

ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL

Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas



**PROGRAMA DE CANASTAS TRANSFRONTERIZAS EN ECUADOR. ¿UNA POLÍTICA
IDÓNEA PARA LOS COMERCIANTES EN LA PROVINCIA DEL CARCHI?**

PROYECTO DE TITULACIÓN

**Previa la obtención del Título de:
MAGÍSTER EN POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA**

Presentado por:

**YESIBEL LISBETH JAIME LA ROSA
NATHALIE VALERIA VANEGAS RIPALDA**

Guayaquil - Ecuador

2018

AGRADECIMIENTO

“A Dios, mi familia y amigos.”

Yesibel Jaime

“A Dios, mi familia, mi novio y amigos.”

Nathalie Vanegas

DEDICATORIA

“A Dios y mi familia.”

Yesibel Jaime

“A Dios, mis padres y hermanos...para Lolita”.

Nathalie Vanegas

TRIBUNAL DE TITULACIÓN



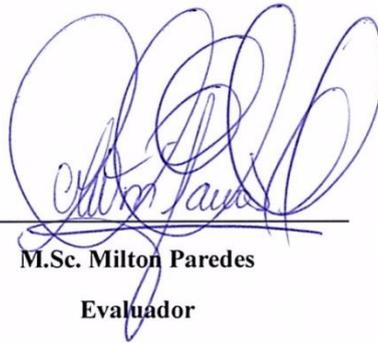
Ph.D. Gustavo Solórzano Andrade

Presidente del Tribunal del Proyecto de Titulación



M.Sc. José Luis Castillo Burbano

Director del Proyecto

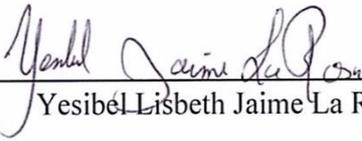


M.Sc. Milton Paredes

Evaluador

DECLARACIÓN EXPRESA

“La responsabilidad del contenido de este Trabajo de Titulación, corresponde exclusivamente al autor, y al patrimonio intelectual de la misma **ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL**”



Yesibél Lisbeth Jaime La Rosa



Nathalie Valeria Vanegas Ripalda

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTO.....	ii
DEDICATORIA	iii
TRIBUNAL DE TITULACIÓN	iv
DECLARACIÓN EXPRESA	v
ÍNDICE GENERAL.....	vi
RESUMEN.....	viii
ÍNDICE DE TABLAS	ix
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	x
ABREVIATURAS	xi
1. Introducción	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Definición del Problema.....	4
1.3 Objetivos	13
1.4 Hipótesis.....	13
1.5 Justificación y/o importancia	13
1.6. Alcance de Estudio.....	14
2. Marco teórico	15
2.1 Teorías de comercio internacional	15
2.2 Mecanismos de defensa comercial.....	15
2.3 Comercio fronterizo	16
2.4 Zona franca industrial.....	20
2.5 Casos exitosos de la zona franca	22
3. Metodología	27
4. Análisis de la medida implementada “Canasta Comercial Transfronteriza”	30
4.1 Marco jurídico.....	30
4.2 Variables macroeconómicas afectadas.....	33

4.2.1 Exportaciones petroleras y no petroleras.....	33
4.2.2 Importaciones petroleras y no petroleras.....	34
4.2.3 Balanza comercial petrolera y no petrolera.....	34
4.2.4 Empleo y desempleo	35
4.3 Estadísticas de la Canasta Comercial Transfronteriza	37
4.4 Análisis cualitativo.....	42
4.4.1 Teoría de sistemas	42
4.4.2 Análisis de objetivos	47
4.4.3 Análisis de causalidades.....	47
4.4.4 Análisis de actores.....	51
4.4.4.1 Matriz de identificación de actores relevantes	51
4.4.4.2 Matriz de interdependencia y análisis de actores	52
4.4.5 Aspectos claves de la entrevista.....	60
5. Propuesta.....	62
5.1 Estructura analítica de la propuesta.....	63
5.2 Matriz de criterios y alternativas	65
5.3 Análisis de actores para la implementación de la solución	66
5.4 Ideación de prototipo.....	67
5.5 Experimentación y evolución.....	68
5.6 Teoría de cambio.....	71
5.7 Plan de implementación y adopción.....	72
CONCLUSIONES	75
REFERENCIAS	79
GLOSARIO.....	86
ANEXOS.....	88

RESUMEN

La zona fronteriza de la provincia del Carchi, específicamente su capital la ciudad de Tulcán, ha vivido en el tiempo, a través de una economía de “péndulo”, determinada por diversos factores como cambios en políticas públicas, fluctuaciones en el tipo de cambio, dolarización, comercialización, acuerdos comerciales de Colombia con los Estados Unidos, etc.; todas estas condiciones han repercutido tanto en forma positiva como en forma negativa, en la vida histórica de la economía de dicha provincia.

Antes del año 2000, la bonanza comercial de la zona era interminable, sin embargo, un peso colombiano devaluado, un dólar fortalecido y el establecimiento de salvaguardias fueron algunos de los detonantes para la fuga del comercio habitual de Tulcán hacia Ipiales.

En el año 2015, Tulcán es declarada zona deprimida, ante los bajos niveles de ingresos de los comerciantes por las reducidas ventas en sus locales y negocios; y es por esta razón que una de las estrategias para mitigar el éxodo de las ventas hacia Colombia fue el establecimiento de la política denominada “Canasta Comercial Transfronteriza”. Dicha medida permitía que los comerciantes calificados por el Servicio de Rentas Internas, que fueron cerca de cuatro mil, puedan comprar en Colombia equipos tecnológicos, electrodomésticos y productos específicos libre de aranceles y salvaguardias.

Sin embargo, estadística obtenida demuestra que no se consumió la totalidad del cupo asignado y que las ventas netas totales en el sector de comercio del cantón Tulcán en el 2014 aumentaron en 38% respecto al 2013, mientras que en los años posteriores (2014-2017) las ventas presentaron variaciones anuales negativas.

Considerando lo anterior en el presente estudio mediante un análisis descriptivo y el empleo métodos cualitativos como la teoría de sistemas (*Systems Thinking*), el sistema de niveles de intervención, la teoría de cambio y Design Thinking; se logrará tener una perspectiva del panorama que existió en la zona durante la vigencia de la política, y además se presentarán propuestas de políticas públicas que contribuirían a reactivar el dinamismo de la zona fronteriza de Ecuador.

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1: Cotización televisor en territorio ecuatoriano</i>	<i>10</i>
<i>Tabla 2: Cantidad de vehículos detenidos por contrabando en el año 2016.....</i>	<i>12</i>
<i>Tabla 3 Desmantelamiento de la salvaguardia por balanza de pago.....</i>	<i>32</i>
<i>Tabla 4 Impacto de las salvaguardias en las Importaciones no petroleras.....</i>	<i>44</i>
<i>Tabla 5 Matriz de interdependencia de actores.....</i>	<i>53</i>
<i>Tabla 6 Análisis de actores.....</i>	<i>55</i>
<i>Tabla 7.- Matriz de criterios y alternativas</i>	<i>66</i>
<i>Tabla 8 Definición de Prototipo.....</i>	<i>72</i>
<i>Tabla 9: Anexo de la Resolución 008-2016 del COMEX (Comité de Comercio Exterior, 2016)....</i>	<i>89</i>

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

<i>Ilustración 1: Productos sujetos a Salvaguardias</i>	9
<i>Ilustración 2: Cotización de Televisor en Comercial colombiano</i>	10
<i>Ilustración 3: Nivel de aforos liquidados en Distrito Tulcán. Enero - Agosto de 2014-2015</i>	11
<i>Ilustración 4: Número de aforos liquidados en Distrito Tulcán vs Intervalo FOB.</i>	11
<i>Ilustración 5: Aprehensiones frontera norte. Ene-Jun 2017</i>	12
<i>Ilustración 6 Exportaciones petroleras y no petroleras</i>	33
<i>Ilustración 7 Importaciones petroleras y no petroleras</i>	34
<i>Ilustración 8 Balanza comercial petrolera y no petrolera</i>	35
<i>Ilustración 9 Evolución del empleo a nivel nacional</i>	36
<i>Ilustración 10 Evolución de desempleo a nivel nacional</i>	36
<i>Ilustración 11 Tasa de empleo adecuado pleno y desempleo de la Provincia de Carchi</i>	36
<i>Ilustración 12 Proporción de los beneficiarios de la canasta comercial en relación con los comerciantes autorizados</i>	38
<i>Ilustración 13 Canasta Carchi Octubre 2015 a Mayo 2017</i>	38
<i>Ilustración 14 Comportamiento de la Canasta Comercial Transfronteriza en Carchi</i>	39
<i>Ilustración 15 Productos importados por los comerciantes carchenses a través de la Canasta Comercial Transfronteriza de la provincia de Carchi</i>	40
<i>Ilustración 16 Número de comerciantes beneficiados y números de trámites de importación por la Canasta Comercial Transfronteriza en Carchi</i>	41
<i>Ilustración 17 Comparativo cantidad de beneficiarios vs comerciantes autorizados de la Canasta Comercial Transfronteriza en Carchi</i>	41
<i>Ilustración 18 Sacrificio Fiscal-Carchi (USD Millones)</i>	42
<i>Ilustración 19 Tipo de cambio nominal Peso Colombiano frente al dólar</i>	43
<i>Ilustración 20 Ventas Netas locales 0% y 12% Sector de Comercio del Cantón de Tulcán</i>	45
<i>Ilustración 21 Systems thinking</i>	46
<i>Ilustración 22 Análisis de objetivos de la canasta comercial transfronteriza</i>	47
<i>Ilustración 23 Análisis de causalidades de la canasta comercial transfronteriza</i>	50
<i>Ilustración 24 Matriz Identificación de Actores Relevantes</i>	51
<i>Ilustración 25 Centro Comercial "Popular" en Tulcán</i>	62
<i>Ilustración 26 Vista panorámica de la vía Panamericana en Tulcán</i>	62
<i>Ilustración 27.-Objetivos y estrategias</i>	63
<i>Ilustración 28 Prototipo inicial: Ingreso a Almacén Libre</i>	67
<i>Ilustración 29 Prototipo inicial: Importar bajo la figura de Almacén Libre</i>	69
<i>Ilustración 30 Prototipo final: Ingreso a ZEDE</i>	70
<i>Ilustración 31 Teoría de cambio</i>	71

ABREVIATURAS

1. ACRs: Acuerdos Comerciales Regionales
2. AMF: Acuerdos Multifras
3. BID: Banco Interamericano de Desarrollo
4. CAN: Comunidad Andina de Naciones
5. COMEX: Comité de Comercio Exterior
6. FOD: Free On Board
7. FODINFA: Fondo de Desarrollo para la Infancia
8. INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
9. IVA: Impuesto al Valor Agregado
10. ICE: Impuestos a los Consumos Especiales
11. MCPEC: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad
12. RUC: Registro Único de Contribuyentes
13. RISE: Régimen Impositivo Simplificado
14. SENA: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
15. SRI: Servicios de Rentas Internas
16. TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
17. ZEE: Zonas Económicas Especiales
18. ZFI: Zonas Francas Industriales

1. Introducción

El presente trabajo de titulación pretende explicar, de manera holística, si la medida de facilitación al comercio, denominada “Canasta Comercial Transfronteriza” aplicada en la provincia del Carchi, fue la política pública más idónea para la reactivación del comercio en la zona, el contenido de este trabajo es de carácter exploratorio y descriptivo.

En la primera parte de esta investigación se identificará los factores determinantes y el panorama económico que sirvió de base para la inclusión de la medida en la región.

En la segunda parte del proyecto de titulación, se mencionarán los conceptos vinculados con el comercio internacional, los estudios relacionados con el comercio fronterizo, y los programas aplicados por otros países, que constituirían las buenas prácticas internacionales.

En el tercer capítulo, se explicará la metodología aplicada para el desarrollo del presente trabajo de investigación. En la cuarta sección se expondrá el marco jurídico de la política implementada; las estadísticas de las principales variables macroeconómicas afectadas tales como las exportaciones e importaciones petroleras y no petroleras, la balanza comercial petrolera y no petrolera, el empleo y el desempleo; los datos para identificar la situación del sector de comercio del cantón Tulcán durante la vigencia de la política: productos con mayor comercialización, el número de comerciante beneficiados y el número de trámites de importación; y los resultados de aplicar métodos cualitativos como la teoría de sistemas (systems thinking), el análisis de objetivos, el análisis de causalidades, el análisis de actores y aspectos claves de la entrevista.

Al final, mediante la aplicación del sistema de niveles de intervención, design thinking, la teoría de cambio, plan de implementación y adopción, se presentará la propuesta del presente trabajo.

1.1 Antecedentes

La Canasta Comercial fue una política pública adoptada por el Gobierno Nacional del ex presidente del Ecuador, Econ. Rafael Correa Delgado, para dinamizar el comercio en la provincia del Carchi, específicamente en la zona de Tulcán. Aplicar una Canasta Comercial se diferenciaría de la Canasta Familiar¹ ya establecida, dado que a través de la

¹ Nace en el año 1990 con la suscripción del Convenio de Esmeraldas entre Ecuador y Colombia. figura reglamentada mediante la cual, cada visitante, de retorno a su país, puede llevar consigo, libre de impuestos,

importación de productos seleccionados se tenía la intención de reactivar la economía en la región, a través de un comercio competitivo en Carchi, Orellana, Sucumbíos, Loja y Huaquillas.

Este programa nació, en un principio, como una estrategia del Gobierno Central para apaciguar el rechazo de los comerciantes de las zonas fronterizas a las medidas de nivelación de la balanza comercial, quienes veían afectados sus ingresos por la competitividad comercial que ofrecían los países vecinos.

La intención final al aplicar cupos a los comerciantes carchenses era crear redes de propietarios de negocios pequeños de Tulcán y otras áreas, y así, estratégicamente asociados, conseguir una economía de escala en la cual pudieran acceder a compras con descuento, a través de la exoneración de aranceles y salvaguardias, siempre que cumplan los requisitos necesarios para ser beneficiarios del programa.

Los cupos establecidos de la canasta transfronteriza, los asignaba el Servicio de Rentas Interna (SRI), de acuerdo con el tamaño de la actividad comercial. En el año 2015, en la etapa inicial de la medida, cerca de 4.739 vendedores, registrados con RUC o RISE con domicilio tributario en la provincia del Carchi, pudieron ingresar productos con un monto máximo de \$ 54 millones y una fecha tope, 12 de junio de 2016.

La asignación de cupos por parte del SRI se realizó mediante tres segmentos o grupos, donde se clasificaron a los comerciantes calificados para recibir las exoneraciones, en relación con el total de su facturación anual; además los comerciantes beneficiados de la medida no debían mantener deudas con dicha entidad para acogerse a la liberación de tributos.

Las resoluciones con las que fueron adoptadas las medidas de canasta comercial fueron las siguientes para la provincia del CARCHI:

- Resolución COMEX – 039 – 2015 (Comité de Comercio Exterior, 2015).
- Inicio de vigencia, 16 de octubre de 2015.

bienes en estado natural, procesados o semiprocados, de los que aún estén sujetos a imposiciones arancelarias, hasta un valor de cuatro salarios mínimos mensuales; este reglamento fue modificado en Tulcán el 11 de diciembre del 2012 en la reunión de Presidentes y sus gabinetes, señalando en el Capítulo IV del Reglamento de tránsito y transporte terrestre transfronterizo colombo ecuatoriano, el Art. 12.- “El residente de la ZIF de una parte, puede traer consigo, productos de la canasta familiar transfronteriza para la subsistencia básica cotidiana del grupo familiar constituido, por un valor máximo equivalente a CUATRO salarios básicos unificados mensuales. El número de unidades por producto no podrá exceder el siguiente esquema que será verificado mediante factura comercial: ALIMENTOS 10% y BIENES 20% de los cuatro salarios mínimos mensuales para Colombia y cuatro SBU mensuales para Ecuador” (Ministerio de Relaciones Exteriores, n.d., pág. 3).

- Con el afán de garantizar la óptima reasignación de los beneficios, se estableció la cifra de USD \$54'064.296 como importaciones vigentes, la cual se dividiría en igual cuantía para el año 2015 y el 2016.
- De acuerdo con las ventas anuales de los comerciantes, éstos se clasificarían según los siguientes grupos:
 - Segmento 1: Hasta \$20 mil FOB
 - Segmento 2: Superior a \$20 mil y hasta \$160 mil FOB
 - Segmento 3: Superior a \$160 mil FOB
- Resolución COMEX – 026 – 2016 (Comité de Comercio Exterior, 2016).
 - Inicio de vigencia, 4 de octubre de 2016.
 - En este cuerpo legal se renovó la cuota de importación establecida, con el siguiente incremento:
 - Para el Segmento 1: Se incrementa hasta USD \$8.496 valor FOB.
 - Para el Segmento 2: Se incrementa hasta USD 21.240 valor FOB.
 - Segmento 3: Hasta USD 33.984 FOB.

Hasta aquí, esta política de facilitación al comercio exterior que se implementó prometía la panacea para incrementar las ventas de productos en la ciudad de Tulcán; sin embargo, la afluencia de personas en la frontera norte del Ecuador se encontraba condicionadas por algunos puntos como:

- Devaluación del peso colombiano;
- Tratados de libre comercio de países vecinos con el resto del mundo;
- Facilidades en el ingreso y salida de países de la Comunidad Andina, bajo el principio de la libre movilidad y zonas de integración fronteriza, sin la necesidad de control migratorio; y,
- Política tributaria interna de los países vecinos.

Dada la influencia de la devaluación del peso colombiano y la aplicación de salvaguardias en el Ecuador, los ecuatorianos que visitaban las zonas fronterizas del norte, cruzaban el Puente Rumichaca en vehículos privados o de turismo, para adquirir electrodomésticos, textiles, alimentos para uso personal. Al tener una moneda robusta en Ecuador, las compras en Colombia (Ipiales) resultaron más atractivas, también por precios más accesibles dado los acuerdos comerciales del vecino país con los Estados Unidos (TLC), lo cual generó que las canastas transfronterizas no sean necesariamente la solución

apropiada para el sector, el cual no esperó mucho tiempo para ser declarada “zona deprimida”.

El escenario para las compras en Ipiales brindaba las facilidades al turista para el consumo, principalmente por un peso devaluado y también por la infraestructura y organización de los comerciantes. Esto hizo posible que cualquier consumidor encuentre todo lo que necesita en una sola zona, facilidades que influyeron también en la decisión de no hacer compras en Tulcán sino atreverse a cruzar la frontera a pocos metros.

Al revisar las estadísticas de consumo de canastas, como resultado de las importaciones realizadas por los comerciantes beneficiados de la medida, se puede evidenciar que, los datos no reflejarían un nivel de importaciones esperado, lo cual conlleva a cuestionarse, ¿Por qué los comerciantes no aprovecharon el beneficio al máximo? Como consecuencia de lo antedicho, impera la necesidad de analizar, ¿Qué le faltó a la política de canastas transfronterizas para que los comerciantes carchenses tengan mayores ingresos, producto de la exención de tributos?

El presente trabajo intenta explicar, a través de los métodos de evaluación cualitativa, los puntos críticos de la adopción de las canastas transfronterizas, cuáles fueron las principales limitaciones de la medida, y la manera en la que podrían mejorarse las condiciones comerciales para los comerciantes de Tulcán y reactivar la zona.

1.2 Definición del Problema

Desde la Declaración de *Rumichaca*, mediante Manifiesto suscrito por los Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia, un 15 de febrero de 1985, se acordó entre otros temas, unificar y facilitar el control de Tránsito de personas en la *Zona de Integración Fronteriza* de uno y otro país, los dos Cancilleres determinaron que los únicos documentos de identificación personal que están obligados a portar los nacionales de los respectivos países para cruzar la frontera son: para los ecuatorianos, la cédula de ciudadanía o de identidad para los menores, expedidas por las oficinas del Registro Civil, Identificación y Cedulación; para los colombianos, la cédula de ciudadanía o Tarjeta de Identidad para los menores.

Con el objeto de ofrecer en aquel tiempo las mayores facilidades y garantías para el tránsito de personas, vehículos y mercaderías, se integró un grupo mixto de trabajo, de carácter técnico, con participación de las instituciones involucradas y, en lo posible constituyeron además el grupo funcionarios de alto nivel de la Justicia Penal Aduanera, a

fin de que efectuase problemas existentes y formulase recomendaciones concretas para su adecuada solución. Aquel grupo constituido debía ser el encargado de precisar los límites de la zona de integración fronteriza² con la determinación de los principales puntos de cruce, y prepararía a su vez los acuerdos que regularían el tránsito de personas y vehículos entre los dos Estados,

Partiendo del punto del libre tránsito de personas, para facilitar el recíproco abastecimiento de productos alimenticios de consumo doméstico, destinados exclusivamente a los habitantes de la zona fronteriza, a través de la Declaración de Rumichaca se permitió el libre tráfico fronterizo de dichos bienes que circularían en la extensión territorial a partir de los 15 km calculados a partir de la línea de frontera. El monto mensual de bienes que podía transportar libremente un ecuatoriano o colombiano, en aquel entonces no debía superar los diez mil sucres ecuatorianos o su equivalente en pesos colombianos. Sin embargo, a partir de esta disposición, se excluyó de la *canasta familiar* para el Ecuador, productos altamente demandantes como los combustibles, la harina de trigo y el arroz.

Al igual que el tránsito, para poder realizar el seguimiento al cumplimiento de las disposiciones, se estableció un Comité permanente.

A partir del nacimiento de la *canasta familiar* que data de la fecha de los primeros convenios transfronterizos, es que ocurre una serie de acontecimientos, que no fueron previstos desde un inicio, que desvirtuaron la buena fe de las negociaciones en frontera. La principal causa fue el contrabando, desde las dos partes, con un IVA mayor en el lado colombiano (16% comparado con un 12% en Ecuador), el trato original de un libre *Tráfico Fronterizo* entre las partes habría desatado otros intereses individuales entre los comerciantes, esto es ganar más, invirtiendo menos.

Dada la existencia de una canasta familiar transfronteriza, era necesario establecer un orden regulatorio a fin de nivelar y extinguir las irregularidades presentadas en la zona con el uso de este beneficio, mismo que desde un principio fue otorgado únicamente a personas domiciliadas en la Zona de Integración Fronteriza.

Es por esta razón que analizando la Decisión 398 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), misma que determinó en su momento el marco general acerca de la regulación del Tráfico Internacional de Pasajeros por Carretera entre países del Acuerdo de Cartagena, se constató que la norma comunitaria que debía establecer las limitaciones

² Convenio de Esmeraldas, suscrito en entre los Gobiernos de Ecuador y Colombia, el 18 de abril de 1990.

cualitativas y cuantitativas para el servicio complementario de transporte de encomiendas y paquetes postales para el transporte internacional de pasajeros por carretera, no fue expedida a su debido tiempo (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013).

Por sus características particulares el tráfico internacional de pasajeros por carretera, en las fronteras terrestres no pudo regularse supletoriamente con las mismas limitaciones establecidas para el régimen de equipaje de viajero, necesitando una regulación especial que permita la agilidad en los procedimientos respectivos y un adecuado control por parte de la administración aduanera (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013).

Es así que a partir del año 2013, el Estado ecuatoriano, a través de una Resolución expedida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), regula de manera formal el Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves con su respectivo Reglamento de Tránsito y Transporte Terrestre Transfronterizo; y el Convenio entre Ecuador y Perú sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves con respectivo reglamento del mismo nombre, a los procesos ordinarios suscitados en las fronteras terrestres del Ecuador (Servicio Nacional de Aduana de Ecuador, 2017).

La Resolución SENAE-DGN-2013-0361-RE (Servicio de Aduana de Ecuador, 2013) de fecha 25 de septiembre de 2013, tipificó los lineamientos necesarios para el comercio transfronterizo de turistas entre los cuales se tipificó:

- La Declaración Aduanera Simplificada (DAS-F) es un mecanismo ágil y simplificado que le permite al turista que retorna de su viaje, ingresar al país bienes que no sean calificados como efectos personales de viajero, previo el pago de los tributos respectivos.
 - Se puede acceder al mecanismo de DAS-F hasta por un monto de \$2000,00 (dos mil dólares), sin que se requiera agente de aduana.
 - Solo se puede importar una vez al año y hasta \$500,00 (quinientos dólares), bienes que requieran la presentación de documentos de control³.
 - No se puede ingresar celulares.

³ Según el Art. 72 del Reglamento al Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones constituyen “documentos de acompañamiento aquellos que denominados de control previo deben tramitarse y aprobarse antes del embarque de la mercancía de importación. Esta exigencia deberá constar en las disposiciones legales que el organismo regulador del comercio exterior establezca para el efecto. Los documentos de acompañamiento deben presentarse, física o electrónicamente, en conjunto con la Declaración Aduanera, cuando estos sean exigidos” (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2010, pág. 18)

- No se puede ingresar bebidas alcohólicas. Se modifica luego permitiendo el ingreso de hasta tres litros exentos de la presentación de documentos de control.
- Los regímenes de excepción de equipaje de viajero y de tráfico transfronterizo poseen particularidades que permiten simplificar la importación y pago de tributos de las mercancías que ingresan los viajeros (por vía aérea o terrestre), siempre dentro del límite de \$2000,00 (dos mil dólares). Dicha simplificación consiste en:
 - Poder realizar la importación sin la intervención de un agente de aduana
 - Poder realizar la importación sin tener que estar registrado ante la Aduana cumpliendo ciertos requisitos y mediante el ECUAPASS
 - Poder realizar la importación sin presentar una declaración aduanera (formato electrónico), sino que sólo se llena un formulario de registro de forma manual
 - Estar exentos de los documentos de control previo hasta por mercancía valorada en 500 dólares y sólo cada doce meses

Medidas adoptadas para la reducción de importaciones

De acuerdo con la normativa vigente, el Estado ecuatoriano puede implementar políticas de defensa comercial con el fin de restringir las importaciones de productos y así proteger la balanza comercial. Dichas medidas pueden ser salvaguardias o cualquier otro mecanismo reconocido por los tratados internacionales, debidamente ratificados por el Ecuador (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2010)⁴.

Es así como, en Ecuador, algunas de las medidas adoptadas entre el año 2015 y el 2016, que tuvieron incidencia en el comportamiento negativo de los negocios en frontera fueron:

- Incrementos de aranceles (techos consolidados), aranceles específicos.
- Normas INEN.
- Cupo de importaciones (celulares y vehículos).
- Impuesto a cocinas eléctricas.
- Registro de Operadores de Productos Reglamentarios (ROP).
- Impuesto salida de divisas (ISD 5%).

⁴ Según el Artículo 88 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, El Estado impulsará la transparencia y eficiencia en los mercados internacionales y fomentará la igualdad de condiciones y oportunidades (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2010).

- Salvaguardia Cambiaria (22% Colombia y 7% Perú) - Enero 2015.
- Salvaguardia Balanza de Pagos – Marzo 2015.
- Incremento de IVA (Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana) - Julio 2016.

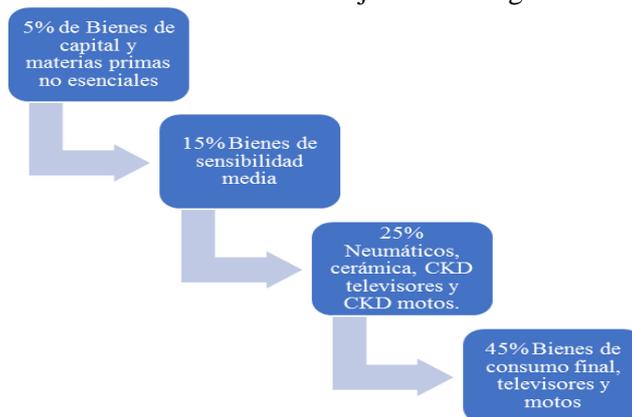
Medidas adoptadas para contrarrestar los efectos de políticas de desincentivo de importaciones

Ante los constantes reclamos del sector comercial en las zonas fronterizas por las medidas para la reducción de importaciones e incentivos de la matriz productiva (exportaciones), surgieron algunas soluciones temporales para contrarrestar los efectos de políticas y dinamizar la economía en dichas regiones.

- Implementación canasta comercial:
 - Carchi – Octubre 2015.
 - Sucumbíos – Enero 2016.
 - Orellana – Marzo 2016.
 - Loja-Macará – Junio 2016.
 - Huaquillas – Junio 2016.
- Implementación de salvaguardias para efectos de viajero:
- Salvaguardia Balanza de Pagos (efecto viajeros) – Octubre 2015.
- Liberación de importación de celulares por otras vías de ingreso.
- Se permite la importación de celulares vía Courier, tráfico postal, sala de arribo y vía terrestre – En enero 2016.

