de suspender la apertura del catastro minero, derogar el decreto n.º 151 y declarar la moratoria o nulidad de las concesiones mineras.

Este esfuerzo ha desalentado la inversión en el sector, socavando las perspectivas de una minería formal que contribuiría más a los ingresos fiscales y gestionaría mejor los riesgos sociales y medioambientales. En un contexto político e institucional difícil, el sector ha dejado de ser el principal imán para atraer inversiones extranjeras al país. El resultado ha sido una disminución de la inversión minera de USD 61 millones en el primer semestre de 2022. Esta reducción se debe a las crecientes restricciones a la minería introducidas en los últimos años y a la creciente incertidumbre sobre si las restricciones seguirán aumentando, haciendo inviable cualquier nuevo proyecto formal en el sector.

Gráfico 34. La minería ilegal ha generado más de 4000 lugares contaminados.



▲ Agua de mina ▲ Escombrera ▲ Relaves ▲ Otros

Fuente: Ministerio del Ambiente, 2020.

La minería ilegal prospera, generando precisamente los efectos secundarios adversos que alimentan la desconfianza de la población hacia las actividades mineras, incluida la minería industrial legal promovida por el Gobierno. La minería artesanal y a pequeña escala, que representa el 22 % de la producción de oro registrada, suele realizarse a través de múltiples asociaciones de cuatro o cinco individuos que comparten una concesión que contribuye poco a las cuentas fiscales y al desarrollo local y genera empleos precarios. Sin embargo, estas operaciones suelen extenderse más allá de las concesiones formales y son casi imposibles de regular, por lo que resultan perjudiciales desde el punto de vista medioambiental y social. Aunque la minería ilegal se practica en al menos 10 provincias, los puntos críticos están cerca de las fronteras con Perú y Colombia que, con la protección de bandas criminales organizadas locales e internacionales, facilitan el contrabando de oro ilegal, mercurio, explosivos y armas de fuego. Sin la debida supervisión del sector público, la minería ilegal tiene importantes repercusiones medioambientales en el agua, el suelo y el aire, con más de 4000 lugares contaminados en todo el país, que incluye el uso de mercurio (Figura 34). Las explotaciones se encuentran en al menos 10 zonas protegidas, lo que provoca la degradación de ecosistemas frágiles. La contaminación por metales pesados y las malas condiciones de trabajo han provocado problemas de salud. La minería ilegal ha puesto en peligro el patrimonio cultural de la ciudad colonial de Zaruma (El Oro), con el derrumbe de varios servicios públicos, infraestructuras y propiedades privadas debido a la construcción de túneles.

La minería ilegal ha entrado en simbiosis con bandas criminales organizadas que están detrás del reciente aumento de la inseguridad, convirtiéndose en la principal preocupación de las partes interesadas en la minería formal. El sector minero se enfrenta a problemas de seguridad debido a la participación del crimen organizado en la minería ilegal, que entra en conflicto con las operaciones legales. Las bandas criminales actúan como financiadores, proveedores de seguridad y cobradores de extorsiones. La minería ilegal está vinculada con otras actividades ilícitas, como el narcotráfico, la trata de personas, la corrupción, el blanqueo de dinero y la propagación de la violencia, convirtiéndose en una grave amenaza para la actividad minera formal. La inseguridad del sector minero es también producto de la crisis de seguridad de Ecuador. Varias escisiones de la banda Los Choneros se han disputado el poder, lo que ha provocado violencia en las cárceles y en las calles. Las actividades ilegales han empezado a competir por el control territorial con las empresas legales en zonas como Buenos Aires (Imbabura) y las concesiones de Río Blanco. Además de estos, también los proyectos de Warintza y Curipamba sufrieron incursiones violentas durante las movilizaciones de 2002.

Si el sector minero de Ecuador no aborda la inclusión y la sostenibilidad, está condenado a enfrentar los efectos negativos de la creciente minería ilegal

Sin una política que mejore el impacto de la minería en las comunidades locales, es probable que el sector esté dominado por la minería ilegal. Las restricciones introducidas por las consultas populares, las decisiones judiciales y el malestar social podrían limitar la inversión formal en el sector minero, reduciendo la presencia de empresas más propensas a respetar la normativa local y a contribuir positivamente a la economía. La alta rentabilidad de la minería informal, vinculada a los altos precios de las materias primas y a la falta de cumplimiento de la normativa laboral, fiscal y medioambiental, dificulta su control, con todos

sus efectos indirectos negativos sobre el medio ambiente y la seguridad. Abordar este enigma requiere que Ecuador alcance un acuerdo que permita el desarrollo de la minería formal y que aborde las preocupaciones de la población sobre los escasos beneficios de esta actividad para las comunidades locales y el potencial efecto negativo sobre las personas y el medio ambiente. Sin embargo, este reto se ve limitado por una gobernanza de los recursos tradicionalmente débil,³⁷ exacerbada por la falta de mecanismos plenamente funcionales para gestionar la minería con el fin de evitar los desequilibrios que suelen acompañar a los auges de los recursos naturales. Ecuador necesita adoptar reformas jurídicas e institucionales que garanticen el desarrollo sostenible de un sector minero que cumpla las normas más estrictas de protección del medio ambiente y contribuya al progreso económico y social de la comunidad.

Las deficiencias institucionales limitan el posible impacto positivo de la minería en las comunidades circundantes

El mecanismo para transferir los ingresos de las operaciones mineras a los gobiernos locales no funciona, lo que bloquea las oportunidades de generar desarrollo local y mejorar la aceptabilidad de la minería. La ley obliga a las empresas mineras a destinar el 15 % de los beneficios netos a inversiones sociales y proyectos de desarrollo territorial. De este porcentaje, el 12 % se destina a los gobiernos nacionales y locales, y el 3 % restante se distribuye entre los trabajadores de las explotaciones mineras de mediana y gran escala. Además, el 60 % de las regalías debe destinarse a proyectos de desarrollo local. Sin embargo, los mecanismos de distribución de estos recursos requieren mayores definiciones, y Ecuador Estratégico, la institución encargada de priorizar los proyectos, ya no existe. Como resultado, 90 millones de dólares —el 60 % de las regalías anticipadas pagadas por Fruta del Norte y Mirador— que deberían haberse invertido en desarrollo local no han llegado a los gobiernos locales.

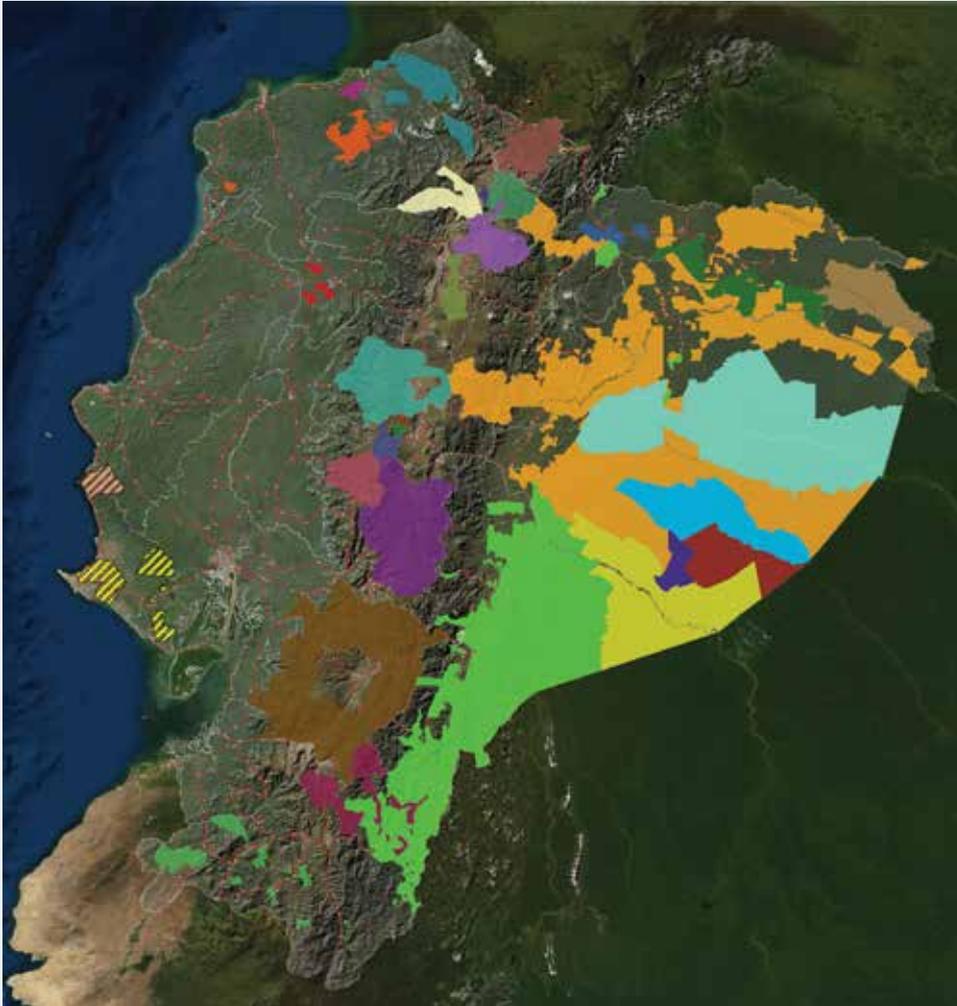
La capacidad de las autoridades locales es limitada, lo que socava los beneficios potenciales de la minería. Gran parte del impacto potencial de la minería en las comunidades depende de gobiernos locales con capacidades limitadas para diseñar, implementar y controlar programas y proyectos de desarrollo. Las acciones gubernamentales para reforzar estas capacidades han sido en gran medida insuficientes. Esta debilidad institucional se ve agravada por la corrupción, que persiste en diferentes niveles del aparato estatal según señalaron varios entrevistados.

El escaso desarrollo del mecanismo de consulta aumenta la vulnerabilidad y la incertidumbre

Aunque la consulta a los pueblos ha sido introducida por los marcos jurídicos de la minería y el agua, no se ha aplicado, y las comunidades y los tribunales exigen su aplicación retroactiva. La Constitución reconoce el derecho colectivo de las poblaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias a la consulta previa, libre e informada (consulta a los pueblos) sobre la explotación de recursos naturales no renovables en sus tierras. También tienen derecho a ser consultados antes de aprobar leyes que puedan afectar a sus derechos colectivos, un proceso conocido como “consulta prelegislativa”. A pesar de su inclusión en las leyes mineras y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y de ser una demanda recurrente en las movilizaciones sociales, la Asamblea Nacional no ha aprobado una ley específica para hacer aplicable la consulta a los pueblos. En ausencia de dicha ley, los proyectos mineros avanzaron sin dicha consulta, impidiendo que las comunidades fueran debidamente informadas y añadiendo una nueva capa de incertidumbre a las operaciones mineras. La falta de este mecanismo de consulta ha desencadenado varias demandas y acciones cívicas relacionadas (por ejemplo, en Río Blanco).

37 La puntuación de Ecuador en el Índice de Gobernanza de los Recursos fue solamente de 54 (sobre 100), lo que indica que el país tiene una gobernanza débil en sectores atractivos debido a graves problemas en la concesión de licencias, la divulgación de información y el registro de derechos y detalles de las licencias. Ecuador también tiene la mayor diferencia de puntuación entre la ley y la práctica en gobernanza extractiva comparado con sus pares estructurales (22 puntos), ocupando el puesto 76 de 89 evaluaciones.

Gráfico 35. El mapa del Consejo para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades identifica a la mitad de Ecuador como territorio indígena.



SIMBOLOGÍA

-  Red vial Estatal
-  Límite Provincial

LEYENDA

- | | | | |
|--|---|--|--|
|  ACHUAR |  COFAN |  KICHWA |  PALTA |
|  ANDOA |  EPERA |  KISAPINCHA |  PANZALEO |
|  AWA |  HUANCAVILCA |  KITU KARA |  PASTO |
|  CHACHI |  KARANKI |  MANTA |  PURUWA |
|  CHIBULEO |  KAYAMBI |  NATABUELA |  SALASAKA |
|  SARAGURO |  KAÑARI |  OTAVALO |  SAPARA |
|  SIEKOPAI |  SHIWIAR |  SHUAR |  SIONA |
|  TOMABELA |  TSACHILA |  WAORANI |  WARANKA |

Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

Los territorios ancestrales ocupan un lugar central en los debates actuales sobre las zonas excluidas de las actividades mineras, pero su cartografía es incompleta y controvertida. La Constitución reconoce los derechos colectivos a la tierra de los pueblos indígenas, los afroecuatorianos y los montubios, incluida la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, la posesión de tierras y territorios ancestrales y el derecho a no ser desplazados de las tierras ancestrales. Sin embargo, el proceso de identificación de territorios específicos está inacabado y se prevé conflictivo. Por un lado, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales restringe el concepto de territorio ancestral a las tierras ocupadas por comunidades indígenas “actualmente y desde tiempos inmemoriales”. Por otro lado, el Consejo para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades ha elaborado un mapa basado en una lógica de dispersión territorial que abarca la mayor parte de Ecuador, eliminando potencialmente la mitad del país como zonas aptas para la minería, que incluye lugares con importantes proyectos en la cartera actual (Gráfico 35). El Ministerio de Agricultura es responsable de inventariar a los pueblos indígenas y concederles tierras y territorios de forma gratuita, pero no ha tomado ninguna medida al respecto.

Los mecanismos de protección del medio ambiente no funcionan plenamente

El proceso de concesión de licencias ambientales es rígido, poco realista y va muy por detrás de los plazos del calendario reglamentado. El proceso de concesión de permisos para actividades mineras implica un registro o licencia ambiental y un permiso de aguas (Anexo C). El proceso de permisos medioambientales es un cuello de botella, con hasta 11.000 solicitudes retrasadas, algunas hasta ocho años. Incluso proyectos estratégicos, como Fruta del Norte y Mirador, tardaron casi tres años en completarse. El titular de una concesión minera tiene un plazo de cuatro años para completar la exploración inicial, cuatro para la exploración avanzada y dos para los estudios de viabilidad (que pueden prorrogarse por dos años más). Dado el engorroso proceso de obtención de permisos, las empresas mineras consideran que este plazo no es realista, especialmente para la exploración avanzada. El Gobierno ha hecho esfuerzos para agilizar el proceso de concesión de permisos, como talleres y grupos de trabajo, pero sigue habiendo una gran diferencia entre las solicitudes retrasadas y las tramitadas.

Los vacíos normativos sobre las zonas de protección de las aguas y el estatus de las zonas de recarga retrasan el proceso de concesión de permisos de aguas. En Ecuador, los cuerpos de agua se consideran bienes públicos y propiedad del Estado, que concede permisos para utilizarla a través de la Autoridad Hidrográfica Nacional. El proceso incluye una inspección técnica y, si el proyecto se desarrolla en territorios indígenas, un proceso de consulta a los pueblos, seguido de la aprobación por parte de la Asamblea Nacional. El proceso de revisión tiene un enorme retraso, con más de 25.000 solicitudes, algunas presentadas hace más de ocho años. Existe un vacío normativo sobre la situación de las zonas de protección de las aguas porque el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional la Ley de Recursos Hídricos. En esta ley, se declaraba que las áreas de protección hídrica formaban parte del SNAP, pero su derogación y la ausencia de una mención explícita en la Constitución hicieron que el SNAP no las incluyera oficialmente. La consulta de febrero de 2023 no resolvió la cuestión, reforzando la necesidad de una declaración formal antes de que un área protegida sea reconocida y quede excluida de las actividades mineras. Hasta ahora, ese proceso se ha aplicado a 15 zonas de protección de aguas, que abarcan 284.000 hectáreas.

Los planes para aumentar la superficie dedicada a la conservación o la gestión medioambiental podrían entrar en conflicto con los planes para impulsar la minería. No existen normas específicas para evaluar, gestionar y supervisar la biodiversidad, salvo la prohibición constitucional de realizar actividades extractivas en áreas protegidas. Sin embargo, se ha expresado preocupación por el otorgamiento de concesiones mineras dentro de áreas protegidas, como el Chocó Andino, que actualmente se enfrentan a la oposición pública y están siendo sometidas a procesos de consulta. Las inversiones futuras y las ampliaciones de las inversiones actuales pueden estar en riesgo debido al compromiso de Ecuador de aumentar las tierras continentales bajo conservación o gestión ambiental del 18 % al 36 % para 2030, o de 4,4 millones a 9,0 millones de hectáreas. Aunque se respetarían los derechos mineros actuales, cualquier permiso adicional después de declarar una zona protegida podría ser impugnado o denegado, de forma similar a las zonas de conservación de páramos y bosques secos tropicales de Colombia.

La estructura institucional de control de las explotaciones mineras está aún poco desarrollada

La titulación minera se detuvo en 2018 y no hay posibilidades realistas de reabrir-la pronto. Los recursos minerales son propiedad del Estado y se gestionan a través de la ENAMI. A terceros privados se les conceden derechos mineros (concesiones) mediante subastas públicas. Ecuador se ha mostrado muy activo en la concesión de títulos desde 2012, cuando se realizó una revisión exhaustiva de aquellos. Sin embargo, el catastro minero está cerrado desde enero de 2018 como parte del proceso relacionado con la consulta pública. No se han emitido títulos mineros desde entonces. El Gobierno ha anunciado varias veces la reapertura del catastro, pero aún no se ha producido y es poco probable que ocurra en el corto plazo debido a un acuerdo de moratoria con organizaciones indígenas. Mientras tanto, solo se depuran las “peticiones fantasmas” y se tramitan los expedientes paralizados.

No existe un sistema de información integrado, funcional y completo que apoye la gestión minera, el control y la toma de decisiones políticas. La gestión de la información es una limitación importante en el sector minero ecuatoriano y un obstáculo para la toma de decisiones informadas. Las entidades registran la información en hojas de Excel en ordenadores desconectados o incluso en papel, y la información no se almacena en un repositorio común, sino en los ordenadores de los especialistas. Compartir información entre organismos puede llevar hasta dos semanas y hay poco soporte informático para el análisis. No existe información en tiempo real sobre cuestiones delicadas, como la gestión del agua. Tampoco existe un sistema de información integrado y global para la gestión minera que permita cruzar información, por ejemplo, sobre producción e impuestos. Desde 2020 existen planes para implantar un sistema de este tipo, pero los avances han sido insuficientes.

Diversas ramas del Gobierno tienen visiones diferentes y contradictorias sobre la minería, lo que condiciona decisiones que afectan negativamente al sector. Según los entrevistados, las visiones contradictorias han repercutido negativamente en el sector y en su potencial para contribuir de manera positiva al desarrollo del país. Estas diferencias surgen de la desinformación sobre las actividades mineras, sus impactos y los enfoques para mitigarlos. Además, dentro del poder ejecutivo surgen diferencias sustanciales en relación con las actividades mineras, derivadas de objetivos incoherentes y de la falta de una visión compartida sobre la minería y el desarrollo. Aunque se han realizado esfuerzos para mejorar la coordinación entre los actores clave del sector, como el MAATE, se consideran insuficientes y requieren una mayor integración del sector minero y su entorno institucional.

Los grandes recortes de personal y la pérdida de conocimientos técnicos agravan las considerables brechas en la capacidad de aplicación. La ARCERNNR y el MAATE, dos instituciones clave para la gobernanza de la minería, han sufrido recortes de personal, lo que se ha traducido en una pérdida de capacidad operativa para la concesión de licencias y el control. El proceso de concesión de licencias medioambientales se ha estancado y el MAATE no puede determinar con fiabilidad qué actividades mineras cuentan con permisos medioambientales, habiéndose cancelado 151 concesiones por falta de licencias medioambientales. El MAATE debe revisar y aprobar 32 mecanismos regulados de supervisión medioambiental, lo que conlleva una elevada carga de trabajo administrativo y una menor capacidad para realizar inspecciones sobre el terreno. La insuficiencia de recursos materiales y financieros dificulta las inspecciones y los esfuerzos para luchar contra la minería ilegal y facilitar las relaciones entre las empresas mineras y las comunidades



La gestión de la información es una limitación importante en el sector minero ecuatoriano y un obstáculo para la toma de decisiones informadas.

locales. Estas limitaciones operativas crean una imagen negativa del sector minero y plantean obstáculos a la inversión.

Ecuador tiene dificultades para gestionar y auditar las operaciones mineras. La agencia de recaudación de impuestos, SRI, ha tenido dificultades para gestionar y auditar el aumento de la información y los impuestos generados por los proyectos Fruta del Norte y Mirador. Se espera que las dificultades se incrementen cuando otros grandes proyectos mineros empiecen a producir. Además, los funcionarios fiscales no son especialistas en tributación minera y evasión fiscal de empresas transnacionales. Para llenar este vacío se ha creado la Dirección de Grandes Contribuyentes y se ha iniciado un proceso de capacitación. Sin embargo, esta dirección sigue necesitando recursos y capacidades adicionales para ocuparse de los proyectos existentes y de los nuevos.

Abordar los problemas sociales y medioambientales asociados a las actividades mineras ayudaría a Ecuador a proteger el valor económico y el crecimiento a largo plazo

La persistencia de los conflictos sociales y los escenarios de riesgo sugieren exportaciones e impuestos potenciales no realizados, con pérdidas estimadas que oscilan entre el 30 % y más del 60 %. De cara a 2030, se han desarrollado y analizado cuatro escenarios: (i) escenario base, donde no entran en funcionamiento nuevos proyectos; (ii) escenario probable, no hay cambios sustanciales en el entorno social, político e institucional; (iii) escenario planificado, las cosas evolucionan de acuerdo con las proyecciones gubernamentales; y (iv) escenario potencial, se aplican las medidas políticas clave descritas anteriormente (Gráfico 36, Anexo D). Las diferencias entre esos escenarios se derivan del inicio previsto de las operaciones de los proyectos Curipamba El Domo, Llurimagua, Cascabel y Cangrejos, que han avanzado con menos presiones sociales y medioambientales. En el escenario base, las exportaciones acumuladas se estiman en USD 16.500 millones y la recaudación tributaria en USD 4400 millones. El escenario previsto generaría USD 42.600 millones en exportaciones acumuladas y USD 11.200 millones en impuestos, mientras que el escenario potencial elevaría las exportaciones a USD 45.000 millones y los impuestos a USD 11.803 millones. En ambos casos, la pérdida de valor potencial supera el 60 %. Incluso en el escenario probable, la pérdida de valor rondaría el 30 %. Esto añade urgencia a la aplicación de medidas políticas a corto plazo, con especial énfasis en: (i) la promulgación de la Ley de Consulta a los Pueblos y su reglamento; (ii) una salida legal y consensuada al cuello de botella de las consultas populares e iniciativas ciudadanas de regulación; (iii) una mejora significativa en la eficiencia para la tramitación de licencias ambientales y permisos de agua, y (iv) la implementación de medidas que permitan la operación segura de proyectos estratégicos y de segunda generación.



Gráfico 36. El desarrollo del sector requiere una actuación decidida para proteger el valor minero a medio plazo.

No abordar los retos de la minería podría impedir el crecimiento de las exportaciones mineras...



... afectando negativamente a una fuente potencial de ingresos fiscales.



Nota: El escenario previsto supone que el actual panorama sociopolítico no entra en una nueva fase crítica y que las capacidades institucionales continúan fortaleciéndose, lo que permitiría iniciar Curipamba El Domo en 2024 y Cascabel y Cangrejos en 2028. Sin embargo, Llurimagua podría esperarse para 2029 si se resuelve la controversia entre ENAMI y CODELCO y se revierte la reciente suspensión de la licencia. Con base en la implementación eficiente de medidas políticas clave, el escenario potencial adelantaría el inicio de operaciones esperado de Llurimagua a 2026 y aseguraría que los otros proyectos clave no se retrasen.
Fuente: Estimaciones del personal.

Evitar que la minería formal disminuya y que la minería ilegal domine el sector requiere medidas a corto plazo para fomentar un entorno favorable a la minería que tenga en cuenta los intereses de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades indígenas, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas mineras. En primer lugar, asegurar una amplia participación ciudadana en la elaboración de la legislación relacionada con la consulta a los pueblos y la consulta ambiental, con la participación activa y visible de las organizaciones indígenas, garantizará que las leyes sean inclusivas y eficaces (Tabla 2). La falta de mecanismos e instituciones que funcionen para facilitar los acuerdos con las comunidades indígenas puede obstaculizar el potencial geológico de Ecuador, por lo que una amplia participación es aún más importante. Segundo, un CECMI mejorado es crítico para priorizar la lucha contra la inseguridad relacionada con la minería ilegal mediante el despliegue de la fuerza pública, rompiendo los circuitos logísticos, financieros y criminales de la minería ilegal, y aislando los proyectos mineros de los riesgos de seguridad. En tercer lugar, existen oportunidades para mejorar la recaudación de impuestos y permitir que los ingresos de la minería lleguen a los gobiernos locales y garantizar que se inviertan adecuadamente, siguiendo, por ejemplo, el modelo del Sistema General de Regalías de Colombia (Recuadro 8). Esto facilitará la formación de la opinión pública nacional y local mediante la comunicación y el aumento de la transparencia en la información, sobre todo en lo relativo a las licencias ambientales, el control y los ingresos mineros. En este sentido, es relevante la experiencia de Moquegua, Perú (Recuadro 9).

