

BPE

BOLETÍN DE
POLÍTICA
ECONÓMICA

N° 13

Política Monetaria, Financiera, Administración
Pública y Comercio Exterior

• Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas



BANCO CENTRAL

espol

Centro de
Investigaciones Económicas



ÍNDICE:

Editorial	4
Sección de coyuntura: Seguimiento de los principales indicadores de la economía	5
Sección de interés: Política monetaria y financiera	11
Artículo 1: Génesis y vicisitudes del Banco de la República como ente autónomo	14
Artículo 2: La autonomía del Banco Central: balances necesarios para el desarrollo	21
Sección de interés: Administración pública	29
Artículo 3: Propuestas de política contra la corrupción para el sistema de compras públicas en Ecuador	31
Sección de interés: Comercio exterior	37
Artículo 4: Secuelas del coronavirus en el comercio internacional, un año después	39

EDITORIAL



La décimo tercera edición del BOLETÍN DE POLÍTICA ECONÓMICA (BPE), se presenta en medio de una segunda vuelta presidencial que se debate entre dos visiones distintas y antagónicas del desarrollo. A la par, una tercera ola de contagios de Covid-19 pone al Ecuador contra las cuerdas; las nuevas restricciones de movilidad en el país tendrán como consecuencia un deterioro del ritmo de recuperación económica, después de un registro del PIB en 2020 de -7,8%.

En este contexto, y bajo los compromisos adquiridos en el programa con el Fondo Monetario Internacional en 2020, el país se debate en un dilema institucional que, a pesar de ser lejano al ciudadano promedio por los fundamentos técnicos del debate, tiene implicaciones fundamentales respecto de los equilibrios institucionales necesarios para un desarrollo económico sostenido que contribuya a mejorar las condiciones de bienestar: la independencia entre la política monetaria y fiscal. La denominada Ley de Defensa de la Dolarización, con reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero, fue entregada a la Asamblea como proyecto económico urgente. El rechazo en dos ocasiones previas da cuenta de la debilidad política del Gobierno y por lo tanto la incertidumbre de la aprobación del proyecto está vigente.

El artículo invitado de esta edición pone en contexto los argumentos técnicos, históricos y políticos que permitieron la construcción del balance institucional del Banco de la República de Colombia y el Gobierno Central. Fruto de un amplio consenso democrático, este banco central es uno de los modelos institucionales más importantes de la región. Roberto Steiner, Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia, expone su visión. Pero ¿por qué es importante la autonomía del banco central?, ¿contribuyen las propuestas del proyecto a fortalecer la institucionalidad? El segundo artículo central de esta edición expone algunos argumentos para este debate con particularidades en una economía dolarizada. La situación actual del balance del BCE requiere de un manejo técnico e independiente del ciclo político. A pesar de ello, las reformas propuestas van más allá de ese objetivo y los riesgos, costos o potenciales beneficios requieren de una evaluación. La sostenibilidad de la dolarización depende de ese balance.

Acompañan a esta edición dos artículos que hacen énfasis en ámbitos distintos. El tercer artículo analiza un problema vigente de la administración pública, el sistema de compras públicas. Los casos de corrupción en el sector público dan cuenta de la necesidad de continuar fortaleciendo las políticas relacionadas y esquemas de gestión y supervisión, minimizando así su existencia. El artículo de cierre expone algunos resultados y dilemas del comercio exterior en medio de la pandemia.

El Centro de Investigaciones Económicas pone en sus manos este espacio de diálogo y pensamiento, convencidos de la importancia del debate informado, para guiar las decisiones relevantes **Bienvenidos a esta nueva edición de nuestro BOLETÍN DE POLÍTICA ECONÓMICA.**

José Gabriel Castillo, Ph.D.
Director del Centro de Investigaciones Económicas
FCSH-ESPOL

Autoridades

Cecilia Paredes, Ph.D. - Rectora de la ESPOL

Paúl Herrera Samaniego, Ph.D. - Vicerrector de la ESPOL

María Elena Romero Montoya, M.Sc. - Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas (FCSH)
Patricia Valdiviezo, M.Sc. - Subdecana de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas (FCSH)

José Gabriel Castillo, Ph.D. - Director del Centro de Investigaciones Económicas (CIEC) de la ESPOL

Equipo Técnico

Jaime Sempértegui - Investigador del CIEC

Arte y Diagramación

LDG. Amhed Flores Ordóñez

Portada

LDG. Amhed Flores Ordóñez

Diseño Gráfico

LDG. Lilian Silva Salazar

Boletín Política Económica

Número 13, abril de 2021

Política Monetaria, Financiera, Administración Pública y Comercio Exterior

Centro de Investigaciones Económicas

Contacto: ciec@espol.edu.ec

Versión digital en:

www.ciec.espol.edu.ec/boletin-politica-economica

Nota de Descargo:

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las políticas o los puntos de vista de ESPOL, FCSH, CIEC.

El material en este documento puede ser reproducido, parcial o completamente, para fines no comerciales siempre que se cite la fuente.

Cita recomendada según cada artículo:

Steiner, Roberto (abril 2021). Génesis y vicisitudes del Banco de la República como ente autónomo, *Boletín de Política Económica*, (13), 14-19. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

Castillo, José G. y Gómez, Némesis (abril 2021). La autonomía del Banco Central: balances necesarios para el desarrollo. *Boletín de Política Económica*, (13), 21-27. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

Lima, José Luis (abril 2021). Propuestas de política contra la corrupción para el sistema de compras públicas en Ecuador. *Boletín de Política Económica*, (13), 31-35. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

Yong, Cristina (abril 2021). Secuelas del coronavirus en el comercio internacional, un año después. *Boletín de Política Económica*, (13), 39-42. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.



SECCIÓN DE COYUNTURA:

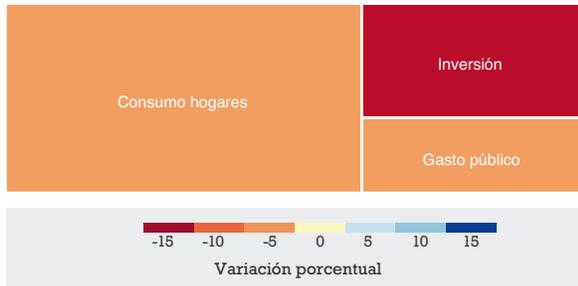
Seguimiento de los principales indicadores de la economía



	# in Pipeline	\$ Volume	# in Pipeline
Totals	53	\$8,540,000.00	2
	5	\$545,720.00	0
	1	\$300,000.00	1
	5	\$938,590.00	0
		\$907,571.00	2

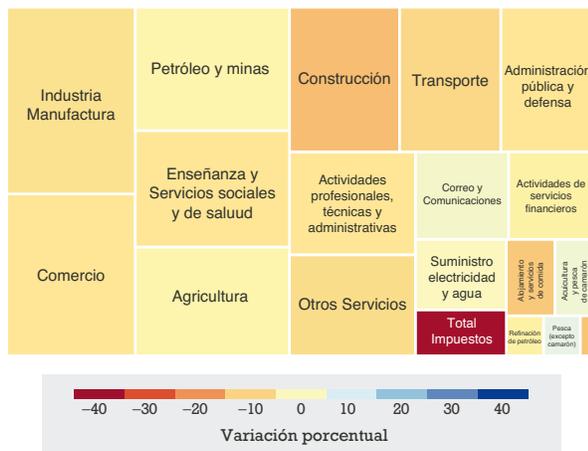
Month	IT Services & BPO	IT Supply Chain Services
Jan-08	10%	10%
Apr-08	15%	15%
Jul-08	10%	10%
Oct-08	-35%	-35%
Jan-09	-30%	-30%
Apr-09	-10%	-10%
Jul-09	10%	10%
Oct-09	25%	25%
Jan-10	25%	25%

Figura 1: Participación y variación anual por componente de la demanda interna - diciembre 2020



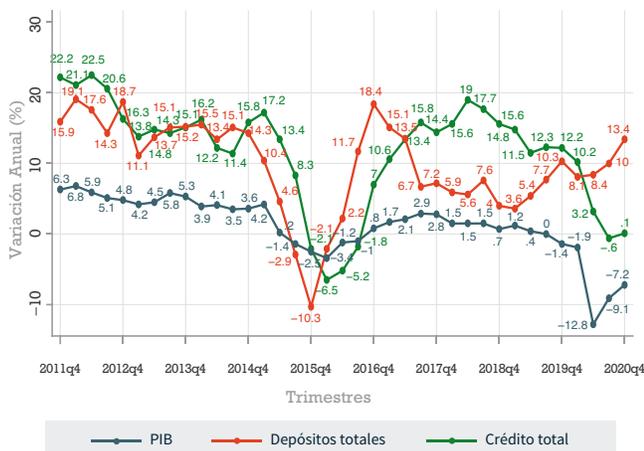
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 2: Participación y variación anual por componentes de la oferta local - diciembre 2020.



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 3: Evolución de variación anual del PIB, crédito privado total y depósitos totales



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

¿Acabó el blues? La economía decrece menos de lo esperado, y a diferencia de otros periodos, estas son buenas noticias. De proyecciones de una contracción del PIB próxima al -9,5% (FMI), el Banco Central determinó que las pérdidas en el 2020, uno de los peores años en la historia económica del Ecuador, alcanzaron los USD 5.571 millones, -7,8% respecto al 2019. Comparando los países vecinos (ej. Perú, -11,1% o Colombia, -6,8%) que enfrentaron la pandemia con mejores paquetes de estímulos y espacio fiscal, el Ecuador muestra un resultado equilibrado. El fin del estado de excepción, que no pudo ser renovado por la intervención de la Corte Constitucional, permitió la flexibilización de las medidas de restricción, facilitando la reactivación económica evidente también a través de mejores resultados en la recaudación tributaria. Empero, el dilema de salud pública continúa vigente y frente a nuevas medidas de restricción por el incremento de muertes por Covid-19, las perspectivas del 2021 requerirán una nueva revisión (actualmente, 3,1%)

La recuperación de la demanda interna es débil (Figura 1). Lo más preocupante de la dinámica económica de mediano plazo es la caída de la inversión (-11,9%), que acumula el noveno periodo consecutivo de decrecimiento. La reducción de importaciones de bienes y la reducción de las operaciones de crédito han sido claves para que el consumo de los hogares cierre con una variación de -7%. Finalmente, la delicada situación fiscal, con bajas en las remuneraciones y en la compra de bienes de servicio, dio como resultado una caída del gasto público (-6,1%).

Por el lado de la oferta local (Figura 2), la acuicultura y pesca de camarón presentó los mejores resultados teniendo un crecimiento de 5,2%, seguido de la pesca que presenó un crecimiento de 3,1%; explicado por un aumento de volúmenes exportados hacia Estados Unidos, Rusia y Perú. Otros sectores representativos como transporte (-13,8%), construcción (-11,1%), petróleo y minas (-9%), comercio (-8,2%), manufactura (-6,9%), muestran los estragos de la disminución de actividades comerciales por las políticas de contención de la pandemia.

La leve recuperación económica de los últimos meses da un pequeño respiro al sector público que aún requiere de créditos emergentes para cerrar el ciclo presupuestario, y no acrecentar el déficit. En la recuperación económica del 2021 el sector financiero juega un papel crucial. El crecimiento de los depósitos y la acumulación de excedentes de liquidez bancaria estimulan las expectativas de recuperación del crédito, y a través de él, el estímulo financiero necesario para la recuperación del sector privado (Figura 3).

MERCADO LABORAL:

El deterioro del mercado laboral continúa. Con información a diciembre de 2020, los indicadores nacionales conservan una diferencia considerable de los datos publicados por el INEC a finales de 2019. El nivel de desempleo descendió al 5% (Figura 4), lo que, a pesar de ser una mejora frente a los dos trimestres previos, significa un aumento (+1,2 p.p.) respecto a las cifras presentadas 12 meses atrás. Adicionalmente, las variaciones del empleo inadecuado (+6,6 p.p.), empleo adecuado (-7,7 p.p.) y el subempleo (+4,9 p.p.) generan incertidumbre para un año en el que, de acuerdo con cifras del Banco Mundial, se estima un crecimiento del PIB de 3.5%; pero cuya destrucción del empleo en el sector formal -público y privado- impone retos adicionales, tanto en términos fiscales por una recaudación tributaria fundada en los impuestos laborales, como por la sostenibilidad del sistema de seguridad social (Figura 5).

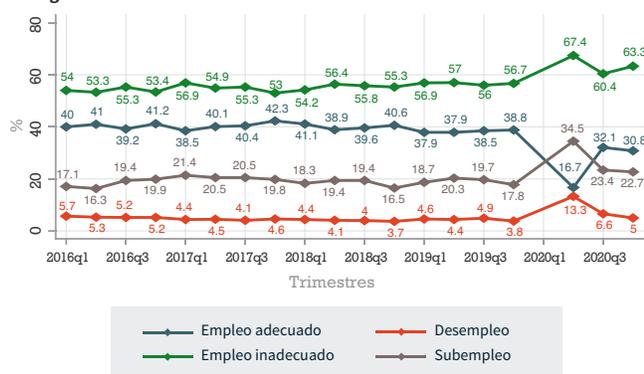
La crisis sanitaria continúa empujando las desigualdades sociales. A pesar de que todos los indicadores laborales son preocupantes, algunos dan cuenta de su estado.

La desigualdad de género es uno de ellos (Figura 6); las propuestas de reformas laborales del Ministerio de Trabajo (la más reciente: la Ley de Economía Violeta) están lejos de implementarse, produciendo que la caída anual del desempleo en mujeres sea casi cuatro veces mayor que para los hombres en el último trimestre del 2020, mientras el empleo inadecuado se incrementó en más

del doble para los hombres que para las mujeres. Las cifras de subempleo y empleo adecuado para ambos géneros presentan resultados similares. Los efectos observados en el desempleo femenino guardan relación con el estado de los sectores en donde se concentra su participación; es el caso del empleo doméstico con una drástica caída de -15,8%.

