

MAKING DEVELOPMENT HAPPEN

IMPACTO MACRO ECONÓMICO DEL COVID-19 EN ECUADOR: DESAFIOS Y RESPUESTAS

IMPLEMENTACIÓN
REFORMA PRODUCTIVIDAD
DESARROLLO POLÍTICAS
INFRAESTRUCTURAS ACCESO
COMPETENCIAS EQUIDAD EDUCACIÓN
INVERSION BIENESTAR AVANCES
PERTINENCIA
CALIDAD

MAKING DEVELOPMENT HAPPEN

Volume 5

Impacto macroeconómico del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados son responsabilidad única de los autores. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la OCDE, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de sus países miembros. Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© Portada diseñada por el Centro de Desarrollo de la OCDE.

© OCDE 2020

Agradecimientos

El presente trabajo forma parte del proceso del Estudio Multidimensional que el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) está realizando junto con el Gobierno de Ecuador y con la Unión Europea dentro del marco de la Facilidad Regional de la Unión Europea para el Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe, para identificar las principales barreras a un desarrollo inclusivo y sostenible.

Este trabajo ha sido elaborado por el Centro de Desarrollo OCDE en estrecha colaboración con el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, y con la Delegación de la Unión Europea en Ecuador. Es la segunda de una serie de tres notas que analizan el impacto del COVID-19 en diversos aspectos del bienestar. La primera nota se ocupa del impacto social de la crisis, y la tercera nota analiza el impacto sobre las finanzas públicas y las posibles fuentes de recursos para financiar la respuesta a la crisis.

Esta nota ha sido elaborada por el Centro de Desarrollo de la OCDE, bajo la supervisión de Sebastián Nieto Parra, Jefe para América Latina y el Caribe. El trabajo ha sido realizado por Juan Vázquez Zamora, Coordinador del Estudio Multidimensional de Ecuador y Economista para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE, y por Martín Grandes, de la Universidad de Buenos Aires y CONICET Argentina. Igualmente, la nota se ha beneficiado de comentarios de diversas personas: Juan Ramón de la Iglesia y Kerstin Schopohl (Centro de Desarrollo OCDE), Andrea Ferrari y Galo Nina (Delegación de la Unión Europea en Ecuador), Daniela Almeida (Ministerio de Economía y Finanzas), y otros funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

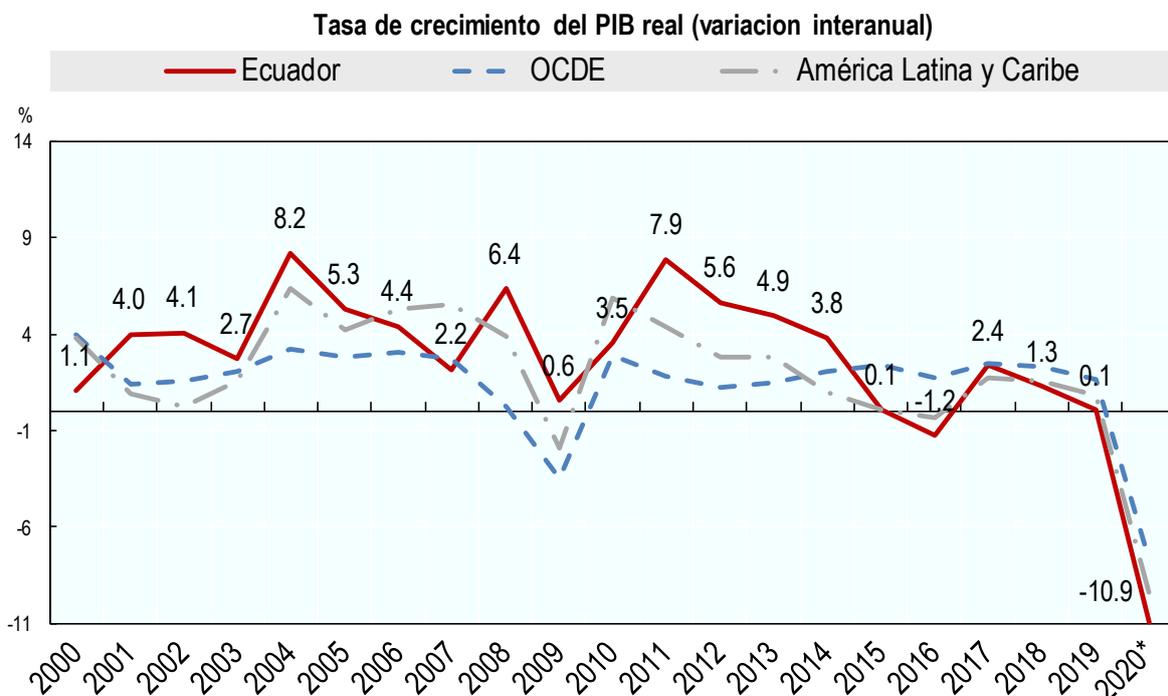
La División de Comunicaciones y Publicaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, en especial Aida Buendía y Delphine Grandrieux, participaron en el proceso de diseño y producción de este estudio.

El impacto económico de la pandemia del COVID-19 no tiene precedentes recientes, tanto por su naturaleza como por su magnitud. La incertidumbre sobre la intensidad y la duración de la crisis es aún alta, pero las proyecciones de los principales organismos internacionales ya prevén una contracción de la economía global de un 4.9% (FMI, 2020a), o una reducción de alrededor de dos puntos porcentuales del crecimiento económico anual por cada mes de confinamiento en los países donde este se ha aplicado de manera más fuerte (OCDE, 2020a). En términos generales, se trata de una contracción de la economía de mayores dimensiones que la sufrida en la crisis financiera global iniciada en 2008.

Desde el punto de vista de América Latina y el Caribe (ALC), las perspectivas también son altamente negativas, con proyecciones que estiman que el PIB regional podría reducirse en un 9.4% en 2020 (FMI 2020a) (Gráfico 1), y con temores de que el impacto pueda ser aún mayor si la pandemia se prolonga más de lo inicialmente esperado (CEPAL, 2020; Nuguer y Powell, 2020; OCDE, 2020b).

En este contexto, Ecuador está sufriendo el impacto de la crisis de manera particularmente intensa, tanto por algunas debilidades estructurales del país, que lo dejan más expuesto y en situación de vulnerabilidad ante las turbulencias económicas actuales, como por circunstancias coyunturales que hacen aún más compleja la salida. El impacto desde el lado social, relacionado con la pobreza y la desigualdad, el empleo y la protección social, o el acceso a la educación y a servicios públicos, entre otros, están desarrollados en detalle en [el estudio OCDE sobre el impacto social del COVID-19 en Ecuador](#).

Gráfico 1. Evolución del crecimiento del PIB real en Ecuador, América Latina y OCDE (%)



Fuente: FMI (2020a), World Economic Outlook.

Esta nota analiza el impacto macroeconómico de la actual crisis sobre Ecuador. En primer lugar, se estudian los principales canales de transmisión, analizando en qué medida la estructura económica del país representa una debilidad para afrontar el golpe y la recuperación. En segundo lugar, se resumen las respuestas de política pública impulsadas por el Gobierno de Ecuador así como algunas líneas de acción de mediano y largo plazo que deberían formar parte de la agenda de reformas para aumentar la productividad de la economía y el crecimiento inclusivo.

1. Diagnóstico: los canales de impacto de la crisis del COVID-19 y cómo enfrenta Ecuador el shock

La crisis económica actual podría llevar a la mayor contracción de la economía ecuatoriana en su historia reciente. A pesar del comportamiento cíclico que ha mostrado la economía ecuatoriana en las últimas décadas y de los diversos reveses que ha sufrido, las proyecciones apuntan a una caída del PIB de cerca de un 11% en 2020 (Gráfico 1), lo que superaría el impacto de crisis anteriores (FMI, 2020a). En el período 1990-2019 el PIB de Ecuador creció a una tasa anual promedio de alrededor del 3%, con un crecimiento promedio del PIB per cápita que se situó por debajo del 2%. En este período, el país ha vivido diversos episodios de contracción o ralentización económica. Por un lado, la crisis bancaria de 1998-1999, con una fuerte caída mundial de los precios del petróleo a la que se sumó un contexto de shocks externos originados en Rusia y Brasil, desembocando en la dolarización de la economía en el año 2000. Por otro, y aunque de menor magnitud para el país, la crisis financiera global de 2008 tuvo un impacto negativo pero relativamente breve en la evolución del crecimiento económico. Finalmente, en 2015-2016 la caída de los precios del petróleo, combinada con factores domésticos, desastres naturales, y la ralentización de la economía mundial llevaron a una importante caída del crecimiento económico.