 OBJETIVOS	 ACCIONES CLAVE	 Crecimiento del sector	 Desincentivar la minería ilegal	 Abordar los problemas sociales	 Abordar las cuestiones medioambientales
Promover una amplia participación para el consentimiento libre, previo e informado y la elaboración y aplicación de consultas medioambientales.	<ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha el proceso participativo. • Emprender acciones políticas para promover la aprobación por la Asamblea Nacional. • Crear un grupo de trabajo para la aplicación. 				
Luchar frontalmente contra la inseguridad y aislar a los proyectos mineros de los riesgos para la seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el marco regulador de los acuerdos de seguridad entre empresas privadas y la fuerza pública. • Impartir una amplia formación en derechos humanos a las fuerzas públicas implicadas en la seguridad de las zonas mineras. 				
Garantizar que los ingresos de la minería sustenten el desarrollo local, evitando su desvío y reforzando a los gobiernos locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Reformular los criterios y mecanismos de reparto de los cánones. • Asignar explícitamente a la Secretaría de Planificación la responsabilidad de la distribución de los derechos a los GAD. 				
Comunicar las ventajas de la minería regulada frente a la ilegal e intensificar la comunicación con los agentes mineros.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un plan de comunicación y participación para las comunidades indígenas. • Implantar mecanismos de comunicación participativos y prácticos para los ciudadanos. 				
Reforzar las capacidades de gestión pública de la gran minería.	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar el programa de formación. • Reforzar la cooperación con los países mineros. • Definir mecanismos de financiación acordes con el crecimiento de la actividad e independientes de los vaivenes políticos. 				
Reforzar la capacidad operativa de los organismos públicos, tanto en recursos humanos como materiales.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir mecanismos de financiación acordes con el crecimiento de la actividad e independientes de los vaivenes políticos. • Establecer procedimientos de contratación flexibles para permitir la contratación de revisores temporales. 				
Reforzar el SRI.	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificar el programa de formación. • Reforzar la cooperación con los países mineros. 				
Implantar una ventanilla única para la concesión de licencias medioambientales.	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar el marco reglamentario para integrar los procedimientos. • Crear y aplicar una autoridad de autorización y supervisión. • Desarrollar un enfoque basado en el riesgo y en la validez de los planes para la concesión de licencias medioambientales. 				
Reforzar la ITIE.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el intercambio de informes. • Ampliar la participación de la sociedad civil. 				

Para que estas medidas de política pública sean eficaces, deben ser aplicadas por instituciones públicas que hayan reforzado sus capacidades técnicas, financieras y humanas. Las reformas indicadas no pueden aplicarse con éxito a menos que las capacidades institucionales estén a la altura de las circunstancias. Por esta razón, es importante un plan integrado de desarrollo de capacidades dentro del sector público para gestionar el nuevo escenario de operaciones mineras a gran escala. Dentro de estos organismos, es fundamental recuperar las capacidades operativas de la ARCERNNR y el MAATE. Paralelamente, es importante acelerar e intensificar el proceso de adaptación y preparación del SRI al nuevo escenario fiscal con la entrada de nuevos proyectos mineros industriales. La integración de los procesos de licenciamiento ambiental a través de una ventanilla única, que implica importantes reacomodos institucionales, es también parte necesaria de las reformas institucionales para el despegue de la minería en Ecuador. Finalmente, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia, especialmente la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), podría mejorar el conocimiento y la percepción pública sobre la contribución de la minería al desarrollo.³⁸

Recuadro 8.

El sistema de regalías de Colombia es un modelo que seguir para generar beneficios y reducir las desigualdades.



A pesar de algunas heterogeneidades regionales y sectoriales, este sistema de regalías ha generado importantes beneficios de bienestar, al tiempo que ha reducido las desigualdades regionales. Desde 2011-2012, el Sistema General de Regalías de Colombia estableció que: (i) las regalías beneficiarán a todas las regiones, sean estas productoras o no; (ii) las regiones productoras podrán recibir recursos adicionales como regalías directas; (iii) el acceso a los fondos se hará a través de planes de inversión que pasarán un proceso de revisión y aprobación; (iv) una cantidad sustancial de las regalías se destinará a fondos dirigidos a promover prioridades específicas de política pública, como ciencia, tecnología e innovación, pensiones, estabilización fiscal e implementación de los acuerdos de paz (Hadad, Bonet-Morón y Pérez-Balbuena, 2022).

38 La ITIE aplica la norma mundial para promover la gestión abierta y responsable de los recursos de petróleo, gas y minerales y reforzar la gobernanza pública y empresarial. Según el Estudio de Viabilidad del Banco Mundial para fundamentar la decisión de Ecuador de adherirse a la ITIE, el público está muy atrasado en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información minera, en comparación con una industria petrolera y gasística con más tradición en el país. Las prácticas actuales están por debajo de los requisitos del Estándar ITIE y la lista de áreas que podrían mejorarse es larga. La información que debe divulgarse incluye la asignación de licencias, los contratos, los propietarios efectivos, las actividades de exploración, los datos de producción y exportación, la minería artesanal y a pequeña escala, las empresas públicas, la recaudación y distribución de ingresos, el impacto medioambiental de las actividades extractivas y los datos sobre gastos sociales y medioambientales. Como parte del proceso de incorporación a la ITIE, Ecuador ha creado un Grupo de Multipartícipes (GMP), formado por una amplia representación de organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y empresas del sector. El grupo desarrolló un ambicioso plan de trabajo para 2020-2022 que incluye acciones concretas y plazos para cumplir con los requisitos de la ITIE. El plan pretende reforzar la divulgación sistemática de información y abordar aspectos técnicos de la presentación de informes, como la exhaustividad y la fiabilidad de los datos. Además, aborda algunos obstáculos jurídicos y normativos para la aplicación de la ITIE, especialmente en lo que respecta a la transparencia de los contratos y los beneficiarios reales.

Recuadro 9.

Moquegua es un ejemplo de profundización progresiva de la confianza y el diálogo.

Una visión compartida para desarrollar el sector minero y potenciar su contribución al desarrollo sostenible es posible. En 2019, el Ministerio de Energía y Minas de Perú creó el Centro para la Convergencia de Buenas Prácticas en los Sectores Minero y Energético, conocido como Rimay (“conversar” en quechua), para desarrollar una visión minera compartida a medio plazo. Diez sesiones a lo largo de casi dos años, con más de 30 representantes clave del sector público, las empresas privadas, la sociedad civil y el mundo académico, culminaron en un documento de visión. Después, el Ministerio intentó replicar este proceso en todas las regiones mineras. Sin embargo, el proceso solo culminó en Rimay Moquegua. Durante el 2021, más de 50 actores del Ministerio de Energía y Minas, del gobierno regional, las empresas mineras establecidas en la región, la sociedad civil local y las universidades locales definieron la visión y las prioridades para que la minería contribuya al desarrollo de la región.

El diálogo debe ser un esfuerzo sostenido y no un acontecimiento puntual. Aprovechando el impulso creado por Rimay, Results for Development (R4D) y el Brookings Institute, como parte del proyecto Leveraging Transparency to Reduce Corruption (LTRC), lanzaron la iniciativa Comunidad de Aprendizaje y Práctica (CLP) sobre Gobernanza Minera, implementada por CCPM Grupo Consultor. La CLP es un espacio de diálogo y aprendizaje colectivo multiactor, donde actores clave de la sociedad civil, las empresas y el sector público intercambian conocimientos y experiencias, con el objetivo de mejorar la gobernanza y la gestión eficaz, eficiente y estratégica de los ingresos mineros en la región. El CLP ha creado su propósito, objetivos y procedimientos, se ha consolidado un grupo impulsor y se ha creado un grupo de seguimiento de la renta minera.



La aplicación sostenida de medidas políticas a largo plazo también es clave para garantizar que la minería contribuya al crecimiento económico sostenible e inclusivo de Ecuador. En primer lugar, el desarrollo de una política minera nacional integral, multisectorial y participativa en Ecuador es necesaria para proporcionar dirección y prioridades para el sector, alinear las expectativas, promover la rendición de cuentas y empoderar a las autoridades del sector (Tabla 3). Es una oportunidad para implementar reformas legislativas integrales centradas en la sostenibilidad social y ambiental, poner en marcha incentivos y controles para promover procesos mineros “verdes”, e implementar la planificación del uso de la tierra y las evaluaciones ambientales estratégicas para apoyar un enfoque integral y participativo del territorio y sus potenciales (Recuadro 10). En segundo lugar, la integración de los procesos de consulta, participación e iniciativa normativa es también crucial para reducir la vulnerabilidad e inseguridad jurídica a lo largo del ciclo de vida de los proyectos mineros, dando lugar a acuerdos empresa-comunidad alineados con las mejores prácticas internacionales (Recuadro 11) y centrados en el desarrollo del capital humano y empresarial de las comunidades locales para sacar el máximo partido de la minería. En tercer lugar, la reapertura del catastro minero y la ampliación de la cobertura de información geológica son importantes para generar confianza en el sector, promover la inversión, mejorar la rentabilidad y, junto con una estructura tributaria progresiva, generar mayor competitividad, atractivo para la inversión y diversificación de la cartera minera sin comprometer los ingresos tributarios. La formalización de la minería artesanal es también un paso importante hacia la minería sostenible en Ecuador. Una reforma tributaria con tributos progresivos beneficiaría estos emprendimientos al hacer viables los pequeños proyectos formales. Por último, se requiere una inversión adicional a largo plazo en capacidades institucionales. Fortalecer e integrar el sistema de evaluación y supervisión ambiental es clave para garantizar la sostenibilidad y acelerar la implementación del Sistema Integrado de Gestión Minera para mejorar la eficiencia en todos los ámbitos.

Tabla 3. Políticas a largo plazo para una minería sostenible

				
	Crecimiento del sector	Desincentivar la minería ilegal	Abordar los problemas sociales	Abordar las cuestiones medioambientales
Establecer una Política Minera Nacional integral, multisectorial y participativa.				
Activar la opción de establecer acuerdos empresa-comunidad.				
Poner en marcha la reapertura gradual del catastro minero y ampliar la cobertura de la información geológica.				
Poner en marcha un proceso de ordenación territorial y evaluaciones medioambientales estratégicas en el marco de la Política Minera Nacional.				
Implantar una estructura fiscal progresiva para captar ingresos inesperados y hacer viables los pequeños proyectos formales.				
Establecer un proceso de planificación del uso del suelo y evaluaciones medioambientales estratégicas.				
Reforzar e integrar el Sistema de Evaluación y Supervisión Medioambiental.				
Fomentar la formalización de la minería artesanal y a pequeña escala.				
Acelerar la implantación del Sistema Integrado de Gestión Minera.				
Fomentar el intercambio de información, la alineación de incentivos y la colaboración entre los actores del sistema.				

Recuadro 10.

Chile es un ejemplo de amplio proceso participativo para definir la Política Minera Nacional.

Los procesos participativos pueden ayudar a establecer prioridades nacionales para desarrollar un sector minero de categoría mundial. En enero de 2022, el Ministerio de Minería de Chile publicó *Minería 2050: Política Minera Nacional*, tras una consulta de tres años. La política establece ocho valores que debe seguir la minería chilena sobre lo que la sociedad le pide al sector, los objetivos a alcanzar y el desarrollo de un nuevo modelo minero para lograr la meta de ser una industria líder a escala mundial, reconocida y valorada por la sociedad. Para lograr este propósito, se proponen tres pilares y una base: (i) El pilar económico: ser líder mundial en minería responsable, sostenible, competitiva e innovadora, con estándares de clase mundial; (ii) El pilar social: mejorar la calidad de vida de nuestros trabajadores, desarrollarnos en una relación armónica con los territorios y agregar valor a las comunidades; y (iii) El pilar ambiental: estar a la vanguardia en la gestión de los recursos y del medio ambiente, de manera que se aborden los impactos de la minería y se genere una ganancia neta en biodiversidad. Como parte de la base institucional, el Gobierno se comprometió a establecer las condiciones para el desarrollo sostenible de la industria mediante el establecimiento de instituciones sólidas, la generación de un entorno propicio y la provisión de garantías para atraer inversiones.

Este proceso requiere que el Gobierno fomente una amplia participación de todos los accionistas relevantes. Aún más importante como punto de referencia para Ecuador y otros países es que el Gobierno hizo un serio esfuerzo para garantizar que la visión de la minería fuera colectiva, implicara a todos los actores y alineara los compromisos. Fue necesario un proceso de cocreación y consulta de tres años con la participación directa de más de 3500 ciudadanos. Participaron los sectores público y privado, el mundo académico, la sociedad civil, expertos del sector, autoridades locales, pueblos indígenas y otros ciudadanos interesados a través de talleres territoriales, microtalleres, comités, reuniones periódicas y una ronda de consulta pública.

Recuadro 11.

La aplicación del enfoque de los acuerdos impacto-beneficio podría reforzar la confianza y la previsibilidad.

Los acuerdos de impacto-beneficio (AIB) son uno de los mecanismos más eficaces para garantizar que las actividades de las industrias extractivas generen beneficios locales directos. Canadá es el primer país en aplicar los AIB, que son pactos entre empresas mineras y comunidades locales que establecen los impactos sociales, económicos y medioambientales previstos de la actividad minera y los beneficios que la empresa minera proporcionará a la comunidad local como contrapartida por consentir la actividad. Los IBA garantizan que las comunidades locales se beneficien de las actividades mineras y reducen los impactos negativos sobre ellas. Estos acuerdos suelen incluir compromisos por parte de la empresa minera de proporcionar empleo, formación, oportunidades empresariales, programas de desarrollo comunitario, compensaciones económicas y protección medioambiental. Mecanismos similares a los IBA se han aplicado en Australia con los Acuerdos de Uso de Tierras Indígenas (ILUA) y en Sudáfrica con los Planes Sociales y Laborales (SLP). Las empresas de Perú (Acuerdos Marco) y Chile (Acuerdos de Complementación Económica) han implantado voluntariamente mecanismos similares.

Este mecanismo no sustituye a la fiscalidad, el cumplimiento de la normativa medioambiental y la auditoría por parte del Gobierno. Sin embargo, las IBA generan beneficios directos, inmediatos y obligatorios para las comunidades locales. También reducen las desigualdades territoriales derivadas de una distribución desequilibrada de la renta minera, lo que favorece enormemente a los territorios productores, como en el caso del canon minero de Perú.



Estas medidas podrían ser más pertinentes que las medidas fiscales distorsionadoras, como los incentivos fiscales o los insumos subvencionados. La competitividad minera de Ecuador se basa en su gran geología, sus yacimientos de clase mundial y sus altas leyes. Los incentivos tributarios o subsidios, incluyendo el pago de combustibles y electricidad, representan un costo para las arcas fiscales y distorsionan la adecuada asignación de recursos. Igualmente importante, estas acciones alimentan la animadversión contra el sector minero.



Capítulo 5

Mejorar la productividad agrícola y los vínculos con el mercado para fomentar la resiliencia y la competitividad



Resumen

Debido a la fertilidad del suelo y a las favorables condiciones agroclimáticas, la agricultura es una fuente clave de ingresos, empleo y exportaciones en Ecuador. Sin embargo, sin un aumento importante de la productividad, el crecimiento agrícola basado en el uso intensivo de insumos como fertilizantes, pesticidas y, en menor medida, la deforestación, podría ser insostenible desde el punto de vista medioambiental. Es fundamental mejorar la productividad y la resiliencia de los pequeños agricultores mediante la reasignación de fondos públicos y la movilización de la inversión privada para hacer frente a los retos estructurales, como el bajo gasto público en I+D, la limitada irrigación, la falta de seguros agrícolas y los cuellos de botella en las infraestructuras. Una asignación más eficiente de la tierra, la mano de obra y el capital podría requerir la eliminación de las distorsiones causadas por los precios mínimos o los compromisos de absorción. Las alianzas productivas podrían complementar este esfuerzo proporcionando apoyo técnico y financiero a las pequeñas explotaciones asociadas y poniéndolas en contacto con compradores para aprovechar las oportunidades emergentes en los mercados extranjeros y nacionales. Sin embargo, estas medidas deberían ir acompañadas de esfuerzos de conservación para evitar que una mayor productividad socave los esfuerzos del país por reducir la deforestación.

La agricultura es un motor clave de los ingresos, el empleo y las exportaciones de Ecuador.³⁹ Durante 2010-2022, la agricultura mantuvo una tasa de crecimiento superior a la del conjunto de la economía, compensando en parte la desaceleración posterior al auge del petróleo y la recesión provocada por la pandemia (Gráfico 37). La participación de la agricultura en el PIB aumentó tras el auge de los precios del petróleo, manteniéndose entre las más altas de la región después de Bolivia. Con el debilitamiento de otros sectores tras el auge de las materias primas, la agricultura se ha convertido en una fuente creciente de puestos de trabajo, representando un tercio del empleo, la cifra más alta entre los países de la región. Durante 2010-2022, el valor de las exportaciones agrícolas aumentó sustancialmente, alcanzando los USD 13.700 millones en 2022, lo que equivale al 42 % de las exportaciones y al 134 % del valor añadido de la agricultura. Además, la agricultura impulsa la agroindustria, un segmento importante del sector manufacturero de Ecuador.⁴⁰

Gráfico 37. La agricultura es un sector clave de la economía.

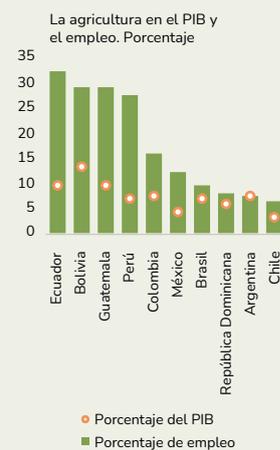
La agricultura ha crecido más deprisa que el conjunto de la economía...



... aumentando sus cuotas de valor añadido y empleo ...



... que son elevados en un contexto internacional



... y continúa siendo una importante fuente de entrada de divisas.



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); Banco Central de Ecuador (BCE); Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), OIT y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

39 El suelo fértil y las condiciones agroclimáticas favorables permiten la producción fuera de temporada de una amplia variedad de cultivos de alto valor. Ecuador tiene una ventaja comparativa revelada y bien establecida en las exportaciones de frutas y verduras frescas, pesca y acuicultura. Sus principales productos agrícolas son el banano, el café, el cacao, el arroz, la patata, la mandioca, la caña de azúcar, el ganado bovino, ovino y porcino, la carne de vacuno y de cerdo, los productos lácteos, el pescado y el camarón.

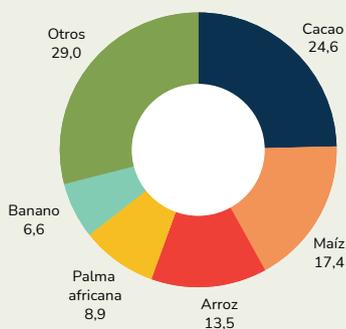
40 La elaboración de alimentos se concentra en los grandes centros urbanos de Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, y representa el 6,0 % del PIB y el 12 % de las exportaciones no petroleras.

La agricultura está concentrada en unos pocos productos y regiones, lo que aumenta su vulnerabilidad a las crisis externas, climáticas y fitosanitarias. A pesar de la ventaja comparativa de Ecuador en una amplia gama de productos,⁴¹ el 70 % de su superficie cultivada se destina únicamente a cinco cultivos: maíz, arroz, cacao, palma africana y banano (Gráfico 38). Dejando a un lado las exportaciones de camarones, casi dos tercios de las exportaciones agrícolas corresponden a bananos, flores y cacao, todos ellos productos a granel con escaso valor añadido. El cacao, el maíz, el arroz, la palma y el banano representan el 60 % del empleo agrícola. Además, más de la mitad del valor agregado agrícola se concentra en las provincias de Guayas, Los Ríos, Pichincha y El Oro, que albergan el mayor número de explotaciones agrícolas de nivel empresarial. En estas zonas también se concentra la mayor cantidad de tractores, áreas de riego y organizaciones de productores. La alta concentración espacial y de productos expone al sector y a la población rural a la volatilidad de los precios, los desastres climáticos y los riesgos sanitarios y fitosanitarios,⁴² lo que sugiere la necesidad de incrementar la diversificación genética y agroexportadora. El incipiente auge de las exportaciones agrícolas no tradicionales, como las frutas tropicales, apunta a oportunidades de diversificación hacia cultivos de alto valor añadido.

Gráfico 38. El sector agrícola en Ecuador está muy concentrado en unas pocas regiones y en su mayoría con productos de bajo valor añadido.

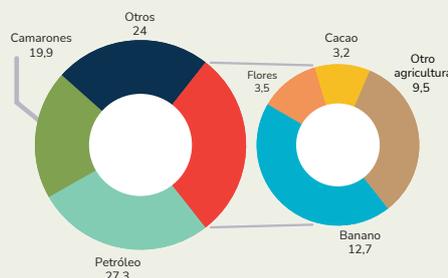
La mayor parte de la superficie sembrada se concentra en cinco productos.

Superficie sembrada por producto.
Porcentaje



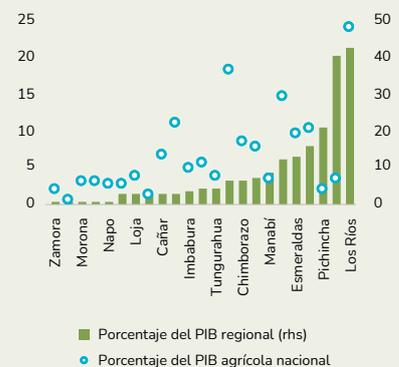
Las exportaciones agrícolas también se concentran en un puñado de productos.

Estructura de las exportaciones.
Porcentaje de las exportaciones totales



El resultado es una elevada concentración geográfica de la producción agrícola.

PIB agrícola por región. Porcentaje del PIB agrícola / Porcentaje del PIB regional



Fuentes: Banco Central del Ecuador (BCE), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

41 Ecuador está dividido en tres regiones agrícolas: la Sierra (la zona montañosa andina); la Costa (la llanura costera del Pacífico), y el Oriente (la vertiente oriental entre los Andes y la Amazonía). La mayor parte de la producción tiene lugar en las regiones de la Sierra y la Costa. En la Sierra se cultivan alimentos como maíz, soja, patatas y hortalizas, y en la Costa, cultivos comerciales como café, banano, caña de azúcar, cacao, aceite de palma y arroz.

42 La producción de banano se basa en gran medida en la variedad Cavendish. Esta variedad es extremadamente sensible a las enfermedades fúngicas, no solo a la sigatoka negra, sino también al Fusarium TR4, que ya ha aparecido en Perú y Colombia. Ecuador ha tomado medidas para prevenir los daños, como la instalación de estaciones de desinfección cerca de las fronteras, la oferta de pruebas de laboratorio gratuitas y la formación de funcionarios de fronteras. La resistencia de la cadena de producción de Cavendish a la diversificación y la falta de inversiones en genética y fitomejoramiento hacen que las soluciones genéticas sean actualmente limitadas para sustituir el Cavendish por variedades de diferentes orígenes genéticos que sean resistentes y aceptables para el mercado. Además, el mercado mundial del banano está cada vez más disputado por nuevos participantes e intensos programas de exportación y producción en países competidores, como China, Camboya, Filipinas, Camerún e India.

La agricultura es fundamental para fomentar el crecimiento y el empleo a corto y medio plazo. Aunque la agricultura ecuatoriana sigue concentrada en unos pocos productos de escaso valor, podría apuntalar el desarrollo de Ecuador garantizando el suministro interno de alimentos y mejorando su calidad para satisfacer la creciente demanda de productos alimentarios de alta calidad. El sector podría generar oportunidades de ingresos para la población rural y las personas que abandonan sectores no comercializables en declive. También podría reducir la dependencia del país de las exportaciones de petróleo, algo fundamental en un mundo en proceso de descarbonización, y fomentar el empleo urbano a través de la industria de procesamiento de alimentos.⁴³ Con los esfuerzos de conservación, una mayor productividad agrícola podría reducir la presión sobre los bosques, ayudando a reducir las emisiones sin sacrificar las oportunidades de ingresos. Para hacer realidad estas oportunidades es necesario mejorar la productividad agrícola, la eficiencia del gasto agrícola y los vínculos con los mercados externos e internos.

Sin grandes ganancias de productividad, el crecimiento de la agricultura no podrá ser sostenible

El crecimiento de la agricultura se ve limitado por una productividad laboral baja y en declive. La agricultura tiene potencial para crecer más deprisa, dadas las condiciones agroclimáticas favorables de Ecuador y su situación geográfica favorable para las exportaciones. En comparación con los promedios regionales, el arroz y el maíz tienen rendimientos más bajos, pero el banano, la palma aceitera y el cacao tienen rendimientos más altos (Gráfico 39). Sin embargo, la productividad agrícola de la mano de obra de Ecuador, es decir, el valor agregado por trabajador, es la más baja de la región después de Bolivia y Perú, lo que perpetúa la elevada pobreza rural.⁴⁴ Tras el auge de los precios del petróleo, la productividad laboral de la agricultura disminuyó porque las personas con pocas oportunidades en otros sectores transables abandonaron los sectores no transables y se pasaron a la agricultura.