Otro problema de la desigualdad se manifiesta entre las áreas urbana y rural. El nivel de desempleo en la zona rural aumentó en un 62,5% respecto al cuarto trimestre de 2019 (Figura 7), mientras el desempleo urbano lo hace en un 24,5%. Sin embargo, ante las restricciones de movilidad implementadas para contener los efectos mortales de la pandemia, la zona urbana ve una caída más drástica del empleo adecuado, siendo sustituido por el subempleo. En el sector rural los cambios en el empleo adecuado son más leves, pero el efecto sustitución es mucho menor con el desempleo; el efecto en el desempleo rural responde a la menor capacidad de resiliencia de las actividades en este sector. Guy Ryder, director general de la OIT, señala que gran parte de los países experimentarán una importante recuperación del mercado laboral en la segunda mitad del presente año; sin embargo, estas mejoras dependen de los programas de vacunación, una asignatura en la que el Ecuador ha mostrado sus debilidades institucionales, tanto para la gestión como para la implementación.

Figura 4: Indicadores del mercado laboral Ecuador: nacional - diciembre 2020

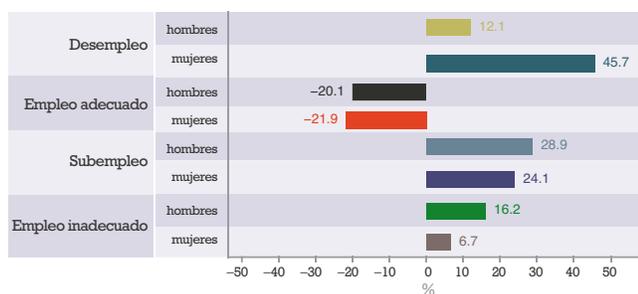


Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC

Elaboración: CIEC-ESPOL

Nota: A partir de 2020(Q4) las cifras no son estrictamente comparables por cambios metodológicos en la encuesta.

Figura 6: Variación anual indicadores del mercado laboral por género

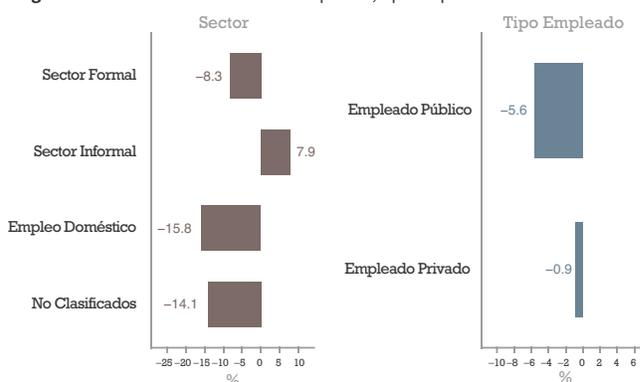


Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC

Elaboración: CIEC-ESPOL

Nota: A partir de 2020(Q4) las cifras no son estrictamente comparables por cambios metodológicos en la encuesta.

Figura 5: Variación anual sector de ocupación, tipo empleado - diciembre 2020

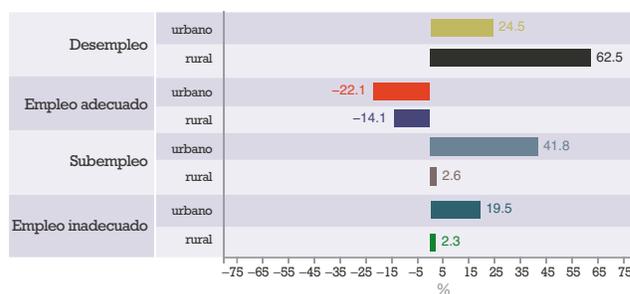


Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC

Elaboración: CIEC-ESPOL

Nota: A partir de 2020(Q4) las cifras no son estrictamente comparables por cambios metodológicos en la encuesta.

Figura 7: Variación anual indicadores del mercado laboral por área



Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC

Elaboración: CIEC-ESPOL

Nota: A partir de 2020(Q4) las cifras no son estrictamente comparables por cambios metodológicos en la encuesta.

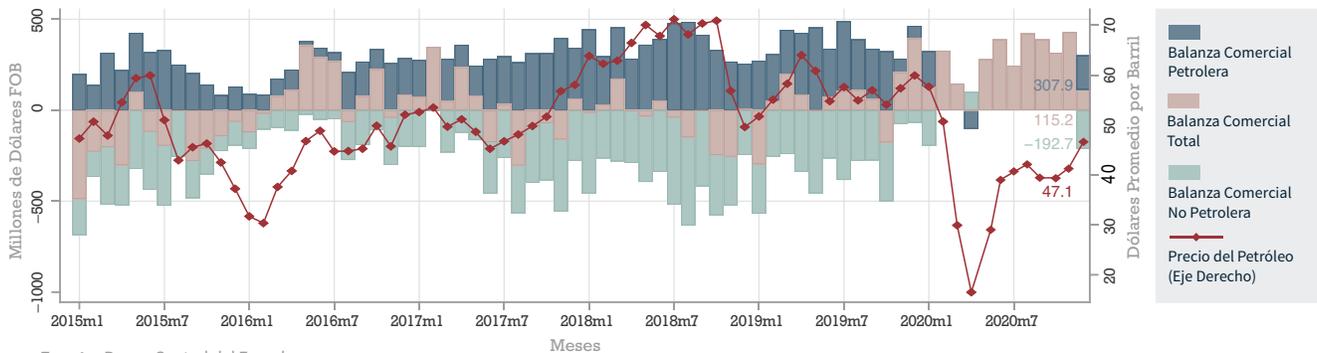
Con una recuperación paulatina y sostenida del precio del petróleo, que ya se cerró al rededor de los a USD 47,1 en promedio por barril, Ecuador ha conseguido mantener el superávit de la balanza comercial total, alcanzando los USD 115,2 millones en diciembre del 2020 (Figura 8). Esta cifra se encuentra por debajo de las alcanzadas durante meses previos, debido a la gran caída que sufrió la balanza comercial no petrolera (USD -192,7 millones) por el simultáneo aumento de las importaciones y caída de las exportaciones de productos como camarón, atún y pescado, que registraron sus niveles de ventas más bajos en el año. Por otro lado, la balanza comercial petrolera fue de USD 307,9 millones, gracias al incremento significativo de las exportaciones de petróleo crudo y la recuperación del precio.

El 2020 fue año histórico para la balanza comercial no petrolera, alrededor de USD 15 mil millones en exportaciones durante todo el 2020 (Ministerio de Producción), en 20 años no se había observado una balanza comercial no petrolera superavitaria. A esto se debe añadir que el saldo positivo de la balanza comercial total es aproximadamente 4 veces mayor a la del 2019, diferencia impulsada principalmente por el desplome de importaciones de

manufacturas de metales, máquinas industriales, automóviles livianos, polímeros y artículos electrodomésticos; lo que contribuye a atenuar la salida de divisas. Sin embargo, en un año atípico donde primaron las restricciones de movilidad para contener los efectos de la pandemia, las ganancias petroleras cayeron 42,5% en comparación con resultados de 2019.

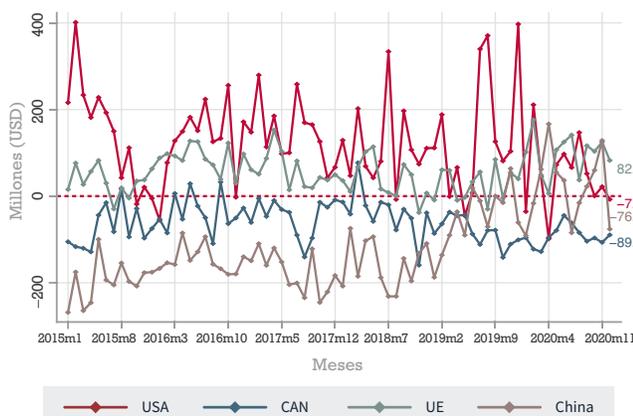
Luego de cuatro años de la firma del acuerdo comercial con la Unión Europea, las exportaciones hacia este bloque se mantienen en crecimiento, en diciembre de 2020 fue el único bloque de los principales socios comerciales con el que el país presentó una balanza positiva (Figura 9). En contraste, las grandes pérdidas económicas que sufrieron los miembros de la Comunidad Andina, la falta de acuerdos comerciales con Estados Unidos, que se traduce en pérdida de competitividad frente a productos de países vecinos, además de la caída en los envíos de camarón y banano hacia China (Figura 10) resultaron en montos negativos en sus respectivas balanzas comerciales. En el 2021 es fundamental continuar trabajando en estrategias comerciales que fortalezcan la presencia de los productos ecuatorianos en el mercado internacional, toda vez que las condiciones cambiarias y la apreciación del dólar podrían dificultar la competitividad de nuestras exportaciones.

Figura 8: Balanza comercial y precio del petróleo (Millones FOB). Diciembre 2020



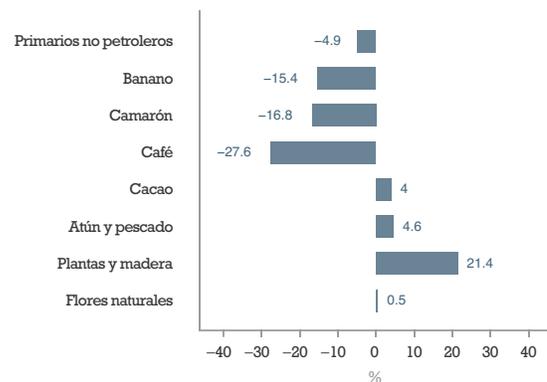
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 9: Balanza comercial bilateral (Millones FOB). Diciembre 2020



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 10: Variación anual en la exportación de productos primarios no petroleros. Enero-diciembre 2020



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

RETOS FISCALES Y MONETARIOS EN 2021

A finales de 2021 se cumple el plazo del Gobierno en el acuerdo con el FMI para reducir el déficit primario no petrolero del SPNF a -0,3% del PIB. El Ministerio de Finanzas espera se concreten los ingresos por monetización de activos –aún fuera del periodo-, que además permitirán cumplir con los acuerdos con la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos para acceder a un crédito de hasta USD 3.500 millones para reestructuración de la deuda con China.

Al respecto, analizamos tres posibles escenarios (Figura 11) en el resultado primario no petrolero. En el escenario (1): no se concretan los ajustes del acuerdo y las tendencias de las operaciones del SPNF permanecen sin cambios; el resultado es un déficit de -3,2% del PIB. El escenario (2): las tendencias operativas permanecen sin alteraciones; sin embargo, por la reestructuración de bonos que redujo los costos de interés en aproximadamente USD 1.000 millones, y mediante el cumplimiento de todos los acuerdos del programa (disminución de sueldos y salarios y gastos de capital en 0,6% y 0,7% del PIB respectivamente, junto con recortes de USD 508 millones en subsidio a combustibles, USD 300 millones en compra de bienes y servicios y USD 300 millones en inversiones) el déficit es de 0,3%; la meta planteada. No obstante, son improbables mayores ajustes en los subsidios a los combustibles por la debilidad institucional y política; ya los candidatos se han pronunciado a favor de conservar el esquema actual. El último escenario (3) recoge esta realidad y demuestra la sensibilidad de los resultados si no se concreta el ajuste de USD 508 millones en los subsidios de combustibles; el escenario más probable es el incumplimiento, poniendo en ries-

go los desembolsos pendientes del programa.

Independiente de estos resultados, el programa con el fondo enfrenta una barrera más inmediata: la aprobación de las reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero enviadas por tercera vez a la Asamblea en la denominada “Ley de defensa de la dolarización.” El compromiso del Gobierno es la consolidación de la autonomía técnica del Banco Central del Ecuador para superar la actual injerencia del Gobierno en varios ámbitos, desde la elección de los miembros de la Junta de Regulación de Política Monetaria y Financiera, como la política de crédito al sector público. Con esto se espera consolidar la independencia de la política monetaria de la fiscal y poner al BCE en un camino de recuperación gradual de reservas internacionales-RI.

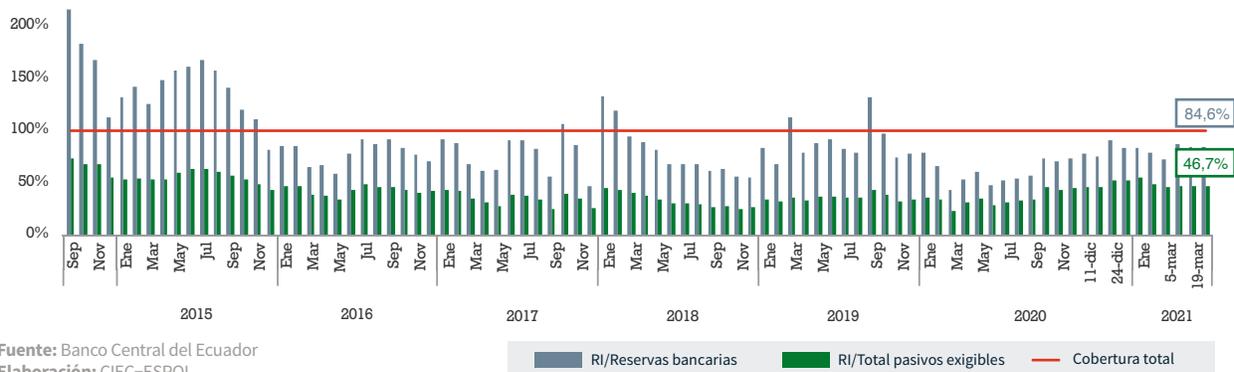
Las RI en dolarización constituyen el soporte de liquidez de los agentes económicos locales con el resto del mundo y la demanda de efectivo interna (ver artículo central de esta edición). Cerraron el 2020 cerca de los USD 7 mil millones, la cifra más alta registrada en los últimos 20 años. El segundo desembolso del FMI contribuyó a ese resultado (Figura 12). A partir de entonces el nivel se redujo nuevamente y cierra el mes de marzo en USD 5,7 mil millones. El déficit en la cobertura de las RI de los pasivos exigibles del balance del BCE no se resuelve con la aprobación del proyecto (y su desembolso de USD 400 millones). Se requerirá de mucha legitimidad institucional del BCE para mejorar la cobertura mediante el cobro de las deudas al Estado, al igual que un ambiente externo favorable que fortalezca el ingreso de divisas al país.

