



## **Inversión: Incentivos, Alianzas Público – Privadas y Nuevos Instrumentos Jurídico - Económicos**

### **Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 10**

*HEXAGON CONSULTORES, 1  
Marzo 15, 2006*

#### **PRESENTACION:**

Conscientes de nuestra obligación de ser una empresa responsable con la sociedad en la que nos desarrollamos, y gracias al auspicio de la Cooperación Suiza para el Desarrollo en Ecuador, Hexagon Consultores pone en su consideración el décimo número del Memorando Económico de Investigación Legislativa M.E.I.L.

El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis económico claro, objetivo e imparcial de las leyes, proyectos de ley, reglamentos a leyes, resoluciones y decretos que están en debate, así como de diversos trámites legislativos y vacíos jurídicos identificados, analizando sus causas y efectos probables sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Como en las anteriores entregas, Usted y un grupo de aproximadamente 1.500 destinatarios selectos, pertenecientes a los tres poderes del Estado, medios de comunicación, universidades y centros académicos, ONGs, organismos de cooperación, Iglesias, líderes y analistas, han recibido y recibirán un resumen de nuestros papeles de trabajo y análisis sobre temas relacionados con la triple línea de base del desarrollo: la economía, la sociedad y el medioambiente.

Le invitamos a visitar la página [www.hexagon.com.ec](http://www.hexagon.com.ec), donde Ud. podrá participar, si lo desea de manera anónima, pero preferiblemente de manera abierta, en los foros virtuales sobre cada temática, con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión.

Las opiniones, por ahora anónimas de un grupo de ecuatorianos y extranjeros sobre nuestros números anteriores ya constan allí y siguen siendo electrónicamente sistematizadas para enviar cuatro reportes electrónicos anuales a nuestra audiencia a manera de alcance a los correspondientes documentos de análisis. Asimismo, este análisis más extenso del tema ha sido puesto en sus manos a través de nuestra página web y/o correo electrónico.

Esperamos que este documento y el foro virtual sigan constituyendo, con su participación y recomendación, una herramienta y un espacio para la discusión económica, informada y desapasionada, sobre los temas legislativos de mayor importancia para el bienestar de los más pobres y de las futuras generaciones de nuestro país: Ecuador.

#### **LOS EDITORES**

### **Introducción**

Ahora, más que antes, el mundo es testigo de la internacionalización de la producción y el financiamiento. Por ello, y ante la perspectiva de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y Estados Unidos, que supone incrementará también el flujo de capitales, esta edición del Memorando Económico de Investigación Legislativa está dedicada al análisis de la inversión en el país -con énfasis en la inversión extranjera directa (IED)-, a las alianzas público - privadas necesarias para atraerla y a los principios básicos para garantizar que el capital humano y los recursos naturales

del país estén protegidos, esto último como parte de lo que se conoce como la Responsabilidad Social Corporativa.

En la primera sección se explica, de manera concisa, la relación entre inversión y crecimiento y, por tanto, la urgencia que tiene Ecuador por implementar reformas para fomentar la Inversión Social Responsable, para después presentar un análisis sobre las incongruencias de esta última con la Ley de Promoción y Garantía de la Inversión vigente en la actualidad. En la segunda parte, se evalúan las causas que han determinado los niveles de IED en el país y se establece una comparación con otros países en desarrollo para identificar en qué está fallando el Ecuador. Finalmente, se plantean las principales conclusiones y recomendaciones de esta investigación.

