

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros

**Consecuencias de la Constitución de 2008 en el Banco Central del Ecuador**

Franklin Santiago Robles Orellana

Tutor: Marco Antonio Rodríguez Proaño

Quito, 2022

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia



## Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Franklin Santiago Robles Orellana, autor del trabajo intitulado “Consecuencias de la Constitución de 2008 en el Banco Central del Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

4 de octubre de 2022

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Esta investigación analiza el hiperpresidencialismo y la autonomía del Banco Central del Ecuador (BCE) a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador. De ese modo, estudia la doctrina existente sobre la autonomía de la banca central en el mundo, del propio BCE, especialmente sus principales funciones en dolarización, los efectos que en la práctica tuvo el ejercicio del poder por parte de la Función Ejecutiva en un marco de hiperpresidencialismo. También analiza el uso y destino de recursos como aquellos que conformaron el Fondo Complementario Previsional Cerrado del BCE, la manera en que se financió el Gobierno central a través de los recursos de dicha entidad, sus efectos en la estabilidad del sistema financiero nacional. Finalmente, la necesidad y alternativas de financiamiento que enfrenta el Estado ecuatoriano en la actualidad. Las conclusiones tienen relación con los efectos de la Constitución de la República del Ecuador, no solo respecto del BCE, sino del hiperpresidencialismo que imperó en Ecuador a partir de su expedición, pese al reconocimiento y desarrollo de derechos y garantías que habían sido consagradas ya en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, de manera que existe un fuerte contraste entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Palabras clave: hiperpresidencialismo, autonomía, Banco Central del Ecuador, estabilidad, sistema financiero nacional



Dedico este trabajo a quienes aún sufren la persecución del poder, especialmente a los jubilados del Banco Central del Ecuador y a mi padre, Franklin Robles López, quien los ha representado durante algunos años.



## **Agradecimientos**

Agradezco a María Eugenia, mi esposa, por alentarme a terminar este trabajo de investigación. También agradezco a mis padres Franklin y Mercedes, así como a la Universidad Andina Simón Bolívar, en especial a mi tutor, el doctor Marco Antonio Rodríguez Proaño.



## Tabla de contenidos

Figuras .....	13
Introducción .....	15
Capítulo primero: Consecuencias de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 en el Banco Central del Ecuador.....	17
1. Constitución de la República del Ecuador de 2008.....	17
2. Banca central en el mundo .....	21
3. Banco Central del Ecuador.....	25
4. Autonomía del Banco Central del Ecuador.....	30
5. El Banco Central del Ecuador en dolarización.....	33
Capítulo segundo: Efectos del hiperpresidencialismo en el Banco Central del Ecuador a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.....	47
1. El Banco Central del Ecuador en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 .....	47
2. Fondo Complementario Previsional Cerrado del Banco Central del Ecuador.....	52
3. Financiamiento del Gobierno Central a través del Banco Central del Ecuador.....	59
4. Efectos del financiamiento del Gobierno Central a través del Banco Central del Ecuador en la estabilidad del Sistema Financiero Nacional, como consecuencia del hiperpresidencialismo en el Ecuador.....	62
Conclusiones .....	67
Bibliografía.....	71



## Figuras

Figura 1. Banco Central del Ecuador: Inflación anual y mensual, 2020.....	36
Figura 2. Ministerio de Inclusión Económica y Social: Número de usuarios habilitados – modalidad pago móvil, 2017 .....	39
Figura 3. Banco Central del Ecuador: Exportaciones petroleras, no petroleras, 2020.....	40
Figura 4. Banco Central del Ecuador: Profundización financiera porcentaje del PIB, 2020 .....	43
Figura 5. Banco Central del Ecuador: Saldos de títulos del Gobierno Central adquiridos por el BCE, 2020 .....	44
Figura 6. Banco Central del Ecuador: Liquidación de pagos en moneda local, 2020 .....	50
Figura 7. Banco Central de Ecuador: Evolución exportaciones e importaciones de Ecuador a través del sucre con los países miembros, 2020.....	51
Figura 8. Ministerio de Economía y Finanzas: Problemática, 2020 .....	59
Figura 9. Banco Central del Ecuador: Cobertura RI /(Depósitos del Sistema Financiero Nacional + Depósitos del SPNF), 2020 .....	64
Figura 10. Banco Central del Ecuador: Cobertura de los Fondos del Público y Públicos con RI (millones de USD y %), 2020 .....	64
Figura 11. Banco Central del Ecuador: Reservas Internacionales vs Depósitos en el BCE, 2020.....	65



## Introducción

La vigencia de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008 supuso la incorporación de principios característicos del denominado neoconstitucionalismo en nuestro ordenamiento legal, lo que a su vez generó gran expectativa por el desarrollo que tendría a partir de su vigencia el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos, en general; y, de los grupos de atención prioritaria, en particular. Sin embargo, lo que sucedió en la práctica es que nuestra norma constitucional permitió la instauración de un régimen hiperpresidencialista en el Ecuador. En cuanto a la estructura del Estado y su funcionamiento, se verificaron algunas modificaciones, como la incorporación de una nueva Función de Transparencia y Control Social, así como la asignación, como facultad exclusiva de la Función Ejecutiva, de la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, dejando su instrumentación a cargo del Banco Central del Ecuador. El presente trabajo de investigación está dirigido al análisis, por un lado, de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el hiperpresidencialismo y la autonomía del Banco Central del Ecuador; y, por otro, de los efectos del hiperpresidencialismo en el Banco Central del Ecuador, a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Cabe señalar que, a partir de entonces, se incorporaron en nuestro ordenamiento constitucional, muchos principios característicos del neoconstitucionalismo, razón por la cual, se advierte que la parte dogmática de nuestra Constitución garantiza el ejercicio de derechos. Sin embargo, la parte orgánica de nuestra norma constitucional, habría asegurado la instauración de un régimen hiperpresidencialista, que ejerció su poder en una nueva estructura del Estado, en la que la denominada Función de Transparencia y Control Social tuvo un rol fundamental, así como también, el establecimiento, como facultad exclusiva de la Función Ejecutiva, de la formulación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, dejando de lado la independencia y autonomía del Banco Central del Ecuador, que desde entonces pasó a ser parte de la Función Ejecutiva.

Con tales antecedentes, la presente investigación busca contestar la siguiente pregunta central: ¿Qué consecuencia tuvo la Constitución de la República del Ecuador de 2008 en la autonomía del Banco Central del Ecuador?

De otra parte, los objetivos específicos del presente trabajo de investigación son analizar la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y la autonomía del Banco Central del Ecuador; y, analizar los efectos del hiperpresidencialismo en el Banco Central del Ecuador, a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Para el efecto, el presente trabajo de investigación está conformado por dos capítulos. En el capítulo primero se desarrolla el análisis de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y la autonomía del Banco Central del Ecuador, para cuyo efecto se centra en la norma constitucional; la banca central en el mundo; el Banco Central del Ecuador; su autonomía y su rol en dolarización.

En el capítulo segundo se analiza los efectos del hiperpresidencialismo en el Banco Central del Ecuador, a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, para lo cual se analiza lo que respecto del Banco Central del Ecuador establece nuestra norma constitucional; el Fondo Complementario Previsional Cerrado del Banco Central del Ecuador; el financiamiento del Gobierno Central a través del Banco Central del Ecuador; y, los efectos de tal financiamiento en la estabilidad del Sistema Financiero Nacional.

## **Capítulo primero**

### **Consecuencias de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 en el Banco Central del Ecuador**

#### **1. Constitución de la República del Ecuador de 2008**

Para iniciar el análisis de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, es importante revisar brevemente el neoconstitucionalismo. Podemos asumir que el Estado de Derecho ha venido atravesando un proceso de transformación profunda, marcada por un desarrollo doctrinario que en el Ecuador ha promulgado el denominado Estado Constitucional de Derechos y Justicia. De otro lado, el discurso político ha marcado varios procesos de reformas, en muchos de los cuales se ha verificado la expedición de leyes; e inclusive, de normas constitucionales que aparentemente son de avanzada, como lo hizo la Asamblea Constituyente instalada en los años 2007 y 2008 en Ecuador. En estos procesos se destaca la importancia de los derechos fundamentales, la vigencia de principios como fundamentos de las normas, así como la interpretación con base en la proporcionalidad y el razonamiento ponderado.

Existen para el neoconstitucionalismo presupuestos que no siempre quedan claramente definidos, sin embargo, podemos señalar que el Estado es un instrumento para el cumplimiento de los derechos fundamentales, razón por la cual no se justifica por sí mismo, sino en la medida en que cumple tal rol. En consecuencia, el neoconstitucionalismo descarta la burocracia que se sostiene del ejercicio del poder público con la intención de permanecer en él para su usufructo.<sup>1</sup>

Se puede afirmar que para el Neoconstitucionalismo tiene especial importancia el papel del Estado respecto de la vigencia de los derechos; así como también, de las libertades. Sin embargo, se entiende que el Estado no interferirá en las decisiones de las personas, sino que generará las condiciones necesarias en el marco normativo e institucional, para garantizar la participación de las personas en igualdad de condiciones.

---

<sup>1</sup> Ramiro Ávila Santamaría et al., *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2008), 9.

Sobre la igualdad y la libertad de los pueblos, cabe señalar que no se plasma en la mera declaración verbal o escrita. En la historia de la humanidad, los tiranos muchas veces consiguen que sus esclavos se autoproclamen libres, siendo que no lo son. La igualdad es fundamental para alcanzar la libertad de los pueblos.<sup>2</sup>

De hecho, qué podría ser más efectivo que conseguir que los esclavos se auto proclamen libres, más aún si aquello sucede sin que el tirano emplee la fuerza, pero no por ello los esclavos dejan de ser esclavos. Es por esto que, para los liberales, el ejercicio de los derechos políticos constituye un medio para la protección de la libertad individual.<sup>3</sup>

Lo señalado parece llevarnos a un escenario en el que al Estado le corresponde un nuevo rol, que a su vez nos lleva a una nueva teoría de los derechos fundamentales y de los procesos de legitimación de los poderes públicos. Sin embargo, aún con el apareamiento del denominado neoconstitucionalismo, el sistema presidencial de los Estados Unidos de América parece haber influenciado en el predominio del Poder Ejecutivo respecto de las demás funciones del Estado en los países del continente americano. Algunos tratadistas, empero, distinguen los regímenes presidencialistas, de aquellos en los que se habría producido una degeneración del sistema presidencial.<sup>4</sup>

En efecto, el presidencialismo fuerte tiene su origen en la propia Constitución que le otorga una inmensa cantidad de atribuciones, mientras que los demás poderes se ven debilitados, de manera especial el poder legislativo, siendo el escenario propicio para tal autoritarismo, el resultado de una marcada tendencia populista característica de nuestra región, razón por la cual, se implementa a través de procesos plebiscitarios. Es justamente a este fenómeno que se le denomina hiperpresidencialismo, según señala Hernán Salgado Pesántez; y, cabe preguntarnos, si esto constituye o puede constituir una democracia de verdad.<sup>5</sup>

Antes de profundizar en los efectos reales que ha tenido la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, es importante señalar que la norma constitucional

---

<sup>2</sup> Jonathan Miller, María Angélica Gelly y Susana Cayuso, *Constitución y derechos humanos* (Buenos Aires: Astrea, 1991), 2:1524, citado en Boaventura de Sousa Santos et al., *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad* (Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010), 54.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, 56.

<sup>4</sup> Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de Derecho Constitucional* (Quito: Ediciones Legales, 2012), 101.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, 102.

en general, establece cuáles son los rasgos fundamentales de un Estado. Refiriéndonos a la del Ecuador, lo caracteriza como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, mientras que el marco constitucional anteriormente vigente, lo caracterizó como un Estado Social de Derecho, como en el caso actual de Colombia. En efecto, en la región tenemos casos similares, siendo que Bolivia se caracteriza por ser un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario; mientras que Perú, es una República Democrática, Social, Independiente y Soberana; y, Venezuela, un Estado Democrático Social de Derecho.

Que el Ecuador sea caracterizado como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, hace que las demás normas del ordenamiento legal vigente se adecúen a los principios de la Constitución, con mayor énfasis que en el Estado Social de Derecho. Queda claro que el Estado así concebido, tiene por objeto fundamental la protección de los derechos de los ciudadanos, sirviéndose para el efecto de la institucionalidad, que garantiza tal fin.

Tanto quienes fueron miembros de la Asamblea Constituyente de 2007 y 2008, como quienes conformaron el Gobierno en el período que concluyó en el año 2017; e inclusive, muchos de quienes han sido críticos de dicho régimen, han destacado varias de las virtudes que tendría la Constitución de la República del Ecuador de 2008 en su parte dogmática, sin que se haya señalado la posible relación existente entre un hiperpresidencialismo constitucional, la pérdida de autonomía del Banco Central del Ecuador y la vulneración de los derechos de los ciudadanos en general, así como de ciertos grupos de atención prioritaria, en particular.

Para ello vale recordar que el sistema presidencial nació en los Estados Unidos de América, con una fuerte influencia de los ideales de Montesquieu, de manera que la separación de poderes constituye uno de sus rasgos característicos, lo que por un lado impide la concentración del poder; y, por otro, permite establecer límites a través del establecimiento de tres poderes con atribuciones y potestades específicas, sin interferencias, pero que llevan a cabo un control entre ellos.

Tal separación de poderes no fue concebida ni llevada a la práctica en los Estados Unidos de América, como si se tratase de aislar o hacer predominar un poder por sobre los demás, sino como una forma de mantener un equilibrio en el que los poderes coordinen y colaboren entre sí, en el ámbito de acción que corresponde a cada uno.

De todas formas, la naturaleza del Poder Ejecutivo radica en que es unipersonal, pues corresponde al presidente de la República tomar las decisiones fundamentales de política pública, a través de los diferentes ministerios que se encuentran bajo su control, de manera que, a diferencia de los clásicos poderes Legislativo y Judicial, el órgano del Poder Ejecutivo es de estructura monista, lo que le brinda unidad e inmediatez en su acción.<sup>6</sup>

Tal estructura le brinda al presidente de la República una gran cantidad de atribuciones, como por ejemplo, la designación de ministros, el manejo de las relaciones internacionales, la suscripción de tratados, el comando de las Fuerzas Armadas, el manejo de la economía y el endeudamiento público, ya sea este interno o externo, entre otras, sin perjuicio de que también ejerce la función de colegislador, a través de la iniciativa legislativa, así como también de la facultad de veto total y parcial de la Ley, que le son naturales en nuestro país.

En Ecuador, como en algunos países de la región, a partir de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, se han implementado procesos denominados constituyentes que reforzaron esta posición hegemónica del Poder Ejecutivo a través de procesos plebiscitarios que les brindaron apariencia democrática, pero que, en el fondo, debilitaron aún más al Poder Legislativo y al Poder Judicial, pero, adicionalmente, han terminado por vulnerar derechos de los ciudadanos, con el agravante de que tal circunstancia se ha fundamentado en normas que alcanzaron el rango de constitucionales. Un claro ejemplo de aquello es la institucionalización de la reelección indefinida en varios países de la región, siendo que el principio de alternabilidad ha caracterizado los ordenamientos constitucionales de los países de América Latina. Por el contrario, los gobiernos de facto y las dictaduras militares se han caracterizado por ejercer el poder de manera indefinida o mediante reelecciones continuas.

Una de las principales razones por las que se busca garantizar la alternabilidad a través de normas constitucionales, radica en que quien se encuentra en ejercicio del poder, puede ejercer presión sobre las autoridades a cargo de los procesos electorales, sin perjuicio de que la campaña electoral de quien ejerce el poder se verá beneficiada por fondos públicos, así como por la propaganda que se realiza de la obra pública, todo lo cual vulnera no solo el principio de igualdad y no discriminación respecto de otros actores políticos, sino que

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*, 106-7.

también distorsiona el escenario electoral e impide una elección realmente libre por parte del electorado.