El crecimiento de la agricultura se ha visto impulsado por una mayor intensidad de los insumos más que por aumentos de la productividad. Entre 2000 y 2015, la productividad total de los factores (PTF) de la agricultura ecuatoriana creció en torno al 0,5 % anual, por debajo de Chile, Brasil, Bolivia (todos por encima del 2 %), Perú, México y Argentina (entre el 1 % y el 2 %). Estas modestas ganancias fueron impulsadas por el cambio tecnológico más que por una mayor eficiencia técnica y capacidad de gestión (Pfeiffer, 2003; Ávila y Evenson, 2010; Nin-Pratt, 2015; Trindade y Fulginiti, 2015).⁴⁵ Además, los registros administrativos de las empresas formales sugieren que la PTF no ha mejorado en subsectores clave de la agricultura y el procesamiento de alimentos, como las frutas, los productos procesados, las flores y el cacao (Recuadro 12).

43 El sector de procesamiento de alimentos ha experimentado un crecimiento constante debido al aumento de la demanda impulsado por el crecimiento de la población y de los ingresos y la mayor aceptación de los productos alimenticios procesados (por ejemplo, comidas precocinadas o fáciles de preparar). Los grandes procesadores de alimentos y bebidas de Ecuador están muy industrializados y son técnicamente sofisticados, y representan más del 95 % de las ventas netas del sector. Sin embargo, solo representan el 14 % de las empresas de un sector dominado por microempresas (49 %) y pequeñas empresas (23 %).

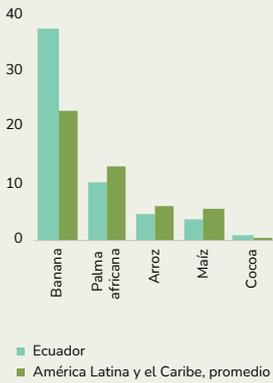
44 En Ecuador, el 41 % de la población rural se consideraba pobre en 2022, muy por encima del 17 % de la población urbana.

45 La productividad total de los factores y la productividad del trabajo están estrechamente relacionadas porque las ganancias en eficiencia aumentan ambas. Las dos medidas pueden divergir porque la productividad laboral se ve afectada por la intensidad del uso de otros factores de producción (es decir, la tierra y el capital).

Gráfico 39. La agricultura se ve limitada por la baja productividad.

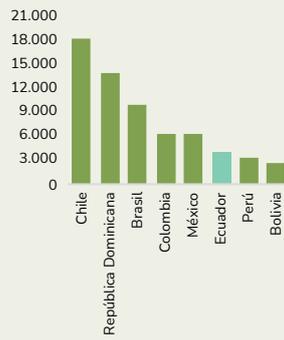
Aunque los rendimientos de algunos cultivos son elevados,...

Rendimiento medio de los 5 principales cultivos. Toneladas por hectárea



la productividad laboral agrícola es baja y ...

Productividad laboral agrícola. Miles de dólares por empleado



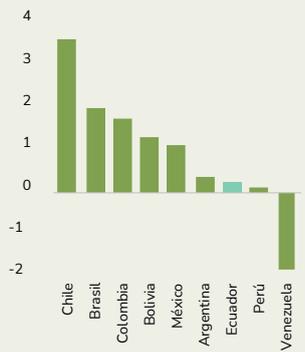
decaió desde el final del boom de las materias primas.

Productividad laboral agrícola. Miles de dólares constantes por empleado



Además, el aumento de la productividad total de los factores es uno de los más bajos de la región.

Productividad total de los factores en la agricultura. Porcentaje, crecimiento, media 2010 - 2020



Fuentes: Banco Central de Ecuador (BCE); Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), e Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM)



©Peñú Salazar

Recuadro 12.

La productividad de las empresas agrícolas apenas ha mejorado en los últimos años.

Las exportaciones están ganando protagonismo en productos agrícolas críticos, pero se concentran cada vez más en una pequeña parte de las empresas. Se utilizaron datos a nivel de empresa procedentes de la administración, los impuestos y la seguridad social para evaluar su productividad en cuatro subsectores agrícolas y agroindustriales: (i) frutas tropicales y subtropicales (frutas); (ii) frutas y verduras procesadas y en conserva (productos procesados); (iii) otras plantas no perennes (flores), y (iv) cacao, chocolate y productos de confitería (productos de cacao). Estos datos muestran que, de la mayoría de los productos procesados, las flores y los productos del cacao se exportaron entre 2013 y 2020, pero solo las frutas tuvieron un aumento en la participación de las exportaciones en las ventas totales. En los demás productos, las exportaciones no impulsaron el crecimiento.

La mayoría de los sectores registraron ganancias de productividad insignificantes o incluso pérdidas debido a ineficiencias de asignación y mejoras técnicas casi inexistentes, excepto en los productos procesados. En el caso de las frutas, la PTF apenas mejoró gracias a las modestas ganancias derivadas de la entrada de empresas más productivas. En cuanto a las flores y los productos del cacao, la PTF disminuyó debido a la asignación ineficiente de recursos (es decir, mano de obra y capital) a aquellas menos productivas. Estos resultados sugieren una mala asignación de recursos causada por rigideces en los mercados de trabajo, capital y productos que no permiten que los recursos se muevan libremente hacia empresas más productivas. Por otra parte, los productos procesados obtuvieron importantes ganancias de productividad gracias a mejoras técnicas o de gestión en las empresas supervivientes.

La productividad total de los factores apenas mejora a lo largo del ciclo de vida de las empresas en la mayoría de estos sectores. El escaso aumento de la productividad en estos sectores demuestra que la eficiencia técnica de las empresas no crece con el tiempo. La PTF en los productos procesados y la fruta disminuye a medida que las empresas envejecen. Los resultados de la PTF en los productos del cacao son erráticos a lo largo del ciclo vital de la empresa, lo que sugiere que solo aquellas de mediana edad y las muy antiguas registran algunas ganancias de productividad, posiblemente debido a la consolidación en el mercado local y a la entrada en el mercado de exportación. El sector de las flores, dominado por los exportadores, es el único que muestra aumentos constantes de la PTF a lo largo del ciclo de vida de las empresas, posiblemente debido al desarrollo de nuevos vínculos con los mercados de exportación.

Composición de las ventas y cuota de los exportadores. Mil millones de USD / Porcentaje de empresas



Descomposición del crecimiento de la productividad de los factores. Porcentaje y puntos porcentuales, media 2013 - 2020



Productividad total de los factores por edad de las empresas. Índice, 0=Menos de cinco años



El crecimiento de la agricultura ecuatoriana se ha basado en gran medida en el uso de fertilizantes y pesticidas. El aumento de la producción de los principales cultivos —como la leche en polvo, la fruta del dragón, la papa, la soja, la quinoa, el banano, el cacao, el maracuyá y la uva— se ha visto impulsado por una mayor intensidad de insumos, sobre todo fertilizantes químicos y pesticidas. Muchos pequeños agricultores no pueden permitirse el uso de fertilizantes y pesticidas, pero los grandes sí pueden, y al no conocer del todo las técnicas adecuadas, tienden a utilizarlos en exceso. El uso de fertilizantes en Ecuador aumentó 2,3 veces entre 2000 y 2018, pasando de 164.400 a 374.400 toneladas, muy por encima de los aumentos de 1,7 veces en Colombia y Perú. La aplicación de fertilizantes creció de 55,2 a 159,1 kilogramos por hectárea de tierra cultivable. En la región amazónica, la rápida transición de la fruta del dragón del cultivo silvestre a comercial ha redundado en un uso excesivo de pesticidas.

El uso excesivo de fertilizantes y pesticidas genera problemas medioambientales críticos. Los fertilizantes y los plaguicidas tienen ventajas evidentes para el rendimiento y a menudo son necesarios para mantener la competitividad (Cooper y Dobson, [2007](#)), pero también generan externalidades indeseables. Cuando se utilizan mal, los fertilizantes inorgánicos pueden tener repercusiones medioambientales perjudiciales, como la lixiviación de nitratos, la eutrofización (causada por depósitos de nitratos y fosfatos que provocan un crecimiento excesivo de algas), las emisiones de gases de efecto invernadero y la absorción de metales pesados por las plantas. Los plaguicidas pueden generar varios efectos negativos (Calzada, Gisbert y Moscoso, [2021](#)). Un estudio sobre las plantaciones bananeras ecuatorianas descubrió que los recién nacidos expuestos a un elevado uso de plaguicidas durante la gestación presentan déficits de peso al nacer de 80 a 150 gramos y una mayor probabilidad de parto prematuro. Estudios realizados en Costa Rica (Hans, Wesseling, Uytewaal y Stoorvogel, [1998](#)) y Ecuador (Cole, Carpio y León, [2000](#)) hallaron costos económicos a corto plazo relativamente limitados de la exposición a plaguicidas entre los trabajadores de las plantaciones de bananas y papas, pero no se abordaron los efectos negativos a largo plazo del uso de plaguicidas, como el aumento de la probabilidad de padecer cáncer, diabetes, depresión, ceguera o incluso la muerte. Las estimaciones relativas a los daños ambientales causados por los plaguicidas en otros países se limitan en su mayoría a los costos cuantificables de descontaminación del agua, ignorando los daños directos o indirectos a los animales, las plantas, los microorganismos y los suelos (Bourguet y Guillemaud, [2016](#)).

La expansión de las zonas cultivadas tiene efectos medioambientales negativos sustanciales. Las estadísticas oficiales muestran que la cubierta forestal de Ecuador era del 55 % en 2000, lo que sugiere una pérdida neta de aproximadamente el 8,4 % de bosque entre 2000 y 2018 (Kleemann et al., [2022](#)). Una combinación de esfuerzos gubernamentales, como el SNAP y el programa Socio Bosque, disminuyó la deforestación desde la década de los 2000. Más recientemente, la agricultura itinerante ha sido responsable de alrededor del 97 % de la deforestación, que alcanzó un promedio anual de 61.000 hectáreas entre 2015 y 2020. Por ejemplo, los productores suelen talar árboles en el subsector del café, lo que provoca la degradación del medio ambiente en las principales regiones productoras (Sharma, [2020](#)). Además, la agricultura y el cambio de uso de la tierra son las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero en Ecuador (Ritchie, Roser y Rosado, [2020](#)).



Muchos pequeños agricultores no pueden permitirse el uso de fertilizantes y pesticidas, pero los grandes sí pueden, y al no conocer del todo las técnicas adecuadas, tienden a utilizarlos en exceso.

Los pequeños agricultores se enfrentan a importantes limitaciones que lastran la productividad global

Con pocas extensiones grandes, la agricultura ecuatoriana se caracteriza por el minifundismo y el escaso trabajo remunerado. Solamente unas pocas grandes explotaciones, vinculadas principalmente a los mercados de exportación, tienen un alto nivel tecnológico y de organización.⁴⁶ El grueso de la agricultura ecuatoriana está dominado por pequeños agricultores que a veces siguen practicando una agricultura de subsistencia. Las 630.000 pequeñas unidades agrícolas del país (de menos de 10 hectáreas) utilizan una décima parte de la superficie cultivada a pesar de que representan las tres cuartas partes del total de unidades. Como consecuencia de esta dualidad agrícola, los trabajadores asalariados solo representan el 28 % de la mano de obra del sector y únicamente el 30 % de ellos son trabajadores fijos. Salvo en el caso del banano, donde predominan los empleos fijos, el empleo es no remunerado, temporal o a tiempo parcial.

Los pequeños productores se enfrentan a muchas limitaciones, que se traducen en malas prácticas agrícolas y baja productividad, rentabilidad y sostenibilidad. Como en la mayoría de los países en desarrollo, las pequeñas extensiones no pueden lograr economías de escala para reducir costos y mejorar los vínculos con el mercado.⁴⁷ Se ven afectadas por la desigualdad en el acceso a la tierra, el escaso acceso a los servicios financieros (en particular al crédito) y los bajos niveles de uso de la tecnología (Vasco y Tamayo, [2017](#), y Banco Mundial, [2021](#)). Los pequeños agricultores se enfrentan a mayores desafíos por el escaso acceso al riego y a tecnologías mejoradas, la degradación de los suelos y ecosistemas (como páramos, manglares y bosques), y los efectos del cambio climático (aumento de la frecuencia de inundaciones y sequías, temporadas de lluvias menos fiables) (Procel, [2018](#)). A pesar de la adopción gradual de prácticas modernas (como la rotación de cultivos), la mayoría de los pequeños agricultores carecen de conocimientos adecuados sobre prácticas de cultivo y maquinaria modernas, recurriendo a técnicas inadecuadas y que requieren mucha mano de obra (Vaca, Gaibor y Kovacs, [2020](#)).

El acceso limitado al crédito impide a los pequeños agricultores invertir en producción y postcosecha y compensar los riesgos. Los servicios financieros de Ecuador se concentran en Quito, Guayaquil y Cuenca, lo que reduce el acceso de los pequeños productores de las zonas rurales (Alvarado et al., [2017](#)). La participación de los préstamos agrícolas en el total de préstamos corresponde aproximadamente al promedio regional en Ecuador, pero la mayor parte se destina a extensiones medianas y grandes, lo que obliga a los pequeños agricultores

46 Según las Encuestas de Superficies y Producción Agrícolas (ESPAC), la producción de banano está muy concentrada en los grandes agricultores, que también dominan la producción de cacao y café. Por ejemplo, solo la mitad de la producción de cacao procede de pequeñas explotaciones de menos de 10 hectáreas.

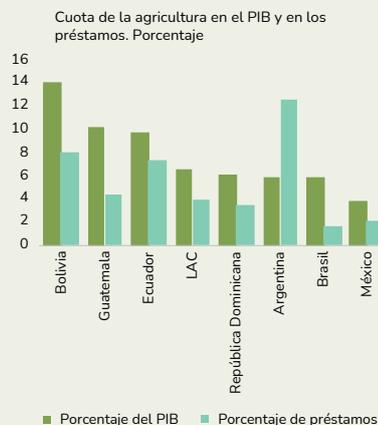
47 Langedyk ([2001](#)) encuentra una relación positiva entre el tamaño de las explotaciones y la PTF. La rentabilidad del maíz, producto de gran importancia en el consumo nacional, está positivamente correlacionada con la escala de producción debido a la mejora de insumos (como mejores semillas) y tecnologías (como técnicas agronómicas). Los Ríos, una de las zonas productoras de maíz más importantes, con el 40 % de la producción nacional, tiene baja rentabilidad debido al escaso acceso al riego, la inadecuada implementación de prácticas agronómicas y de fertilización, y la limitada organización y asociatividad.

a depender principalmente de sus propios recursos (Gráfico 40).⁴⁸ La falta de acceso al crédito formal para capital circulante y activos dificulta el acceso de los agricultores a semillas, fertilizantes y equipos mecánicos de alta calidad. Por ejemplo, los pequeños agricultores carecen de equipos adecuados para la fumigación aérea de productos agroquímicos como fertilizantes y pesticidas, por lo que los aplican manualmente, aumentando los costos de mano de obra y los riesgos de uso excesivo. El escaso acceso a la financiación también limita la capacidad de los pequeños agricultores para hacer frente a las enfermedades de las plantas, una de las principales amenazas para cultivos como el banano, el café y el cacao.

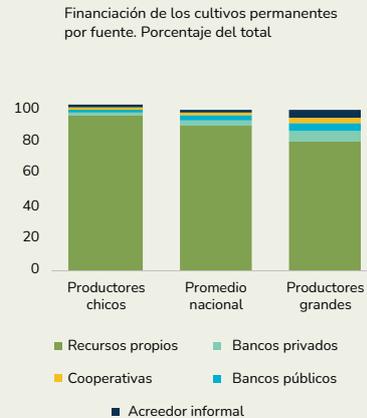
Después de que Ecuador dismantelara su sistema de seguros agrícolas apoyado por el sector público en 2018, el bajo acceso al aseguramiento ha hecho que los pequeños agricultores sean más vulnerables al cambio climático.⁴⁹ Entre 2010 y 2017, Ecuador contó con AgroSeguro, un sistema de seguros agrícolas subvencionado por el Estado para pequeños y medianos agricultores con un subsidio a las primas de hasta el 60 %. Sin embargo, el sistema resultó ser ineficiente, principalmente debido a problemas de información asimétrica que dieron lugar a pagos superiores a los ingresos por primas, lo que hizo al sistema insostenible. Entre 2013 y 2021, la proporción de la superficie cultivada asegurada disminuyó en la mayoría de las regiones donde operaba AgroSeguro, excepto en Guayas.

Gráfico 40. El acceso a los servicios financieros es bajo.

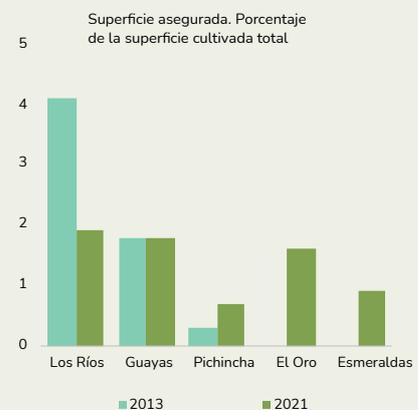
Aunque los préstamos agrícolas están por encima de las normas regionales,...



... la mayoría de estos préstamos van a grandes productores.



La superficie de cultivo asegurada disminuyó tras el desmantelamiento de un régimen de emisión pública.



Fuentes: Banco Central del Ecuador (BCE) y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

48 En 2017, el 94 % de los agricultores utilizaron sus propios fondos para financiar las actividades agrícolas, el 3 % utilizaron fondos prestados por bancos comerciales privados y menos del 1 % utilizaron fondos prestados por cooperativas.

49 Ecuador es vulnerable al cambio climático, pero su preparación deja mucho que desear. La puntuación de Ecuador en la Iniciativa Global de Adaptación de Notre Dame es de 44,4, por detrás de Colombia (48,06) y Perú (48,56), debido a una elevada puntuación de vulnerabilidad (77,0 entre 192 naciones) y una baja puntuación de preparación (134,0).

La falta de riego limita la productividad y la resiliencia climática de los pequeños agricultores. Los pequeños agricultores utilizan técnicas de irrigación ineficientes, como el riego por inundación (Banco Mundial, 2017). Esto conduce a la erosión del suelo y al uso ineficiente del agua en un país donde la agricultura consume casi el 80 % del agua disponible. La productividad se resiente porque menos del 19 % de las tierras agrícolas reciben riego, frente a casi el 30 % en Perú. Utilizando un enfoque de frontera estocástica, Ashwini (2020) demostró que los agricultores con regadío son más eficientes. El porcentaje relativamente bajo de tierras con riego amplifica el impacto de las sequías, uno de los desastres climáticos más frecuentes en Ecuador, lo que hace que los pequeños productores sean vulnerables al cambio climático.

La productividad de las pequeñas extensiones también se ve restringida por los limitados conocimientos técnicos necesarios para alcanzar los niveles de calidad que exigen los mercados mejor remunerados. Entre los pequeños agricultores que pueden permitirse fertilizantes y pesticidas, por ejemplo, la falta de concienciación sobre los procedimientos adecuados conduce a un uso excesivo. Del mismo modo, los cacaocultores carecen de formación en cultivo y gestión agrícola, lo que perjudica gravemente la calidad. Los pequeños cultivadores de cacao se enfrentan a limitaciones a la hora de comercializar sus productos, como vínculos insuficientes entre la oferta (productores) y la demanda (procesadores y comerciantes), capacidad limitada de manipulación y procesamiento, e insuficiente actividad asociativa. En este contexto, la mayoría de los pequeños agricultores luchan por cumplir las normas de calidad y obtener las certificaciones de calidad exigidas, lo que restringe el potencial de exportación de sus productos.⁵⁰

El gasto público distorsiona los mercados agrícolas y contribuye poco a abordar los retos estructurales

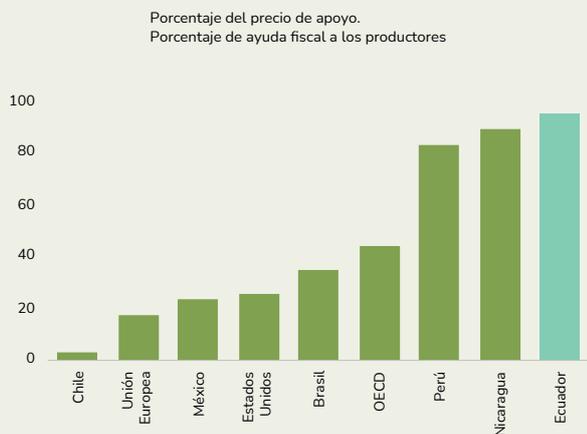
El grueso del gasto público agrícola se destina a precios de sustentación, lo que beneficia más a los grandes agricultores y genera ineficiencias asignativas. A diferencia de otros países y regiones, los gastos agrícolas de Ecuador apoyan los precios mínimos (a menudo con un ancho de banda) para los productores de arroz, banano y plátano, café, maíz, quinua, soja, trigo, algodón, caña de azúcar y leche (Gráfico 41). Con un coste anual estimado de USD 950 millones, estas transferencias no se dirigen a los pequeños productores, sino que son captadas por productores de mediana y gran escala que deberían ser capaces de hacer frente a la volatilidad del mercado (Egas, Shik, Inurritegui y De Salvo, 2018). Estas transferencias se concentran en un puñado de productos alimenticios primarios y distorsionan los incentivos, desalientan las mejoras de calidad y retrasan el cambio a cultivos de mayor valor con un potencial significativo en los mercados internos o externos, como frutas, verduras o carne. Además, estas transferencias son financiadas por los consumidores de alimentos que pagan precios internos superiores a los internacionales, en particular los hogares de bajos ingresos, que tienden a dedicar una mayor parte de sus ingresos a la alimentación, incluidos alimentos básicos clave como el arroz (FAO, 2019).⁵¹

50 La falta de certificación restringe la venta de productos de exportación tradicionales, como el banano y el cacao, en mercados de exportación de alto valor, como Europa Occidental. En 2020, los principales mercados de exportación de banano eran Rusia, Estados Unidos, Turquía, Italia, Alemania, China, Países Bajos, Argentina, Argelia y Arabia Saudí. Los principales mercados del cacao en grano eran Estados Unidos, Indonesia, Malasia, Países Bajos y Alemania.

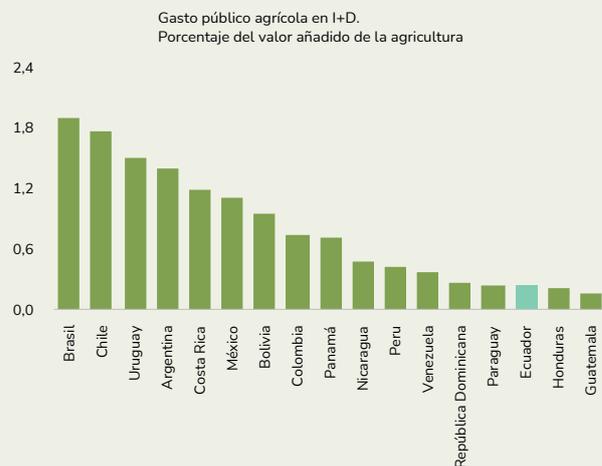
51 Mientras que los hogares del decil de renta más baja destinan el 31 % de su consumo a alimentos y bebidas, los hogares del decil más alto destinan el 9 % a esta categoría.

Gráfico 41. El gasto agrícola es bajo e ineficiente.

La mayor parte de la ayuda total a los productores se destina a precios de apoyo y ...



... el gasto público en I+D agrícola es bajo.



Fuentes: Banco Mundial, BID, OCDE y Asti (<https://www.asti.cgiar.org/benchmarking/LAC>).



©Paul Salazar

Otras medidas distorsionadoras agravan el efecto adverso del apoyo a los precios mínimos. Existen compromisos de absorción de cosechas nacionales con el objetivo político de garantizar que la agroindustria local compre la producción de arroz, maíz, quinua, soja, trigo y café. Existen cuotas de importación para el arroz, el café, el maíz, la quinua, la soja y el trigo, y la Unidad Nacional de Almacenamiento, de propiedad estatal, compra productos como el arroz, el maíz amarillo flint y la soja, garantizando a los agricultores unos precios mínimos de apoyo. Con los precios mínimos de apoyo, la compra pública del exceso de productos agrícolas distorsiona los precios de mercado; desalienta la mejora de la calidad y el cambio a cultivos de mayor valor, pero más arriesgados; conduce a un exceso de oferta, y limita la competitividad de los segmentos ascendentes de la cadena de valor.

El gasto público en Investigación y desarrollo (I+D) agrícola es escaso. El sector público es la principal fuente de financiación de la I+D agrícola. Además de financiar las actividades básicas, los fondos se asignan a organismos de investigación a través de planes de financiación competitivos.⁵² El Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) ha realizado importantes contribuciones al desarrollo agrícola nacional a través de la generación, prueba, adaptación y transferencia de tecnologías mejoradas.⁵³ Sin embargo, Ecuador gasta solo el 0,11 % del PIB agrícola (USD 10,5 millones) en I+D (Stads y de los Santos, 2023), muy por debajo de Brasil (1,8 %), Colombia (0,8 %) o Perú (0,35 %). Como resultado, el número de investigadores agrícolas ecuatorianos per cápita o por agricultor se encuentra entre los más bajos de Sudamérica. Los bajos salarios y prestaciones provocan una elevada rotación de personal en los institutos de I+D, una capacidad inadecuada del sistema de investigación y una escasez de investigadores cualificados. Además, la resistencia burocrática y los constantes cambios en los requisitos de los programas de financiación competitiva (uno de los mayores medios de financiación de la I+D en el país) desincentivan a los investigadores a la hora de solicitar dichas subvenciones. En la misma línea, la gestión centralizada de los fondos de los donantes retrasa el desembolso a las agencias de I+D, lo que disuade a los donantes de financiar la I+D agrícola ecuatoriana.