Figura 11: Resultados fiscales del SPNF (% del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 12: Cobertura de las Reservas Internacionales (septiembre 2014 - marzo 26, 2021)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL



SECCIÓN DE INTERÉS:

Política Monetaria y Financiera

ROBERTO STEINER



Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República desde 2019. Es economista de la Universidad de los Andes en Bogotá y M.A. y M. Phil. de Columbia University en Nueva York. Ha sido Director del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República, Investigador y Director Ejecutivo de Fedesarrollo, Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes y Director Ejecutivo Alterno del FMI. Ha sido miembro de varias juntas directivas, incluidas la Bolsa de Bogotá, Ecopetrol y BanColombia. Ha publicado artículos académicos tanto en Colombia como en el exterior, entre otras en el Journal of Development Economics, en Emerging Markets Review, en los IMF Staff Papers y en World Development. En cuanto a sus libros se destaca, con Sebastián Edwards, La Revolución Incompleta: Las Reformas de Gaviria.

1000
MIL PESOS



83033054

BANCO DE LA REPUBLICA



83033054

GERENTE GENERAL GERENTE EJECUTIVO

18 DE AGOSTO DE 2009



Génesis y vicisitudes del Banco de la República como ente autónomo ¹

Autor: Roberto Steiner

Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia

rsteinsa@banrep.gov.co



1. Un afortunado consenso político

La Constitución Política de 1991 dio vida al Banco de la República (BdR) que hoy conocemos. Como la mayor parte de bancos centrales modernos, el BdR goza de independencia política y de autonomía patrimonial y técnica; es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia; y tiene el mandato de mantener estable la capacidad adquisitiva del dinero. Reemplazó a un banco altamente dependiente del Gobierno, que de oficio financiaba al sector privado no financiero y con frecuencia también al sector público.

El profundo cambio al régimen de banca central de 1991 es particularmente notorio si se tiene en consideración que, en lo que hace a la política económica, Colombia históricamente ha sido un país notablemente estable, por lo menos en el contexto regional. Así, entre 1963 y 1991 el régimen de banca central fue uno en el cual las políticas las trazaba la Junta Monetaria –dominada por el Gobierno—y las implementaba el BdR. No obstante su falta de autonomía, la estabilidad institucional era la norma. Así, entre 1960 y 1991 el BdR tuvo tan solo 5 gobernadores y, amparado en un rígido esquema de control de cambios y de mini devaluaciones (crawling peg), Colombia se convirtió, en palabras del profesor Rudiger Dornbusch, en el país de inflación moderada par excellence. En la década de los 80 la inflación promedió fue 24%, fluctuando entre 16 y 28%, en claro contraste con Argentina (750%), Bolivia (1114%) y Perú (643%).

El propósito de reformar la Junta Monetaria había tomado fuerza a comienzos de la década de los 80, cuando la financiación monetaria del déficit fiscal fue identificada como una de las causas del desequilibrio macroeconómico por entonces prevaeciente. También estaban aquellos que llamaban la atención sobre el hecho de que resultaba inconveniente que el banco central

concediera crédito de fomento al sector privado -por cuanto ello desalentaba la creación de un mercado de capitales de largo plazo- o que financiara actividades culturales, tarea que debía ser asumida por el Gobierno.

El cambio del que fue objeto el BdR en 1991 no emanó de una situación de crisis, no fue producto de la imposición de algún organismo internacional, tampoco fue el resultado de promesas hechas en una campaña electoral. Si bien es cierto que desde principios de los años 80 diversos analistas se habían manifestado en favor de reformar el banco central, la trascendental reforma de 1991 fue, en gran medida, un inesperado y afortunado desarrollo. El presidente Gaviria (1990-94) estaba convencido de que, para modernizar el sistema político, y en particular para incorporar a la vida política al recién desmovilizado movimiento guerrillero M-19, era necesario reformar la Constitución. En octubre de 1990 se expidió un decreto convocando a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Si bien el propósito del Gobierno era que la ANC se ocupara únicamente de fortalecer la democracia para consolidar el proceso de desmovilización del M-19, la Corte Suprema determinó que la Asamblea tendría competencia para reformar sin límite temático alguno la Constitución vigente desde 1886. Ello abrió la posibilidad de redefinir el régimen monetario y la función de banca central.

La Asamblea fue elegida en diciembre de 1990. En dichas elecciones los dos partidos tradicionales apenas alcanzaron la mayoría de los 70 escaños en contienda. Sorprendentemente, la población respaldó masivamente al ex movimiento guerrillero M-19. El Partido Liberal eligió 25 constituyentes, la Alianza Democrática M-19 eligió 19 y una disidencia del Partido Conservador 11. Cual-

¹ Las opiniones acá expresadas son personales y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.



El cambio del que fue objeto el BdR en 1991 no emanó de una situación de crisis, no fue producto de la imposición de algún organismo internacional, tampoco fue el resultado de promesas hechas en una campaña electoral.



quiera sea el veredicto que se haga acerca de la ANC, un hecho está fuera de toda controversia: estaban representados en ella los más diversos estamentos de la sociedad colombiana. Valga decir, el régimen de banca central que opera en Colombia es el producto de un amplio consenso político.

Evidentemente, lo que sucedía en otras partes del mundo, incluido Chile en nuestra región, jugó un rol en persuadir a varios en Colombia de las bondades de otorgar autonomía al banco central. Y no se trataba solamente de una regularidad empírica; dicho hallazgo tiene un sólido fundamento conceptual: a saber, la inconsistencia temporal del aparente trade-off según el cual se puede obtener más actividad económica siempre que se esté dispuesto a soportar mayor inflación. Si dicho trade-off se presenta en el corto plazo, desaparece en el largo plazo, cuando las políticas monetarias expansionistas generan tan solo más inflación. En consecuencia, resulta deseable limitar las posibilidades de que la autoridad económica se vea tentada a explotar ese aparente trade-off. ¿Cómo lograr esto con una autoridad monetaria que ejerce sus funciones de manera discrecional? Asignándole un objetivo específico y un horizonte de planeación suficientemente largo, que supere el típico de políticos y funcionarios gubernamentales.

En la Constitución de 1991 se estableció que la Junta Directiva del banco (JDBR) sería la autoridad cambiaria, monetaria y crediticia y se le dio al banco el mandato de mantener el poder adquisitivo de la moneda, en coordinación con la política macroeconómica general. Se le otorgó a la JDBR un considerable grado de auton-

mía en virtud de que el presidente sólo puede nombrar una proporción minoritaria de la misma. Además, se limitó severamente la posibilidad de que el banco conceda crédito primario al Gobierno –para lo cual se requiere el voto unánime de la junta– y se le prohibió por completo otorgarlo al sector privado no financiero.

La JDBR la integran el ministro de Hacienda, quien la preside, el Gerente General (Gobernador) y cinco miembros de dedicación exclusiva, nombrados por el presidente para períodos concurrentes de 4 años. Cada 4 años, a mitad de su mandato el presidente debe cambiar a 2 miembros y ningún miembro puede permanecer más de tres períodos. La junta elige al gobernador para un período de 4 años, renovable hasta en dos ocasiones. Nótese que no está exento de críticas el mecanismo de rotación de los miembros de dedicación exclusiva. Puesto que sus períodos son concurrentes, es evidente que cuando el presidente selecciona a los dos que deben abandonar el cargo, escoge a los tres que pueden permanecer en él. Ello podría constituir un incentivo para que sus miembros sean complacientes con el Gobierno, particularmente durante el período anterior a que se efectúen los cambios. Dicho problema se hubiera podido evitar si los miembros originales hubieran sido nombrados para períodos escalonados.

A continuación, me centraré en tres temas que, si bien resultaron bastante controversiales al interior de la ANC y suscitaron importantes debates en los primeros años de vigencia de las nuevas normas sobre banca central, en retrospectiva han puesto en evidencia las bondades de la institucionalidad concebida en 1991.

2. El Gobierno en la Junta Directiva

La ANC consideró que la presencia del ministro de Hacienda en la JDBR facilitaba la “coordinación” con el Gobierno, asunto que en su momento generó polémica entre analistas. En favor de la presencia del ministro en la junta, el influyente presidente de un centro de pensamiento afirmó que con la autonomía que se le iba otorgar al banco central se corría el riesgo de que su Junta Directiva se convirtiera en “un cuerpo de tecnócratas sin responsabilidad política o gremial” (Fernández, 1991a). Opinión contraria tenía el muy respetado Profesor Currie, en cuyo concepto “... si bien para los fines de la coordinación de la política económica

se podría argüir a favor de la presencia en la Junta del ministro de Hacienda, esto generalmente ha conducido a un sesgo hacia una excesiva emisión monetaria...” (Currie, 1991). Años más tarde, una propuesta de Alesina, Carrasquilla y Steiner (2002) de reformar al BdR para excluir al ministro de Hacienda de la Junta dio origen a una masiva y casi unánime reacción en contra.

Con el beneficio de analizar este asunto retrospectivamente, opino que la presencia del ministro en la JDBR es importante, no tanto porque facilite la coordinación entre el banco y el Gobierno –propósito que se podría alcanzar mediante arreglos institucionales alternativos- sino por un asunto más práctico. Al tiempo que el ministro representa tan sólo 1 voto de 7, y consiguientemente no tiene un peso específico en las decisiones, su presencia en la JDBR les ha brindado tranquilidad a los distintos grupos de interés de que el banco, si bien es autónomo, no es la “rueda suelta” que algunos vieron con preocupación en 1991. De hecho, son múltiples las ocasiones en que complejas decisiones del banco han resultado menos controversiales de lo originalmente previsto precisamente porque se han tomado con el voto favorable del ministro.

3. Financiación directa al Gobierno: el perro que no ladró

Prohibir que el banco financiara al Gobierno, salvo en condiciones excepcionales y con el voto unánime de su Junta Directiva, suscitó reparos tanto al interior de la ANC como entre reputados analistas. Así, por ejemplo, Perry (1991) manifestó que el país se vería abocado a “vivir en emergencia económica”, mientras que Lora (1991) argumentó que “el financiamiento primario era necesario tanto por razones de conveniencia operativa como para asegurar la estabilidad monetaria y económica”. Por su parte, Fernández (1991b) planteó que el país “podría quedar limitado, nada menos que por su Constitución, a recurrir a métodos indirectos –prácticamente subrepticios- para financiar con emisión su déficit fiscal”.

Han transcurrido tres décadas desde que se reformó el BdR y el Gobierno nunca le ha solicitado un crédito de emisión. De hecho, ha sido solamente en el período reciente, como consecuencia de las dificultades generadas por la pandemia, que unos pocos influyentes actores han sugerido que el Gobierno le solicite un crédito al banco. A los planteamientos en ese sentido de Gustavo Petro (candidato de la izquierda en las pasadas elecciones presidenciales) y de Claudia López (alcaldesa de Bogotá, elegida por una coalición de centro-izquierda) se ha unido Bruce Mac Mas-

ter, Presidente de la Asociación Nacional de Empresarios. En la Asamblea Nacional de su gremio de agosto de 2020, propuso que el BdR otorgara un crédito al Gobierno a un plazo de entre 30 o 50 años, con términos flexibles, bajos intereses y que, eventualmente, fuese renovable. Todo ello para que con esos recursos se constituyera un fondo de salvamento y rescate de empresas.

Al más alto nivel, el Gobierno ha manifestado que un crédito de emisión solo debe considerarse como opción de última instancia, una vez todas las demás alternativas de financiamiento se hayan agotado, lo cual ciertamente no es el caso al momento de escribir esta nota. Destacamos las declaraciones del Presidente Duque del 26 de marzo de 2020: “La legislación colombiana contempla un préstamo al Gobierno de parte del BdR, pero –dijo- esa es la última herramienta posible; mientras se puedan conseguir recursos con otras fuentes y herramientas se seguirán usando”. En igual sentido se manifestó el ministro de Hacienda Carrasquilla el 30 de abril del mismo año: “Eventualmente, el Gobierno puede pedirle prestado al BdR, pero ese es un recurso de última instancia. Tenemos muchas herramientas para lidiar (con la crisis), pero no hay que cerrar ninguna posibilidad. Lo veo muy remoto (el préstamo con el emisor) y tiene unos costos que pueden ser muy significativos, incluso pueden elevar el costo de financiamiento para toda la vida del Gobierno Nacional”.

4. El banco central como autoridad cambiaria y las bondades de la flotación de la tasa de cambio

Como lo afirman el entonces Ministro de Hacienda Hommes (1995) y el Constituyente Palacio Rudas (1995), el tema de la tasa de cambio fue uno de los más discutidos al interior de la Asamblea. Al fin y al cabo, el nivel y la evolución de la tasa de cambio tienen repercusiones en diversas esferas de la economía, no sólo sobre la trayectoria de los precios. Sin duda, había posiciones bastante radicales al interior de la ANC. Resulta ilustrativo citar al Constituyente Perry quien manifestó que: “cómo le vamos a dar en este país la decisión diaria del manejo de la tasa de cambio a una junta cuya responsabilidad es la moneda sana! Ahí sí que ningún criterio de exportaciones prevalecería.” (Perry 1991). La verdad es que siempre que exista algún grado de movilidad de capitales, si al banco central la tasa de cambio le viene determinada por el Gobierno, tal banco no podría determinar de manera autónoma su política monetaria. La práctica usual consiste precisamente en que los bancos centrales independientes manejan la tasa de cambio –si bien muchos de ellos optan por dejarla flotar libremente.

Durante los primeros 10 años del nuevo régimen de banca central, el BdR operó una tasa de cambio administrada, con base en un sistema de bandas cambiarias. Al interior de la banda, la tasa de cambio flotaba. En diversas ocasiones la tasa de cambio se pegó o bien al techo o al piso de la banda. En los muchos episodios en que ello sucedió, el banco perdió en gran medida su autonomía monetaria. La decisión de flotar la tasa de cambio se adoptó en 2000, en el contexto de un programa con el FMI. Un par de años más tarde se convirtió en elemento central del esquema de inflación objetivo (IO) con el que ha operado el BdR durante las últimas dos décadas. En el contexto del esquema de IO, se ha logrado estabilizar la inflación en 3%, con fluctuaciones menores alrededor de ese nivel.