Por lo demás, en los países de la región andina se han llevado a cabo procesos constituyentes que han concentrado importantes y numerosas atribuciones en favor del poder ejecutivo, de manera que los organismos del Estado, de una u otra manera, son susceptibles de su influencia y decisión. Esta característica del nuevo marco constitucional en los países de la región, suponen una especie de “blindaje” del Ejecutivo presidencial, mismo que debilita a los demás poderes del Estado, muy especialmente al poder legislativo, tan venido a menos en el Ecuador.<sup>7</sup>

Tal concentración de atribuciones en el poder ejecutivo dispuesta por norma constitucional en el Ecuador se hace especialmente notoria en el caso de la principal e histórica función del Banco Central del Ecuador, esto es la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, transferida desde la expedición de la Constitución de la República del Ecuador a la función ejecutiva.

Precisamente, en el presente trabajo se aborda las consecuencias de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 en la autonomía del Banco Central del Ecuador, el hiperpresidencialismo y cómo este fenómeno debilitó, no solamente a la función legislativa y a los demás poderes del Estado, en general, sino, particularmente, a la entidad, hasta entonces a cargo del manejo de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, para cuyo efecto se observarán los antecedentes de la banca central en el mundo, la historia del Banco Central del Ecuador, su autonomía y su rol en dolarización.

## **2. Banca central en el mundo**

Las primeras experiencias de banca central en Europa, tales como el Riksbank en Suecia en 1668 y el Banco de Inglaterra en 1694, no tuvieron en cuenta funciones como el manejo discrecional de la política monetaria, regulación y apoyo del sistema bancario como prestamista de última instancia, que hoy en día se atribuyen a un banco central moderno. Podemos afirmar que, por entonces, los gobiernos europeos buscaban obtener ciertas ventajas a partir del fomento de una banca central, que, por otro lado, no favorecía a la banca comercial

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*, 109-10.

en países industrializados, pues implicaba establecer monopolios. Cabe destacar que, en ciertos países, producto de las guerras mantenidas en los siglos XVIII y XIX, se hizo necesario restaurar el valor de las monedas nacionales, así como unificar los sistemas de emisión, mantener la reserva metálica o mejorar los sistemas de pagos.<sup>8</sup>

Los gobiernos realizaron esfuerzos con el fin de garantizar coherencia entre las condiciones monetarias, los objetivos de la política financiera y la política económica, mientras que la banca requería protección frente a la variación del sistema. Es de señalar que el desarrollo de la banca antes del siglo XX fue principalmente basado en la experiencia y los objetivos que postuló el Banco de Inglaterra. Finalmente, el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos estableció una doctrina cuyo desarrollo ha terminado por considerar a la banca central como una función que tiene por objeto llevar a la práctica la política económica del gobierno; y, en consecuencia, contempla el interés público como fin ulterior. Concluida la Primera Guerra Mundial, ante la falta de previsión de los encargados de las carteras de hacienda de los respectivos países, la banca central ejerció el control de la oferta monetaria. La banca central es considerada en países de menor desarrollo económico como el instrumento destinado a acelerar el crecimiento.<sup>9</sup>

El Banco Central del Ecuador, en publicación de octubre de 1983, refiere por un lado que, en el siglo XIX se fundaron los bancos centrales de Francia, Países Bajos, Austria, Noruega, Dinamarca, Bélgica, España y otros; y, por otro, que en 1920, en la conferencia Financiera Internacional, reunida en Bruselas, se discutieron por primera vez los asuntos monetarios y financieros, siendo una de las recomendaciones de la conferencia, la creación de bancos centrales, como en los países de América Latina, en los cuales el apareamiento de la banca central es moderno, pues en la mayor parte acaeció luego de la Primera Guerra Mundial, como un esfuerzo por terminar con el control de su moneda por parte de bancos privados, así como por acabar con las prácticas heredadas de la colonia.<sup>10</sup>

La banca central en general, ha tenido como funciones tradicionales, evitar el colapso del sistema crediticio y cumplir el rol de prestamista de última instancia, para cuyo efecto

---

<sup>8</sup> Julio Oleas, *La banca central: una historia de cambio* (Quito: Cuestiones Económicas, 1992), 123-4.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, 124.

<sup>10</sup> Ecuador Banco Central del Ecuador, *¿Qué es y qué hace el Banco Central del Ecuador?* (Quito: Departamento de Relaciones Públicas del Banco Central, 1983), 5.

mantenía cuentas a nombre de los demás bancos, por lo que era considerado el “banco de bancos”. También cumplía la función de regulación del precio y volumen del crédito; de coordinación de operaciones de mercado abierto, con el objeto de tener cierta influencia sobre el nivel de precios y el empleo. A partir de 1945, la banca central ha tenido un rol de control del sistema monetario, a través del ejercicio de su rol de prestamista de última instancia a un tipo de descuento prefijado; operaciones de mercado abierto; fijación de los encajes bancarios obligatorios; supervisión de la banca privada; manejo de la deuda pública; asesoría técnica a los gobiernos; custodia de la reserva monetaria internacional; vigilancia de las restricciones a los cambios externos; y, negociación de divisas y oro.<sup>11</sup>

Respecto del control y regulación del sistema financiero, Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía, refiere que, desde la fundación de los Estados Unidos de América, se cuestionó la posibilidad de que los bancos llegaran a debilitar la democracia, refiriendo la oposición generada frente a la creación del First National Bank. Ya en nuestros tiempos, se ha hecho necesario regular la actividad de los bancos, especialmente luego de la crisis de 2008; y, en efecto, más de las tres cuartas partes de la población estiman necesario mantener una fuerte regulación de su actividad, sin embargo, los diez mayores bancos de la nación tienen tanta influencia en el Congreso, como 250 millones de ciudadanos.<sup>12</sup>

Sin embargo, diseñar e implementar un sistema regulador eficiente no es tarea fácil. Se requiere conjugar la experiencia con los sistemas de pesos y contrapesos, de gran tradición en los Estados Unidos de América. En todo caso, se estima como fundamental evitar que la política se inmiscuya en el sistema regulador. Así, aunque al legislativo le corresponde establecer las regulaciones, corresponde a organismos independientes su implementación con imparcialidad. En este marco, se cuenta inclusive con regulaciones que buscan garantizar el diseño de regulaciones de manera justa y eficiente.<sup>13</sup>

Como ya veremos más adelante, en el Ecuador, a partir de la expedición de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, el Directorio del Banco Central del Ecuador fue integrado por cinco miembros que eran propuestos por el presidente de la República y designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional. Lo

---

<sup>11</sup> Oleas, *La banca central: una historia de cambio*, 124-6.

<sup>12</sup> Joseph E. Stiglitz, *Capitalismo progresista: La respuesta a la era del malestar* (Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, 2020), 148-9.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 198-199

señalado, pese a que la misma norma constitucional consagraba la autonomía técnica y administrativa del Banco Central del Ecuador, impedía que dicho organismo sea realmente independiente del poder político; y, por lo tanto, en la práctica, no fue posible evitar la politización del ex ente emisor, lo que, junto con la desregulación del sistema financiero nacional, llevó a la economía ecuatoriana a la hiperinflación y crisis bancaria de 1999.

Al respecto, es deseable que cuando se piense en las instituciones se lo haga en un nivel muy alto, como se lo hace respecto de las instituciones económicas (derechos de propiedad o los sistemas fiscales); y/o en instituciones políticas (democracia, sufragio). La idea en esta dimensión de tales instituciones, puede ser la principal razón del éxito o del fracaso de una sociedad, lo que ha sido reconocido por especialistas en economía política, de manera que instituciones económicas adecuadas, provocan que los ciudadanos inviertan, acumulen y desarrollen nuevas tecnologías; y, como consecuencia, se genera prosperidad, mientras que instituciones económicas no adecuadas, generan lo contrario. Lamentablemente, quienes ejercen el poder no siempre están interesados en generar las condiciones adecuadas, sino en alcanzar objetivos políticos que les permitan mantener el poder. Por eso es fundamental que las instituciones políticas minimicen la posibilidad de que los políticos organicen la economía para su propio lucro, a través de restricciones que impidan desviarse del interés público.<sup>14</sup>

En contraste, en el caso del Banco Central del Ecuador, de someter por norma constitucional la designación de los miembros de su Directorio al Congreso Nacional en 1998, pasó a ser parte de la función ejecutiva; y, posteriormente, con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero, se creó la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, cuyos miembros son designados y posesionados por la Asamblea Nacional, de entre tres candidatos propuestos por el presidente de la República. Cabe señalar que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, también forma parte de la función Ejecutiva.

Ya veremos más adelante cómo esta falta de independencia del Banco Central del Ecuador respecto del poder político del legislativo, en primera instancia; y, su posterior

---

<sup>14</sup> Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, *Repensar la pobreza* (Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, 2020), 294-5.

pertenencia al poder ejecutivo, tuvieron graves consecuencias para el Estado ecuatoriano y su población.

### **3. Banco Central del Ecuador**

Una vez que los países Latinoamericanos declararon su independencia de España, se vieron en la obligación de organizar sus propios sistemas monetarios y bancarios, más si consideramos que hasta entonces, imperó el sistema monetario de la Corona; y, en consecuencia, circulaban sus monedas de oro y plata. Las operaciones bancarias no estaban a cargo de instituciones propiamente dichas, pero si de personas que lo hacían de manera profesional.

En relación con lo señalado, cabe indicar que una vez obtenida la independencia, los países hispanoamericanos tuvieron que organizar sus sistemas monetarios y bancarios, en consecuencia, bancos nacionales y extranjeros fueron establecidos, algunos de los cuales con el privilegio de emisión de moneda, sin el control del Estado; y, por lo tanto, sin obligación alguna de publicar balances, ni restricciones en cuanto a los negocios en los cuales participar.<sup>15</sup>

Se ha señalado que el Ecuador heredó la desorganización colonial, caracterizada por la avidez de recursos con la que la corona española impuso cargas e impuestos a todo lo que pudo. En consecuencia, la legislación rentística al inicio de la República se llevó a cabo en base a las normas dictadas con anterioridad por el Virrey del Perú don Francisco de Toledo, con el peso de la deuda de la Independencia.<sup>16</sup>

Con relación al proceso de formación de nuestro sistema monetario y bancario, una vez declarada la Independencia, se desarrolló a través de una gran cantidad de bancos privados, nacionales y extranjeros, esto es a través de la emisión múltiple. Es importante señalar que ciertos bancos se beneficiaban de condiciones preferenciales, con ciertas funciones de banca central, pudiendo descontar a otros bancos e inclusive ser banqueros del Gobierno. Lamentablemente, esta situación, caracterizada por la falta de control permitió el

---

<sup>15</sup> Banco Central del Ecuador, *¿Qué es y qué hace el Banco Central del Ecuador?*, 6.

<sup>16</sup> Luis Eduardo Laso, *El Banco Central y la economía nacional* (Quito: Banco Central del Ecuador / Corporación Editora Nacional, 1996), 565-6.

abuso y provocó inestabilidad. En muchos de los casos, la moneda y el crédito nacional dejaron de contar con la confianza que se requiere.<sup>17</sup>

Pese a lo señalado, en el caso del Ecuador y su moneda, resulta muy interesante el hecho de que hasta el año 1884 el sucre y el dólar tenían el mismo valor, encontrándose respaldado por oro y plata, como la mayoría de las monedas en el mundo.<sup>18</sup>

Ahora bien, respecto de la tendencia en Latinoamérica de crear entidades de banca central, vemos que al concluir el siglo XIX, algunos países optaron por medidas tendientes a solucionar problemas provocados por la diversidad de moneda, a través de la emisión única, siendo que en 1896 se constituyó el Banco de la República Oriental del Uruguay, el primero en Latinoamérica con las atribuciones de emisión, descuento y banquero del Gobierno. Antes, en 1890, el entonces presidente del Ecuador, Antonio Flores Jijón, en su mensaje al Congreso, señalaba ya la necesidad de crear un Banco Nacional, aún en contra de sus propios intereses, pues a su criterio, así lo requería la República, no solamente por la necesidad de emitir moneda, sino también por la de anticipar ciertas contribuciones a bajo interés.<sup>19</sup>

La depreciación de la plata en los mercados del mundo generó graves problemas en la economía ecuatoriana, de manera que en 1898 se expidió en el Ecuador una ley que buscaba estabilizar la moneda, producto de su depreciación. Los aspectos más vulnerables de la ley antes señalada, según el autor Luis Eduardo Laso, fueron los siguientes:

1. Respaldo metálico no exigido para los depósitos, cuyo retiro ocasionaba el debilitamiento de las reservas bancarias.
2. Emisión de billetes permitida hasta el doble del valor en oro que posea la institución emisora, sin considerar las necesidades del mercado, las condiciones del crédito, etc.
3. Rigurosidad del sistema respecto del medio circulante, pues era preciso importar oro, lo que ocasionaba que no siempre se pudieran atender la necesidad de manera oportuna.

---

<sup>17</sup> Banco Central del Ecuador, *¿Qué es y qué hace el Banco Central del Ecuador?*, 7.

<sup>18</sup> Laso, *El Banco Central y la economía nacional*, 565-6.

<sup>19</sup> Banco Central del Ecuador, *¿Qué es y qué hace el Banco Central del Ecuador?*, 11-2.

4. Disputa permanente entre instituciones financieras; falta de un banco de redescuento; reservas bancarias, diseminadas e inmóviles y retardo en cambios y transferencias.<sup>20</sup>

Mas adelante, entre 1920 y 1940, bajo la influencia de Edwin Kemmerer, profesor de Economía y Finanzas de la Universidad de Princeton, Estados Unidos, se crearon los bancos centrales de Perú (1928), Colombia (1923), Chile (1925), Ecuador (1927) y Bolivia (1929).

Para referirnos al contexto histórico en que se dio la creación de un banco central en el Ecuador, debemos trasladarnos a las postrimerías de la Revolución Liberal y el consecuente dominio plutocrático. En efecto, las instituciones financieras de Guayaquil articularon el frente político de la burguesía y el latifundismo. La dependencia crediticia del Estado respecto del Banco Comercial y Agrícola se acentuó, así como su influencia en el Gobierno, a través del señor Francisco Urbina Jado, gerente de la entidad. El auge del Estado oligárquico liberal se dio entre 1912 y 1925, tiempo durante el cual se verificó cierta estabilidad en la que se mantuvieron en el poder grupos de la costa relacionados con el Banco Comercial y Agrícola; y, grupos relacionados con la aristocracia de la sierra.<sup>21</sup>

Es importante también señalar que la crisis cacaotera tuvo consecuencias en el manejo económico y monetario del país. Desde 1912 el Ecuador dejó de ser el primer productor mundial de cacao; y, luego, con el estallido de la Primera Guerra Mundial, bajaron los precios del producto y se incrementó el costo del transporte.

La banca consiguió del gobierno la denominada *Moratoria*, por la que se eliminó la obligación de los bancos de canjear sus billetes por oro, incrementándose el crédito mediante la emisión de billetes sin respaldo. Por otro lado, medidas como la prohibición de la exportación de oro y alimentos, así como la restricción en la importación de bienes suntuarios, provocaron incremento de los precios; y, en consecuencia, de la inflación, con la consecuente pérdida de valor del sucre, que por décadas fue estable, estallando la crisis en 1920.<sup>22</sup>

El Banco Pichincha señalaría a la Misión Kemmerer que como consecuencia de la descentralización bancaria y debido a que los bancos se encontraban en permanente estado de guerra, intentaron en todo momento obtener los billetes que se encontraban respaldados

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, 567, 568.