En el marco de la normativa multilateral del comercio de la Organización Mundial del comercio (OMC), el Pleno del Comité de Comercio Exterior (COMEX) en sesión de 06 de marzo de 2015, aprobó la aplicación de una sobretasa arancelaria, de carácter temporal y no discriminatoria, con el propósito de regular el nivel general de importaciones y, de esta manera, salvaguardar el equilibrio de la balanza de pagos (Comité de Comercio Exterior, 2015). Los productos los cuales estaban sujetos a salvaguardias fueron:

Ilustración 1: Productos sujetos a Salvaguardias



Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)

Elaborado por: Los autores

Mediante la Resolución No. 011-2015 (Comité de Comercio Exterior, 2015), el COMEX estableció una sobretasa arancelaria, de carácter temporal, conforme al porcentaje Ad-Valorem determinado para las importaciones a consumo de 2955 subpartidas. Así mismo, mediante Resolución No. 016-2015 (Comité de Comercio Exterior, 2015), se reforma el anexo de la Resolución No. 011-2015, medida que se aplica a 2963 subpartidas en total. Por otra parte, el Pleno del COMEX, mediante Resolución No. 001-2016 (Comité de Comercio Exterior, 2016), resolvió modificar la sobretasa arancelaria constante en las subpartidas arancelarias del Anexo único de la Resolución No. 011-2015 y sus modificaciones, que constan con 45% reduciéndolas al 40% de sobretasa, de conformidad al cronograma de desmantelamiento presentado ante el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2016).

La medida estuvo vigente desde el 12 de marzo de 2015 quedando estipulado que el cobro de salvaguardias se mantendría inicialmente hasta junio 2016; sin embargo, dicha política fue extendida hasta junio 2017.

Como punto principal, la salvaguardia Balanza de Pagos para efectos de viajero implementada en el año 2015 provoca el decaimiento de la economía en Tulcán, da origen al incremento del *contrabando de hormiga*⁵ y el cierre de la mayoría de los negocios de la

⁵ Según el Código Orgánico Integral Penal (Ministerio de Justicia, 2014) en el numeral 2 del Artículo 301, se establece lo siguiente "... Contrabando.- La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito, cuando: (...)2. Movilice mercancías extranjeras dentro de la zona secundaria sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento..."

zona que se vieron mucho menos competitivo frente a precios altamente atractivos en Colombia. Para ilustrar un ejemplo que explica en sí mismo el porqué del aumento excesivo de las compras en Ipiales, en la ilustración 2, se muestra una cotización de una casa comercial de Colombia, correspondiente a un televisor de 42 pulgadas ofertado en Colombia, por un valor de COP \$ 1.199.000⁶ equivalentes en el Ecuador a USD \$385⁷:

Ilustración 2: Cotización de Televisor en Comercial colombiano

The screenshot shows the Alkosto website interface. At the top, there's a search bar and a 'Carrito' (Cart) icon. Below the navigation menu, there are promotional banners: 'GANAR LA MITAD DE TU COMPRA' and 'Cada 25 clientes De lunes a Viernes' and 'Cada 50 clientes Sábados y domingos'. The main product is 'TV 42" 106cm LED LG 42LF585 Full HD Internet'. The price is 'Hoy \$ 1.199.000' with a normal price of '\$ 1.499.000'. There's also a 'ENVÍO GRATIS' (Free Shipping) badge.

Fuente: Sitio web Comercial "Alkosto"

En contraste el mismo Televisor cotizado en territorio ecuatoriano, representaba para el comerciante la siguiente cantidad a pagar en tributos:

Tabla 1: Cotización televisor en territorio ecuatoriano

DETALLE	ESPECIFICACIÓN	VALOR
VALOR EN ADUANA*	VALOR DE TRANSACCIÓN	\$ 418,85
AD-VALOREM	5%	\$ 20,94
AD- VALOREM ESPECÍFICO	\$158,64 POR UNIDAD	\$ 158,64
FODINFA	0,50%	\$ 2,09
IVA	12%	\$ 72,06
SALVAGUARDIA	45%	\$ 220,91
	TOTAL TRIBUTOS	\$ 474,65
	TOTAL A PAGAR	\$ 893,50

*Incluye un valor por flete y seguro sobre el valor de la factura

Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)

Elaborado por: Los autores

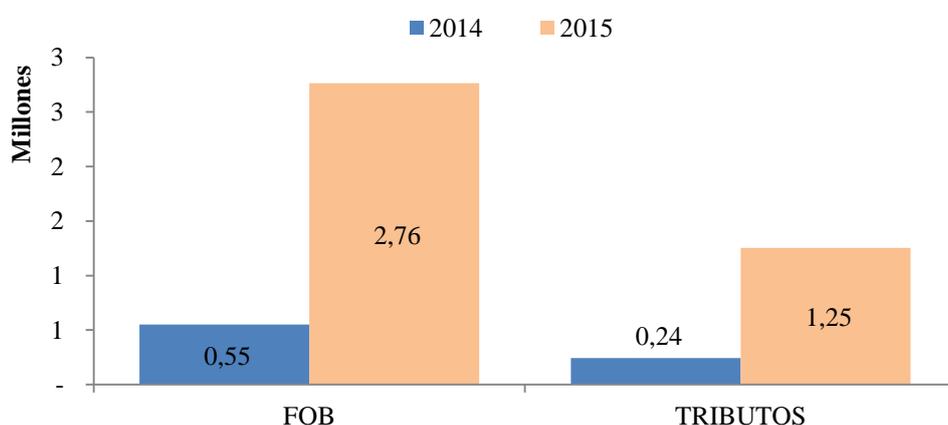
⁶ Pesos colombianos

⁷ Referencial, según el tipo de cambio en el año 2015

En el ejemplo anterior se puede evidenciar que los tributos a pagar implican el 113% del valor comercial, a esto el comerciante de Tulcán debía agregar su margen de ganancia lo cual hacía definitivamente posible la competencia con el vecino país.

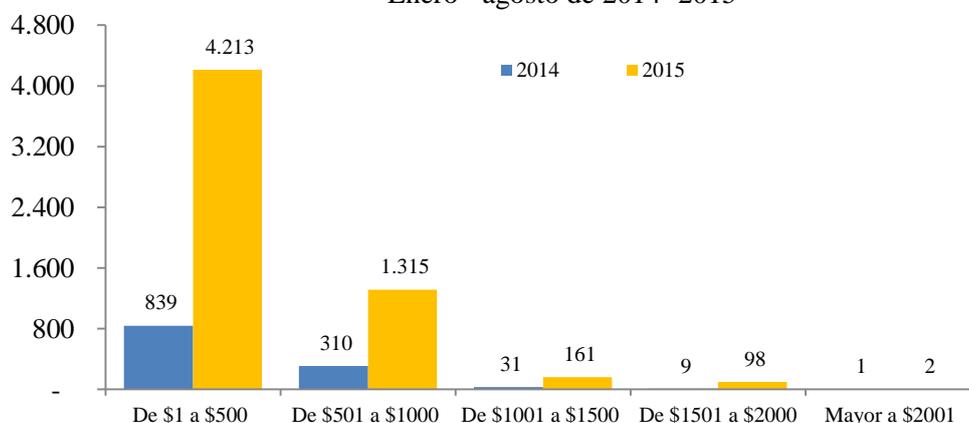
Sin embargo, las recaudaciones para el Estado ecuatoriano, no se vieron del todo afectadas, toda vez que los tributos a pagar por las compras extranjeras fronterizas debían ser liquidados bajo un estricto control aduanero, las estadísticas del período enero-agosto de los años 2014 y 2015, lo demuestran. En la Ilustración 3 se puede evidenciar que, de acuerdo con el nivel de aforos liquidados en Distrito Tulcán, las importaciones de efectos de viajeros en Tulcán se incrementaron en 403% FOB, mientras que tributos recaudados 415%:

Ilustración 3: Nivel de aforos liquidados en Distrito Tulcán. Enero - Agosto de 2014-2015



Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)
Elaborado por: Los autores

Ilustración 4: Número de aforos liquidados en Distrito Tulcán vs Intervalo FOB. Enero - agosto de 2014 -2015



Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)
Elaborado por: Los autores

Para el 2016, la Administración Aduanera, en el Distrito de Tulcán tuvo un total de 440 vehículos de turistas aprehendidos por concepto de contrabando, como se visualiza en la Tabla 2:

Tabla 2: Cantidad de vehículos detenidos por contrabando en el año 2016

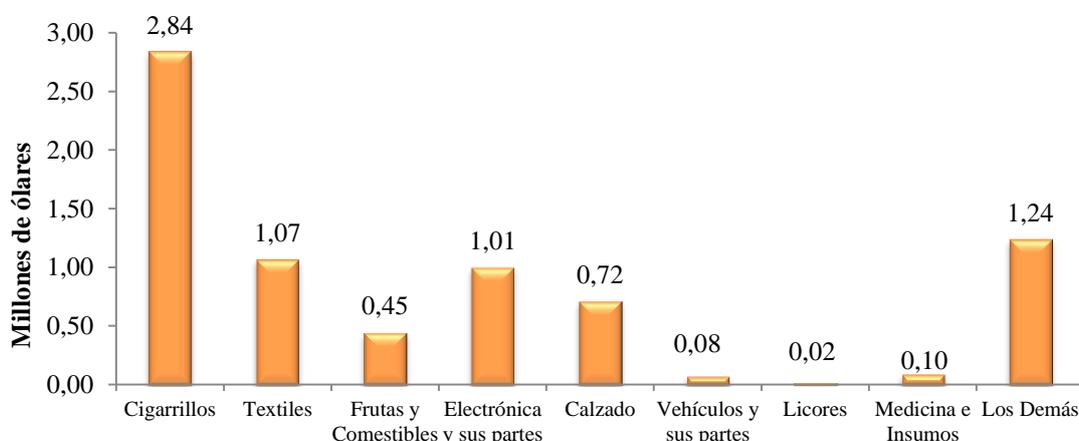
VEHÍCULOS DETENIDOS	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
TULCÁN	63	35	50	31	35	31	27	16	36	26	41	49	440
HUAQUILLAS	112	94	152	168	181	115	118	128	110	113	147	26	1.464
LOJA	4	13	15	7	2	3	5	6	10	5	6	5	81
GUAYAQUIL	3	4	3	2	6	5	5	1	1	1	5	1	37
QUITO	10	13	6	10	11	18	9	4	11	22	10	15	139
# TOTAL VEHÍCULOS	192	159	226	218	235	172	164	155	168	167	209	96	2.161

Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)

Elaborado por: Los autores

Al haberse establecido las medidas de restricción de importaciones y encarecer ciertos productos no originarios, aumentaron también las cifras de aprehensiones en vehículos, como se puede evidenciar en la Ilustración 5:

Ilustración 5: Aprehensiones frontera norte. Ene-Jun 2017



Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)

Elaborado por: Los autores

Como consecuencia final, de todo el origen del problema económico fronterizo, con fecha 13 de agosto de 2015, el Consejo Sectorial de la Producción, mediante Resolución No. CSP-2015-09EX-02 (Consejo Sectorial de la Producción, 2015) declaró al cantón Tulcán de la provincia del Carchi, zona deprimida acorde a la metodología aprobada en la cuarta sesión ordinaria del 01 de julio de 2011 de dicho Consejo.

1.3 Objetivos

Objetivo General

Evaluar la implementación de la medida de facilitación al comercio exterior denominada “Canastas Transfronterizas”, en la provincia del Carchi – Ecuador, mediante el uso de técnicas cualitativas, para identificar actores y posibles errores en la ejecución de dicha política pública.

Objetivos Específicos

1. Analizar los datos estadísticos de los beneficiarios de la canasta transfronteriza en la provincia del Carchi, mediante el uso de bases de datos relacionada, con el fin de conocer el impacto de la medida establecida.
2. Conocer los orígenes de las medidas adoptadas por el COMEX, mediante la revisión del marco normativo general y específico sobre la normativa relacionada con la facilitación al comercio exterior.
3. Analizar los aspectos generales y específicos de las actividades comerciales en la provincia del Carchi, mediante el levantamiento de información adecuado, con el fin de conocer la realidad de la zona.
4. Aplicar los métodos de análisis correspondientes, mediante el uso de herramientas de evaluación de políticas, para así determinar puntos críticos y de mejoras.
5. Proponer recomendaciones de mejora para la política de Canastas Transfronterizas, a partir de la integración de las técnicas y herramientas de evaluación de políticas, para contribuir a la mejora continua del programa implementado en el país.

1.4 Hipótesis

La implementación de la política pública denominada “Canastas Comerciales Transfronterizas” fue la solución idónea ante la crisis económica en la región fronteriza Tulcán – Ipiales.

1.5 Justificación y/o importancia

Las razones por las que decidió realizar el presente estudio se enmarcan en los acontecimientos que han existido en la ciudad de Tulcán, provincia de Carchi, que ha dado como resultado la declaratoria de “zona deprimida” por parte del gobierno ecuatoriano. Cabe mencionar que la situación fue más drástica frente a la devaluación del peso

colombiano, y a pesar de que las autoridades competentes tuvieron la iniciativa de proponer alternativas que contribuyan a reactivar la actividad económica, el descontento de los carchenses preexistió. Entre las medidas implementadas se encuentra la creación de la Canasta Comercial Transfronteriza que se creó con el fin de menguar la situación existente de uno de los principales sectores económicos de Carchi, que entre el 2012 y 2016 ha aportado entre 12% y 17% al PIB de la provincia (Banco Central del Ecuador, 2018).

En concordancia con el nuevo Plan de Desarrollo del Ecuador 2017-2021, el cual generaliza una economía solidaria con objetivos centrados en el aumento de exportaciones y restricción de la salida del circulante, es relevante conocer el efecto del programa de Canasta Comercial Transfronteriza que fue establecida por el Gobierno anterior y que tuvo vigente entre mayo de 2015 y octubre de 2017.

Es importante mencionar a Leca (Leca, 1993), citado por Bastos, Gómez y Mogrovejo (2017, pág. 205), quien menciona que la evaluación consiste en la recopilación, el análisis e interpretación de los datos que están vinculados con la ejecución y el impacto que tiene determinadas medidas sobre una situación social. En particular, los autores señalan que dado el suceso que, a las empresas públicas se les están exigiendo eficiencia y una mayor cantidad de servicios público, es relevante conocer el impacto que tiene una política pública sobre la sociedad.

De este modo, mediante el análisis descriptivo y la aplicación de métodos cualitativos como la teoría de sistemas (*systems thinking*), el sistema de niveles de intervención, la teoría de cambio y *design thinking*; se logrará tener una perspectiva del panorama que existió en la zona durante la vigencia de la política evidenciando los pros y contra, y además se presentará propuestas que contribuirán a reactivar el dinamismo del sector.

1.6. Alcance de Estudio

El presente trabajo de investigación ofrece al lector el análisis estadístico y cualitativo de la política “Canasta Comercial Transfronteriza”; el desarrollo normativo correspondiente y las ideas de cambio en el contexto legal; y las ideas creativas para superar el estado de depresión actual de dichos comerciantes.

Para la elaboración de este trabajo no se contempló a fondo los motivos de políticas fiscales como las salvaguardias ni las medidas de reducción de contrabando, las cuales, si bien son factores importantes en el desarrollo de las Canastas Comerciales

Transfronterizas, son objeto de otro análisis que se sugiere abordar por separado en otro estudio, siempre que exista interés de investigación.

2. Marco teórico

2.1 Teorías de comercio internacional

Existen distintas teorías económicas que explican la evolución del comercio internacional y las razones de por qué los países efectúan intercambios comerciales, de las cuales se cita:

Teoría de ventaja absoluta: La teoría de Adam Smith sostiene que cuando un país extranjero puede producir un determinado bien (Producto A) con menos unidades de trabajo entonces el país local le convendría comprarlo que producirlo, por otro lado, si el país local puede producir un bien distinto (Producto B) con menos unidades de trabajo entonces al país extranjero se beneficiaría a través de un intercambio comercial (Ramales Osorio, n.d.). En otras palabras, el libre comercio permitiría a los países especializarse en la producción de los bienes que tiene ventaja absoluta e importar los bienes que tiene desventaja absoluta (González Blanco, 2011).

Teoría de ventaja comparativa: La teoría de David Ricardo establece que un país tiene ventaja comparativa respecto a un bien específico (Producto A) cuando el costo de oportunidad de ese bien en términos del otro bien (Producto B) es menor que en otro país (Banco Central del Ecuador, 2016). En particular la ventaja comparativa está determinada por las diferencias tecnológicas (Organización Mundial del Comercio, 2013).

Teoría de Heckscher-Ohlin: Esta teoría de comercio explica que un país exportará el bien que requiera el uso intensivo del factor abundante e importará el bien en el que use intensamente el factor relativamente escaso (González Blanco, 2011).

2.2 Mecanismos de defensa comercial

Entre los mecanismos que los países adoptan para responder a dificultades del comercio de mercancías, se citan (Organización Mundial del Comercio, 2015, págs. 44-48):

Medidas antidumping: Cuando una empresa exporta algún producto a un precio menor que el mercado del país local, el gobierno adopta medidas para proteger las ramas de producción nacionales. Según este contexto, para que el gobierno pueda aplicar medidas contra el dumping debe cumplir con los criterios que establece la OMC, en primer

lugar, debe demostrar que existe dumping, en segunda instancia calcular el peso que existe entre el precio del producto exportado y el precio del producto en el mercado del país local; y por último demostrar que el dumping está ocasionando daños o constituye una amenaza para causarlo. De manera puntual la medida antidumping radica en la imposición adicional de un derecho de importación a un producto de un país exportador con el fin de eliminar la rama de producción nacional de un país importador.

Salvaguardias: Cuando las importaciones de un determinado producto se han incrementado y ocasionan perjuicio a una rama de producción nacional, un país puede aplicar salvaguardias. Este mecanismo bilateral consiste en la restricción temporal de importaciones que se debe aplicar con el objetivo de compensar una rama de producción nacional afectada o evitar que se origine un daño grave. Para que un país pueda aplicar este mecanismo debe fundamentarlo, entre los justificativos se encuentra: incremento real de las importaciones, aumento de la proporción de las importaciones en un mercado que está en proceso de contracción.

Derechos compensatorios: Esta medida consiste en aplicar un impuesto específico a las importaciones ante una política de subvenciones efectuada por el gobierno o el organismo gubernamental

2.3 Comercio fronterizo

Foucher (1991), citado por Linares (2009, pág. 50) define a las fronteras como “estructuras espaciales elementales, de forma lineales, que tienen por función una discontinuidad geopolítica y de marca, de punto de ubicación, sobre tres registros: de lo real, de lo simbólico y de lo imaginario”. Rouvière (2008, pág. 14) cita a Mead (1963), y se refiere a la línea fronteriza como “el marco simbólico que permite a la comunidad nacional ser definida, en una dinámica clásica de identificación en oposición al otro”.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), distinguen dos conceptos: la frontera internacional que es “una línea de separación entre dos territorios pertenecientes a jurisdicciones políticas diferentes” (BID, 1969, pág. 192), y la frontera económica que “aparece como una barrera a los movimientos de la producción y como un obstáculo a la movilidad de los factores de la producción” (BID, 1969, pág. 192).

Del mismo modo, Ruiz y Martínez (2015, pág. 153) citan a Grimson (2001), quien define a las fronteras en dos sentidos: “a) frontera internacional, límite entre estados;

b) espacio flexible de articulación entre sistemas con dinámicas socioeconómicas heterogéneas donde uno se expande sobre el otro”

Con la globalización, la frontera se enmarca en tres dimensiones (Flacso, Ecuador, 2015):

1. Desde la perspectiva nacional, las zonas fronterizas son espacios marginales, periféricos, cuya dinámica está definida por las necesidades que el centro (capital) considera como intereses nacionales.
2. Desde la perspectiva regional, la frontera local actúa como una zona transfronteriza que integra a las localidades de los países vecinos. La relación entre las localidades fronterizas radica en las asimetrías complementarias, que consiste en que una frontera provee a otra de bienes que carece o los precios son demasiados competitivos.
3. Desde la perspectiva global, las fronteras constituyen circuitos transfronterizos internacionales, a través de las cuales transitan bienes y personas destinadas a satisfacer las necesidades de mercados globales.

En el contexto de frontera, se encontró (Grimson, 2000, 2001, citado por Ruiz y Martínez, 2003, p.152) que “lo transfronterizo no sólo está determinado por la fusión de culturas o el intercambio simbólico y material, sino también por las distinciones y conflictos, las luchas de poder, los estigmas persistentes y las nuevas formas de nacionalismo”

Ruiz y Martínez citan a Bustamante (1991), quien explica que la interacción transfronteriza consiste en las acciones por las que los individuos optan para satisfacer sus necesidades, es decir de cruzar la frontera. En este sentido los actores efectúan previamente un análisis de costo-beneficio (Ruiz 1992, citado por Ruiz y Martínez, 2003, p.156).

La frontera permisiva, es otro concepto complementario de considerar, que consiste en los límites que los Estados admiten en sus zonas fronteriza, la cual depende de las coyunturas económicas y políticas. La intervención de los actores en las fronteras son consecuencia de los acontecimientos históricos o de las políticas implementadas. A partir de este contexto surgen diversas situaciones, de que el territorio se convierta en dinámico y flexible y en que el Estado actúe imponiendo determinado grado de aprobación (Ruiz Juárez & Martínez Velasco, 2015).

Cabe mencionar, además, la teoría de los lugares centrales que, según Lósch (1954), Christaller (1966) y Berry y Parr (Berry & Parr, 1988) citado por Peña (2003, pág. 188), consiste en los puntos donde los bienes y servicios son ofrecidos a la población. A

partir de la existencia de los lugares centrales se desprende el principio de jerarquización, la cual se determina en base a la variedad de bienes y servicios que ofrece determinado espacio. Además, hay dos conceptos importantes de mencionar para entender la centralidad: la distancia económica y el umbral. El primer término, se refiere a la distancia que el consumidor está dispuesto a viajar para adquirir un bien. Mientras que el umbral radica en la cantidad demandada mínima para que la actividad económica registre crecimiento (Peña Medina, 2003).

Según el estudio de Peñas sobre “Comercio transfronterizo y su impacto en la región de El Paso-Ciudad Juárez: Una propuesta de financiamiento de la planeación binacional”, las ciudades estadounidenses que se encuentran en la frontera entre Estados Unidos y México como San Antonio, San Diego y Tucson, están integradas a la economía nacional de Estados Unidos y el grado de dependencia al comercio transfronterizo es mínimo. Mientras tanto, para El Paso, ciudad de Estados Unidos que se encuentra al frente de la ciudad de Juárez, el comercio transfronterizo es importante, el autor encontró que “uno de cada tres pesos de las ventas totales al menudeo son producto del comercio transfronterizo” (Peña Medina, 2003).

Basado en la investigación de Gordon y Ley, acerca de los cambios que surgirían previo a la firma del Tratado del Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y del acuerdo de reducción de los impuestos sobre los pagos transfronterizos, enfatizaron que, al ser las leyes tributarias de los Estados Unidos y México muy similares, la actividad fronteriza “generaría pequeñas consecuencias fiscales, y por tanto el aumento de la actividad transfronteriza no debería generar mucha presión inmediata en la política fiscal interna de ninguno de los dos países” (Gordon, R. & Ley E., 1994, pág. 9)

Por su parte, Adkisson y Zimmerman para analizar la estructura del comercio minorista de la frontera tras la implementación del TLC, emplearon datos de 1991 y 1997 de cuatro estados estadounidenses que bordean México-California, Arizona, Nuevo México y Texas. Entre los aportes que destacaron fue que existieron tres razones por qué los patrones del comercio minorista de la frontera MSA fue distinto de los MSA no fronterizo, en primer lugar, la población que perteneció a la zona fronteriza subestimó el número total de clientes potenciales, en segundo lugar, el ingreso personal en las MSA de la frontera fue menor en comparación con los MSA no fronterizo, y en tercer las condiciones económicas relativas entre México y EEUU pueden cambiar (tasa de inflación, tipo de cambio). En particular los autores encontraron que existió un efecto positivo en la

frontera, independientemente de TLC, es decir que las ventas al por menor en la frontera fueron más grandes en comparación con los que pertenecen a las MSA no fronterizas. Además, que el TLC tuvo un efecto negativo frente a las ventas al por menor en la frontera de los Estados Unidos, es decir que las ventas al por menor como porcentaje de ingreso de la MSA de la frontera disminuyeron más que el resto de la región (Zimmerman & Adkisson, 2004).

De igual modo, Salvador Corrales en su estudio acerca de las relaciones comerciales entre Laredo-Nuevo Laredo y McAllen-Reynosa, dos ciudades que están a la frontera de Texas y México, analizó el comercio de menudeo y destacó que depende de la capacidad económica de los habitantes, de las fluctuaciones del peso frente al dólar, de la inflación y la frecuencia de los cruces fronterizos (Corrales, 2012).

Cabe mencionar que Cañas, Coronado y Phillips (2006), citado por Corrales (2012, pág. 135) indicaron que “los compradores mexicanos constituyen un gran negocio para las ciudades americanas que están en o cerca de la frontera, y que esta actividad comercial resulta difícil de medir debido que algunas ventas se realizan en efectivo”.

Por otro lado, Correa analizó el comercio entre las fronteras de Uruguay y Brasil, y empleó el índice de costo de vida, adaptado al consumidor que reside en la frontera. De las estimaciones, el autor concluyó que entre 1995 y 2005, el consumidor fronterizo presentó una ventaja significativa. Este efecto, en primer lugar, correspondió a que el costo de vida del consumidor fronterizo fue, en promedio, 39,4% inferior al consumidor del interior del país. En segunda instancia, que estuvo relacionado con el tipo de cambio real bilateral (Correa Alsina, 2006).

A su vez considerando el estudio de *“Exploración de los impactos de la homologación del IVA en la región y franja fronteriza, con particular referencia al caso de Baja California”*, que se basa en analizar el impacto económico que produjo la homologación del impuesto al valor agregado (IVA) en la región y franja fronteriza desde el 1 de enero de 2014. Los autores encontraron un efecto recesivo, distributivo e inflacionario, tras la implementación de la medida. Así mismo constataron una mayor diferencia en las cargas fiscales entre Estados Unidos y México, siendo los precios de los bienes que se comercializan en la frontera de México más altos. Por lo expuesto los autores evidenciaron la alta sensibilidad del comercio transfronterizo frente a los cambios de los precios relativos internacionales y los altos estándares de competitividad que existió entre

México y el sur de Estados Unidos (Fuentes Flores, Ruiz Ochoa, González König, & Brugués Rodríguez, 2016).

Kristof Titeca y Tom de Herdt señalaron que existe divergencia entre los reglamentos oficiales y las prácticas aplicadas por los funcionarios gubernamentales en las zonas fronterizas cuando los actores estatales no ejercen poder. Mientras que si el Estado Central tiene una posición poderosa las practicas aplicadas no son tan distintas de las normas oficiales (Titeca & de Herdt, 2010). Los autores enfatizaron que las normas prácticas deberían considerarse como negociación o “juegos fronterizos”. Abraham y van Schendel (2005) citado por Titeca y Herdt (2010) definen a los “juegos fronterizos” no solo como la interacción entre los funcionarios e individuos que cruzan las fronteras, sino también como la ayuda que existe para detectar las percepciones de legitimidad.

Por lo expuesto, es menester mencionar la noción de territorialidad, que es “el intento de un individuo o grupo de afectar, influir, o controlar a las personas, fenómenos y relaciones, delimitando y reafirmando el control sobre un área geográfica” (Sack, 1986, citado por Ruiz y Martínez, 2003, p.170). Ruiz y Martínez recalcan que, a pesar de la existencia de una delimitación de espacios para uso territorial, el Estado constituye una limitación. En este caso los autores citan a Grimson (2001), quien enfatiza que el Gobierno desempeña un papel importante en la redefinición de las zonas de frontera, puesto que su intervención a través de la implementación políticas gubernamentales, puede afectar la actividad comercial de los habitantes que se ubiquen en la frontera.

Titeca y Herdt, además, citan como caso de estudio a las regulaciones que rigen el comercio fronterizo en el noroeste de Uganda y agregan que cuando existe diferencias entre las normas prácticas y las normas legales, los funcionarios del Gobierno continúan actuando dentro del marco estatal y no actuando en contra de los intereses del Estado porque las normas practicas ayudan a que las instituciones públicas funcionen (Titeca & de Herdt, 2010).