52 En comparación con otros países sudamericanos, el sector sin ánimo de lucro desempeña un papel importante en la I+D agrícola ecuatoriana, sobre todo CINCAE (Centro de Investigación de la Caña de Azúcar del Ecuador) y ANCUPA (Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Aceitera). El sector lucrativo también desempeña un papel importante, con muchas multinacionales implicadas en la I+D de frutas.

53 El INIAP representa el 73 % del personal de investigación agrícola del país y está a la vanguardia de la introducción de la metodología de las Escuelas de Campo para Agricultores (ECA) en colaboración con la FAO, el Centro Internacional de la Papa (CIP) e instituciones nacionales. Además de las oficinas centrales en Quito y Guayaquil, el INIAP opera siete estaciones de campo, un centro de investigación y cinco granjas experimentales. Otros seis organismos de enseñanza superior participan en la I+D agraria (el 14 % del personal investigador), siendo los más destacados la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y la Facultad de Agricultura de la Universidad de las Américas.

Las actividades de extensión del INIAP se llevan a cabo a través de su Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología (STDT), que cuenta con Unidades de Transferencia de Tecnología (UTT) a nivel regional y provincial. Estas se encargan de desarrollar e implementar planes de transferencia y difusión de conocimientos/tecnología a través de la formación de formadores. Además, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP) es el principal instituto del sector público encargado de prestar servicios de extensión agraria a los productores. Estos servicios se prestan de forma gratuita y con perspectiva de género en el marco del Sistema de Innovación Tecnológica Agropecuaria Participativa (SIPTA) a través de las Escuelas de la Revolución Agraria. Varias instituciones no públicas y de la sociedad civil, como el sector privado, las universidades y las ONG, también participan en la prestación de servicios de extensión.

Tabla 4. Abordar los retos críticos para aprovechar plenamente su fuerte potencial de exportación agrícola.

	 Banano	 Camarón	 Cacao	 Café	 Horticultura
Perfil de exportación	Exportación consolidada. Ecuador es el mayor exportador mundial.	Aumento de las exportaciones. Las exportaciones no han dejado de aumentar en los últimos años.	Aumento de las exportaciones. Las exportaciones no han dejado de aumentar en los últimos años.	Potencial de exportación limitado. La alta calidad podría ayudar a atraer precios más altos.	Potencial de exportación. A pesar de su potencial exportador, se consume sobre todo en el país.
Perfil del producto	Poco valor añadido.	Escaso valor añadido (especialmente si es congelado en lugar de fresco).	Alto valor añadido (si se procesa y es de alta calidad).	Alto valor añadido (si se procesa y es de alta calidad).	Alto valor añadido.
Perfil del productor y empleo	Pequeñas empresas (383.000 personas).	Medianos y pequeños productores (261.000 empleos directos e indirectos).	Principalmente pequeños productores (600.000 empleos).	Principalmente pequeños productores (60.000 agricultores).	Principalmente pequeños productores.
¿Añadirán valor a Ecuador las inversiones adicionales en este subsector?	Alto. Reducir los costos de fertilizantes, las distorsiones de precios, los ataques de plagas y las enfermedades; invertir en certificaciones.	Alto. Inversiones en sistemas de agricultura intensiva y asistencia técnica a los agricultores para que los adopten.	Alto. Regular el contenido de cadmio, promover la inversión en transformación, mejora de la tecnología, mantenimiento de las plantaciones y formación.	Alto. Inversiones en la renovación de las plantaciones, el desarrollo de vínculos verticales y la capacitación de los agricultores con prácticas de gestión agrícola.	Alto. Inversiones en sistemas de riego modernos, plaguicidas de alta calidad y mecanización, acceso a la financiación, transporte y logística, irrigación y promoción de las exportaciones.
¿Ofrece este subsector una propuesta atractiva para los inversores?	Global. Ecuador es el mayor exportador de banano del mundo, con un alto rendimiento y percepción de la calidad del mercado. Los principales mercados son la Unión Europea, Rusia y Oriente Medio.	Global. El mercado mundial es atractivo, con una gran demanda de camarón ecuatoriano en Estados Unidos y países asiáticos, como Vietnam y China.	Global. La demanda mundial de cacao en grano y productos elaborados es alta, con una fuerte demanda en Estados Unidos, China, Indonesia e India.	Global. Gran demanda de café de Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia y Canadá. También existe una industria de café soluble bien establecida que depende de las importaciones de granos más baratos de Vietnam y Brasil.	Global. La demanda mundial de productos hortícolas es alta, con una fuerte demanda en Estados Unidos, Países Bajos, Canadá y Japón.
¿Ofrece Ecuador condiciones de oferta competitivas para los inversores en este sector?	Alta. Basado en dotaciones naturales, alta productividad y producción y logística maduras.	Alta. Basado en dotaciones naturales, adopción de tecnologías modernas de alimentación y buenas normas.	Alta. Basado en dotaciones naturales y ayudas públicas.	Alta. Basado en dotaciones naturales e incentivos gubernamentales distorsionadores.	Medio. Basado en las dotaciones naturales. Productividad frutícola superior a la media regional.
¿Qué políticas distorsionadoras habría que eliminar?	Precios mínimos, subvenciones a los combustibles.	Subvenciones a los combustibles, recientemente suprimidas para los grandes criadores de camarones.	Subvenciones a los combustibles.	Compromisos de absorción de cultivos, cuotas de importación, precios mínimos y subvenciones a los combustibles.	Subvenciones a los combustibles.
¿Hasta qué punto es competitivo este subsector con la futura normativa comercial medioambiental?	Altamente competitivo. Las exportaciones no se ven afectadas por la normativa comercial medioambiental.	Altamente competitivo. Las exportaciones no se ven afectadas por la normativa comercial medioambiental.	Competitividad débil. Es probable que las exportaciones se vean afectadas por los mecanismos de ajuste fronterizo del carbono propuestos por la Unión Europea y Estados Unidos.	Competitividad débil. Es probable que las exportaciones se vean afectadas por las políticas de mecanismos de ajuste fronterizo del carbono propuestas por la Unión Europea y Estados Unidos.	Altamente competitivo. Las exportaciones no se ven afectadas por la normativa comercial medioambiental.

Ecuador no ha podido desplegar todo su potencial en la exportación de cultivos de alto valor

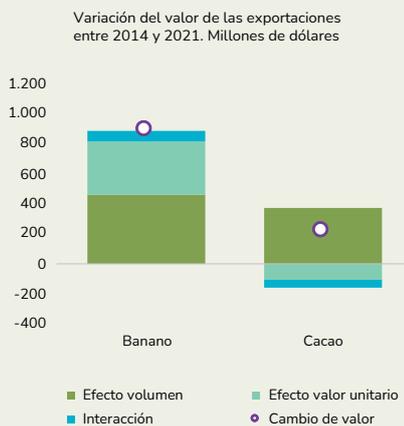
Ecuador tiene una ventaja comparativa en varios productos agrícolas de exportación. El suelo fértil y las condiciones agroclimáticas favorables permitieron a Ecuador cimentar ventajas competitivas en productos bien establecidos, como el banano (producto de exportación consolidado), el cacao, el camarón (exportaciones en aumento) y, en menor medida, el café (Recuadro 4). Ecuador también puede aumentar otras exportaciones agrícolas, como los productos hortícolas. Un primer paso para promover estas oportunidades de exportación sería eliminar las políticas distorsionadoras, como los precios mínimos para determinados productos y los compromisos de absorción que desincentivan las mejoras de la eficiencia y el abandono de los cultivos de bajo valor. Los pequeños productores desempeñan un papel importante en la producción de los productos de alta exportación. Para aprovechar este potencial, es necesario que el país aborde las limitaciones de productividad que afectan a los pequeños productores mejorando la eficiencia del gasto agrícola, ampliando el acceso de los pequeños agricultores a la financiación y a los insumos críticos, y mejorando los métodos de producción y transformación utilizados por los pequeños productores. A corto plazo, la opción más viable para conectar la producción de los pequeños agricultores con los mercados internacionales es a través de alianzas productivas con grandes exportadores agrícolas nuevos y ya existentes.

Los productos no tradicionales, principalmente frutas y verduras, han mostrado el mayor dinamismo en la última década. Aunque las cadenas de valor y los vínculos de mercado para el banano, el cacao, el café y otros cultivos comercializados ya están bien establecidos, el potencial de Ecuador para aumentar las exportaciones de muchas frutas y verduras sigue en gran medida sin aprovecharse. Algunas exportaciones agrícolas tradicionales, como el banano y el cacao, han contribuido a la reciente expansión de las exportaciones agrícolas, pero otras que están en mayor expansión son el brócoli, la fruta del dragón (pitahaya) y las manzanas, así como una variedad de flores y plantas, como anturios, orquídeas, taro y flores cortadas (Gráfico 42). Algunos de estos productos de exportación, como la fruta del dragón, las orquídeas y el taro son nuevos, con exportaciones muy bajas o inexistentes en fecha tan reciente como 2014. Muchos de estos cultivos de alto valor son frutas exóticas para el hemisferio norte y podrían abastecer nichos de mercado en Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y otras regiones. La Presidencia ha priorizado algunos de ellos, como aguacate, cáñamo, fruta del dragón, piña, guanábana, mora, uvilla, arándanos y maracuyá.

Este crecimiento de las exportaciones agrícolas tradicionales y emergentes ha propiciado la entrada de muchos nuevos exportadores agrícolas, pero las exportaciones siguen concentradas en unas pocas empresas. El banano orgánico registró el mayor aumento en el número de exportadores, casi duplicándose entre 2014 y 2021, debido a cambios en la organización logística que permiten a diferentes exportadores compartir contenedores refrigerados. Del mismo modo, el número de exportadores también ha registrado aumentos significativos en productos agrícolas no tradicionales, como el cacao en grano, la fruta del dragón, las manzanas, los anturios y la pasta de cacao. Sin embargo, este aumento del número de exportadores no ha reducido la concentración, y son pocos los exportadores que acaparan la mayor parte de las exportaciones de estos productos (Fernandes et al., 2015). Por ejemplo, el 5 % de los mayores exportadores concentra más del 40 % de las exportaciones en la mayoría de los casos, llegando al 80 % en el caso de la pasta de cacao.

Gráfico 42. Ecuador puede ampliar sus exportaciones agrícolas aprovechando su potencial en cultivos de alto valor.

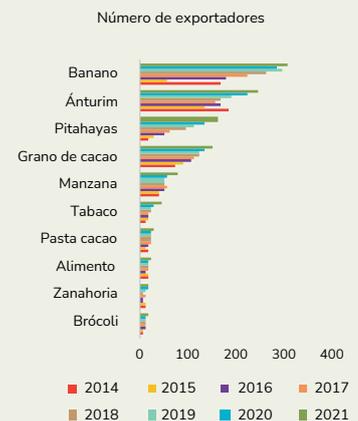
La exportación de algunos productos tradicionales sigue creciendo...



... y algunos nuevos productos agrícolas están cobrando impulso...



... permitiendo un aumento significativo de las empresas exportadoras.



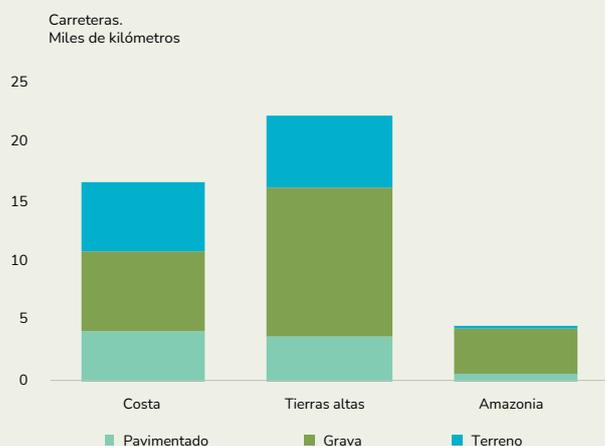
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Banco Mundial (2021).

Además de mejorar la productividad de las explotaciones, este nuevo impulso a las exportaciones agrícolas exigirá mejorar la gestión posterior a la producción y la distribución.

Productos consolidados como el banano, el camarón y el cacao han desarrollado estándares posproducción adecuados para llegar a los mercados de exportación, pero otros productos requieren mejoras adicionales de agregación, almacenamiento y transporte. En el caso de los productos perecederos, la llegada a las cadenas de alto valor se ve limitada por la inadecuada infraestructura de almacenamiento en frío, que provoca importantes pérdidas tras la cosecha. Aunque existen varias instalaciones públicas de almacenamiento en Ecuador,⁵⁴ las malas técnicas utilizadas, incluida la falta de infraestructuras adecuadas de almacenamiento en frío, exponen la producción a infecciones bacterianas, infestaciones de plagas y ataques de roedores. Por ejemplo, el aeropuerto de Quito carece de una infraestructura adecuada de almacenamiento en frío, lo que provoca retrasos y pérdidas considerables. Además, existe una especialización limitada en los servicios, concretamente en la gestión de la cadena de frío, los procesos de preparación de pedidos y embalaje y la gestión de inventarios en los centros de distribución, en parte debido a la falta de centros de consolidación y de la infraestructura asociada. La falta de formación en gestión de cámaras frigoríficas, control de inventarios y tecnología de refrigeración limita el uso eficiente de la infraestructura existente.

54 El Ministerio de Agricultura dispone de 47 almacenes de grano, cereales (principalmente arroz), alimentos para animales y leche, situados sobre todo en la región costera. Otros ministerios también tienen almacenes centrales y pequeños almacenes en cada provincia para existencias mínimas. El Servicio Nacional de Aduana (SENAE) dispone de almacenes estratégicos en varios lugares y alquila depósitos temporales. La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGRE) mantiene nueve almacenes estratégicos en todo el país, utilizados para almacenar kits humanitarios para apoyar las respuestas a diversas emergencias.

Gráfico 43. La calidad de las carreteras continúa siendo un obstáculo importante para el desarrollo agrícola.



Fuente: Evaluaciones de la capacidad logística (ECL).

Ecuador tiene una mejor infraestructura de la cadena de suministro que sus competidores exportadores, pero la mejora de las carreteras y las instalaciones portuarias aumentaría la competitividad de los productos de exportación no tradicionales delicados. Según el Informe de Competitividad Global 2019, Ecuador ocupa el puesto 64 entre 141 países en infraestructura de transporte, superando a Perú (97) y Colombia (92).⁵⁵ Sin embargo, solo una quinta parte de las carreteras están pavimentadas: una cuarta parte en la región costera, una quinta parte en la región andina y una décima parte en la región amazónica (Gráfico 43). Según Quezada (2021), el 77 % de los pequeños productores tiene dificultades para comercializar sus productos y el 70 % indica que las carreteras están en mal estado, lo que se traduce en elevados costos de transporte. La mala calidad de la infraestructura vial, principalmente de las carreteras terciarias, provoca retrasos significativos, un problema importante para los productos perecederos, ya que el transporte desde las granjas hasta las instalaciones de envasado suele realizarse en camiones no refrigerados. Los servicios de transporte de mercancías están muy fragmentados y dominados por transportistas individuales y pe-

queñas empresas, lo que impide las economías de escala y la integración de los servicios logísticos. La exportación de productos frescos de alto valor también se ve limitada por la falta de conductores cualificados, lo que provoca interrupciones en la cadena de frío. Las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación aumentan los costos de transporte y logística porque los buques y contenedores vuelven vacíos. Los costos laborales son elevados, ya que representan el 22 % de los costos operativos de los vehículos en Ecuador, frente al 10 % en Colombia y el 6 % en Perú. Aunque Guayaquil es el segundo puerto más grande de Sudamérica, después del de Santos (Brasil), Ecuador es el único país de la costa occidental de Sudamérica que carece de puertos con un calado de 15-16 metros, capaces de manejar buques totalmente cargados de 12.000-15.000 unidades equivalentes a veinte pies (TEU). El puerto de Guayaquil tiene un calado inferior a 10 metros y una restricción de eslora de 305 metros. Los costos del transporte aéreo son elevados debido a la escasa competencia en el mercado de carga aérea. Ecuador está conectado a la red marítima principalmente a través de ramales (en contraposición a las líneas principales entre centros de conexión o *hubs*), lo que le sitúa en desventaja frente a otros países de la región.

La diversificación de las exportaciones agrícolas también requeriría un mejor acceso a los mercados extranjeros. Para los exportadores ecuatorianos, la Unión Europea, Estados Unidos y Rusia son los tres principales destinos, con cerca del 60 % de las exportaciones agrícolas, pero otros destinos han ganado

⁵⁵ El sistema portuario de Ecuador consta de siete puertos estatales y 10 muelles privados, especializados en carga general y petróleo. Los principales son Guayaquil, Manta y Puerto Bolívar. El país cuenta con varios ríos navegables, como el Guayas y el río Napo, con una vía fluvial cuyo desarrollo está previsto en el proyecto Manta-Manaos. Además, Ecuador cuenta con más de 966 kilómetros de vías en ferrocarriles estatales, que conectan la Sierra y la Costa, principalmente con fines turísticos. La mayor parte del sector del transporte que no es por carretera corresponde a empresas estatales que controlan la industria ferroviaria, las principales terminales portuarias y la mitad del mercado nacional de líneas aéreas.

importancia en los últimos años, como Turquía, Ucrania, Arabia Saudí, Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Japón, Indonesia y China. El reciente acuerdo comercial con la Unión Europea proporcionará un acceso más estable a los mercados para los productos agroalimentarios de Ecuador en los próximos años.⁵⁶ Algo similar se espera con el acuerdo comercial recientemente negociado con China y las negociaciones en curso con Corea del Sur y Canadá. Sin embargo, las exportaciones agrícolas de Ecuador siguen careciendo de un acceso preferencial al mercado en relación con sus competidores, con solo dos acuerdos de libre comercio integrales firmados, frente a los 22 de Chile, los 13 de Perú y los ocho de Colombia. Las exportaciones de productos perecederos se enfrentan a problemas logísticos y de transporte nacional e internacional, como las inspecciones físicas antinarcoóticos, que reducen la eficiencia portuaria, aumentan los costos logísticos, retrasan los envíos y rompen la cadena de frío. Este problema se ve agravado por la falta de reconocimiento mutuo de las normas sanitarias y fitosanitarias, incluso con los países vecinos.

La baja adopción de normas internacionales de calidad, normas de seguridad alimentaria, protocolos de la cadena de frío y el uso de pesticidas y fertilizantes por parte de las empresas y explotaciones agrícolas son las principales causas de rechazo de las exportaciones ecuatorianas. En el caso de las exportaciones de frutas y hortalizas a Estados Unidos y la Unión Europea, los motivos más comunes de rechazo son las malas condiciones higiénicas causadas por controles ineficaces, el uso excesivo de plaguicidas y las micotoxinas y otros contaminantes microbiológicos. Esto se debe en parte a que solo el 12 % de los agricultores tiene conocimientos suficientes sobre cuestiones de seguridad alimentaria, y únicamente el 7 % cuenta con una certificación de calidad reconocida internacionalmente, frente al 21 % en Colombia y el 14 % en Perú. Las instituciones públicas de Ecuador carecen de la tecnología y los recursos humanos necesarios para garantizar una prestación de servicios eficiente a los exportadores, lo que provoca retrasos en las certificaciones de exportación, incluidos los certificados fitosanitarios exigidos por los países importadores, y procesos engorrosos y largos para el registro de plaguicidas. En el caso de las exportaciones de pescado y otros productos pesqueros a estos mercados, los motivos habituales de rechazo son la elección de aditivos para alimentos y piensos, la contaminación bacteriana, las malas condiciones higiénicas y de control, la presencia de metales pesados, la adulteración, la falta de documentos y las rupturas de la cadena de frío.



© Archivo Manthra

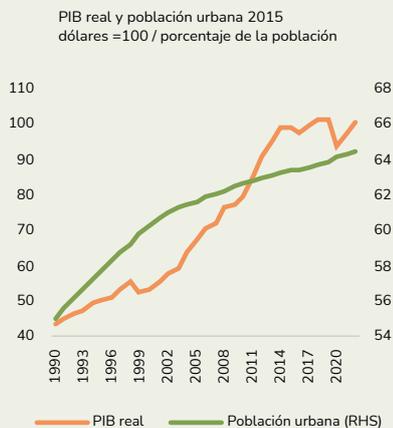
⁵⁶ Garantiza que casi todos los productos agrícolas y pesqueros de exportación de Ecuador entrarán en la Unión Europea libres de aranceles. También permite a Ecuador contemplar salvaguardias agrícolas, apoyar la economía solidaria y proteger la industria naciente (Banco Mundial, 2021).

El mercado alimentario nacional representa una oportunidad para las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas

El mercado alimentario local ha aumentado y se ha diversificado sustancialmente en las últimas décadas. La población urbana pasó de 5,7 millones en 1990 y de 11,5 millones en 2021, lo que condujo a una importante expansión de la demanda interna de alimentos que solo se vio compensada en parte por las crisis económicas de finales de los noventa, la ralentización posterior al auge de los precios del petróleo y la pandemia de principios de la década de 2020 (Gráfico 44). El mercado urbano de alimentos es grande, con 5500 millones de dólares, lo que equivale a 1,5 veces el valor de exportación del banano y a nueve veces el valor de exportación del cacao. Con más de nueve décimas partes del consumo doméstico de alimentos cubierto por las cadenas de suministro nacionales, Ecuador sale bien parado en seguridad alimentaria. Los cambios en la dieta y las ventajas competitivas han provocado una contracción de productos como los fréjoles, las papas y las semillas oleaginosas; también favorecen la expansión de otros productos, como el maíz y el arroz, las frutas y hortalizas y los productos animales.⁵⁷

Gráfico 44. El mercado local está creciendo y tiene necesidades importantes.

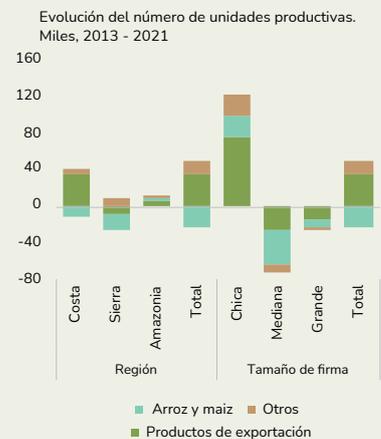
El mercado local crece gracias a la urbanización y el crecimiento económico,...



... induciendo una importante expansión de algunos productos no destinados a la exportación y ...



... abriendo nuevas oportunidades para las pequeñas explotaciones agrícolas de las regiones costera y andina.



Nota: Los productos de exportación incluyen banano, cacao, café, y aceite de palma "Otros" se refiere a otros productos del mercado nacional e incluyen limones, naranjas, cebada, cebollas, cilantro, peras, rábanos y tomates.

Fuentes: FAO, Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

⁵⁷ Las importaciones de alimentos por tonelaje representaron alrededor del 9,0 % del consumo total de alimentos en 2019, un poco por encima del promedio regional de alrededor del 7,0 %. Sin embargo, Ecuador importa alimentos en los que no tiene una ventaja competitiva, como el trigo, que representa el 57 % de las importaciones por tonelaje. Las importaciones de trigo han crecido rápidamente en las últimas décadas debido a la creciente demanda resultante de la transformación de las dietas de Ecuador hacia alimentos procesados (Popkin y Reardon, 2018).

Dado que la pobreza y la malnutrición continúan siendo elevadas,⁵⁸ cualquier esfuerzo por fomentar el crecimiento económico aumentará aún más la demanda local de alimentos, sobre todo de productos superiores.

El mercado nacional es una importante oportunidad para los pequeños productores. Entre 2013 y 2021, los cultivos domésticos de alimentos como rábanos, cilantro, pimientos, tomates, naranjas, cebollas rojas y naranjas han crecido más rápido que los productos tradicionales, como el cacao, el banano y el café. Aunque esta expansión ha dado lugar a mejores rendimientos en las pequeñas explotaciones, el aumento de la superficie cosechada solo ha desempeñado un papel importante en el caso del cilantro y los rábanos. En el resto, la expansión de la superficie cosechada se ha visto compensada por la contracción de otros cultivos, como la cebada y el café. El crecimiento de los cultivos alimenticios nacionales ha sido liderado por las pequeñas explotaciones de las regiones de la Costa y Sierra, complementando el fuerte desarrollo de los pequeños productores de productos de exportación en la Costa. Para los pequeños agricultores es más fácil entrar y competir en los mercados locales que en los mercados de exportación, donde los umbrales de inversión son mucho más altos debido, por ejemplo, a los requisitos de certificación y a una logística menos sofisticada.