<sup>21</sup> Enrique Ayala Mora, *Historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2015), 98-9.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, 99.

en oro. Por esta razón, asegura, las instituciones financieras guardaron dinero ocioso, dejando la intermediación financiera de lado; y, por lo tanto, sin impulsar el desarrollo nacional.<sup>23</sup>

En estas circunstancias, el movimiento militar recibió el respaldo de las Fuerzas Armadas y de la comunidad. El editorial de diario *El Comercio* de 11 de julio de 1925 refiere que la denominada Revolución Juliana buscaba la igualdad y protección del proletario. Sin embargo, se ha cuestionado si el movimiento militar no fue más que antioligárquico, con pretensiones de modernizador, pues en efecto, a través de un comité, se procedió a revisar la Constitución, se dispuso la creación del ministerio de Previsión Social y Trabajo, así como también, se cursó una invitación a un equipo liderado por Edwin W. Kemmerer, para que presentara al Gobierno recomendaciones tendientes a modernizar las finanzas públicas.<sup>24</sup>

Existía entonces, como se puede apreciar, una carga regionalista que habría marcado el momento histórico, siendo así que los militares julianos buscaron la colaboración de civiles provenientes de la oligarquía serrana, devolviéndoles el poder a través de reformas que se llevaron a cabo en nombre de la unidad y de la rehabilitación de la Nación. La Junta de Gobierno Provisional promovió, con Luis Napoleón Dillon, la desconfianza del público en las entidades financieras, minar el poder de las élites vinculadas al Banco Comercial y Agrícola, estableciendo el Banco Central en Quito, expropiando las reservas metálicas de las entidades financieras con privilegio de emisión en el país, lo que afectaba a los bancos de la costa, que poseían la mayor proporción de tales reservas, lo que provocó una disputa entre la sierra y la costa, misma que fuera exaltada por los medios de comunicación.<sup>25</sup>

Otra lectura respecto del mismo período destaca el esfuerzo del Estado por controlar y direccionar la economía lejos del liberalismo hasta entonces vigente, siendo que se considera que la Revolución del 9 de julio de 1925, buscó terminar los excesos y privilegios de la “bancocracia”, así como brindar una solución definitiva a la crisis económico-financiera.<sup>26</sup>

Posteriormente, los gobiernos de los períodos comprendidos entre 1925-1931 y 1935-1938 pretendieron modernizar el Estado ecuatoriano, a través del fortalecimiento de las

---

<sup>23</sup> Laso, *El Banco Central y la economía nacional*, 568.

<sup>24</sup> Simón Espinosa Cordero, *Presidentes del Ecuador* (Guayaquil: Editores Nacionales S.A., 1998), 120.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, 121-122

<sup>26</sup> Osvaldo Hurtado, *El poder político en el Ecuador* (Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, 2019), 140.

atribuciones del poder público, mejoramiento de las recaudaciones, así como también regular el trabajo. Para lograr su cometido, se creó el Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos, al tiempo que el Estado tomó el control de la emisión de la moneda, reserva monetaria y funcionamiento de las entidades financieras, al amparo de normas legales expedidas para el efecto.<sup>27</sup>

Precisamente, el entonces presidente de la República del Ecuador, Dr. Isidro Ayora, con fecha 4 de marzo de 1927, expidió la Ley Orgánica del Banco Central, misma que fuera publicada en el Registro Oficial 283 de 12 de marzo de 1927; y, la Ley de Monedas, cuya publicación se realizó en el Registro Oficial 289 de 19 de marzo de 1927. El Banco Central del Ecuador inició sus funciones el 10 de agosto de 1927; y, en su inauguración, el presidente Isidro Ayora, señalaría lo siguiente:

Con la fundación del Banco Central, los ecuatorianos conscientes del verdadero civismo, hemos querido también hacer Patria; o sea, darnos un sistema financiero económico que sustituyese el caótico y vicioso que imperó hasta hoy, impidiendo el proceso evolutivo ecuatoriano. Como bien se ha dicho, a propósito de la institución que inauguramos en este momento, el Estado conquista ahora la eminente dirección de las finanzas públicas.<sup>28</sup>

Se establecieron entonces como funciones del Banco Central del Ecuador, las siguientes:

- a) Privilegio de la emisión y conversión de todos los billetes;
- b) Estabilización del cambio internacional;
- c) Regularización de los tipos de descuento; y,
- d) Ayuda a los bancos en momentos de emergencia.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, 141.

<sup>28</sup> Banco Central del Ecuador, *¿Qué es y qué hace el Banco Central del Ecuador?*, 27-8.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, 28.

#### 4. Autonomía del Banco Central del Ecuador

La intervención de los gobiernos centrales en el desempeño de la banca central de cada país tiene sus primeros antecedentes en Inglaterra, entre los años 1797 y 1819, cuando se encontraba en guerra con Francia. En tales circunstancias, el Gobierno de Inglaterra requirió varios adelantos al Banco Central de Inglaterra, pese a que se habían establecido ya restricciones legales para tal efecto, debiéndose contar previamente con la aprobación del Parlamento. De todas formas, el Banco Central de Inglaterra, debido a la enorme presión que ejercía sobre sí el Gobierno de Inglaterra, le concedía cuanto requería en anticipos.<sup>30</sup>

Más adelante, en 1844, el Gobierno de Inglaterra coadyuvó a que el Banco Central de Inglaterra asegure el monopolio de la emisión de billetes, así como también, se le revistió de competencia para controlar y regular a las demás entidades del sistema financiero. Esto por cuanto el Gobierno de Inglaterra advirtió que, al reducir las reservas, el Banco Central de Inglaterra debía disminuir la emisión de billetes; y, al mismo tiempo, que, al otorgar los bancos privados crédito de manera indiscriminada, se incrementaba la cantidad de circulante, lo que generaba desequilibrios macroeconómicos.<sup>31</sup>

En 1913, con la aprobación del Senado de los Estados Unidos de América, se constituye el Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, entidad que es un referente de autonomía e independencia de la banca central en el mundo. En efecto, el sistema de la Reserva Federal es el banco central de los Estados Unidos de América. Tiene a su cargo cinco funciones generales con la finalidad de promover el funcionamiento efectivo de la economía de los Estados Unidos de América, así como el interés público. Las cinco funciones generales a su cargo son:

1. Conducir la política monetaria para promover máximo empleo, precios estables y moderadas tasas de interés a largo plazo;
2. Promover la estabilidad del sistema financiero, así como minimizar y contener riesgos sistémicos a través del monitoreo activo;
3. Promover la seguridad y solvencia de las instituciones del sistema financiero y monitorear su impacto en el sistema financiero, como un todo;

---

<sup>30</sup> Ernesto Aguirre, *La Génesis de la Banca Central: antecedentes, creación y evolución de los bancos centrales en el mundo occidental*, (Bogotá: Banco de la República, 1991), 50.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 72-75.

4. Fomenta pagos y establecimiento de un sistema seguro y eficiente, a través de servicios a la industria bancaria y al Gobierno de los Estados Unidos de América que faciliten las transacciones y pago en dólares; y,
5. Promover a protección al consumidor y el desarrollo de la comunidad a través de la supervisión y examen con enfoque en el consumidor, investigación y análisis de problemas del consumidor, actividades de desarrollo económico de la comunidad, y la administración de leyes y regulaciones en defensa del consumidor.<sup>32</sup>

En referencia a la crisis petrolera de 1973 que provocó el incremento de precios a partir de la decisión de los países del golfo pérsico de no exportar petróleo a occidente, así como las modificaciones en política económica por parte de los Estados modernos, marcaron profundamente la necesidad de brindar independencia o autonomía a la banca central, lo que implicó asegurar condiciones para establecer una política monetaria enfocada en la estabilidad de precios. Esto se instrumentó a través de las reformas al estatuto del Banco Central del Ecuador, lo que tuvo consecuencias en el manejo de la economía por parte del Estado ecuatoriano, así como en el desarrollo normativo que buscó garantizar que el ex Ente Emisor no fuera destinatario de las disposiciones de los poderes ejecutivo y legislativo. En consecuencia, la independencia del Banco Central del Ecuador debe ser orgánica, en cuanto no depende de las dos funciones del Estado para la designación de sus autoridades, períodos y condiciones de sus funciones; y, funcional, en cuanto al establecimiento de su misión y objetivos en materia de política monetaria, así como también en cuanto se le brinda autonomía financiera. En torno a todo lo señalado, se discute desde el monetarismo y el keynesianismo sobre el verdadero fin de la política monetaria, así como sobre la manera en la que se define, así como en su incidencia para la democracia.<sup>33</sup>

Más adelante, en la década de 1990, la política económica que se aplicó en varios países del mundo dio especial importancia a la regulación de precios, razón por la cual, garantizar la independencia o autonomía de los bancos centrales, se convirtió en un aspecto

---

<sup>32</sup> Estados Unidos de América Reserva Federal, *About the Fed, Federal Reserve System*, accedido 29 de diciembre de 2021, párr. 1, <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed.htm>.

<sup>33</sup> Matarí Pierre-Manigat, “La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 66 (2020), doi: <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3901>.

fundamental, pues aquello permite proteger y mantener su competencia técnica y su objetividad en la toma de decisiones. Adicionalmente, respecto de los países latinoamericanos, las décadas anteriores a 1990 verificaron altos porcentajes de inflación, lo que provocó que se analizara y se concediera autonomía a sus Bancos Centrales. El caso chileno merece especial atención, pues la autonomía alcanzó el rango de norma constitucional, constituyéndolo en una nueva función del Estado chileno, estableciendo la naturaleza privada de la entidad.<sup>34</sup>

Pese a que el Banco Central del Ecuador nace como persona jurídica de derecho privado en 1927, es con la expedición de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, publicada en el Registro Oficial el 7 de mayo de 1992, que se le brinda autonomía técnica y administrativa. De otra parte, la referida norma establece desde entonces que el Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, lo que se ha mantenido desde entonces en las sucesivas reformas y/o expedición de cuerpos legales que derogaron la mencionada Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado.

Más adelante, con la expedición de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, se ratificaba la autonomía del Banco Central del Ecuador; y, para ello se establecía que el Congreso Nacional designaría los miembros del Directorio de la Entidad de una terna enviada por el presidente de la República, lo cual, si bien es cierto, en apariencia, aseguraba que el Banco Central del Ecuador actuaría con independencia del Ejecutivo, por otro lado, establecía un vínculo con el Poder Legislativo. Apenas en 1999, debido a múltiples factores, el Ecuador vivió una crisis económica y financiera que dejó al desnudo la incapacidad del Banco Central del Ecuador de cumplir con su objetivo institucional de velar por la estabilidad de la moneda.

Con relación a la crisis de 1999 y el rol del Banco Central del Ecuador, cabe señalar que su Directorio renunció apenas siete meses después de su posesión, autoridad a la que le correspondía, por mandato constitucional y legal, la facultad de tomar decisiones en materia económica y financiera. Es de resaltar que, con la Constitución Política de 1979, el presidente de la República podía designar a los miembros de la Junta Monetaria, pues tales funciones las desempeñaban los ministros de Estado, mientras que, a partir de la vigencia de la

---

<sup>34</sup> Carlos Merchán Romero, *Historia del Banco Central del Ecuador* (Quito: Banco Central del Ecuador, 2000), 79-84.

Constitución Política de 1998, la designación del Directorio del Banco Central del Ecuador correspondía al Congreso Nacional. Jamil Mahuad, entonces presidente de la República, concluye que la independencia política del Banco Central respecto de la Función Ejecutiva se trata de un proceso mediante el cual pasa a ser dependiente del Congreso Nacional, lo que resultó, según señala, más grave aún.<sup>35</sup>

Dado que, como hemos visto, la autonomía del Banco Central del Ecuador ha sido entendida de diferentes maneras, habiéndose implementado algunos esquemas con la finalidad de garantizar su independencia, resulta fundamental establecer de qué se trata en realidad la autonomía que se pretende otorgar a dicha entidad; y, si aquello, efectivamente es deseable y adecuado para un Estado como el ecuatoriano.

Por autonomía del Banco Central entendemos la capacidad que tiene dicha entidad de cumplir su rol u objetivo institucional, sin depender o sin encontrarse subordinado al Gobierno u otros poderes del Estado. Esto implica que el Estado le entrega las atribuciones necesarias, pero también la responsabilidad que implica asegurar la estabilidad de precios, así como la estabilidad financiera, como sus objetivos fundamentales.<sup>36</sup>

Ahora bien, varios autores reconocen tres ventajas muy importantes de brindar autonomía al Banco Central de un país, por encima de los escenarios en los que dicha entidad es dependiente del Poder Ejecutivo. Para empezar, se ha considerado el exceso de gasto fiscal que provocan los procesos políticos, la excesiva variabilidad que dicho proceso político desencadena en la política económica propiamente dicha; y, el ciclo político monetario provocado por la existencia de diversos partidos políticos con diversos objetivos.<sup>37</sup>

## 5. El Banco Central del Ecuador en dolarización

Respecto de la dolarización, el expresidente Jamil Mahuad Witt, en su obra “Así dolarizamos al Ecuador”, refiere una serie de circunstancias que antecedieron a la decisión

---

<sup>35</sup> Jamil Mahuad, *Así dolarizamos al Ecuador* (Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A., 2021), 347-348.

<sup>36</sup> Alex Cukierman, “Independencia del banco central e instituciones responsables de la política monetarias: Pasado, presente y futuro”, *Economía chilena* 9, n.º 1 (2006), doi: [http://si2.bcentral.cl/public/pdf/revista-economia/2006/abr/Vol9N1abr2006pp5\\_23.pdf](http://si2.bcentral.cl/public/pdf/revista-economia/2006/abr/Vol9N1abr2006pp5_23.pdf).

<sup>37</sup> Blanca Bustamante y Valentín Carril, “Análisis teórico y empírico de la autonomía del Banco Central”, *Cuadernos de Economía* 26, n.º 77 (1989): 145-59, doi: <https://www.jstor.org/stable/23830302>.

de establecer el dólar como moneda en nuestro país, así como la posición del Banco Central del Ecuador al respecto, pues asegura que la posibilidad de optar por la dolarización se había discutido en su gobierno desde hacía algún tiempo atrás. El entonces presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, Pablo Better, la gerente general, Virginia Fierro y su equipo, presentaron al gobierno un documento denominado *Un programa integral de recuperación económica para Ecuador*, mismo que concluía que la dolarización era inviable y recomendaba analizar alternativas como el control de cambios.<sup>38</sup>

Como se puede apreciar, el Banco Central del Ecuador se habría resistido a la posibilidad de dolarización en el Ecuador; y, por el contrario, habría planteado alternativas, que, según asegura el expresidente Jamil Mahuad Witt, abrían la posibilidad a la generación de un mercado negro de cambios.<sup>39</sup>

En el testimonio del expresidente Jamil Mahuad Witt, también se hace mención del aspecto normativo que hacía indispensable contar con la aprobación del Banco Central del Ecuador para implementar la dolarización en el Ecuador, siendo que el criterio del Directorio de dicha entidad, no solamente que no era favorable, sino que buscaba que el Gobierno decline su posición. Es de señalar que el marco constitucional entonces vigente facultaba únicamente al Banco Central del Ecuador a tomar la decisión de adoptar el dólar como moneda en el Ecuador, siendo su criterio que, por un lado, no era conveniente; que era inviable; y, que adicionalmente, de suceder, sería a una cotización superior a 31.012 sucres por dólar.<sup>40</sup>

En efecto, la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, en su artículo 261 establecía como funciones del Banco Central del Ecuador establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, también establecía como objetivo institucional, velar por la estabilidad de la moneda. Adicionalmente, es de resaltar que la norma constitucional, en su artículo 262 establecía que el Directorio del Banco Central del Ecuador se integraría por cinco miembros propuestos por el presidente de la República y elegidos por mayoría de los integrantes del entonces Congreso Nacional, mientras que, para remoción de los miembros del Directorio del Banco Central del Ecuador, se requería de las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo.

---

<sup>38</sup> Jamil Mahuad, *Así dolarizamos al Ecuador*, 512.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, 513.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, 514.

Otro aspecto fundamental que establece la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 en su artículo 264, es el establecimiento del sucre como unidad monetaria. Más adelante, con la expedición de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado publicada en el Suplemento del Registro Oficial 196, de 26 de enero de 2006, se consagró, en su artículo 1, el principio de plena circulación de las divisas internacionales en el país, así como también su libre transferibilidad al exterior, estableciendo una relación fija e inalterable de 25.000 sucre por cada dólar. La misma disposición legal establece la prohibición al Banco Central del Ecuador de emitir nuevos billetes, a excepción de moneda fraccionaria.

Sobre la viabilidad política y jurídica de la dolarización, se ha señalado que la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 establecía, de manera expresa, como moneda nacional al sucre, sin embargo, una reforma constitucional habría requerido que el Congreso Nacional las viabilice en dos sesiones mediadas por un año entre sí. Es por esta razón, que el gobierno decidió mantener el sucre, pero en su mínima expresión, a través de moneda fraccionaria, mientras que el dólar circularía en papel moneda, adecuándose a lo estipulado en la Constitución, de manera que no podría ser objeto de acciones de inconstitucionalidad.<sup>41</sup>

Según señala el expresidente de la República, Jamil Mahuad Witt, el Directorio del Banco Central del Ecuador, a finales de diciembre del año 1999, habría incrementado las tasas de interés y el encaje bancario, con el objeto de controlar el precio del dólar, decisión que habría recibido duras críticas, pues tal estrategia se había implementado ya en el pasado, sin resultados positivos.