A principios de 2005 se leía en el Editorial del diario El Colombiano lo siguiente: “Es poco usual que un evento que no sucedió sea considerado digno de mención. Sin embargo, la noticia económica del año 2004 es que, en la noche de diciembre 20, el país estuvo al borde de un traumatismo institucional de dimensiones insospechadas, como resultado de una precipitada decisión gubernamental. El Consejo de Ministros fue convocado para declarar la emergencia económica, modificar el régimen cambiario vigente y facultar al ejecutivo para establecer la tasa de cambio por un sistema de controles administrativos. Todo esto en contra de la opinión del equipo económico del propio Gobierno, en detrimento de las atribuciones del BdR, sin consultas previas con el Congreso o la Corte Constitucional; es decir, por medio de lo que en las monarquías absolutas se denomina un acto del Príncipe”.

Este episodio fue el más notorio, mas no el único, en que el Gobierno cuestionó de manera vehemente el que el banco permitiera un fortalecimiento importante del peso. En esa ocasión y en varias otras, incluido cuando el precio del petróleo alcanzó niveles históricamente elevados durante la primera mitad de la década pasada, la postura del Gobierno reflejó de cerca los cuestionamientos desde sectores exportadores diferentes al de hidrocarburos y del aparato productivo que se veía amenazado por la competencia externa. Muchos parecieran compartir lo planteado por Perry en 1991.

Crucialmente, la IO con tasa de cambio flexible ha permitido que la política monetaria opere de forma contra cíclica, inclusive durante la crisis global de 2008 cuando, no obstante el endurecimiento de las condiciones financieras internacionales, el BdR redujo de manera importante su tasas de interés, en claro contraste con episodios anteriores cuando un shock financiero adverso tenía como consecuencia un aumento pro cíclico de la tasa de interés. Ello ha sido factible porque se ha permitido que el principal mecanismo de absorción de un shock externo sea la

tasa de cambio. Así, cuando las noticias son buenas –como por ejemplo con el fortalecimiento de la seguridad durante la primera administración Uribe o con el aumento en el precio del petróleo durante el super ciclo de bienes primarios—el peso se aprecia. Claro, cuando las noticias son malas, el peso se deprecia.

Este arreglo institucional, sin duda el más adecuado en términos macroeconómicos, evidentemente tiene efectos sectoriales diferenciales. Sectores adversamente afectados por una apreciación cuestionan el fortalecimiento de la moneda, pero son grandes amigos de la flotación en momentos de depreciación. El caso opuesto sucede con sectores que se perjudican con una depreciación. Es importante anotar que, con el paso del tiempo, las críticas al banco por aferrarse a la flotación han mermado. De una parte, el esquema ha probado ser efectivo en bajar la inflación y en suavizar el ciclo económico. De otra parte, el sector privado crecientemente ha adoptado prácticas financieras conducentes a reducir y a mitigar los riesgos cambiarios por la vía de mecanismos de cobertura, esfuerzo en el cual ha encontrado pleno apoyo del regulador financiero, del supervisor financiero y del banco central.

5. Conclusión

Próximamente se cumplirán tres décadas desde que una Asamblea Constituyente en donde estaban representadas todas las vertientes políticas le otorgó autonomía al BdR, lo consagró como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, y le otorgó el mandato de mantener estable la capacidad adquisitiva de la moneda. Se cumplen además 20 años de operar con un régimen de IO con tasa de cambio flexible. Cuestionamientos respecto a la inconveniencia de que el ministro de Hacienda forme parte del directorio del banco central, a que el BdR fuese la autoridad cambiaria y a que esté severamente restringida la posibilidad de otorgar crédito al Gobierno, han ido perdiendo vigencia a medida que el país ha logrado mantener una tasa de inflación baja y estable en un contexto en el cual resultan evidentes los beneficios de que el BdR opere una política monetaria de carácter contra cíclico. Es gratificante poder afirmar que, así como hace 30 años varios estamentos del país veían con preocupación que se le otorgara autonomía al banco central, hoy día el BdR es la institución pública más apreciada por los colombianos². Paradójicamente, lo que en ocasiones genera algo de preocupación no es la autonomía del banco sino cualquier intento del Gobierno por restringirla.

² Según encuesta que desde hace 12 años efectúa la firma Cifras y Conceptos entre líderes de opinión.





Referencias Bibliográficas

- Alesina, A., Carrasquilla, A., y Steiner, R. (2002). El Banco Central en Colombia, en A. Alesina (ed.) *Reformas institucionales en Colombia*, Fedesarrollo y Alfa Omega.
- Currie, L. (abril 1991). Un marco para la formulación de políticas monetarias, *Economía Colombiana*.
- Fernández, J. (1991a). El fin de la Junta Monetaria, *Carta Financiera*, ANIF.
- Fernández, J. (1991b). La broma monetaria, *Estrategia Económica y Financiera*.
- Hommes, R. (1995). El proyecto del Gobierno y su evolución durante la constituyente, en Steiner, R. (compil.). *La Autonomía del Banco de la República: Economía política de la reforma*. Tercer Mundo Ed., Fedesarrollo.
- Lora, E. (abril 1991). Las normas constitucionales sobre la moneda y la actividad financiera, *Economía Colombiana*.
- Palacio, A., (1995). Los instrumentos que maneja el Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, en Steiner, R. (op.cit.).
- Perry, G. (1991). La economía en la reforma constitucional, en *Subsiste el futuro: Constitución y política económica*, ANIF.





La autonomía del Banco Central: balances necesarios para el desarrollo

Autores: José Gabriel Castillo

Director del Centro de Investigaciones Económicas (CIEC) de la ESPOL
jcastil@espol.edu.ec

Némesis Gómez Solórzano

Asistente de investigación

nlgomez@espol.edu.ec

1. Introducción

El Ecuador atraviesa un proceso de revisión de los balances institucionales en un año electoral. Con visiones antagónicas entre los candidatos a segunda vuelta, la opinión pública se debate entre la confianza a los planes de los candidatos y la historia institucional. Este artículo recoge uno de los debates más relevantes en política económica: la autonomía del banco central. Con propuestas de Gobierno que buscan disponer de los mecanismos monetarios de la institución, es necesario entender el alcance de la reforma, los riesgos, y las perspectivas respecto de un balance adecuado y efectivo de las relaciones entre el Gobierno Central y su banco central.

En la Constitución Política del 2008 se establecen varias directrices en el ámbito de política monetaria. Dos artículos resumen la visión constitucional vigente. El Art. 302 determina lo que puede ser interpretado como “el mandato” del Banco Central del Ecuador (BCE), aunque tal definición no está establecida, y en donde expresa que los objetivos de la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera se deben enfocar en: el suministro de los medios de pago necesarios, el establecimiento de los niveles de liquidez global, el direccionamiento de los excedentes de liquidez hacia la inversión para el desarrollo y la promoción de niveles de tasas de interés que estimulen el ahorro y el financiamiento de actividades productivas.

Por su parte, el Art. 303 establece que: "La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano." Lo que deja en claro que es el Gobierno el que dicta la política y el Banco Central solo el brazo ejecutor. Asimismo, en el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF) actual, se establece la conformación de la Junta de Regulación de Política Monetaria y Financiera (en adelante la Junta Monetaria), conformada fundamentalmente por ministros de Estado y el delegado del presidente, garantizando de esa forma que las decisiones en política monetaria y financiera sigan las directrices del Ejecutivo.

A la fecha de elaboración de este artículo, el Ejecutivo envió por tercera vez, y como proyecto económico urgente, el proyecto de reformas al COMYF, en la denominada “Ley de defensa de la dolarización.” En este artículo recogemos algunas perspectivas.

2

¿Autonomía?, ¿de quién?, ¿para qué?

Empecemos por aclarar que la “autonomía” o “independencia” que se debate no representa de ninguna forma una separación del Estado del Banco Central o una administración privada. De la misma forma que otras entidades del Estado tienen autonomía, como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y a su vez están sujetos a toda la responsabilidad pública, control democrático y político, esquemas de evaluación, sanción y remoción de funcionarios, el BCE es una entidad de derecho público y como tal forma parte del Estado. La mayoría —si no todos— los bancos centrales del mundo tienen algún esquema de control social, inclusive el Banco de la Reserva Federal (FED, por sus siglas en inglés) cuya constitución corresponde a la banca privada, pero está bajo control de la Junta de la Reserva Federal.

¿Entonces “autonomía” de quién? La primera respuesta es: del Gobierno Central, más específicamente, del ciclo político. Si bien el presidente tiene la potestad de proponer los miembros de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, no necesariamente debe ser él quien los elija. Esta responsabilidad recae típicamente en cuerpos colegiados en donde la representación democrática impide la injerencia de una sola fuerza política, otorgándole mayor legitimidad a la elección. Son los parlamentarios quienes eligen los miembros y lo hacen durante periodos que no empatan con el periodo presidencial, evitando así la captación de la agenda de política monetaria por parte del Gobierno vigente. Pero ¿por qué buscar un mecanismo democrático complejo? Los incentivos del Gobierno se alinean a lo que se conoce como miopía en las preferencias o inconsistencia temporal, es decir, a una incorrecta evaluación del futuro que deviene en una sobrevaloración de los beneficios presentes en el gasto público. Esta visión cortoplacista desemboca normalmente en la expansión del gasto público y el incremento del déficit fiscal. Si bien en el corto plazo puede haber efectos transitorios en el desempleo por la dinamización de la demanda, en el mediano y largo plazo típicamente se ponen de manifiesto otros costos, evidentes en el deterioro del poder adquisitivo, inflación, tipo de cambio real, y balance externo. A esto se suma el animal político del gobernante en cuya función objetivo está la popularidad de su gestión, o simplemente la vanidad histórica; ambos potentes incentivos para malas decisiones.

La segunda respuesta es: del Sector Financiero Privado. La captación de una institución pública por el poder económico tiene consecuencias perniciosas en el cumplimiento de sus funciones, y en las condiciones de desarrollo de un país. Los costos económicos y sociales de las crisis financieras se contabilizan en graves



Los incentivos de ambos sectores, el Gobierno Central y el Sector Financiero Privado, convergen a exacerbar el ciclo, es decir, a sobrecalentar la economía. En este contexto, el Banco Central del Ecuador y la Junta deben actuar como entes responsables de equilibrarlos; de actuar como un agente técnico, imparcial y responsable.

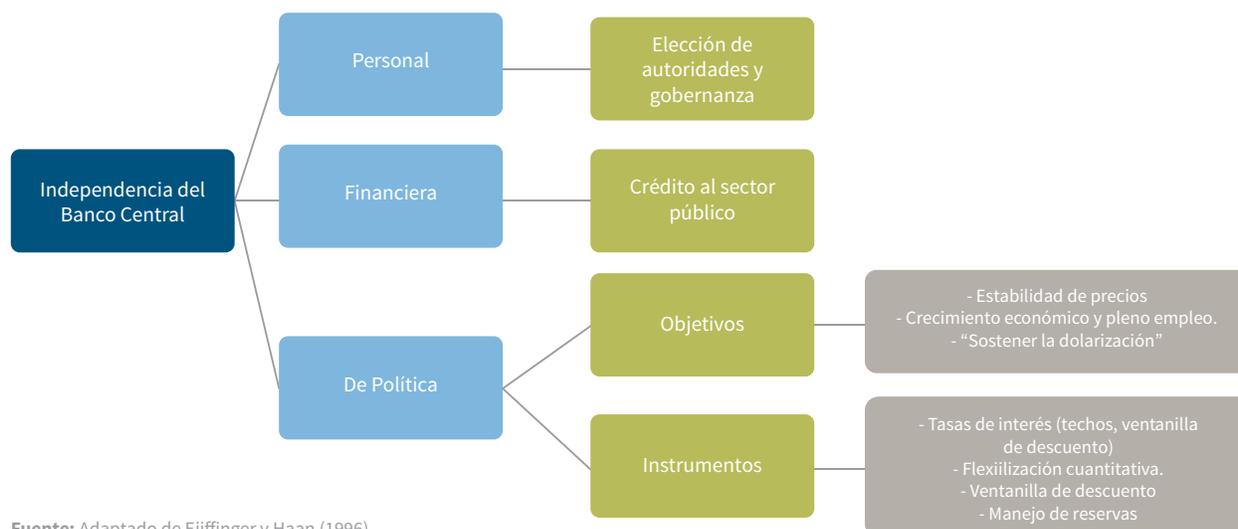


pérdidas de bienestar y en vidas humanas. No por nada el sector financiero es uno de los más regulados en el mundo; su función de intermediación es fundamental para la economía, pero las crisis financieras han enseñado consistentemente que es necesaria una regulación sólida y un control institucional que asegure la eficiencia en el proceso de intermediación y minimice los riesgos de decisiones financieras equivocadas o abusos del sistema. A su vez, el sector financiero presiona por condiciones que mejoren sus márgenes de rentabilidad, lo que normalmente se traduce en procesos de desregulación.

Los incentivos de ambos sectores, el Gobierno Central y el Sector Financiero Privado, convergen a exacerbar el ciclo, es decir, a sobrecalentar la economía. En este contexto, el Banco Central del Ecuador y la Junta deben actuar como entes responsables de equilibrarlos; de actuar como un agente técnico, imparcial y responsable.

Esto se dice más fácil de lo que se hace. La autonomía o independencia de la banca central no existe en términos absolutos. La Figura 1 resume al menos tres aspectos en los que la independencia del banco central puede ponerse de manifiesto: el personal, financiero y de política. El elemento en el que normalmente se hace más énfasis en la autonomía es respecto de los instrumentos de política; mientras que, la dependencia en los aspectos de elección de personal (fuera del ciclo político), financiero y de objetivos de política recae en los parlamentos.

Figura 1: ¿Cómo se implementa la independencia de la banca central?