La pandemia encuentra a Ecuador en una débil posición macroeconómica (OECD, 2019; FMI 2020a). En particular, en 2019 la tasa de crecimiento del PIB fue de 0.1%, con una caída estimada del PIB per cápita de 1.5%. Si bien la tasa de inflación entre 2016 y 2019 ha sido muy baja, de 0.28% en promedio, y la tasa de desempleo aparentemente baja (entre 3.8% y 5% de la población activa) debido al subempleo (17.8% de la población económicamente activa) y al empleo informal (46.7%) persistente, Ecuador mantiene un desequilibrio fiscal importante a pesar de los ajustes realizados en el último quinquenio. En efecto, el déficit fiscal global del Sector Público No Financiero en 2019 fue de 2.8% del PIB, y el ajustado por el ciclo económico de 3.96% del PIB (FMI, 2020b).

Estas debilidades internas dejan al país en una posición de vulnerabilidad ante el impacto de la crisis. ¿A través de qué canales está afectando? ¿Cuáles pueden ser los impactos?

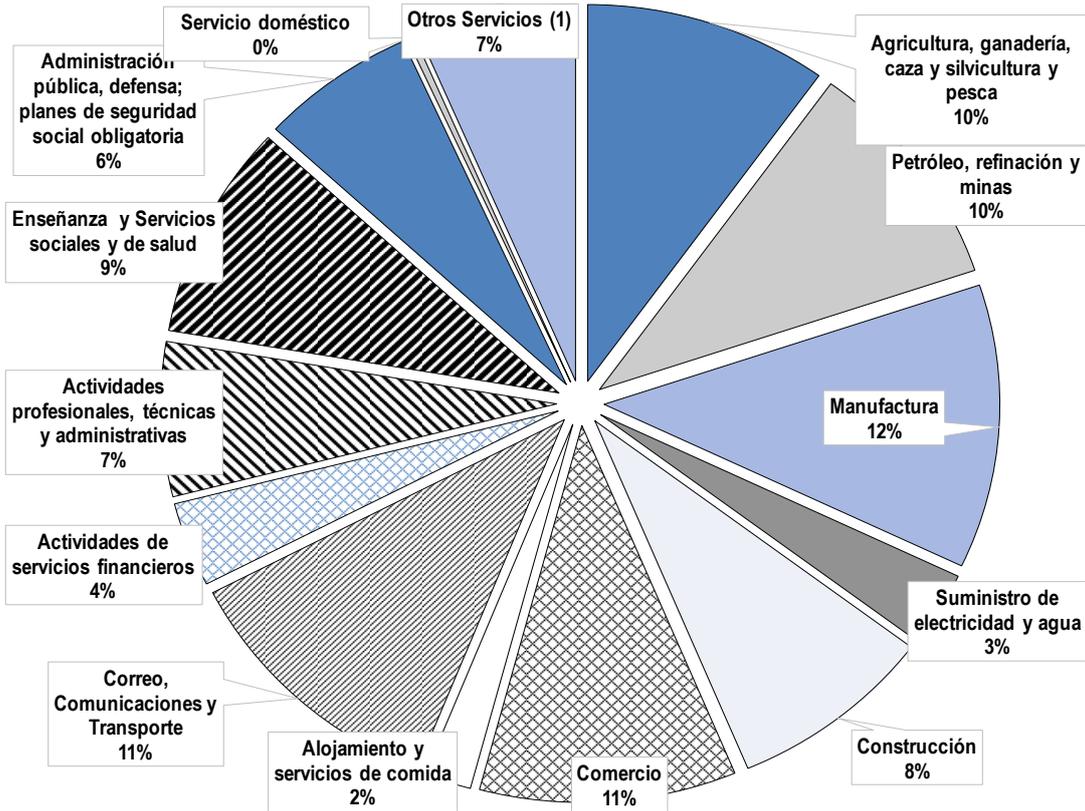
Canal doméstico - La caída del crecimiento económico por la paralización de la actividad interna.

Uno de los principales canales de transmisión de la actual crisis es resultado directo de las medidas de confinamiento y la consiguiente paralización de la actividad económica en muchos sectores. Esto lleva a una caída temporal de la oferta doméstica, que podría ser permanente en caso de pérdida de capacidades productivas o de quiebra de las empresas más vulnerables, lo que podría tener un efecto duradero sobre el potencial de crecimiento de la economía ecuatoriana (OCDE, 2020b).

La composición sectorial del PIB de Ecuador nos muestra un tamaño significativo de sectores particularmente vulnerables a la crisis del COVID-19, ya sea por su fuerte orientación exportadora y/o por la sensibilidad de sus actividades a la cuarentena debido a que deben ser realizadas de manera presencial. En particular, la economía ecuatoriana es altamente dependiente de la producción agrícola (con un porcentaje importante dedicado a exportaciones), el petróleo y su refinación, la manufactura (esencialmente de origen agropecuario) y el comercio, que en conjunto explican casi el 45% del valor

agregado total (Gráfico 2). Estos son sectores con una exposición relativamente alta a los efectos de la pandemia. Para ejemplificar, un informe preliminar estima la caída de las ventas por facturación electrónica de manera acumulada desde el 16 de marzo al 31 de mayo de 2020. Bajo este escenario, el comercio tendría una afectación del 56%, servicios de 22%, manufactura de 15%, otros de 4% y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca de 3% (Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de Ecuador, 2020).

Gráfico 2. Producto Interno Bruto por Sectores-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC de Ecuador (2020).

El predominio de microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en el tejido productivo de Ecuador es otro de los motivos por los que el impacto de la crisis puede ser fuerte. Las MIPYMES representan un 99% del total de empresas ecuatorianas, y alrededor del 60% del empleo registrado. En particular, las microempresas representan un 90% del total y emplean un 25% del empleo registrado (BID, 2018; INEC, 2020).

En primer lugar, las MIPYMES se concentran fundamentalmente en sectores de comercio, productos y manufacturas agrícolas, y servicios de bajo valor agregado, que son sectores de alto impacto de la crisis.

En segundo lugar, la informalidad es alta entre las MIPYMES, lo que supone una fuente de debilidad para enfrentar la crisis por diversos motivos, como el hecho de que algunos canales de apoyo al sector productivo puedan encontrar dificultades para llegar a estas empresas (OCDE, 2020b).

En tercer lugar, las MIPYMES en Ecuador presentan niveles de productividad muy bajos, y la brecha respecto a empresas ecuatorianas grandes y formales es particularmente elevada. La productividad laboral promedio de las microempresas en Ecuador representaba tan solo un 8% de la de las empresas grandes en 2016 (en niveles similares a otros países de América Latina) frente a valores de entre 60 y