Más adelante, el 5 de enero de 2000, el presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, en rueda de prensa señaló que no había condiciones para la dolarización; y, que, por el contrario, se mantenía la flotación de la tasa de cambio. Por otro lado, el partido político de Gobierno se había mostrado crítico con el manejo de la crisis; y, la Corporación de Estudios para el Desarrollo, a través de su director ejecutivo, Vicente Albornoz, había hecho pública su oposición frontal a la dolarización.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, 535-6.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, 544-7.

El 9 de enero de 2000, en cadena nacional de radio y televisión, el entonces presidente de la República anunció la dolarización como un sistema conveniente y necesario para el Ecuador.

Veinte años después, el Banco Central del Ecuador publicó su propio balance de la dolarización en la economía ecuatoriana, desarrollado en base del análisis del desempeño del sector real, del sector externo, del monetario y financiero, así como del sistema de pagos.

Respecto del análisis del sector real de la economía en el Ecuador, antes y después de la dolarización, el Banco Central del Ecuador, por un lado, observa la inflación y nivel de precios desde 1990 hasta el 2000, estableciendo que una de las variables más volátiles constituyó el nivel general de precios; y, por otro, la inflación anual y mensual desde 1999 hasta 2020, cuyo comportamiento se puede observar en el gráfico que citamos a continuación:<sup>43</sup>

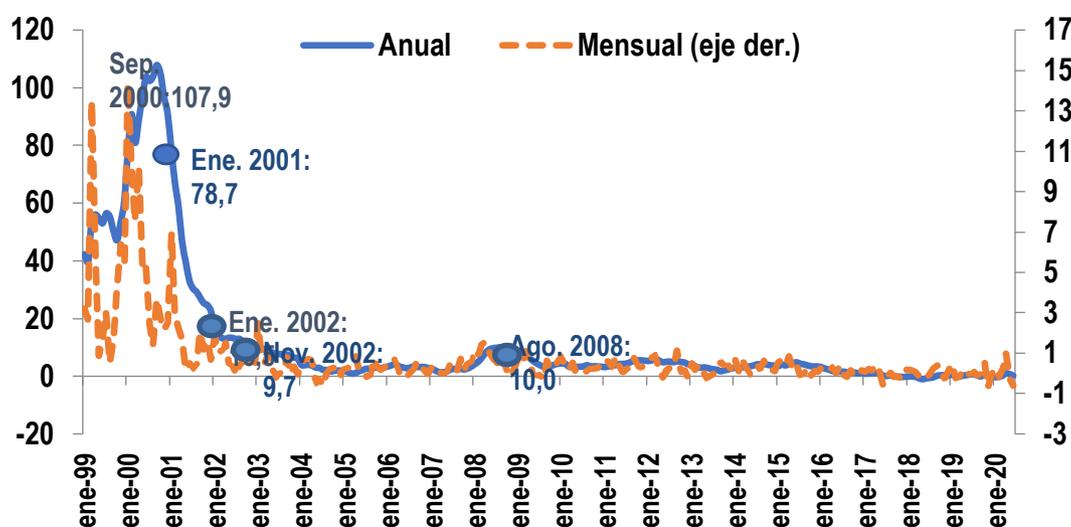


Figura 1. Banco Central del Ecuador: Inflación anual y mensual, 2020

Fuente: INEC. Elaboración: Banco Central del Ecuador

Señala el Banco Central del Ecuador en su publicación de la referencia que, para el año 2000 se había eliminado la capacidad de emitir moneda, que había sido una de las principales fuentes para el incremento en el nivel de precios, lo que habría de generar una reducción de la inflación, lo que no sucedió para ese mismo año 2000, en el que cerró con

<sup>43</sup> Ecuador Banco Central del Ecuador, “20 años de dolarización de la economía ecuatoriana: análisis sector real e indicadores sociales”, *Banco Central del Ecuador*, 2020, 45-7, <https://www.bce.fin.ec/micrositio20dolarizacion/sector-real.html>.

una inflación promedio de 96,1 %. Para el año 2001, la inflación promedio registró el 37,5%; y, para el año 2002, el 12,5 %. Por ello, asegura el Banco Central del Ecuador, desplegó nuevos estudios, en los que se destaca una serie de condiciones y elementos, como los precios relativos con incidencia en la distribución, competitividad internacional, la inflación importada o una posible alineación de los precios domésticos a precios internacionales que se encontraran al alza.<sup>44</sup>

Concluye el Banco Central del Ecuador que tanto los choques internos como externos, tales como decrecimiento de la demanda en el mercado internacional o la caída de los precios de nuestros productos, tienen efectos directos en la producción, así como en la contratación del capital humano, siendo que, a partir de la dolarización, el Estado ecuatoriano ya no podrá contrarrestarlos por medio de la depreciación de la moneda.<sup>45</sup>

Respecto de los indicadores relacionados con pobreza en el Ecuador, el Banco Central del Ecuador establece que, en la década de 1990, el Ecuador no pudo reducir pobreza; y, adicionalmente, incrementó la desigualdad social, debido al fenómeno del Niño de 1998 y la crisis bancaria de 1999, así como la crisis financiera mundial. Los índices de pobreza y pobreza extrema se incrementaron del 39,3% en 1995 al 52,2% en 1999, mientras que para 2006 bajó al 38,3%.<sup>46</sup>

Concluye el Banco Central del Ecuador que, entre 1990 y 2019, el crecimiento anual de la economía fue de 3,0 %, mientras que el crecimiento del producto interno bruto fue del 1,1 %, señalando que existe un marcado distanciamiento entre el período predolarización y aquel del 2000 y 2019 que fue más dinámico, precisando que el Ecuador sufrió choques internos y externos, como crisis financieras internacionales y desastres naturales, todo lo cual afectó gravemente la producción, así como los indicadores sociales. La dolarización brindó certidumbre, permitiendo mayor planeación, teniendo como consecuencia natural el incremento en el ahorro, consumo o inversión acertados.<sup>47</sup>

Cabe señalar que el Banco Central del Ecuador también se refirió entonces al Bono de Desarrollo Humano, como una de las políticas que ha implementado el Estado ecuatoriano

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*, 47-8.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, 48.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 68.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, 76.

para incentivar la acumulación de capital humano, evitar la persistencia de la pobreza y hacer más equitativa la distribución del ingreso.<sup>48</sup>

Al respecto, mediante Convenio interinstitucional celebrado entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Banco Central del Ecuador para el pago de transferencias monetarias, mismo que fuera signado con el número 010-MIES-2014, 3 de abril de 2014, las partes se comprometieron a instrumentar las transferencias monetarias derivadas de programas y subprogramas de protección social, administradas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través del enlace al aplicativo de la plataforma transaccional de dicha entidad, lo cual parecía una función natural del Banco Central del Ecuador. Sin embargo, dicho convenio interinstitucional no se llevó a la práctica; y, por lo tanto, el Ministerio de Inclusión Económica y Social sigue operando las transferencias monetarias de manera exclusiva.

De otra parte, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, en coordinación con el Banco Central del Ecuador, pagó el Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad, a través del programa de dinero electrónico denominado “pago móvil”, desarrollado e implementado por el Banco Central del Ecuador a finales del año 2014, hasta el 29 de diciembre de 2017, fecha en la que se publicó en el Registro Oficial 150, segundo suplemento, la Ley para la reactivación de la economía, fortalecimiento de la dolarización y modernización de la gestión financiera, que establece la denominación que rige para el dinero electrónico desde entonces, como medios de pago electrónicos, además de impulsar el uso de tales medios a través del Sistema Financiero Nacional integrado por entidades del sector público, privado y de la economía popular y solidaria.

En todo caso, el pago de las transferencias monetarias administradas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social a través del Sistema de Dinero Electrónico (modalidad pago móvil), hoy medios de pago electrónico, se efectuó a partir del mes de septiembre del año 2016, con 468 usuarios habilitados en el primer pago; y, como se puede observar en el siguiente gráfico, se verificó un incremento de 10.348 usuarios habilitados, al mes de agosto del año 2017:

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*, 73-4.

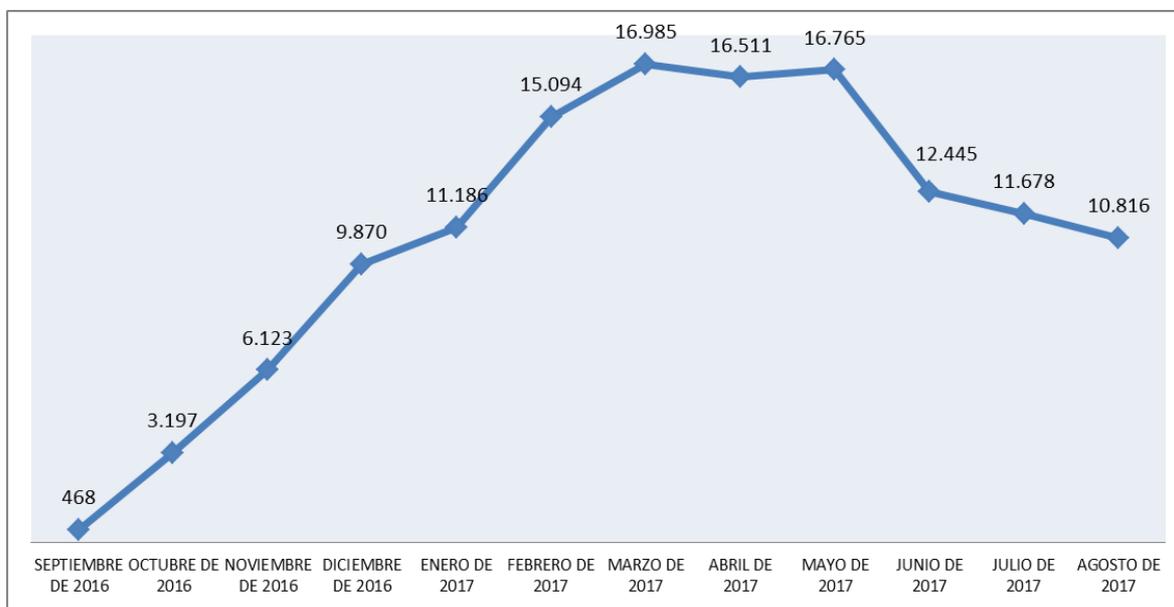


Figura 2. Ministerio de Inclusión Económica y Social: Número de usuarios habilitados – modalidad pago móvil, 2017

Fuente y elaboración: Ministerio de Inclusión Económica y Social

En el análisis del sector externo, el Banco Central del Ecuador concluye que luego de la crisis, pérdida de la moneda y dolarización oficial en 1999, el Ecuador perdió el manejo del tipo de cambio, siendo que la aplicación del nuevo esquema convirtió a los agentes más eficientes, pues la economía se convirtió en real. En consecuencia, la política o los choques en la economía repercutían en la producción, así como en la contratación de personal, por lo tanto, el sector externo se convirtió en fundamental, en virtud de su capacidad de atraer divisas, tan necesarias para la dolarización. Todo esto a través de las exportaciones de bienes o de servicios, así como de las remesas de migrantes.<sup>49</sup>

El nivel de las exportaciones petroleras y no petroleras en el Ecuador demuestra lo señalado por el Banco Central del Ecuador. En efecto, a partir de la dolarización se puede apreciar que inicialmente se produce un decrecimiento de las exportaciones petroleras en el año 2001, luego de lo cual se incrementan, juntamente con las exportaciones no petroleras:

<sup>49</sup> *Ibíd.*, 39.

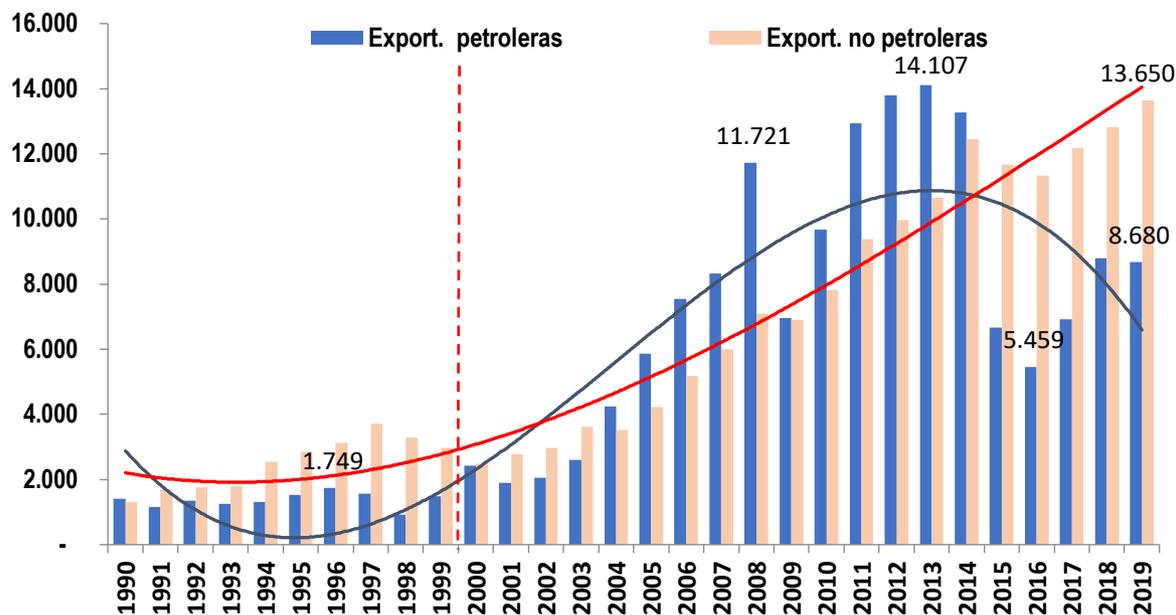


Figura 3. Banco Central del Ecuador: Exportaciones petroleras, no petroleras, 2020. Figura del micrositio “20 años de dolarización”

Fuente y elaboración: Banco Central del Ecuador

Respecto del sector monetario y financiero, cabe señalar que, una vez que se estableció la dolarización en el Ecuador, el Banco Central del Ecuador dejó de emitir dinero; y, por lo tanto, para conocer cuánto dinero circula en la economía, debió diseñar e implementar un sistema de seguimiento y cuantificación que le permitiera determinar los niveles de liquidez. Esto, por cuanto es a través del Banco Central del Ecuador que el Estado ecuatoriano gestiona los flujos con el exterior.<sup>50</sup>

Respecto del sector monetario y financiero, el Banco Central del Ecuador debe garantizar el suministro y la distribución de la moneda, realizando de manera periódica, el envío y adquisición de billetes y monedas del exterior. Para estimar los agregados monetarios, se asume que la interacción del Banco Central del Ecuador con el sector privado y el sistema bancario equilibra la liquidez; que adicionalmente, toda la moneda que ingresa por vías diferentes al Banco Central del Ecuador se concentra en las instituciones del sistema financiero nacional y luego en el Banco Central del Ecuador; y, finalmente, que no se consideran las remesas realizadas de alta denominación.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> *Ibíd.*, 7.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, 10.

Por otro lado, las Reservas Internacionales constituyen un aspecto fundamental en el análisis del sector monetario y financiero desde la perspectiva del rol del Banco Central del Ecuador en dolarización, pues tales reservas tienen como características principales estar disponibles de inmediato para el financiamiento de la balanza de pagos, brinda la posibilidad de intervención en los mercados cambiarios, fortalecimiento de la confianza monetaria y referente para el endeudamiento externo; es decir que, en los países con moneda propia, respalda la emisión monetaria.<sup>52</sup>

Luego de la dolarización, con la aprobación de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, denominada Ley Trole, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 34 del 13 de marzo de 2000, se estableció que, dentro del balance general del Banco Central del Ecuador, se crearían cuatro sistemas (Sistema de Canje, Sistema de Reserva Financiera, Sistema de Operaciones y el Sistema de Otras Operaciones); y, adicionalmente, se introdujo el concepto de reservas de libre disponibilidad, así:

Art. 3.- Por reservas de libre disponibilidad se entenderán la posición neta en divisas; los derechos especiales de giro; la posición líquida de reserva constituida en organismos monetarios internacionales por el Banco Central del Ecuador, la posición con la ALADI; y, las inversiones en instrumentos financieros denominados en moneda extranjera y emitidos por no residentes que, de acuerdo con estándares internacionalmente aceptados, sean considerados líquidos y de bajo riesgo. Así mismo lo será el valor en divisas del oro monetario y no monetario.