El desarrollo futuro de estos cultivos depende en gran medida de la inversión en infraestructuras de las cadenas de suministro nacionales, principalmente carreteras terciarias y mercados mayoristas. La infraestructura de la cadena de suministro de alimentos desde las zonas rurales a las urbanas se solapa poco con la inversión en infraestructura de la cadena de suministro para la exportación porque, a diferencia de los suministros de alimentos nacionales, las exportaciones no se mueven a través de los mercados urbanos mayoristas y minoristas. La infraestructura desempeña un papel fundamental en las cadenas de suministro que apoyan a los agricultores de los mercados nacionales, a los mercados urbanos y a la seguridad alimentaria, especialmente durante crisis adversas como la pandemia, las catástrofes climáticas y las subidas de los precios internacionales de los alimentos (FAO y FLAMA, 2022). Sin embargo, el debate nacional sobre la relevancia de los mercados mayoristas de alimentos se ha descuidado tradicionalmente debido a un sesgo nacional a favor de las exportaciones y a la creencia infundada de que la venta al por mayor es explotadora. La inversión en mercados mayoristas se ve limitada por el hecho de que son gestionados por gobiernos subnacionales con escasos o nulos fondos para mejoras. El Gobierno nacional ha puesto en marcha un programa de venta directa del agricultor que, lejos de mejorar la eficacia del mercado, desvía recursos públicos de la mejora de la red terciaria de carreteras y la modernización de los mercados mayoristas. Las ventas directas no son realistas para alimentar a un gran país, no garantizan mejores ingresos a los agricultores y los exponen a una empresa arriesgada e ineficaz.

Opciones de políticas para mejorar la productividad agrícola y los vínculos con el mercado

Para hacer frente a estos retos sería necesario mejorar la eficiencia del gasto agrícola mediante la eliminación progresiva de los precios de apoyo altamente distorsionadores y la reasignación de fondos públicos para hacer frente a los retos estructurales, incluido el bajo gasto público en I+D. El Gobierno dispone de un margen fiscal limitado para aumentar el gasto agrícola, y el país podría beneficiarse de la reasignación de recursos públicos procedentes de las ayudas a los precios agrícolas, altamente distorsionadoras y regresivas, y de la adquisición pública de excedentes de productos agrícolas. El dinero se invertiría mejor en otras iniciativas para proporcionar bienes públicos que tengan mayor rentabilidad, como servicios de investigación e innovación, instalaciones sanitarias y fitosanitarias, infraestructura logística, información de mercado y modernización de los mercados mayoristas. Por ejemplo, la I+D agrícola podría mejorarse ofreciendo mejores salarios a los investigadores para

58 La tasa de desnutrición de Ecuador (23,1 % de los niños menores de 5 años en 2020) es mucho más alta de lo esperado, dado su PIB per cápita. La desnutrición en Colombia (11 %), un país con un PIB per cápita similar, es aproximadamente la mitad de la tasa de Ecuador.

reducir la rotación. Sin embargo, cualquier esfuerzo por aumentar los desembolsos en I+D debería ir acompañado de iniciativas paralelas para mejorar su eficacia, por ejemplo, estableciendo colaboraciones con países vecinos con condiciones agroclimáticas similares, como Colombia y Perú. Estos países gastan más en I+D y tienen más investigadores. Igual de importante es que los precios de mercado reflejen las ventajas competitivas de Ecuador en productos agrícolas no tradicionales de alto valor. Asimismo, la eliminación de los precios mínimos o de los compromisos de absorción puede desencadenar una reasignación de tierras, mano de obra y capital a cultivos más productivos.

La productividad agrícola puede aumentar mejorando el acceso al riego, la asistencia técnica y la maquinaria moderna. El riego aumenta drásticamente los rendimientos y reduce la vulnerabilidad a los fenómenos del cambio climático, lo que justifica la subvención de sistemas de riego eficientes en el uso del agua, como el riego por goteo, para animar a los agricultores a adoptar iniciativas de riego doméstico. En Ecuador, el Proyecto de Irrigación Tecnificada (PIT), apoyado por el Banco, ha demostrado el enorme impacto de llevar el riego a presión a los pequeños agricultores a través de asociaciones de regantes. También podría ser útil difundir prácticas agrícolas modernas a través de campos de demostración con los principales agricultores. Con la asistencia adecuada, los fertilizantes orgánicos tienen efectos positivos en los rendimientos, reducen la degradación del suelo y obtienen certificaciones para acceder a los mercados internacionales. También podría ser útil establecer un mercado de alquiler para facilitar el acceso a la maquinaria agrícola.



El Gobierno puede facilitar la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en las instituciones públicas para garantizar la prestación de servicios eficientes a los exportadores.

Un seguro agrícola basado en el índice de rendimiento por superficie podría ser útil para compensar el efecto del cambio climático en la agricultura. Muchos gobiernos promueven seguros agrícolas para los pequeños agricultores con el fin de mitigar el riesgo de producción, proteger a los agricultores frente a fenómenos climáticos adversos y estimular la diversificación. Aprendiendo de la experiencia fallida con el seguro individual bajo el sistema AgroSeguro, el Gobierno podría considerar la implementación de un seguro basado en índices de rendimiento por área, el cual, según la Universidad de California Davis, podría ser más eficiente (es decir, asegurar más área y más productores al mismo costo de subsidio).

La aparición de nuevos productos de exportación requiere la apertura de nuevos mercados y la mejora de las infraestructuras y la logística de exportación. Podría ser útil seguir negociando acuerdos comerciales, centrándose en economías complementarias, como China, Corea del Sur y Canadá. Otra contribución importante para facilitar el comercio podría venir de la mejora de la logística, fomentando las inversiones públicas y privadas para mejorar la cadena de frío, utilizando las nuevas tecnologías para agilizar los procedimientos de exportación y reducir las inspecciones físicas. El Gobierno puede facilitar la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en las instituciones públicas para garantizar la prestación de servicios eficientes a los exportadores. También podría ser útil evaluar opciones para proporcionar apoyo financiero y de capacitación a los proveedores de servicios de transporte de mercancías con el fin de ayudarles a desarrollar especializaciones en su campo.

La mejora de las carreteras rurales y los mercados mayoristas es crucial para acceder a los mercados urbanos, que es la mejor opción para la mayoría de las explotaciones pequeñas y medianas, incluidas las gestionadas por grupos vulnerables, como los indígenas. La infraestructura de la cadena de

suministro nacional de alimentos se solapa poco con la infraestructura de la cadena de suministro para la exportación, y la falta de infraestructura desde la granja al mercado, como instalaciones de almacenamiento, procesamiento y transporte, hace que la comercialización de alimentos sea relativamente cara. En este contexto, podría ser útil modernizar la infraestructura de transporte, incluidos los camiones refrigerados y las carreteras rurales, y mejorar los mercados mayoristas, incluidas las instalaciones de almacenamiento. Esto es mucho más importante y práctico que los actuales programas de venta directa de los agricultores, que es la solución actual para los pequeños agricultores del interior. En este sentido, es fundamental mejorar la coordinación entre los ministerios de Agricultura, Comercio y Transporte y los municipios responsables del funcionamiento de los mercados mayoristas, para que estos últimos puedan aumentar sus inversiones. Finalmente, estos actores deben trabajar juntos para desarrollar una visión estratégica que mejore las condiciones de la cadena de suministro de Ecuador y las conexiones con los mercados nacionales en todo el país.

Teniendo en cuenta que el Gobierno tiene poco margen para aumentar el gasto, Ecuador podría beneficiarse de la movilización de la inversión privada y extranjera para abordar algunos de estos retos. Muchos de los retos, como la mejora de la red terciaria de carreteras, solo podrían abordarse mediante la intervención pública directa. Sin embargo, otros pueden gestionarse movilizando la inversión privada a través de asociaciones público-privadas. Para aprovechar estas oportunidades es necesario mejorar el régimen normativo, incluido el marco de colaboración público-privada, a fin de animar al sector privado a participar y reducir los riesgos ajenos al mercado. A corto plazo, las asociaciones público-privadas podrían aumentar la competencia en el mercado de la carga aérea, facilitando la entrada de nuevas empresas de carga y flete aéreos. A medio plazo, este enfoque podría fomentar las inversiones en la red ferroviaria, la mejora de los puertos, las instalaciones de la cadena de frío u otras infraestructuras para la producción y comercialización de productos agrícolas. Por ejemplo, podría ser importante movilizar la inversión pública o privada para mejorar los aeropuertos y puertos, principalmente el puerto de Guayaquil, para que puedan manejar mayores volúmenes y estar bien equipados para preservar la cadena de frío. El Gobierno podría potenciar la inversión privada en I+D estableciendo, por ejemplo, algunos incentivos para que las empresas privadas inviertan en este aspecto y facilitando la difusión oportuna de los fondos de donantes para I+D agrícola. A medio plazo, el sector financiero local podría aprovechar las alianzas productivas para facilitar el acceso al crédito a los productores con buenos antecedentes en las alianzas. Sin embargo, la movilización de la inversión privada a través de incentivos fiscales debería considerarse una opción de último recurso porque Ecuador ya tiene elevados gastos tributarios (Banco Mundial, 2019). Además, la eficiencia de los incentivos fiscales es baja, sobre todo cuando persisten otras limitaciones a la inversión privada.

Las alianzas productivas podrían contribuir a mejorar la productividad de los pequeños productores y sus vínculos con el mercado. Varios países de la región han aplicado este enfoque. En él participan tres agentes principales: un grupo de pequeños productores, uno o más compradores, y el sector público (Recuadro 13). Estos agentes se conectan a través de un plan empresarial que describe las necesidades de capital y servicios de los productores y propone mejoras para aumentar sus capacidades y habilidades de producción y reforzar sus vínculos con el mercado (es decir, los compradores). Además de los tres agentes principales, en una alianza productiva suele participar una agencia de asistencia técnica que ayuda a poner en práctica el plan empresarial y una entidad financiera privada que cofinancia la ejecución. Este modelo permite a los pequeños productores consolidar su producción para satisfacer las exigencias del mercado local y exterior, al tiempo que les facilita el acceso a insumos mejorados, acceden a mejores métodos de producción y asistencia técnica, acceden al crédito, obtienen mejor información de mercado y mejoran su poder de negociación con los compradores. Las alianzas productivas también pueden estimular la diversificación de la producción agrícola, especialmente cuando los planes empresariales incluyen regadío, tecnologías de producción climáticamente inteligentes, buenas prácticas agrícolas y certificaciones.

Recuadro 13.

Las alianzas productivas podrían ayudar a los pequeños agricultores a superar algunas limitaciones.

El enfoque de alianzas productivas ofrece soluciones integradas para abordar las imperfecciones del mercado que limitan el progreso socioeconómico de los pequeños productores. Entre ellas se incluyen: (i) escala de producción limitada y baja productividad; (ii) escasa posición en las negociaciones de mercado con compradores y proveedores de insumos para obtener mejores precios y relaciones de mercado más estables; (iii) escaso conocimiento de las prácticas de producción modernas, las tecnologías y los requisitos del mercado, así como de las habilidades empresariales y de gestión necesarias para ser más competitivos y resistentes a las perturbaciones económicas y climáticas; (iv) acceso inadecuado a recursos financieros para inversiones productivas que aumenten la eficiencia y cumplan los requisitos del mercado; y (v) falta de acceso directo a compradores y mercados para integrarse con éxito en las cadenas de valor locales, nacionales o internacionales.

La alianza productiva implica al menos a tres agentes principales: (i) un grupo de pequeños productores normalmente unidos en una organización de productores, (ii) uno o más compradores que actúan en diferentes niveles de una cadena de valor en mercados comerciales o institucionales, y (iii) el sector público, comúnmente representado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Estos tres agentes se conectan a través de un plan empresarial, que describe el capital y los servicios que necesitan los productores y propone mejoras que les permitirían actualizar sus capacidades y habilidades productivas para fortalecer sus vínculos con los mercados (es decir, los compradores).

La puesta en práctica de este plan empresarial suele estar respaldada por inversiones productivas y desarrollo empresarial asociados a las necesidades de los productores para alcanzar los estándares y requisitos del mercado. Las inversiones productivas suelen incluir el suministro a los productores de maquinaria y equipos, infraestructuras (dentro o fuera de la explotación) e insumos de producción (por ejemplo, semillas, fertilizantes, suministros veterinarios). De este modo, las alianzas productivas permiten a los pequeños productores individuales emprender acciones colectivas para generar economías de escala (por ejemplo, ventas colectivas o establecimiento de un sistema de contabilidad financiera sujeto a revisión común por parte de los miembros de las alianzas productivas) e invertir y compartir bienes comunes (por ejemplo, almacenes o equipos de procesamiento).

Las alianzas productivas demostraron ser un instrumento eficaz para apoyar a los pequeños productores. Se han utilizado con éxito en muchos países de la región, como Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Perú y Panamá (Banco Mundial, 2016). Están diseñadas para resolver una serie de limitaciones proporcionando soluciones integradas adaptadas a las condiciones locales, lo que refleja la capacidad del enfoque de alianzas productivas para adaptarse a las diferencias en las prioridades políticas, las oportunidades de mercado y las condiciones económicas de los países.



Este enfoque podría ser beneficioso para superar algunas restricciones que impiden a los pequeños productores integrarse en las cadenas de valor de exportación. La ampliación de las exportaciones de los pequeños productores requerirá inversiones en capacidades e infraestructuras de gestión posproducción y de distribución, mejoras de la calidad y certificación. Además, la competitividad de las exportaciones seguirá viéndose limitada a medio plazo por los elevados costos laborales, el acceso comparativamente costoso a los mercados extranjeros y los problemas relacionados con la inseguridad. Todo esto implica que los pequeños productores pueden llegar a los mercados de exportación a través de una alianza productiva con grandes agroexportadores, que pueden cubrir los importantes costos fijos que actualmente supone el cultivo de agroproductos no tradicionales. En Perú se ha desarrollado una valiosa experiencia sobre cómo las alianzas productivas podrían ayudar a desarrollar iniciativas lideradas por el sector privado para ampliar la exportación de productos agrícolas de alto valor añadido y, al mismo tiempo, aumentar los ingresos de los pequeños productores (Recuadro 14).

Recuadro 14.

Las alianzas productivas podrían contribuir a fomentar las exportaciones, mejorando al mismo tiempo los ingresos de los pequeños productores.

Las alianzas productivas en Perú apuntan a un modelo alternativo para promover una mayor inclusión de los pequeños agricultores en las cadenas de valor de las exportaciones. La creciente demanda internacional y la limitada disponibilidad de tierras bajo riego ha llevado a las empresas exportadoras de la costa a abastecerse cada vez más de pequeños agricultores, especialmente en la sierra adyacente, donde el clima, la geografía y la disponibilidad de agua favorecen el crecimiento de cultivos no tradicionales. Se han formado alianzas productivas que vinculan a grandes empresas con organizaciones de pequeños y medianos agricultores, lo que permite a los minifundistas aumentar sus ingresos superando su limitada productividad, su falta de acceso a la financiación y su pequeña escala. Este sistema también permite a los grandes exportadores diversificarse geográficamente, aumentar el número de cultivos y prolongar las épocas punta de las cosechas, lo que les ayuda a gestionar mejor los riesgos climáticos estacionales y de mercado. Al garantizar un suministro de insumos más estable, las alianzas productivas también aumentaron la competitividad de las grandes agroindustrias al permitirles nivelar la demanda de mano de obra e instalaciones a lo largo del año.

La mayoría de las alianzas productivas exitosas comenzaron con un impulso liderado por el sector privado para satisfacer la demanda internacional. Por ejemplo, el potencial para exportar banano orgánico fue vislumbrado por COPDEBAN y Biocosta S. A. C., que identificaron la demanda internacional, percibieron el potencial para responder a esta demanda debido a las condiciones agroclimáticas adecuadas, las políticas comerciales favorables y la conversión previa a hectáreas orgánicas en la región costera del norte. Tras esta experiencia inicial, varias empresas exportadoras empezaron a trabajar en esta zona, aumentando las exportaciones de banano orgánico más de 30 veces en menos de cinco años. Gandules Inc. S. A. C., una empresa que exporta fréjol y pimentón, ha puesto en marcha un sistema en el que 14 intermediarios formales no solo ayudan a reunir la producción, sino que también transfieren tecnologías a los productores. Las primas de precios incentivan la mejora de la producción y los pagos rápidos mediante transferencias bancarias garantizan la agilidad.





Este plan ha impulsado las exportaciones agrícolas al tiempo que ha aumentado los ingresos de los pequeños productores. Un exportador de mango y aguacate, Sunshine Export S. A. C., experimentó un aumento del 500 % en el valor de las exportaciones entre 2000 y 2006 gracias a una estrategia de expansión de la oferta, en la que cerca del 90 % del abastecimiento total procede de productores externos. Del mismo modo, la decisión de MC y M S. A. C. de ampliar las exportaciones de alcachofas, pimientos y pimentón les indujo a empezar a trabajar con productores con menos de 10 hectáreas. La expansión de las exportaciones de Danper S. A. C., un vendedor de espárragos, alcachofas, pimientos y frutas, hizo que el 50 % de su producción dependiera de pequeños productores a través de Serviagro, un proveedor de servicios de asesoramiento, y CARE Perú, un intermediario de apoyo. Esta integración de los pequeños productores a las cadenas de valor de exportación ha incrementado sus ingresos en cerca de un 40 % con respecto a un grupo de control, que es superior a las ganancias del 25 % alcanzadas por los productores en asociaciones/cooperativas y a la ganancia del 13 % para los productores articulados con empresas.

Hay factores que impiden ampliar el enfoque. Un mejor desarrollo territorial puede apoyar la inversión estratégica en bienes públicos y eliminar las principales limitaciones a la integración de los pequeños productores fuera de las regiones costeras. Por ejemplo, la conectividad de las carreteras secundarias y terciarias de última milla, la conectividad a Internet, las infraestructuras de agua y saneamiento, el riego, el acceso a semillas certificadas, el apoyo a la adopción de tecnologías o la mejora de la tenencia de la tierra para facilitar su uso como garantía para créditos bancarios, seguros, etc., son acciones que podrían llevarse a cabo mediante reformas e inversiones del sector público con la participación estratégica del sector privado. Aunque las empresas privadas están mejor dotadas para identificar esas oportunidades de mercado, un esfuerzo público puede mitigar las asimetrías de información y aumentar el acceso de los pequeños agricultores a la información sobre las tendencias del mercado y las condiciones de la demanda.

Fuentes: Banco Mundial, 2023; Perú Country Private Sector Diagnostic (CPSD).

Podrían ser necesarias iniciativas de conservación complementarias para evitar que el aumento de la productividad agrícola y de los vínculos con el mercado incremente la deforestación y las emisiones. Que el aumento de la productividad agrícola contribuya a la conservación de los bosques dependerá de la interacción de los efectos Borlaug y Jevons.⁵⁹ La evidencia internacional sugiere que el efecto Jevons podría dominar (es decir, un aumento de la productividad podría conducir a una expansión de la deforestación), especialmente cuando la demanda final y la oferta de tierras son inelásticas (Goulart et al., 2023; Hanusch, 2023). Aunque algunas pruebas internacionales apoyan el predominio del efecto Jevons, este depende de múltiples factores (Recuadro 15). Se necesitan más investigaciones y estudios empíricos para evaluar el efecto Jevons en Ecuador, pero el riesgo de que una mayor productividad pueda llevar a una mayor deforestación implica que cualquier esfuerzo por aumentar la productividad debería ir

⁵⁹ La noción básica del efecto Borlaug es que la intensificación agrícola podría salvar a los hábitats naturales de la expansión de la agricultura. Sin embargo, la paradoja de Jevons sostiene que la intensificación y el aumento de la productividad pueden conducir a una mayor expansión de las tierras agrícolas (y señala implícitamente la necesidad de hacer cumplir las leyes de conservación para salvar los bosques).

acompañado de medidas complementarias para limitar la expansión de la agricultura a nuevas áreas, un elemento crítico de la agenda de descarbonización del país. Por ejemplo, los instrumentos de conservación que han tenido éxito, como el SNAP y Socio Bosque, podrían ampliarse y reforzarse para garantizar una deforestación aún menor (Banco Mundial, de próxima publicación). Estos programas podrían beneficiarse de una mejor selección de las zonas de deforestación de alto riesgo, como los páramos y los manglares. Podría ser importante blindar los presupuestos a medio plazo de los instrumentos de conservación frente a otras prioridades de gasto para garantizar su sostenibilidad en el tiempo y ampliar sus efectos. En la misma línea, podría ser útil frenar la deforestación ilegal, hacer cumplir los acuerdos de conservación y aumentar los beneficios para las comunidades locales mediante el turismo de alto valor o la gestión sostenible de los recursos madereros y no madereros.

Recuadro 15.

Los esfuerzos para aumentar la productividad agrícola necesitan medidas complementarias para prevenir la deforestación.

El aumento de la productividad y de los rendimientos agrícolas podría aumentar la deforestación en vez de disminuirla. Según la paradoja de Jevons, la intensificación de la agricultura y el aumento de los rendimientos podrían inducir la expansión agrícola y la conversión de hábitats al aumentar los beneficios de la agricultura, induciendo a los nuevos productores a comprar tierras y convertir espacios naturales en explotaciones agrícolas (Miller et al., 2021). La paradoja sugiere que el aumento de la eficiencia agrícola podría conducir a un incremento de la deforestación porque incentiva a los agricultores a ampliar las actividades agrícolas, incluido el desmonte de más tierras para el cultivo. Además, los avances tecnológicos pueden llevar a intensificar las prácticas agrícolas, añadiendo presión a las tierras cultivadas existentes e impulsando la expansión de las fronteras agrícolas (Ceddia et al., 2013). En América Latina, las evidencias apuntan a que el aumento de los rendimientos condujo a mayores tasas de deforestación (Goulart et al., 2023). En Brasil, por ejemplo, el aumento de la productividad de la soja condujo a una mayor expansión de los campos de cultivo hacia los bosques (Yao et al., 2018).

Sin embargo, el alcance de la paradoja de Jevons puede variar en función de los contextos regionales, los marcos políticos, los factores socioeconómicos o las características específicas de los productores, como el tamaño o la titularidad de la tierra. Otros especialistas han teorizado que el aumento de los rendimientos y la productividad podría limitar o invertir los motores globales de la expansión agrícola, conocido como el efecto Borlaug. Por ejemplo, Stevenson et al. (2013) descubrieron que la adopción de cultivos mejorados evitó que casi 27 millones de hectáreas se transformaran en tierras agrícolas. Por esta razón, es necesario probar esta hipótesis en Ecuador. Al mismo tiempo, las medidas que implican la adopción de prácticas agrícolas más eficientes para mejorar la productividad y la seguridad alimentaria podrían ir acompañadas de normativas específicas e intervenciones políticas complementarias para evitar el efecto Jevons y reducir las presiones sobre los bosques.





Capítulo 6

Establecer una visión compartida y coordinar los esfuerzos para liberar el potencial turístico de Ecuador



Resumen

A pesar de algunos avances durante la década anterior a la pandemia, Ecuador ha tenido dificultades para liberar su enorme potencial turístico con el fin de fomentar el crecimiento y el empleo y reducir la dependencia de las exportaciones de petróleo en un mundo que se descarboniza. Hacer realidad este potencial requiere establecer una visión compartida para lograr la coordinación entre los organismos públicos y las partes interesadas del sector privado con el fin de mejorar el marketing, racionalizar la onerosa reglamentación, abordar los cuellos de botella de las infraestructuras críticas y garantizar un mayor acceso a trabajadores cualificados, controlando al mismo tiempo los posibles efectos negativos sobre el medio ambiente.

Por su ecología, topografía y patrimonio cultural únicos, Ecuador tiene un producto turístico que atrae a un amplio abanico de visitantes, desde jóvenes mochileros aventureros hasta jubilados con un alto poder adquisitivo. A pesar de ser un país relativamente pequeño, Ecuador posee una extraordinaria diversidad topográfica y ecológica y un rico patrimonio cultural. Esto permite a Ecuador ofrecer a sus visitantes una amplia gama de actividades de alta calidad, como avistamiento de fauna silvestre, visitas a lugares históricos, diversas actividades de aventura y al aire libre, y experiencias culturales.⁶⁰ Con tanto que ofrecer, Ecuador acoge a una gran variedad de turistas, incluidos los visitantes de alto poder adquisitivo atraídos por la oferta natural y cultural del país, los aventureros atraídos por las actividades al aire libre, los viajeros con un presupuesto limitado que buscan explorar el país en profundidad, los miembros de la diáspora que visitan a amigos y familiares, los turistas nacionales y los nómadas digitales.

El crecimiento del sector turístico puede crear empleos productivos y apoyar la balanza por cuenta corriente. El sector turístico es intensivo en mano de obra y una fuente de ingresos del exterior y, como tal, un sector clave para fomentar el crecimiento inclusivo durante el reequilibrio macroeconómico. Croes y Rivera (2017) estiman que los hogares recibieron el 78 % de los beneficios económicos generados por el aumento del turismo en 2015, y el 85 % de los beneficios se destinó a las zonas urbanas. El turismo también podría tener efectos a largo plazo sobre la productividad al exponer a los trabajadores locales a nuevos idiomas, tecnologías y prácticas de gestión eficientes y generar demanda para otras industrias orientadas a la exportación. Esto se ha observado, por ejemplo, en Perú. Además, el turismo puede mejorar la productividad en sectores vinculados al aumentar el acceso a servicios empresariales como las finanzas, la contabilidad y la consultoría, moderar las restricciones crediticias o facilitar las redes. Liberar este potencial requiere una visión compartida para coordinar entre los organismos públicos y las partes interesadas del sector privado con el fin de mejorar la comercialización, racionalizar las normativas onerosas, abordar los cuellos de botella de las infraestructuras críticas y garantizar un mayor acceso a trabajadores cualificados, evitando al mismo tiempo posibles efectos medioambientales adversos.