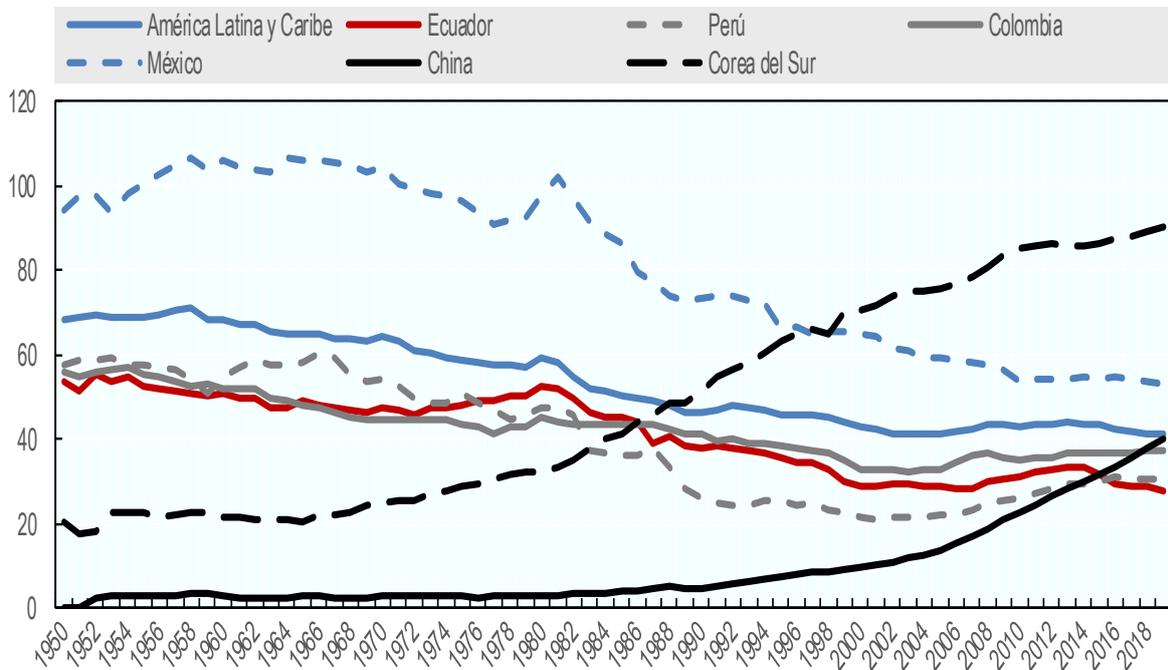
80% en países de la OCDE como Alemania, Italia, España o Francia (Dini y Stumpo, 2019). La productividad de las empresas pequeñas y medianas respecto a las grandes en Ecuador era de 30% y 46%, respectivamente, frente a niveles de entorno al 70% y el 90% en el caso de los países de la OCDE antes mencionados.

Por último, la capacidad de las MIPYMES para sobrevivir sin efectivo es limitada. Se estima que las empresas formales en Ecuador tienen una capacidad de resistencia sin efectivo de 28 días, con gran heterogeneidad según sectores y tamaño de empresa: las microempresas podrían resistir unos 17 días, frente a los 31 de las pequeñas, los 32 de las medianas, y los 37 de las grandes (Camino-Mogro, S. et al., 2020). A pesar de la falta de datos para el sector informal, los datos del sector formal son reveladores de la debilidad de las MIPYMES.

Esta composición del entramado empresarial de Ecuador en que predominan las microempresas implica que las suspensiones, despidos de trabajadores o el impago de las nóminas salariales en sectores con un alto grado de parálisis productiva debido al COVID-19, así como el postergamiento de inversiones previstas por dichas empresas y los efectos de lo anterior sobre su baja productividad relativa, tendrán un significativo impacto en la capacidad de reactivación y recuperación de la actividad económica.

Además, la productividad laboral de Ecuador ha caído en el largo plazo en relación al promedio de la OCDE, o a otras economías emergentes como Corea del Sur o China, aunque su patrón temporal no ha sido muy diferente del promedio de América Latina (Gráfico 3). Esto ilustra la debilidad de un tejido productivo con poca capacidad de generar valor agregado y, por tanto, de afrontar con fundamentos más sólidos períodos de inestabilidad económica como el actual. En este sentido, Ecuador se encuentra, como una buena parte de los países de ALC, en una “trampa de la productividad” que requiere de políticas para la transformación estructural que permitan avanzar hacia una economía más formal y de mayor valor agregado (OCDE et al., 2019).

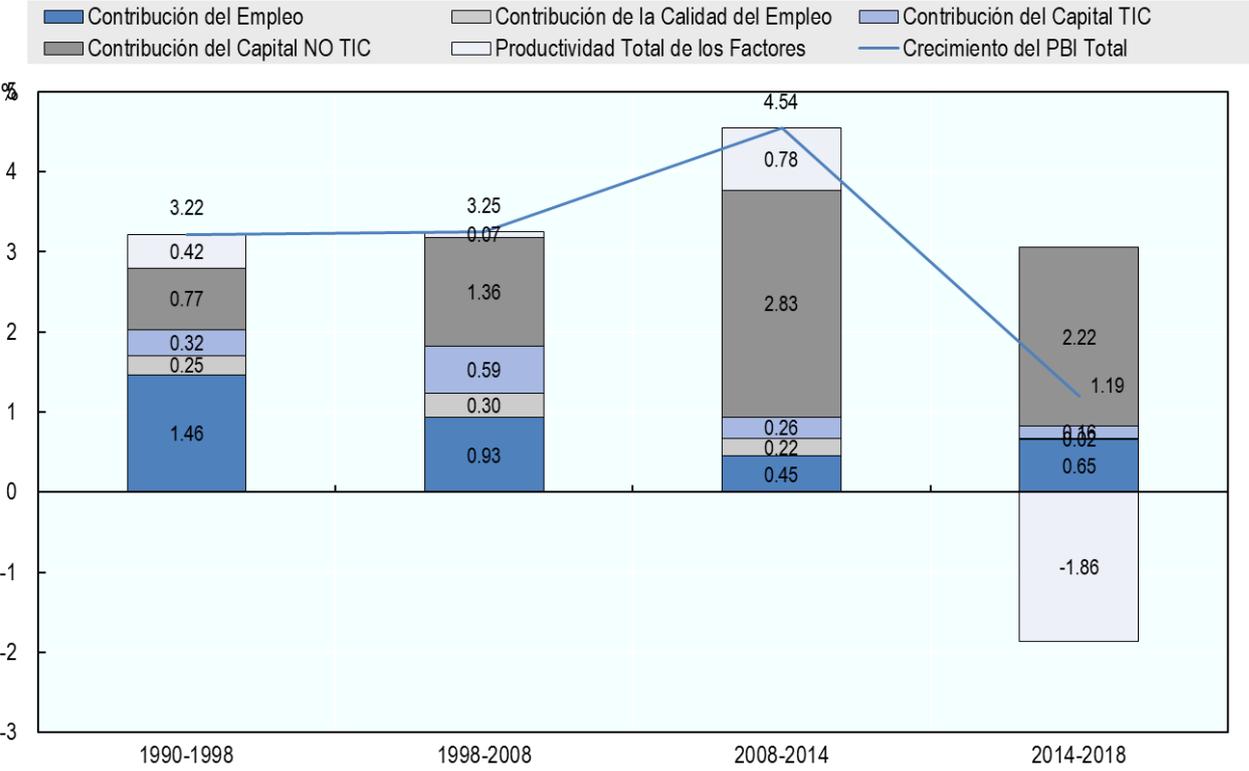
Gráfico 3. Evolución de la productividad laboral respecto al promedio OCDE (1950-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de “The Conference Board Total Economy Database”.

La estructura económica del país puede condicionar tanto el impacto que tenga la crisis sobre el PIB como su capacidad para retomar una senda de crecimiento sostenido. Los sectores de menor componente tecnológico pueden verse más afectados por las medidas de confinamiento debido a que no pueden continuar sus actividades de manera digital. En tal sentido, el análisis de las fuentes del crecimiento económico¹ en Ecuador entre 1990 y 2018 revela que el principal motor de crecimiento ha sido la inversión en capital sin componente tecnológico (capital no TIC), es decir, básicamente maquinaria tradicional y construcción o infraestructura de base como rutas o escuelas (entre 40 y 65% en la mayor parte del período) (Gráfico 4). Igualmente, la mayor participación de la población en el mercado laboral (fundamentalmente por la incorporación de las mujeres), la mejora en la calidad del empleo, y la inversión en TICs han sido otras fuentes importantes de crecimiento. Por ello, y principalmente en la fase inicial de respuesta a la crisis, es fundamental que se adopten políticas que permitan preservar estas fuentes de crecimiento activas, o al menos con capacidad de reactivarse a medida que se levantan las restricciones sanitarias.

Gráfico 4. Contabilidad del crecimiento en Ecuador (1990-2018) (según metodología de máximos cíclicos), en tasas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de The Conference Board, TED 2 Database.