2.4 Zona franca industrial

Existen distintas terminologías para definir la zona franca industrial, tal como zona libre industrial, zona comercial libre, zona económica especial y maquiladora. No obstante, Johansson (1994) citado por el Banco Mundial (1999, pág. 12) menciona que el concepto de estas terminologías es el mismo.

Según el Banco Mundial la zona franca industrial (ZFI) es “un polígono industrial de aproximadamente 10 a 300 hectáreas, que se especializa en la fabricación para la exportación y que ofrece a las empresas condiciones de libre comercio y entorno regulatorio” (Banco Mundial, 1992, pág. 7). Así mismo, el Banco Mundial señala los siguientes objetivos como los principales de la implementación de esta política comercial (Banco Mundial, 1999):

- a) Incrementar los ingresos de divisas a través del aumento de exportaciones de productos no tradicionales.
- b) Crear empleos para disminuir los problemas de desempleo y subempleo.
- c) Atraer la inversión extranjera, la cual contribuiría a efectos secundarios positivos como: el efecto catalizador y la transferencia de tecnología, el desbordamiento de conocimiento y el encadenamiento hacia atrás. El efecto catalizador se refiere a que, por medio de la inversión extranjera en una zona, las empresas nacionales y empresarios potenciales pueden aprender e imitar. La transferencia de tecnología, el desbordamiento de conocimiento ayudaría a que el sector privado participe en la producción de productos no tradicionales y a que aumente la eficiencia en los procesos de producción de los productos tradicionales. Además, estas transferencias fomentarían un encadenamiento hacia atrás, es decir que las empresas locales podrían actuar como proveedores de las empresas de las zonas francas industriales a medio y largo plazo.

De manera análoga el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define las zonas económicas especiales (ZEE) como “áreas geográficamente delimitadas donde las regulaciones aduaneras, tributarias y de inversión son más liberales que en el resto del país” (BID, 2017, pág. 14). Entre las ventajas que las zonas ofrecen a los inversionistas está (BID, 2012):

- a) El acceso a insumos libres de aranceles e impuestos
- b) La disposición de infraestructura más confiable que el resto del país
- c) Los incentivos fiscales, tal como la exoneración de impuestos corporativos y reducciones

Así mismo Blanco y Sadni indican que las zonas francas industriales son “parques industriales especiales que proporcionan alivio a las empresas exportadoras que operan en las zonas. Son territorios dentro de un país donde los bienes nacionales y extranjeros pueden entrar libres de impuestos con el fin de almacenar, distribuir, en combinación con

otros productos extranjeros y / o nacionales, o de utilizarlos en operaciones de fabricación” (Blanco de Armas & Sadni Jallab, 2007, pág. 5).

En particular, el Banco Mundial explica que las zonas francas industriales y las empresas de procesamiento de exportación son instrumentos de política comercial que los países en desarrollo implementan cuando una economía está dominada por un comercio distorsionador, regulaciones macro y de tipo de cambio, y otros controles gubernamentales regulatorios. A su vez expone los siguientes aspectos del papel que juegan las zonas francas en la economía (Banco Mundial, 1999):

- Las zonas francas industriales deben ser aplicadas durante un tiempo determinado, puesto que cuando se adapta de manera prolongada, las exportaciones dentro de la zona y el empleo disminuye. Ejemplo: Taiwán y Corea de Sur.
- Las zonas francas ofrecen divisas extranjeras para compensar las necesidades de importación de los países de donde proviene la inversión y crea empleos para apaciguar el desempleo y subempleo. No obstante, dado el resto del país no goza de los beneficios tributarios, las contribuciones económicas que ofrecen las zonas son limitadas. Ejemplo: Túnez.
- Las zonas francas se emplean como un experimento de la economía de mercado y de las políticas orientadas hacia el comercio exterior. Ejemplo: China.

2.5 Casos exitosos de la zona franca

Isla Mauricio

En 1971 la Isla Mauricio implementó la zona franca industrial como una estrategia para afrontar distintas circunstancias como el fracaso de las políticas de sustitución de importaciones, el crecimiento acelerado de la población y la exportación mono-producto. Con la aplicación de las siguientes medidas, la Isla Mauricio logró alcanzar los principales objetivos de la implementación de la política, anteriormente mencionados (Banco Mundial, 1999):

- **Aspectos financieros:** Libre repatriación de capital, utilidades y dividendos de las empresas de las ZFI, tasas de interés preferenciales para las compañías de las ZFI. Al inicio en las ZFI no existía el impuesto para las compañías durante 10 años y no había el impuesto sobre los dividendos por 5 años. No obstante, después se aplicaron reformas en el que se cobraba el 15% de impuesto a las empresas sin excepción y no se imponía el impuesto a la renta sobre los dividendos durante 5 a 10 años.

- **Regulaciones aduaneras:** Exención de impuestos especiales y derechos sobre las máquinas y piezas de producción, materias primas y componentes.
- **Regulaciones laborales:** Leyes favorables para la terminación de trabajo y las horas extraordinarias.

Entre los resultados alcanzados por la Isla Mauricio se encuentran (Banco Mundial, 1999):

- En 1988 la inversión extranjera directa representó el 25% de la inversión total de las zonas francas industriales.
- En 1983 existieron 129 empresas que emplearon a 23.424 personas, en 1991 el número de empresas fue de 586 y el número de trabajadores de 90.861 personas. Mientras que, en 1995, existieron 481 compañías que emplearon a 80.466 trabajadores.
- La tasa de desempleo en 1994 fue de 1,6%, la cual ocasiono aumento de salarios
- Las exportaciones brutas en las ZFI subieron de 54% en 1986 al 67% en 1995. En relación con las exportaciones netas aumentaron del 22% en 1985 al 40% en 1995.

Senegal

En Senegal se estableció la zona franca en 1974, pero no logró alcanzar resultados positivos estables sobre la creación de empleo y la atracción de inversionistas extranjeros, por ejemplo, en 1986 el número de empleos fue de aproximadamente 1200, mientras que en 1990 se redujo a 600. Entre los incentivos y disposiciones que ofrecieron se encuentra: exención de impuestos sobre la renta de sociedades y dividendos; ninguna restricción a la repatriación de capital y beneficios; exención de derechos de aduana para maquinarias, insumos, productos semiacabados y terminados; y restricción a la contratación y despidos de los trabajadores (Banco Mundial, 1999).

Las principales razones del fracaso de la zona franca fueron: los retrasos en los trámites, la rigidez en el mercado laboral y la facilidad de otorgar a los inversionistas espacios de fábrica (Banco Mundial, 1999).

Centroamérica

Para la mayoría de los países de Centroamérica, las ZEE tienen menos importancia para las exportaciones que hace diez años atrás. Siendo este escenario el resultado de la baja competitividad en materia textil/vestuario. No obstante, existen dos países en Centroamérica cuyas exportaciones crecieron más del 60% a lo largo de la década, los cuales son Nicaragua y Holanda. Concerniente a la generación significativa de empleo no existe certeza que sea por el crecimiento exitoso del sector de ZEE (BID, 2012).

A pesar de que para la mayoría de las ZEE de Centroamérica resulta importante el sector textil/vestuario y la agroindustria, existe evidencia de diversificación en la mayoría de los países que conforman Centroamérica, en el sector de servicios y en la manufactura. Particularmente Costa Rica, es el país de la región que no depende del sector de vestuario. El BID señala que uno de los principales problemas del hecho de centrarse en el sector textil, es la complejidad que existiría al tratar de atraer inversionistas de otros sectores hacia un parque industrial que solo se concentra en el vestuario (BID, 2012).

Cabe mencionar que en el 2015 los países de Centroamérica tuvieron que cumplir con las condiciones impuestas por la OMS, que consistió en la eliminación de los subsidios de las exportaciones, para lo cual, la mayoría de los países de Centroamérica adaptaron un enfoque distinto, que les permitió obtener un control sobre la escala de los costos de los subsidios y les ayudo a relacionar las subvenciones de acuerdo con los objetivos específicos de las políticas.

Referente al encadenamiento hacia atrás que consiste en que las empresas locales son los proveedores de insumos para los inversionistas. El BID (2012) cita a Paus y Gallagher (2008) quienes mencionan que los inversionistas son aquellos que proveen de conocimientos tecnológicos a los productores locales a través del intercambio de técnicas, diseños de producción y la adquisición de tecnologías, o de manera indirecta a través del cumplimiento de altos estándares. Además de los beneficios mencionados, el encadenamiento hacia atrás también ayuda a la creación de empleos y de empresas locales. De manera puntual el BID menciona que los programas de zonas en general resultan un reto para los países que tienen mano de obra poca calificada, mano de obra intensiva y sectores dispersos. Asimismo, señala las siguientes opciones como recomendaciones para enfrentar el desafío de encadenamiento: adoptar políticas más integracionistas; eliminar las barreras administrativas y operativas; y generar esfuerzos proactivos para facilitar los encadenamientos (BID, 2012).

En relación con la integración regional, el BID destaca que ZEE y los acuerdos comerciales regionales (ACRs) representan instrumentos de política que ayudan a promover el comercio y la inversión. En particular las ZEE constituyen los instrumentos que de forma individual promueven la inversión y exportaciones y las ACRs son instrumentos bilaterales y multilaterales que presentan desafíos para integrar las zonas a sus marcos regulatorios (BID, 2012).

República Dominicana

El BID (2017, pág. 14) cita a Burgaud y Farole (2011) quienes mencionan a República Dominicana como uno de los países que ha empleado efectivamente la zona franca. Estos autores señalan que el éxito fue consecuencia de las ventajas comerciales que recibía de parte de Estados Unidos. Inicialmente, la República Dominicana gozó de los beneficios del Acuerdo Multifibras (AMF) y el escenario que se experimentó, hasta antes de su abolición en el 2005, consistió en que, al ser el tamaño del mercado doméstico reducido, los inversionistas extranjeros aprovecharon los incentivos fiscales y los bajos costos laborales para ensamblar productos intensivos en mano de obra, para poder así abastecer el mercado de Estados Unidos. Tras la terminación del acuerdo, la República Dominicana se inscribió al Acuerdo RD-CAFTA, la cual originó que las zonas francas cambiaran de manufacturar prendas de vestir a ejecutar actividades con dificultad medio-alto.

Entre los resultados que la República Dominicana alcanzó, se encuentra (BID, 2017):

1. La creación de aproximadamente de 140.000 empleos directos (2014), siendo la mayoría puestos de mano de obra poca calificada, sin embargo, es importante señalar que el país desde el 2011 tuvo un aumento constante de los trabajadores con cualificaciones técnicas y una disminución de la participación de la mano de obra de las mujeres.
2. El incremento del 25% del número de parque en 5 años, siendo en el 2014 de 60 parques con un promedio de 11 empresas por parques. Siendo de administración privada el 70%, de administración pública el 25%, y de administración mixta el 5%.
3. Mayor diversidad productiva en las zonas franca. Las actividades económicas principales que se desarrollan dentro de este territorio son: servicio, textil, instrumentos médicos, tabaco y agroindustria.
4. Las zonas francas fabrican productos más tecnológicos en comparación con el resto del país, que produce bienes basados en recursos, existiendo dentro del territorio de República Dominicana una dualidad en la estructura de producción.
5. Los salarios reales de las zonas francas son distintos a los del nivel nacional
6. Las zonas francas presentan mayor dinamismo en las exportaciones. En el 2015, las exportaciones de las zonas francas se ubicaron en USD \$5.500 millones, las cuales representaron el 58% del total de exportaciones. Durante el período 2005-2015,

República Dominicana experimentó un aumento en la participación de la manufactura de tecnología media, en particular los sectores que duplicaron sus exportaciones son los dedicados a equipos médicos, productos farmacéuticos y calzado.

Por lo que se refiere a la manufactura de baja tecnología, la participación ha permanecido estable. En el 2015, el sector de prendas de vestir representó el 23% del total de exportaciones, y entre 2004 y 2015 el valor nominal de las exportaciones fue aproximadamente similar.

7. Integración a las cadenas globales de valor. Las exportaciones de las zonas francas, en promedio, se centraron en los consumidores finales, es decir en las etapas finales del proceso de producción. Mientras tanto, las importaciones de las zonas francas abarcaron las etapas iniciales productivas. Los principales sectores, que República Dominicana, aumentó sus fases de producción son: la industria de farmacéutica, de calzado y eléctrico.
8. Importación de insumos para la producción es mayor dentro de las zonas francas, debido a la naturaleza más sofisticada de los productos. En el 2010, la participación de la importación de insumos, respecto a las zonas francas, fue de 43%, siendo relativamente superior a la proporción registrada fuera de las zonas francas, que fue del 15%. Por tanto, las ganancias relacionadas con el valor agregado de República Dominicana no están correlacionadas con el desarrollo de mayores encadenamientos domésticos de empresas ubicadas fuera de la zona franca.
9. La eliminación del requisito de cuota de exportación de 80% para las empresas ubicadas en la zona franca, medida adoptada por República Dominicana para el cumplimiento del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMS), originó que las zonas sean ubicaciones más atractivas para operar.

Costa Rica

Costa Rica ha experimentado cambios notorios en su economía por la aplicación de políticas de apertura económica, diversificación de exportaciones, zonas francas e inversión directa. En concreto, tras la aprobación de la ley de la zona franca en 1981 (reformada en 1990 y 2010), el sector textil, al inicio, constituyó la actividad principal receptora de flujos de inversión extranjera, sin embargo, luego el país atrajo a los inversionistas a sectores de alta tecnología como electrónica, manufactura avanzada, equipos médicos y servicios. En efecto Costa Rica se trasladó de un modelo de desarrollo

basado en agricultura en 1950 a una economía con empresas de alto valor agregado, siendo los sectores primordiales la manufactura y los servicios de alta tecnología (Banco Mundial, 2015).

Las zonas francas, en el 2014, representaron el 53% del total de exportaciones y la inversión extranjera directa constituyó el 4.2% del PIB. Durante ese año el monto de inversión extranjera directa fue de US\$ 474,4 millones correspondiente a 39 proyectos, las cuales generó 10.281 puestos de trabajo (Banco Mundial, 2015).

Dado el hecho que para Costa Rica son relevantes las inversiones en el sector de alta de tecnología, el país tiene la más elevada participación de manufactura de alta tecnología y exportaciones TIC, en contraste con estados de ingresos medios-altos y América Latina. La economía costarricense ha logrado integrarse a cadenas de valor globales y ha conseguido diversificar sus productos con el tiempo (Banco Mundial, 2015). Algunos ejemplos (Monge-Ariño, 2011, citado por Banco Mundial, 2015, p.72), electrónica, dispositivos médicos, dispositivos automotores/aeronáuticos/aeroespaciales, dispositivos de películas/difusión y servicios al offshore.

3. Metodología

La perspectiva metodológica ejecutada en el presente trabajo de investigación será descriptiva y cualitativa.

En primera instancia, se expondrá el marco jurídico de la política implementada por el Gobierno “Canasta Comercial Transfronteriza”. Consecutivamente se presentará estadísticas de las principales variables macroeconómicas afectadas tales como las exportaciones e importaciones petroleras y no petroleras, la balanza comercial petrolera y no petrolera, el empleo y el desempleo. Asimismo, se expondrá cifras estadísticas que contribuyan a identificar la situación del sector de comercio del cantón de Tulcán de la provincia de Carchi durante el período que la política estuvo vigente como los productos con mayor comercialización, el número de comerciante beneficiados y el número de trámites de importación.

Finalmente, por medio de entrevistas semiestructuradas a actores clave, reportajes publicados y técnicas de análisis cualitativo se identificará los puntos críticos de la medida adoptada por el Estado con el objetivo de obtener una aproximación de la complejidad del caso de estudio y una orientación para desarrollar alternativas que contribuyan a resolver la

problemática. Las entrevistas se realizaron en Tulcán y en Guayaquil, y a pesar de que se siguió un patrón, la estructura variaba dependiendo de la persona entrevistada. Cada entrevista se realizó en un lugar reservado y fueron grabadas.

Cabe mencionar que no se efectuaron encuestas, debido a que la información estadística del consumo de las Canastas Comerciales Transfronterizas durante su tiempo de vigencia en Tulcán corresponde a fuentes oficiales, a partir de estos se datos se podrá evidenciar si la medida no alcanzó su objetivo y analizar las razones del resultado alcanzado de la medida.

La incorporación de herramientas de índole cualitativo proporcionará un método para tener una perspectiva más detallada del problema, identificar en dónde se puede aprovechar el sistema, de cómo se puede adaptar una medida idónea. Entre las herramientas empleadas, se encuentra: la teoría de sistemas (systems thinking), el análisis de objetivos, el análisis de causalidades, el análisis de actores, el sistema de niveles de intervención, teoría de cambio, plan de implementación y adopción, y design thinking.

La *teoría de sistemas* constituye una herramienta que permite identificar las partes interdependientes que están conectadas, donde las decisiones de una están vinculadas con las acciones de otra, permitiendo tener una perspectiva más amplia del problema y ayudando a identificar la oportunidad donde se podría tener un mayor impacto (The Omidyar Group, n.d.). Este sistema incluye un análisis de componentes, tales como recursos, servicios, relaciones, valores y percepciones (Lankelly Chase, 2015). Para la construcción del mapa del sistema se siguieron siete fases: exploración de las fortalezas que conducen a un comportamiento positivo o negativo dentro del sistema, análisis de causas y efectos de las fuerzas que se identificaron, creación de bucles a partir de la búsqueda de patrones, descripción de la estructura, construcción del mapa, elaboración de una narrativa del sistema, socialización e interacción del mapa (The Omidyar Group, n.d.).

El *análisis de objetivos* contribuirá a identificar los aspectos claves del objetivo fundamental como los indicadores medibles que pueden ser identificados (Thissen & Walker, 2013).

Con el *análisis de causalidades* se establecerá los factores que estuvieron vinculados con un resultado específico, es decir que se podrá identificar las causas influyentes y los aspectos que no fueron controlados y que están relacionados con el resultado de interés (Thissen & Walker, 2013).

El *análisis de actores* ayudará a detectar a los actores relevantes, agrupándolos en tres grupos: actores que controlan los recursos necesarios para alcanzar determinados objetivos, actores que tienen un poder formal, actores que tienen un poder informal e impiden las decisiones o los procesos. Los métodos analíticos que se usarán serán: matriz de identificación de los actores relevantes, la matriz de interdependencia y matriz de análisis de actores (Thissen & Walker, 2013).

El *sistema de niveles de intervención* proporcionará una base para lograr actuar estratégicamente dentro del sistema. Con esto se establecerá los puntos de intervención desde los más fáciles pero los menos efectivos hasta los más difíciles pero que tendría un gran impacto en el sistema. Para el desarrollo de este sistema se consideraron las siguientes etapas: Identificación de los factores no deseados y que se pretenderían mitigar o interrumpir; establecimiento de las oportunidades y determinación de los niveles de intervención que tendrían un gran impacto con una intervención relativamente pequeño; formación de conexiones entre los impactos a corto y largo plazo; evaluación de la viabilidad del impacto (The Omidyar Group, n.d.). En esta parte se utilizará la *matriz de criterios y alternativas* donde se ubicarán las alternativas de las actividades y se establecerán los criterios priorizados, para así establecer una valoración en cada uno de los criterios. Consecutivamente se obtendrán un puntaje a través de la sumatoria de las ponderaciones asignadas a cada criterio, representando el mayor puntaje la actividad de prioridad número uno (Grajales Quintero, Serrano, & Hahn Von-H, 2013).

La *teoría de cambio* es una herramienta que permitirá describir la lógica y la coherencia de los efectos que tendrían las propuestas, donde se identificará los riesgos potenciales y las suposiciones para alcanzar los objetivos esperados (Development Impact & You, n.d.). Este modelo lógico relaciona las actividades y los resultados para responder a las interrogantes de cómo y porqué el cambio deseado ocurrirá (Clark & Anderson, n.d.), y su construcción de distintos puntos de enfoques: entradas, actividades, salidas, resultados, impacto y supuestos. Las entradas representan los recursos necesarios para la intervención pueda ser ejecutada, como recursos financieros, humanos y materiales; las actividades constituyen las acciones que se realizarán con los recursos para producir una salida específica; las salidas se refieren a los productos, bienes de capital y servicios obtenidos o a los cambios que surgirían tras la intervención; los resultados conforman los efectos a corto y largo plazo de una intervención; el impacto es el efecto a largo plazo originado por la intervención directa e indirecta, intencional o voluntaria (INTRAC

Associate, n.d.). Sucesivamente a través de un *plan de implementación y adopción* se expondrá los aspectos relevantes que se deberían considerar para que las alternativas propuestas sean efectivas.

Por último, se utilizará *design thinking* que es una metodología empleada para resolver problemas poco definidos mediante el uso de herramientas que enfocan las necesidades de las personas, que es el objeto de estudio, (Leverenz, 2014, citado por Castillo y González, 2016, págs 2-4). Castillo y González (2016) menciona que este método realiza una combinación del objeto de estudio, la creatividad para presentación de ideas y soluciones, y un punto de vista experimental para evaluar la efectividad de las soluciones. Olsen citado Castillo (2015) y Gonzalez (2016, pág. 3) indica que esta técnica es innovadora en el ámbito empresarial y académico.

El proceso de *design thinking* involucra cinco etapas: empatizar, definir, idear, prototipar, evaluar. La primera etapa, está relacionada con las personas, donde es indispensable observar, intervenir, mirar y escuchar; la segunda etapa, se trata de definir cuál es el reto basándose en la fase anterior; la tercera etapa consiste en crear los prototipos a partir de la entrega de recursos; la cuarta etapa, es la generación de los dibujos, artefactos y objetos con el fin de responder a interrogantes y poder alcanzar la solución final; la quinta etapa, se enmarca en evaluar los prototipos por medio de la retroalimentación y opiniones (D.school., 2009, citado por Castillo y González, 2016, págs 2-4)

4. Análisis de la medida implementada “Canasta Comercial Transfronteriza”

4.1 Marco jurídico

El punto de partida normativo para la medida de canastas comerciales transfronterizas se dio con las Resoluciones del Comité de Comercio Exterior (COMEX), que tipificaban las medidas de fomento productivo emitidas para las provincias del Carchi (Comité de Comercio Exterior, 2015), Sucumbíos (Resolución COMEX No.048-2015), Orellana (Resolución COMEX No. 003-2016), Loja (Resolución COMEX No. 007-2016) y el cantón Huaquillas de la provincia de El Oro. (Resolución COMEX No. 008-2016).

La política implementada permitió otorgar cupos a los comerciantes con domicilio tributario en las zonas fronterizas de acuerdo con los segmentos determinados por el volumen de ventas comprobados a través de la facturación declarada y comprobada por el SRI.

La eliminación de la aplicación de todas las tarifas arancelarias y exclusión de los recargos arancelarios (salvaguardias) a las importaciones de bienes tribuables que realizaban los comerciantes domiciliados en la provincia del Carchi, eran destinados únicamente a los contribuyentes activos, bajo el régimen transfronterizo, únicamente para la importación de mercancías amparadas a las subpartidas detalladas en el Anexo 1 (Comité de Comercio Exterior, 2015).

Para la aplicación de la exoneración de aranceles y salvaguardias, el COMEX dispuso al Servicio de Rentas Internas, que remita por una sola vez a la Administración Aduanera, una lista de los comerciantes inscritos en el Registro Único de Contribuyente (RUC) y el Régimen Impositivo Simplificado (RISE), domiciliados en la provincia del Carchi (contribuyentes activos); para de este modo identificar a los beneficiarios de la medida conforme a la siguiente segmentación de ventas anuales registradas en el SRI dentro del período fiscal 2014 (Comité de Comercio Exterior, 2015).

- a) **Segmento 1:** Hasta \$20.000
- b) **Segmento 2:** Entre \$20.000 y \$160.000
- c) **Segmento 3:** Más de \$160.000

Los comerciantes domiciliados en la provincia del Carchi que registraban ventas anuales en el 2014 por el valor de cero dólares (\$0) formaron parte del segmento 1 (Comité de Comercio Exterior, 2015).

De acuerdo con un informe técnico del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), se estableció que la cuota global de importación representaría la pérdida comercial de la región en dólares, por las medidas de protección implementadas; es así como esta fue determinada por un monto de USD \$54'064.296,00 el cual fue dividida en dos cuotas iguales para los años 2015 y 2016. La cuota de importación máxima para cada beneficiario hasta el 31 de diciembre de 2015, se estableció de la siguiente manera, considerando los registros de ventas ante el SRI (Comité de Comercio Exterior, 2015):

- a) **Segmento 1:** Hasta \$4.248 valor FOB
- b) **Segmento 2:** Hasta \$10.620 valor FOB
- c) **Segmento 3:** Hasta \$16.992 valor FOB

Las cuotas no podían ser acumulables para el siguiente año.

Para el período comprendido desde el 1 de enero de 2016 hasta el 12 de junio de 2016, las cuotas de importación para los beneficiarios serían (Comité de Comercio Exterior, 2015):

- a) **Segmento 1:** Hasta \$4.248 valor FOB
- b) **Segmento 2:** Hasta \$10.620 valor FOB
- c) **Segmento 3:** Hasta \$16.992 valor FOB

Las mercancías importadas al amparo de la Resolución 039-2015 del COMEX (2015) debían ser vendidas al consumidor final únicamente en la provincia del Carchi y se excluía la presentación de documentos de control previo.

Se permitió asociaciones entre comerciantes carchenses, incluyendo un artículo en la norma que permitió presentar una factura para varios beneficiarios en el despacho aduanero de bienes tributables (Comité de Comercio Exterior, 2015).

Al año siguiente de la implementación de la medida, posterior a un acontecimiento catastrófico de fuerza mayor⁸, el COMEX suscribe la Resolución 006-2016 (Comité de Comercio Exterior, 2016), de fecha 29 de abril de 2016, en el cual se estableció un cronograma de desmantelamiento de la salvaguardias por balanza de pagos hasta el 31 de mayo de 2017; dicho cronograma comenzó a partir del mes de abril de 2017 de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 3 Desmantelamiento de la salvaguardia por balanza de pago

2017			
Sobretasa	Abril	Mayo	Junio
15%	10,0%	5,0%	0%
35%	23,3%	11,7%	0%

Fuente: COMEX (Comité de Comercio Exterior, 2016)
Elaborado por: Los autores

Es necesario mencionar a la Resolución 006-2016 antedicha dado que, casi un mes después de la suscripción de la misma, específicamente el 25 de mayo de 2017, el COMEX suscribe la Resolución 008-2016 (Comité de Comercio Exterior, 2016), en la cual establece en su artículo No. 7 que se prorrogan las Canastas en iguales condiciones a las

⁸ Terremoto en Ecuador ocurrido el 16 de abril de 2016 afectó enormemente la zona costera de las provincias de Esmeraldas y Manabí, para lo cual el Presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, decreta estado de excepción en algunas provincias. (Comité de Comercio Exterior, 2016)

salvaguardias según la Tabla No. 3. Es decir, que estuvo vigentes hasta el último día de mayo del año 2017.

4.2 Variables macroeconómicas afectadas

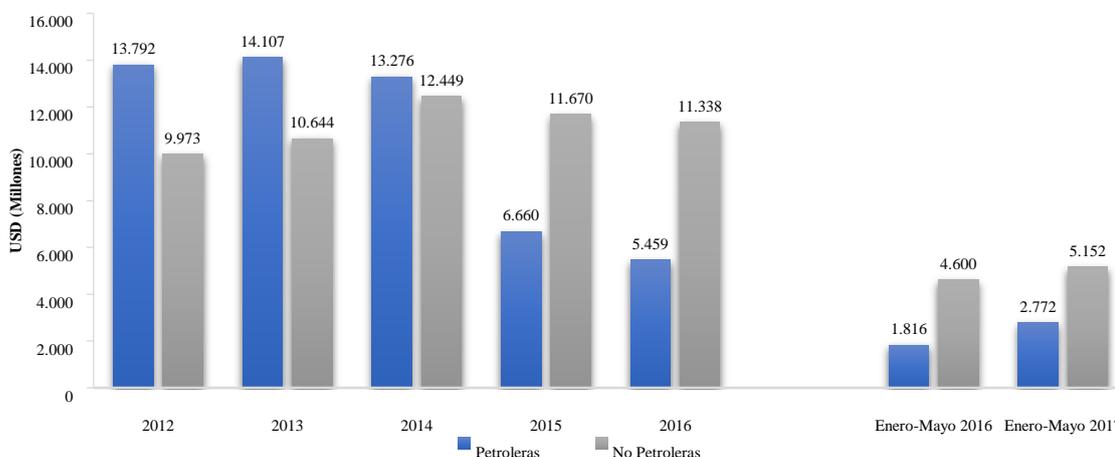
Antes de analizar el contexto referente a la canasta comercial, se expondrá el escenario económico del país a través de las cifras de las exportaciones, importaciones, balanza comercial y el empleo.