Las reservas internacionales de libre disponibilidad serán contabilizadas a valor de mercado y de acuerdo a prácticas contables internacionalmente aceptadas.

Los bienes y recursos que integran las reservas de libre disponibilidad son inembargables, no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva o cautelar ni de ejecución, y solo pueden aplicarse a los fines previstos en la presente Ley.<sup>53</sup>

Por su parte, el Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 332, 12 de septiembre de 2014, incorporó un nuevo concepto de reservas internacionales, que transcribimos a continuación:

Art. 137.- Se entiende por reservas internacionales al total de activos externos que posee el Banco Central del Ecuador en instrumentos financieros, denominados en divisas y emitidos por no residentes, que sean considerados líquidos y de bajo riesgo.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, 11.

<sup>53</sup> Ecuador, *Ley para la Transformación Económica del Ecuador*, Registro Oficial 34, Suplemento, 13 de marzo de 2000, art. 3.

El Banco Central del Ecuador Mantendrá reservas internacionales en las divisas más utilizadas por el país en sus pagos al exterior, en especial en divisas diversificadas y de fácil aceptación.

A fin de mantener la solvencia financiera externa del país, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera expedirá la regulación para que el Banco Central del Ecuador conserve una reserva internacional adecuada a las necesidades de los pagos internacionales.<sup>54</sup>

En dolarización, el Banco Central del Ecuador ha administrado las reservas internacionales, con el objeto de gestionar los pagos en el exterior y que corresponden a empresas, hogares y sector público. Esta gestión la ha realizado en el marco de las diferentes denominaciones establecidas por el marco legal vigente desde entonces. Cabe señalar que las reservas internacionales son un activo líquido.

Respecto de la evolución del sistema financiero, el Banco Central del Ecuador, señala que la crisis del año 1999 dejó en evidencia la debilidad de los bancos en el Ecuador, siendo que a partir del decreto presidencial que ordenó el denominado “feriado bancario”, muchas instituciones financieras entraron en procesos de liquidación y cierre definitivo. La dolarización se convirtió en la herramienta fundamental para el manejo de la crisis monetaria y financiera, brindando estabilidad y confianza a los agentes económicos. Es de resaltar que entre los años 2000 y 2019, las captaciones y cartera de crédito ascendieron del 20 % del Producto Interno Bruto, a casi el 40 %.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ecuador, *Código Orgánico Monetario y Financiero*, Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, 12 de septiembre de 2014, art. 137.

<sup>55</sup> Ecuador Banco Central del Ecuador, “20 años de dolarización de la economía ecuatoriana: análisis sector real e indicadores sociales”, *Banco Central del Ecuador*, 2020, 20, <https://www.bce.fin.ec/micrositio20dolarizacion/sector-real.html>.

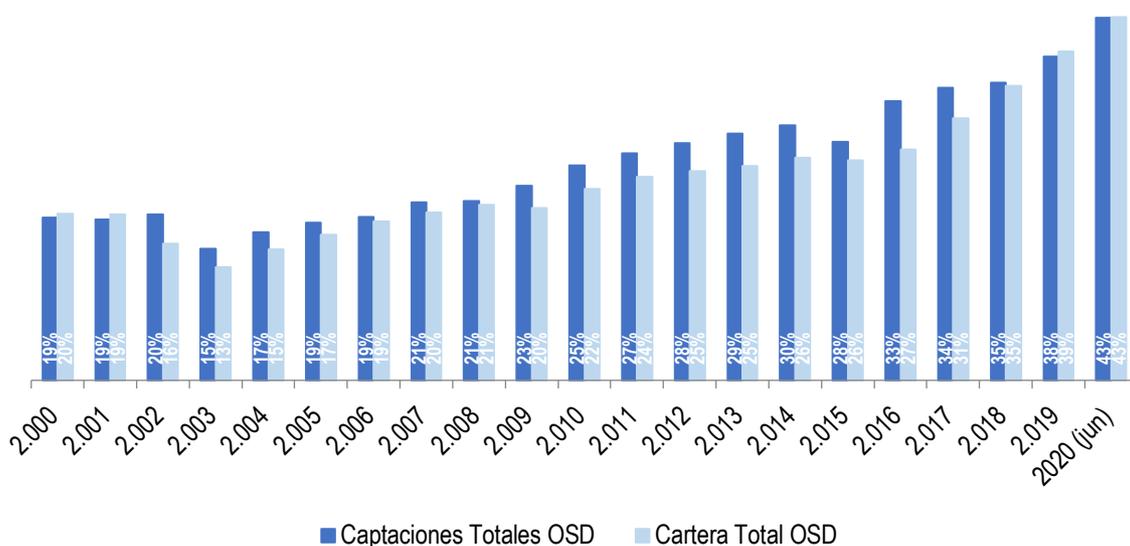


Figura 4. Banco Central del Ecuador: Profundización financiera porcentaje del PIB, 2020. Gráfico del micrositio “20 años de dolarización”  
Fuente y elaboración: Banco Central del Ecuador

Como ya señalamos anteriormente, luego de la dolarización, con la aprobación de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, denominada Ley Trole, publicada en el Registro Oficial 34, 13 de marzo de 2000, se estableció que, dentro del balance general del Banco Central del Ecuador, se crearían cuatro sistemas (Sistema de Canje, Sistema de Reserva Financiera, Sistema de Operaciones y el Sistema de Otras Operaciones). En efecto, se dispuso respaldar con la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad al 100 % los dos primeros sistemas. El tercer sistema tendería a similar respaldo. Sin embargo, la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera dispuso la eliminación de los Bonos de la Agencia de Garantía de Depósitos, razón por la cual, el respaldo fue cada vez menor. A partir de noviembre de 2008, el Banco Central del Ecuador dejó de actualizar el sistema de cuatro balances; y, en el año 2014, con la emisión del Código Orgánico Monetario Financiero, el Balance de la Entidad se manejó en el marco de un sistema diferente.<sup>56</sup>

Más adelante, con la creación del nuevo marco legal establecido por el Código Orgánico Monetario y Financiero; y, debido a la desaceleración de la economía, el gobierno se habría visto obligado a crear nuevos mecanismos para financiar el gasto público. Esto

<sup>56</sup> *Ibíd.*, 29.

sucedió a través de líneas de financiamiento no convencionales, como la utilización de líneas de crédito interno a través de operaciones con el Banco Central del Ecuador.<sup>57</sup>

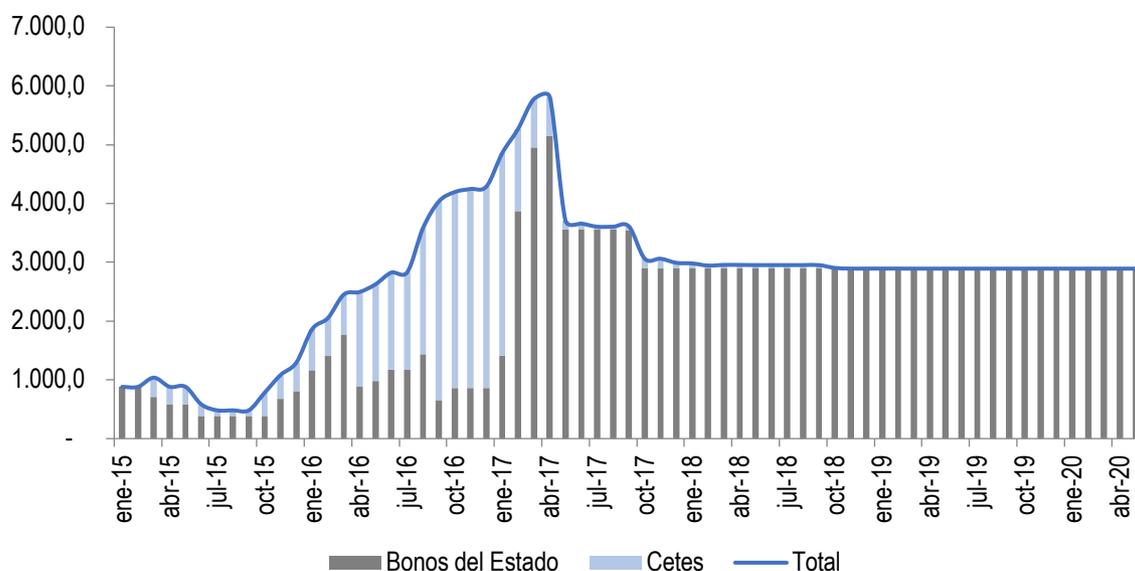


Figura 5. Banco Central del Ecuador: Saldos de títulos del Gobierno Central adquiridos por el BCE, 2020. Gráfico del micrositio “20 años de dolarización”

Fuente y elaboración: Banco Central del Ecuador

Desde diciembre del año 2015 hasta diciembre de 2016, se verificó un incremento sostenido de las inversiones de USD 2944,5 millones, principalmente de los certificados de tesorería; y, de USD 50,4 millones en inversiones en bonos del estado. Alrededor de USD 1300 millones se redujo el resultado de obligaciones adquiridas por el Ministerio de Finanzas, para el término de 2017. Luego, en el mes de mayo de 2017, por efecto del pago de obligaciones con acciones de la Corporación Financiera Nacional, BanEcuador, Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, descendieron tales obligaciones por más de USD 2000 millones.<sup>58</sup>

Como se ha podido observar, el Banco Central del Ecuador en dolarización, en un inicio manejó su balance general con una conformación de cuatro sistemas, mismo que, como se ha dejado señalado, dejó de cumplir desde noviembre de 2008. Por otro, el Banco Central del Ecuador ha participado en el pago de transferencias monetarias a través de dinero

<sup>57</sup> *Ibíd.*, 29.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, 30-1.

electrónico, dejando tal gestión, en diciembre de 2017. También ha adquirido títulos del Gobierno Central, con el objeto de financiar su gasto. Todas estas cuestiones nos invitan a pensar en la importancia de brindar autonomía al Banco Central del Ecuador, como garantía de un manejo técnico de los sectores a su cargo.



## Capítulo segundo

### **Efectos del hiperpresidencialismo en el Banco Central del Ecuador a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador de 2008**

#### **1. El Banco Central del Ecuador en la Constitución de la República del Ecuador de 2008**

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 ordena que es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva, la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, lo que constituyó un giro en el desarrollo del marco normativo constitucional y legal en la materia, pues hasta entonces, de conformidad con la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, correspondía al Banco Central del Ecuador establecer, controlar y aplicar tales políticas.

Antes, la Constitución Política de la República del Ecuador de 1979 ordenó que la conducción de la política, en lo referente a la moneda nacional, le correspondía a la Junta Monetaria, mientras que su ejecución, le correspondía al Banco Central del Ecuador. La Constitución Política de la República del Ecuador de 1967 ordenó que, pese a corresponder al Congreso determinar el valor y la denominación de la moneda nacional, incumbía a la Junta Monetaria determinar la política nacional en lo referente a la moneda; y, al Banco Central del Ecuador, su ejecución. La Junta Monetaria en el Ecuador, nace en la presidencia de Carlos Julio Arosemena, a través del Decreto de Emergencia 434, de 12 de marzo de 1948, publicado en el Registro Oficial del 13 de los mismos mes y año, con el que se expidió la Ley de Régimen Monetario, misma que en su considerando III. Conveniencia de la Ley, página 5, se refiere a la necesaria autonomía de la entidad.

En todo caso, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, se refiere muy poco al Banco Central del Ecuador, pero sí señala que instrumentará las políticas monetarias, crediticia, cambiaria y financiera formulada por la Función Ejecutiva.

Se ha señalado anteriormente que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 34

de 13 de marzo de 2000, el balance general del Banco Central del Ecuador se conformó del Sistema de Canje; Sistema de Reserva Financiera; Sistema de operaciones; Sistema de otras operaciones del Banco Central del Ecuador.

Pues bien, luego de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, un mes después, en noviembre del mismo año, el Banco Central del Ecuador dejó de actualizar dicho sistema de cuatro balances, hasta que, en el año 2014, con la emisión del Código Orgánico Monetario Financiero, se definió un nuevo marco contable para el Balance del Banco Central del Ecuador.

También, a partir de la Constitución de la República del Ecuador se implementó, a través del Banco Central del Ecuador, el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), mismo que fue anunciado en la declaración de la III cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), el 26 de noviembre de 2008, en Caracas, Venezuela. Si bien la República del Ecuador no era miembro de dicha organización, participó en calidad de invitado; y fue, justamente su representante quien propuso la implementación de dicho sistema. Antes, mediante Decreto Ejecutivo número 334 de 18 de mayo de 2007, publicado en el Registro Oficial 96, de 1 de junio de 2007, el entonces presidente de la República del Ecuador creó la Comisión Técnica Presidencial, con el objeto de preparar los estudios que viabilicen una nueva arquitectura financiera internacional, que contemplara una denominada Unidad Monetaria del Sur.

El acuerdo marco para la creación del denominado SUCRE, celebrado el 16 de abril de 2009, fue suscrito por los miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), presidentes de Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua, Honduras y el primer ministro de Dominica. También suscribió en calidad de observador, el representante de la República del Ecuador.

Con fecha 16 de octubre de 2009, el Estado ecuatoriano suscribió el Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), mismo que fue publicado en el Registro Oficial 262 de 23 de agosto de 2010; y que, en su parte considerativa, establece lo siguiente:

RATIFICANDO el propósito de afianzar su independencia y soberanía monetaria y financiera, en la perspectiva de lograr el desacoplamiento progresivo del dólar estadounidense, mediante la creación de una unidad de cuenta denominada “sucre” como expresión del fortalecimiento de la cohesión económica y social y del establecimiento de un proceso de integración, con miras a la consolidación de una zona de complementación económica regional.<sup>59</sup>

De haberse difundido el contenido de tales propósitos declarados en el Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), es de suponer que se habría generado gran inquietud; y, ciertamente, habría preocupado a la población ecuatoriana, pues la aceptación del dólar como moneda en el país, es generalizada, razón por la cual, el Gobierno Central, de manera pública y reiterada, aseguró que el Ecuador no abandonaría la dolarización, lo que contrasta con el propósito de lograr el desacoplamiento progresivo del dólar estadounidense, como en el mencionado instrumento se propone. En todo caso, fruto de la instauración del hiperpresidencialismo en el Ecuador, el Banco Central del Ecuador perdió su independencia; y, por lo tanto, cumplió con el compromiso adquirido por el Gobierno Central.

El Banco Central del Ecuador define al Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, como un mecanismo para canalizar pagos internacionales por concepto de importaciones y exportaciones entre países de la región, a través de una moneda virtual denominada sucre, misma que se utiliza solamente por los bancos centrales de los países intervinientes, mientras que los pagos a los exportadores, así como los que realizan los importadores, se realizan en la moneda propia de cada país.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos, *Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)*, Registro Oficial 262, 23 de agosto de 2010.

<sup>60</sup> Ecuador Banco Central del Ecuador, “Preguntas frecuentes sobre el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)”, *Banco Central del Ecuador*, [https://www.bce.fin.ec/images/PRODUCTOS\\_Y\\_SERVICIOS/PDF/sucdoc27.pdf](https://www.bce.fin.ec/images/PRODUCTOS_Y_SERVICIOS/PDF/sucdoc27.pdf).



Figura 6. Banco Central del Ecuador: Liquidación de pagos en moneda local, 2020. Gráfico de la página web del Banco Central del Ecuador.  
Fuente y elaboración: Banco Central de Ecuador.

Sin embargo de lo señalado, el resultado de la implementación del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, ha sido seriamente observado, tanto por la Unidad de Cumplimiento del propio Banco Central del Ecuador; la Fiscalía General del Estado; la Unidad de Análisis Financiero y Económico; la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; la Superintendencia de Bancos del Ecuador; el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador; y, la Asamblea Nacional, a través de la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político. También se han verificado sentencias condenatorias en el ámbito penal en la justicia ecuatoriana, por el cometimiento del delito de lavado de activos, a través del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos en el Ecuador.