La reactivación y recuperación de la economía dependerá no solo de la capacidad de preservar las capacidades productivas intactas, sino también de adoptar políticas que permitan activar nuevos motores del crecimiento y ayuden a superar los obstáculos estructurales al incremento sostenido de la productividad, que además es probable que se profundicen por la crisis (BID, 2018, FMI, 2019a). En este sentido, cabe señalar que el componente del crecimiento asociado a la innovación y la eficiencia en el uso combinado de los factores, la productividad total de los factores (PTF) no contribuyó en más de un 20% al crecimiento en los períodos de mayor expansión (i.e. hasta 2014) (Gráfico 5). Esto puede estar

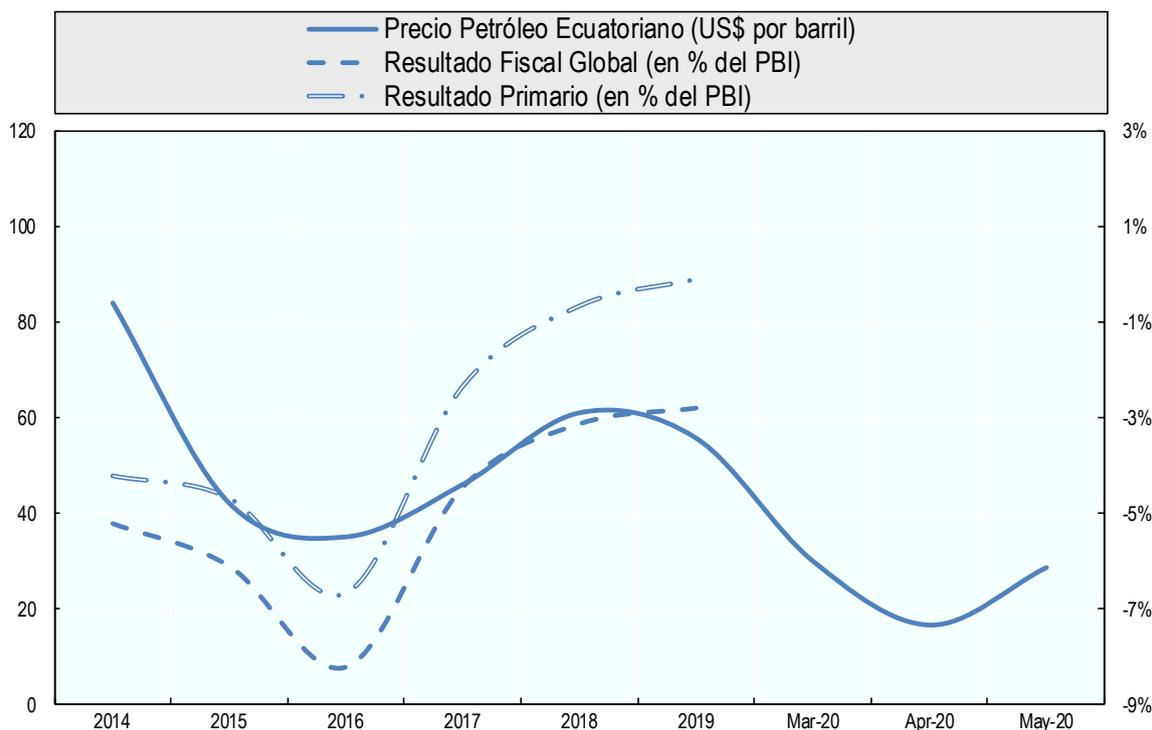
relacionado con algunos obstáculos preexistentes a la pandemia y que podrían verse agravados. Por ejemplo, la baja inversión privada, que mostraba niveles bajos antes de la crisis, y será probablemente aún menor o nula. Especialmente sufrirá el sector manufacturero, que ya exhibía una baja PTF en las últimas décadas (Bastidas y Acosta, 2019). Las inversiones privadas y exportaciones se verán muy afectadas por la falta de demanda y financiamiento interno y externo, afectando a su vez la tasa de empleo y su calidad.

Canal externo (I) - El impacto de la caída de los precios del petróleo sobre las finanzas públicas y la balanza de pagos

El petróleo es el principal producto de exportación de Ecuador, representando casi un 40% del total de las exportaciones en 2019, pero pasando a ser de menos de un 23% en el acumulado del período enero-mayo de 2020 (Banco Central del Ecuador, 2020). Por ello, la evolución de la economía doméstica está fuertemente condicionada por la evolución de sus precios, que han experimentado una fuerte caída recientemente. Desde el inicio de 2020, el precio del crudo WTI (West Texas Intermediate, de referencia en Ecuador) cayó alrededor de un 30%, desde un precio inicial de en torno a USD 60 a inicios de año hasta precios en torno a USD 40 a finales de julio 2020, pero con caídas muy pronunciadas en períodos intermedios. Pese a que esta caída deriva de varios factores, entre otros las disputas entre las grandes potencias petroleras en el seno de la OPEP, la caída de la demanda global asociada a la crisis del COVID-19 es uno de los factores fundamentales que ha presionado los precios del petróleo a la baja

La caída de los precios del petróleo tiene un impacto directo sobre las finanzas públicas de Ecuador. Previo al impacto de la crisis, cerca del 20% de los ingresos fiscales dependen directamente de la actividad petrolera, a lo que se suma el aporte indirecto en otros impuestos junto a los beneficios obtenidos por empresas públicas ligadas al sector. De esta manera la volatilidad del precio del crudo ecuatoriano se traslada a los resultados fiscales del Gobierno (Gráfico 5). Esto supone un impacto significativo en la capacidad del Estado para financiar la respuesta a la crisis e incluso el gasto comprometido en los presupuestos públicos.

Gráfico 5. Precio del Petróleo y Resultado Fiscal en Ecuador, 2014-2020



Fuente: Banco Central del Ecuador y Monitor Fiscal del FMI.

En el Presupuesto General del Estado para 2020 el Gobierno estimaba un precio para el barril de petróleo crudo para exportación de 51.3 dólares, significativamente por encima de los precios del petróleo WTI que se están viendo en el mercado. Adicionalmente, se presentó la ruptura de dos oleoductos en el mes de abril, lo que implicó una suspensión temporal de las exportaciones de crudo. En este escenario el Fondo Monetario Internacional estimó que el déficit fiscal global de Ecuador podría alcanzar el 7% del PIB, un sustantivo incremento respecto de 2019 (2,8% del PIB). Por su parte el déficit primario alcanzaría el 4% del PIB este año (FMI, 2020b). En este sentido, la disrupción global provocada por el COVID-19 tendrá un efecto de deterioro de la trayectoria fiscal de Ecuador, luego de un proceso de consolidación fiscal que llevó al equilibrio fiscal primario en 2019 (FMI, 2020b).

Es importante señalar que otro aspecto que afecta considerablemente el ingreso petrolero, es la reducción de la demanda interna ante las restricciones de movilidad establecidas por la emergencia sanitaria.

La caída en los precios del petróleo también afectará el superávit comercial asociado a la actividad petrolera (cercano al 4% del PIB en 2019) y a los términos del intercambio. Según las últimas estimaciones, los términos de intercambio en febrero de 2020 ya se ubicaban 5 puntos porcentuales por debajo del cuarto trimestre de 2019 (Banco Central del Ecuador, 2020).