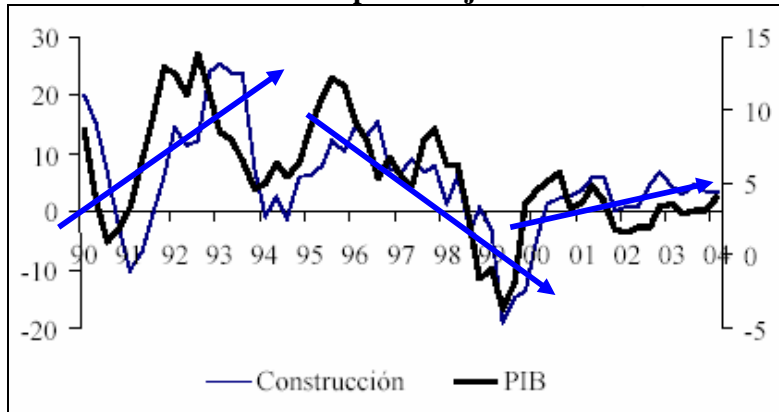
## **1. La Inversión y el Crecimiento**

Existe un importante grado de complejidad en la relación inversión – crecimiento, dada la interdependencia entre ambas variables. Y es que, el capital es un factor de la producción y, por tanto, mientras más se incrementa el capital (mayor inversión) más crece el producto. Asimismo, el crecimiento de la inversión está determinado por las perspectivas de crecimiento de la economía ya que de esta manera se garantiza la absorción de los incrementos de la producción. Sin embargo, los incrementos de la inversión no son los únicos determinantes del crecimiento de la producción nacional ya que esto, a su vez, sugeriría la inexistencia de otras sinergias por las cuales un país tiende a crecer más (e.g. políticas fiscales responsables, marcos jurídicos estables, etc.)

Por lo tanto, quizás el acervo de capital no tiene un efecto permanente sobre la tasa de crecimiento de la economía y, por el contrario, es el crecimiento económico el que determina la tasa de crecimiento de la inversión y el capital. Empero, si aumenta el capital también se incrementará la cantidad de producto generada y este aumento puede implicar alzas relativamente sostenidas de la tasa de crecimiento de la economía. Es decir, aunque el efecto de mayores tasas de inversión sobre el crecimiento de largo plazo puede ser mínimo, el resultado sobre el producto puede traducirse en tasas de crecimiento mayores durante un período considerable.

Lo antes expuesto se evidencia en el siguiente gráfico en el que se muestra la evolución de la inversión en uno de los sectores de la economía chilena, el de la construcción, y su efecto sobre el PIB (y viceversa) durante el período 1990 - 2004.

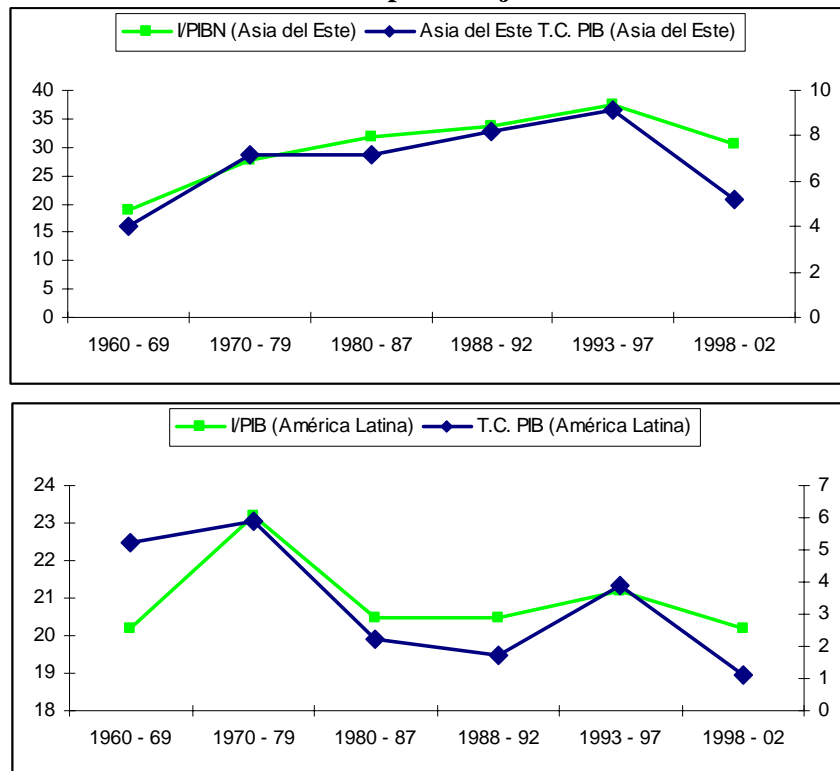
**Gráfico 1**  
**Inversión en el Sector de la Construcción y Crecimiento del PIB en Chile**  
**En porcentaje**



Fuente: "Determinantes de la Inversión en Chile", Documento de Trabajo 303, Banco Central de Chile, 2004.

Como se observa en el Gráfico 1, parecería que hay una alta correlación de corto y mediano plazo entre inversión y crecimiento de la producción. Sin embargo, no es tan claro cuál de las dos variables conduce a cuál. Situación similar ocurre en otros países latinoamericanos y asiáticos (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Inversión y Crecimiento del PIB en Asia del Este y Latinoamérica**  
**En porcentaje**



Fuente: Banco Mundial, 2004.

Indiferentemente del sentido en el que actúe la relación inversión – crecimiento económico, a través de un mecanismo acelerador se generan, al menos en teoría, círculos virtuosos que repercuten positivamente en el nivel de empleo.