Fuente: Adaptado de Eijffinger y Haan (1996)
Elaboración: Autores

3. Pros y contras de la autonomía

Para evaluar empíricamente la validez de estos argumentos, es necesario partir de una medida apropiada de independencia de un banco central. Los métodos son diversos; en la literatura, los indicadores propuestos por Bade y Parkin (1988), Grilli et al. (1991) y Cukierman et al. (1992), figuran como los más citados.

Al analizar la composición de los índices para la evaluación del grado de independencia, aunque la aproximación no es única, hay coincidencias. Bade y Parkin (1988) y Grilli et al. (1991), por ejemplo, incorporan en sus índices de independencia política del banco central aspectos que se agrupan en tres áreas: la relación entre el banco central y el Gobierno en la formulación de política monetaria (autoridad final), los procedimientos para nombrar a la Junta del banco central, y las relaciones financieras y presupuestarias entre el banco central y el Gobierno. Sin embargo, Grilli et al. (1991), considera adicionalmente un criterio relacionado a las responsabilidades de política monetaria del banco central establecidas en la constitución, y desarrolla un índice de independencia económica a través del dimensionamiento de la influencia del Gobierno en la determinación de los préstamos que solicitan al banco central y la naturaleza de los instrumentos monetarios que controla el banco central. Por otro lado, Cukierman et al. (1992) incluyen además variables relacionadas a los objetivos del banco central y a la limitación de la concesión de préstamos al sector público.

Los efectos del nivel de independencia se evalúan sobre variables económicas de interés. La Figura 2 resume algunas de las variables más estudiadas en la literatura, bajo diversas métricas de independencia del banco central. La figura expone la relación neta entre el número de investigaciones cuyo resultado es positivo y las que tienen un resultado negativo (Masciandaro et al. 2021).

El consenso más evidente es la relación entre la independencia de los bancos centrales y la inflación. La inflación no es exclusivamente un fenómeno monetario, sin embargo, en las economías con moneda propia y un banco central dependiente del Gobierno, hay mayor probabilidad de que la política monetaria expansiva suceda simultáneamente en periodos de expansión económica, o en periodos de elecciones (Akhtar and Howe, 1991; Havrilesky, 1993), sobrecalentando el ciclo y provocando corridas inflacionarias. Sin embargo, la relación es más débil con otras variables de interés. Si bien observamos una relación en la dirección esperada respecto de los niveles de independencia y el crecimiento (+), el desempleo (-), la tasa de interés (-), el déficit fiscal (-) y la monetización de la deuda (-); en estos la evidencia es mixta y condicional al índice y el método de evaluación.

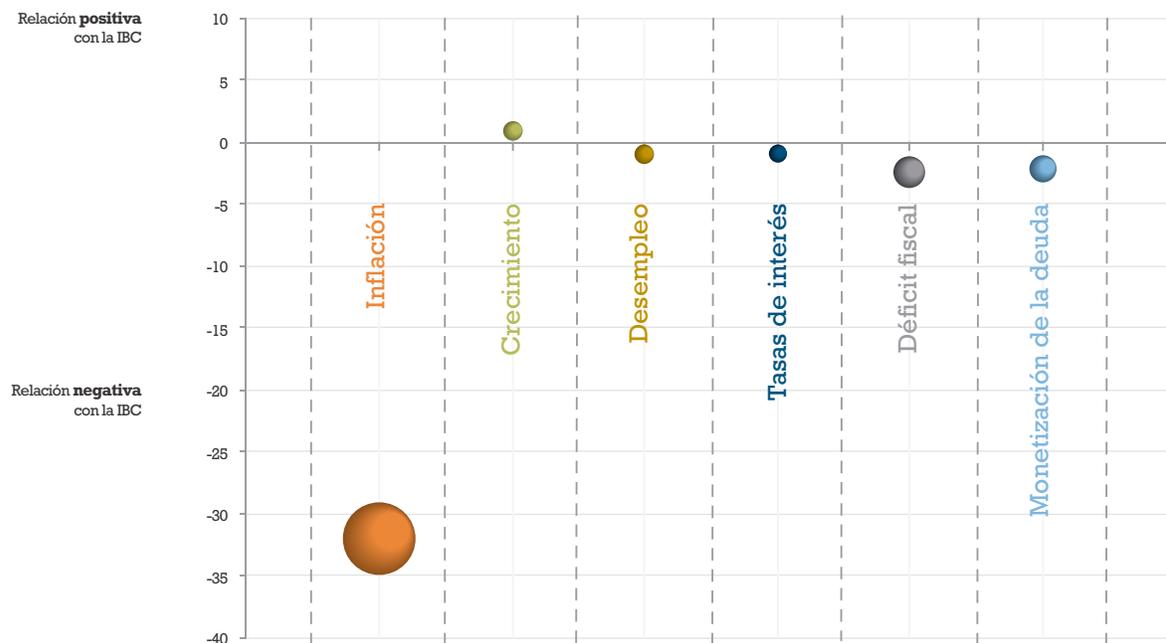
Una discusión más reciente analiza la influencia de la independencia del banco central en los niveles de desigualdad, evaluada a través del mercado financiero, el mercado laboral y las políticas sociales (Aklin, Kern y Negre, 2021). La narrativa expone la posibi-

lidad de un resultado no deseado de la independencia y su relación con la liberalización del mercado financiero y la distribución de sus beneficios en los agentes con mayor poder adquisitivo. Las consecuencias en el desempleo impulsan a su vez políticas de flexibilización del mercado laboral. Como resultado, sin que ese constituya el objetivo y aún en contra de su mandato explícito, un banco central puede empujar a la economía hacia niveles mayores de desigualdad social y económica. Si bien el dilema de economía política es plausible y merece ser expandido, la evidencia empírica es débil y codependiente de la estructura sobre la que se evalúa la independencia del banco central.

Pero ¿cuáles son los problemas de la autonomía del banco central? Fundamentalmente dos. La falta de responsabilidad democrática o pública, al alejarse del ciclo político, y en ausencia de confianza en la institución, puede derivar en falta de legitimidad en las decisiones asumidas, minando las expectativas de los agentes económicos. Por esta razón es crítico que, tanto el mandato del banco central, como las responsabilidades institucionales estén claramente definidas en los cuerpos legales, evitando que sean sujeto permanente de cambios.

Un segundo aspecto es la necesidad de coordinación entre la política monetaria y la política fiscal. Si ambas persiguen objetivos distintos los resultados económicos esperados pueden ser subóptimos. En otras palabras, la independencia del banco central no constituye una garantía de mejores resultados. Por ejemplo, en el periodo denominado como la Gran Depresión, y que inicia con la caída de la bolsa en 1929, se puso a prueba la capacidad de respuesta de la FED en Estados Unidos. Algunos autores coinciden en que los resultados pudieron reducirse con una política monetaria activa, o que la inacción de la FED, debatiblemente limitado por el patrón oro, contribuyó al declive (Bernanke, 2013). Sin embargo, el debate está en cómo se construye ese balance (checks and balances) para garantizar una adecuada intervención institucional y minimizar los riesgos de la captación de la política monetaria y financiera, instrumento clave para una economía moderna. El desarrollo histórico de las instituciones hacia la autonomía de los bancos centrales da cuenta de la convergencia hacia un mejor equilibrio entre los ámbitos fiscales y monetarios.

Figura 2: Resultado neto del número de artículos publicados sobre la relación de la independencia del banco central y las variables económicas de interés.



Nota: El gráfico expone la relación neta entre el número de investigaciones cuyo resultado en la relación es positivo y las que tienen un resultado negativo.

Fuente: Adaptado de Masciandaro et al. (2021)

Elaboración: Autores

4. Política monetaria en dolarización: ¡Sí! ¡Es posible!

Una de las razones más importantes para un manejo técnico, autónomo e independiente del BCE es su capacidad de intervención de política monetaria. Si bien el organismo perdió la capacidad de emisión primaria (i.e. señoreaje) al entrar en vigor la dolarización aún tiene a la mano otras herramientas.

Tabla 1: Herramientas de política monetaria en dolarización

Tasas de interés	Reservas de Liquidez	Flexibilización Cuantitativa (QE)
Fija los techos máximos de las tasas de interés de los múltiples segmentos del mercado. Ajustes a estas tasas potencialmente intervienen en la oferta de crédito.	Determina múltiples instrumentos que regulan los niveles de liquidez que mantienen las instituciones financieras depositadas en el BCE: encaje bancario, Coeficiente de Liquidez Doméstica, fondo de liquidez, seguro de depósitos, etc.	La adquisición de bonos o títulos valores del Gobierno Central o entidades financieras privadas, mediante la expansión del balance del BCE. Estas inversiones expanden la oferta de dinero por vía del incremento de saldos en las cuentas fiscales para el incremento del gasto público (actualmente prohibido en el COMYF) y por de incremento de la liquidez a través del sistema financiero.
Otros mecanismos disponibles para el manejo del balance monetario, que no constituyen deuda pública, son:		
<ul style="list-style-type: none"> — La emisión de Títulos del Banco Central (TBC), que funcionan como mecanismo de contracción monetaria. — La ventanilla de descuento, que son préstamos de muy corto plazo utilizados para cubrir déficits de liquidez temporal. 		

La adecuada administración de estas herramientas es crucial para la estabilidad macroeconómica y financiera del país. Actualmente, bajo el COMYF vigente, no todas estas herramientas están disponibles para la Junta Monetaria.

4.1. La Flexibilización Cuantitativa: una herramienta delicada en dolarización

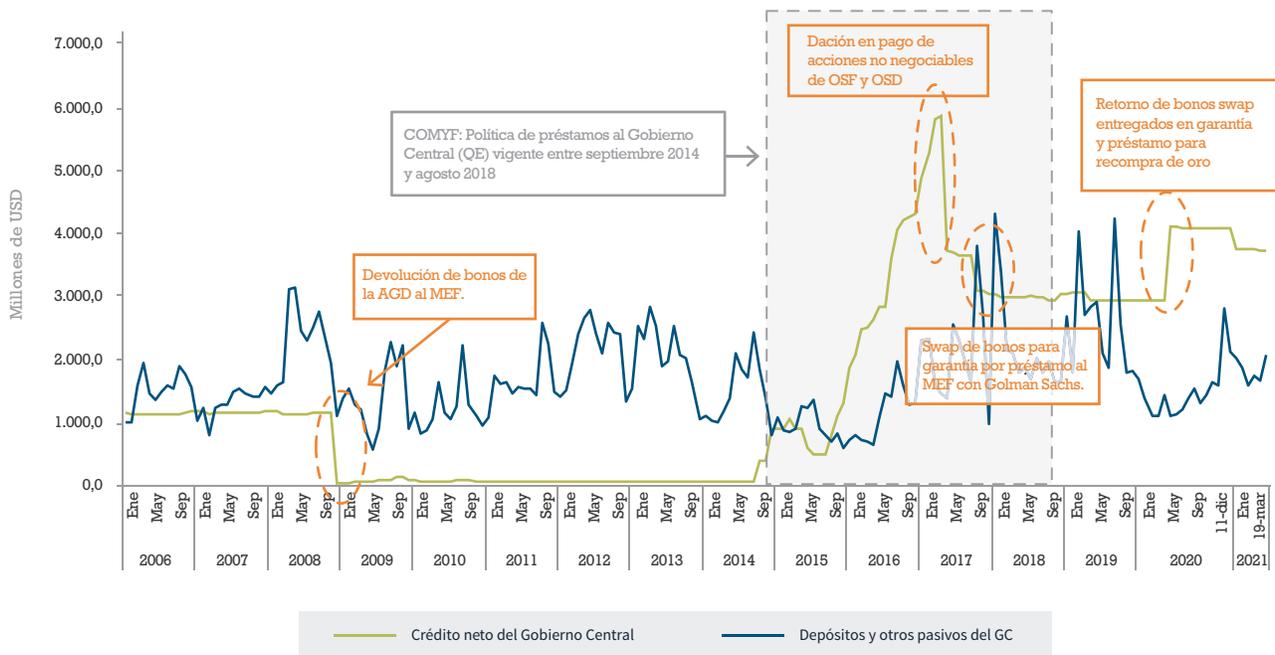
El ejemplo más claro de una herramienta delicada, y que por su impacto y riesgo en dolarización requiere de un manejo que separe las necesidades coyunturales del Gobierno de turno, es el mecanismo de Flexibilización Cuantitativa. Es necesario aclarar que, contrario a lo que se ha asentado en la opinión pública, no se utilizan las reservas internacionales cuando el BCE otorga crédito; este mecanismo funciona a través de la expansión del balance del banco central: se incrementan los saldos en las cuentas del sector público (i.e. pasivos; contablemente no por transferen-

cia de recursos) y como contrapartida se incrementan los activos a través de los bonos o títulos valores adquiridos. Constituye en sí mismo una forma de emisión secundaria, que permite estimular la demanda interna siempre y cuando el dinero se mantenga circulando internamente entre cuentas locales, es decir, siempre que no se retire dinero en efectivo o se hagan pagos o transferencias al exterior.

Esta herramienta estuvo vigente entre septiembre de 2014, con la aprobación del COMYF, y agosto de 2018, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Permitió inicialmente paliar la rápida reducción de los ingresos petroleros por la dramática caída del precio del barril en el 2014. (Figura 3). Sin embargo, se convirtió en una fuente alternativa de recursos para impulsar la política fiscal expansiva y los créditos crecieron de manera alarmante hasta abril de 2017: USD 5.851,8 millones (56,3% del total de pasivos exigibles del BCE). Los mecanismos de repago que utilizó el Gobierno Central en el primer trimestre de 2017, que incluyeron la dación en pago de acciones de la banca pública, perjudicaron la posición del balance del BCE generando un descalce entre la liquidez disponible en Reservas Internacionales y el total de pasivos exigibles (i.e. depósitos del sector público y reservas bancarias) (Figura 4).