4.2.1 Exportaciones petroleras y no petroleras

Las exportaciones petroleras en el 2015 presentaron una decaída de aproximadamente el 50% con respecto al 2014, en el 2016 existió una disminución del 18% con respecto al 2015. De igual modo las exportaciones no petroleras en el 2015 disminuyeron en 6% con respecto a 2014 y en el 2016 se redujeron en 3% en relación con el 2015. Entre enero y mayo de 2017 el comportamiento fue distinto tanto las exportaciones petroleras como las exportaciones no petroleras aumentaron en 53% y 12% respectivamente en comparación con el mismo período de 2016.

En el caso de las exportaciones de Ecuador a Colombia se pueden señalar que en el 2013 fueron de USD \$912 millones, en el 2014 de USD \$951 millones existiendo una variación positiva de 4%. Mientras tanto en el 2015 fue de USD \$ 784 millones, que al comparar esta cifra con el período anterior se encontró una variación anual negativa de 18%. En el 2016 fue de USD \$ 811 millones y se registró una variación positiva de 3% con respecto al año anterior, en tanto que en el 2017 fue de USD\$763 existiendo una variación negativa de 6% (Banco Central del Ecuador, 2017-2018).

Ilustración 6 Exportaciones petroleras y no petroleras



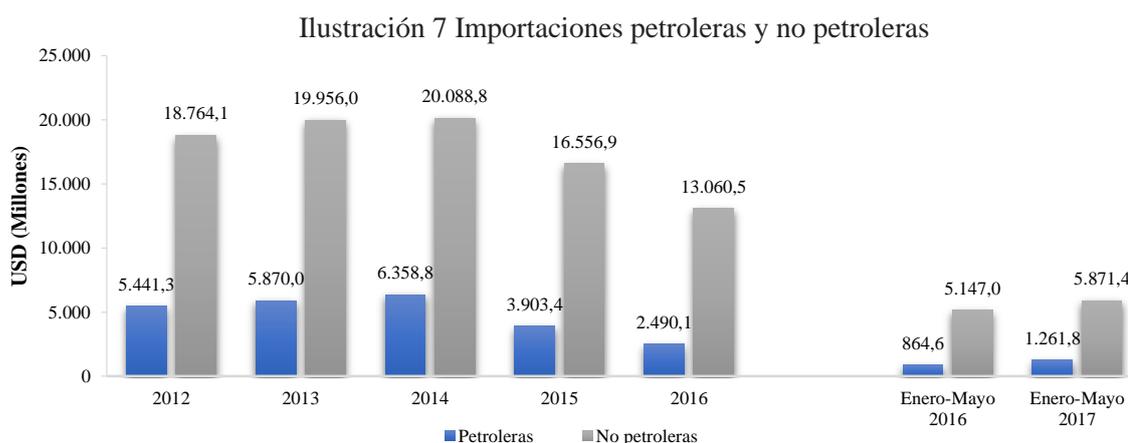
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2017

Elaborado por: Los autores

4.2.2 Importaciones petroleras y no petroleras

Las importaciones en el 2015 y 2016 fueron menores en comparación con el período 2012-2014, en particular en el 2015 las importaciones petroleras disminuyeron en 39% y las importaciones no petroleras se redujeron en 18% con respecto al 2014. Mientras tanto en el 2016 las importaciones petroleras fueron menores en 36% y las importaciones no petroleras decayeron en 21% con respecto al 2015. Al igual que las exportaciones, entre enero y mayo 2017 las importaciones aumentaron en 19% en relación con el mismo período de 2016.

Referente a las importaciones de Ecuador a Colombia, en el 2013 fueron de USD \$ 2.288 millones, en el 2015 de USD \$2.201 millones, registrando una variación negativa de 4%. En los años siguientes las importaciones experimentaron una disminución negativa entre el 20% y el 21% (Banco Central del Ecuador, 2017-2018).



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2017

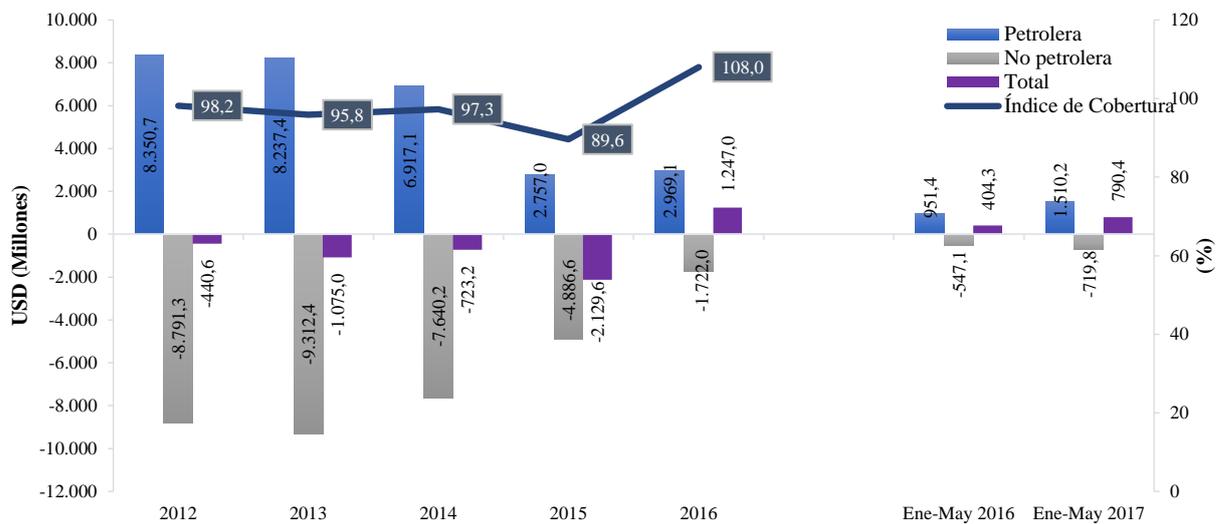
Elaborado por: Los autores

4.2.3 Balanza comercial petrolera y no petrolera

Para el 2016 la balanza comercial petrolera reflejo un saldo favorable, superávit inferior en USD \$ 5.381,60 millones en comparación con 2012. En el caso de la balanza comercial no petrolera, su déficit disminuyo en 80% con respecto a 2012. Al considerar el índice de cobertura se puede observar un déficit para el período de 2012 a 2015, dado que las exportaciones son menores a las importaciones (tasa menor a 100), mientras que para el año 2016 se registró un superávit resultado de que las exportaciones son mayores a las importaciones (tasa mayor a 100).

Por otra parte, la balanza comercial petrolera de enero-mayo 2017 en comparación con el mismo período del año anterior aumento en USD \$ 558,8 millones, la cual representa un superávit superior en 59%. La balanza comercial no petrolera presentó un aumento en su déficit de USD \$ 172,7 millones frente al mismo periodo de 2016.

Ilustración 8 Balanza comercial petrolera y no petrolera



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 2017

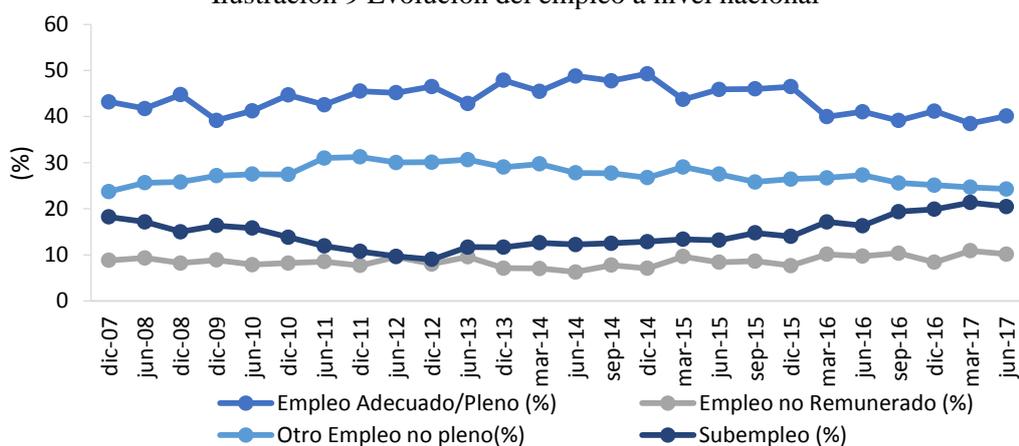
Elaborado por: Los autores

4.2.4 Empleo y desempleo

Acerca de la tasa de empleo adecuado, en mayo 2017 se ubicó en 40,1%, existiendo una variación interanual negativa al mismo período del año anterior de 2%. En relación con el empleo no remunerado se evidenció que aumento de 9,70% en junio-2016 a 10,2% en junio-2017. A su vez el subempleo en el mismo período aumento presentando una variación interanual positiva de 26%. En el desempleo, se puede señalar que, en junio de 2017 fue de 4,5%, registrándose un decrecimiento de 16% con respecto al mismo mes del año del año anterior.

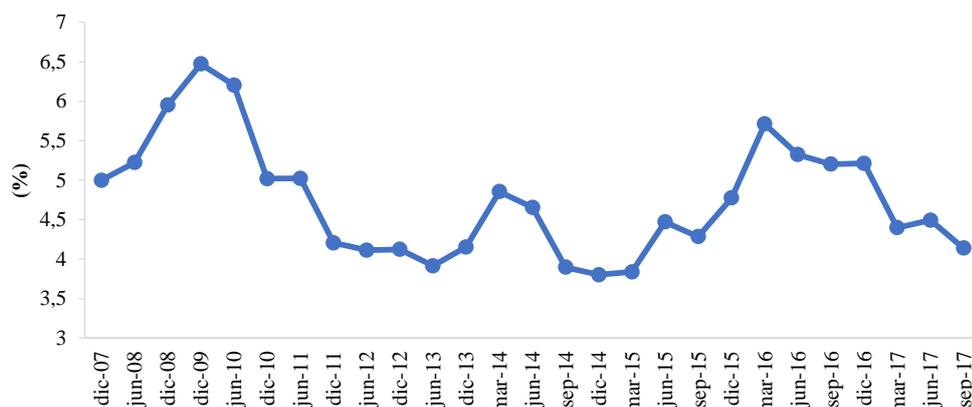
En el caso de la provincia de Carchi, entre diciembre de 2014 y 2017 la tasa de desempleo registro un incremento mientras que la tasa de empleo adecuado pleno decayó. A nivel provincial, en diciembre de 2014 la tasa de desempleo fue de 3,7% a diciembre de 2014, y a diciembre de 2017 fue de 5,2%.

Ilustración 9 Evolución del empleo a nivel nacional



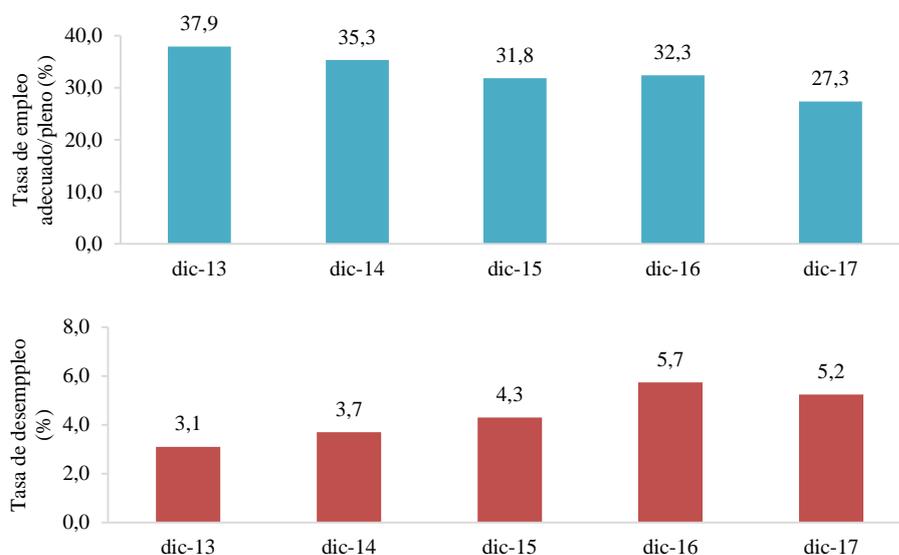
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2017
Elaborado por: Los autores

Ilustración 10 Evolución de desempleo a nivel nacional



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2017
Elaborado por: Los autores

Ilustración 11 Tasa de empleo adecuado pleno y desempleo de la Provincia de Carchi



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2017
Elaborado por: Los autores

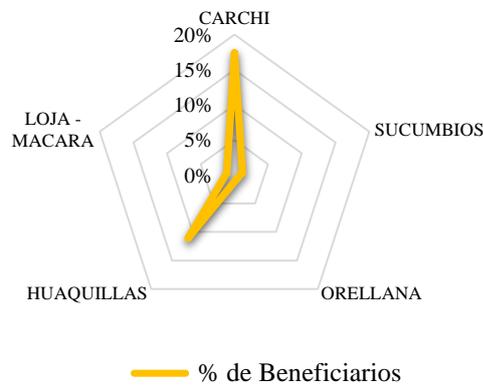
4.3 Estadísticas de la Canasta Comercial Transfronteriza

Previo al análisis realizado, a continuación, se expondrá los principales aspectos referente a la Canasta Comercial Transfronteriza, que es una medida adoptada por el Gobierno Nacional para dinamizar el comercio mediante la importación de productos que serían vendidos a precios competitivos en las provincias de Carchi, Orellana, Sucumbíos, Loja y el cantón Huaquillas en la provincia de El Oro. Este programa nació, en un principio, como una estrategia del Gobierno Nacional para que los negocios pequeños de Tulcán y otras áreas se asociaran para tener una economía de escala y accedieran a compras con descuento, a través de la exoneración de aranceles y salvaguardias para los comerciantes ecuatorianos que cumplieran los requisitos necesarios para ser beneficiarios del programa (Comité de Comercio Exterior, 2016)

Los cupos establecidos de la canasta transfronteriza, los asignaba el Servicio de Rentas Interna (SRI), de acuerdo con el tamaño de la actividad comercial. La asignación de cupos por parte del SRI se realizaba mediante tres segmentos o grupos, donde se clasificaban a los comerciantes calificados para recibir el beneficio, según con el total de su facturación anual. Los comerciantes beneficiados de la medida no tenían que mantener deudas con el SRI para acogerse a la exoneración de tributos (Comité de Comercio Exterior, 2016).

De manera gráfica se presenta la Ilustración 12, la cual presenta el porcentaje de comerciantes beneficiados de las localidades que fueron aprobadas para utilizar la canasta comercial respecto al total de comerciantes autorizados. Como se puede visualizar, la mayoría de los comerciantes que usaron la medida estuvieron situados en Carchi, constituyendo el 17% la proporción de comerciantes que hicieron uso de la canasta comercial con respecto a los autorizados según la resolución correspondiente:

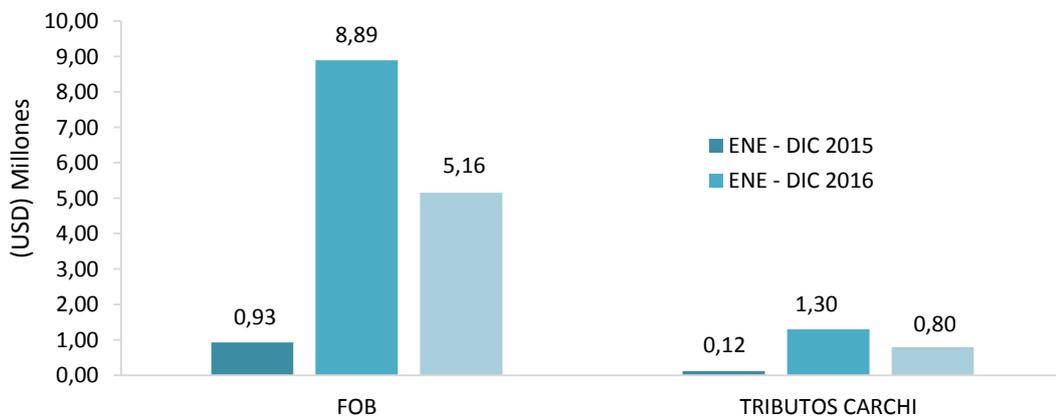
Ilustración 12 Proporción de los beneficiarios de la canasta comercial en relación con los comerciantes autorizados



Nota: Corte al 31 de mayo de 2017
 Fuente: Servicio Nacional de Aduana Del Ecuador (SENAE), 2017
 Elaborado por: Los autores

Desde de la implementación de la canasta comercial en Carchi hasta mayo de 2017, se registró un uso de \$ USD\$ 14,97 millones en valor FOB. De los cuales, USD\$ 926 mil correspondieron al año 2015 (de octubre a diciembre), USD\$ 8,89 millones al año 2016 y USD\$ 5,16 millones al año 2017 (de enero a mayo). Respecto a la recaudación tributaria (IVA y FODINFA) durante el periodo de análisis se ha registrado un total de USD\$ 2,22 millones. De cuales, entre octubre y diciembre de 2015 se recaudó USD\$ 123 mil, en el año 2016 USD\$ 1,30 millones y desde enero hasta mayo de 2017 USD\$ 796 mil, tal como se visualiza en la siguiente ilustración:

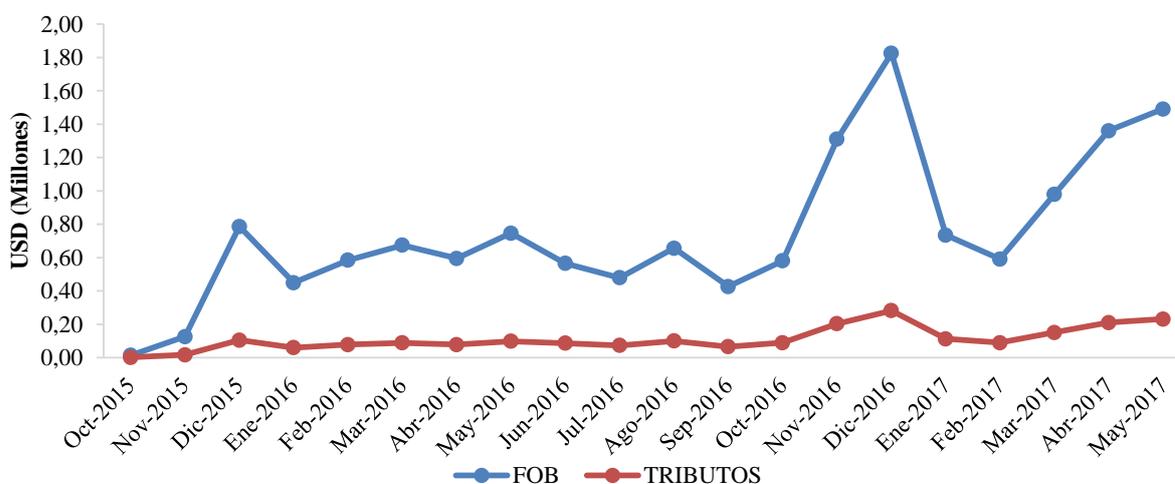
Ilustración 13 Canasta Carchi Octubre 2015 a Mayo 2017



Fuente: Servicio Nacional de Aduana Del Ecuador (SENAE), 2017
 Elaborado por: Los autores

En particular, durante los dos primeros meses de la implementación de la medida, la utilización de la canasta comercial fue inferior a USD \$ 150.000. Sin embargo, en los siguientes meses la utilización aumentó paulatinamente, registrándose el mayor uso en diciembre 2016, este escenario fue consecuencia de las capacitaciones que realizó el Servicio de Aduanas del Ecuador (SENAE) a los comerciantes de Carchi acerca de los beneficios de la normativa, la cual permitía la importación de mercaderías sin aranceles y salvaguardias desde Colombia.

Ilustración 14 Comportamiento de la Canasta Comercial Transfronteriza en Carchi



Fuente: Servicio Nacional de Aduana Del Ecuador (SENAE), 2017
Elaborado por: Los autores

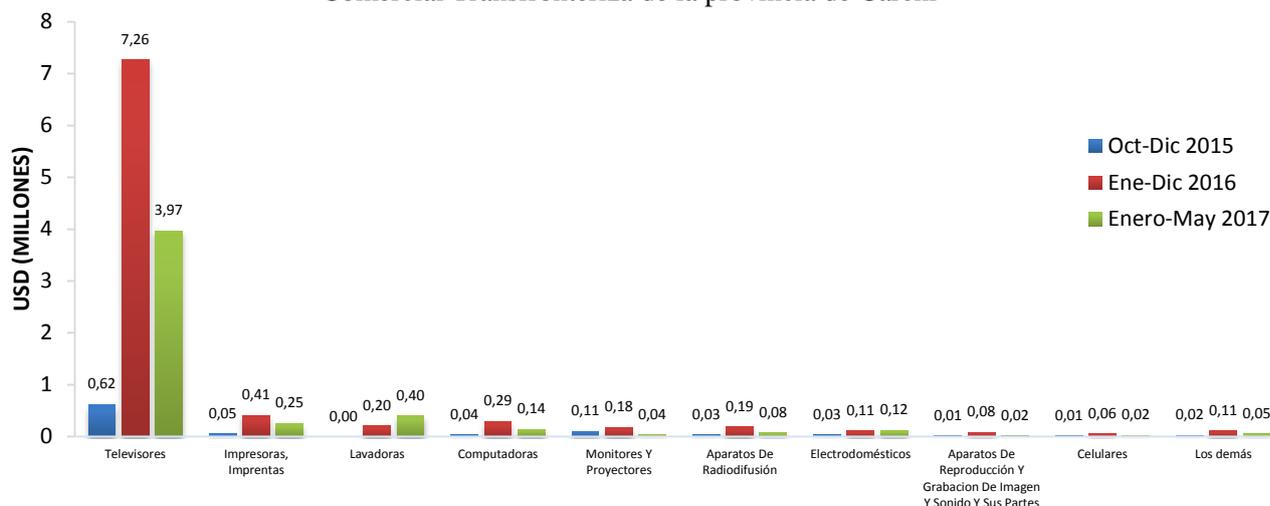
La canasta comercial transfronteriza, aprobada por el Comité de Comercio Exterior (COMEX), estuvo constituida por 49 subpartidas arancelarias (Anexo 1).

A partir de la Ilustración 15 se puede observar los principales productos importados por los carchenses a través de la Canasta Comercial Transfronteriza. Entre octubre 2015 y mayo 2017, el 79% de los comerciantes importó televisores, el 5% adquirió impresoras o imprentas, el 4% obtuvo lavadoras, el 3% importó computadoras, el 2% monitores y proyectores, el 2% aparatos de radiodifusión, el 2% electrodomésticos, el 1% aparatos de reproducción y grabación de imagen y sonido y sus partes, el 1% celulares. El porcentaje restante (2%) demandó otros productos como calentadores eléctricos; electrodomésticos; llantas y demás; azúcares y confitería; secadoras; máquinas para lavado en seco, planchado y similares; preparaciones alimenticias; cámaras de televisión, cámaras fotográficas, videocámaras y afines; disco, cintas y Smart Cards; aspiradoras; máquinas de coser; partes y accesorios de las partidas 8469-8472; manufacturas de fundición de hierro y

acero; partes y piezas de computadoras; papel y cartón manufactureras de pasta y manufacturas diversas

De manera puntual, del producto mayor importado por Carchi, es decir por concepto de televisores, el valor FOB total entre octubre y diciembre de 2015 fue de USD \$ 618.822,33, en el año 2016 fue de USD \$ 7,26 millones y en lo que respecta al 2017 (Enero-Mayo) fue de USD \$ 3,97 millones.

Ilustración 15 Productos importados por los comerciantes carchenses a través de la Canasta Comercial Transfronteriza de la provincia de Carchi

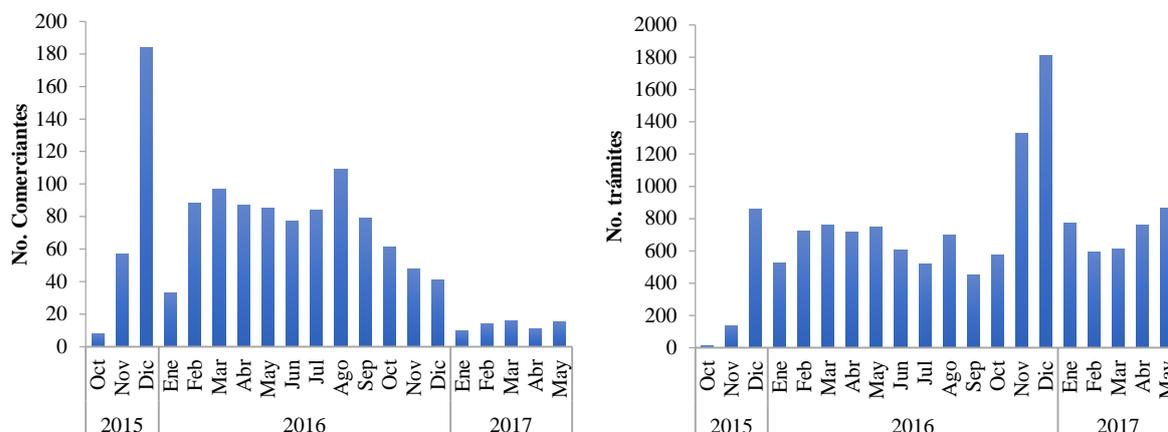


Fuente: Servicio Nacional de Aduana Del Ecuador (SENAE), 2017
Elaborado por: Los autores

A partir de la Ilustración 16 se puede visualizar que entre octubre y diciembre de 2015, el número de comerciantes que utilizaron la canasta transfronteriza fue de 249. En el 2016, los negociantes cañarenses que se beneficiaron de la medida fueron de 889, siendo agosto, el mes donde la mayoría de los comerciantes utilizo la canasta. En lo que respecta al 2017, entre enero y mayo, los comerciantes que accedieron a la canasta comercial fueron 66, cuantía inferior a lo registrado durante el mismo período del año anterior.

Por otra parte, la cantidad de trámites que se realizaron desde octubre de 2015 hasta mayo de 2017 fueron en total 14042. Al comparar el periodo de enero a mayo de 2017 respecto a igual periodo de 2016, se observó una disminución de 136 trámites (-4%).

Ilustración 16 Número de comerciantes beneficiados y números de trámites de importación por la Canasta Comercial Transfronteriza en Carchi

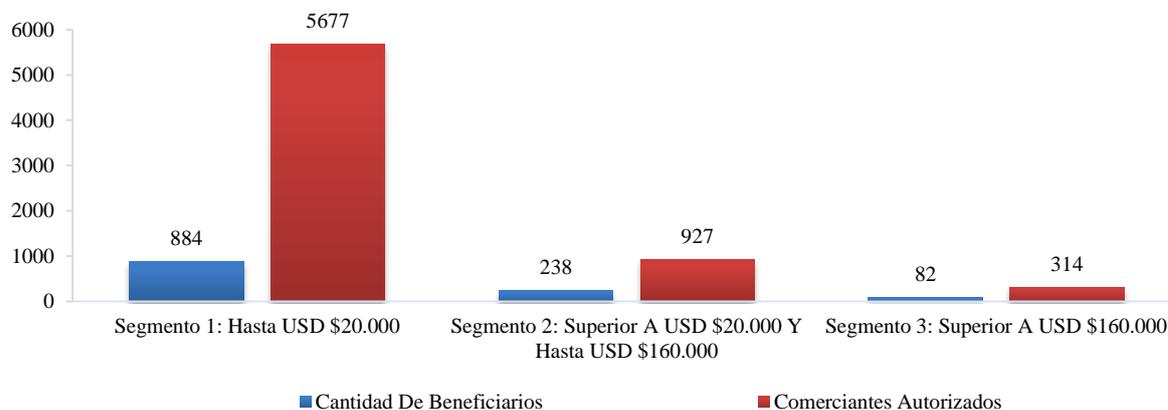


Fuente: Servicio Nacional de Aduana Del Ecuador (SENAE), 2017

Elaborado por: Los autores

Al considerar los tres segmentos del sistema de canastas comerciales transfronteriza establecidos en la Resolución COMEX-39-2015 y Resolución COMEX-026-2016, se evidenció que, durante la vigencia de la normativa, la cuantía de los comerciantes que se beneficiaron de la medida fue inferior al total que estuvo habilitado para importar.