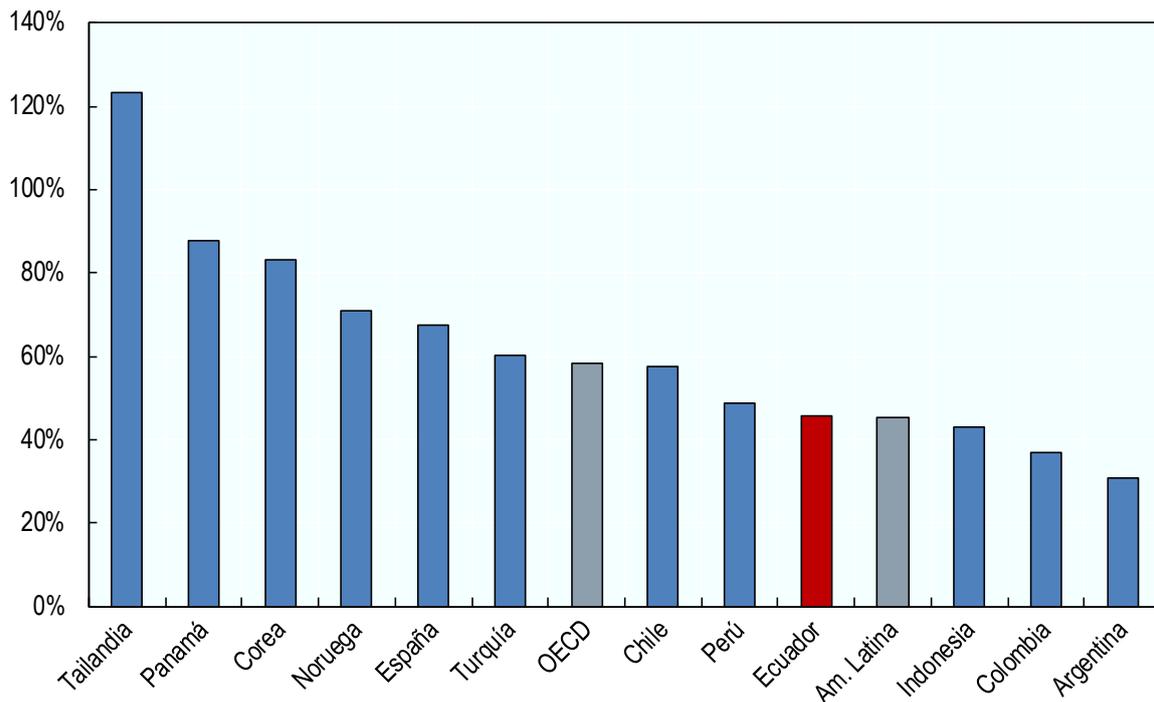
Canal externo (II): Caída de las exportaciones, turismo y remesas

La caída de la demanda global tendrá un impacto sobre la economía a través de diversos canales fundamentales para la actividad económica de Ecuador, en particular a través de las exportaciones, el turismo y las remesas (OCDE, 2020b). En particular, en términos de exportaciones, la escasa diversificación exportadora del país y la concentración en mercados de países desarrollados y China, muy afectados por la pandemia, hace que el impacto esté siendo significativo. En efecto, el valor de las exportaciones totales cayó en el período enero-mayo 2020 casi un 15%, pero al desagregar se observa

que fueron las exportaciones petroleras las que cayeron, mientras que las no petroleras consiguieron aumentar en un 10% (BCE, 2020).

El sector exportador ecuatoriano representa el 23% del PIB, lo que hace relevante su dinámica para el desempeño de la economía en su conjunto. El grado de apertura² de la economía ecuatoriana alcanzó un 45% en 2018, en línea con el nivel promedio de América Latina³ pero 14 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (Gráfico 6).

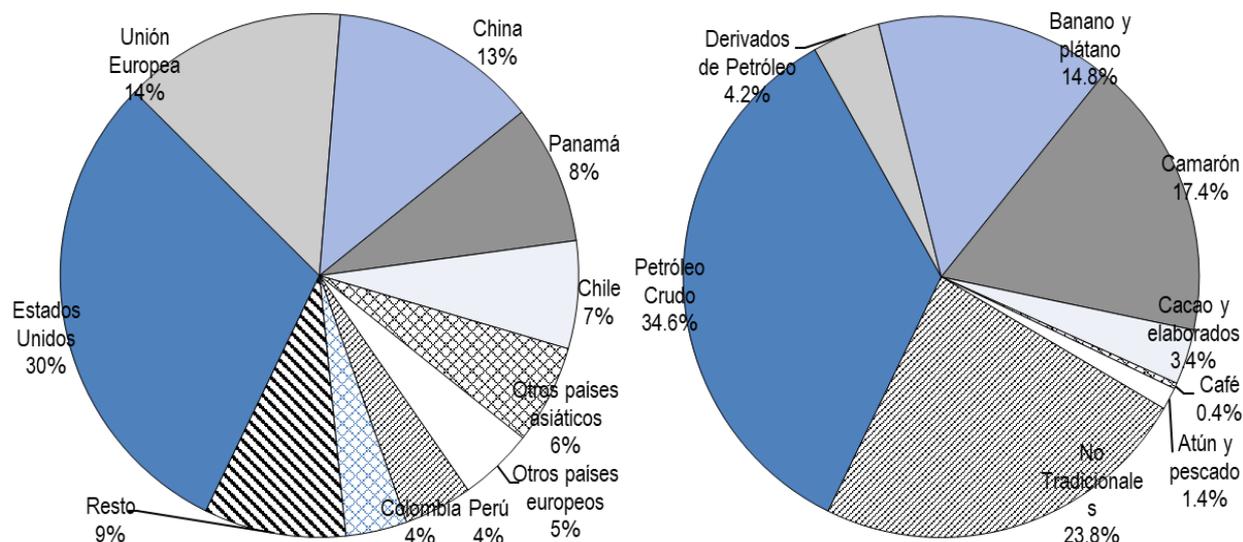
Gráfico 6. Grado de Apertura Comparada de la Economía Ecuatoriana. 2019



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

La evolución de las exportaciones petroleras y no petroleras vendrá determinada por diversos factores, entre ellos la evolución de los principales destinos exportadores: Estados Unidos, Unión Europea y China (Gráfico 7). Las exportaciones se encuentran concentradas principalmente en productos primarios y energéticos (85,3% de las exportaciones en 2019), lo que las hace sensibles al ciclo económico. Los principales productos de exportación son el petróleo crudo y derivados (38,9%), camarones (17,4%) y banano y plátano (14,8%). Entre las exportaciones no tradicionales con mayor relevancia podemos encontrar enlatados de mar (5,3%) y flores naturales (3,9%) (Banco Central del Ecuador, 2020).

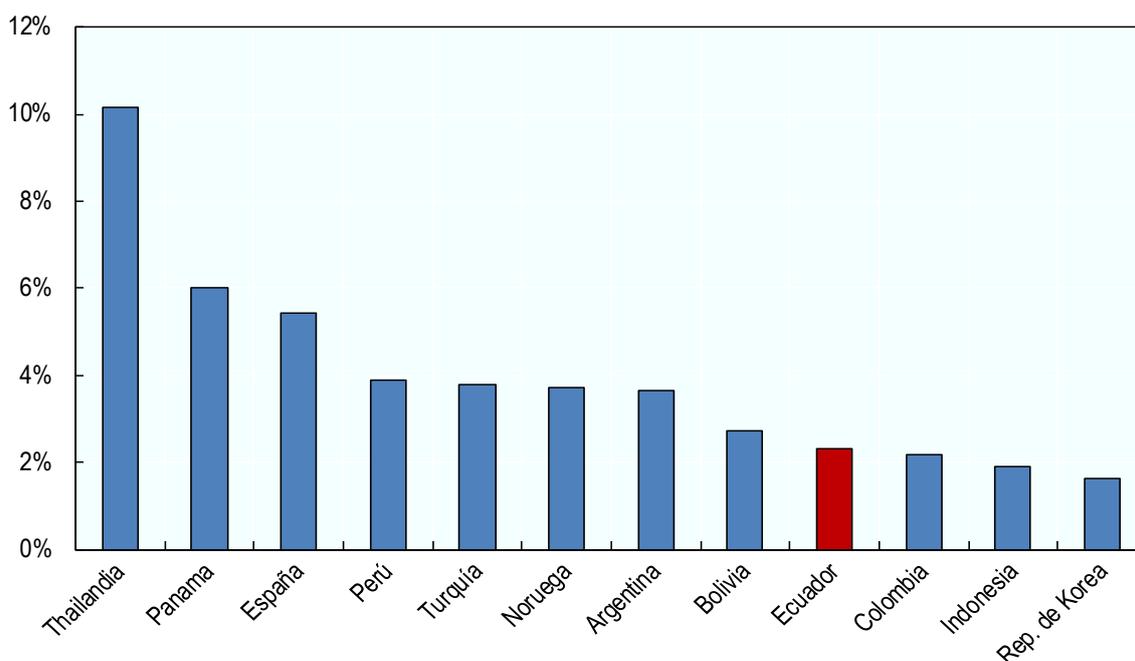
Gráfico 7. Composición de las Exportaciones Ecuatorianas según destino y tipo de producto



Fuente: Banco Central del Ecuador, BCE (2020).