A través de la apertura comercial, los países en desarrollo esperan no sólo ampliar el mercado para sus productos, sino también fomentar la inversión local, atraer la inversión foránea y de esta manera incrementar la producción y el empleo. Sin embargo, aunque eso es lo que la teoría propone, en la práctica no siempre se cumple o al menos, no en la medida esperada a menos que se tomen medidas que corrijan los desequilibrios generados. Según algunos autores, eso es precisamente lo que sucedió en México después de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. “La limitación de información impide una contabilidad exacta, pero es claro que los empleos generados en la industria manufacturera exportadora apenas han acompasado la pérdida de empleos en el sector agrícola debido a las importaciones”<sup>1</sup>.

Sin embargo, se debe ser enfático en señalar que estos resultados dependen en gran medida de las condiciones propias del país y de los términos en los que se negocia y firma un tratado de libre comercio. Tal es el caso de Chile en donde, según el Banco Central en una de sus últimas evaluaciones de inicios del 2005, “luego de un año, el TLC Chile – EE.UU. muestra excelentes resultados, con un incremento del comercio bilateral de 31%... (y) una gran diversificación de productos exportados a los EE.UU. Esto incide indirectamente en la creación de empleo y ayuda a distribuir mejor los beneficios del TLC”<sup>2</sup>.

Por lo tanto, es claro que la apertura comercial no genera mejoras *per sé* sino que debe acompañarse de medidas complementarias que reduzcan sus efectos negativos y multipliquen los positivos, tal como se explica en la segunda sección de este documento. Así, con respecto a las inversiones, el Banco Central de Chile afirma que “hasta agosto de 2004, se autorizaron inversiones desde los EE.UU. por un monto cercano a los 616 millones de dólares, de los cuales (hasta dicha fecha) se ha materializado un 14%. La inversión materializada se encuentra distribuida en sectores productivos como el comercio, servicios financieros y la industria alimenticia, textil y química. Los montos de inversión para el primer año del TLC no son altos: son reducidos en comparación con años de expansión económica, pero concuerdan con un año de recuperación económica (y en el que) EE.UU. perdió su liderazgo como primer inversionista (en Chile)... siendo reemplazado por España”<sup>3</sup>.

Pero no sólo el crecimiento económico es importante sino también la calidad de éste. Por tanto, aunque el gobierno debe fomentar la inversión y el crecimiento a través del establecimiento de reglas - en lo económico y lo legal- claras también debe canalizarla según patrones de desarrollo sustentable asegurándose de que el precio del crecimiento no implique retrocesos en lo medioambiental y laboral y asegure una mejor calidad de vida para las generaciones presentes y futuras.

---

<sup>1</sup> “Mexican Employment, Productivity and Income a Decade after NAFTA”, Sandra Polasky, Carnegie Endowment for International Peace, 2004

<sup>2</sup> “Evaluación Tratado de Libre Comercio entre Chile y EE.UU. - 2004”, Banco Central de Chile, Marzo del 2005

<sup>3</sup> Ibid.

La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es un concepto bajo el cual las firmas integran las preocupaciones sociales y medioambientales en sus prácticas de negocios y en su interacción con los diferentes agentes económicos, pero de forma voluntaria. Las características principales de la RSC pueden resumirse en tres:

- La RSC es un comportamiento de las empresas por encima de los requerimientos legales, voluntariamente adoptado dado que las empresas buscan maximizar sus beneficios de largo plazo y no sólo los de corto plazo;
- La RSC está intrínsecamente ligada al concepto de desarrollo sustentable: los negocios necesitan integrar su impacto económico, social y medioambiental a sus operaciones; y,
- La RSC no es un agregado optativo a las actividades principales de la empresa, sino que tiene directamente que ver con la manera cómo los negocios son manejados. Tampoco es caridad.

La Inversión Socialmente Responsable (ISR), aquella que incorpora consideraciones sociales y medioambientales al tradicional análisis financiero, está ganando una aceptación creciente en el mundo financiero. Por ello, alrededor de un 13% de los activos invertidos en instituciones de inversión colectiva en EE.UU. y del 5% en el Reino Unido incorporan criterios de RSC. En la Unión Europea, según un estudio elaborado por Sustainable Investment Research International Group, a fines del año 2001, alrededor de 251 fondos de inversión en Europa incorporaban criterios de RSC al proceso de configuración de sus carteras. Lo que es más interesante, este tipo de inversiones crece a un ritmo aproximadamente tres veces superior al de los productos financieros tradicionales<sup>4</sup>.