Ilustración 17 Comparativo cantidad de beneficiarios vs comerciantes autorizados de la Canasta Comercial Transfronteriza en Carchi



Nota: Corte al 31 de mayo de 2017

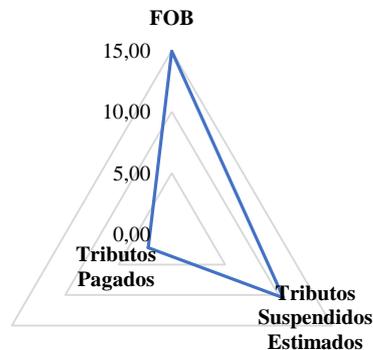
Fuente: Servicio Nacional de Aduana Del Ecuador (SENAE), 2017

Elaborado por: Los autores

En relación con el sacrificio fiscal que experimento Ecuador tras la implementación de la canasta comercial en Carchi, se evidencia a través de la Ilustración 18 que los tributos pagados fueron inferiores a los tributos suspendidos estimados. Constituyendo

aproximadamente USD \$ 10 millones el monto de los impuestos a los que los beneficiarios de la canasta estuvieron exonerados.

Ilustración 18 Sacrificio Fiscal-Carchi (USD Millones)



Nota: Tributos suspendidos estimados: Advalorem, ICE, Salvaguardia, entre otros - Tributos pagados: IVA y FODINFA
Corte al 31 de mayo de 2017
Fuente: Servicio Nacional de Aduana Del Ecuador (SENAE), 2017
Elaborado por: Los autores

4.4 Análisis cualitativo

4.4.1 Teoría de sistemas

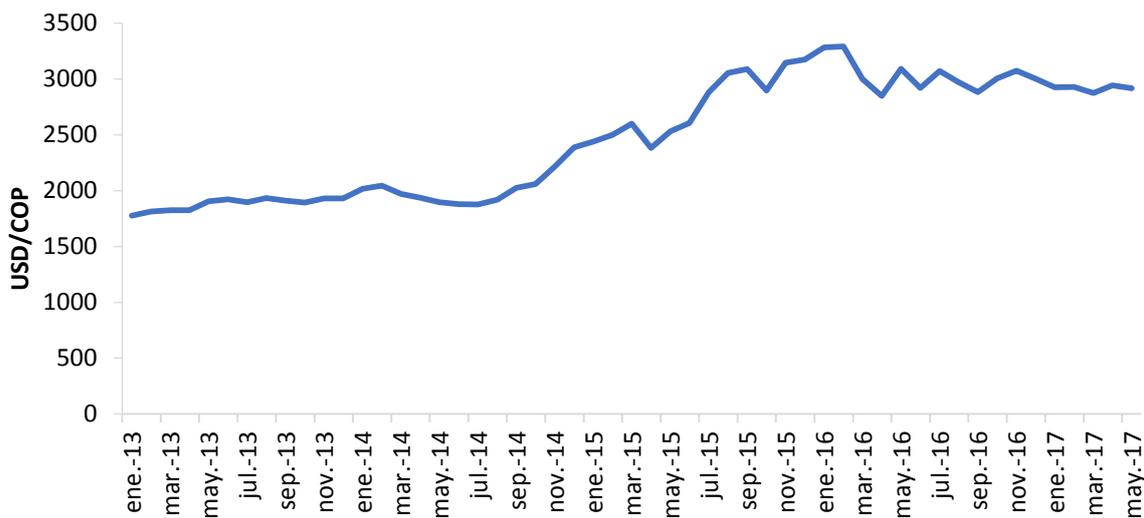
Con el fin de comprender las partes interconectadas e interdependientes de la política comercial aplicada por el Gobierno para fomentar el sector productivo y comercial en la provincia de Carchi del cantón de Tulcán, denominada “Canasta Comercial Transfronteriza”, se procedió a realizar el *systems thinking*.

Como se había indicado anteriormente, en primera instancia se encuentra el compromiso del Gobierno Nacional de *formalizar el tránsito de personas y mercancías en las fronteras terrestre de Ecuador (Colombia y Perú)* (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013), a través de la aplicación de la Resolución 361 del 25 de septiembre de 2013, que es una regulación interna que presenta la cantidad y el valor de los artículos permitidos para acceder a la modalidad del efecto personal del viajero donde los bienes no pagan tributos y no existen controles aduaneros como el comercio. Del mismo modo la regulación específica el monto máximo de USD \$2.000 para los bienes tributables, en este caso los importadores fronterizos liquidaban los tributos respectivos, previo la revisión de la mercadería.

Consecuencia de la acelerada reducción del valor de la moneda colombiana frente al dólar americano desde julio de 2014, Colombia se convierte en un país más competitivo que Ecuador, puesto que el **poder adquisitivo del dólar del consumidor ecuatoriano**

aumentó (Ilustración 19). En otras palabras, esta situación originó que la población prefiera desplazarse hacia la frontera de Ecuador-Colombia para adquirir productos a un precio inferior que Ecuador, por ejemplo, se podía adquirir un televisor de 49 pulgadas a USD \$780,00 que en Ecuador costaba USD \$1.200,00 (Revista Vistazo, 2015).

Ilustración 19 Tipo de cambio nominal Peso Colombiano frente al dólar



Fuente: Investing.com
Elaboración: Los autores

Los sucesos anteriores conllevaron a que el *comercio en Ipiales-Colombia* se incremente, que las *ventas de los comerciantes Tulcán* decaigan y que el contrabando aumente. Ante esta situación el gobierno ecuatoriano empleó las salvaguardias como un mecanismo de defensa comercial que restringen las importaciones por un tiempo determinado y que tiene como fin proteger las ramas de producción nacional y equilibrar la balanza de pago. Por tanto, mediante Resolución 011-2015 de marzo 2015 el gobierno estableció la **aplicación de salvaguardias aduaneras** a 2955 subpartidas con sobretasas de 5% al 45%, y después efectuó modificaciones incluyendo en total 2963 subpartidas. Dado que las salvaguardias, se pueden aplicar por máximo 4 años (Organización Mundial del Comercio, n.d.) , el Gobierno a través de la Resolución 001-2016 redujo la sobretasa de 45% y 40% y presentó el cronograma para el desmantelamiento del porcentaje a los productos que estaban sujetos a salvaguardia. Esta medida constituyó un factor **para reducir las importaciones**, de marzo a diciembre 2016 las importaciones no petroleras con salvaguardia presentaron una variación relativa negativa de 40% en comparación con el mismo período de 2015. De igual modo las importaciones no petroleras sin salvaguardia

disminuyeron en 10% con respecto al mismo período del año 2015. Por otro lado, posterior a la medida se puede señalar que en junio de 2016 las importaciones no petroleras con salvaguardia tuvieron una variación interanual negativa de 38%, y en junio de 2017 después del desmonte de la sobretasa arancelaria las importaciones no petroleras aumentaron en 58% con respecto al mismo mes del año anterior. Respecto a las importaciones no petroleras sin salvaguardia en junio 2016 disminuyeron en un 22% respecto al mismo mes de 2015, y en el año 2017 existió una variación positiva de 34%.

Tabla 4 Impacto de las salvaguardias en las Importaciones no petroleras

Importaciones	2014	2015	2016	Mar 2014 – Dic 2015	Mar 2015– Dic 2016	Junio 2015	Junio 2016	Junio 2017
Con medida	8.218	5.923	3.107	12.950	7.834	504	313	495
Var. Relativa		-28%	-48%		-40%		-38%	58%
Sin medida	11.989	10.744	9.999	20.879	18.795	904	703	939
Var. Relativa		-10%	-7%		-10%		-22%	34%
Total	20.207	16.668	13.106	33.829	26.630	1.409	1.016	1.434
Var. Relativa		-18%	-21%		-21%		-28%	41%

Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE); Coordinación de Defensa Comercial-MCE
Elaboración: Los autores

Sin embargo, a pesar de la medida impuesta por el gobierno las personas continuaron trasladándose hacia la frontera de Ecuador-Colombia, es decir que Carchi continuó presentando efectos negativos en su economía, específicamente en los sectores de comercio y transporte. Dada la **disminución ventas de los comerciantes**, existieron comerciantes que **cerraron sus negocios y migraron hacia otras ciudades del Ecuador**.

De acuerdo con el Banco Central del Ecuador en el 2015 el sector económico de comercio al por mayor y por menor aportó el 13% al PIB de la provincia, y en el 2016 registró una participación de 12% (Banco Central del Ecuador, 2018). A su vez el Comité Cívico para la Reactivación Económica enfatiza que a nivel provincial el 70% se dedica a actividades relacionados con el comercio (El Telégrafo, 2017).

Al analizar la base de datos del Registro Único de Contribuyentes del Servicio de Renta Internas con corte al 10 de enero de 2018 del cantón de Tulcán, se encontró que en el sector de comercio el número de contribuyentes que suspendieron su RUC de manera definitiva entre octubre de 2015 y mayo 2017 fueron 594, siendo más de 800 los establecimientos cerrados (SRI, 2018).

A partir de la Ilustración 20 se puede visualizar que las ventas netas totales en el sector de comercio del cantón Tulcán en el 2014 aumentaron en 38% respecto al 2013,

mientras que en los años posteriores (2014-2017) las ventas presentaron variaciones anuales negativas.

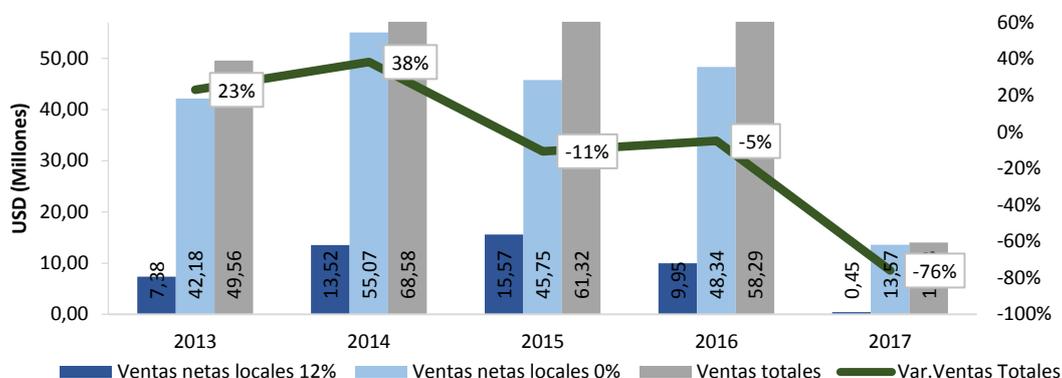


Ilustración 20 Ventas Netas locales 0% y 12% Sector de Comercio del Cantón de Tulcán

Fuente: Servicio de Rentas Internas (SRI)

Elaboración: Los autores

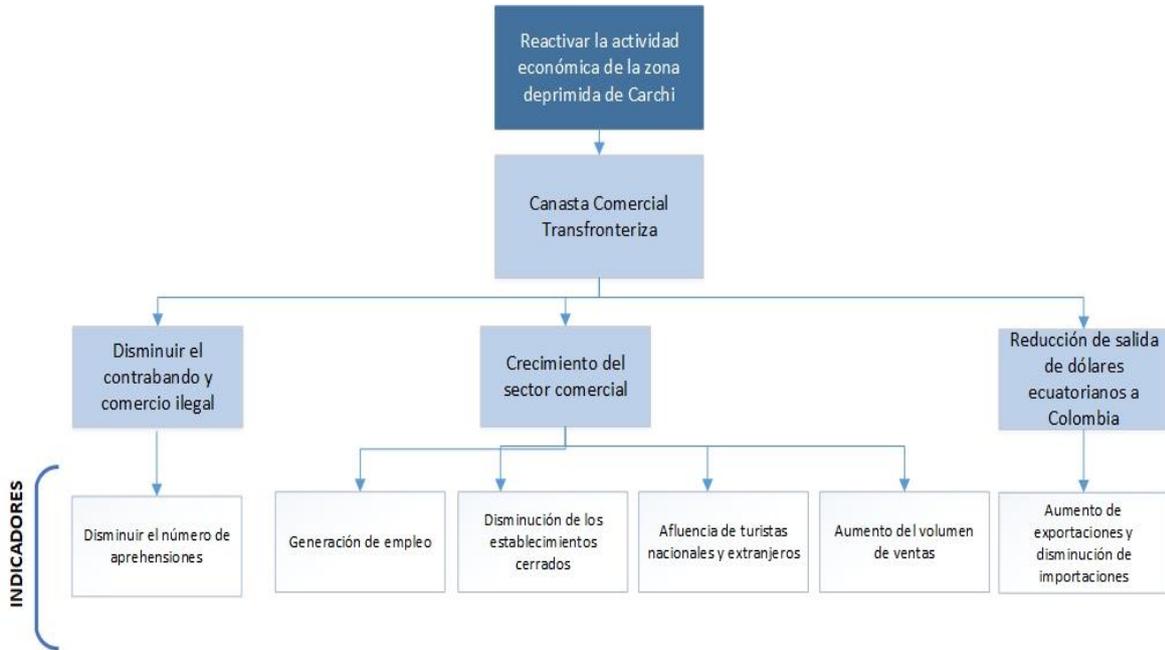
Dado este escenario en agosto de 2015 el gobierno declaró a **Carchi zona económicamente deprimida** e intervino a través de la promulgación de la **Resolución 28010 y Resolución 28024 de agosto 2015**, donde se estableció la exoneración del pago del 100% del valor de anticipo al Impuesto a la Renta del período fiscal 2015 al sector de comercio y transporte de carga pesada.

Otra de las medidas implementadas por el gobierno para reactivar actividad económica Carchi fue la Canasta Comercial Transfronteriza (Resolución 039-2015), que es un mecanismo bilateral que permitía a los carchenses importar sin pagar aranceles y salvaguardias, pero continuaban asumiendo Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) y Fondo de Desarrollo para la Infancia (FODINFA). No obstante, por diferentes factores que en la siguiente sección se presentará la canasta comercial transfronteriza no presentó los efectos esperados.

4.4.2 Análisis de objetivos

En la siguiente ilustración se identifica los principales ejes que se tenía previsto lograr en Carchi con la aplicación de la Canasta Comercial Transfronteriza.

Ilustración 22 Análisis de objetivos de la canasta comercial transfronteriza



Elaborado por: Los autores

4.4.3 Análisis de causalidades

La Ilustración 23 muestra los factores que incidieron a que la Canasta Comercial Transfronteriza no constituyera una medida de defensa comercial suficiente para reactivar la actividad económica de Carchi.

De manera general a continuación se explicará mediante lo expuesto por distintos actores, las principales variables:

Devaluación de la moneda

La devaluación de la moneda conforma un mecanismo de integración nacional de la frontera, la cual resulta del hecho que las empresas no pueden competir en los mercados de los países vecinos. La política devaluatoria tiende a cambiar los patrones tradicionales de consumo de la frontera, dado que a través del cambio de la paridad monetaria las importaciones serán restringidas y aumentará el consumo bienes de procedencia nacional (Mungaray & Moctezuma, 1988).

Se encontró que (Reinhart, 1995, citado por Loza, 2000, pág, 11) la devaluación nominal puede disminuir el déficit, aumentar la competitividad e impulsar que las importaciones se incrementen cuando la devaluación real y los flujos comerciales reaccionan de manera significativa y predecible a los precios relativos. Mashall-Lerner, manifiesta que la devaluación de la moneda puede disminuir el déficit comercial cuando la elasticidad-precio de la demanda de las exportaciones y la elasticidad-precio de la demanda de las importaciones sumen más que 1 (Loza, 2000)

Cuando los precios en la moneda nacional del país vecino son mayores que los precios en la moneda nacional del país local, la propensión de importar del país vecino aumenta en función del incremento del tipo de cambio real sobre el tipo de cambio nominal debido a que los productos del país nacional son más baratos que el país vecino (Mungaray & Moctezuma, 1988; Loza, 2000)

Ávalos y Hernández (1995, pág. 240) citan a (Caballero y Corbo, 1989; Cottani et al., 1990; Edwards, 1989; Grobar, 1993; Arellano, 1993; Pritchett, 1991), quienes exponen que el “comportamiento del tipo de cambio real influyen de manera decisiva en el desempeño económico y, en particular, en las exportaciones, por lo que mantener competitivo la tasa de cambio real se vuelve un aspecto central en el éxito de la política económica.

Contrabando

El contrabando consiste en “el acto u omisión (de información o pago contribuciones) realizado por una persona para evitar el control adecuado, por parte de las autoridades aduaneras en la introducción o exacción de mercadería a territorio nacional” (Hidalgo, Macedo Romero, Saraiba Martinez, & Santiago Moreno, n.d.)

Grimson (2000), citado por Hernández y Loureiro (2017) señalan que en las fronteras existen la disyuntiva entre la legalidad e ilegalidad considerándose parte cotidiana de la población. En concreto, las transacciones comerciales en ocasiones son consideradas por los Estados contrabando mientras que para la población fronteriza conforma una actividad natural. Del mismo modo, Hernández y Loureiro también citan a Abinzano (2005) quien asevera que la población fronteriza no detecta al contrabando como ilegal, puesto que depende de varios factores socioeconómicos y culturales como el nivel de escolaridad, estatus social y profesión, y del tipo de mercancía que importan.

Hidalgo, Romero, Martínez y Santiago indican en su estudio acerca del contrabando en México que uno de los fines del contrabando es la evasión fiscal, y que

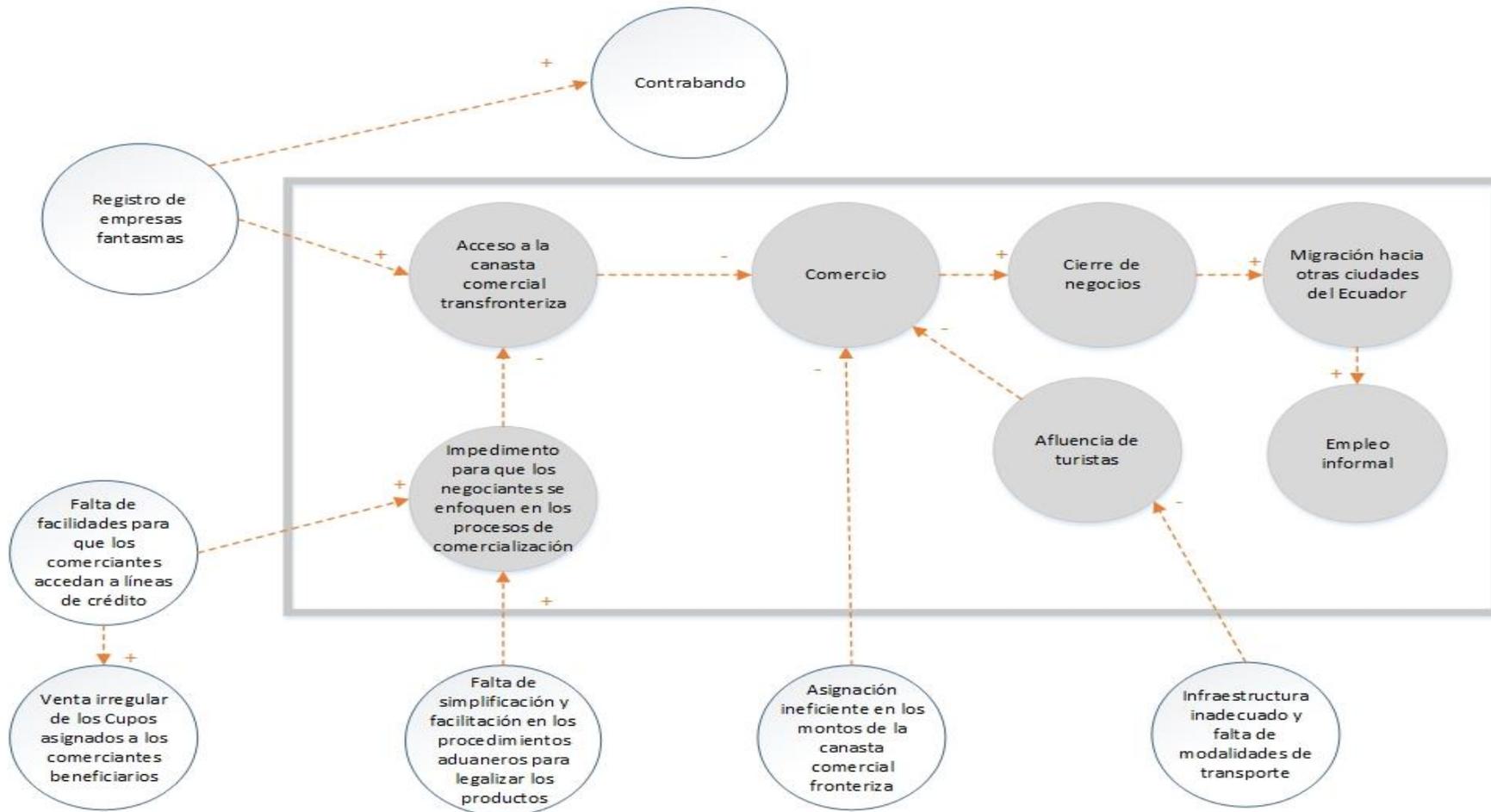
esta práctica se encuentra registrado en el comercio informal dado que sus costos no son comparables con los costos de las empresas que están constituidas legalmente (Hidalgo, Macedo Romero, Saraiba Martinez, & Santiago Moreno, n.d.).

Se debe mencionar, además que las zonas fronterizas son los sectores más vulnerables en donde se desarrolla actividades ilegales. Erazo (2011) citado por Delgado (2017) quien enfatiza que el contrabando afecta directamente a los ingresos públicos, y al comercio local, regional o nacional (Delgado Oyala, 2017).

Evasión fiscal

La evasión fiscal consiste en la eliminación o disminución de un tributo de parte de quienes están obligados a asumirlo, este resultado lo logran a través de conductas fraudulentas u omisivas violatorias de la ley. Entre las causas más comunes que originan la evasión fiscal se encuentran: la carencia de una conciencia tributaria, el sistema tributario poco transparente, la administración tributaria poco flexible y el bajo riesgo de ser detectado (Aquino, 2015).

Ilustración 23 Análisis de causalidades de la canasta comercial transfronteriza



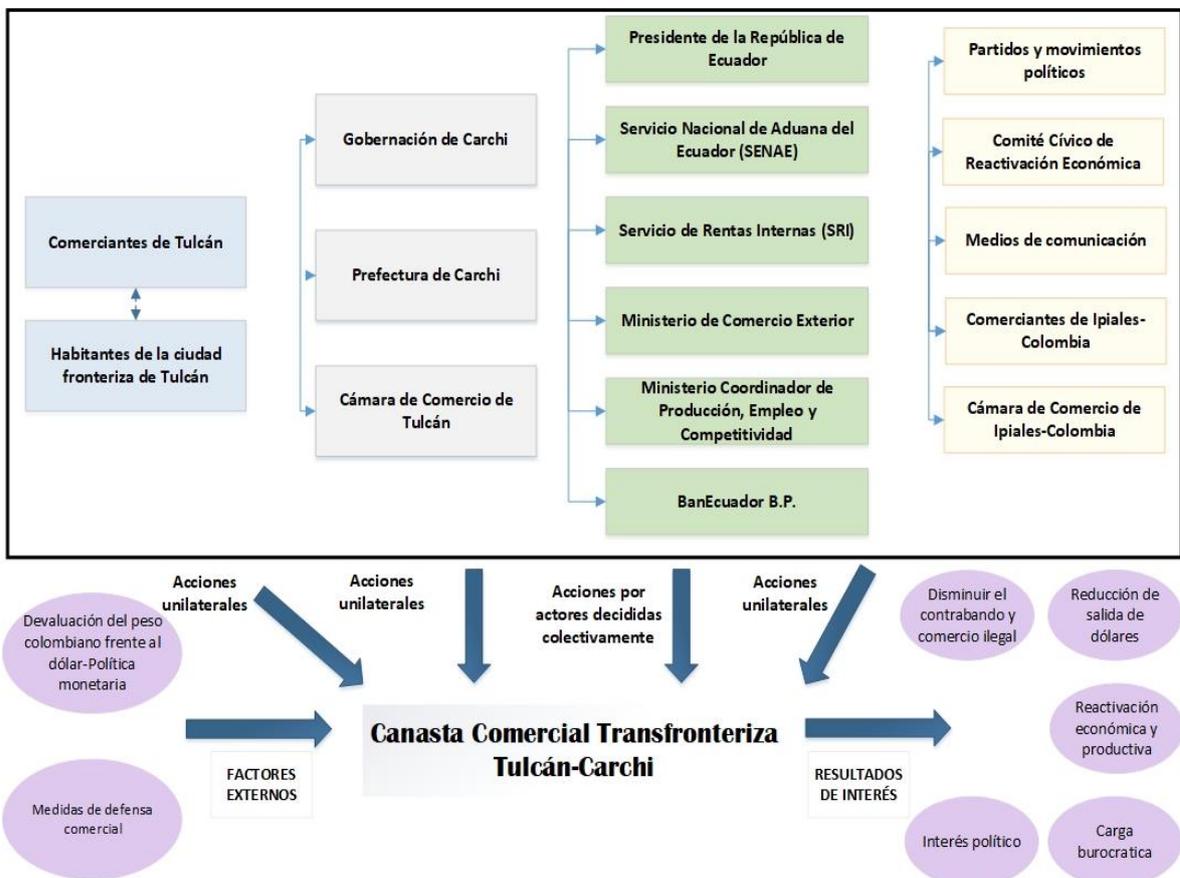
Elaboración: Los autores

4.4.4 Análisis de actores

4.4.4.1 Matriz de identificación de actores relevantes

Los actores relevantes identificados en el presente estudio se clasificaron en tres grupos. En primer lugar, los actores afectados fueron los comerciantes y los habitantes de la ciudad fronteriza de Tulcán. En segunda instancia, se situaron los actores políticos que tuvieron influencia en la canasta comercial transfronteriza, que fueron: la Presidencia de la República del Ecuador; el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE); el Servicio de Rentas Internas (SRI); el Ministerio de Comercio del Exterior; el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (Institución Pública suprimida mediante Decreto Presidencial del Ecuador No.7 del 24 de mayo de 2017); BanEcuador; la Cámara de Comercio de Carchi; el Gobernación de Carchi y Prefectura de Carchi. En tercer lugar, se identificaron como actores opositores o defensores antes posibles soluciones a: los partidos y movimientos políticos, el Comité Cívico de Reactivación Económica, los medios de comunicación. Finalmente se encuentran los comerciantes y la Cámara de Comercio de Ipiales-Colombia.

Ilustración 24 Matriz Identificación de Actores Relevantes



Elaborado por: Los autores

4.4.4.2 Matriz de interdependencia y análisis de actores

Previo a la presentación de la propuesta para reactivar la actividad económica y productiva de Carchi se consideró necesario realizar la matriz de interdependencia de actores y análisis de actores referente a la canasta comercial transfronteriza (Tabla 5 y 6).

Se identificó a la Presidencia de la Republica de Ecuador, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), el Servicio de Rentas Internas (SRI), el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad BanEcuador como los actores que tuvieron la competencia para ejecutar las acciones pertinentes para atenuar la crisis económica de Carchi. Incluso existieron otros actores que promulgaron propuestas al Gobierno Nacional para promover el desarrollo productivo de Tulcán tales como la Cámara de Comercio de Tulcán, el Gobernación de Carchi y la Prefectura de Carchi.

Por otro lado, los actores que se opusieron o manifestaban que deberían realizarse mejoras a la medida fueron: los partidos y movimientos políticos, el Comité Cívico de Reactivación Económica, los medios de comunicación. Otro grupo lo constituyeron los comerciantes y la Cámara de Comercio de Ipiales-Colombia.

También existieron actores influyentes que actuaban de manera informal sobre las decisiones de las entidades gubernamentales competente, las cuales fueron: los comerciantes y los habitantes fronterizos de Tulcán.