Asimismo la fuerte caída del turismo extranjero también afectará las cuentas externas del Ecuador este año. A nivel mundial se calcula que las llegadas de turistas internacionales podrían caer un 30% respecto de 2019 según estimaciones preliminares de la Organización Mundial de Turismo (UNWTO, 2020). La ausencia de transporte aéreo afectará a sectores como hotelería, restaurantes, empresas de transporte y sitios de interés turístico. El sector turístico en Ecuador aportó el 2,3% del PIB en 2019, un nivel similar al de Colombia (2,1%) y Bolivia (2,7%) pero inferior a Perú (3,9%) (WTTC, 2020) (Gráfico 8).

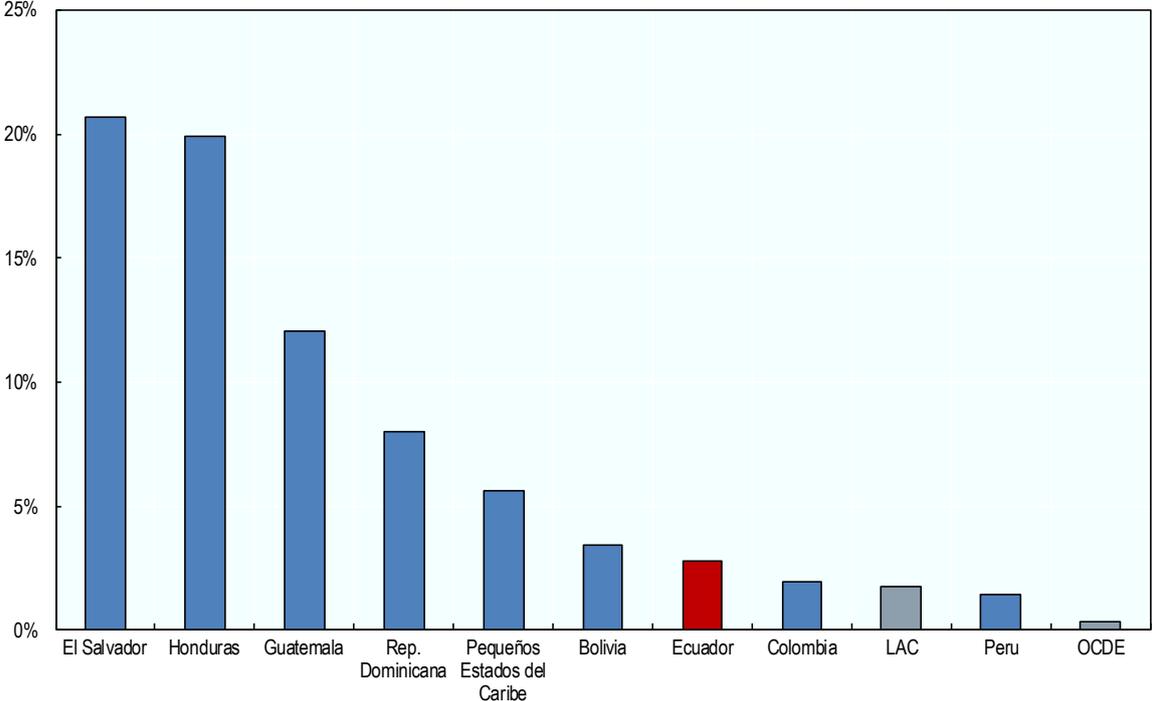
Gráfico 8. Contribución del Turismo a la Economía. Ecuador y Economías Seleccionadas



Fuente: World Travel and Tourism Council (2020).

Las remesas hacia Ecuador representan otra fuente de ingresos que se resentirá en este año. Las remesas podrían caer un 20% en todo el mundo en 2020 para luego recuperarse un 5.6% en 2021 (Ratha *et al*, 2020). La caída proyectada se debe al desplome de los salarios y del empleo de los migrantes, que suelen ser más vulnerables a la reducción de ingresos durante las crisis económicas de los países donde residen. El aporte de las remesas en la economía ecuatoriana resulta importante ya que alcanzó los 3 234 millones de dólares en 2019 (3% del PIB) (Gráfico 9), mostrando una dinámica creciente desde el año 2015. A causa del COVID-19, se espera una caída de las remesas para América Latina y el Caribe del 19.3% para este año, en línea con la tendencia a nivel mundial (Banco Mundial, 2020). En este escenario Ecuador recibiría remesas por alrededor de 2 610 millones de dólares.

Gráfico 9. Ingresos por Remesas. Ecuador y Economías Seleccionadas 2018. En % del PIB



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial (2020).

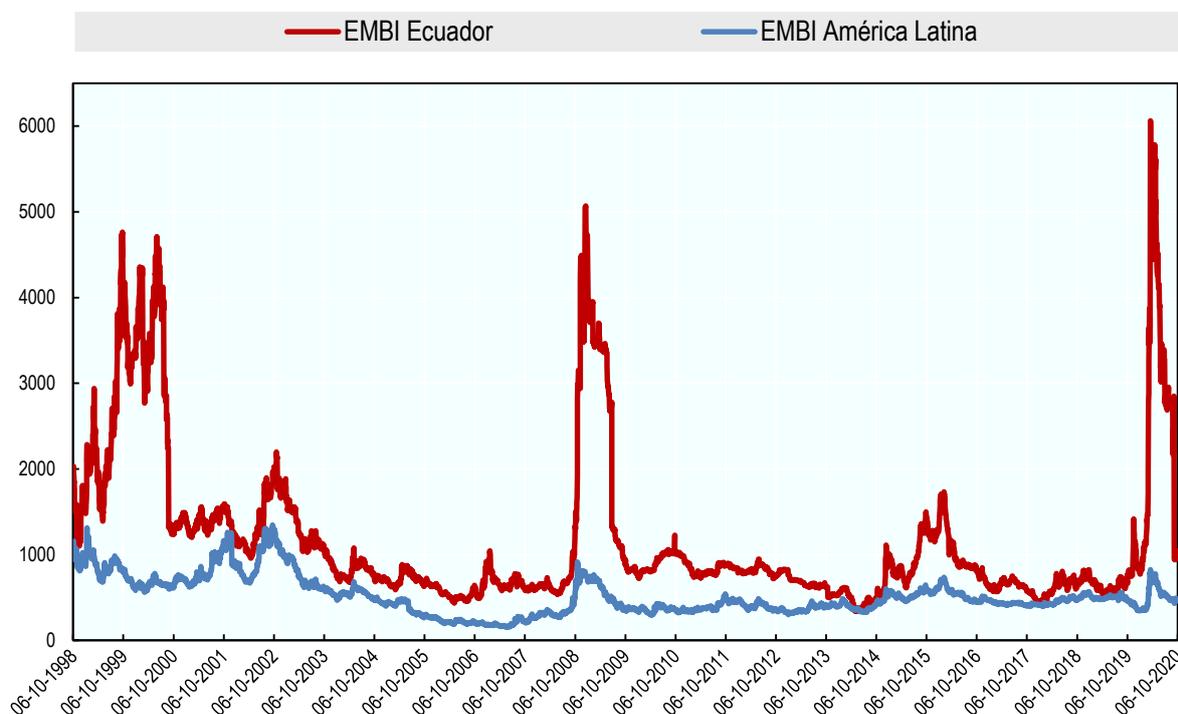
Canal financiero - Efectos en los flujos de capitales y la deuda pública

La dolarización de la economía ecuatoriana representa importantes beneficios en términos de estabilidad macroeconómica para el país, pero también limita la posibilidad de realizar una política monetaria que pudiera moderar los efectos del COVID-19 a través de menores tasas de interés internas. También reduce la posibilidad de aplicar políticas cambiarias que pudieran aminorar el deterioro en los flujos comerciales. Sin embargo, la Corporación Financiera Nacional (CFN) como parte de sus actividades de banca de desarrollo promueve créditos de hasta USD 100 000 a una tasa de 8,28% anual para pequeñas y medianas empresas para inyectar liquidez a las empresas y conservar el empleo.

El impacto del COVID-19 en los mercados financieros globales redundó en un aumento de la aversión al riesgo y el vuelo a la calidad hacia activos considerados seguros por los inversores, provocando un "sudden stop" de capitales hacia las economías emergentes (OCDE, 2020b). El incremento de la aversión al riesgo a nivel mundial está afectando al costo de emisión de deuda en los mercados internacionales para Ecuador, que ha mantenido una trayectoria marcadamente alcista superando el 50% a mediados de

marzo, muy por encima del promedio regional, aunque ha venido disminuyendo a medida que el país ha ido avanzando en ámbitos como la renegociación de la deuda o el nuevo programa con el FMI (ver Nota 3- Insertar) (Gráfico 10). En cualquier caso, este nivel requerido de sobretasa hace virtualmente imposible la obtención de nuevo financiamiento externo de prestamistas privados.