En efecto, mediante informes signados con los números OC-242-2012; OC-315-2012; OC-418-2012; BCE-OC-133-2013; BCE-OC-174-2013; BCE-OC-152-2013; BCE-OC-179-2013; BCE-OC-204-2013, el Oficial de Cumplimiento del Banco Central del Ecuador, establece inusualidades detectadas respecto de 49 compañías que realizaron exportaciones a través del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Ecuador Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Informe No. CEPFCP-2021-2023-002-I Proceso de fiscalización caso SUCRE – FOGLOCONS* (Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2021), 58.

En cuanto a sentencias condenatorias, la Fiscalía General del Estado refiere que, en el año 2012, una compañía en Ecuador realizó 49 exportaciones de carbonato de calcio a Venezuela por intermedio del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, por USD. 21'993.987. El kilogramo de carbonato de calcio refiere la Fiscalía General del Estado, tenía un precio de USD. 0,12, pero se vendía a compañías venezolanas, a USD. 997,00.<sup>62</sup>

En total, el Ecuador realizó exportaciones a través del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, por 2.697,4 millones de dólares de los Estados Unidos de América. Cabe señalar que el 99 % de tales exportaciones, desde su implementación en 2010, hasta el año 2019, fueron a Venezuela; y, desde ese país, el 82,3 % de las importaciones, de un total de 143,3 millones de dólares de los Estados Unidos de América.<sup>63</sup>

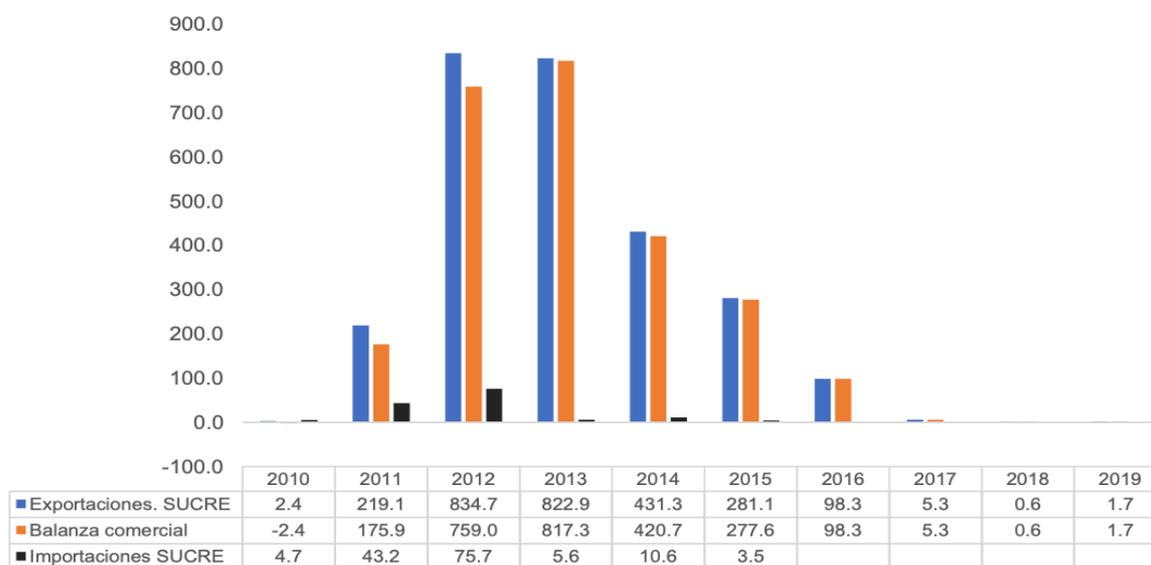


Figura 7. Banco Central de Ecuador: Evolución exportaciones e importaciones de Ecuador a través del sucre con los países miembros, 2020. Gráfico del informe No. CEPFCP-2021-2023-002-I, Proceso de fiscalización caso SUCRE – FOGLOCONS, Asamblea Nacional del Ecuador  
Fuente y elaboración: Banco Central de Ecuador

<sup>62</sup> Ecuador Fiscalía General del Estado, “Fiscalía logra justicia por delito de lavado de activos”, *Fiscalía General del Estado*, 2019, 4, <https://www.fiscalia.gob.ec/FiscaliaInforma/fiscalia-informa-boletin249.pdf>.

<sup>63</sup> Ecuador Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Informe No. CEPFCP-2021-2023-002-I Proceso de fiscalización caso SUCRE – FOGLOCONS* (Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2021), 28-31.

Como ya veremos más adelante, mientras se diseñó e implementó el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, se aprobó la Constitución de la República del Ecuador; y, se auditó el Fondo Complementario Previsional Cerrado del Banco Central del Ecuador.

## **2. Fondo Complementario Previsional Cerrado del Banco Central del Ecuador**

Como ya se indicó, el Banco Central del Ecuador nace como compañía anónima a partir de la expedición del Decreto de la Junta de Gobierno Provisional, publicado en el Registro Oficial de 14 de octubre de 1925, así como de la Ley Orgánica del Banco Central del Ecuador, publicada en el Registro Oficial de 12 de marzo de 1927, razón por la cual, las relaciones de sus servidores con la Institución, desde su creación, se regularon por el Derecho privado. Más adelante, en 1938, se expide el Código del Trabajo, cuerpo normativo que reguló las relaciones de los servidores del Banco Central del Ecuador con la Entidad, por lo que la obligación de jubilación patronal constituye un derecho adquirido desde sus inicios.

Lo señalado alcanza el rango de norma constitucional, con la Constitución Política de la República del Ecuador de 1946; y, en consecuencia, la Ley de Régimen Monetario de 1948 ordenó al Banco Central del Ecuador hacer la provisión necesaria para cubrir la jubilación patronal de sus servidores, siempre en concordancia con lo que establece el Código del Trabajo.

En tal virtud, para garantizar la obligación de jubilación patronal del Banco Central del Ecuador respecto de sus servidores, se expidieron en 1961 la Codificación de la Ley de Régimen Monetario; y, en 1964, la Regulación número 427-A. Cabe señalar que la Constitución Política de la República del Ecuador de 1967, ratifica la sujeción de los servidores del Banco Central del Ecuador, al Código del Trabajo; y, en consecuencia, con derecho a jubilación patronal. Con el objeto de cumplir tal obligación patronal, el Banco Central del Ecuador, en los años 1978 y 1979, expidió varias Regulaciones; y, en 1992 la Resolución JM-446-FPJ.

Como queda señalado, este esquema, al amparo de normas constitucionales y legales, se encontró en perfecta y plena vigencia durante más de 60 años, y tuvo por objeto el cumplimiento de la obligación laboral del Banco Central del Ecuador de conceder jubilación patronal a sus servidores, a través de regulaciones o resoluciones que establecieron:

- El carácter independiente de la jubilación patronal del Banco Central del Ecuador respecto del régimen del Seguro General Obligatorio.
- La determinación de los aportes para el cumplimiento de dicha jubilación patronal.
- Los requisitos, que, en cada caso, fueron indefectiblemente cumplidos previamente por cada uno de los servidores de la Entidad.

Ahora bien, es importante avanzar en el análisis de la coyuntura y desarrollo normativo que vivió el Ecuador en la década de 1990. En efecto, por un lado, en 1992 se dicta la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, que modifica la naturaleza jurídica del Banco Central del Ecuador como Entidad de Derecho Público; y, por otro, con la expedición de la Ley de Modernización del Estado, se instaura un proceso de reducción de personal en el sector público, a nivel nacional. Finalmente, las reformas a la Constitución Política de la República del Ecuador de 1996, publicada en el Registro Oficial 969 de 18 de junio de 1996, establecieron que el Banco Central del Ecuador conforma el sector público; y, en consecuencia, las personas que prestaron sus servicios para dicha entidad, pasaron al ámbito del Derecho Administrativo.

El Banco Central del Ecuador, de conformidad con la Resolución número SBS-2004-0740 de la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros, constituyó el Fondo Complementario Previsional Cerrado de las Jubilados, Pensionistas y Empleados del Banco Central del Ecuador, mismo que previamente fuera aprobado por el mismo Ente de Control, mediante Resolución DNSS-2005-075 de 21 de enero de 2005.<sup>64</sup>

Adicionalmente, el 17 de octubre de 2006, el Banco Central del Ecuador formuló varias consultas a la Procuraduría General del Estado, cuyo pronunciamiento vinculante de 11 de enero de 2007 establece, entre otros criterios, que los fondos previsionales fueron instituidos mediante instrumentos legales; que corresponde a las instituciones del Estado financiar los aportes y la jubilación; que los fondos son independientes de las instituciones que los generan; que el Banco Central del Ecuador otorgó a sus servidores jubilación patronal; que existe obligación laboral del Banco Central del Ecuador a favor de sus servidores; que tal obligación se mantiene latente y debe ser honrada por el patrono o

---

<sup>64</sup> Ecuador Superintendencia de Bancos, Seguros y Valores, *Oficio DNSS-2005-075*, 21 de enero de 2005 (Quito: Superintendencia de Bancos, Seguros y Valores, 2005).

empleador, Banco Central del Ecuador; que el Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Jubilados, Pensionistas y Empleados del Banco Central del Ecuador ha sido aprobado y registrado por la Superintendencia de Bancos y Seguros; que el Fondo Complementario Previsional Cerrado de las Jubilados, Pensionistas y Empleados del Banco Central del Ecuador debe continuar “ofreciendo las prestaciones y servicios que el anterior fondo ha venido entregando a sus afiliados, jubilados y derechohabientes, respetando derechos adquiridos; que el reconocimiento” de dicha obligación no se trata de un mero acto de liberalidad; refiriendo por fin jurisprudencia publicada en la Gaceta Judicial año XCLX, serie XVI, n.º 15, pág. 4480.<sup>65</sup>

Sin embargo, de todo lo señalado, el 19 de agosto de 2008, la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros, a través de una Auditoría Integral, equipara el derecho adquirido a la jubilación patronal con las prestaciones de la Seguridad Social, y emite el informe número INSS-2008-772. Es de advertir que, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, fue redactada por la Asamblea Constituyente de Montecristi, el 25 de julio de 2008, es decir pocos días antes.

En efecto, el 25 de julio de 2008, la Asamblea Nacional Constituyente había expedido la nueva Constitución de la República del Ecuador, quedando pendiente su publicación en el Registro Oficial. Unos días más tarde, el 19 de agosto de 2008, la Superintendencia de Bancos y Seguros, a través de una “Auditoría Integral”, estableció una supuesta ilegalidad del Fondo Previsional Cerrado de los Jubilados, Pensionistas y Empleados del Banco Central del Ecuador.

Cabe señalar que la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros, participó como Miembro integrante en la Junta Monetaria y el Directorio del Banco Central del Ecuador, por lo que tuvo pleno conocimiento de todas y cada una de las regulaciones y resoluciones dictadas en su momento con el fin de cumplir con la obligación laboral de garantizar la jubilación patronal en favor de sus servidores. De más está señalar que la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros, tuvo en las dependencias del Banco Central del Ecuador, la calidad de Interventor.

---

<sup>65</sup> Ecuador Procuraduría General del Estado, *Informe número 0030725*, 11 de enero de 2007 (Quito: Procuraduría General del Estado, 2007).

De regreso al informe INSS-2008-772 de 19 de agosto de 2008, debemos señalar que la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros dispuso, entre otras, lo siguiente:

- Modificar la Escritura Pública de Constitución del Fondo Complementario Previsional Cerrado de las Jubilados, Pensionistas y Empleados del Banco Central del Ecuador.
- La revisión de pensiones jubilares concedidas a partir del año 1993.
- Reajustar las pensiones de los jubilados en el período comprendido entre 1992 a 2004.
- Establece la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros, por sí y ante sí, que las pensiones jubilares a favor de los servidores del Banco Central del Ecuador, por constituir privilegios, asegura, no son imputables a derecho adquirido.<sup>66</sup>

La entonces Superintendencia de Bancos y Seguros, por un lado, aprobó el Fondo Complementario Previsional Cerrado de las Jubilados, Pensionistas y Empleados del Banco Central del Ecuador, mediante oficio DNSS-2005-075 de 21 de enero de 2005; y, la misma Superintendencia de Bancos y Seguros, mediante informe INSS-2008-772 de 19 de agosto de 2008, establece su ilegalidad, sin acudir a la declaratoria de lesividad previa.

El informe de la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros habría inobservado el principio de intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, consagrado en el numeral 3 del artículo 35 de la Constitución Política de la República de 1998, en cuanto las medidas que se lleguen a adoptar en torno a los derechos de los trabajadores, deben tender a su ampliación y mejoramiento. Este principio es aplicable a toda persona que presta sus servicios en relación de dependencia. Este principio fue consagrado también en el numeral 2 del artículo 326 de la Constitución de la República vigente. De más está señalar que por dicho principio, aún la declaratoria de lesividad, habría sido absolutamente ineficaz.

Posteriormente, la Asamblea Nacional, cuya composición de mayoría correspondía al partido político de Gobierno, expidió la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado; y, la Unión de Jubilados de dicha Entidad, demandó la inconstitucionalidad por el fondo de la Disposición General Tercera de la Ley Reformatoria

---

<sup>66</sup> Ecuador Superintendencia de Bancos, Seguros y Valores, *Informe INSS-2008-772*, 19 de agosto de 2008 (Quito: Superintendencia de Bancos, Seguros y Valores, 2008).

a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, misma que fue reproducida en el Código Orgánico Monetario y Financiero vigente.

En términos de Christian Courtis, existe regresividad como resultado de una política pública, cuando se ha empeorado un derecho, pero también, como en el presente caso, existe regresividad normativa cuando la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos.<sup>67</sup>

Con el objeto de graficar mejor cómo el hiperpresidencialismo imperante en el período de gobierno comprendido entre 2007 y 2017 logró vulnerar los derechos de los jubilados del Banco Central del Ecuador, basta observar cronológicamente el informe INSS-2008-772 de la entonces Superintendencia de Bancos y Seguros; la Resolución DBCE-227-FPJ del Directorio del Banco Central del Ecuador, misma que afectó a 124 jubilados de la Entidad; y, finalmente la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, que terminó por afectar a 623 jubilados más.

Finalmente, la Corte Constitucional, en sentencia número 73-09-IN/21 de 3 de marzo de 2021, respecto de la acción pública de inconstitucionalidad de la disposición general tercera de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, resuelve aceptarla parcialmente, y declara la constitucionalidad condicionada de la norma impugnada.

Cabe señalar que la Corte Constitucional que resolvió la acción pública de inconstitucionalidad signada con el número 73-09-IN con tres votos de los jueces Ramiro Ávila Santamaría; Agustín Grijalva Jiménez; Enrique Herrería Bonnet, emitió también un voto concurrente del Juez Alí Lozada Prado; y, el voto salvado que suscribieran las juezas Karla Elizabeth Andrade Quevedo, Carmen Fabiola Corral Ponce, Hilda Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín de dicho órgano de control constitucional, de manera que ha quedado en evidencia el carácter contradictorio de la sentencia 73-09-IN/21. En el voto salvado de la referencia se hace constar lo siguiente:

En este voto salvado se declara que la disposición general tercera incisos segundo, tercero y cuarto de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario publicada en el Suplemento del Registro Oficial 40 de 05 de octubre de 2009 contraría la seguridad jurídica y el principio de no regresividad de los derechos.

---

<sup>67</sup> Christian Courtis, *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales* (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006), 3-4.