Tabla 5 Matriz de interdependencia de actores

Actor	Importantes recursos bajo el control del actor	Grado en el que el actor/recursos pueden ser sustituido	Dependencia de un actor	Actor Crítico (Decisivo/clave)
Presidencia de la República de Ecuador	Definir y dirigir políticas públicas que contribuyan a reactivar la actividad económica y productiva de Carchi	No es sustituible, es único en la competencia.	Alta	Si
Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)	Controlar el cumplimiento de las formalidades aduaneras con el fin de combatir el contrabando y la defraudación. Recaudar las obligaciones tributarias aduaneras originadas por la exportación e importación de mercancías.	No es sustituible, es único en la competencia.	Alta	Si
Servicio de Rentas Internas (SRI)	Recaudar y controlar los impuestos internos del país. Establecer mecanismos para combatir la evasión tributaria.	No es sustituible, es único en la competencia.	Alta	Si
Ministerio de Comercio Exterior	Implementar políticas públicas en materia del comercio exterior según las necesidades del Ecuador.	No es sustituible, es único en la competencia.	Alta	Si
Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad	Entidad que gestionaba la elaboración de políticas, programas, proyectos y estrategias enfocadas al cambio de la matriz productiva del Ecuador. Institución Pública suprimida mediante Decreto Presidencial del Ecuador No.7 del 24 de mayo de 2017	Sustituible	Alta	Si
Gobernación de Carchi	Proponer y asistir en la ejecución de políticas públicas de índole prioritario para el Presidente de la República	No es sustituible	Moderada	Medio
Prefectura de Carchi	Dirigir, controlar y ejecutar proyectos relacionados con la infraestructura vial, turismo, etc.	No es sustituible	Moderada	Medio
Cámara de Comercio de Tulcán	Organización que en representación de los comerciantes ejecuta propuestas para afrontar la crisis del cantón Tulcán	No es sustituible	Alta	Medio
BanEcuador	Ofrecer líneas de créditos a diferentes sectores de Carchi como el comercio, la agricultura, artesanía y producción	Sustituible por Instituciones Financieras del Sector Privado	Alta	Si
Partidos y movimientos políticos	Capacidad de establecer canales de comunicación hacia la sociedad.	No es sustituible	Moderada	No
Comité Cívico de Reactivación Económica	Grupo influyente que defiende sus ideales con el objeto de que el Gobierno Nacional implemente medidas gubernamentales para enfrentar la crisis.	No es sustituible	Alta	No
Medios de comunicación	Capacidad para difundir masivamente información acerca de las acciones a ser ejecutadas por las entidades competentes	No es sustituible	Moderada	Medio
Habitantes de la ciudad fronteriza de Tulcán	La Canasta Básica Familiar les permitió a los habitantes de la zona de integración fronteriza adquirir diversos productos en Colombia sin pagar impuestos.	No es sustituible	Alta	Si

Actor	Importantes recursos bajo el control del actor	Grado en el que el actor/recursos pueden ser sustituido	Dependencia de un actor	Actor Crítico (Decisivo/clave)
Comerciantes de Tulcán	<p>Durante la vigencia de la medida de la canasta comercial transfronteriza en Carchi (hasta mayor 2017) los comerciantes estaban exonerados de aranceles y salvaguardias. Sin embargo, tenían que continuar asumiendo los otros impuestos que se aplican a las mercaderías que ingresan al país, tales como: IVA, ICE, FODINFA.</p> <p>Además, se beneficiaron de los incentivos tributarios, como la exoneración del valor anticipo del impuesto a la renta para el sector comercial y transportista</p>	No es sustituible	Alta	Si
Cámara de Comercio de Ipiales-Colombia	Líder gremial que brinda a los comerciantes afiliados capacitaciones, y además desarrolla proyectos con el fin de fortalecer la competitividad en la región fronteriza (Ipiales-Colombia).	No es sustituible	Moderada baja	No
Comerciantes de Ipiales-Colombia	<p>Tratado de Comercio de Estados Unidos les permitió ofrecer productos con precios competitivos frente a Ecuador.</p> <p>Devaluación del peso colombiano frente al dólar.</p>	No es sustituible	Moderada baja	No

Elaborado por: Los autores

Tabla 6 Análisis de actores

Actores	Percepción del problema	Objetivos	Interés	Causa del problema	Recursos	Posición
Presidencia de la República de Ecuador	Limitado número de comerciantes se beneficiaron de la medida.	Reactivar la actividad económica y productiva de la Provincia de Carchi.	Impedir la salida de divisas por concepto de importaciones al país vecino (Colombia). De este modo mantener el circulante dentro del mercado local y dinamizar la economía de Carchi.	<ul style="list-style-type: none"> Desconocimiento de la medida. Falta de recursos económicos para que los comerciantes del área fronteriza puedan adquirir mercadería. Dificultad para acceder a un crédito. Desconfianza y temores. 	Decisión política y priorización presupuestaria para ejecución de proyectos y programas.	Declaratoria de Carchi como zona deprimida
Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)	<ul style="list-style-type: none"> Comerciantes ofrecían distintos productos al consumidor final en el viaducto de Rumichaca de la frontera con Colombia. Venta irregular de los cupos asignados a los comerciantes beneficiarios de Carchi 	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar el comercio transfronterizo en Tulcán. Ofrecer capacitaciones a los comerciantes que requieran información adicional del mecanismo de canasta comercial transfronteriza 	Disminuir el contrabando y comercio ilegal en la zona fronteriza.	Falta de recursos económicos para que los comerciantes del área fronteriza puedan adquirir mercadería.	Controla la entrada y salida de mercancías y medios de transportes en la zona fronteriza.	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el cumplimiento de legislación ecuatoriana. Combatir el contrabando.
Servicio de Rentas Internas (SRI)	Creación de empresas ficticias para la emisión de facturas falsas.	Ofrecer capacitaciones a los comerciantes que requieran información adicional del mecanismo de canasta comercial transfronteriza.	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la recaudación tributaria Contrarrestar la evasión tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> Desconocimiento de la medida. Individuos buscaban aprovecharse de la medida impuesta por el Gobierno en apoyo a los comerciantes de Tulcán. 	Entidad que gestiona la política tributaria, y contribuye a que exista una recaudación destinada al beneficio de la sociedad.	Combatir la evasión tributaria.

Actores	Percepción del problema	Objetivos	Interés	Causa del problema	Recursos	Posición
Ministerio de Comercio Exterior	Limitado número de comerciantes accedieron a la canasta comercial transfronteriza.	Fomentar el comercio transfronterizo en Tulcán.	Equilibrar las relaciones comerciales entre Ecuador y Colombia	Desconocimiento de la medida.	Define políticas públicas de materia de comercio exterior e inversión.	Rector de políticas públicas que estén relacionadas con el comercio internacional
Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad	Limitado número de comerciantes accedieron a la canasta comercial transfronteriza.	Reactivar la actividad económica y productiva de la Provincia de Carchi.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el empleo • Incrementar el turismo • Equilibrar las relaciones comerciales entre Ecuador y Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de facilidades para que accedieran a líneas de crédito. • Desconocimiento de la medida 	Entidad que elaboraba políticas, programas, proyectos y estrategias enfocadas al cambio de la matriz productiva del Ecuador.	Definía los mecanismos necesarios para fortalecer la competitividad y productividad de los sectores prioritarios.
Gobernación de Carchi	Medida no suficiente para reactivar la actividad económica y productiva de Carchi	Reactivar la actividad económica y productiva de la localidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar políticas que promueva la inversión en la región fronteriza 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de inclusión de otros productos a la canasta comercial transfronteriza. • Falta de facilidades para que los habitantes fronterizos actividades diferente al comercio tuvieron la oportunidad de acceder a la canasta comercial transfronteriza. • Falta de infraestructura adecuada para que los turistas no crucen las fronteras. • Falta de recursos económicos para que los comerciantes del área fronteriza accedan a la medida 	Participar en la ejecución de políticas públicas de índole prioritario para la provincia de Carchi	Promover el desarrollo de la provincia.

Actores	Percepción del problema	Objetivos	Interés	Causa del problema	Recursos	Posición
Prefectura de Carchi	Falta de compromiso de las instituciones públicas pertinentes para garantizar el desarrollo sostenible del cantón y de la provincia.	Reactivar la actividad económica y productiva de la Provincia de Carchi.	Implementar políticas que no estén enfocadas únicamente al sector de comercio, sino que también a la agro industrialización	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación ineficiente en los montos de la canasta comercial fronteriza • Dificultad para acceder a un crédito • Trámites burocráticos para legalizar la mercancía mediante la canasta comercial transfronteriza 	Gestionar proyectos relacionados con la infraestructura vial, turismo, etc.	Impulsar el desarrollo fronterizo
Cámara de Comercio de Tulcán	<ul style="list-style-type: none"> • Limitado número de comerciantes accedieron a la canasta comercial transfronteriza. • Aplicación de la canasta comercial no constituyó una solución definitiva para superar la crisis económica de la provincia de Carchi. 	Dinamizar la economía de Carchi	Adopción de políticas que contribuyan a afrontar la crisis económica del cantón.	<ul style="list-style-type: none"> • Restricción de artículos y productos a importar para beneficiarse de la medida. • Asignación ineficiente en los montos de la canasta comercial fronteriza • Dificultad para acceder a un crédito • Falta de recursos económicos para que los comerciantes del área fronteriza puedan adquirir mercadería. • Falta de difusión de la medida entre todos los beneficiarios 	Presentar a las autoridades competentes alternativas que contribuyan a impulsar la actividad económica en la zona fronteriza-	Buscar opciones que les permita a los comerciantes activar su actividad económica.
BanEcuador	<ul style="list-style-type: none"> • Limitado número de comerciantes accedieron a la canasta comercial transfronteriza. 	Ofrecer líneas créditos a los sectores productivos y comerciales de Carchi	Impulsar el microcrédito de canasta transfronteriza para que los comerciantes puedan comprar mercadería en Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> • Comerciantes no cumplían con los requisitos que imponía BanEcuador 	Ofertar líneas de financiamiento con tasa de interés competitivo.	Satisfacer la demanda de productos y servicios financieros de los sectores priorizados de la región fronteriza.

Actores	Percepción del problema	Objetivos	Interés	Causa del problema	Recursos	Posición
Partidos y movimientos políticos	La medida de canasta comercial transfronteriza no constituyó una medida suficiente para impulsar el desarrollo económico de la provincia	Perseguir fines que involucran a un grupo determinado	Apoyar u oponerse a las políticas que conducen a resolver la problemática existente en Carchi	Comerciantes frente a la falta de liquidez accedían a créditos informales	Grupo influyente que tiene la capacidad de establecer canales de comunicación	Compromiso en defender los intereses de un grupo determinado
Comité Cívico de Reactivación Económica de Carchi	<ul style="list-style-type: none"> • Limitado número de comerciantes accedieron a la canasta comercial transfronteriza. • Falta de compromiso estatal. Falta de incluir otros productos dentro de la canasta comercial como calzado y textil	Reactivar la actividad económica y productiva de la Provincia de Carchi.	Implementación de propuestas que contribuyen a enfrentar la recesión económica	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de difusión de la medida entre todos los beneficiarios • Falta de inclusión de artículos y productos en la canasta comercial transfronteriza. • Montos establecidos en la canasta transfronteriza eran bajos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en las propuestas que conlleven atenuar la situación económica de Carchi Grupo influyente	Gestionar reuniones con autoridades competentes que contribuyan a mantener medidas de reactivación económica sostenibles
Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de información de los ecuatorianos acerca de la medida 	Brindar a la población ecuatoriana información oportuna desde la perspectiva del problema hasta los mecanismos a ser implementados por el Gobierno Nacional	Informar para que las autoridades competentes actúen y mejoren la situación económica y social de los carchenses	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de facilidad de espacios de información y opinión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para difundir masivamente información acerca de las acciones a ser ejecutadas por las entidades competentes 	Brindar espacios públicos con el objetivo de que la población desarrolle la capacidad crítica frente a la información que receipta.
Habitantes de la ciudad fronteriza de Tulcán	Número de afluencia de turistas al cantón no fue la esperada.	Exista el involucramiento de las autoridades competentes	Buscar estrategias que permitan captar la atención del cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de compromiso de las instituciones públicas para impulsar el turismo y la actividad económica del cantón. 	<ul style="list-style-type: none"> • Canasta Básica Familiar 	Falta de un plan económico por parte del Gobierno Nacional para atender la crisis que existe en la provincia.

Actores	Percepción del problema	Objetivos	Interés	Causa del problema	Recursos	Posición
Comerciantes de Tulcán	<ul style="list-style-type: none"> Número de afluencia de turistas al cantón no fue la esperada. Dificultad económica de los comerciantes de la región fronteriza impidió a que adquieran mercancía a través de la medida. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar sus ventas. Incrementar la afluencia de turistas a Tulcán 	Aumentar el compromiso de las entidades gubernamentales para mejorar la actividad económica de Tulcán	<ul style="list-style-type: none"> Comerciantes al no ser considerados sujetos de crédito por estar en los registros de Central de Riesgo accedían a préstamos informales denominados “chulcos”, u optaban por vender sus cupos. Temor de los comerciantes en endeudarse. Falta de inclusión de partidas arancelaria como los zapatos y prendas de vestir Cupos establecidos en la canasta comercial transfronterizo eran limitados Falta de infraestructura adecuada para que los turistas no crucen las fronteras. Desconocimiento de la medida 	Canasta Comercial Transfronteriza que estuvo vigente hasta mayo de 2017	Buscar alternativas que les permita incrementar sus ventas
Comerciantes y Cámara de Comercio de Ipiales-Colombia	Disminución de los ecuatorianos que cruzan la frontera para beneficiarse del tipo cambiario	Incrementar el comercio fronterizo en Colombia	Mayor afluencia de ecuatorianos en Ipiales	<ul style="list-style-type: none"> Medidas adoptadas por el Gobierno de Ecuador como: la disminución de la movilidad según la modalidad de tour, la aplicación de la canasta comercial trasfronteriza, mayor control aduanero y la reforma tributaria dentro del territorio colombiano (Incremento del IVA del 16% al 19%) 	Devaluación del peso colombiano frente al dólar	Captar la atención de los ecuatorianos a través de precios competitivos y servicio de calidad.

Elaborado por: Los autores

4.4.5 Aspectos claves de la entrevista

Conversaciones con actores del Sector privado: Para recolectar las experiencias de la medida implementada en frontera norte, se revisó algunos trabajos realizados por la Academia que reflejaban los resultados desde el punto de vista de los comerciantes.

Dado que la medida ha finalizado en el año 2017, se esperó obtener una perspectiva consolidada de la política a través de la Cámara de Comercio de Tulcán. Es por esta razón que la entrevista está dirigida a quien representó el gremio en los años de implementación de las Canastas, el Econ. Nelson Cano.

Los datos obtenidos son los siguientes:

- La dolarización y el peso colombiano devaluado fueron algunos de los detonantes que desestabilizaron la economía en el Carchi, por las condiciones geográficas cercanas a Ipiales-Colombia,
- La zona ha vivido desde hace diecisiete años en una economía de “péndulo”.
- Para lograr negociar la política de Canasta Comercial Transfronteriza, hubo reuniones con los delegados del sector público de la Cámara de Comercio de Tulcán y las autoridades locales como la Gobernación, la Alcaldía y la Prefectura.
- Luego de una serie de inconvenientes se logró aprobar la medida y finalmente fueron cerca de 5.200 comerciantes beneficiados de la provincia de Carchi.
- Se asignó un presupuesto de 54 millones del cual el consumo no fue lo esperado porque ya los negocios habían cerrado en un 60%.
- No se ocuparon los cupos porque cuando llegó la medida, la mayoría de los negocios estaban cerrados y los comerciantes no querían endeudarse con créditos de BANECUADOR.
- El Estado ecuatoriano se benefició de la medida también toda vez que logró recaudar tributos por concepto de IVA y FODINFA.
- Los comerciantes no estuvieron de acuerdo con la forma en la que se establecieron los cupos por segmentos. El gremio había solicitado en contraste que se otorguen cupos por USD \$20 mil mensuales y que sean monitoreados frecuentemente.
- Los productos más negociables en la canasta fueron: Televisores, computadoras, impresoras y textiles.
- Las neveras y juguetes fueron dos de los productos solicitados por las Cámaras que no fueron incluidos en las Canastas.

Conversaciones con actores del Sector público: Con la finalidad de obtener la perspectiva de uno de los principales actores en la implementación de la política, se obtuvo datos cualitativos mediante entrevista directa con el Ing. Alfredo Villavicencio, jefe de normativa aduanera, del Servicio Nacional del Ecuador. La intención desde el análisis de este frente es recolectar los puntos importantes que fueron protagonistas en el diseño de la medida:

- La Canasta Transfronteriza aplicada en el Carchi no logró la expectativa planteada inicialmente por el Gobierno.
- Los productos otorgados no beneficiaban a una mejora económica básicamente por la devaluación de la moneda.
- Los productos sólo podían vender los productos en el Carchi (Según Resolución No. 039-2015 del Comex).
- Los cupos para los comerciantes se establecieron acorde a los pagos de impuesto a la Renta registrados en el SRI; al no existir un rubro considerable de dicha recaudación, se presumía que hubo cierta evasión tributaria por parte de los comerciantes del sector, por tanto, los beneficios (cupos) para poder importar no fueron suficientes.
- Las salvaguardias no frenaron el contrabando, buscaban desincentivar las importaciones.
- Al no existir productos desarrollados en la economía nacional, para el ecuatoriano resultaba atractivo comprar en Colombia, considerando la devaluación de la moneda
- Para determinar los productos a incluir en la Canasta, el Gobierno Nacional realizó un estudio de todos los productos comercializados en provincias fronterizas, no solo se consideró al Carchi, a pesar de que los productos en la medida eran diferenciados.
- Los comerciantes tenían exoneración de salvaguardias, pero no de IVA y FODINFA, a pesar de que existían productos con IVA 0%.

Condiciones geográficas

Los centros comerciales y los negocios en Tulcán se encuentran dentro de la ciudad y de forma dispersa, el consumidor no puede identificar si los precios son más baratos porque son beneficiados de la canasta.

Ilustración 25 Centro Comercial "Popular" en Tulcán



Fuente: Ecuavisa

Por otro lado, las vías de acceso a Tulcán permiten una ruta directa hacia el puente de Rumichaca que conecta con la ciudad de Ipiales. Al existir acuerdos de libre movilidad y ningún incentivo para comprar en Tulcán, los turistas ecuatorianos se aventuran a seguir el camino y cruzar la frontera para realizar sus compras. La siguiente figura es un esquema de la actual carretera desde Tulcán hacia Ipiales:

Ilustración 26 Vista panorámica de la vía Panamericana en Tulcán



5. Propuesta

Producto de las observaciones obtenidas, reportajes publicados, entrevistas y estadísticas de las instituciones públicas intervinientes, impera la necesidad de que el presente trabajo no solo ilustre un análisis de la política establecida hace tres años, sino que se presenten soluciones a partir de los conocimientos adquiridos y el marco normativo actual.

La propuesta de esta investigación se centraliza en presentar estrategias para despertar un sector fronterizo olvidado, anteriormente conocido por su alto intercambio comercial. Este sector es la provincia del Carchi específicamente el cantón Tulcán.

5.1 Estructura analítica de la propuesta

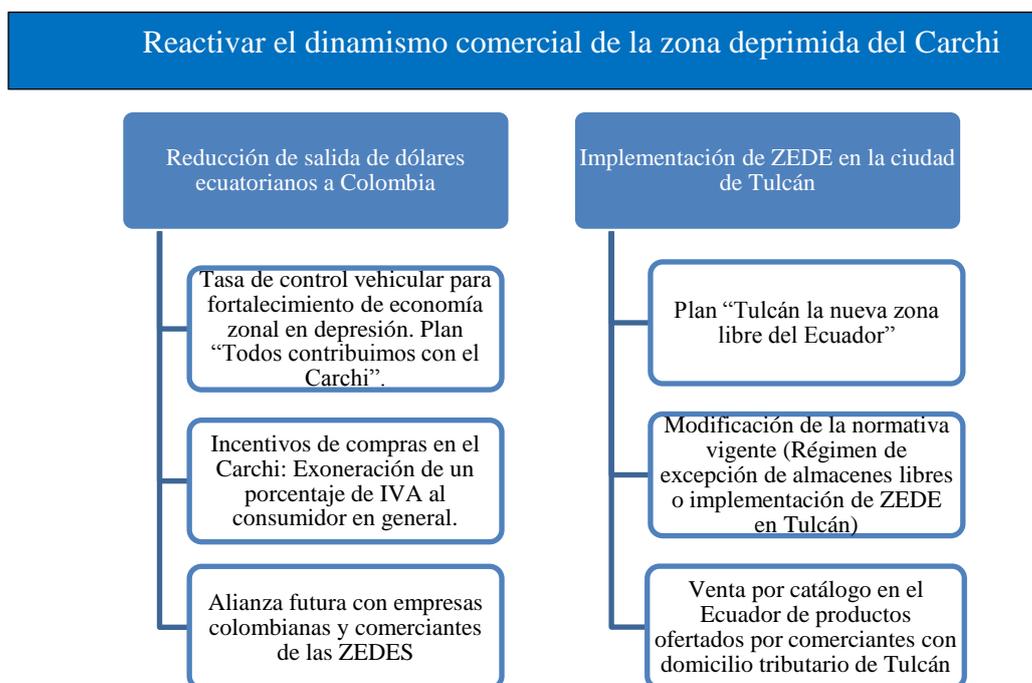
De acuerdo con la recolección de información estadísticas, opiniones de expertos y trabajos realizados por la Academia, se evidencia que la medida de Canastas Transfronterizas en la provincia del Carchi, bajo las condiciones en las que fue establecida, no obtuvo los resultados esperados y no fue suficiente para erradicar la declaración de “zona deprimida”; no se reactivó el dinamismo económico y actualmente el comercio persiste en nulidad.

Con el propósito de reactivar dicho dinamismo comercial, en la zona deprimida del Carchi, y generar nuevas fuentes de empleo a partir del escenario actual, se proponen dos ejes principales los cuales son:

- a) La reducción de salida de dólares ecuatorianos a Colombia; y,
- b) Implementación de Zona de Desarrollo Económico (ZEDE) en la ciudad de Tulcán.

La siguiente ilustración muestra las estrategias que se aplicarán para alcanzar los objetivos que enmarcan la reactivación del sector comercial de la zona deprimida:

Ilustración 27.-Objetivos y estrategias



Elaboración: Los autores

Una vez analizadas los ejes y estrategias expuestas en ilustración precedente, se aplicará un sistema *leverage point*⁹ o punto de apalancamiento como método de análisis. A continuación, se especifican las mismas; sin embargo, en el “Plan de implementación y adopción”, se detallarán con mayor precisión cada una de las propuestas:

1. Establecer un plan de acción solidario denominado **“Tulcán la Nueva Zona Libre del Ecuador”**, el cual pretenderá que los comerciantes que tienen domicilio tributario en la provincia del Carchi, que fueron beneficiarios de la derogada medida “Canastas Comerciales Transfronterizas”, puedan importar bienes terminados y/o CKD desde Colombia, a través del ingreso a una Zona de Desarrollo Económico (ZEDE) situada en la ciudad de Tulcán. De esta manera los precios serán similares a los comercializados en la ciudad fronteriza de Ipiales, porque estarán exentos del cobro de tributos al comercio exterior.
2. Deberá expedirse un reglamento exclusivo (ZEDE) para la provincia del Carchi y los comerciantes calificados esta vez por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.
3. Cuando los comerciantes puedan ofertar sus productos casi nivelados a los precios competitivos de Ipiales, será necesario aprovechar un nicho local que no se ha explotado aún para esta zona, esto es la venta de productos por catálogos virtuales o incluso redes sociales. Con este punto ya no se esperará el largo trayecto de los ciudadanos de las diferentes provincias del Ecuador sino que los comerciantes de esta zona denominada deprimida buscarán nuevas fuentes. Este punto será exitoso siempre y cuando los puntos 1 y 2 se hayan cumplido con éxito y sin distorsiones.
4. Luego de cubrir al grupo de consumidores locales que se encuentran cómodos con las compras electrónicas o por catálogos, será necesario blindar al grupo de consumidores que podría aún perjudicar al comercio en Tulcán, es decir aquellas familias o compradores individuales que cruzan la frontera en carros particulares para adquirir productos colombianos. Si el Estado ecuatoriano da luz verde a los puntos 1, 2 y 3; no habría mayor razón para comprar en Colombia estos productos de la canasta (con excepción del listado de equipaje de viajeros por vía terrestre). Es por esta razón que se propone el cobro de una tasa de control para fortalecimiento de la economía zonal en depresión, como parte del plan denominado “Todos contribuimos con el Carchi”, bajo

⁹ Un punto de apalancamiento es un lugar en un sistema donde se puede lograr un gran cambio hacia el comportamiento deseado o los resultados aplicando relativamente pocos recursos.

condiciones específicas para turistas ecuatorianos que retornen en vehículos privados o taxis con mercancía adquirirá en Colombia.

5. Dentro de Plan “**Tulcán la Nueva Zona Libre del Ecuador**”, se incluye además un programa de recompensas, el cual implica que, con todas las compras acumuladas a través de la herramienta electrónica para la venta por catálogo virtual mencionada en el punto 3, el consumidor estará sujeto a un plan de acumulación de puntos por sus compras, que le permitirá ser favorecido con compras adicionales bajo la modalidad de canje o descuentos.

5.2 Matriz de criterios y alternativas

El origen del problema se centra en la poca o nula competitividad de la oferta ecuatoriana en contraste a la colombiana, en zona fronteriza. Un peso colombiano devaluado invita a que los consumidores ecuatorianos crucen diariamente el puente que une las ciudades de Ipiales y Tulcán, afectando gravemente a los niveles de ingresos de los comerciantes y familias carchenses.

Conociendo el problema, se estableció una estructura analítica de la propuesta y un *leverage point*; por consiguiente, como segundo paso, dentro de la siguiente matriz de priorización se determinarán los criterios y alternativas para alcanzar el objetivo propuesto:

Tabla 7.- Matriz de criterios y alternativas

Alternativa de actividades	1	2	3	4	5	6	7	Total
	Cuenta con apoyo de actores relevantes	Viabilidad financiera	Efecto corto plazo	Costo/Beneficio	Sostenibilidad	Efecto largo plazo	Viabilidad técnica/legal	
	Hasta 20	Hasta 20	Hasta 10	Hasta 15	Hasta 15	Hasta 10	Hasta 10	
Permitir a los comerciantes importar de Colombia con liberación total de tributos a través de ZEDES	20	10	8	15	13	10	10	86
Ofrecer el servicio de venta de productos a través de catálogos virtuales	10	18	10	10	10	7	10	75
Establecer programas de recompensa por compras a través de catálogos virtuales	9	10	10	15	10	7	8	69
Renovar la medida de Canastas Comerciales Transfronterizas con nuevos cupos	5	0	5	5	5	5	10	45
Tasa de control para fortalecimiento de economía en depresión	15	20	5	15	5	5	10	75
Reubicar los centros comerciales en la zona periférica (eje vial principal)	12	5	10	10	10	10	7	64

Elaborado por: Los autores

De acuerdo con la calificación obtenida, se puede evidenciar que todas las alternativas, a excepción de una (con calificación 45), son idóneas para resolver el problema central y cumplir con el objetivo de reactivar el dinamismo comercial de la zona deprimida del Carchi, toda vez que superan el puntaje de 50 equivalente al 50% de la calificación de acuerdo con los criterios establecidos.

5.3 Análisis de actores para la implementación de la solución

Es importante para la metodología aplicada *Systems Thinking* identificar los actores relevantes que se relacionarán con lo propuesta; para el efecto se ha definido tres grupos: Stakeholders, Actores Políticos, Actores Opositores.

Los stakeholders o actores afectados por la situación del problema son: Comerciantes de la Provincia del Carchi, Transportistas, Artesanos, Familias, Empresas de turismo y hoteles; por otro lado, los actores políticos con mayor influencia en la

implementación de las propuestas son: Presidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y Servicio de Rentas Internas; y para finalizar, los actores necesarios para la implementación que pueden oponerse o bloquear alternativas son: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Presidencia de la República de Colombia.