Gráfico 10. Riesgo Soberano: Ecuador y América Latina. 2008-2020



Nota: EMBI se refiere al Emerging Market Bond Index, que mide el riesgo-país.

Fuente: Elaboración propia con datos de Bloomberg.

La inestabilidad financiera también podría generar salidas de capitales hacia mercados y activos considerados más seguros. En efecto, las salidas de capital de los mercados emergentes se acercaban a inicios de mayo a los 100 mil millones de dólares desde el 21 de enero 2020, a un ritmo superior a lo observado en crisis recientes. Esto se tradujo en un incremento del costo de la emisión de deuda para los mercados emergentes y debilidad en los precios de materias primas (Institute of International Finance, 2020). Sin embargo, Ecuador no ha sufrido un resultado negativo neto de salida divisas hasta el momento, aunque es importante monitorear estas dinámicas a medida que avanza la crisis.

2. Respuestas de política pública: ¿qué medidas se han adoptado para la fase de “resistencia”? ¿Qué recomendaciones adicionales se pueden hacer, también para la fase de “reactivación” y “recuperación”?

Desde que el gobierno de Ecuador decretó el estado de excepción el 16 de marzo de 2020 y tomó distintas medidas de confinamiento en la segunda quincena de ese mes, se han adoptado diferentes respuestas de política económica, que forman parte de la estrategia más amplia del gobierno “Ecuador frente al COVID-19”. Esta estrategia consta de tres fases para salir de la crisis: resistencia, reactivación y recuperación. Estas etapas subrayan la importancia de diseñar intervenciones escalonadas en el tiempo

que permitan atender a las necesidades de los diferentes períodos de la crisis, así como distribuir los recursos existentes de una manera sostenible en el tiempo. Esto es de particular importancia para Ecuador, donde el reducido espacio fiscal con que enfrenta la crisis limita la capacidad de poner en marcha paquetes de respuesta de gran envergadura económica (ver Nota 3).

El corto plazo: proteger la capacidad productiva del país y evitar la destrucción del tejido empresarial

En particular, las medidas se han orientado a proteger a las empresas más vulnerables, para evitar su quiebra, mantener el empleo, y preservar la capacidad productiva. En este sentido, las MIPYMES han sido el principal objeto de las medidas puestas en marcha, dada su particular vulnerabilidad. Las principales respuestas adoptadas han sido estas:

- Concesión de créditos:
 - Programa “PYME exprés”, de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) para la concesión de préstamos ágiles a PYMES para financiar capital de trabajo. El monto del programa asciende a USD 50 millones en líneas de crédito.
 - Programa “Reactívatelo Ecuador”, que forma parte de la Ley de Apoyo Humanitario aprobada en la Asamblea Nacional. Crédito impulsado por el Gobierno Nacional con condiciones preferenciales para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas para la reactivación productiva y protección del empleo de aquellos afectados por la emergencia sanitaria. Con tasas de interés de 5% y con un plazo de 36 meses, hasta 6 meses de período de gracia, y una garantía de hasta el 80% por parte del Fondo Nacional de Garantías.
- Diferimiento en el pago de impuestos y contribuciones sociales a cargo de la empresa:
 - Diferimiento de pago de Impuesto a las Ganancias y del IVA por al menos 3 meses para MIPYMES o empresas en determinados sectores particularmente afectados.
 - Suspensión del pago de contribuciones patronales de PYMES por plazo de 3 meses
- Diferimiento en el pago de diferentes obligaciones:
 - Se difirieron los pagos de intereses sobre créditos vigentes otorgados por el Banco de Desarrollo de Ecuador, la Corporación Financiera Nacional (CFN) y también para la “Economía Social y Solidaria”.
 - Opción de diferir pagos de servicios públicos sin intereses ni cargos durante al menos un año por los meses de abril a junio inclusive
- Acuerdos “entre partes”:
 - Principio transversal en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que regula la resolución de conflictos entre deudores y acreedores, empleados y empleadores, arrendatarios e inquilinos en el contexto de la crisis, dándole validez legal a los acuerdos alcanzados entre ellos.
- Acuerdo referentes al pago de energía eléctrica
 - Diferimiento de pagos para el presente ejercicio fiscal
 - Mantener la tarifa dignidad a pesar del incremento en el consumo de energía eléctrica (110 kwh/mes sierra y 130 kwh/mes costa e insular)
 - Aplicación de una tarifa plana de 10,52 ctvs./kwh a partir del consumo de 501 kwh/mes a
- Reapertura Progresiva de las actividades económicas:
 - Para proporcionar oxígeno al sector productivo, empresarial e industrial, Ecuador ha desarrollado instrumentos que orientan la aplicación de normas de bioseguridad, prevención y manejo de contagios, para garantizar un retorno progresivo de las actividades laborales. De esta forma, sectores económicos como la construcción, textil, madera, automotriz, metalmecánico, comercial, entre otros, han retornado a sus operaciones, lo que podría disminuir el impacto de pérdida de fuentes de empleo y ventas.
- Fomento del Consumo Nacional:

- Campaña Juntos Ecuador, que impulsa e incentiva el consumo local, como eje de la reactivación económica y productiva, a través de mecanismos como el potenciamiento de las cadenas productivas, la generación de productos con altos estándares de calidad, la conexión y posicionamiento de los productos nacionales en los diferentes canales de comercialización y distribución. Esta campaña además, busca identificar mecanismos de comercio y nuevas vitrinas para las MIPYMES.
- Digitalización de las MIPYMES:
 - Bajo la estrategia de Transformación digital de las MIPYMES, es indispensable la apropiación de conceptos de comercio electrónico, manejo de redes sociales, y sistemas de pagos en línea, para generar una adaptación de los negocios a los eslabones que son parte de la cadena de valor del comercio electrónico.
 - El portal www.juntos-ecuador.com es la plataforma de comercio electrónico que se impulsa desde el gobierno nacional para la compra y venta de productos y servicios ecuatorianos. Para que las empresas ecuatorianas conozcan sus servicios y comiencen a ser parte de estos nuevos canales de comercio y de la reactivación económica del país.
- Apoyo a Emprendimientos Innovadores
 - Programa Fondo Capital Semilla y de Riesgo que apoya a proyectos innovadores de emprendedores y microempresarios orientados al desarrollo de un nuevo o mejorado bien o servicio, cuyos factores fundamentales sean el conocimiento e investigación, desarrollo experimental y tecnológico o procesos creativos con base científica, cuyo fin último sea su introducción en el mercado. Se destinan 10 millones de dólares para aproximadamente 100 proyectos.

Un ámbito en el que se podría intensificar la respuesta tiene que ver con el apoyo al universo de empresas informales. El sector informal, es decir las empresas que no tienen Registro Único al Contribuyente (RUC), emplea a un 46% de la fuerza laboral (ver "[Impacto social del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas](#)"). A pesar de que los programas existentes podrían estar alcanzando a algunas de estas empresas, es probable que una parte se quede fuera de los programas de apoyo establecidos y que sea necesario canalizar liquidez a través de instituciones de microcrédito, más en contacto con esta parte del tejido productivo, u otros instrumentos alternativos.

Estas medidas van en la línea de la respuesta adoptada por otros países de América Latina y el Caribe y de la OCDE. Para una descripción detallada de las principales respuestas a la crisis del COVID-19 en diversos países del mundo (incluyendo 14 países de América Latina y el Caribe) se recomienda visitar el "Country policy tracker" de la OCDE: <http://oecd.org/coronavirus/en/#country-policy-tracker>

El corto plazo: fortalecer la dolarización y reactivar el crédito

Uno de los ejes estratégicos fundamentales, con los cuales el gobierno ha mostrado un compromiso fuerte, es el de garantizar la continuidad del esquema monetario vigente: la dolarización. En esa línea, en los últimos meses los organismos de control, el Banco Central del Ecuador (BCE), y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), han implementado algunas medidas de política monetaria y financiera orientadas a mantener la sostenibilidad del sistema monetario en el país, sostener la cadena de pagos, y reactivar el crédito a través de algunas acciones que se sintetizan a continuación.