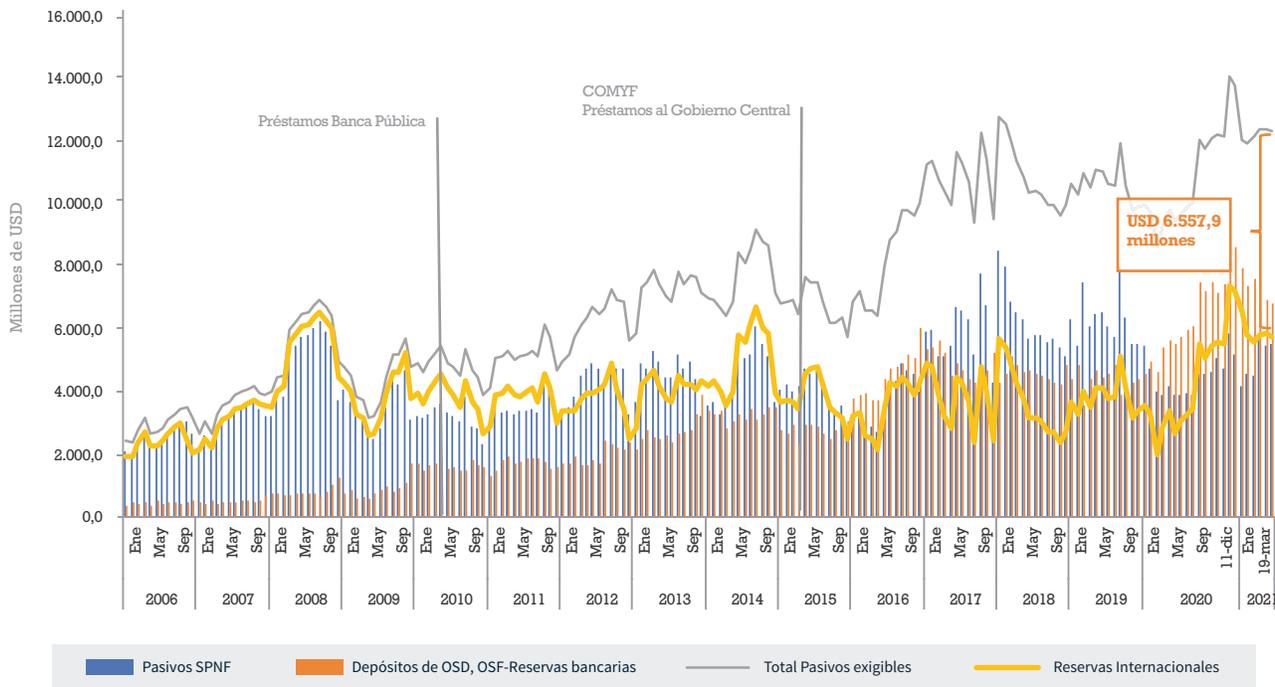
Estas decisiones contribuyen a un **riesgo de crisis insolvencia**, es decir, que el BCE no disponga de la liquidez suficiente en reservas para respaldar las transacciones internacionales de los agentes o giros al exterior (i.e. pago de importaciones, transferencias, etc.) y la demanda de efectivo local. A diferencia de estas transacciones, los pagos locales mediante mecanismos electrónicos o transferencias se realizan a través de del sistema financiero, es decir circulan internamente y por lo tanto no reducen las reservas. Una crisis de esta naturaleza es fundamentalmente una crisis de confianza en el sistema de pagos; entre los meses de marzo, abril y mayo de 2020, en el periodo más crítico de la crisis económica provocada por la pandemia de Covid-19, las reservas internacionales alcanzaron sus niveles más bajos de cobertura de los pasivos, alrededor del 62% si consideramos la parte más volátil, las reservas bancarias, y alrededor del 28% si tomamos en cuenta todos los depósitos, públicos y privados, en el BCE. A la par, la demanda de efectivo alcanzó alrededor de USD 1.500 millones, con un nivel de reservas de USD 1.800 millones, es decir, un colchón remanente de apenas 20% de la demanda de efectivo. En declaraciones de la Gerente del BCE para un diario local (El Universo, 11 de febrero de 2021), Verónica Artola, expuso el estrés de las reservas y las autoridades iniciaron un plan de default programado, un semáforo rojo que ventajosamente no llegó a ejecutarse, pero que no se debería re-

Figura 3: Depósitos y crédito del sector público en el BCE



Fuente: BCE
Elaboración: Autores

Figura 4: Cobertura de las Reservas Internacionales de los pasivos del BCE



Fuente: BCE
Elaboración: Autores

petir. El efecto dominó puede provocar una desdolarización forzada por la necesidad de medios alternativos de pago para atender el intercambio de bienes y servicios de la economía.

Recuperar los niveles de liquidez requiere de la generación endógena de divisas, es decir, de mejorar el balance externo por vía de incrementar exportaciones, reducir importaciones y atraer capitales. Por el contrario, mecanismos como la expansión inorgánica del balance del BCE o la emisión de dinero electrónico, sin una adecuada, independiente y técnica gestión, si bien en el corto plazo suponen una dinamización de la demanda interna, en el mediano y largo plazo contribuyen al debilitamiento del sistema monetario.

5. **Discusión y perspectivas del proyecto de reformas: lo propuesto y lo necesario**

El actual Gobierno, como parte de los compromisos del programa con el FMI, envió su propuesta de reformas. Más allá del dilema constitucional vigente, y que merece una respuesta jurídica solvente, la propuesta de reformas va en la dirección necesaria para corregir la situación actual; sin embargo, a nuestro criterio, el proyecto se excede en dos dimensiones que merecen una amplia discusión previo a la aprobación.

Un primer elemento se relaciona al retorno del sistema de cuatro balances del BCE; es decir, la cobertura de las reservas internacionales sobre el dinero circulante, las reservas bancarias, los depósitos del sector público y otros pasivos. En otras palabras, impedir que el descalce monetario se incremente. Si bien este sistema de cuatro balances permitió dar confianza al sistema de dolarización en su nacimiento, anclando las expectativas de los agentes, particularmente de los usuarios del sistema financiero privado, al cumplimiento de estas coberturas, en las condiciones propuestas del proyecto de ley el resultado corre el riesgo de ser altamente recesivo. Por un lado, eliminar completamente la herramienta de créditos al sector público elimina la posibilidad de intervención del BCE en periodos de emergencia. Si hay alguna enseñanza de la pandemia en términos monetarios es la necesidad de contar con herramientas que permitan una atención emergente y una reactivación. Los niveles actuales de cobertura son de alta vulnerabilidad por el abuso de la herramienta hasta el 2018. Reducir la brecha es fundamental. No obstante, hacerlo en términos absolutos y eliminar la herramienta no es la respuesta. Una economía en expansión, con capacidad de generación endógena de divisas está en capacidad de recuperar orgánicamente su posición de cobertura. Asimismo, un banco central independiente del Gobierno Central está en mejor posición para administrar su balance y cobrar o gestionar sus deudas. Establecer

mecanismos emergentes de respuesta, con reglas claras y definidas, brinda flexibilidad al sistema. A la par, el proyecto promueve que ante descalces en la cobertura haya la posibilidad de financiar con recursos públicos los depósitos de entidades privadas. No solo que actualmente existe un mecanismo de respuesta, el sistema de Seguro de Depósitos (i.e. COSEDE), sino que abre la posibilidad de abusos frente a la débil institucionalidad política del país.

Un segundo elemento fundamental es la conformación de la Junta. El proyecto propone lo que constituye un estándar internacional: la propuesta de miembros del ejecutivo y la aprobación por parte de la Asamblea, para un periodo que supere el ciclo político. Sin embargo, —sorpresivamente— crea dos cuerpos colegiados: La Junta de Política y Regulación Monetaria y la Junta de Política y Regulación Financiera. Si bien esta especialización da la oportunidad de que sus resoluciones se enfoquen en los aspectos específicos del sector, también facilita la captación de espacios de decisión por parte del Sistema Financiero Privado, generando dudas respecto de los riesgos de promover esquemas de desregulación que constituyan un retroceso en el deterioro de la estabilidad del sistema. A la par, los requisitos de conformación de la Junta con experiencia específica de diez años en funciones de dirección o administración relevantes en el sistema financiero, excluye, por ejemplo, académicos o investigadores con amplia experiencia en el área de trabajo, y con una visión independiente. Las funciones de regulación monetaria y financiera pueden desempeñarse a través de una única junta, similar a otros sistemas regionales, siempre que corrija el mecanismo de conformación intercalando los periodos de los miembros.

Finalmente, se elimina el artículo que dispone al BCE la fijación del techo de las tasas de interés y se sustituye por una disposición que dicta que se establecerá el sistema de tasas, monitoreándolas para “fines estadísticos”. El control de las tasas de interés merece un análisis distinto que considere los costos y beneficios de una reforma. Las posibilidades de la relación entre concentración de mercado y poder de mercado están vigentes en el Ecuador (Castillo y Paladines, 2019; Díaz y Rumbra, 2020) y sin un mercado financiero de mayor competencia y capacidad en el ente de control, el potencial riesgo de incremento en las tasas de interés puede generar múltiples problemas, tanto en el acceso a crédito como de selección adversa y riesgo moral. La discusión de defensa de la dolarización y la independencia del Banco Central debe ser independiente de estas reformas financieras específicas que son de interés del sector y que requieren una discusión más amplia.

Promover o mantener una institucionalidad que respete los umbrales institucionales y promueva a su vez mecanismos de coordinación favorables, es el mayor desafío de la siguiente administración, y de las instituciones económicas del Ecuador.



Referencias Bibliográficas

- Akhtar, M.A., & Howe, H. (1991). The Political and Institutional Independence of US Monetary Policy. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 178, 343-389.
- Aklin, M., Kern, A., & Negre, M. (2021). Does Central Bank Independence Increase Inequality? Policy Research Working Paper, No. 9522. World Bank, Washington, DC.
- Bade, R., & Parkin, M. (1988). Central Bank Laws and Monetary Policies. Unpublished, London (Ontario, Canada), University of Western Ontario.
- Bernanke, B. (2013). *The Federal Reserve and the Financial Crisis*. Princeton: Princeton University Press.
- Castillo, J., & Paladines, A. (2019). Manejo de las tasas de interés: las tasas máximas y su impacto en el crédito en Ecuador. *Boletín de Política Económica*, (9), 19-29. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
- Cukierman, A., Webb, S., & Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6(3), 353-398.
- Díaz, J., & Rumbea, J. (2021). ¿Por qué no bajan las tasas de interés: poder de mercado, condiciones estructurales o fallas de gobierno? Working Paper (sin publicar).
- Eijffinger, S., & De Haan, J. (1996). The Political Economy of Central-Bank Independence. *Princeton Special Papers in International Economics*, No. 19.
- El Universo. (11 de febrero de 2021). Verónica Artola: En marzo y abril demandaron \$ 1.500 millones y Reserva era de \$ 1.800 millones; hicimos plan para ver a quién se dejaba de pagar. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/02/10/nota/9620733/economia-banco-central-entrevista-veronica-artola-reforma-legal/>
- Grilli, V., Masciandaro, D., & Tabellini, G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*, 6(13), 341-392.
- Havrilesky, T. (1993). *The Pressures on American Monetary Policy*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publisher.
- Masciandaro, D., Magurno, J., & Tarsia, R. (2021). Central Bank Independence: Metrics and Empirics. BAFFI CAREFIN Centre Research Paper No. 2021-151.
- 

SECCIÓN DE INTERÉS:

Administración Pública



Propuestas de política contra la corrupción en el mecanismo de asignación de compras públicas

Autor: José Luis Lima R., PhD

Profesor invitado de ESPOL. Investigador Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

jlimar@econ.uchile.cl



1. Breve descripción del Sistema de Compras Públicas en Ecuador

En 2008 se promulga la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP) y se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), para garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional del Buen Vivir-PNBV. En 2013, se promulga la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCOP y se reemplaza el INCOP por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP).

El Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) está a cargo del SERCOP. En el año 2019, el Estado ecuatoriano gastó USD 6 mil millones en el SNCP, lo que representó el 17% del Presupuesto General del Estado y 5,6% del PIB. Hasta el año 2019 había 344 mil proveedores registrados en el SNCP, de los cuáles el 84% correspondían a microempresas; solamente un 65% cumplían los requisitos y estaba habilitado para ofertar en el sistema.

El SNCP tiene dos grandes regímenes de compra: el régimen común y el régimen especial. El régimen común es el que incluye la mayoría de los procesos de adjudicación mediante concursos y competencia. En el año 2019, el 66% del valor comprado se adjudicó en dicho régimen. El régimen especial permite las asignaciones en forma directa. En el año 2019, el 21% del valor comprado se adjudicó en dicho régimen. También existe un régimen para compras de emergencia y de ínfima cuantía, que adjudicó el 13% del valor en el 2019.

En el año 2019, las compras realizadas a través del SNCP se concentraron principalmente en bienes y servicios (70%), obra pública (23%), consultorías (3%), fármacos (2%) y seguros (2%). El Gobierno Central y sus empresas públicas concentraron las compras en bienes y servicios y los GADs concentraron las compras principalmente en obra pública.

2. Recomendaciones de organismos internacionales

La OECD elaboró en el 2016 sus recomendaciones para mejorar los sistemas de compras públicas para sus países miembros, señalando que una contratación pública eficiente y eficaz de bienes, servicios y obras es fundamental para el logro de los objetivos principales de la gestión pública, incluida la inversión en infraestructuras y la prestación a los ciudadanos de servicios esenciales. Las recomendaciones tienen varias dimensiones en transparencia, integridad, accesibilidad, obtención de objetivos secundarios distintos al objetivo principal de contratación, fomento de la participación, eficiencia, contratación electrónica, personal capacitado, evaluación de resultados, gestión de riesgos, rendición de cuentas e integración de la contratación en la gestión financiera del Estado.

Respecto a las prácticas anti-corrupción para los sistemas de compras públicas, las recomendaciones que más destacan son las que resultaron del informe PWC-Ecorys (2013) realizado para la Unión Europea. El tema central de dicho estudio fue la identificación y reducción de costos de la corrupción en compras públicas que involucraban fondos de la Unión Europea, y su objetivo declarado fue proveer información, metodologías y herramientas a la Comisión Europea y las autoridades de sus países miembros para la implementación de políticas anti-corrupción.