5.4 Ideación de prototipo

Aplicando la técnica cualitativa de *Design Thinking*, una vez observado y analizado de manera integral las causales de los resultados de la medida de Canastas Comerciales Transfronterizas, se pensó en las oportunidades que se podrían aprovechar para hacer competitivo el comercio en la zona, se define entonces en primera instancia el siguiente prototipo:

Ilustración 28 Prototipo inicial: Ingreso a Almacén Libre



Elaborado por: Los autores

5.5 Experimentación y evolución

Tal como indica la metodología Design Thinking aplicado a procesos de investigación cualitativa, el siguiente paso se enfoca en la evaluación del prototipo. Para desarrollar esta fase se utilizó la estrategia denominada “elevator pitch”, la cual consiste en exponer brevemente el modelo frente a una asamblea con conocimiento del tema y así recibir información importante (Castillo Díaz & González-Bañales). Con base al test realizado a un grupo de analistas del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, se obtuvieron los siguientes resultados:

Ilustración 29 Prototipo inicial: Importar bajo la figura de Almacén Libre

OBSERVACIONES	RESULTADOS
Los precios iguales a Ipiales. ¿Afectarían los negocios ecuatorianos que no están situados en Tulcán, se verían afectados al no verse beneficiados, aquellos que importan cumpliendo todas las formalidades?	Cuando se implementaron las Canastas durante dos años nadie se vio afectado. El número de comerciantes y sus productos no representaban una competencia fuerte que amenace los ingresos de los comerciantes grandes del país.
Almacenes libres: No existe la presentación de documentos de control previo. Se necesita garantía general y el espacio físico. ¿Ellos calificarían como Duty free (Tiendas libres de impuestos)?	Se calificarían como Duty free mediante un representante (administrador)
La zona franca no está vigente; sin embargo, ¿La propuesta es que funcione como Almacén Libre enfocada como una Zona Libre?	La idea es que los comerciantes puedan comprar en Colombia, modificando la normativa nacional actual, exonerándose los aranceles
¿Se utilizarían medios simplificados?	Se utilizan medios simplificados diferente a la compensación actual de los Almacenes libres vigentes
¿Tiene un plazo de vigencia para poder vender su mercancía?	Los comerciantes de Tulcán podrían tener otras facilidades que les permitan permanecer con la mercancía más tiempo.
¿Qué pasa si importan mercancías de no autorizada importación? Ejemplo el caso de electrodomésticos que se manejan a través de cupos.	Los comerciantes no deberían importar bajo la modalidad de cupos.
¿No se iría en contra de la visión gubernamental que está enfocado en la fabricación de productos? Se ha dado facilidades para importar partes y piezas (CKD)	Se podría importar bajo la modalidad de ZEDES, pero la capacidad de transformación de mercaderías es escasa o nula porque los comerciantes están en quiebra.
¿Existe un plazo para los comerciantes para que tengan exoneración total de tributos? ¿Esto es para la reactivación de la economía, tiene un plazo el beneficio?	Tiene un plazo igual al de la implementación de salvaguardias. No todos los comerciantes tienen acceso a créditos para invertir. Las condiciones deben ser las más bajas o mínimas para que el comercio se pueda levantar nuevamente.
Los comerciantes grandes pueden reclamar ante esta medida.	El plan "Tulcán la nueva zona libre" es de carácter solidario. Los demás comerciantes deben ver las estrategias como una contribución. La idea es que a mediano plazo, mediante herramientas tecnológicas, puedan volver a generar ingresos. En un futuro, un comerciante grande podría aprovechar los beneficios otorgados a los comerciantes del Carchi, y pensar en ellos como posibles proveedores.
¿Se eximirá la exigencia de documentos de control previo?	Los cigarrillos, licores son algunos de los productos que más se contrabandean según las estadísticas; y esto es justamente porque no hay las condiciones favorables y facilitadoras para importarlas. Puede evaluarse que no exijan para los comerciantes del Carchi, que estén libres de presentación de licencias aduaneras como un Almacén Libre
¿Cómo se controlan entonces los productos de consumo humano?	Igual las mercancías se aforan, se podría establecer un monto. El almacén libre actualmente no presenta documentos de control previo. No está en contra de la normativa supranacional. Los Ministerios encargados pueden ejercer el control directamente en el Almacén autorizado.
En la Resolución 039-2015 se especificó que los comerciantes solo podían vender en el Carchi justamente para evitar la competencia desleal. ¿No sería mejor aplicar una tasa provincial que fronteriza?	La Aduana tiene presencia de uniformados (Unidad de Vigilancia Aduanera) en frontera que pueden realizar el control del cumplimiento del plan solidario para reactivación de Tulcán. Sin embargo, la liquidación y el cobro podrían ser provinciales.

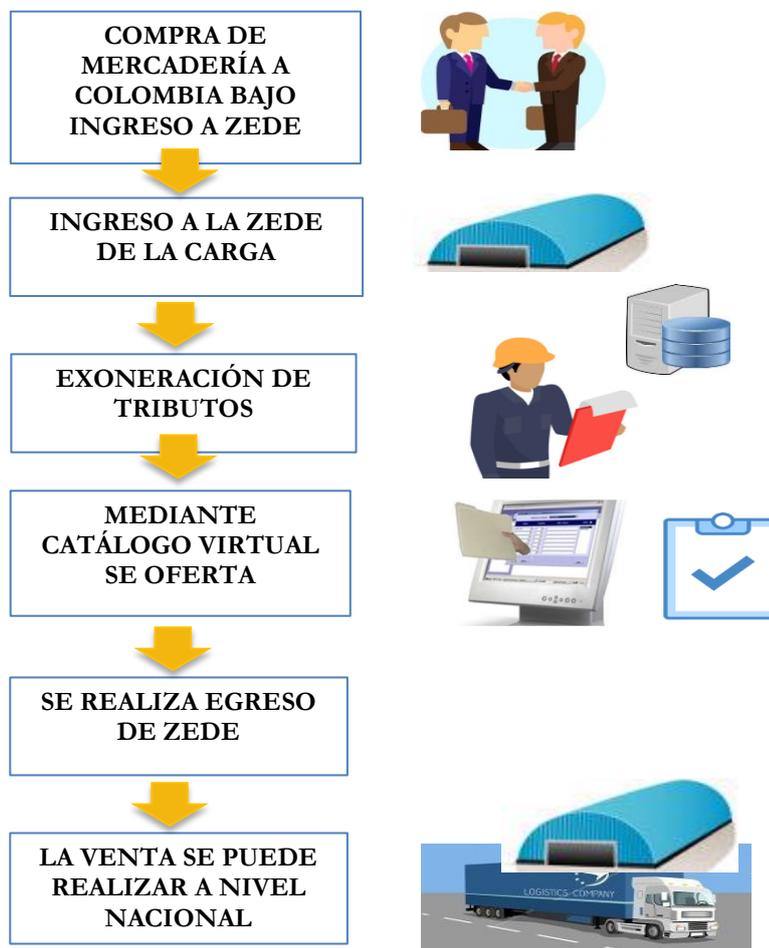
Elaborado por: Los autores

Es así que el prototipo inicial sufre cambios simplemente en la modalidad de ingreso de la mercancía a importar, esto es que resulta más atractivo y acorde con las políticas económicas vigentes, desarrollar y crear nuevos productos a partir de la creación de partes y piezas. Limitarse a la compra-venta no genera un valor agregado.

Por tanto, en el modelo definitivo, se espera que las mercancías ingresen al Carchi a través de una Zona Especial de Desarrollo (ZEDE) tanto para compra-venta de productos como para importación y exportación.

El modelo sería de la siguiente manera:

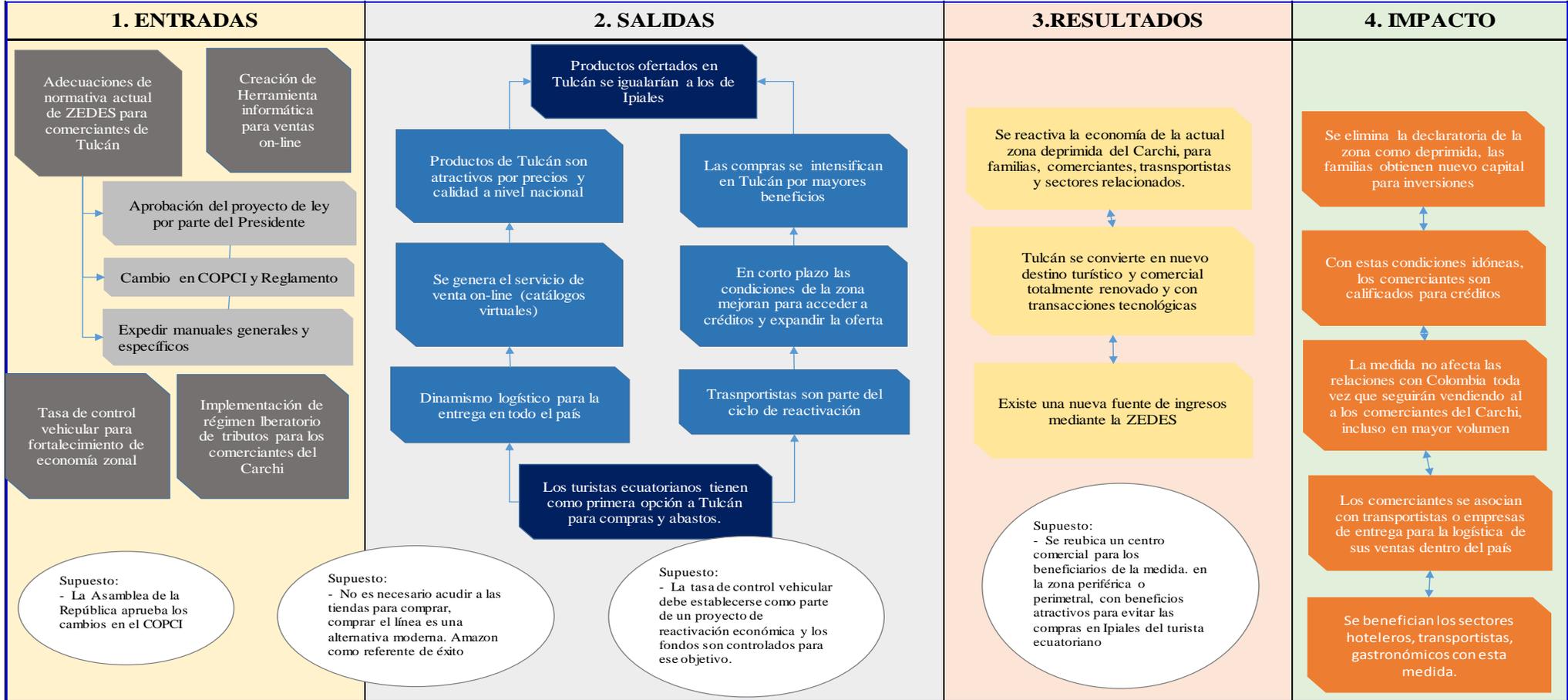
Ilustración 30 Prototipo final: Ingreso a ZEDE



Elaborado por: Los autores

5.6 Teoría de cambio

Ilustración 31 Teoría de cambio



Elaborado por: Los autores

5.7 Plan de implementación y adopción

Tabla 8 Definición de Prototipo

Propuestas	Gestión / Trámite	Complejidades	Adopción
<p>Plan de acción denominado “<i>Tulcán la Nueva Zona Libre del Ecuador</i>”, el cual pretenderá que los comerciantes que tienen domicilio tributario en la provincia del Carchi y que fueron beneficiarios de la derogada medida “Canastas Comerciales Transfronterizas”, puedan importar mercancías desde Colombia hacia una ZEDE establecida en la ciudad de Tulcán</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los hacedores de políticas deberán definir el reglamento para la ZEDE en el sector fronterizo del Carchi. Convertir a Tulcán en la nueva zona libre del Ecuador implica: <ol style="list-style-type: none"> a) Evaluar los segmentos establecidos a través del SRI para seleccionar el grupo de comerciantes beneficiarios de la medida de Canastas Comerciales Transfronterizas, considerando que existe presunción de evasión de pago de impuesto a la Renta y que no se podría tener un panorama real con esta estadística. b) Las importaciones deberán acogerse a lo determinado en la normativa vigente para ZEDE. c) Flujos de procesos expeditos y simplificados a fin de no imponer obstáculos a la comercialización. d) Al ser un régimen liberatorio de tributos se debe establecer la medida de compensación al Estado para controlar que efectivamente el beneficio está siendo bien aprovechado. Los comerciantes pueden eximirse de utilizar herramientas de compensación, pero el sistema informático Ecuapass deberá estar interconectado con las bases del SRI a fin de obtener reportes vinculados con las ventas de quienes sean favorecedores de este Plan. - El Ministerio del ramo deberá remitir un informe técnico para la viabilidad de la medida. Dicho informe además deberá indicar la posibilidad de no presentar garantías generales o específicas sino otro mecanismo que avale la transacción aduanera, justamente porque los comerciantes de la zona se encuentran en proceso de cierre o liquidación de inventarios y necesitan reactivar la economía con mayores facilidades. - La sociabilización con la Cámara de Comercio de Tulcán es indispensable para que los asociados y 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe técnico no favorable por parte del Ministerio del Ramo - Se rechaza la posibilidad de establecer un mecanismo de ingreso de mercancía para ZEDE. - Se necesita inversión gubernamental o una Alianza Público-Privada para la infraestructura de la ZEDE. - La Asamblea Nacional, deberá aprobar posibles en cambio en la normativa nacional (COPCI y Reglamento). - De aprobarse, la mayor complejidad es que los operadores de la ZEDE se pongan de acuerdo para la importación global de productos desde Colombia, se espera que la importación la realice el representante de la ZEDE en nombre de sus operadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enviar el proyecto de reforma al Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones y Reglamento para la inclusión de un régimen especial de Almacenes libres transfronterizos. - La Superintendencia de Control de Precios deberá monitorear la correcta aplicación de la medida a fin de que se cumpla el objetivo principal y no se desvíen las opciones para desnivelar el comercio interno. - El Servicio de Rentas Internas deberá remitir nuevamente el listado de comerciantes que pueden acceder al beneficio de importar desde Ipiales-Colombia, libre de tributos. - El Estado ecuatoriano debe incentivar el crecimiento a través de líneas de crédito especiales para la expansión de los inventarios, misma que podría ocurrir en los comerciantes a mediano plazo.

	comerciantes en general puedan conocer los beneficios de esta nueva medida y proponer nuevas ideas o condiciones para su robustecimiento.		
Implementación de herramienta informática para venta por catálogos virtuales de productos ofertantes del Carchi.	<ul style="list-style-type: none"> - Se propone que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador desarrollo con gasto corriente, una plataforma virtual para comercializar los productos ofertados por los comerciantes del Carchi beneficiados del Plan “<i>Tulcán la nueva zona libre del Ecuador</i>”. - Como entidad encargada de monitorear la entrada y salida de los bienes, transportes y personas en el país, según el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; se propone que sea esta entidad sea la administradora de la plataforma web a fin de poder monitorear las transacciones para toma de decisiones. - Sociabilizar con los gremios, comerciantes de la zona, autoridades y ciudadanía en general. - Realizar capacitaciones y Talleres. - Establecer un Plan de recompensas mediante compras realizadas a través de la herramienta informática diseñada para compras por catálogos; esto es acumulación de puntos o la implementación de la modalidad <i>cashback</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si no se establece la modalidad de importación a la ZEDE de Tulcán para los comerciantes del Carchi, la plataforma virtual y los productos expuestos en ella no serán atractivos al mercado ecuatoriano y se continuará con el problema de la fuga de dólares hacia Ipiales. - El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador no cuenta con los recursos hombre para realizar el proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decretar la realización del proyecto, a través del Presidente de la República - Definir un cronograma para la puesta en marcha del proyecto - Difundir por medios de comunicación - Crear campañas activas para la promoción de la plataforma. - Versión: Aplicación móvil. - Los productos ofertados deben ser diversificados para cumplir el objetivo de la plataforma electrónica.
Implementación de tasa de control vehicular para turistas ecuatorianos que realicen compras masivas en Colombia	<p>Se propone que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador realice la recaudación de esta tasa toda vez que existe presencia de la Unidad de Vigilancia Aduanera en el puente fronterizo y que al realizarse a través del sistema informático <i>Ecuapass</i> podrá monitorearse en cualquier período lo recaudado por este motivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Director Nacional de Aduana del Ecuador tiene la facultad de establecer el monto de las tasas por servicios aduaneros, según el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Sin embargo, para este plan será necesario realizar un estudio técnico que contemple: <ul style="list-style-type: none"> a) La cantidad de vehículos ecuatorianos que cruzan la frontera b) La cantidad de declaraciones por tributos que se emiten cuando el turista ecuatoriano supera los bienes catalogados como equipaje de viajero. c) El impacto de las compras realizadas en 	<ul style="list-style-type: none"> - Reclamos por parte de la Cámara de Comercio de Ipiales - Negación de la medida por parte de autoridades - Negación de la medida por parte de ciudadanos ecuatorianos - No se puede determinar que los fondos contribuirán a mejoras en la zona del Carchi toda vez que se trasladan a las arcas del Tesoro nacional, formando parte del Presupuesto General del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Resolver el cobro de la tasa vía Resolución suscrita por la Administración Aduanera. - Difundir por medios de comunicación. - Realizar campañas de aviso y generar conciencia sobre la importancia del plan “<i>Todos contribuimos con el Carchi</i>”

	<p>territorio colombiano</p> <p>d) El nivel adquisitivo de las personas que realizan compras en territorio colombiano.</p> <p>e) El nivel de aprehensiones por contrabando en la zona</p> <ul style="list-style-type: none"> - La tasa tiene la finalidad de motivar que las compras se realicen en un lugar cómodo como la ciudad de Tulcán, sin riesgos de tipo de cambio, a casi los mismos precios que el país de Colombia. No se espera en realidad recaudar grandes rubros sino por el contrario inclinar el interés de los consumidores hacia lo local. El principal beneficio para los compradores locales es que ya no tendrán que preocuparse por acogerse a un listado de equipaje de viajeros porque es una compra local. - Desarrollar el flujo de procesos específico y expedir resolución. - Sociabilizar con los gremios, ciudadanía 		
--	---	--	--

Elaborado: Los autores

CONCLUSIONES

1. De acuerdo a la evidencia estadística de variables macroeconómicas y del consumo de las Canastas Comerciales Transfronterizas, las opiniones obtenidas por personajes relacionados durante la vigencia de la antedicha medida comercial; las lecturas de trabajos similares que estudiaron de manera cuantitativa el impacto en ventas de la política en referencia; y, la evidencia periodística que afirma, que durante la implementación de la medida, no existió un panorama positivo. De manera puntual, el número de contribuyentes que en el cantón de Tulcán suspendieron su RUC de manera definitiva entre octubre de 2015 y mayo 2017 fueron 594, siendo más de 800 los establecimientos cerrados (SRI, 2018); el 17% constituyó la proporción de comerciantes que hicieron uso de la medida con respecto a los autorizados en la Provincia de Carchi; de los USD \$54'064.296,00 destinados en cuotas de importación, el volumen de importación FOB de los comerciantes del Carchi, desde el inicio de la medida en octubre de 2015, llegó apenas a un uso aproximado de USD\$ 14.974,690 en valor FOB, siendo: USD\$ 926 mil hasta diciembre 2015, USD\$ 8,89 millones en el año 2016 y USD\$ 5,15 millones de dólares hasta Mayo de 2017. Por tanto, los beneficiarios utilizaron cerca del 28% del cupo global en los dos años de vigencia de las Canastas Transfronterizas en el Carchi. En consecuencia, la medida de Canastas Comerciales Transfronterizas no fue la solución más idónea para que los comerciantes del Carchi pudieran mitigar o evadir el principal problema del sector de comercio originado por la devaluación de la moneda colombiana.
2. La cuota de importación exonerada de aranceles y salvaguardias de USD \$54'064.296,00 fue establecida por el Gobierno Nacional a partir de la estadística de las ventas registradas en el SRI. En algunos casos existió malestar por la asignación de cupos a cada comerciante beneficiario de la canasta. La cultura tributaria jugó un papel protagónico que no debió manejarse ligeramente.
3. A pesar de que luego de la implementación de la canasta en Carchi, se destinó cerca de 40 millones para créditos a través de BANCUADOR, la mayoría de los comerciantes fueron reacios a contraer nuevas obligaciones con el Estado ecuatoriano, a sabiendas que las condiciones para generar ventas no habían sido cubiertas. Algunas de las propuestas establecidas en el presente trabajo pudieron generar condiciones propicias para disminuir los riesgos que conllevan los préstamos por endeudamiento.

4. Algunas de las condiciones geográficas y de acceso limitan la decisión del comprador ecuatoriano para dejar sus dólares en Tulcán, una de ellas es muy visible dado que todos los centros comerciales que aún existente en la ciudad se encuentran dentro de la localidad, mientras que la vía que dirige al puente Rumichaca invita a continuar el trayecto hasta Colombia sin tener ningún incentivo para entrar a la ciudad. Es por esto por lo que una de las propuestas se centra específicamente en la reubicación de estos parques comerciales.
5. La oferta de productos en Tulcán no estaba del todo diferenciada como la diversidad de mercadería encontrada en Ipiales.
6. Los acuerdos comerciales de Colombia y la devaluación del peso colombiano son dos variables que deben permanecer presentes a la hora de plantear nuevas estrategias para el sector comercial fronterizo de Tulcán. El producto puede costar el mismo precio en Colombia un día, sin embargo, al día siguiente los ecuatorianos con dólares americanos pueden tener mayor poder adquisitivo.
7. Se presume que un estudio de evaluación de impacto previo, con la medición de todas las variables, pudo haber generado mejores condiciones para los comerciantes; sin embargo, es menester indicar que la política de Canastas Comerciales se planteó como la panacea inmediata ante el reclamo de los comerciantes de todas las provincias transfronterizas.
8. Al estudiar las implicaciones de la medida y presentar las propuestas del presente trabajo, se concluye que la zona fronteriza del Carchi debe apostar a la venta de sus productos de una forma expansiva, pero para lograrlo es indispensable igualar las condiciones y beneficios que presta Colombia a los consumidores.
9. Construir una zona de importación a una Zona de Desarrollo Económico (ZEDE) en Tulcán compromete esfuerzos medios en el ámbito normativo nacional y estrategias para conseguir, mediante alianza público-privada, la construcción o adecuación de infraestructura idónea en la zona. En un futuro se puede esperar asociaciones entre comerciantes colombianos y ecuatorianos para implementación de ZEDE de transformación en territorio ecuatoriano, sin embargo, eso será alcance de un siguiente estudio considerando los resultados de la propuesta del presente trabajo.
10. La medida establecida mediante Resolución 039-2015 restringía el comercio fuera de la zona, lo cual obligaba al turista ecuatoriano a acudir presencialmente a la región;

esto sumado con las complicaciones para acceder a la zona¹⁰ hacían casi imposible que los consumidores realicen sus gastos en la provincia, por el contrario, habiendo viajado hasta el límite fronterizo y con una moneda fortalecida, realizarían sus compras en Ipiiales.

Al analizar todo el panorama cualitativo, se han analizado ideas para que los consumidores ecuatorianos no se sientan motivados a cruzar la frontera para el comercio; una de estas fue desarrollar plataformas virtuales novedosas para ventas por catálogos, en la que se ofrezcan productos diversificados ecuatorianos; los consumidores nacionales extranjeros pueden lograr que Tulcán, la posible zona libre del Ecuador, en un mediano plazo desarrolle la economía local que actualmente sigue en depresión.

¹⁰ Las aperturas de viajes a Tulcán se fueron complicando con el cierre de la operadora TAME con las rutas aéreas hacia Tulcán; y las vías terrestres no son de rápido acceso.

RECOMENDACIONES

1. De llegarse a cumplir el plan “Tulcán la nueva Zona Libre del Ecuador”, la infraestructura de la ZEDE, debe ubicarse en la zona periférica de la ciudad, de tal manera que el turista ecuatoriano se sienta motivado a entrar al tener todo en un solo lugar cómodo y seguro, sabiendo que puede pagar en su moneda sin ningún riesgo de estafa por circulante falso, con parqueos que permitan administrar todas sus compras y con la satisfacción de saber que aparte del ahorro obtenido está contribuyendo al dinamismo de una zona que espera por un renacer económico.
2. Para el punto antedicho, desarrollar un proyecto de inversión de infraestructura cerca del eje vial 1 en Tulcán, implica contar con los dictámenes de prioridad respectivos por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), para el efecto deberá gestionarse la elaboración del proyecto a la institución pública ejecutora siempre que se enmarque en uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.
3. Los ecuatorianos, a través del Ministerio del ramo¹¹, deben poder enterarse de los atractivos comerciales y turísticos de la provincia del Carchi. De llegar a establecerse los catálogos de venta virtual a través de una herramienta electrónica y/o aplicación celular, el Estado ecuatoriano deberá impulsar campañas de mercadeo a fin de dar a conocer la relación costo/beneficio de comprar en dicha plataforma.

¹¹ Podría asignarse al Ministerio de Turismo o el Ministerio de Inclusión Social.

REFERENCIAS

- Convenio entre Ecuador y Colombia sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves.* (1990). Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Abinzano, R. (2005). *Las regiones de frontera: Espacios complejos de la resistencia global.* Brasil: UFMS.
- Aquino, M. (2015). *La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirla.* Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/28234537_La_evasion_fiscal_origen_y_medidas_de_accion_para_combatirla
- Arellano. (1993). *Incertidumbre cambiaría y desarrollo económico, la experiencia de América Latina y del Este de Asia.* México: CEMLA.
- Ávalos, H., & Hernández, F. (1995). *Comportamiento del tipo de cambio real y desempeño económico en México.* Obtenido de http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/4081/1/DOCT2064029_ARTICULO_2.PDF
- Banco Central del Ecuador. (Diciembre de 2016). *Teorías de comercio internacional.* Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/doctec11.pdf>
- Banco Central del Ecuador. (2017-2018). *Publicaciones del Banco Central del Ecuador.* Obtenido de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>
- Banco Central del Ecuador. (2017-2018). *Cuentas Nacionales Regionales.* Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/CuentasProvinciales/Indice.htm>
- Banco Mundial. (1992). *Export Processing Zones.* Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/400411468766543358/pdf/multi-page.pdf>
- Banco Mundial. (Agosto de 1999). *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones.* Obtenido de <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2238>
- Banco Mundial. (2015). *El Modelo de Desarrollo de Costa Rica De Bueno a Excelente.* Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22023/K8319-SP.pdf?sequence=6>
- Bastos Osorio, L., Gómez Mina, L., & Mogrovejo Andrade, J. (2017). *Las políticas públicas en el contexto fronterizo de Norte de Santander*.* Obtenido de <https://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/derecho/article/download/206/212>
- Berry, B., & Parr, J. (1988). *Market Center and Retail Location: Theory and Applications.* Prentice Hal.
- BID. (1969). Obtenido de http://www20.iadb.org/intal/catalogo/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_005_1969_Estudios_05.pdf
- BID. (2012). *Infraestructura para Desarrollar las Exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad.* Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/263621468011740500/pdf/839270WP0Vol040Box0382116B00PUBLIC0.pdf>

- BID. (Febrero de 2017). Obtenido de https://www.mic.gob.do/images/pdf/publicaciones/libros/Zonas_francas_en_RD_-_02062017/Zonas_francas_en_RD_-_02062017.pdf
- Blanco de Armas, E., & Sadni Jallab, M. (Octubre de 2007). *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: The Case of Mexico*. Obtenido de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00178444/document>
- Burgaud, J.-M., & Faroles, T. (2011). “*When Trade Preferences and Tax Breaks are no Longer Enough: The Challenges of Adjustment in the Dominican Republic’s Free Zones*”. Obtenido de https://books.google.com.ec/books?id=RTsJkoPMueAC&pg=PA159&lpg=PA159&dq=When+Trade+Preferences+and+Tax+Breaks+are+no+Longer+Enough:+The+Challenges+of+Adjustment+in+the+Dominican+Republic’s+Free+Zones&source=bl&ots=dG7KZbp7ro&sig=Gx6fgBTiC-654I-uJCWn_Bn5wm
- Bustamante, J. (1991). *Frontera México-Estados Unidos-Reflexiones para un marco teórico*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/316/31641102.pdf>
- Caballero, R., & Corbo, V. (Mayo de 1989). *The Effect of Real Exchange Rate Uncertainty on Exports: Empirical Evidence*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/3989895>
- Cañas, J., Coronado, R., & Phillips, K. (2006). *Border Benefits From Mexican Shoppers*. Obtenido de <http://www.dallasfed.org/data/mbc.html>
- Castillo Díaz, R., & González-Bañales, D. (s.f.). *Design Thinking aplicado a procesos de investigación cualitativa. Experiencia con una tesis doctoral*. Recuperado el 2018, de http://www.academia.edu/29573904/DESIGN_THINKING_APLICADO_A_PROCESOS_DE_INVESTIGACION_CUALITATIVA_EXPERIENCIA_CON_UNA_TESIS_DOCTORAL
- Castillo, R., & González, D. (Octubre de 2016). *Design Thinking Aplicado A Procesos De Investigación Cualitativa. Experiencia Con Una Tesis Doctoral*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/309566644_DESIGN_THINKING_APLICADO_A_PROCESOS_DE_INVESTIGACION_CUALITATIVA_EXPERIENCIA_CON_UNA_TESIS_DOCTORAL
- Christaller. (1966). *Central Places in Southern Germany*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Clark, H., & Anderson, A. (n.d.). *Theories of Change and Logic Models: Telling Them Apart*. Obtenido de https://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/TOCs_and_Logic_Models_forAEA.pdf
- Comité de Comercio Exterior. (2015). *Resolución COMEX 011-2015*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2015). *Resolución COMEX No. 016-2015*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2015). *Resolución COMEX No. 039-2015*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2015). *Resolución COMEX No.048-2015*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com