Para el efecto, las juezas Karla Elizabeth Andrade Quevedo, Carmen Fabiola Corral Ponce, Hilda Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín consideran que disminuir y eliminar las pensiones de los jubilados del Banco Central del Ecuador, no podía tener como base las pensiones del Seguro General Obligatorio, pues aquello resulta regresivo; y, adicionalmente, inobserva los parámetros de idoneidad, pues no existe adecuación del medio que emplea la Corte Constitucional a un fin constitucional válido, pues las prestaciones adicionales no son equiparables al Seguro General Obligatorio. Implementar la Ley impugnada y la decisión de la Corte Constitucional, resulta dañino y lesivo; y, de proporcionalidad estricta, pues el resultado de la aplicación de la Ley impugnada, provocó un desequilibrio respecto del derecho adquirido, más aún respecto de las personas cuyas pensiones fueron eliminadas del todo.<sup>68</sup>

En consonancia, el voto salvado de la referencia hace la siguiente reflexión:

30. Aun si aceptamos como válido el fin conforme al cual la sentencia de mayoría ha justificado esta norma, esto es, la necesidad de corregir un “desequilibrio manifiesto entre funcionarios públicos”, la medida resulta desproporcionada. La modificación de las pensiones de los ex trabajadores del BCE no se limitó a equipararlas con las del resto del sector público, sino que en muchos casos las redujo hasta niveles ínfimos y en otros directamente las eliminó por completo. Esto permite concluir que esta norma tuvo un efecto sancionatorio respecto de un grupo de personas que había accedido a estas pensiones cumpliendo con la normativa que se encontraba vigente en ese momento. Esto, a su vez, tuvo como efecto haber dejado a personas de la tercera edad sin una pensión que les permita satisfacer sus necesidades más básicas, lo que implica una afectación que excede en demasía cualquier supuesto beneficio que podía haberse perseguido con esta norma.<sup>69</sup>

Resulta que, según señalan las juezas de la Corte Constitucional en su voto salvado, no es posible requerir a personas que llegaron a gozar de un beneficio en los términos que para entonces disponía la Ley, anticipar que tiempo después se consideraría tales pensiones como privilegios que pudieran ocasionar, además, un desbalance, pues de tales pensiones dependían para mantener una vida digna, justamente cuando ya no les es posible trabajar o emprender.<sup>70</sup>

Finalmente, es importante destacar del voto salvado de la sentencia 73-09-IN/21, la única referencia realizada respecto del retardo injustificado en la resolución de la causa,

---

<sup>68</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia” en *Juicio n.º: 73-09-IN*, 3 de marzo de 2021, 62.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, 63.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, 63.

siendo que los jubilados del Banco Central del Ecuador debieron esperar más de 10 años para que la Corte Constitucional resuelva aceptando parcialmente la acción de inconstitucionalidad, pero, al final de cuentas, negando su derecho:

32. Tampoco puede ignorarse que, por efecto de la desidia con la que actuaron conformaciones previas de esta Corte, este caso permaneció sin resolución desde el año 2009. Durante todo ese tiempo las personas afectadas por la norma impugnada fueron privadas de su derecho a recibir una retribución económica que les permita satisfacer sus necesidades básicas, generando así una afectación grave a su derecho a una vida digna, cuestión que no fue considerada por la sentencia de mayoría.<sup>71</sup>

Otro aspecto que deja en evidencia las contradicciones de la Corte Constitucional al resolver la acción de la referencia es que en la sentencia 83-16-IN/21, el mismo órgano decidió declarar la inconstitucionalidad de varias disposiciones de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, caso análogo al de los jubilados del Banco Central del Ecuador, entre otros grupos afectados por el régimen hiperpresidencialista 2007-2017. Es de señalar que adicionalmente la Corte Constitucional no resolvió en orden cronológico, pues la acción número 73-09-IN es anterior a la 83-16-IN, sin embargo, fue resuelta con posterioridad.

A efectos de destacar un aspecto fundamental, cabe señalar que el Gobierno ecuatoriano, en el período antes mencionado, caracterizado por su marcado hiperpresidencialismo y avidez de recursos, dispuso arbitrariamente del Fondo Complementario Previsional Cerrado de las Jubilados, Pensionistas y Empleados del Banco Central del Ecuador, mismo que ascendió a USD. 175'269.295,15 (CIENTO SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO 15/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), lo que constituía un patrimonio autónomo, con personería jurídica propia; y, que, a diferencia de los demás fondos previsionales cerrados del país, no pasó a ser administrado por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, 63.

<sup>72</sup> Ecuador Banco Central del Ecuador, *Memorando DRH-2010-223* (Quito: Banco Central del Ecuador, 2010), 2.

### 3. Financiamiento del Gobierno Central a través del Banco Central del Ecuador

Como había señalado anteriormente, al decir del Banco Central del Ecuador, con la vigencia del nuevo marco legal del Código Orgánico Monetario y Financiero; y, en virtud de la desaceleración de la economía, el gobierno echó mano de nuevos mecanismos para financiar el gasto público. Esto sucedió a través de líneas de financiamiento no convencionales, como la utilización de líneas de crédito interno a través de operaciones con el Banco Central del Ecuador.

#### Problemática



Figura 8. Ministerio de Economía y Finanzas: Problemática, 2020. Gráfico del Ministerio de Economía y Finanzas.

Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas.

Quedó señalado también, que el año 2016 se caracterizó por el incremento permanente de estas inversiones, fundamentalmente de los certificados de tesorería, pero también las inversiones adquiridas a través de bonos del Estado. A fines del año 2017 el saldo de las obligaciones adquiridas al Ministerio de Finanzas se redujo.

La Contraloría General del Estado efectuó el Examen Especial a la dación en pago con acciones de la banca pública al Banco Central del Ecuador por parte del Ministerio de Finanzas, actual Ministerio de Economía y Finanzas y entidades relacionadas por el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2017, cuyo objetivo fue determinar el cumplimiento de disposiciones legales, reglamentarias y demás normas vigentes. El monto de recursos examinados alcanzó los USD. 2.136'545.952,66 (DOS MIL

CIENTO TREINTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS 66/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA). Cabe señalar que el convenio de dación en pago se celebró en cumplimiento de la Resolución Reservada 359-2017-M, 5 de mayo de 2017, de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Como antecedente de la dación en pago objeto del examen especial realizado por la Contraloría General del Estado, dicho organismo se refiere al informe técnico número MF-SRF-2017-072, de 28 de abril de 2017, de la Dirección Nacional del Resto del Sector Público del Ministerio de Finanzas, que transcribo a continuación:

La valoración de las acciones de las entidades financieras públicas, considerando que estas no se negociarán en el mercado privado, así como el objeto de las mismas, impediría considerar metodologías basadas en valor del mercado referenciales o en flujos de rentabilidades futuras; por lo que el mecanismo adecuado de valoración es en base a su Valor Patrimonial.<sup>73</sup>

También señala la Contraloría General del Estado en el informe antes referido, que el Banco Central del Ecuador, previa resolución de autorización de la Junta de Política de Regulación Monetaria y Financiera realizó operaciones de inversión y reinversión de títulos valores de renta fija emitidos por el Ministerio de Finanzas, siendo que, con corte al 24 de abril de 2017, el Banco Central del Ecuador contaba con títulos valores del Ministerio de Finanzas por USD. 5.678,52 millones (USD. 5.149,58 correspondieron a canje por el vencimiento). Es de resaltar que en el año 2016 cayó el precio del petróleo y se apreció el dólar, lo que provocó serias dificultades a nivel fiscal, pero también a nivel externo, debido a la disminución en el ingreso de dólares en la economía nacional. En tales circunstancias, el gobierno se vio en la obligación de buscar financiamiento interno y externo; y, de esa manera sostener inversión pública en sectores estratégicos de la economía. El financiamiento interno se realizó a través de la inversión en títulos valores del Ministerio de Finanzas, a través del Banco Central del Ecuador, en el 2016 en operaciones de corto plazo y renovaciones recurrentes. La deuda interna adquirida por tal medio alcanzó los USD. 5.678,52 millones,

---

<sup>73</sup> Ecuador Contraloría General del Estado, *Examen Especial a la dación en pago con acciones de la banca pública al Banco Central del Ecuador por parte del Ministerio de Finanzas, actual Ministerio de Economía y Finanzas y entidades relacionadas por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2017* (Quito: Contraloría General del Estado, 2019), 9.

lo que representó el 6% del Producto Interno Bruto. De esta manera, USD. 3.367,10 millones que anteriormente constituían Certificados de Tesorería, se convirtieron en Bonos del Estado, incrementando la deuda interna en igual valor. Siendo tal el nivel de deuda pública interna, se hizo necesario encontrar una forma de pago, pero sin contar con efectivo, se prefirió el pago con activos, de manera que el Ministerio de Finanzas pudiera cumplir con necesidades de inversión y gasto corriente.<sup>74</sup>

Por su parte, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, mediante Resolución Reservada signada con el número 359-2017-M de 5 de mayo de 2017, emitió la “NORMA PARA LA CANCELACIÓN DE OBLIGACIONES DEL ENTE RECTOR DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, MEDIANTE EL MECANISMO DE DACIÓN EN PAGO, EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ”, autorizó efectuar el pago de la obligaciones del entonces Ministerio de Finanzas, a través de la dación en pago de acciones y participaciones en entidades financieras públicas y en organismos internacionales, ordenando, al mismo tiempo, al Banco Central del Ecuador, aceptar tal dación en pago.<sup>75</sup>

Refiere la Contraloría General del Estado que, con fecha 18 de mayo de 2017, el entonces Ministerio de Finanzas, a través del director nacional de Análisis de Mercados Financieros; y, el Banco Central del Ecuador, a través del Custodio de Valores, suscribieron el Acta de Entrega Recepción de las acciones de la Corporación Financiera Nacional, BanEcuador y de la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, por USD. 2.136'545.952,66 (DOS MIL CIENTO TREINTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS 66/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), con lo que el Banco Central del Ecuador pasó a ser accionista mayoritario de dichas instituciones, con el 100 % de participaciones.<sup>76</sup>

Sostiene la Contraloría General del Estado que, al establecer la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, una valoración nominal de los títulos más los intereses devengados, se incumplía con el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador, así como el artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, pues no consideró que tales intereses devengados de los Bonos del Estado, son considerados como

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*, 9-10.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, 12.

<sup>76</sup> *Ibíd.* 17.

egresos permanentes; y, como tales, únicamente podían haber sido financiados con ingresos permanentes. También señala el ente de control, que, en cumplimiento de la dación en pago realizada, la Corporación Financiera Nacional transfirió utilidades del Banco del Pacífico, cuando ya no era accionista de dicha Entidad Financiera, por efectos de la propia dación en pago. Todos estos aspectos fueron inadvertidos, probablemente por el aparente apremio con que se realizó toda la operación.

Posteriormente, por un lado, la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 150, de 29 de diciembre de 2017, estableció la prohibición al Banco Central del Ecuador de recibir en dación en pago activos no monetarios como pagos por créditos o inversiones realizadas por dicha entidad; y, la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, publicada en el Registro Oficial 309, de 21 de agosto de 2018, ordenó al Ministerio de Economía y Finanzas, comprar con Bonos del Estado ecuatoriano, las acciones objeto de la dación en pago tantas veces referida.

#### **4. Efectos del financiamiento del Gobierno Central a través del Banco Central del Ecuador en la estabilidad del Sistema Financiero Nacional, como consecuencia del hiperpresidencialismo en el Ecuador**

De conformidad con el Informe número MEF-VE-2021-003, de 18 de marzo de 2021, suscrito por la Econ. María de los Ángeles Rodríguez Romero, en su calidad de viceministra de Economía, dirigido al Mgs. Guillermo Gonzalo Lascano Báez, Coordinador General Jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, uno de los principales ejes necesarios para el fortalecimiento de la gobernanza en materia monetaria-financiera en el Ecuador, constituye la acumulación de reservas internacionales, de manera que los activos de tales reservas del Banco Central del Ecuador puedan respaldar el ciento por ciento de los recursos del público y del sector público que se encuentran en custodia del Banco Central del Ecuador, así como la moneda fraccionaria en circulación. Señala el informe de la referencia, lo siguiente:

La recuperación de la Reserva Internacional pasa necesariamente por la prohibición expresa del financiamiento del BCE al Gobierno y de la ejecución de operaciones cuasi-fiscales, prohibición que se traduce en la imposibilidad de adquirir títulos del Gobierno y permite romper con patrones de política que debilitan dichas reservas.<sup>77</sup>

Similar análisis realizó el Banco Central del Ecuador en su informe de rendición de cuentas del año 2020, al señalar que la reserva monetaria, nutrida principalmente con recursos de los depositantes de las entidades financieras; y, en menor medida de las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del Gobierno central, debe ser sólida, con liquidez que permita contar con el 100 % de los recursos de los usuarios del sistema financiero nacional, señalando que justamente tal condición no se ha cumplido pues a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Banco Central del Ecuador cumple un rol de ejecutor de la política económica diseñada por el Gobierno, que utilizó la reserva para sostener el gasto público.<sup>78</sup>

En efecto, a partir de entonces, según ha informado el Ministerio de Economía y Finanzas, se habrían implementado varias modificaciones al modelo que se implantó en el Ecuador a partir de la dolarización y que contemplaba normas que impidieron que el Banco Central del Ecuador se viera comprometido con la actividad fiscal, brindándole independencia, siendo que, desde entonces, el ex ente emisor debió cumplir con la regla de los cuatro sistemas estructurales de su balance. Precisa el Ministerio de Economía y Finanzas que desde el año 2008 cambió el modelo estructural de la economía ecuatoriana, lo que se verifica en la modificación del marco legal diseñado para sostener la dolarización. Esta reforma del marco legal hasta entonces vigente permitió que el Gobierno expanda el gasto público de manera sostenida, pasando del 25% del PIB en 2007, al 43.7% del PIB en 2013.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe No. MEF-VE-2021-0003*, 18 de marzo de 2021 (Quito: Ministerio de Economía y Finanzas, 2021), 1.

<sup>78</sup> Ecuador Banco Central del Ecuador, "Banco Central del Ecuador Rendición de Cuentas 2020", *Banco Central del Ecuador*, 2020, 7, [https://www.bce.fin.ec/images/rendicion\\_cuentas/2020/informe\\_RC\\_2020.pdf](https://www.bce.fin.ec/images/rendicion_cuentas/2020/informe_RC_2020.pdf).

<sup>79</sup> *Ibid.*, 3.