Para ello, en su estudio se realizó la comparación de un set de procesos en los que se conocía o había sospechas fundadas de que hubo corrupción y otro set de procesos “limpios” de corrupción, a fin de identificar en qué aspectos se diferenciaban. Producto de este análisis comparativo, complementado con un análisis probabilístico, fueron identificados 27 alertas rojas (red-flags) para procesos. En la actualidad, los sistemas de monitoreo de compras públicas utilizan los principios de este estudio para identificar red-flags y aplicarlos para identificar aquellos proce-

sos que podrían tener problemas de corrupción, para ser analizados posteriormente en más detalle.

En el mismo estudio de PWC-Ecorys (2013) se realizan algunas recomendaciones para mejorar los sistemas de compras públicas, relativas a la creación de base de datos de costos unitarios para comparar los precios de las licitaciones, la necesidad de contar con un programa de manejo de riesgos de corrupción, realizar evaluaciones de riesgos en forma periódica, establecer técnicas de prevención y detección de corrupción, tener un proceso establecido de reporte e investigación de los casos.

2.1. Comparación de la situación actual con las mejores prácticas

Realizando una revisión de las mejores prácticas recomendadas por la OECD y la Unión Europea y comparándolas con la práctica realizada por SERCOP, se puede señalar que varias de las recomendaciones son llevadas a la práctica. En efecto, SERCOP se ha preocupado de realizar procesos de simplificación, transparencia, uso de tecnología e internet, evaluación de riesgos, evaluación de resultados del sistema de compras, capacitación interna y externa sobre el sistema e incorporación de buenas prácticas, como la creación de convenios marco y la normalización de productos y catálogos, y se observa una preocupación por mantenerse al día en dichas prácticas.

También ha existido preocupación por parte de SERCOP de incorporar un sistema de alerta en sus procesos de detección de casos con potenciales irregularidades, como lo señala el Informe estratégico de la implementación de controles contra la corrupción en el SNCP (SERCOP, 2017) y por tratar de eliminar algunos espacios existentes para irregularidades, mediante resoluciones (como la señalada en SERCOP, 2020).

2.2. ¿Existe corrupción en el SNCP?

Los actos de corrupción se realizan en forma oculta y es muy difícil de probar su existencia, debido a que por su naturaleza son acciones ilegales y sujetas a castigos de multas o penas de cárcel.

Como señala el estudio del BID (2018), las compras públicas “constituyen un imán para las ineficiencias en la gestión y para la corrupción. El gran volumen de transacciones, junto con la estrecha y compleja interacción entre los sectores público y privado, hace que las compras públicas queden expuestas a diversos riesgos de malgasto, mala gestión y corrupción”. De acuerdo con

dicho estudio, en la Unión Europea “aproximadamente el 3,5% del PIB, o entre el 7% y 25% del total de adquisiciones se pierde debido a la corrupción y a otros malgastos”. Asimismo, el estudio señala, en base a la experiencia del escándalo de corrupción y sobornos de Odebrecht en varios países de la región, incluyendo Ecuador, que para América Latina y el Caribe las pérdidas por corrupción “se acercan al límite superior de las estimaciones de la Unión Europea”, y dado que el gasto en adquisiciones en la región promedia un 8,6% del PIB, el malgasto debería promediar entre un 0,9% y 2,9% del PIB regional.

El único estudio en Ecuador con un análisis técnico de actos de corrupción concretos es un informe realizado con el apoyo del PNUD para el Estado ecuatoriano en el año 2018, que analizó cinco grandes obras en el sector petrolero, en el que se determina que hubo un perjuicio de aproximadamente USD 2.450 millones. Otros informes utilizan extrapolaciones de porcentajes de corrupción estimados para otros países o para la región. No existe, por tanto, un estudio global que determine qué porcentajes de contratación pública puede atribuirse a corrupción y mal gasto, similar al realizado por PWC-Ecorys (2013).

La mayor cantidad de evidencia –si puede llamarse así– de corrupción en compras públicas en Ecuador, y en otras instancias, aún proviene de investigaciones periodísticas y evidencia circunstancial que se obtiene de denuncias. Producto de entrevistas realizadas a varios actores, se pudo evidenciar que aún existirían varias prácticas de corrupción, como las siguientes:

1. Persistiría la práctica en algunos GADs de solicitar alrededor del 10% del valor de la contratación de obras públicas para adjudicarlas.
2. Aún existen espacios para el direccionamiento de las bases de licitación para que gane algún oferente en particular, mediante el manejo de los requerimientos específicos.
3. Persiste la práctica de eliminar oferentes en la etapa de evaluación administrativa.
4. Hasta fines del año pasado existían procesos que eran adjudicados el mismo día que se realizaba la licitación y se identificaba al ganador, a fin de que no se presenten reclamos. Esto habría sido solucionado mediante la expedición de la Resolución No. RE-SERCOP-2020-106 (SERCOP, 2020).
5. Persistiría la práctica de repartirse licitaciones entre algunos proveedores (bid-rigging).

6. En instituciones pequeñas los encargados de realizar las bases de licitación son los mismos encargados de evaluar y adjudicar el proceso.

7. Existen instituciones en las que los mismos integrantes de las comisiones técnicas permanecen en su cargo por largos periodos de tiempo.

3. Economía de la corrupción

El problema de encontrar el nivel óptimo de la sanción, o pena a infligir por el cometimiento de un delito, para inducir a los individuos a evitar incurrir en ilegalidades o delitos, ha sido motivo de estudio en Economía desde el trabajo de Becker (1968). Como lo señala en su trabajo, si la intención final es crear un sistema cuyo objetivo sea desalentar lo más posible el cometimiento de crímenes, se debe considerar dos aspectos. En primer lugar, una persona cometerá un crimen si la utilidad esperada de cometerlo excede la utilidad que podría obtener utilizando su tiempo y recursos en otras actividades. En segundo lugar, la probabilidad de detectar y castigar el crimen y la pena aplicada deben ser suficientes para eliminar la utilidad neta de cometerlo.

Para modelar estos incentivos podemos definir la probabilidad de detección y castigo $P(D,C)$, la cual es el resultado de multiplicar la probabilidad de que el crimen sea detectado, $P(D)$, y la probabilidad de que dicho crimen sea castigado una vez que fue detectado, $P(C/D)$. Así, si no existiera un esfuerzo activo para investigar y detectar crímenes, entonces $P(D)=0$ y por tanto $P(D,C)=0$.

Con estas definiciones se puede determinar el Beneficio Económico Esperado (BEE) de cometer un crimen, por parte de un potencial infractor, el cual puede ser expresado de la siguiente manera:

$$BEE = U^C - U^{NC} - P(D) \times P(C/D) \times M$$

donde U^C es la utilidad bruta que el posible infractor espera obtener si comete el crimen, U^{NC} es la utilidad bruta que el posible infractor espera obtener si no comete el crimen, y M es el valor monetario de la sanción (una multa, por ejemplo) que tendrá que enfrentar el potencial infractor si es detectado y castigado. Como señala Becker, el costo de un castigo como el encarcelamiento también se puede incluir en M , como el valor presente de todas las ganancias que el individuo deja de percibir por estar encarcelado más el valor que coloca a todas las restricciones de consumo y libertad a las que estará sujeto.

Si la expresión del BEE es mayor a cero, el potencial infractor tiene incentivos a cometer un crimen. En consecuencia, para desincentivar la realización de irregularidades, el BEE debe ser menor o igual a cero.

Dentro de las acciones que estarían relacionadas a aumentar la probabilidad de detectar la corrupción estarían, por ejemplo:

1. La transparencia en los procesos de contratación pública, incluido los esfuerzos como “Datos Abiertos”, para que otras instituciones puedan analizar la forma en que son llevados los procesos e identificar las contrataciones problemáticas.
2. La eliminación de los espacios formales de corrupción, como las introducidas mediante la RE-SERCOP-2020-106, que dificultan el cometimiento de un acto de corrupción y lo vuelven más “evidente” o susceptible de ser identificado si se comete.
3. Los sistemas de detección empírica, mediante red-flags, analizando las bases de datos de contratación pública mediante algoritmos y análisis estadístico.
4. Los sistemas de delatores o whistle-blowers, de larga historia y eficacia en países desarrollados, para incentivar la denuncia de personas que no participan, pero conocen y pueden aportar evidencia de corrupción en procesos de contratación pública, a cambio de una recompensa.
5. Los sistemas de delación compensada, para incentivar la denuncia de personas que participan en los actos de corrupción, a cambio de rebajas en las penas.

La probabilidad de castigar los actos corruptos detectados está directamente relacionado a la forma en que funciona el sistema de sanciones administrativas y el sistema judicial. Si los actos de corrupción detectados no son debidamente procesados y castigados, cualquier intento por mejorar su detección o endurecer las penas se vuelve ineficaz. Dentro de las posibles mejoras a las instituciones encargadas de sancionar actos de corrupción, a fin de aumentar su probabilidad de castigo, serían, por ejemplo:

1. Todas las acciones tendientes a procurar un sistema judicial eficiente, imparcial y libre de corrupción.
2. Contar con un tribunal especializado en Compras Públicas.
3. Permitir acciones Qui Tam, es decir, que los denunciantes de corrupción tengan la oportunidad de perseguir en forma particular en el sistema judicial.

4. Propuestas de política pública para combatir la corrupción

4.1. Creación de un sistema de delatores (whistle-blowers)

La principal dificultad que presenta la lucha contra la corrupción es la detección, con pruebas suficientes, de los actos de corrupción. Las formas tradicionales de detección a cargos de organismos públicos implican usualmente largos tiempos de investigación y recursos, sin llegar siempre a término.

¿En qué consiste un sistema de whistle-blowers? Consiste en permitir que un particular que se ha enterado de un ilícito dentro de la administración pública revele y aporte pruebas suficientes de dichas actividades ilícitas. A cambio, el denunciante tiene derecho a un porcentaje de la multa o del dinero que pueda recuperar el Estado del acto de corrupción cometido.

De acuerdo con las estadísticas del Departamento de Justicia de EE. UU., dicho mecanismo habría permitido recuperar, entre 1987 y 2020, cerca de USD 64.450 millones de actos corruptos contemplados en el “False Claim Act”, de los cuáles se pagaron USD 7.811 millones a los denunciantes (un 12%).¹

De acuerdo con REGCOM (2016), las características que debería tener un buen sistema whistle blowers serían los siguientes:

1. Claridad en los requisitos para acceder al beneficio. Por ejemplo, que la información que entregue el denunciante sea suficiente para descubrir hechos no investigados, además de que debe ser sustentada, veraz y útil para ayudar a identificar a las personas y bienes involucrados en el ilícito.
2. Requiere un sistema de admisibilidad de las denuncias, que contemple obligación de recurrir a un abogado antes de presentarlas al sistema, para ver si la misma cumple con todos los requisitos que exige la Ley.
3. Los beneficios deben ser para todas las personas que denuncien, no solo para funcionarios públicos, ya que puede haber no funcionarios que tengan evidencia y puedan realizar las denuncias.
4. Debe existir una confidencialidad absoluta respecto de quien es el denunciante.

5. Debe existir una protección efectiva al denunciante y testigos, tanto de tipo laboral (evitar despidos y otras retaliaciones contra el denunciante en su puesto de trabajo) y especial (policial, por ejemplo).

6. Deben existir sanciones a las denuncias temerarias, sin sustento, para evitar que el sistema sea utilizado para provocar retaliaciones entre privados.

7. Se deben fijar recompensas suficientes para los denunciantes: en general, en los países OECD las recompensas varían entre el 15 a 25% del monto de la multa o monto recuperado por el Estado.

4.2. Creación de tribunales especializados en Compras Públicas

El Sistema Judicial ordinario puede demorarse mucho y no priorizar las denuncias realizadas en el sistema de compras, reduciendo probabilidad percibida de recibir un castigo. Asimismo, también ocurre que una vez que el caso es puesto en conocimiento de tribunales, no existe la experiencia necesaria por parte del juez, relativa a cómo funcionan los procesos de contratación pública y todas las complejidades que tiene la contratación.

Por lo anterior, un tribunal especializado, conformado por jueces expertos en materia de contratación pública, que resuelva en última instancia las denuncias recibidas, permitiría agilizar el sistema y que un grupo de expertos revisen las denuncias.

Al respecto, existen varias experiencias en el mundo sobre la existencia de tribunales especializados en diversos sectores: ambientales, libre competencia, etc. El sistema de compras públicas chileno, por ejemplo, contempla la existencia del Tribunal de Compras Públicas (TCP), integrado por 3 abogados elegidos por la Corte Suprema, el cual no forma parte del Sistema Judicial pero tiene rango de Tribunal Contencioso Administrativo.

¹ Estadísticas disponibles en <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1354316/download>



Referencias Bibliográficas

BID (2014), Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe 2002-2012.

BID (2015), Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia.

BID (2018), Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos, disponible en: <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>

Lima, J.L. y Castillo, J.L. (2018), Dinámica Empresarial de las Sociedades en el Sector Industrial manufacturero de Ecuador, periodo 2013-2016 *Boletín de Política Económica*, (1), 21-28, Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL. Obtenido en: <http://www.ciec.espol.edu.ec/sites/default/files/BPE%20digital%20c.pdf>

CEPAL (2016), Mejora de los mecanismos de contratación pública Compra y contratación pública como herramienta de política industrial.

Evenett, Simon y Bernard Hoekman (2005), Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules, *European Journal of Political Economy*, Vol. 21, pp. 163-183.

OECD (2012), Recomendación del Consejo de la OECD para combatir la colusión en la contratación pública.

OECD (2015), Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública.

OECD (2016), Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas (MAPS).

OECD (2018), Combate a la colusión en las compras públicas del IMSS: Impacto de las recomendaciones de la OECD.

PWC-Ecorys (2013), Identifying and reducing corruption in Public Procurement in the EU, informe para la Comisión Europea, disponible en: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

REGCOM (2016), Propuesta de Whistleblowers para la detección de prácticas de corrupción y otros ilícitos, minuta preparada por el Centro de Regulación y Competencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile para el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de intereses, tráfico de influencias y la corrupción.