A pesar de algunos avances, Ecuador tiene dificultades para liberar su potencial turístico

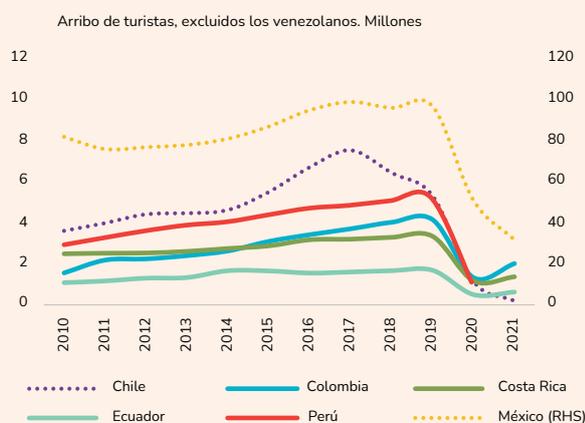
A pesar de algunos avances en el período anterior a la pandemia, el turismo de Ecuador se ha quedado rezagado con respecto a otros países de la región. De 2010 a 2019, los ingresos turísticos de Ecuador aumentaron de USD 800 millones de dólares a USD 2300 millones, una tasa de crecimiento que superó a los pares regionales. Sin embargo, en 2019, Ecuador recibió solo 1,6 millones de arribos, muy por detrás de Perú (5,2 millones), Colombia (4,1 millones) y Costa Rica (3,3 millones) (Gráfico 45). Aunque el grueso de los arribos provino de países de ingresos altos (57 % del total en 2019) y medios-altos (40 %) antes de

⁶⁰ La oferta ecoturística de alta calidad se extiende por las cuatro regiones de Ecuador, entre ellos las islas Galápagos, el Parque Nacional Yasuní, los lodges de selva de las tierras bajas amazónicas y la observación de ballenas y aves en la costa del Pacífico. Ecuador también ofrece a los turistas diversas actividades de aventura y al aire libre, como ciclismo de montaña, *surf*, *rafting*, *kayak*, senderismo, *snorkel* y submarinismo. Ecuador también se distingue por las experiencias culturales que ofrece a los visitantes a través del turismo comunitario, los mercados de artesanía y las atracciones históricas incluidas en la lista de la Unesco. La costa ecuatoriana del Pacífico cuenta con numerosas playas, que son destino de un número considerable de turistas nacionales. Aunque la oferta turística de Ecuador está relativamente poco desarrollada, las bellezas naturales del país ofrecen potencial para este segmento en rápido crecimiento.

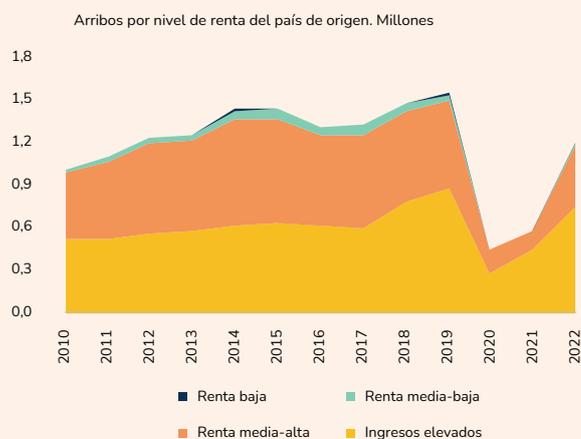
la pandemia, estos continuaron por debajo de sus niveles prepandémicos debido principalmente a la mediocre recuperación de arribos de países de ingresos medios-altos. Entre 2019 y 2022, los arribos de países de renta baja disminuyeron un 92 %, mientras que aquellos de países de renta media-baja cayeron un 42 %, los de países de renta media-alta un 32 % y los de países de renta alta un 15 %.

Gráfico 45. El turismo de Ecuador se ha quedado rezagado con respecto a otros países de la región.

El número de arribos era bajo incluso antes de la pandemia ...



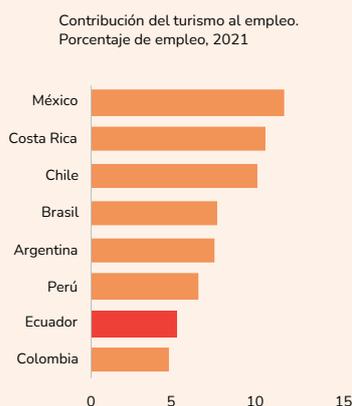
... y solo se recuperó parcialmente de la pandemia debido a un menor repunte de los países de renta alta y media-alta.



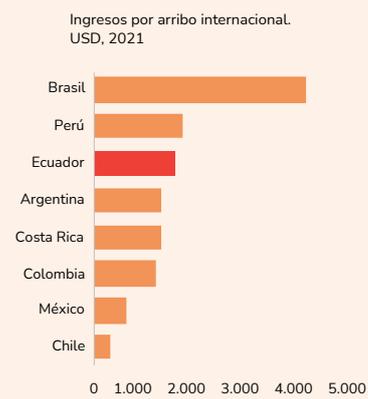
La contribución del turismo al PIB ...



... y el empleo es bajo a pesar de ...



... un gasto elevado por parte de los turistas.



Nota: Los arribos internacionales y los ingresos por turismo de Chile corresponden a 2020 debido a la no disponibilidad de datos de 2021.

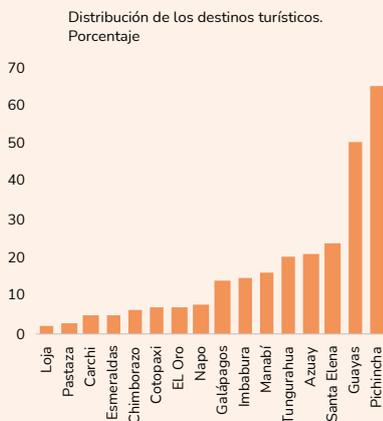
Fuentes: Grupo del Banco Mundial; Organización Mundial del Comercio (OMC); Anuario de Estadísticas de Turismo, 2022; MINTUR, Visualizador Turismo, 2022; Consejo Mundial de Viajes y Turismo (CMVT), 2022, y Organización Mundial del Comercio (OMC), 2023.

A pesar del enorme potencial de Ecuador, la contribución del turismo a la actividad económica y al empleo es baja. Dos años después de que la pandemia paralizara gran parte del turismo mundial, en Ecuador esta actividad solo representa el 2,9 % del PIB y el 4,8 % del empleo, entre los más bajos de la región después de Colombia. Aunque el gasto medio por turista (USD 1571) se mantuvo entre los más altos de la región, Ecuador sigue teniendo unos ingresos por turismo relativamente bajos (USD 1100 millones), en parte porque los arribos internacionales (700 millones) se mantuvieron muy por debajo de los niveles anteriores a la pandemia.

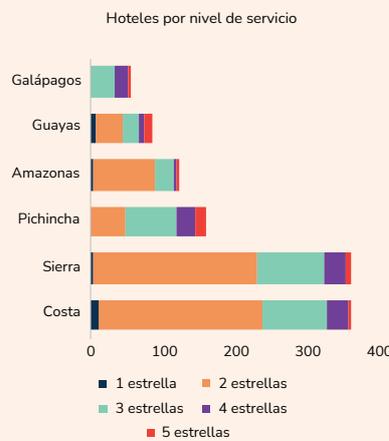
La mayor parte de la actividad turística se concentra en Quito y Guayaquil, a pesar de los atractivos naturales, culturales e históricos de otras regiones. En 2019, el 70 % de los visitantes internacionales llegaron por vía aérea, el 60 % a Quito y el 40 % a Guayaquil (MINTUR, 2022). Los turistas internacionales se alojan principalmente en las provincias de Pichincha y Guayas, que cuentan con las dos ciudades más grandes de Ecuador y contienen los principales activos turísticos culturales (Gráfico 46). Santa Elena, el tercer destino más visitado, alberga las playas más importantes de Ecuador, y Azuay, el cuarto destino más visitado, cuenta con el centro histórico de Cuenca, Patrimonio Cultural de la Unesco. La distribución geográfica del turismo interno es similar a la del internacional, aunque Santa Elena recibe muchos menos turistas internos. Quito y Guayaquil concentran la mayor parte de las operaciones de turismo, pero la escasa disponibilidad de productos y servicios turísticos de alta calidad fuera de estas ciudades limita la capacidad de Ecuador para captar valor de esta oferta. Por ejemplo, la mayoría de los hoteles de Ecuador se sitúan en las gamas baja y media, y los de gama alta se localizan casi exclusivamente en Quito y Guayaquil. Los establecimientos de alimentación y bebidas tienen una distribución geográfica similar a la de otros establecimientos, excepto en las Galápagos, un resultado probablemente derivado de las restricciones adicionales al desarrollo comercial en las islas.

Gráfico 46. El grueso de la actividad turística se desarrolla en Quito (Pichincha) y Guayaquil (Guayas).

La mayoría de los turistas visitan las dos zonas urbanizadas más grandes de Ecuador, ...



... que concentran la mayoría de los hoteles de gama alta ...



... y empleados del sector turístico.



Fuente: Ministerio de Turismo.

Ecuador podría fomentar lucrativos segmentos del turismo internacional

Ecuador tiene algunos segmentos bien establecidos pero con un potencial limitado para fomentar el turismo de alto valor. El turismo interno se centra en las playas de la región costera y fue crítico durante la pandemia, cuando los arribos internacionales cayeron en picada. Los miembros de la diáspora ecuatoriana que visitan a amigos y familiares y los turistas nacionales son segmentos importantes del turismo de Ecuador: se calcula que en 2014 la diáspora ecuatoriana estaba formada por entre 1,5 y 2 millones de personas, la mayoría en España, Italia y Estados Unidos (Jokisch, [2014](#)). Estos turistas suelen hospedarse en alojamientos privados y gastan menos que otros turistas en bienes y servicios nacionales. Debido a la variedad de atractivos al aire libre, la variada topografía y el transporte nacional de bajo coste, viajar a Ecuador atrae a más aventureros y viajeros con un presupuesto más ajustado que otros países de la región. Ecuador puede resultar especialmente gratificante para quienes se quedan más tiempo y se sienten cómodos con el alojamiento y el transporte de gama baja. Proceden de los mismos países de renta alta y media-alta que los turistas de alto valor, pero tienden a ser más jóvenes, permanecer más tiempo, gastar menos y viajar a más destinos.

Ecuador aún puede desarrollar su segmento más lucrativo, formado por visitantes de mayor edad procedentes de países de renta alta interesados en los atractivos culturales y naturales. Los turistas que visitan Ecuador principalmente para conocer su flora y fauna se encuentran entre los que más gastan debido a los elevados costos de viaje al país y dentro de él y de alojamiento en las islas Galápagos y en los remotos *lodges* amazónicos. En 2015, por ejemplo, los turistas cuyo principal motivo para visitar Ecuador era ver las islas Galápagos (entre el 10 % y el 15 % de todos los arribos internacionales en 2019) gastaron una media de USD 1310, frente a los USD 869 de los que citaron la cultura como principal atractivo (MINTUR, 2017). Los alojamientos remotos de lujo en la Amazonía ecuatoriana atraen cada vez más a observadores de aves y otros turistas de alto valor que buscan oportunidades únicas para ver la vida silvestre casi en aislamiento (Banco Mundial, [2021](#)). Se carece de datos cuantitativos, pero la cuota de visitantes de alto valor en el turismo de Ecuador parece inferior a la de sus homólogos regionales.⁶¹

Quito y Guayaquil siguen atrayendo a un número modesto de viajeros de negocios, en parte debido a la creciente preocupación por la seguridad. Antes de la pandemia, las reuniones, los viajes de incentivo, las convenciones o los eventos (MICE) eran uno de los segmentos turísticos de mayor valor a escala mundial, con un rendimiento por turista entre cuatro y cinco veces superior al de los turistas de ocio (ICCA, [2018](#)). Tanto Quito como Guayaquil poseen establecimientos de convenciones de gran capacidad, altos niveles de conectividad internacional, alojamientos de nivel medio y de lujo, y restaurantes de alta calidad. Sin embargo, Ecuador generalmente tiene un desempeño inferior al de sus pares regionales, ya que albergó solo 44 de las 1160 reuniones de la región en 2019 (ICCA, [2022](#)). Además de las persistentes preocupaciones por la salud pública tras la pandemia, las amenazas a la seguridad⁶² —una de las principales preocupaciones de los viajeros de negocios y los organizadores de eventos— han limitado el crecimiento de este segmento durante el último año, especialmente en Guayaquil debido al reciente aumento de la delincuencia.

61 Según la encuesta de visitantes de 2017, los que más gastan constituyen entre el 10 % y el 15 % del total de los arribos, muy por debajo del 50 % de Costa Rica.

62 El segmento mundial de reuniones, viajes de incentivo, convenciones o eventos (MICE) se vio perjudicado por la pandemia, pero ha empezado a recuperarse. En 2019, se notificaron 13.252 reuniones de asociaciones únicas, lo que representa un gasto total estimado de USD 10.800 millones (ICCA, [2022](#)). En 2020, se notificaron 4843 reuniones menos y el gasto total descendió a USD 1600 millones. En 2021, los niveles de gasto repuntaron hasta los USD 2300 millones.

Los jubilados extranjeros y los nómadas digitales⁶³ podrían emerger como segmentos especialmente lucrativos, dado el trato especial concedido a ambas categorías de turistas. Ecuador tiene un visado específico para jubilados e International Living clasificó a Ecuador como el cuarto mejor país para jubilarse en 2023 (Primicias, [2023](#)). La Constitución concede privilegios especiales a las personas mayores de 65 años; incluso los jubilados extranjeros reciben descuentos en el transporte nacional, entradas a eventos, facturas de servicios públicos e impuestos (International Living, [2023](#)). Cuenca se ha convertido en un destino popular para los jubilados extranjeros debido a su coste de vida asequible y a la facilidad de transporte. Ecuador fue el primer país sudamericano en introducir un visado para “nómadas digitales” (Visa Guide, [2022](#)), que permite a los residentes de 183 países permanecer hasta dos años (Ecuador Travel, [2022](#)). Los elevados ingresos y las largas estancias de los nómadas digitales —extranjeros que visitan el país durante periodos prolongados y pueden viajar con regularidad dentro del país o fijar su residencia temporal en un único lugar— los convierte en una valiosa fuente de ingresos turísticos.

Gráfico 47. El turismo ecuatoriano lucha por aumentar las inversiones y la productividad.

Ecuador recibe una gran parte de la IED turística de la región y ...



... tiene una baja productividad turística.



Fuentes: FDI Intelligence, 2020, y Foro Económico Mundial (FEM), 2021.

63 Los nómadas digitales son técnicamente turistas porque la mayoría de los visados tienen una duración inferior o igual a un año, según la definición de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Los datos no reconocen visados específicos para los nómadas digitales y entrarían en los países como otros turistas en visitas más cortas.

El sector se ve limitado por un marketing inadecuado, la falta de coordinación, problemas específicos del entorno empresarial e infraestructura deficiente

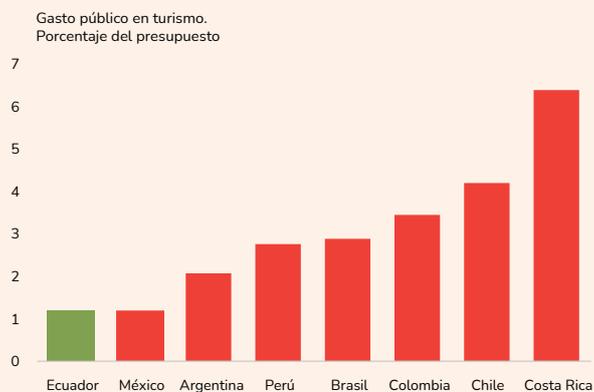
El turismo ecuatoriano se ve restringido por la escasa inversión extranjera y la baja productividad, lo que limita la capacidad del país para satisfacer a los segmentos de gasto elevado. La industria turística ecuatoriana es competitiva en precios, con alojamientos relativamente baratos, precios de alquiler a corto plazo y precios de combustible subsidiados. Entre 2015 y 2019, sin embargo, Ecuador atrajo solo el 2 % de la inversión turística extranjera en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2021), por detrás de Perú, Chile y Costa Rica (Gráfico 47). La IED es particularmente escasa fuera de Quito y Guayaquil. Estos patrones son preocupantes porque la IED en turismo es un canal importante para promover los efectos indirectos sobre la productividad. Las marcas internacionales suelen poseer programas de formación, capacidades de gestión y tecnologías que transfieren conocimientos a los trabajadores y empresas locales, mejorando su productividad (Xu y Sheng, 2012). Además, la producción media de hoteles y restaurantes de Ecuador por trabajador está muy por debajo de otros países de la región, lo que sugiere que la productividad del turismo también es baja. En 2019, por ejemplo, las habitaciones de Quito tenían tasas de ocupación relativamente altas, pero generaban ingresos medios diarios inferiores a los hoteles de otros centros de negocios latinoamericanos (Grupo del Banco Mundial, 2021). Estas deficiencias se explican en parte por problemas transversales que restringen la inversión privada y la productividad en toda la economía, como la incertidumbre política, normativa y jurídica, la rígida regulación laboral, un marco de insolvencia disfuncional y los altos costos empresariales. Están vinculados a limitaciones específicas del sector que, si se abordaran, podrían transformar el turismo en un motor sostenible de crecimiento y empleo:

La comercialización ineficaz y la falta de coordinación impiden que Ecuador saque mayor partido de sus activos culturales y naturales

La falta de una marca país eficaz y duradera ha limitado la capacidad de Ecuador para atraer turistas de alto valor. Los sucesivos gobiernos no han logrado desarrollar una marca internacional que comunique el alcance de la oferta del país a los turistas potenciales debido a estrategias incoherentes, una inversión insuficiente y una colaboración inadecuada entre los organismos públicos y el sector privado. Ecuador carece de una organización de gestión de destinos (OGD) con representación del sector privado a nivel directivo y no involucra a este en el desarrollo de estrategias turísticas (Utreras, 2022; Camacho, 2020; Estrella, 2022). Sin el aporte del sector privado, las estrategias turísticas han sido impulsadas políticamente, han estado mal financiadas y han sido incoherentes. Ecuador destina solo el 1,2 % del presupuesto público al turismo, el porcentaje más bajo entre los países de la región (Gráfico 48). En general, las carencias en marketing y desarrollo afectan negativamente a la experiencia turística y limitan el grado en que los turistas que han visitado Ecuador participan en la promoción boca a boca, que es tan importante como el mercadeo oficial.⁶⁴

64 El marketing boca a boca —recomendaciones de turistas a amigos y familiares y publicaciones en redes sociales— es tan importante como el oficial a través de la televisión, la radio, la prensa y los medios digitales. En consecuencia, la satisfacción de los turistas con sus experiencias es un importante factor determinante de la demanda turística futura. La satisfacción general es importante para que un visitante vuelva al destino o lo recomiende a otros (Tapak, 2019). Las recomendaciones de familiares y amigos también se han identificado como fundamentales, tanto en la fase de “inicio” como en la de “investigación” del proceso a través del cual los turistas potenciales toman la decisión de viajar a un destino (Nielsen IQ, 2021).

Gráfico 48. Ecuador gasta poco en turismo.



Fuentes: Clausing, 2021; Primicias, s. f.; Hosteltur, 2021; Periódico Mensaje, 2022; SERNATUR Chile, 2022; FONTUR Colombia, 2022.

La falta de financiación y coordinación ha impedido que Ecuador realice una encuesta internacional de visitantes desde 2017. Como resultado, las autoridades turísticas y las partes interesadas carecen de información sobre las características de los turistas, como el gasto, las actividades que realizan, la demografía y la satisfacción con sus experiencias, actividades e infraestructuras. Esta carencia inhibe el desarrollo de estrategias de *marketing* ancladas en una propuesta de valor que atraería más eficazmente a los turistas de alto gasto. Estas lagunas de información también impiden el uso de datos para fundamentar las decisiones sobre el desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados con el turismo. Además, el déficit de datos sobre el número de visitantes y los patrones de gasto inhibe las decisiones de inversión de las empresas privadas (Estrella, 2022).

La escasa coordinación con el sector privado y entre los distintos organismos gubernamentales ha truncado el desarrollo turístico y creado cargas normativas. Según la Ley de Turismo de 2002,⁶⁵ los Ministerios de Turismo y Medio Ambiente son responsables conjuntos del desarrollo del turismo en áreas naturales y protegidas. Sin embargo, los mecanismos de coordinación son limitados y los últimos intentos de establecer grupos de trabajo conjuntos han adolecido de poca continuidad (Muñeton, 2022). Además, existe un bajo grado de coordinación entre las autoridades gubernamentales que establecen las políticas, diseñan y ejecutan los proyectos turísticos y las empresas de turismo privadas, en parte debido a la falta de una DMO. Ambas deficiencias dan lugar a regulaciones de proyectos ineficaces, lo que merma la productividad de las empresas turísticas y su disposición a invertir.

Esta falta de coordinación se ve agravada por la limitada capacidad de los gobiernos subnacionales, principalmente en las regiones periféricas. La descentralización ha creado dos niveles de administración de los proyectos turísticos, con muchas funciones delegadas ahora a las autoridades locales. Las autoridades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Galápagos tienen una buena capacidad y la posibilidad de recaudar recursos para la promoción y el desarrollo del turismo. Sin embargo, las limitaciones de personal, capacidad y financiamiento en otras provincias han resultado en la politización en el diseño de planes, proyectos y políticas, una implementación ineficaz de políticas turísticas y sistemas inadecuados de control y monitoreo (Utreras, 2022; Camacho, 2020).

⁶⁵ Se está debatiendo una ley actualizada, pero los desacuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo impiden la aprobación del texto.

El entorno empresarial específico del turismo se ve limitado por normativas complejas, desajustes en las cualificaciones y un acceso limitado a la financiación

El sector turístico se ve afectado por onerosas normativas no tributarias, que pueden impedir la entrada y aumentar la informalidad. Las reformas posteriores a la pandemia parecen haber reducido los costos financieros de los impuestos para los operadores turísticos y el nivel general de impuestos a las empresas no es particularmente alto: Ecuador se sitúa por debajo de la media regional en impuestos de sociedades.⁶⁶ Sin embargo, Ecuador ocupó el puesto 109 entre 117 países en 2021 en el estudio del Foro Económico Mundial sobre las cargas normativas que soportan las empresas turísticas (Gráfico 49). Las cargas adicionales impuestas a las empresas e inversionistas en las islas Galápagos restringen aún más la capacidad de Ecuador para extraer valor de su destino turístico preeminente.⁶⁷ Debido a las cargas de licencias que afectan específicamente a los operadores turísticos, los estudios estiman que alrededor del 40 % de los establecimientos turísticos y el 60 % de los empleados turísticos son informales (El Telégrafo, [2016](#); Bustillos, [2021](#); Calderón, [2018](#)).

Gráfico 49. Ecuador ocupa una mala posición en la clasificación de desarrollo de viajes y turismo.



Fuente: Foro Económico Mundial (FEM), 2022.

Además de los problemas generados por las rígidas normativas laborales, el sector turístico se ve afectado por graves desajustes de cualificaciones. La normativa laboral vigente no solo crea ineficiencias de contratación al no tener en cuenta el carácter estacional del empleo turístico, sino que también impone costos adicionales a las grandes empresas, que inhiben el aprovechamiento de las economías de escala.⁶⁸ Además, la insuficiente oferta de cursos de formación técnica y profesional en turismo, especialmente fuera de Quito y Guayaquil, limita el acceso de las empresas a personal cualificado. Dado que los servicios turísticos son intensivos en mano de obra cualificada, la disponibilidad de esta es un factor determinante de la estructura de costos a la que se enfrentan los operadores turísticos. El problema se agrava aún más por las condiciones educativas previas impuestas a los guías turísticos por el estricto régimen de licencias del país.⁶⁹ La falta de mano de obra cualificada para satisfacer la demanda del sector incrementa los costos de los operadores turísticos a través del

66 Con la aprobación de la Ley de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal en noviembre de 2021, el Gobierno ecuatoriano ha tomado medidas para reducir los impuestos y tasas que inhiben la competitividad de precios de la oferta turística de Ecuador y para fomentar la inversión privada en el sector. Con la aprobación de esta ley, el IVA de las actividades turísticas bajará del 12 % al 8 % durante 12 días al año, las empresas turísticas podrán deducir el 100 % de las pérdidas incurridas durante 2020 y 2021 en sus impuestos sobre la renta durante un máximo de 10 años, y los visitantes internacionales pagarán un 0 % de IVA en los servicios de alojamiento.

67 Las empresas que operan en las islas Galápagos deben contratar mano de obra local o demostrar que no hay candidatos locales adecuados (Gobierno de Ecuador, 2017). Los operadores turísticos deben recibir una de las cuotas —que no se han concedido desde 2009 (Parque Nacional Galápagos, 2022)— y tener un permiso de operación local, válido solo por un año y restringido a residentes locales.

68 La normativa laboral impone un recargo del 35 % a los operadores turísticos que emplean mano de obra estacional y disuade a las empresas de contratar a más de 30 empleados a tiempo completo (Banco Mundial, [2021](#)).