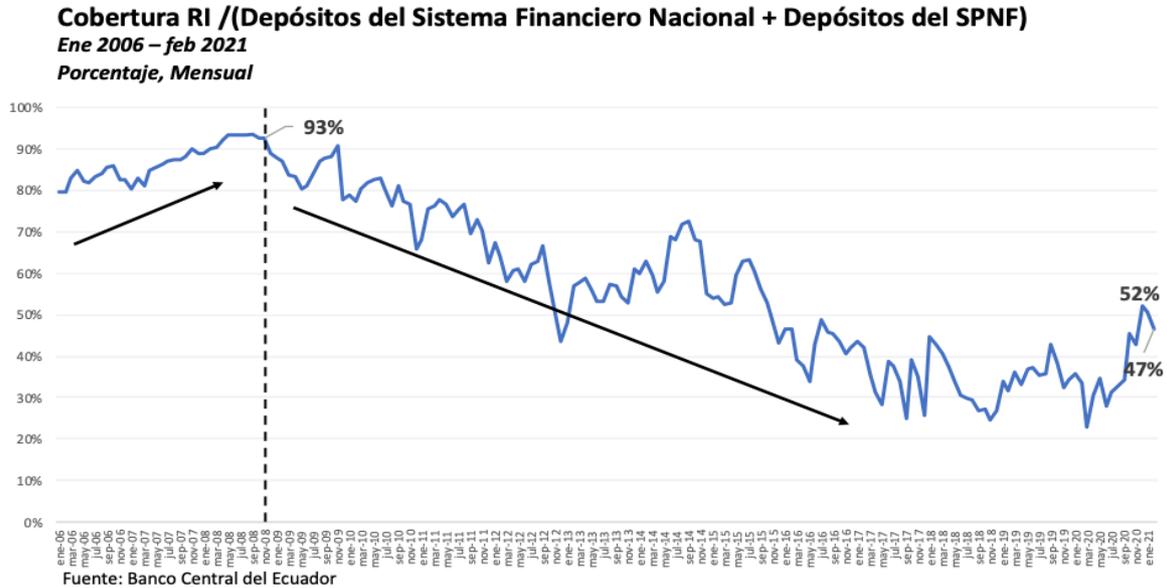


Figura 9. Banco Central del Ecuador: Cobertura RI / (Depósitos del Sistema Financiero Nacional + Depósitos del SPNF), 2020. Imagen de Banco Central del Ecuador  
 Fuente y elaboración: Banco Central del Ecuador

**Es decir:**

CONCEPTOS	sep-08 (millones USD)	feb-21 (millones USD)
Emisión Monetaria	75	78
Otras sociedades de depósitos	608	5.055
Otras sociedades financieras	26	2.305
IESS	2.444	508
<b>Fondo del público</b>	<b>3.154</b>	<b>7.946</b>
Cuenta única del Tesoro	1.984	446
GADs	660	1.366
Empresas Pública	416	1.247
Otras Entidades Públicas	752	1.423
<b>Fondos públicos</b>	<b>3.812</b>	<b>4.482</b>
Total de emisión y depósitos	6.966	12.428
Reserva Internacional	6.511	5.791
<b>Descalce</b>	<b>454</b>	<b>6.637</b>
<b>Cobertura Total</b>	<b>93%</b>	<b>47%</b>
<b>Cobertura Fondos del Público</b>	<b>206%</b>	<b>73%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador

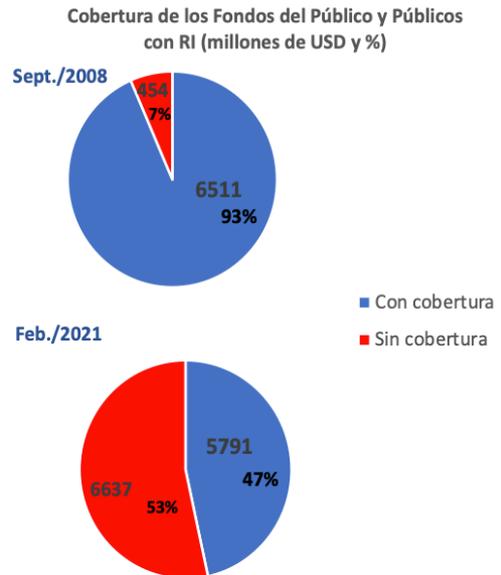


Figura 10. Banco Central del Ecuador: Cobertura de los Fondos del Público y Públicos con RI (millones de USD y %), 2020. Imagen de Ministerio de Economía y Finanzas  
 Fuente y elaboración: Banco Central del Ecuador

El incremento del gasto público que se verificó a partir del año 2008 en el Ecuador habría generado también mayor presión en la cuenta corriente y en la Balanza de Pagos. El Ministerio de Economía y Finanzas señala que tal acumulación del gasto adicionalmente provoca mayor presión del sector privado en la cuenta corriente y en la balanza de pagos, lo que ocasionó que el Gobierno no tenga más alternativa que acudir al financiamiento externo que permita compensar el decrecimiento de ingresos provenientes del petróleo. El resultado de las reservas internacionales es provocado por tal desequilibrio en la economía.<sup>80</sup>

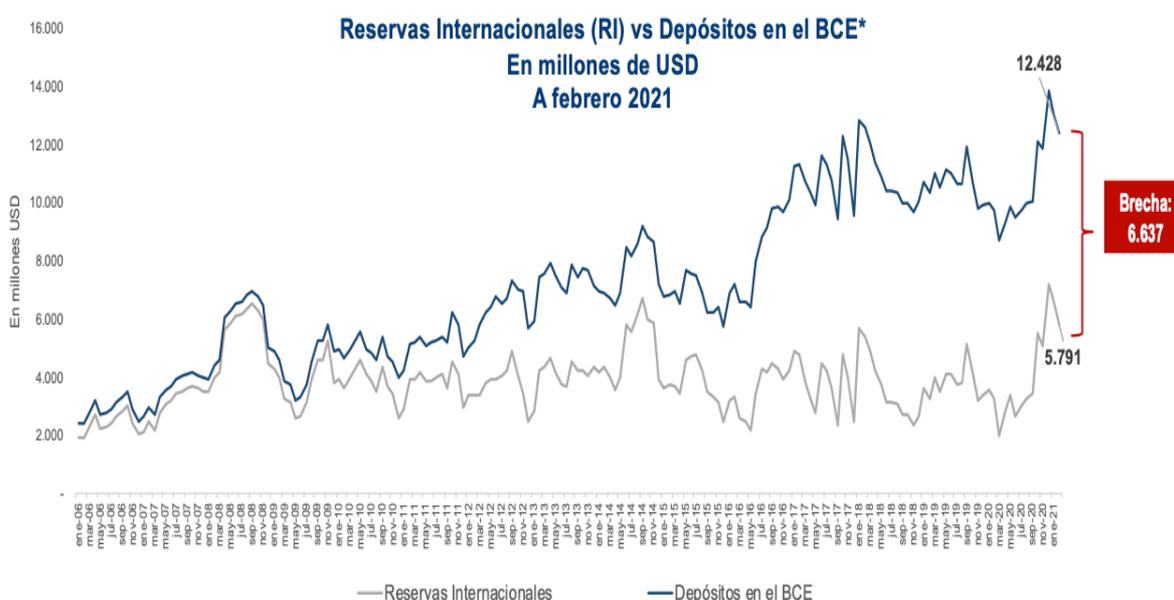


Figura 11. Banco Central del Ecuador: Reservas Internacionales Vs Depósitos en el BCE, 2020. Imagen de Banco Central del Ecuador  
Fuente y elaboración: Banco Central del Ecuador

El precio de los combustibles en el año 2014, así como la apreciación del tipo de cambio, generaron mayores dificultades, pues adicionalmente, no existe en el Ecuador mayor diversificación de los ingresos externos, por el contrario, la caja fiscal depende principalmente del petróleo y los medios contracíclicos, como el fondo de emergencia, habían sido eliminados. El Gobierno, en lugar de contener el gasto, lo cubrió con líneas de financiamiento no convencionales con el Banco Central del Ecuador. Como ya hemos indicado anteriormente, todo lo señalado fue posible gracias a la modificación del marco

<sup>80</sup> *Ibíd.*, 4.

legal vigente, de manera que con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero se implementó el Programa de Inversión de Excedentes de Liquidez que permitiría tales operaciones.<sup>81</sup>

Desde entonces se incluyeron activos en el balance del Banco Central del Ecuador, sin que se los computara como activos de las Reservas Internacionales, razón por la cual se generó una importante diferencia entre los recursos que custodia el Banco Central del Ecuador y el nivel de tales Reservas, dejándolos sin cobertura. Se concluye que mediante tales operaciones ingresaron recursos artificialmente en la economía, pues no contaron con respaldo alguno.<sup>82</sup>

El mismo Ministerio de Economía y Finanzas, establece que, en efecto, el denominado mecanismo de inversión doméstica llevado a cabo por el Banco Central del Ecuador desde el año 2009 y la política de inversión de excedentes de liquidez, han ocasionado la expansión de la hoja del balance de la entidad, siendo que en el período comprendido entre enero de 2015 y abril de 2017, el Banco Central del Ecuador adquiriera títulos del Gobierno por aproximadamente USD. 5.800 millones, por lo que, con corte al mes de abril de 2017, los cocientes de Reservas Internacionales y depósitos del Sector Público No Financiero, reservas bancarias públicas y privadas, emisión y otros depósitos de particulares alcanzó el 0,41 %.<sup>83</sup>

El financiamiento del Gobierno Central a través del Banco Central del Ecuador, es consecuencia del hiperpresidencialismo que se instauró en el Ecuador a partir de la vigencia de la Constitución de la República de 2008. Como bien se ha podido observar, a partir de entonces, el Banco Central del Ecuador dejó de lado prácticas que mantenían su independencia, viéndose involucrado con la actividad fiscal. Como ha quedado señalado, el escaso respaldo de las reservas a cargo del Banco Central del Ecuador puso en riesgo el sistema financiero, al dejar de contar con activos líquidos, lo que habría impedido cubrir los recursos del público en general, en caso de una corrida de depósitos.

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, 5.

<sup>82</sup> *Ibíd.*

<sup>83</sup> Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe Técnico MEF-SPF-SP-2021-031*, 22 de marzo de 2021 (Quito: Ministerio de Economía y Finanzas, 2021), 2.

## Conclusiones

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 ratificó derechos y garantías que habían sido consagrados en la Constitución Política de la República de 1998, desarrollando en su parte dogmática una serie de normas téticas o de maximización que llegó a declarar, reconocer y garantizar los derechos de la naturaleza, inclusive, por lo que se puede apreciar la influencia del denominado Neoconstitucionalismo. Sin embargo, la Constitución de la República del Ecuador establece condiciones propias del hiperpresidencialismo, como lo han señalado varios importantes autores y estudiosos del Derecho Constitucional, siendo uno de los aspectos característicos de tal hiperpresidencialismo, la disposición contenida en el artículo 303, que establece que la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva.

El Banco Central del Ecuador, así como el desarrollo normativo relacionado con su creación, funcionamiento y su consecuente regulación, ha tenido como motivación otorgarle autonomía para el cumplimiento de sus funciones. Tal consideración ha sido una constante preocupación desde el diseño, nacimiento y desarrollo de la banca central en el mundo, lo que ha determinado el éxito y el fracaso de ciertos modelos implementados en diferentes países. En términos generales, podemos concluir que brindar autonomía al banco central de un país, le permite un funcionamiento adecuado, técnico y efectivo en el cumplimiento de su fin: la estabilidad monetaria y financiera.

El ordenamiento constitucional y legal del Ecuador, desde la creación del Banco Central del Ecuador, ha establecido la autonomía de dicha entidad, sin embargo, en la práctica, debido a la forma en que se ha dispuesto designar a los miembros de la Junta Bancaria, su Directorio o la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, según el período que se analice, tal autonomía no ha impedido que su funcionamiento se haya visto condicionado por la política, ya sea desde el Poder Legislativo o desde el poder Ejecutivo.

El Banco Central del Ecuador, en la práctica, no pudo cumplir con sus atribuciones y responsabilidades con la autonomía que el marco constitucional y legal entonces había establecido a su favor; y, en consecuencia, no le fue posible garantizar la estabilidad de la moneda sucre, lo que llevó al Gobierno a dolarizar la economía.

Luego de la dolarización, el Banco Central del Ecuador inicialmente cumplió sus atribuciones y responsabilidades de manera adecuada, lo que contribuyó a estabilizar la economía ecuatoriana, que se adaptó a la nueva moneda dólar rápidamente.

A partir del año 2007, el representante del Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito local, como en el internacional, cuestionó la dolarización en el Ecuador, siendo que, al suscribir el Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), publicado en el Registro Oficial 262, de 23 de agosto de 2010, ratifica el propósito de afianzar la independencia y soberanía monetaria y financiera, en la perspectiva de lograr el desacoplamiento progresivo del dólar estadounidense, según señala el propio instrumento internacional.

Ya en vigencia la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Banco Central del Ecuador pasó, como vimos, a instrumentar la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera diseñada por el Poder Ejecutivo, lo que, según podemos advertir, no buscaba afianzar la dolarización en el Ecuador.

El hiperpresidencialismo imperante en el Ecuador a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador de 2008; y la consecuente falta de autonomía del Banco Central del Ecuador, así como de la entonces Superintendencia de Bancos, facilitaron que el Poder Ejecutivo disponga de una gran cantidad de recursos, como los del Fondo Complementario Previsional Cerrado del Banco Central del Ecuador, de cuyo manejo no se ha verificado cumplimiento del principio de transparencia, así como de los recursos con los que el Banco Central del Ecuador financió al gobierno central, pese a haber contado con elevados ingresos por concepto de los altos precios del barril de petróleo durante una buena parte del período 2007-2017.

El financiamiento del Gobierno Central a través del Banco Central del Ecuador, tuvo como efecto que la relación de las reservas frente a los depósitos sea extremadamente baja, por lo que se puso en riesgo la estabilidad del sistema financiero, más aún ante la necesidad de los depositantes de contar con sus recursos en épocas de crisis.

Resulta fundamental mantener la regla de respaldo que contempla cuatro sistemas dentro del balance del Banco Central del Ecuador, contenida en la Ley Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 443, de 3 de mayo de 2021, que, por un lado brinda

transparencia; y, por otro, quizás más importante todavía, garantiza el adecuado manejo del sistema de pagos en el Ecuador, que no emite su propia moneda, sino que, por el contrario, funciona con el dólar de los Estados Unidos de América.

La eliminación de los fondos que desde 1998 se alimentaban con recursos del petróleo por parte de la Asamblea Constituyente de 2008 a través de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, publicada en el Registro Oficial 308, de 3 de abril de 2008, tuvo como una de sus consecuencias más notorias, la imposibilidad del Estado ecuatoriano de contar con recursos que permitan atender las necesidades de la población damnificada por desastres naturales, siendo que para el efecto, frente al terremoto acaecido el 16 de abril de 2016, fue necesario recaudar fondos mediante la expedición de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 759, 20 de mayo de 2016, que estableció una serie de contribuciones denominadas como solidarias, trasladando el costo de la falta de previsión, a la ciudadanía.

Resulta necesario establecer mecanismos que permitan al Estado ecuatoriano contar con recursos extraordinarios provenientes de la explotación petrolera, frente a desastres naturales; y, en fin, frente a necesidades no previstas, para cuyo efecto, un Banco Central del Ecuador con autonomía técnica, resulta fundamental a efectos de administrarlos, ya sea bajo la modalidad de fondos o de fideicomisos.



## Bibliografía

- Abramovich, Víctor, Pablo Alarcón Peña, Rodolfo Arango, Ramiro Ávila Santamaría, Dani Brand, Miguel Carbonell, y Christian Courtis. *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: Imprenta V&M Gráficas, 2009.
- Acosta, Alberto. *De la pandemia sanitaria al pandemio económico*. Quito: Ecuador Debate, 2020.
- Alexander Rodríguez, Linda. *Pensamiento fiscal ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.
- Andrade, Pablo. *El retroceso de la democracia: la experiencia ecuatoriana*. Quito: Ecuador Debate, 2020.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2014. *En defensa del neoconstitucionalismo andino*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- . *Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado constitucional de derechos y justicia*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- . *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Quito: Imprenta V&M Gráficas, 2008.
- Bogomolov, Oleg, George Tsagolov, Grigori Vodolazov, y Marco Robles. *Académicos rusos: La nueva sociedad integral*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Desarrollo, 2019.
- Coraggio, José. *Economía social y economía del trabajo: conceptos básicos*. Quito: Ecuador Debate, 2020.
- De Sousa Santos, Boaventura, Roberto Saba, Luis Prieto Sanchís, Luigi Ferrajoli, Norberto Bobbio, Ezequiel Nino, y José García Añón. *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad*. Quito: Imprenta V&M Gráficas, 2010.
- Echeverría, Julio. *El Estado en la nueva Constitución*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- . *La nueva Constitución del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Egas Reyes, Pablo. *La propiedad en la Constitución de 2008*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.

- Flores Jijón, Antonio, y Eduardo Santos Alvite. *La conversión de la deuda anglo-ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1979.
- Guzman, Marco Antonio. *Derecho Económico ecuatoriano I*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.
- . *Derecho Económico ecuatoriano II*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.
- Hurtado, Osvaldo. *El poder político en el Ecuador*. Bogotá: Penguin Random House, 2019.
- . *Ecuador entre dos siglos*. Bogotá: Penguin Random House, 2018.
- López Valarezo, Alejandro. *Análisis de un proceso hegemónico: La construcción del Código del Trabajo de 1938 en Ecuador*. Quito: Ecuador Debate 2020.
- Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Perez Chiriboga, Guillermo. *Pensamiento económico*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.
- Porras Velasco, Angélica. *Los derechos laborales y la Seguridad Social en la nueva Constitución: Algunos lineamientos para el cambio legislativo*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Salgado, Hernán. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito: Ediciones Legales, 2012.
- Salgado, Judith. *Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución Política del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Salgado, Wilma. *La economía ecuatoriana confronta diversas presiones contractivas*. Quito: Ecuador Debate, 2020.
- . *Ecuador sin brújula: empobrecidos, endeudados, sometidos al FMI*. Quito: Ecuador Debate 2020.
- Stiglitz, Joseph E. *Capitalismo progresista La respuesta a la era del malestar*. Bogotá: Penguin Random House Group Editorial, 2020.
- Toussaint, Eric. *Banco del sur y nueva crisis internacional*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008.
- Trujillo, Julio César. *Sociedad civil, Estado y participación*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.