Considerando la necesidad de hacer a las empresas responsables de sus actos y por el interés por atraer ese segmento de inversión, en Gran Bretaña se promueve desde hace cuatro años la aprobación de la *Corporate Responsibility Bill*. Este proyecto de ley pretende hacer que las empresas registradas y/o que operan en el Reino Unido generen y publiquen informes acerca de sus efectos sobre los ámbitos social, económico y financiero. Se prevé además que la remediación de los daños provenga de las empresas y de sus administradores.

En cambio, en el Ecuador, como en muchos otros países en vías de desarrollo, se han hecho avances para fomentar la inversión nacional y extranjera, aunque también son evidentes los retrocesos. A través de la Constitución Política se estipula la obligación del Estado de promover la inversión privada en la economía, garantizar la libertad de las empresas, estimular la libre competencia y los mercados competitivos, proteger la propiedad privada y garantizar el cumplimiento de los contratos. Por otro lado, en la Ley de Promoción y Garantía de la Inversión, se establecen derechos específicos para los inversionistas. Así, en el Art. 17 de dicha Ley, se señala que para el caso de la IED subregional o neutra, existe la libre transferencia de las utilidades netas y la libre remisión de recursos provenientes de la liquidación total o parcial de las empresas o de la venta de derechos o acciones -beneficio de las ventajas derivadas de la aplicación del Programa de Liberación de la Comunidad Andina-, así como de las preferencias arancelarias otorgadas por terceros países, de la estabilidad tributaria, entre otras.

---

<sup>4</sup> SiRi Group (2002), citado en "Responsabilidad Social Corporativa", Lafuente Alberto, 2003.

De la misma manera en los Art. 28 y 29 de la Ley y 24, 25 y 26 de su Reglamento, se señalan las obligaciones de los inversionistas, nacionales y extranjeros, de cumplir con las leyes vigentes, especialmente aquellas que tienen que ver con las garantías para con los trabajadores y el medio ambiente. Empero, en el Art. 24 del Reglamento de dicha Ley se establece, por ejemplo, que las remediaciones a daños medioambientales se realizarán sólo si el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca -por propia iniciativa o denuncias de entes privados o públicos- establece que en realidad se ha afectado el medio ambiente; mas no existen mecanismos para que sean las propias firmas las obligadas a presentar indicadores de desempeño. Así como existe la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que es aplicable a los organismos y entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República, se debe fomentar la transparencia informativa en asuntos de Responsabilidad Social Corporativa en concordancia con las iniciativas internacionales antes descritas.

## **2. Acerca de los Factores Desencadenantes de la Inversión**

La globalización de la producción está cambiando el entorno económico y la distribución geográfica de los flujos de capital. Por ello, los países en desarrollo absorben cada vez más IED en actividades que demandan mayor intensidad del conocimiento.

Tal es el caso de Chile, cuyo índice de Desarrollo Humano lo ubica como un país con alto desarrollo humano, que en el 2004 atrajo a alrededor de USD 7.6 mil millones, es decir, casi el 10% de lo que toda América Latina y El Caribe recibieron en ese año y más de 6 veces el rubro correspondiente al Ecuador. Es que en el país, el grueso de la IED se concentra en las actividades petroleras y por ello, entre los años 2003 y 2004, el flujo total de IED decreció en casi 25% con la terminación de la construcción del oleoducto de crudos pesados.

Varios factores determinan este comportamiento de la inversión, entre otros, las inversiones de un país y sus empresas en el mejoramiento tecnológico y del capital humano. La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) calcula el Índice de Capacidad de Innovación que, a fin de cuentas, refleja el nivel de competitividad de un país para atraer recursos. La última estimación de este índice (2001) ubica al Ecuador en el puesto 78 entre 117 países, lo que refleja un bajo potencial en comparación a otros países como Chile (42) o Colombia (68). En la siguiente matriz se muestra el potencial<sup>5</sup> y el desempeño de captación de la IED del Ecuador y de algunos países de América Latina según la UNCTAD.

---

<sup>5</sup> Este potencial de captación considera las siguientes variables: PIB per cápita, tasa de crecimiento del PIB, porcentaje de exportaciones en relación al PIB, cobertura telefónica (fija y móvil), cobertura de energía eléctrica, proporción del total del presupuesto destinada a Investigación y Desarrollo, Riesgo País, exportación de recursos naturales como porcentaje del total mundial, exportación de servicios como porcentaje del total mundial y porcentaje de participación del total de inversión extranjera directa.