69 Los guías turísticos, que no pueden operar de forma independiente o deben seguir itinerarios fijos, se rigen por un proceso de acreditación de varios niveles, con estratos locales, nacionales y nacionales especializados (MINTUR y Ministerio del Ambiente y Agua, 2020). A excepción de los guías locales no especializados que solo trabajan en un lugar determinado, los demás deben poseer un título terciario y, si ofrecen servicios especializados distintos del senderismo y el ciclismo, también deben estar certificados internacionalmente (MINTUR y Ministerio del Ambiente y Agua, 2020). Los guías que visitan áreas nacionales protegidas (ANP) deben tener permisos terrestres, acuáticos y/o de servicios complementarios.

aumento de los salarios pagados a los trabajadores locales o de los costos asociados a la contratación y retención de los trabajadores extranjeros necesarios para cubrir los déficits nacionales de cualificación.

El acceso a la financiación, en particular al crédito, para las pequeñas y medianas empresas restringe la creación y expansión de las empresas turísticas y limita la competencia y la productividad. Para las pequeñas y medianas empresas que operan en el sector turístico de Ecuador, el acceso a la financiación supone una restricción que supera a la de todos los países pares, excepto México (FEM, 2021). Los préstamos ofrecidos tienden a tener plazos y periodos de gracia más cortos de lo que tradicionalmente demandan los inversionistas en turismo y de lo que requiere el sector dadas sus características, como la estacionalidad. Además de la restricción de los montos de los préstamos y el aumento de las garantías empresariales, las garantías personales o avales corporativos y la escasa presencia de instituciones bancarias fuera de Quito y Guayaquil perjudican el emprendimiento y limitan la diversificación en el turismo.

El subdesarrollo de las infraestructuras de transporte y comunicaciones sigue limitando el turismo fuera de Quito, Guayaquil y Galápagos

Gráfico 50. Quito y Guayaquil disfrutan de conexiones aéreas internacionales baratas.



Fuente: OAG: Base de datos y estadísticas de vuelos.

La escasa red de transporte aéreo nacional limita la amplitud geográfica de los impactos del turismo y socava la experiencia turística en general. Debido a los acuerdos de cielos abiertos y a la elevada competencia entre las aerolíneas internacionales, las tarifas de Ecuador desde Norteamérica y Europa son bajas en comparación con las de otros países (Gráfico 50). En 2021, por ejemplo, los vuelos desde Estados Unidos a Quito eran más baratos que a todos los demás destinos regionales, excepto Ciudad de México y San José de Costa Rica. Las rutas aéreas nacionales se limitan principalmente a vuelos entre Quito, Guayaquil y las islas Galápagos y no ofrecen a los turistas un medio atractivo para viajar dentro y entre destinos en las regiones Costa, Sierra y Oriente. Los arribos nacionales en diciembre de 2019 estuvieron altamente concentrados, con 44 % de ellos en Quito y 30 % en Guayaquil. Con porcentajes menores de arribos nacionales estuvieron Baltra, con el 7 %, el centro cultural del sur de Cuenca, con el 6 %, la isla San Cristóbal en las Galápagos, con el 4 %, y la ciudad costera de Manta, con el 3 %.

La escasa seguridad de las carreteras, la baja calidad de los servicios regionales de autobús y la falta de servicios turísticos específicos impiden que los turistas de alto valor exploren en su totalidad las regiones menos conocidas del país. Ecuador tiene una infraestructura de carreteras bien desarrollada, el combustible está muy subvencionado y el país es geográficamente pequeño. Los autobuses son el principal medio de transporte nacional, pero los servicios no suelen cumplir los estándares de calidad de los turistas de alto valor y los servicios específicos para turistas son limitados. Lo que impide a los operadores turísticos desarrollar servicios centrados en el turista son las normativas que exigen

que los operadores de transporte y de turismo obtengan permisos y licencias de funcionamiento por separado (Grupo del Banco Mundial, 2021). La red nacional de autobuses de Ecuador es densa, pero el país tiene un alto índice de accidentes de tráfico mortales, lo que disuade a los turistas internacionales de viajar dentro del país, ya sea en autobús o en coche de alquiler (Albiston et al., 2022). Antes de la pandemia, Ecuador contaba con dos rutas de tren comercializadas para turistas: el lujoso *Tren Crucero* entre Quito y Guayaquil y el *Tren de los Volcanes*, que hacía un viaje de ida y vuelta de un día de duración desde Quito al Parque Nacional Cotopaxi. Sin embargo, la empresa pública que los explotaba fue liquidada durante la pandemia y los servicios aún no se han reanudado.

Los bajos niveles de digitalización limitan la competencia y la medida en que los turistas pueden utilizar las tecnologías móviles y los sistemas de pago digitales para buscar y reservar productos que, de otro modo, podrían mejorar sus experiencias. Es menos probable que las empresas turísticas ecuatorianas tengan presencia digital o utilicen plataformas para anunciarse o recibir pagos que sus competidores potenciales de otros países.

La creciente percepción sobre la delincuencia y la inestabilidad se está convirtiendo en un reto importante

La delincuencia y el malestar social han afectado negativamente la capacidad de Ecuador para proyectar una imagen atractiva a los posibles turistas. Los datos anecdóticos apuntan a un aumento de las cancelaciones tras los informes de sucesos violentos e incluso manifestaciones cívicas (Pérez, 2022). En junio de 2022, la creciente tasa de homicidios en Ecuador hizo que el Departamento de Estado de EE. UU. aconsejara a sus ciudadanos evitar todo viaje no esencial a Ecuador. Un estudio realizado con datos del Banco Central de Ecuador identificó pérdidas de USD 82 millones para el sector turístico debido a las protestas de octubre de 2019, el segundo mayor impacto después del comercio minorista (Becerra et al., 2020). Para mitigar el impacto potencialmente adverso de la criminalidad en el turismo, el Gobierno formó una fuerza policial de turismo que patrulla Guayaquil, Quito, Cuenca y Baños (Estrella, 2022). Aún no está claro hasta qué punto esta innovación ha garantizado la seguridad de los turistas.

Un control limitado de los posibles efectos adversos sobre el medio ambiente podría obstaculizar la sostenibilidad del sector

Aunque el turismo de naturaleza en Ecuador parece promover cada vez más la conservación del medio ambiente, la gestión de los residuos sólidos y las aguas residuales sigue siendo un reto importante. El turismo puede generar externalidades medioambientales positivas o negativas, dependiendo de sus efectos sobre las especies amenazadas y los ecosistemas frágiles y de la gestión de los residuos generados por los turistas. La evidencia disponible sugiere que el turismo en Ecuador contribuye positivamente a la protección del medio ambiente y reduce la incidencia de los residuos plásticos. A partir de 2018, Ecuador tuvo dificultades en su desempeño ambiental en relación con sus pares regionales, ocupando el puesto 87 entre 180 países en el Índice de Desempeño Ambiental, en comparación con el puesto 30 de Costa Rica, el 64 de Perú, el 69 de Brasil, el 72 de México y el 84 de Chile (Wolf, 2022). En 2022, Ecuador ocupaba el puesto 66, por encima de todos sus homólogos excepto Chile, una mejora impulsada en gran medida por la mayor protección de las especies amenazadas. Un estudio sobre la incidencia de macroplásticos en 14 playas de las Galápagos reveló que las playas turísticas estaban más limpias que las no turísticas (Jones et al., 2021), lo que señala los beneficios ambientales de un turismo bien gestionado. La mejora se debió a las expectativas de los visitantes, las papeleras, los programas diarios de limpieza organizados por los operadores turísticos locales y la ubicación protegida de las playas. Se llegó a conclusiones similares en un estudio sobre los desechos marinos antropogénicos en la costa sur de Ecuador (Salazar et al., 2022). Estos resultados indican el potencial del sector para contribuir positivamente a la conservación de la biodiversidad y la vida silvestre si se gestiona, planifica y desarrolla correctamente, con los incentivos adecuados y la participación de la comunidad. Sin embargo, algunos de los residuos sólidos y aguas residuales que generan los turistas no se gestionan de forma sostenible.

Opciones de políticas para establecer una visión compartida y coordinar esfuerzos para liberar el potencial turístico de Ecuador

Aprovechar el potencial turístico de Ecuador requerirá una cooperación más estrecha entre el Gobierno y las partes interesadas del sector privado. Aumentar la contribución del turismo al desarrollo del país requiere de medidas para atraer y satisfacer a los segmentos de alto gasto, abordar los factores que socavan la productividad y garantizar que el turismo genere un impacto económico y medioambiental positivo. Varias limitaciones que impiden el desarrollo del turismo en Ecuador se deben a la falta de coordinación entre los organismos públicos y los agentes del sector privado, lo que impide una reglamentación más eficiente y proyectos más eficaces.

Esta cooperación puede mejorarse institucionalizando un mecanismo de coordinación para idear una nueva estrategia que potencie el turismo, en particular en los segmentos de alto valor. No existe un enfoque único, pero el Gobierno tendría que diseñar mecanismos de coordinación adecuados al turismo ecuatoriano. Podría establecer una OGD público-privada como Costa Rica, una OGD autónoma y totalmente privada como México, un mecanismo de diálogo público-privado a nivel ministerial como Canadá, o una combinación de estas opciones. Dada la importancia de la participación del sector privado, esta institución debería incorporar un liderazgo profesional, un personal de *marketing* y representantes del sector privado a nivel directivo. Una vez constituido, el organismo podría desarrollar, aplicar y supervisar una estrategia cohesionada para aumentar el valor añadido del turismo a la economía, principalmente el segmento del turismo de alto valor, con objetivos clave, herramientas de supervisión y evaluación, y la secuenciación y coordinación adecuadas de las iniciativas. En coordinación con las partes interesadas del sector privado, el Gobierno también podría desarrollar una ley de turismo actualizada que sitúe al sector en pie de igualdad con otras industrias.



Varias limitaciones que impiden el desarrollo del turismo en Ecuador se deben a la falta de coordinación entre los organismos públicos y los agentes del sector privado, lo que impide una reglamentación más eficiente y proyectos más eficaces.



La toma de decisiones y la coordinación basadas en la información se beneficiarían de la recopilación y el análisis de datos sobre las experiencias y percepciones de los turistas internacionales. Conjuntamente con sus socios privados, el Gobierno podría considerar el desarrollo y la aplicación de encuestas periódicas sobre visitantes internacionales y gastos. El diseño y despliegue de estas encuestas puede revivir el acuerdo institucional utilizado en anteriores esfuerzos por establecer una cuenta satélite de turismo (CST). Sin embargo, el ejercicio debe ser más sofisticado en diseño e implementación que el Perfil del Visitante Internacional de 2017. Las encuestas también podrían aplicarse a empresas para identificar reformas que mejoren la productividad del sector privado y la inversión en el sector turístico. Estas encuestas podrían proporcionar información clave para dar forma al desarrollo de infraestructuras y productos turísticos, campañas de *marketing* y material para guías turísticas.

Esta coordinación podría dar lugar a una visión compartida para establecer una estrategia de marca eficaz y a largo plazo que atraiga a turistas de alto poder adquisitivo y promueva al mismo tiempo otras exportaciones y el turismo nacional. Para evitar los escollos del pasado, como la politización y la incoherencia en los esfuerzos de *marketing*, el Gobierno podría centrarse en crear una marca internacional con la participación de los distintos partidos políticos, las partes interesadas del sector privado y las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. En concreto, la campaña de marca podría ser encargada y gestionada por una nueva institución de coordinación, idealmente financiada de manera directa por el turismo u otros impuestos parafiscales, en lugar del presupuesto general. Es fundamental comprender las lecciones de esfuerzos anteriores (por ejemplo, el Fondo Mixto de Promoción Turística) para evitar problemas relacionados con la asignación de fondos y la coordinación y el compromiso del Gobierno. El ejercicio de *marketing* podría basarse en las mejores prácticas de los países homólogos y tratar de desarrollar enfoques que generen externalidades de *marketing* positivas para otros productos de exportación y que promuevan el turismo nacional. Otro factor crítico es una propuesta de valor única como destino basado en un enfoque colaborativo que tenga en cuenta las características del país. Todas las campañas de *marketing* deberían estar ancladas en ella, dirigirse más a los turistas de alto poder adquisitivo y ser evaluadas periódicamente para garantizar su eficacia.

Racionalizar la normativa y los sistemas de concesión de licencias es fundamental para fomentar la demanda turística y la productividad en un periodo relativamente corto. Las barreras a la concesión de licencias desincentivan la iniciativa empresarial y la inversión y se encuentran entre las mayores limitaciones a la capacidad de Ecuador para extraer valor de su oferta turística. En este contexto, las autoridades podrían revisar exhaustivamente las normativas y los requisitos de concesión de licencias que afectan a las empresas que operan en el sector turístico y a los emprendedores que desean iniciar nuevos negocios. Después, podrían racionalizar, estandarizar y automatizar la concesión de permisos y licencias, sobre todo para los guías turísticos.⁷⁰ El Gobierno también podría explorar programas de “certificación ligera” que aborden las asimetrías de información, pero que no creen cargas para las empresas. Será necesaria una mayor coordinación con los operadores del sector privado en el diseño y la aplicación para garantizar la calidad del servicio, el empleo y unos mercados competitivos para los operadores turísticos. Al mismo tiempo, el Gobierno central podría centrarse en la aprobación de la legislación relativa a los servicios de alojamiento entre pares para garantizar la calidad, la seguridad, la inclusión, la seguridad normativa y la igualdad de condiciones para todos los proveedores.⁷¹

Es fundamental mejorar el desarrollo de aptitudes para la seguridad vial. El Gobierno podría considerar medidas adicionales para mejorar la seguridad vial, reducir la alta incidencia de accidentes de carretera y tranquilizar a los turistas. El camino hacia una mayor movilidad turística empieza por identificar las barreras a la expansión de los servicios aéreos nacionales en las regiones de Costa y Oriente. Para reducir los desajustes existentes entre el contenido de los cursos de turismo y los requisitos de los empleadores, el Ministerio de Turismo y otros organismos gubernamentales pertinentes podrían tratar

70 Para aumentar la productividad de las empresas turísticas que operan en Cusco, por ejemplo, el Gobierno peruano simplificó, integró y automatizó el proceso de registro de empresas, lo que eliminó 150 normativas innecesarias, recortó tres años al tiempo necesario para poner en marcha un negocio y ahorró a las empresas privadas un total de USD 760.000.

71 A diferencia de muchos destinos europeos, la normativa sobre alojamiento en Ecuador debe ser aprobada por el Gobierno central.

de desarrollar mecanismos de coordinación entre las instituciones educativas y de formación profesional y los representantes del sector turístico. A fin de que el producto turístico de Ecuador sea más atractivo para los segmentos de alto valor, la mejora de la capacidad en competencias digitales, gestión medioambiental, prácticas sostenibles y circulares, y la calidad general del servicio son aspectos críticos que necesitan desarrollarse. El Gobierno también podría considerar la posibilidad de subvencionar programas de desarrollo de capacidades para mejorar la calidad de los operadores de micro, pequeñas y medianas empresas con el objetivo de facilitar la formalización y obtener las certificaciones pertinentes.⁷²

El Gobierno también podría eliminar las barreras normativas que impiden la ampliación de los servicios financieros a las pequeñas y medianas empresas turísticas fuera de los centros principales. Aumentar la productividad del turismo y atraer inversiones adicionales requiere ampliar la oferta de servicios financieros fuera de los centros principales y mejorar la capacidad de las instituciones financieras para gestionar las carteras de préstamos para turismo sobre la base de una sólida comprensión de las características específicas de las empresas turísticas. Para lograrlo será necesario mejorar las competencias en materia de productos financieros estructurados, técnicas e instrumentos aceptados de evaluación y mitigación de riesgos (por ejemplo, garantías), o mecanismos de distribución de riesgos específicos del turismo a fin de animar a los bancos a proporcionar liquidez a las empresas para créditos a corto y medio plazo.

Para apoyar la gestión de los residuos sólidos y las aguas residuales es necesario hacer cumplir la legislación vigente, concienciar a la sociedad e incentivar las iniciativas privadas. Con el fin de fomentar una gestión adecuada de los residuos sólidos, el Gobierno puede plantearse establecer multas por vertido ilegal y permitir el procesamiento de quienes no paguen las tasas públicas de recogida de residuos. Entre las medidas complementarias que merece la pena considerar se incluyen: (i) implantar un plan nacional de “responsabilidad ampliada del productor” con separación, recogida y reciclaje en origen; (ii) aplicar el principio de “quien contamina paga” e incentivar económicamente a las empresas turísticas para que reduzcan sus residuos y aumenten el reciclaje; (iii) potenciar los vertederos controlados; (iv) ampliar la capacidad de las infraestructuras de reciclaje; y (v) adaptar las tasas de entrada para los materiales reciclables. Siguiendo el ejemplo de los operadores que mantienen limpias las zonas de playa, se podría animar a las empresas turísticas a concienciar a los turistas y al personal y a poner en marcha programas nacionales de prevención de residuos y campañas de cero plásticos y reutilización para mejorar la recogida y reducir aún más la basura. También faltan incentivos para que las empresas turísticas y los ciudadanos reduzcan la cantidad de residuos y los recojan por separado para reciclarlos. Los elementos que faltan son el apoyo de la sociedad, alternativas a los sistemas de tarifa plana, infraestructuras para el reciclaje mediante la separación en origen, y capacidad suficiente para el tratamiento de aguas residuales e infraestructuras.

⁷² Ecuador podría plantearse invertir en el desarrollo de capacidades y en marketing para elevar su incipiente sector gastronómico. Ecuador comparte muchas de las combinaciones, la diversidad y la geografía que hacen tan rico el patrimonio gastronómico de Perú, al tiempo que posee ingredientes, productos y platos únicos que distinguen a su cocina nacional. El país puede sacar provecho del creciente interés mundial por el turismo gastronómico y la cocina andina invirtiendo en la formación especializada de chefs y restauradores emergentes e integrando y destacando los principales productos y el patrimonio gastronómico del país en itinerarios y promociones.

Para potenciar el turismo de alto valor en las islas Galápagos y sus áreas protegidas es necesario renovar su marco normativo y reglamentario. Satisfacer las demandas del segmento de turismo de aventura de alto valor exige cumplir las normas de seguridad y protección y mejorar la capacidad general de los operadores turísticos de aventura (Stowell, 2022). Aumentar el atractivo de Ecuador para los turistas ornitológicos requiere desarrollar infraestructuras y servicios complementarios, normas y políticas que apoyen la conservación de la avifauna y un *marketing* específico (Banco Mundial, 2021). La capacidad de generar inversiones en áreas protegidas es clave. Para ello, Ecuador podría actualizar su normativa sobre turismo en áreas protegidas para incluir el potencial de inversión en infraestructuras y servicios turísticos. Se podría elaborar un Plan de Regulación Hotelera actualizado y un plan de inversiones que considere la interacción entre conservación, sostenibilidad y desarrollo turístico para aumentar la oferta de calidad en las islas Galápagos.



Referencias

- Ackerberg, D., Caves, K., y Frazer, G. 2015. Propiedades de identificación de estimadores recientes de la función de producción. *Econometrica*, 83(6).
- Aghion, P., Bergeaud, A., Blundell, R., y Griffith, R. 2019. La prima de innovación a las habilidades blandas en ocupaciones poco cualificadas.
- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C., y Ripani, L. 2015. Empleos para el crecimiento. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Albiston, I., Bremner, J., Kluepfel, B., Morgan, M., y Yanagihara, W. 2022. Lonely planet: Ecuador y las islas Galápagos 12.
- Alvarado, E., Peñarreta, M., Armas, R., y Alvarado, R. 2017. Acceso al financiamiento y emprendimiento regional en Ecuador: una aproximación con métodos espaciales. *Revista Internacional de Emprendimiento*.
- Angrist, J., y Pischke, J. 2008. Mundos paralelos: Efectos fijos, diferencias-en-diferencias y datos de panel. En *Mostly harmless econometrics*. Princeton University Press.
- Armour, J., Menezes, A., Uttamchandani, M., y van Zwieten, K. 2015. ¿Qué importancia tienen los derechos de los acreedores para la financiación de la deuda? A review of empirical evidence. En *Manual de investigación sobre financiación garantizada en operaciones comerciales*.
- Asai, K., Breda, T., Rain, A., Romanello, L., y Sangnier, M. 2020. Education, skills and skill mismatch. A review and some new evidence based on the PIAAC survey. Informe n.º 26, Institut des Politiques Publiques.
- Ashwini, S. 2020. Policy Note: Productivity and Jobs in Ecuador's Agriculture. Banco Mundial.
- Ávila, A., y Evenson, R. 2010. Capítulo 72: Crecimiento de la productividad total de los factores en la agricultura. The role of technological capital. En *Manual de Economía Agrícola*.
- Banco Mundial. 2016a. Ecuador: Country economic memorandum. Crecimiento de la productividad en condiciones globales adversas. Informe no publicado.
- Banco Mundial. 2016b. Informe sobre el desarrollo mundial 2016: Dividendos digitales.
- Banco Mundial. 2016c. Vinculación de los agricultores con los mercados a través de alianzas productivas: Una evaluación de la experiencia del Banco Mundial en América Latina.
- Banco Mundial. 2017. Nueva tecnología de riego, una opción que mejora la calidad de vida de los pequeños agricultores en Ecuador.
- Banco Mundial. 2018. Ecuador: Diagnóstico sistemático de país.
- Banco Mundial. 2019. Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo.
- Banco Mundial. 2019. Revisión de las finanzas públicas.



- Banco Mundial. 2020a. Ecuador: Creando empleo en tiempos difíciles.
- Banco Mundial. 2020b. [Informe sobre el Desarrollo Mundial 2020: El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales.](#)
- Banco Mundial. 2021a. [Actuando ahora para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta al impacto de la pandemia de COVID-9 en el sector educativo en América Latina y el Caribe.](#)
- Banco Mundial. 2021b. [Creando mercados en Ecuador: Diagnóstico país del sector privado.](#)
- Banco Mundial. 2021c. [Evaluación de las PLA dirigidas a los jóvenes y vulnerables.](#)
- Banco Mundial. 2021d. [Fijar mercados, no precios: Opciones políticas para hacer frente a los cárteles económicos en América Latina y el Caribe.](#)
- Banco Mundial. 2021e. [Informe de política de aprendizaje de Ecuador.](#) EduAnalytics.
- Banco Mundial. 2021f. [Informe sobre el desarrollo mundial 2021: Datos para una vida mejor.](#)
- Banco Mundial. 2021g. [Resultados en la región de América Latina y el Caribe 2021, Volumen 17.](#)
- Banco Mundial. 2023a. Argentina Fiscal Analytics. Documento inédito.
- Banco Mundial. 2023b. Competencia productiva en América Latina y el Caribe. De próxima publicación.
- Banco Mundial. 2023c. Country climate development report. De próxima publicación.
- Barnes, S., Romain, B., Philippe, B., Sean D., y Mehmet, E. 2011. [El impacto de la reforma en el PIB: A simple simulation framework.](#) Documento de trabajo 834 del Departamento de Economía de la OCDE.
- Bartelsman, E., y Doms, M. 2000. [Understanding productivity: Lessons from longitudinal microdata.](#) *Journal of Economic Literature*, 38 (3).
- Becerra, J., Becerra, A., Trueba, B., y Montilla, A. 2020. [Catástrofes sociales y su impacto en las actividades turísticas de Quito, Ecuador.](#)
- Bergoeing, R., Repetto, A., y Hernando, A. 2006. [Reformas de mercado y ganancias de eficiencia en Chile.](#) Documentos de Trabajo, Banco Central de Chile.
- Beylis, G., Fattal-Jaef, R., Sinha, R., Morris, M., y Sebastian, A. 2020. [Going viral: COVID-19 y la transformación acelerada del empleo en América Latina y el Caribe.](#) Banco Mundial.
- Boer, L., Pescatori, A., y Stuermer, M. 2021. [Energy transition metals.](#) Documento de trabajo WP/21/243 del FMI.
- Bourguet, D., y Guillemaud, T. 2016. [Los costos ocultos y externos del uso de plaguicidas.](#) *Sustainable Agriculture Reviews.*
- Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J., y Ripani, L. 2017. [Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de competencias.](#) Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bustillos, G. 2021. [Alojamiento informal e influencia en la rentabilidad del sector hotelero en la provincia de Salinas. Guayaquil, Guayas, Ecuador.](#) Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil.
- Cadot, O., Ferrantino, M. J., Gourdon, J., y Reyes, J-D. 2018. [Reforma de las medidas no arancelarias: de la evidencia al asesoramiento sobre políticas.](#) Banco Mundial.
- Calderón, A. 2018. [Análisis de la cadena del turismo de Ecuador.](#) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Calzada, J., Gisbert, M., y Moscoso, B. 2021. [El coste oculto del banano: efectos de los plaguicidas en la salud de los recién nacidos.](#) Documentos de Trabajo de Economía de la UB E21/405.
- Camacho, M. 2020. [Análisis de las políticas públicas de turismo en Ecuador \(2009-2013\).](#) Universidad Andina Simón Bolívar.