SERCOP y SCPM (2015), Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador, disponible en: http://intranet.pichincha.gob.ec/images/Leyes/Manual_Buenas_Practicas_Contratacion_Publica_V1.pdf

SERCOP (2017), Informe estratégico de la implementación de controles contra la corrupción en el Sistema Nacional de Contratación Pública, disponible en: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/08/03_Oficio_Informe_estrategico_de_la_implementacion_de_controles.pdf

SERCOP (2019), Informe de Rendición de Cuentas de la Contratación Pública, disponible en: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/09/2020-03-30_Informe-preliminar-Rendici%C3%B3n-Cuentas-2019_Rev.21.pdf

SERCOP (2020), Resolución No. RE-SERCOP-2020-106, disponible en: <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/07/R.E-SERCOP-2020-01061.pdf>





SECCIÓN DE INTERÉS:

Comercio Exterior



Secuelas del coronavirus en el comercio internacional, un año después

Autora: Cristina Yoong Párraga, MSc.
Profesora FCSH-ESPOL
cryoong@espol.edu.ec

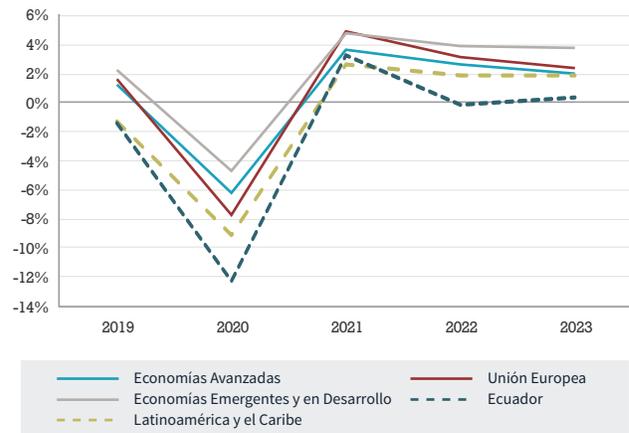
1. Diagnóstico de la economía mundial

A un año del inicio de la pandemia por la COVID-19 se pueden evidenciar algunas secuelas en la economía mundial y, en particular, en el comercio internacional de mercancías. Los indicadores económicos se deterioraron para el 2020, con pronósticos algo alentadores, en parte debido al desarrollo, aprobación y la reciente aplicación de vacunas en la población mundial, aunque persisten las deficiencias de acceso en las economías emergentes y los países en desarrollo.

Según los datos del Fondo Monetario Internacional, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, a precios constantes, ajustados por la Paridad del Poder de Compra, se contrajo un 8% en la Unión Europea, un 6% en las economías avanzadas y un 5% en las economías emergentes y en desarrollo. Específicamente, Latinoamérica y el Caribe tuvo una caída de su PIB per cápita del 9%, el mayor decrecimiento del grupo; mientras que, a pesar de que las expectativas del FMI sobre Ecuador superaban esta meta (ver gráfico 1), el 2020 cerró con un resultado alentador en términos relativos: un decrecimiento anual de -7,8% (BCE), menor al promedio regional.

Conforme con la misma entidad, se espera tener una recuperación para finales del 2021: un crecimiento del 5% para la Unión Europea, un 4% para las economías avanzadas y un 5% para las economías emergentes y en desarrollo. Latinoamérica y el Caribe se estima que incrementará su producción en un 3%, al igual que Ecuador (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Tasas de crecimiento del PIB per cápita (precios constantes, ajustados por la Paridad del Poder de Compra), por grupos de países, 2019-2023



Nota: Según la clasificación del FMI, la categoría “Economías avanzadas” está compuesta de 39 países: 19 países de la Zona Euro, G7, Australia, República Checa, Dinamarca, Hong Kong, Islandia, Israel, República de Corea, Macao, Nueva Zelanda, Noruega, Puerto Rico, San Marino, Singapur, Suecia, Suiza y Taiwán. La categoría “Economías emergentes y en desarrollo” está compuesta de 159 países de: Asia y Europa emergente y en desarrollo, Latinoamérica y el Caribe, Medio Oriente, Asia Central y África Subsahariana.

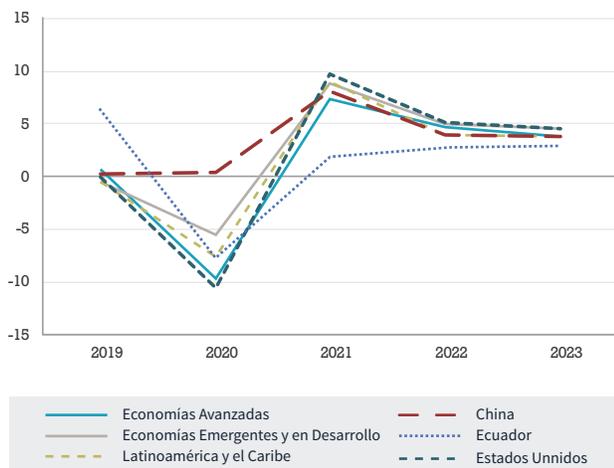
Fuente: World Economic Outlook Database, International Monetary Fund (IMF)
Elaboración: Autora

Uno de los principales motores del crecimiento económico en el mundo entero y a lo largo de la historia, es el comercio internacional. Lamentablemente, también fue afectado por esta pandemia, y los resultados y expectativas son preocupantes. En el

año 2020, según las estimaciones del FMI, las exportaciones de mercancías se redujeron un 10% en las economías avanzadas y un 6% en las economías emergentes y en desarrollo, lo que no es una sorpresa, debido a las estrictas medidas de confinamiento, al aletargamiento de la productividad y al recorte del capital humano, por la enfermedad y las muertes. Por su parte, Latinoamérica y el Caribe tuvo una disminución del 8% en esta variable, al igual que Ecuador. Los dos principales comerciantes del mundo, China y Estados Unidos, quienes aglomeran alrededor de un quinto de las transacciones globales, tuvieron resultados opuestos. China observó un ligero crecimiento del 0,4% en sus ventas al mundo, mientras que Estados Unidos las redujo en un 11%. Se espera una recuperación a partir de este año.

Siguiendo un patrón similar, las importaciones de bienes se redujeron un 9% en las economías avanzadas y un 6% en las economías emergentes y en desarrollo. Latinoamérica y el Caribe tuvo una disminución del 12% en estas compras; Ecuador tuvo una caída más acentuada, del 16%. China tuvo un mayor volumen de comercio por este rubro, alcanzando un 4%, siendo el primer país en retornar a la “normalidad”. Las importaciones de Estados Unidos, en cambio, disminuyeron un 10%. Asimismo, se pronostica un proceso de recuperación a partir del 2021.

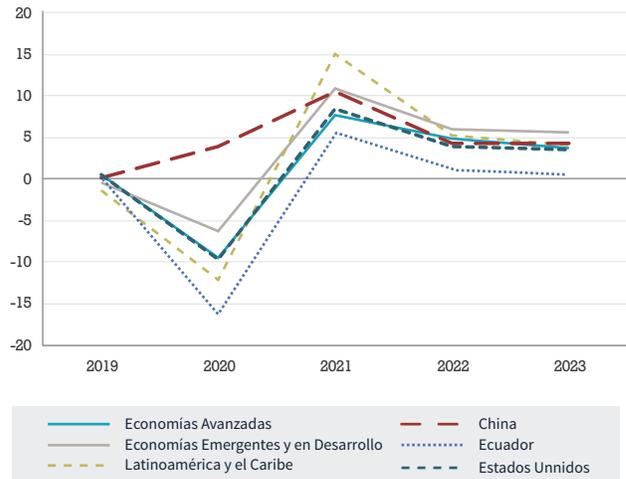
Gráfico 2: Tasas de crecimiento de las exportaciones de mercancías, en porcentaje, por grupos de países y países seleccionados, 2019-2023



Nota: Además de las categorías “Economías avanzadas”, “Economías emergentes y en desarrollo” y “Latinoamérica y el Caribe”, se seleccionaron China y Estados Unidos, por ser los mayores comerciantes de mercancías del mundo y, Ecuador. La categoría “Economías emergentes y en desarrollo” incluye, entre otros grupos, a Latinoamérica y el Caribe.

Fuente: World Economic Outlook Database, International Monetary Fund (IMF)
Elaboración: Autora

Gráfico 3: Tasas de crecimiento de las importaciones de mercancías, en porcentaje, por grupos de países y países seleccionados, 2019-2023



Nota: Además de las categorías “Economías avanzadas”, “Economías emergentes y en desarrollo” y “Latinoamérica y el Caribe”, se seleccionaron China y Estados Unidos, por ser los mayores comerciantes de mercancías del mundo y, Ecuador. La categoría “Economías emergentes y en desarrollo” incluye, entre otros grupos, a Latinoamérica y el Caribe.

Fuente: World Economic Outlook Database, International Monetary Fund (IMF)
Elaboración: Autora

2. Lesiones del coronavirus y otras afecciones en el comercio ecuatoriano

Para el año 2020, según los datos del Banco Central del Ecuador (BCE) el principal producto de exportación sigue siendo el petróleo, con una participación del 23% en las exportaciones ecuatorianas, seguido del camarón con un 19%, banano y plátano con un 18%, aglomerando entre las tres mercancías un 60% de las exportaciones totales. Las flores y el cacao aportaron con un 8% de las ventas al exterior.

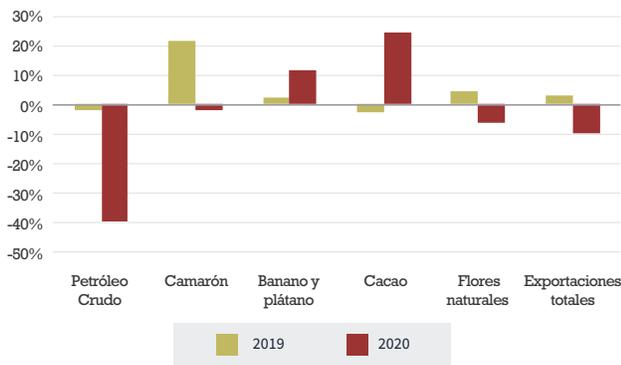
Las exportaciones totales disminuyeron un 9%, explicado principalmente por el crudo, que tuvo una caída del 39%, la que incorpora las variaciones del precio de este commodity. Las ventas de camarón ecuatoriano al mundo se redujeron un 2%, las de banano y plátano crecieron un 11% más que en el año anterior, las de cacao un 24% y las de flores cayeron un 6%.

En el 2020, las importaciones ecuatorianas, por su lado, se redujeron un 21%, comparado con el año anterior, explicado por la caída de las importaciones no petroleras, dejando así un saldo de superávit comercial en la Balanza de nuestro país.



Ilustración: www.freepik.es

Gráfico 4: Ecuador: tasas de crecimiento de las principales exportaciones, 2019-2020



Nota: Los productos seleccionados aglomeran el 60% de las exportaciones totales ecuatorianas para el 2020.

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE)

3. Conclusiones

La pandemia por el COVID-19 ha dejado una economía global deprimida a inicios del 2021, siendo todas las regiones afectadas, en mayor o menor medida, en su PIB per cápita. No obstante, el desarrollo y la aplicación de las vacunas a finales del 2020, ha mejorado los pronósticos para finales del presente año y los posteriores.

El comercio mundial ha seguido patrones similares, siendo el grupo más afectado el de las economías avanzadas, mientras que las

economías emergentes y en desarrollo se vieron perjudicadas en menor medida, en parte, ayudadas por el crecimiento de las transacciones chinas. China fue el origen de la pandemia y también el primer país en retornar a una “normalidad”, luego de sus estrictas medidas y protocolos de sanidad, junto con su investigación y desarrollo de vacunas.

Ecuador observó una caída pronunciada de su intercambio de bienes, el cual se debió principalmente por un efecto nominal, por la caída del precio del petróleo. Con excepción del camarón, los principales productos exportables no petroleros mostraron un repunte. Las exportaciones del crustáceo tuvieron una ligera caída del 2%. Es decir, los efectos del COVID-19 en el comercio ecuatoriano (no petrolero) han sido mínimos.

No obstante, nuestro país venía enfermo, de un período de alto endeudamiento y gasto público insostenible. Las medidas urgentes, aunque demoradas, que exigió la propagación del virus, como el confinamiento, ocasionaron sin duda perjuicios en nuestra economía. Aunque en sectores importantes, como el de comercio internacional, no tuvimos mayores pérdidas, de seguro habrán secuelas en los indicadores sociales y de desarrollo económico, como en la pobreza, el desempleo y la educación, por la falta de acceso a internet, los despidos masivos y el aumento de la delincuencia.

Es imprescindible, por tanto, contener los contagios, asegurando las vacunas a la población, dentro de un plan ordenado, sin privilegios, sin corrupción, sin excepciones. En palabras del gran autor de Los Miserables, Víctor Hugo, “nada mejor que el sueño para engendrar el porvenir. La utopía de hoy es carne y hueso mañana.”



Referencias Bibliográficas

World Trade Organization. World Trade Report 2020. Acceso: Marzo 31, 2021, desde https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr20_e.htm

World Economic Outlook Database, Octubre 2020. International Monetary Fund. Acceso: Marzo 31, 2021, desde <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>

Información Estadística Mensual No. 2028, Febrero 2021. Banco Central del Ecuador. Acceso: Marzo 31, 2021, desde <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

United Nations Conference on Trade and Development. Trade and Development Report 2020. Acceso: Marzo 31, 2021, desde <https://unctad.org/webflyer/trade-and-development-report-2020>





100
FEDERAL RESERVE NOTE
AB 17072659 P
B2



THIS NOTE IS LEGAL TENDER
FOR ALL DEBTS, PUBLIC AND PRIVATE

SERIES
1996



C 220

AB 17072659 P

Robert E. R.
Secretary of the Treasury



www.ciec.espol.edu.ec

☎ (+593) 42-269096

✉ ciec@espol.edu.ec

f Centro-de-Investigaciones-Económicas-CIEC-ESPOL

t @CIEC_ESPOL