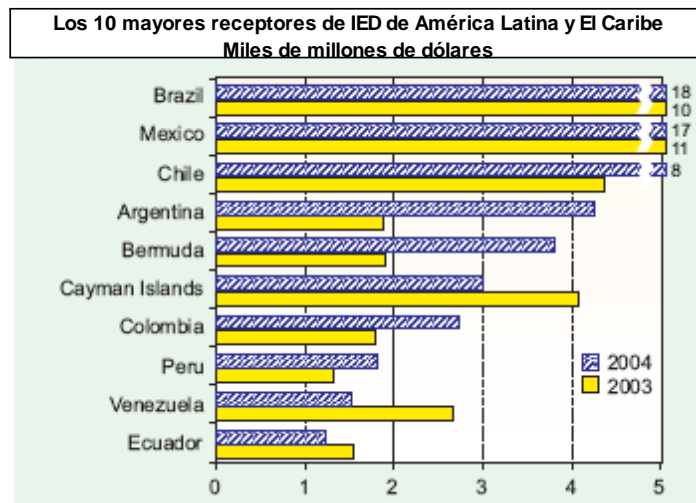
Matriz de captación de IED en las Américas, 2003

	Alto desempeño	Bajo Desempeño
Alto potencial	Bahamas Brazil Chile Costa Rica República Dominicana México Trinidad y Tobago	Argentina Canadá EE.UU.
Bajo potencial	Bolivia Colombia <b>Ecuador</b> Nicaragua Perú	El Salvador Guatemala Paraguay Uruguay Venezuela

Fuente: World Investment Report 2005, UNCTAD, Julio 2005.

Dadas las características estructurales y económicas del país, Ecuador se ubica en la categoría de bajo potencial. Sin embargo, dado el incremento de la IED a causa de la construcción del oleoducto de crudos pesados, el desempeño en ese año es alto aunque, en relación a otros países de América Latina y El Caribe, el monto total es bastante inferior, ver Gráfico 3.

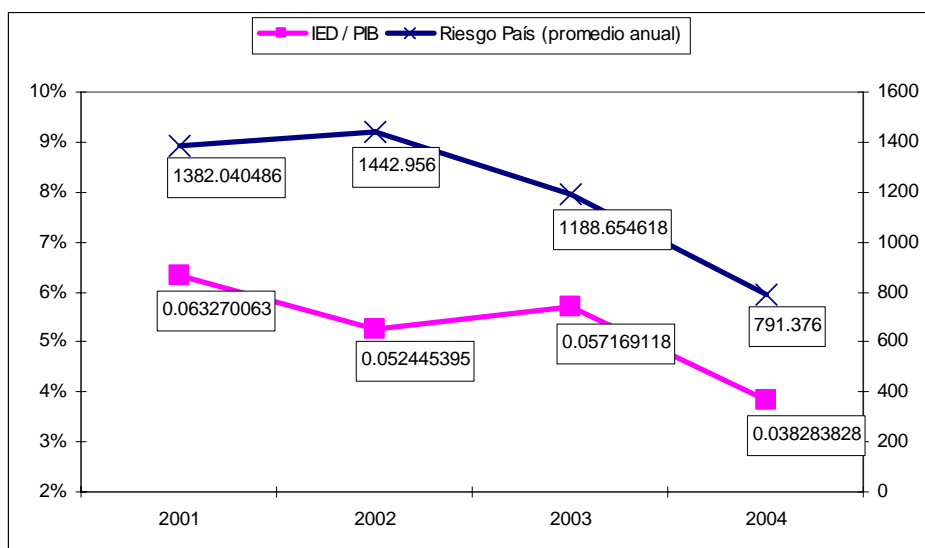
Gráfico 3



Fuente: World Investment Report 2005, UNCTAD, Julio 2005.