- Cárdenas, M., Bonilla, J., y Federico, B. 2021. Políticas climáticas de América Latina y el Caribe: Casos exitosos y desafíos en la lucha contra el cambio climático. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ceddía, G., Sedlacek, S., Bardsley, N., y Gómez y Paloma, S. 2013. ¿Intensificación agrícola sostenible o paradoja de Jevons? El papel de la gobernanza pública en la América del Sur tropical. *Cambio Ambiental Global*.
- Centro Competencia. 2022. Recientes cambios al reglamento a la ley ecuatoriana de competencia.
- Chunga, K. 2023. El rol del IIGE en la transición energética. XVIII Asamblea Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Servicios Geológicos y Mineros (ASGMI).
- Choi, J., Rivadeneyra, I., y Ramírez, K. 2021. Labor market effects of a minimum wage: Evidence from Ecuadorian monthly administrative data.
- Claessens, S., y Klapper, L. 2003. La quiebra en el mundo: Explanations of its relative use. *American Law and Economics Review*, 7(1).
- CNMC. 2018. Impacto de la aplicación de la normativa de competencia por la Autoridad de Competencia española. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Documento AE-01/19(0410).
- Cole, D., Carpio, F., y León, N. 2000. Carga económica de las enfermedades por intoxicaciones con plaguicidas en la Sierra ecuatoriana. *Revista Panameña de Salud Pública*, 8(3).
- Connor, J. 2020. Cárteles internacionales privados: Datos completos edición 2019. Repositorio de investigación de la Universidad de Purdue.
- Cooper, J., y Hans, D. 2007. Los beneficios de los plaguicidas para el hombre y el medio ambiente. *Crop Protection*, 26(9).
- Croes, R., y Rivera, M. 2017. El potencial del turismo para beneficiar a los pobres: Un modelo de matriz de contabilidad social aplicado a Ecuador. *Economía del Turismo*, 23(1).
- Dall' Olio, A., Goodwin, T., Martínez, M., Alonso, A., Drozd, M., Orłowski, J., Patiño Peña, F., y Sánchez-Navarro, D. 2022. ¿Son todas las empresas públicas iguales? A taxonomy of economic activities to assess SOE presence in the economy. WPS 10262. Banco Mundial.
- Davis, S., Haltiwanger, J., y Schuh, S. 1996. Pequeñas empresas y creación de empleo: Dissecting the myth and reassessing the facts. *Small Business Economics*, 8.
- De Rosa, D., Madzarevic-Sujster, S., Boromisa, A., y Sonje, V. 2009. Barriers to competition in Croatia: The role of government regulation. Policy Research Working Paper 5100. Banco Mundial.
- Decker, R., Haltiwanger, J., Jarmin, R., y Miranda, J. 2014. El papel del emprendimiento en la creación de empleo y de dinamismo económico. *Revista de Perspectivas Económicas*, 28(3).
- Dewaelheyns, N., y Van Hulle, C. 2008. Legal reform and aggregate small and micro business bankruptcy rates: Evidence from the 1997 Belgian bankruptcy code. *Small Business Economics*, 31, pp.409-424.
- Djankov, S. 2009. La regulación de la entrada: A survey. *The World Bank Research Observer*, 24(2).
- Egas, J., Shik, O., Inurritegui, M., y De Salvo, C. 2018. Análisis de políticas agropecuarias en Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo.
- El Telégrafo. 2016. La informalidad afecta en un 40 % al sector turístico.
- FAO. 2019. Políticas agrícolas para una cadena de suministro de arroz sostenible en Ecuador. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO y FLAMA. 2022. Mercados mayoristas: Los efectos sociales y económicos de los mercados mayoristas en los sistemas alimentarios urbanos. *Boletín* 8. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FEM. 2021. Índice de desarrollo de viajes y turismo. Foro Económico Mundial.

- Fernandes, A., Freund, C., y Pierola, M. 2015. [Exporter Behavior, country size and stage of development. evidence from the exporter dynamics database](#). Policy Research Working Paper 7451.
- Fiszbein, A., Cosentino, C., y Cumsille, B. 2016. [El desafío del desarrollo de capacidades en América Latina: Diagnosticando los problemas e identificando soluciones de política pública](#). Diálogo Interamericano y Mathematica Policy Research.
- Foster, L., Haltiwanger, J., y Krizan, C. 2001. [Aggregate productivity growth: lessons from microeconomic evidence](#). En *New developments in productivity analysis*. University of Chicago Press.
- Freeman, B., y Hawkins, R. 2017. [Evoke: Developing skills in youth to solve the world's most complex problems. Randomized impact evaluation findings](#). Serie de documentos técnicos SABER-ICT, n.º 19. Grupo del Banco Mundial.
- Gachet, I. 2022. Desajuste de competencias en Ecuador: retos y oportunidades.
- Gachet, I., Packard, T., y Olivieri, S. 2020. La regulación del mercado laboral en Ecuador: A case for reform. Documento inédito. Banco Mundial.
- Gertler P., Heckman, R., Pinto, S., Chang, S., Grantham-McGregor, C., Vermeersch, S., y Wright, A. 2021. [Effect of the Jamaica early childhood stimulation intervention on labour market outcomes at age 31 \(Efecto de la intervención de estimulación temprana en Jamaica sobre los resultados del mercado laboral a los 31 años\)](#).
- Goulart, F., Chappell, M., Mertens, F., y Soares-Filho, B. 2023. [¿Expansión o ahorro? The effects of agricultural yields on farm expansion and deforestation in the tropics](#). *Biodiversidad y conservación*.
- Guía de visados. 2022. [Guía de visados para nómadas digitales](#).
- Hadad, E., Bonet-Morón, J., y Pérez-Valbuena, G. 2022. [Impacto regional de las regalías en Colombia](#). Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana (309). Cartagena: Banco de la República.
- Haltiwanger, J., Jarmin, R., Kulick, R., y Miranda, J. 2016. [Empresas jóvenes de alto crecimiento: Contribución al crecimiento del empleo, la producción y la productividad](#). Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Handel, M., Valerio, A., y Puerta, M. 2016. [Contabilidad del desajuste en países de renta baja y media: Medición, magnitudes y explicaciones](#). Banco Mundial.
- Hans, J., Wesseling, C., Uytewall, E., y Stoorvogel, J. 1998. [Externalidades sanitarias y uso de plaguicidas en la zona atlántica de Costa Rica: Una evaluación económica](#).
- Hanusch, M. 2023. [Un acto de equilibrio para los estados amazónicos de Brasil: Un memorándum económico](#).
- Hsieh, C., y Klenow, P. 2014. [El ciclo de vida de las plantas en la India y México](#). *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3).
- Iacovone, L., y Patiño Peña, F. 2021. [Impulsores de la productividad en el conjunto de la economía y dinámica del empleo](#). En: *El crecimiento de la productividad en México. Entendiendo la dinámica principal y los impulsores clave*.
- ICCA. 2018. [Una historia moderna de las Reuniones de Asociaciones Internacionales: Actualización 1963 a 2017](#). Asociación Internacional de Congresos y Convenciones.
- ICCA. 2022. [Índice de rendimiento de destinos ICCA](#). Asociación Internacional de Congresos y Convenciones.
- Jokisch, B. 2014. [Ecuador: ¿De la emigración masiva a la migración de retorno?](#)
- Jones, J., Porter, A., Muñoz-Pérez, J., Alarcón-Ruales, D., Galloway, T., Godley, B., ... y Lewis, C. 2021. [Contaminación por plásticos de una isla de las Galápagos \(Ecuador\) y riesgos relativos para las especies marinas autóctonas](#). *Science of the Total Environment*.
- Kleemann, J., Zamora, C., Villacís-Chiluisa, A., Cuenca, P., Koo, H., Noh, J., Fürst, C., y Thiel, M. 2022. [Deforestation in Continental Ecuador with a focus on protected areas](#). *Tierra* 2022, 11(2), 268.
- Lall, S. 2000. [The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98](#). *Oxford Development Studies*, 28(3).

- Langedyk, K. 2001. [Tamaño de las explotaciones y productividad: An empirical analysis of the farm size-productivity relationship in Ecuador](#). Universidad de Florida ProQuest.
- Livanos, I., y Núñez, I. 2017. [Repensando la baja cualificación en Europa](#). *Desajuste en los mercados de trabajo*, 45, pp. 279-304.
- Loayza, N., Oviedo, M., y Servén, L. 2004. [Regulación y resultados macroeconómicos](#). Documentos de trabajo sobre investigación de políticas. Banco Mundial.
- McGowan, M., y Andrews, D. 2015. [Desajuste del mercado de trabajo y productividad laboral: Evidence from PIAAC data](#).
- Melitz, M., y Polanec, S. 2012. [Dynamic Olley-Pakes productivity decomposition with entry and exit](#). NBER Working Papers 18182, National Bureau of Economic Research.
- Miller, D., Donahue, M., y Gurwick, N. 2021. [La huella de la agricultura: Designing investment in agricultural landscapes to mitigate tropical forest impacts](#). Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Ministerio de Minería. 2016. [Ecuador. Catálogo minero](#).
- Ministerio del Trabajo. 2022. [Boletín Estadístico Anual: El mercado laboral en el Ecuador, n.º 2, 2021](#).
- Neira, J. 2017. [Quiebra y diferencias entre países en productividad](#). *Journal of Economic Behavior & Organization*.
- Nin-Pratt, A., Falconi, C., Ludeña, C., y Martel, P. 2015. [Productividad y desempeño de la agricultura en América Latina y el Caribe](#). BID, Documento de trabajo n.º 608.
- Nielsen, I. Q. 2021. Nuevas tendencias de la demanda turística: Riesgo, salud y sostenibilidad en la era del COVID-19. Grupo del Banco Mundial.
- OCDE. 2020. [Tendencias de la OCDE en materia de competencia 2020](#).
- OCDE. 2021. [Panorama de la Educación 2021](#).
- Oliveri, S., Ortega, F., Rivadeneira, A., y Carranza, E. 2020. [Los efectos en el mercado laboral de la migración venezolana en Ecuador](#). *IZA Discussion Papers*, n.º 13501.
- Patiño Peña F., y Ferro, E. 2024. [El rol de la dinámica de las empresas en la productividad agregada, los flujos de empleo, y la inequidad salarial en Ecuador](#). WPS 10739. Banco Mundial.
- Pfeiffer, L. 2003. [Crecimiento de la productividad agrícola en la Comunidad Andina](#). *American Journal of Agricultural Economics*, 85(5).
- Popkin, B., y Reardon, T. 2018. [Obesidad y transformación del sistema alimentario en América Latina](#). *Obesity Reviews*.
- Primicias. 2023. [Gobierno destinará USD 47 millones a la promoción y la innovación de turismo](#).
- Procel, D. 2018. [La dependencia de los pequeños productores agroalimentarios frente a las cadenas de valor y sus efectos sobre la vulnerabilidad climática](#). Universidad Andina Simón Bolívar.
- Quezada, M. 2021. [Análisis de la producción y comercialización del cultivo de maíz, cantón Palenque provincia de Los Ríos](#). Universidad Agraria del Ecuador.
- Ritchie, H., Roser, M., y Rosado, P. 2020. [CO₂ y emisiones de gases de efecto invernadero](#). OurWorldInData.org.
- Rodano, G., Serrano-Velarde, N., y Tarantino, E. 2011. [El efecto causal de la legislación concursal sobre el coste de la financiación](#).
- San Martín, H. 2022. [Energía, la transición energética y los minerales del futuro, Ecuador](#). AAPG UCE Student Chapter.
- Salazar, J., González, R., Navarrete, A., Calle, P., Alava, J., y Domínguez, G. 2022. [Una evaluación temporal de los desechos marinos antropogénicos en playas arenosas de la costa sur de Ecuador](#). *Frontiers in Marine Science*.

- Stads, G., y de los Santos, L. 2023. [Agricultural R&D indicators factsheet Ecuador](#). BID-IFPRI.
- Stevenson, J., Villoria, N., Byerlee, D., Kelley, T., y Maredia, M. 2013. [Se calcula que la investigación de la revolución verde ahorró entre 18 y 27 millones de hectáreas de producción agrícola](#). *Actas de la Academia Nacional de Ciencias*.
- Tapak, A. 2019. [Evaluación de los factores que afectan la satisfacción turística utilizando modelos de vecindad K-nearest y bosque aleatorio](#). Nota de investigación BMC, 749.
- Trindade, F., y Fulginiti, L. 2015. [¿Existe una desaceleración del crecimiento de la productividad agrícola en América del Sur?](#) *Economía Agrícola*.
- Urquidi, M. 2022. Plataforma virtual de trabajo agrícola. Iniciativa de competencias para el trabajo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vaca, E., Gaibor, N., y Kovacs, K. 2020. [Análisis de la cadena de la industria bananera de Ecuador y el mercado europeo](#). *Estudios Aplicados en Agronegocios y Comercio*.
- Vasco, C., y Tamayo, G. 2017. [Determinantes del empleo no agrícola y de los ingresos no agrícolas en Ecuador](#). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Vera, X. 2022. Presentación en la XVII ENAEP. 18 de octubre de 2022.
- Vida Internacional. 2023. [Clasificación mundial: Los mejores lugares para vivir en 2023](#).
- Wolf, M. 2022. [Environmental performance index](#). Centro de Derecho y Política Medioambiental de Yale.
- Yao, G., Hertel, T. W., y Taheripour, F. 2018. [Impulsores económicos del telecoupling y flujos de carbono terrestre en el complejo global de la soja](#). *Cambio ambiental global*, 50, págs. 190-200.

Entrevistas

- Estrella, M. 2022. Asesora del Ministerio de Turismo.
- Muñeton. 2022. [Entrevista del Ing. Holbach Muñeton, presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Turismo del Ecuador junto a Lizzete Abril de la revista Líderes de Comercio](#).
- Pérez, J. 2022. Fundador y director general, Tierra del Volcán. (J. M. Villascusa, Entrevistador)
- Stowell, G. 2022. Director Regional para América Latina de la Asociación de Viajes y Turismo de Aventura.
- Utreras, D. 2022. Presidente de la Federación Hotelera del Ecuador.

Anexos

Anexo A. Opciones de políticas detalladas para un entorno más favorable a la competencia

PLAN DE ACCIÓN			Agencias responsables
A corto plazo (menos de 1 año)	A medio plazo (2-5 años)	A largo plazo (> de 5 años)	
Aplicar los principios de neutralidad competitiva e igualar las condiciones de competencia entre los operadores del mercado			
Evaluar la necesidad de que el Estado participe directamente a través de empresas públicas cuando el sector privado puede abastecer a los mercados. No se necesitan enmiendas.	Introducir procedimientos transparentes y competitivos para designar a los miembros del Consejo de Administración y hacerles partícipes de los nombramientos de los consejeros delegados. Requiere la modificación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.	Limitar algunos privilegios existentes para las empresas públicas mediante reformas legales: contratación pública, legislación sobre quiebras y legislación fiscal. El terreno de juego también requiere cambios en las leyes sectoriales, como las de telecomunicaciones, energía y minería.	Asamblea Nacional, ministerios competentes, Secretaría General de Administración Pública, y EMCO EP, SCPM, ARCOTEL, ARCERNNR.
	Separar las actividades comerciales y no comerciales de las empresas públicas, al menos mediante la separación de cuentas. No es necesario modificar las leyes primarias.		
Aplicar las directrices del SCPM para mejorar la competencia en la contratación pública. No es necesario introducir modificaciones	Limitar los privilegios de las empresas nacionales en las licitaciones (es decir, contenido local, preferencia en la obra pública, porcentaje reservado de contratos). Para ello será necesario modificar la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la normativa secundaria.	Defensa de la competencia adicional y revisión de las resoluciones del Servicio de Contratación Pública. No es necesario introducir modificaciones.	Asamblea Nacional, ministerios competentes y Secretaría General de Administración Pública.
Reducir los costos de entrada en el mercado y limitar la complejidad de la normativa			
Crear una base de datos en línea de legislación primaria y fomentar su difusión. No es necesario introducir enmiendas.	Reducir el número de organismos a los que hay que dirigirse para registrar una nueva empresa. Requiere modificar la Ley de Compañías.	Además, aplicar la regla de "el silencio es consentimiento" para las autorizaciones. La ley la contempla, pero en la práctica no se aplica, lo que crea incertidumbre.	Asamblea Nacional, ministerios competentes, Secretaría General de Administración Pública y Tribunal Supremo Nacional.
	Implantar una ventanilla única de autorizaciones y permisos y promover la difusión y las directrices para las empresas de nueva creación. Requiere cambiar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para establecer procedimientos estándar a nivel municipal.		
	Establecer programas para reducir el número de licencias y permisos para disminuir los costos de cumplimiento. Requiere modificar los Decretos de Superintendencia de Compañías y Valores con respecto al ingreso y creación de empresas.		

Evaluar los costos y beneficios de suprimir monopolios en mercados donde la competencia es viable (por ejemplo, energía, transporte, telecomunicaciones). No es necesario modificar la ley.	Promover una mayor entrada del sector privado en las principales industrias de red en las que las empresas públicas tienen estructuras casi monopolísticas y apoyar el acceso de los operadores privados a los mercados en los que la competencia es viable (por ejemplo, producción de energía, transporte, telecomunicaciones). Para ello será necesario reforzar la independencia de los organismos sectoriales y modificar leyes sectoriales, como la Ley del Régimen del Sector Eléctrico, para ampliar el acceso a los competidores privados y liberalizar el mercado mayorista.	Asamblea Nacional, ministerios competentes, Secretaría General de Administración Pública, EMCO EP, SCPM, ARCOTEL y sector privado.
	Eliminar las disposiciones que fijan los precios de los servicios profesionales. Requiere cambios en la Ley de la Federación de Abogados, Acuerdo Ministerial n.º MDT-2020-282 del Ministerio de Trabajo, Ley de Ejercicio Profesional de la Ingeniería Civil.	SCPM, Asamblea Nacional, Tribunal Supremo de Justicia y colegios profesionales.
Crear/reforzar instituciones de mercado con recursos y marcos reguladores adecuados para evitar conflictos de intereses y fomentar la defensa de la competencia		
Reforzar progresivamente las capacidades presupuestarias y de personal del SCPM y de los reguladores sectoriales. No es necesario introducir modificaciones.	Crear reguladores independientes en los sectores de redes (por ejemplo, el transporte) para evitar conflictos de intereses entre los reguladores y los operadores del mercado. Revisar las normas aplicables al nombramiento de los miembros de los consejos de administración de las agencias reguladoras para minimizar los riesgos de influencia política y los conflictos de intereses. Estas acciones requieren modificar las leyes de transporte, hidrocarburos, minería, energía, etc.	Asamblea Nacional, ministerios competentes y Secretaría General de la Administración Pública.
	Desarrollar procedimientos para implicar a las principales partes interesadas en el desarrollo de leyes primarias y considerar sus comentarios dentro del proceso legislativo. Requiere la introducción de leyes primarias y la modificación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.	Promulgar legislación para gestionar las relaciones entre los reguladores y los grupos de interés, incluida la divulgación de los miembros de los órganos consultivos que participan en el proceso regulador. Promulgar legislación para evitar conflictos de intereses de los miembros del gabinete y periodos de reflexión.
Aplicar la EIR ex ante para la regulación secundaria, teniendo en cuenta el impacto sobre la competencia. No es necesario introducir modificaciones.	Aplicar la evaluación de impacto previa para la legislación primaria, teniendo en cuenta el impacto sobre la competencia. Requiere la introducción de una ley primaria.	Asamblea Nacional, SCPM, reguladores sectoriales

Anexo B: Canal minero

Prioridad	Nombre	Operador	Ubicación	Inversión (millones de USD) ⁷³	Producción anual ⁷⁴	Inicio de las operaciones ⁷⁵	Etapas y estado actual
Operaciones	Fruta del Norte	Aurelian Resources (Lundin Gold)	Cantón Yantzaza (Zamora Chinchipe)	1.500	Oro: • Concentrado: 281.640 ozt ⁷⁶ • Doré: 140.650 ozt Plata: • Concentrado: 315.650 ozt • Doré: 43.600 ozt	2019	Funcionamiento
	Mirador	Ecuacorriente (CRCC - Tonguan)	Cantón El Pangui (Zamora Chinchipe)	1.550	Cobre: Concentrado: 392.940 t ⁷⁷	2019	Funcionamiento
	Loma Larga	Dundee Metales preciosos	Cantón Cuenca (Azuay)	500	Equivalente en oro: 170.000-200.000 ozt	2024	Exploraciones y evaluación económica. Detenido
Proyectos estratégicos	San Carlos Panantza	ExplorCobres (CRCC - Tonguan)	Cantones San Juan Bosco y Limón Indanza (Morona Santiago)	3.050	Cobre: Concentrado: 285.000 t	No definido	Exploración. Detenido
	Río Blanco	Ecuagold Mining (Junefield)	Cantón Cuenca (Azuay)	90	Oro: 72.500 ozt Plata: 455.000 ozt	No definido	Exploración. Detenido
	Cascabel	Novamining (SolGold)	Cantón Ibarra (Imbabura)	2.950	Cobre: 132.000 t ^M Oro: 358.000 ozt Plata: 1.000.000 ozt	2028	Exploración y evaluación económica
Proyectos de segunda generación	Cangrejos	Oro Lumina	Cantones Santa Rosa y Atahualpa (El Oro)	1.950	Oro: 366.000 ozt Cobre: 20.000 t	2028	Exploración avanzada
	Ruta del Cobre	Compañía Minera Ruta del Cobre (Grupo México)	Cantón Cuenca (Azuay)	No disponible	No disponible	2026	Exploración avanzada
	Llurimagua	ENAMI/ CODELCO	Cantón Cotacachi (Imbabura)	No disponible	Cobre: 210.000 t	2024	Exploración avanzada. Detenido
	Curipamba - El Domo	Curimining (Adventus Mining/ Salazar Resources)	Cantón Las Naves (Bolívar)	237	Equivalente de cobre: 23.000 t	2024	Exploración avanzada, evaluación económica y concesión de permisos
	La Plata	Minera La Plata (Atico Mining)	Cantón Sigchos (Cotopaxi)	176	Oro, cobre, zinc, plata. Producción no disponible	2024	Exploración y evaluación económica

73 Minas: inversión real; proyectos: inversión prevista.

74 Minas: producción 2021; proyectos: producción prevista.

75 Minas: fecha de inicio; proyectos: inicio previsto.

76 ozt: onza troy, equivalente a 31,1034768 gramos.

77 t: toneladas métricas.

Anexo C: Permisos medioambientales en Ecuador

Régimen minero	Criterios	Instrumento de gestión medioambiental	Permiso medioambiental	Plazos de aprobación	Otros permisos/requisitos
Artisanal/de subsistencia	Subterránea: Hasta 10 toneladas/día Placer: Hasta 120 m ³ /día	Afidavit	Registro	Automático	Aprobación de programas de formación y asistencia técnica
Pequeña escala	Subterránea: 11-300 toneladas/día A cielo abierto: hasta 1000 toneladas/día Placer: 121-1500 m ³ /día	Declaración de impacto	Licencia	90 días	
Mediana escala	Subterránea: 301-1000 toneladas/día A cielo abierto: 1001-2000 toneladas/día Placer: 1501-3000 m ³ /día	Exploración inicial: ficha técnica	Registro	Automático	---
		Exploración avanzada: declaración de impacto ambiental	Licencia	90 días	Certificado de intersecciones Proceso de participación ciudadana Garantía financiera (PGA y plan de cierre)
A gran escala	Por encima de los límites medios	Explotación: evaluación del impacto ambiental	Licencia	185 días (incluido el proceso de participación ciudadana)	

Fuentes: Ley de Minas, Ordenanza de Minas, Código Orgánico del Medio Ambiente, Ordenanza del Código del Medio Ambiente

Anexo D: Escenarios mineros para 2030

Escenario	Descripción	Exportaciones (millones de USD)	Impuestos (millones de USD)
Base	El escenario base es una situación estacionaria en la que ninguno de los proyectos en cartera entra en producción antes de 2030 en el contexto de los actuales retos sociales, políticos e institucionales que pesan sobre el sector minero; los proyectos actualmente en funcionamiento siguen produciendo. Este escenario, equivalente a lo que el Grupo Spurrer (op. cit.) denominó el "escenario pasivo", es el escenario más extremadamente negativo dentro del ámbito de lo plausible.	16.468	4.382
Probable	Este es el escenario más probable dadas las actuales condiciones sociales, políticas, legales e institucionales para la minería en Ecuador. Identifica como obstáculos claves los aspectos relacionados con: (i) la implementación de los procesos de consulta (especialmente FPCI); (ii) las consultas populares y los procesos legales a los que ha dado o dará lugar en los próximos años; (iii) los rezagos en el proceso de licenciamiento ambiental y permisos de agua, y (iv) los riesgos relacionados con la minería ilegal y la correlativa inseguridad para el personal y las instalaciones mineras.	30.103	7.927
Planificado	Este escenario supone que, además de la continuidad de las operaciones actuales, los proyectos estratégicos y de segunda generación comienzan a funcionar "según lo previsto" a pesar de los diferentes riesgos políticos, sociales, jurídicos y administrativos.	42.635	11.174
Posible	En este escenario, se toman acciones decisivas y eficientes para contrarrestar el efecto negativo que el contexto actual tendría sobre el desarrollo minero. El paquete mínimo para que este escenario sea viable incluye: (i) la promulgación de la Ley de PC y su reglamento; (ii) una salida legal y consensuada al cuello de botella de las consultas populares e iniciativas ciudadanas de regulación; (iii) una mejora significativa en la eficiencia de los procesos de licenciamiento ambiental y permisos de agua, y (iv) la implementación de medidas que permitan la operación segura de proyectos estratégicos y de segunda generación.	45.033	11.803



WORLD BANK GROUP
Macroeconomics, Trade & Investment