- Comité de Comercio Exterior. (2016). *Resolución COMEX 021-2016*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2016). *Resolución COMEX No. 001-2016*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2016). *Resolución COMEX No. 006-2016*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2016). *Resolución COMEX No. 007-2016*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2016). *Resolución COMEX No. 008-2016*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2016). *Resolución COMEX No. 026-2016*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comité de Comercio Exterior. (2016). *Resolución COMEX No. 034-2016*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Comités de Comercio Exterior. (2016). *Resolución COMEX No. 003-2016*. Obtenido de Derecho Ecuador: www.derechoecuador.com
- Consejo Sectorial de la Producción. (2015). *Resolución No. CSP-2015-09EX-02*. Ecuador.
- Corrales, S. (2012). *Comercio al menudeo y cruces fronterizos: México-EUA*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/413/41324594007.pdf>
- Correa Alsina, F. (2006). *El efecto sustitución y la evolución del costo de vida en la frontera de Uruguay con Brasil*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612006000200002
- Cottani, J., Cavallo, D., & Shahbaz Khan, M. (Octubre de 1990). *Real Exchange Rate Behavior and Economic Performance in LDCs*. Obtenido de <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/451853>
- Delgado Oyala, R. (2017). *Efectos de la evasión en el impuesto a la renta, originado por el contrabando de mercaderías en la frontera Sur*. Obtenido de <http://repositorio.uees.edu.ec/bitstream/123456789/1646/1/TESIS.pdf>
- Development Impact & You. (n.d.). *Herramientas prácticas para impulsar y apoyar la innovación social*. Obtenido de http://es.diytoolkit.org/media/DIY_Spanish.pdf
- Edwards, S. (1989). *Determinantes reales y monetarios del comportamiento del Tipo de Cambio Real: teoría y prueba de los países en desarrollo*. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/23397506?seq=1#page_scan_tab_contents
- El Telégrafo. (2017). *Carchi da señales de una recuperación comercial*. Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional-norte/1/carchi-da-senales-de-una-recuperacion-comercial>
- El Telégrafo. (Julio de 2017). *Carchi da señales de una recuperación comercial*. Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional-norte/1/carchi-da-senales-de-una-recuperacion-comercial>

- Erazo. (2011). *Contrabando en Fronteras. Las pequeñas cantidades*. Obtenido de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6466/1/BFLACSO-CS42-02-Mejia.pdf>
- Flasco, Ecuador. (2015). *Conflictos fronterizos: Una oportunidad para reducir la violencia*. Obtenido de <http://www.fiscalia.gob.ec/images/perfil/criminologico20.pdf>
- Foucher, M. (1991). *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*. Obtenido de <http://www.fayard.fr/fronts-et-frontieres-9782213026336>
- Fuentes Flores, N., Ruiz Ochoa, W., González König, G., & Brugués Rodríguez, A. (2016). *Exploración de los impactos de la homologación del IVA en la región y franja fronteriza, con particular referencia al caso de Baja California*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32543454008>
- González Blanco, R. (Febrero de 2011). *Diferentes teorías del comercio internacional*. Obtenido de <http://vonhumboldt.org/paper/Blanco%20-%20resumen%20teorias%20comercio%20internacional.pdf>
- Gordon, R., & Ley E. (1994). *Implications of existing tax policy for cross-border activity between the United States and Mexico after Nafta*. Obtenido de <http://search.proquest.com/docview/203297309/5D8A285AAA35412FPQ/1?accountid=35177>
- Grajales Quintero, A., Serrano, E., & Hahn Von-H, C. (Junio de 2013). *Los métodos y procesos multicriterio para la evaluación*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n36/n36a14.pdf>
- Grajales-Quintero, A., Serrano-Moya, E. D., & Hahn Von-h, C. M. (14 de marzo de 2013). *Los métodos y procesos multicriterio para la evaluación*. Recuperado el 2018, de <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n36/n36a14.pdf>
- Grimson, A. (2000). *Pensar fronteras desde las fronteras*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/265082618_Pensar_fronteras_desde_las_fronteras
- Grimson, A. (2001). *Fronteras, Estados e identificaciones en el Cono Sur 2*. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100914030954/estudios2.pdf>
- Grobar, L. (1993). *The effect of real exchange rate uncertainty on LDC manufactured exports*. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/030438789390063S>
- Hasso Platner Institute of Design at Stanford. (2009). *Mini guía: una introducción al Design Thinking + bootcamp bootleg (versión español)*. Obtenido de <https://dschool-old.stanford.edu/sandbox/groups/designresources/wiki/31fbd/attachments/08e2e/TheGiftGivingProjectB%26W2012-Español.pdf?sessionID=8af88fee76ecd1fb7879c915073461486c425622>
- Hernández, A., & Loureiro, F. (2017). *American Clothes: Commerce, Contraband and Purchasers of Used Clothing at the Border between Corumbá, Brasil, and Puerto Quijarro, Bolivia*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-73722017000100031&script=sci_arttext
- Hidalgo, P., Macedo Romero, P., Saraiba Martínez, L., & Santiago Moreno, J. (n.d.). *Contrabando: Mecanismo de solución*. Obtenido de <https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/10906/Contrabando%20mecanismo%20de%20solucion.pdf?sequence=1>
- Instituto Nacional De Estadísticas y Censos. (2018). ENEMDU. Información obtenida de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/informacion-historica-de-empleo/>

- INTRAC Associate. (n.d.). *Outputs, outcomes and impact*. Obtenido de <https://www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/06/Monitoring-and-Evaluation-Series-Outcomes-Outputs-and-Impact-7.pdf>
- Johansson, H. (Diciembre de 1994). *The Economics of Export Processing Zones Revisited*. Obtenido de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7679.1994.tb00075.x/abstract>
- Lankelly Chase. (Junio de 2015). *Systems change*. Obtenido de <https://lankellychase.org.uk/wp-content/uploads/2015/10/Systems-Change-How-to-Do-It.pdf>
- Leca, J. (1993). *L'évaluation dans la modernisation de l'Etat*. Obtenido de https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1993_num_11_2_3114
- Leverenz, C. (Septiembre de 2014). *Design Thinking and the Wicked Problem of Teaching Writing*. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S8755461514000334>
- Linares, M. (2009). *Un puente en la zona transfronteriza: representaciones sociales, identidades y conflicto. El caso Posadas-Encarnación*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612009000200002
- Losh, A. (1954). *The Economics of Location*. New Haven: Yale University Press.
- Loza, G. (2000). *Tipo de cambio, exportaciones e importaciones: el caso de la economía boliviana*. Obtenido de http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?pid=S2304-88752000000100002&script=sci_arttext
- Mead, G. (1963). *L'Esprit, le Soi et la Société*. Obtenido de http://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1963_num_4_4_7198
- Ministerio de Comercio Exterior. (2016). *Ministerio de Comercio Exterior*. Obtenido de <http://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/Resolución-026-2016-1.pdf>
- Ministerio de Justicia. (2014). Código Orgánico Penal. Obtenido de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (n.d.). *Reglamento de tránsito y terrestre transfronterizo Colombiano-Ecuatoriano*. Obtenido de http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/5a900_ecuador_b-reglamentotransitotransporteterrestretransfronterizo2012-texto.pdf
- Mungaray, A., & Moctezuma, P. (Octubre de 1988). *El mercado de la frontera norte y las políticas de integración del consumo fronterizo a la producción nacional*. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/3540590>
- Olsen. (2015). *Design Thinking and food innovation. Trends in Food Science and Technology*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/266976478_Design_Thinking_and_Food_Innovation
- Organización Mundial del Comercio. (2013). *nforme sobre el comercio mundial 2013*. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr13-2c_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio. (2015). *Entender la OMC*. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf

Organización Mundial del Comercio. (n.d.). *Información técnica sobre salvaguardias*. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm

Paus, E., & Gallagher, K. (Diciembre de 2008). *Missing Links: Foreign Investment and Industrial Development in Costa Rica and Mexico*. Obtenido de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.475.2066&rep=rep1&type=pdf>

Peña Medina, S. (2003). *Comercio transfronterizo y su impacto en la región de El Paso-Ciudad Juárez: Una propuesta de financiamiento de la planeación binacional*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722003000100007

Princhett, L. (1991). *Measuring real exchange rate instability in developing countries : empirical evidence and implications*. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/226991468765025599/pdf/multi0page.pdf>

Ramales Osorio, M. (n.d.). *El modelo de la ventaja absoluta del comercio internacional de Adam Smith*. Obtenido de <http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/Ramales-Smith-A.htm>

Revista Vistazo. (Septiembre de 2015). *Carchi en crisis por la depreación del peso colombiano*. Obtenido de <http://www.vistazo.com/seccion/país/carchi-en-crisis-por-la-depreciación-del-peso-colombiano>

Rouvière, L. (Diciembre de 2008). *¿Un Territorio Político Transfronterizo? Formas De Legitimación De Una Experiencia De Acción Política Intermunicipal Entre Bolivia, Chile Y Perú (BCP)*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/3379/337930336002.pdf>

Ruiz Juárez, C., & Martínez Velasco, G. (2015). *Comercio informal transfronterizo México-Guatemala desde una perspectiva de frontera permisiva*. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/estfro/v16n31/v16n31a7.pdf>

SENAE. (29 de Diciembre de 2010). *Código Orgánico De La Producción, Comercio E Inversiones*. Obtenido de Servicio Nacional de Aduana del Ecuador: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/reglamento-codigo-organico-produccion-comercio-inversiones.pdf>

Servicio de Aduana de Ecuador. (2013). *SENAE-DGN-2013-0361-RE*. Obtenido de Servicio Nacional de Aduana del Ecuador: www.aduana.gob.ec

Servicio Nacional de Aduana de Ecuador. (Julio de 2017). *Instructivo de sistemas de administración de subpartidas por documento*. Obtenido de <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/SENAE-ISEV-2-2-025-V1.pdf>

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (Diciembre de 2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Obtenido de <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/reglamento-codigo-organico-produccion-comercio-inversiones.pdf>

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2013). *Resolución No. SENAE-DGN-2013-0361-RE*. Obtenido de www.aduana.gob.ec

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2016). *Informe de Gestión*. Ecuador.

Servicio de Rentas Internas. (2017-2018). *Registro Único de Contribuyente*. Obtenido de <http://www.sri.gob.ec/web/guest/RUC#guías>

Servicio de Rentas Internas. (2017-2018). *SAIKU*. Obtenido de <https://declaraciones.sri.gob.ec/saiku-ui/>

The Omidyar Group. (n.d.). *Systems practice*. Obtenido de <https://docs.kumu.io/content/Workbook-012617.pdf>

Thissen, W., & Walker, W. (2013). *Public Policy Analysis: New Developments*. Obtenido de https://books.google.com.ec/books?id=Ae661PXB_bYC&pg=PA83&lpg=PA83&dq=system+diagram+with+multiple+actors+policy+arena&source=bl&ots=eG6hicNuk4&sig=iwtGvlzWSHi2Fa6OhcFq4vEZwTo&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj15OiMgsrZAhVPnFkKHRNVCxcQ6AEINDAF#v=onepage&q=system%20d

Titeca, K., & de Herdt, T. (2010). *Regulation, Cross-Border Trade And Practical Norms In West Nile, North-Western Uganda*. Obtenido de www.jstor.org/stable/40961504

van Schendel, W., & Abraham, I. (2005). *States, Borders, and the Other Side of Globalization: Introduction: The Making of Illicitness*. Obtenido de <http://cnqzu.com/library/Politics/van-Schendel-Willem-Illicit-Flows-and-Criminal-Things-States-Borders-and-Other-Side-Globalization-Tr.pdf>

Zimmerman, L., & Adkisson, R. (2004). *Retail Trade on the U.S.-Mexico Border During the NAFTA Implementation Era*. Obtenido de <https://search.proquest.com/docview/217593106/7694F057BBF3449APQ/1?accountid=35177#center>

GLOSARIO

Zona de Integración Fronteriza: Es el territorio ecuatoriano comprendido entre las provincias del Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos; y el territorio colombiano en la zona del departamento de Nariño y la Intendencia del Putumayo. (Convenio entre Ecuador y Colombia sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, 1990)

Bienes tributables: Son aquellos bienes que acompañan al viajero que exceden de la cantidad o valor de la lista de efectos personales y que están sujetos al pago de tributos. (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013)

Canasta Familiar Transfronteriza: La Canasta corresponde al listado de bienes necesarios para la subsistencia básica de las personas residentes en la Zona de Integración Fronteriza del lado ecuatoriano que pueden ser adquiridos en Colombia, según los convenios binacionales suscritos con dicho país. La Administración Aduanera velará por controlar que dichos bienes no sean de finalidad comercial. (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013)

Canasta Comercial Transfronteriza: Es el conjunto de bienes establecidos por el Comité de Comercio Exterior, exentos de tributos como beneficio para los comerciantes de las zonas fronterizas (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013).

Contrabando de hormiga: Término utilizado para referirse al contrabando en pequeñas cantidades.

Efectos personales del viajero: Son aquellos bienes designados como tales por la Administración Aduanera. Estos bienes están exentos del pago de tributos y de restricciones técnicas al comercio, por lo que están destinados exclusivamente al uso y consumo personal del viajero. Su comercialización es considerada acto de defraudación aduanera. (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2013):

Subpartida: Subgrupos en que se dividen las mercancías de una partida, se identifican por 6 dígitos en la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancía (Servicio Nacional de Aduana de Ecuador, 2017).

Tráfico Fronterizo: Es considerado un régimen de excepción aduanero, mediante el cual se permitirá el intercambio de mercancías destinadas al uso o consumo doméstico entre las poblaciones fronterizas, libre de formalidades y del pago de tributos al comercio

exterior, dentro de los límites establecidos por la Administración Aduanera (Código Orgánico De La Producción, Comercio E Inversiones, 2010)

ANEXOS

Tabla 9: Anexo de la Resolución 008-2016 del COMEX (Comité de Comercio Exterior, 2016)

Subpartida	Descripción	Unidad Física	Porcentaje Arancel	Porcentaje sobretasa
1704901000	Bombones, caramelos, confites y pastillas.	Kilogramos	20*	45*
1905310000	Galletas dulces (con adición de edulcorante).	Kilogramos	20*	45*
1905901000	Galletas saladas o aromatizadas.	Kilogramos	20*	45*
3306100000	Dentífricos.	Kilogramos	20**	0
3401110000	De tocador (incluso medicinales).	Kilogramos	20**	0
3401200000	Jabón en otras formas.	Kilogramos	20**	0
3402200000	Preparaciones acondicionadas para la venta al por menor.	Kilogramos	20**	0
4011101000	Radiales.	Unidad	1 + USD 0.63/kg**	0
4011109000	Los demás.	Unidad	1 + USD 0.63/kg**	0
4818100000	Papel higiénico.	Kilogramos	30**	0
7323931000	Artículos.	Unidad	30**	45**
8421120000	Secadoras de ropa.	Unidad	15**	15**
8443310000	Máquinas que efectúan dos o más de las siguientes funciones: impresión, copia o fax aptas para ser conectadas a una máquina automática para tratamiento o procesamiento de datos a una red.	Unidad	10**	45**
8443990000	Los demás.	Unidad	5**	45**
8451210000	De capacidad unitaria expresada en peso de ropa seca. inferior o igual a 10 Kg.	Unidad	0	15**
8451290000	Las demás.	Unidad	5**	0
8452210000	Unidades automáticas.	Unidad	5**	0
8452290000	Las demás.	Unidad	5**	0
8471300000	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos portátiles de peso inferior o igual a 10 Kg. Que estén constituidas al menos por una unidad central de proceso. Un teclado y un visualizador.	Unidad	10**	15**
8471410000	Que incluyan en la misma envoltura. al menos una unidad central de proceso y aunque estén combinada una unidad de entrada y una de salida.	Unidad	10**	15**
8471700000	Unidades de memoria.	Unidad	10**	15**
8473300000	Partes y accesorios de máquinas de la partida 84.71.	Unidad	10**	0
8508110000	De potencia inferior o igual a 1.500 W y de capacidad del depósito o bolsa para el polvo inferior o igual a 20.	Unidad	30**	45**
8508190000	Las demás.	Unidad	30**	45**
8508600000	Las demás aspiradoras.	Unidad	15**	45**
8509401000	Licadoras.	Unidad	30**	45**
8516310000	Secadores para el cabello.	Unidad	30**	45**

8516400000	Planchas eléctricas.	Unidad	30**	45**
8516710000	Aparatos para la preparación de café o té.	Unidad	30**	45**
8517120029	Los demás.	Unidad	15**	0
8517120039	Los demás.	Unidad	15**	0
8519899000	Los demás.	Unidad	25**	45**
8521909090	Los demás.	Unidad	20**	45**
8523510000	Dispositivos de almacenamiento permanente de datos a base de semiconductores.	Unidad	10**	45**
8525801000	Cámaras de televisión.	Unidad	25**	45**
8525802000	Cámaras digitales y videocámaras.	Unidad	25**	45**
8527910000	Combinados con grabador o reproductor de sonido.	Unidad	30**	45**
8516602029	Las demás eléctricas de inducción.	Unidad	30**	0
8528410000	De los tipos utilizados en un sistema automático para tratamiento o procesamiento de datos de la partida 8471.	Unidad	20**	45**
8528490000	Los demás.	Unidad	20**	45**
8528510000	De los tipos utilizados en un sistema automático para tratamiento o procesamiento de datos de la partida 8471	Unidad	20**	45**
8528590000	Los demás.	Unidad	20**	45**
8528720029	Los demás.	Unidad	20**	45**
8528720039	Los demás.	Unidad	20**	45**
8528720049	Los demás.	Unidad	20**	45**
8528720090	Los demás.	Unidad	20**	45**
8528730000	Los demás monocromos.	Unidad	30**	45**
8529902000	Tarjetas con componentes impresos o de superficie.	Unidad	20**	45**
9603210000	Cepillos de dientes incluidos los cepillos para dentaduras postizas.	Unidad	30**	0

*Tarifa 0% de acuerdo con lo tipificado en Resolución No. 039-2015 suscrita por el COMEX aplicable únicamente para comerciantes del segmento I.

**Tarifa 0% de acuerdo con lo tipificado en Resolución No. 039-2015 suscrita por el COMEX aplicable a todos los segmentos

Elaboración: COMEX

Fuente: (Comité de Comercio Exterior, 2016)

Entrevista 1

1. En su criterio, ¿La política pública “Canastas Transfronterizas”, implementada en la provincia del Carchi en octubre de 2015 hasta mayo de 2017, ¿benefició el comercio en los comerciantes locales?, ¿En qué grado?

Hasta octubre de 2015 los establecimientos cerrados representaban el 60%, la situación que se experimentó era desesperante. Dado este escenario surgió la propuesta parcial de una medida de coyuntura denominada “Canasta Comercial Transfronteriza”. Esta medida involucró la intervención del Servicio de Rentas Internas (SRI), el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), la Cámara de Comercio de Tulcán y las autoridades locales como la Gobernación, Alcaldía y Prefectura de Carchi, quienes se reunieron para lograr negociar la canasta comercial. Luego de una serie de inconvenientes se logró aprobar la medida, beneficiando alrededor de 5200 comerciantes de la provincia de Carchi, pero por la falta de compromiso de la autoridad gubernamental para difundir la medida a través de los medios de comunicación público y privado, la canasta comercial no se aprovechó profundamente.

El presupuesto asignado era de USD \$ 54 millones, pero los usuarios no llegaron a 1800, siendo el monto utilizado de aproximadamente USD \$18 millones. Sin embargo, es importante mencionar que la medida durante su vigencia ayudo a los pequeños comerciantes. En particular, la canasta comercial no se utilizó debidamente por la crisis, cerrando aproximadamente el 80% de los negocios.

Por otro lado, dado que los comerciantes carchenses no tenían recursos económicos, el gobierno se comprometió a través del BanEcuador a otorgar líneas de créditos con el fin que los comerciantes puedan comprar en Colombia y vender en la ciudad de Tulcán.

A pesar de que las estrategias no fueron suficiente para reactivar la actividad económica de Carchi, la medida no fue negativa. Otro aspecto importante de mencionar es que el sector gubernamental a través del IVE logro incrementar la recaudación tributaria.

2. ¿Cuáles fueron los productos que mayormente se comercializaban bajo esta política?

Los productos fundamentales fueron los televisores, computadoras, impresoras.

3. Establecer restricciones en la importación de bienes por frontera, según resoluciones del SENA, ¿permitió frenar el consumo en locales colombianos para el turista regular (control de equipaje de viajero); si se tenían dos medidas para impulsar el consumo localmente, ¿Qué hizo falta para evitar que los consumidores ecuatorianos se sientan motivados a cruzar la frontera y consumir en locales colombianos?

De los 17 años que la actividad comercial beneficio a los carchenses, solo en 10 años ha sido el lapso que ha existido un pensum económico. La desventaja radica en que las autoridades no implementan una política de beneficio mutuo para las fronteras, es decir que tendrían que crear un régimen económico en beneficio de la frontera de Ecuador-Colombia.

4. Cómo Cámara de Comercio de Tulcán, ¿cuáles eran las peticiones puntuales que demandaban los asociados (comerciantes) para continuar o incrementar sus niveles de ingreso por ventas?, ¿de haber sido notificadas a las autoridades, fueron éstas aceptadas? Ejemplo: Inclusión de Subpartidas.

Solicitaron el rubro de calzados, pero lo rechazaron porque iba a perjudicar a la industria nacional, de igual manera sucedió con las neveras, juguetes y prendas de vestir.

5. ¿Cree usted que, si Tulcán se convirtiera una especie de zona logística, podrían alcanzarse mejores resultados que los obtenidos con la política implementada?

La propuesta de crear una zona logística de exportación o un parque de exportación que permita tener una infraestructura donde las empresas se ubiquen y dediquen a la producción de bienes exportables, y que el transporte de productos de exportación se lo haga en la zona logística, ya fue expuesta ante la ex-Ministra de Finanzas, Eva García, a quien le atrajo esta opción, pero recalco que no serviría porque existen depósitos temporales aduaneros que están regulados bajo la SENA. No obstante, señalo que sería un atractivo que los empresarios nacionales y extranjeros tuvieran un beneficio económico a través de la exención del pago de tributos, que permitiera mejorar la productividad. Con esta medida se instalarían pequeñas, medianas y grandes empresas,

para que realicen ventas a Colombia, que es uno de los principales socios comerciales de Ecuador.

6. Antes de la dolarización en el Ecuador o a partir de la devaluación del peso colombiano ¿Cómo era la situación comercial fronteriza para los propietarios de negocios en Tulcán?

En la frontera norte, principalmente Colombia siempre vivió una economía de pensum. No obstante, este pensum económico depende del modelo del desarrollo que implemente cada gobierno. En la época de Jamil Mahuad la dolarización debilitó el sistema y con la devaluación de la moneda desde el 83%, la política implementada por el gobierno colombiano hace 3 años inclino el pensum, puesto que el tipo del cambio favoreció a los colombianos tornándose los productos del país vecino más competitivos originando que los habitantes de la provincia de Carchi se trasladen a Colombia para efectuar sus compras.

Entrevista 2

- 1. En su criterio, ¿La política pública “Canastas Transfronterizas”, implementada en la provincia del Carchi en octubre de 2015 hasta mayo de 2017, ¿benefició el comercio en los comerciantes locales?, ¿En qué grado?**

Considero que la canasta transfronteriza aplicada en Carchi desde Octubre de 2015 hasta Mayo 2017, no logro la expectativa que se había planteado el gobierno, porque los productos que se les habían otorgado no beneficiaba mucho a la generación de una mejora económica, puesto que, lo que sucedía en esa época era que Colombia tenía una devolución en su moneda lo que generaba una mayor atracción para el pueblo ecuatoriano.

La medida presentaba una restricción de que los productos que tenían beneficio podían ser comercializados dentro de esa zona cuando lo óptimo hubiese sido que los productos podían ser comercializados en todo el país. Por tanto, los ecuatorianos para comprar tenían que acudir a los locales situados dentro de la zona.

Además, se pudo evidenciar que todo se trabajó en base al impuesto a la renta que habían pagado y se encontró que no había muchos pagos de impuesto a la renta, aunque lo que se supone es que existía una elusión tributaria, por lo tanto, los beneficios que se podía obtener a través de tener una mayor cantidad de valores para poder importar no eran suficiente.

- 2. Establecer restricciones en la importación de bienes por frontera, según resoluciones del SENA, ¿permitió frenar el consumo en locales colombianos para el turista regular (control de equipaje de viajero); si se tenían dos medidas para impulsar el consumo localmente, ¿Qué hizo falta para evitar que los consumidores ecuatorianos se sientan motivados a cruzar la frontera y consumir en locales colombianos?**

Lo que la salvaguardia buscaba era desincentivar las importaciones, obviamente si no importas buscas comprar productos dentro del país local. El problema radico en que el mercado no tenía esos productos que la población demandaba. Por ejemplo, cuando determinados productos no existen y lo que dispone un país son muy caros, el turista hace el análisis, de ir a comprar y regresar, y frente a una devaluación de la moneda del

país vecino, entonces le convendría, en algunas ocasiones, comprar fuera del país frente a ese tipo de convertibilidades. Cabe mencionar que Colombia había hecho una devaluación aproximadamente del 12% al 17% lo que era más atractivo para los ecuatorianos comprar en el país vecino.

3. En algún momento cuando el Ministerio y la Aduana evaluaron esta medida, los comerciantes solicitaron que se incluyan algunos productos en la canasta, ¿Usted conoce algunos de los productos que no se incluyeron?

El tema de la canasta transfronteriza no solamente se aplicó en Carchi, también se aplicó en Sucumbíos, en la frontera sur, y los productos se fijaron en función de la mayor cantidad de productos que importaba.

Los productos que incluían las canastas eran diferenciados para cada localidad y estaban en función de lo que mayormente importaban. Pero la realidad de estas diferencias es que existieron algunos exportadores que comenzaron a determinar qué productos querían se les dé cobertura para poder comercializar. Se hicieron algunos análisis y se establecieron algunas mejoras, pero no existió un mayor cambio, porque la restricción de solamente comercializar dentro de la zona hizo que no fuera tan motivante y dinámico para la economía de ese sector.

Cabe mencionar que Carchi tenía una exoneración arancelaria pero no tenían exoneración del IVA y FODINFA.

4. ¿Qué tan impactante sería que los comerciantes puedan importar de Colombia bajo un régimen especial que los exonere del pago de tributos?

Es complejo, de hecho, ponerse de acuerdo entre muchos importadores va a requerir que todos tengan una misma línea de producto. Por ejemplo, planteamos tres grupos: 1) importadores de zapatos, 2) importadores de productos de textil, y 3) importadores de maquinaria. Si consideramos la cantidad que importa cada grupo se puede decir que los importadores de productos de textiles comprarán una mayor cantidad en comparación con los demás grupos. Si consideramos el valor monetario, se puede indicar que los importadores de maquinaria son los que asumirían el valor más alto con respecto a los demás.

Con lo indicado, ponerse de acuerdo con los gremios es bastante complejo y realmente no creo que vaya a resultar eficiente.

Por otro lado, generar un nuevo régimen implicaría que toda la Comunidad Andina lo aplique. Es importante mencionar que existen algunos regímenes que benefician a la

producción, sin embargo, para que exista dinamismo se requiere de materia prima y procesos. Podría ser una ZEDE, pero no es donde necesariamente se hace cambios productivos o de transformación.

5. ¿Cree usted que, si Tulcán se convirtiera una especie de zona logística, podrían alcanzarse mejores resultados que los obtenidos con la política implementada?

La ZEDE de logística consistiría en la entrada y salida de transportes, no obstante, sería una alternativa que beneficiaría aquellos que tienen vehículos. Y realmente la población que se beneficiaba de la canasta transfronteriza eran en su mayoría comerciantes.

Para aplicar la ZEDE no necesariamente se tendría que modificar la normativa para ajustarlo a la localidad. Primeramente, se tendría que identificar cuál sería el giro de negocio y a qué se va a aplicar y en función de lo mencionado medir las oportunidades. Cabe mencionar que todos los productos originarios de Colombia tienen tarifa cero de derecho arancelarios, que es lo que se obtuvo con la canasta transfronteriza, pero el punto no se encuentra en importar más con tarifa 0%. El interés se centra en que las personas compren en Ecuador a un precio que sea tan competitivo como Colombia.