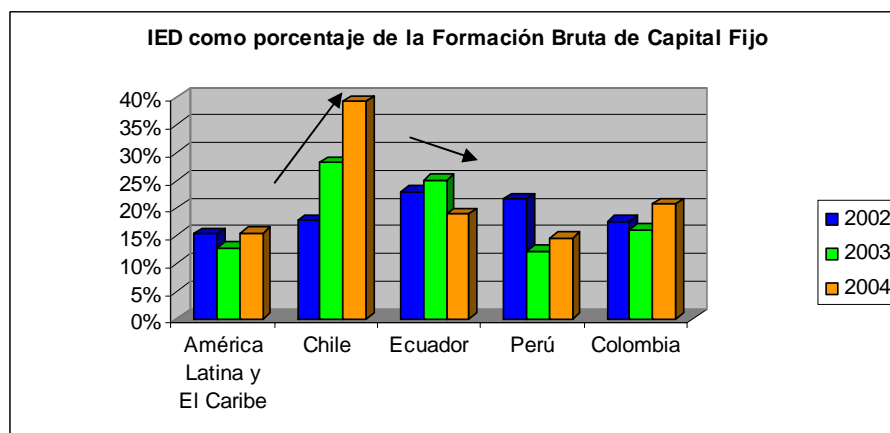
Alrededor del 20% de la inversión del país es IED. Como se muestra en el siguiente gráfico, ésta presenta un repunte en el 2003 y para el año 2004 se reduce a niveles inferiores a los presentados en el 2002. Como es de esperar, mientras más alta es la percepción del riesgo, menor es la inversión (ver Gráfico 4), en cambio en economías más estables y cuya producción mantiene una tendencia creciente, la inversión también es creciente, ver Gráfico 5.

### Gráfico 4



Fuente: Banco Central del Ecuador

### Gráfico 5



Fuente: World Investment Report 2005, UNCTAD, Julio 2005.

Entonces, ¿Cómo fomentar las inversiones? Es evidente que no será con la simple generación de ventajas tributarias, fijando la tasa de interés (como se sabe la fijación de los precios promueve la generación de mercados negros) o sacrificando el patrimonio de las generaciones futuras. En realidad, lo que se requiere es una combinación de gestión pública y privada responsable. La primera, relacionada con las prioridades del gasto público para evitar incrementos de la deuda pública insostenibles en el tiempo; y la segunda, con los principios de Responsabilidad Social Corporativa.

### 3. Conclusiones

Si el ahorro interno no es suficiente ni se lo realiza para promover el crecimiento económico, los países ven al capital, la tecnología y al conocimiento de los inversionistas extranjeros como el vehículo para generar riqueza, promover el desarrollo y dotar al Estado de recursos para sus arcas. Sin embargo, las personas que viven en esos países -generalmente pobres- suelen pagar altos precios por tales inversiones: bajos salarios y deficientes condiciones laborales, así como degradación del medio ambiente.

Así, ¿Son los inversionistas responsables de estos problemas? ¿Qué papel deben jugar para promover la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia social? ¿Se trata de caridad o más bien de obligaciones para con la sociedad? ¿Cuáles son las responsabilidades del Estado, los consumidores, los trabajadores y los inversionistas? Éstos, son algunos de los temas que actualmente se debaten a nivel mundial y que, dada su importancia, no pueden quedar desatendidos en el país.

Por ello, cada vez con más fuerza, se discute sobre la importancia de la Inversión Socialmente Responsable (IRS), que es el medio por el cual los individuos invierten en empresas cuyos objetivos y prácticas se ajustan a los principios y valores personales, pero bajo un enfoque social.

De acuerdo a estadísticas del Foro de Inversión Social, alrededor de USD 2 billones se invierten en el mundo con principios de Inversión Socialmente Responsable; aunque está claro que la ética y los mercados no se fusionan fácilmente porque, según la lógica del propio mercado, son las firmas más competitivas y no las más éticas las que tienen éxito.

Históricamente, han sido los gobiernos los responsables de proteger el interés público a través de reglas y sanciones, sin embargo, así como las normas sociales cambian en el tiempo por nuevas reglas y presiones de la propia sociedad, los marcos jurídicos también se modifican según las nuevas ideologías. Por tanto, es vital promover la discusión sobre este tema, para generar el reconocimiento de cada actor sobre sus responsabilidades y para que se exija a los inversionistas nacionales o extranjeros, el cumplimiento de los compromisos y estándares establecidos globalmente. No basta con sólo atraer la inversión, sino también, hay que generar los incentivos para que ésta sea social y ambientalmente responsable.

#### **4. Bibliografía**

Polasky, S.; Mexican Employment, Productivity and Income a Decade after NAFTA; Carnegie Endowment for International PEACE, 2004

Banco Central de Chile; “Evaluación Tratado de Libre Comercio entre Chile y EE.UU. – 2004; Marzo del 2005.

Lafuente A.; Responsabilidad Social Corporativa y Políticas Públicas; 2003

UNCTAD; World Investment Report; 2005

Banco Interamericano de Desarrollo; Social and Environmental Responsibility in Small and Medium Enterprises; Septiembre 2005