- El BCE mantiene activa desde 2015 una facilidad de liquidez de hasta USD 300 millones. Debido a las situaciones coyunturales que el país ha atravesado, se han activado recientemente las líneas de contingencia de liquidez con el BIS: el 20 de marzo de 2020 (USD 2,196 millones de reserva); y el 25 de junio de 2020 (USD 2,760 millones). La activación de esta facilidad de liquidez implica la inmovilización de una parte de las reservas de oro que dispone el BCE de manera temporal a cambio de recursos líquidos, permitiendo dotar de liquidez a las reservas internacionales, para responder principalmente a los retiros del sistema financiero privado.

- Las medidas económicas emprendidas para enfrentar la actual emergencia sanitaria se encaminan hacia la inyección de liquidez e incentivos al sector productivo vía el dinamismo del crédito. En este contexto, la JPRMF en abril aprobó la normativa que permitió la liberación de los aportes del Fondo de Liquidez para dotar a los bancos de aproximadamente USD 1 000 millones, los cuales se orientan a una adecuada gestión de tesorería de las entidades financieras, atenuando fallas operativas o descalces de un plazo generalmente de 24 horas; y una segunda vía dirigida a suplir los requerimientos de liquidez presentados por las instituciones financieras con un mayor horizonte. En el mediano plazo, el objetivo es direccionar estos recursos para créditos por parte de las entidades en el marco de las reestructuraciones crediticias post crisis, y la reactivación económica, constituyéndose en una propuesta de medida contracíclica ante la crisis presentada.
- La JPRMF expidió varias resoluciones para aliviar el pago de deudas que mantienen los ciudadanos con instituciones financieras, ante la expansión del COVID-19 en marzo 2020 (Resoluciones No. 568-2020-F y No. 569-2020-F del 22 de marzo de 2020 y Resolución No. 582-2020-F de 8 de junio), determinando que las entidades financieras del sector público o privado, por iniciativa propia o por solicitud de los clientes, puedan modificar las condiciones originalmente pactadas en las operaciones de crédito. En la última resolución de junio, se determina una modificación plazo de diferimiento extraordinario de obligaciones crediticias, en caso de los bancos privados ampliar 60 días, y se extendió a 90 días adicionales para que las operaciones que no hubieren sido pagadas en la fecha de vencimiento, sean transferidas a las correspondientes cuentas vencidas.
- Finalmente, con la aprobación reciente de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, se establecen incentivos tributarios para aquellas entidades financieras que canalicen créditos productivos para la reactivación económica y protección del empleo en el sector privado. Las instituciones del Sistema Financiero Nacional, especialmente la banca pública, deben crear líneas de crédito específicas destinadas a cobertura de pagos de nómina y capital de trabajo; y, priorizar en sus operaciones de crédito el destinado al sector productivo y educativo.

El mediano y largo plazo⁴: reactivar la actividad económica y avanzar hacia una estructura productiva más resistente a los ciclos económicos

A medida que se levantan las medidas de confinamiento y las restricciones sanitarias, será fundamental poner en marcha acciones que permitan reactivar la economía y devolverla a su nivel de actividad habitual.

Por ejemplo, será relevante llevar a cabo planes que permitan priorizar proyectos de inversión pública que estén más avanzados, y que por tanto puedan tener más posibilidades de ser ejecutados en un período relativamente corto de tiempo. Igualmente, será necesario poner en marcha programas de apoyo a sectores particularmente afectados, como puede ser el turístico, florícola, construcción o textil. En este ámbito, algunas propuestas que se están considerando en países de la OCDE, por ejemplo, apuntan a favorecer el turismo entre zonas menos afectadas o con menos riesgo de contagio (dentro de países y entre países) y facilitar los viajes entre estas zonas.

En el largo plazo, es necesaria una reflexión a nivel nacional acerca de cómo transformar el tejido productivo para avanzar hacia una mayor formalización de la economía y hacia una estructura productiva más resistente a los reveses económicos. En este ámbito, la diversificación comercial para evitar la dependencia de pocos productos y mercados es fundamental. Igualmente, la dependencia del petróleo es un debate central para el modelo de desarrollo, y es necesario analizar alternativas para suavizar el impacto de su precio internacional sobre el ciclo y para aprovechar los recursos generados y trasladarlos

a inversión productiva. Más en general, se debe interpretar la crisis como una oportunidad para transformar el modelo productivo y apostar por un crecimiento más “verde” y en el que la digitalización juegue un papel preponderante.

Notas

¹En esta nota sintetizamos los resultados de un trabajo en curso que será presentado en la primera etapa del Estudio Multidimensional de Ecuador. Para ello se realiza un ejercicio de contabilidad de crecimiento para detectar la participación de los principales factores productivos y la innovación o productividad total de los factores (PTF en adelante) en el período 1990-2018, utilizando la metodología de cómputo sobre máximos cíclicos, ajustando los factores por calidad y distinguiendo entre capital TIC y no TIC.

² Medido como la suma de exportaciones e importaciones en relación al PIB.

³ Excluyendo países de ingresos altos de América Latina.

⁴ La mirada de mediano y largo plazo será desarrollada en mayor detalle en el Estudio Multidimensional que el Centro de Desarrollo de la OCDE está realizando junto con la Unión Europea y el Gobierno de Ecuador para analizar las principales barreras a un desarrollo inclusivo y sostenible en Ecuador. Aquí se apuntan tan solo algunas orientaciones generales.

Bibliografía

- Banco Central de Ecuador (2020), Información Estadística Mensual, Junio 2020, <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEmensual.jsp>.
- Banco Inter-Americano de Desarrollo (2018), "Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo", Javier Díaz-Cassou, Marta Ruiz-Arranz, editores. Washington: DC.
- Banco Mundial (2020), "El Banco Mundial prevé la mayor caída de remesas de la historia reciente", Comunicado de Prensa, Abril. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>
- Bastidas, R. y N. Acosta (2019), "Misallocation and manufacturing TFP in Ecuador: formal, semi-formal and informal firms". *Economic Structures* 8, 16 <https://doi.org/10.1186/s40008-019-0147-1>
- Camino-Mogro, S., Ordeñana, X. y A. Portalanza (2020), "Flujo de Caja y días de Resistencia sin efectivo en tiempos de Covid-19: El Caso de Ecuador", Policy Report. Universidad Espíritu Santo, Ecuador, <https://www.uees.edu.ec/pdf/policy-report-dias-resistencia.pdf>
- CEPAL (2020), Latin America and the Caribbean and the COVID-19 Pandemic Economic and social effects, No 1 COVID Special report, Santiago de Chile, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45351/S2000263_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Dini y Stumpo (2019), MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento, CEPAL.
- Frizzera, F. y M. Grandes (2019), "Growth Accounting in the Dominican Republic 1990-2018: New Evidence", manuscrito en revisión para publicación.
- Institute of International Finance (2020), "Sudden Stop in Emerging Markets", Capital Flows Report, Abril.
- Fondo Monetario Internacional (2020a), "World Economic Outlook", junio 2020, Washington: DC. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>
- Fondo Monetario Internacional (2020b), "Fiscal Monitor", Abril, Washington DC.
- Fondo Monetario Internacional (2019a), "Ecuador: Selected Issues and Analytical Notes", IMF Country Report No. 19/80, Washington: DC.
- Fondo Monetario Internacional (2019b), "Second and third review under the extender Fund Facility Arrangement and Request for a Waiver of Nonobservance and Modifications of Performance Criteria", IMF Country Report No. 19/379, Washington: DC.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019), "Programación Presupuestaria Cuatrianual 2020-2023", octubre, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/2019/10/PROGRAMACION-PRESUPUESTARIA-CUATRIANUAL-2020-2023.pdf>
- Ministerio de la Producción (2020), "Estudio de paralización por actividad", Quito, Ecuador.
- Nuguer, V. y A. Powell (2020), "2020 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report: Policies to Fight the Pandemic", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.18235/0002284>.
- OCDE (2020a), Secretary General Angel Gurría's Statement for the G20 Videoconference Summit on COVID-19, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126445-5ofyod1xpv&title=SecretaryGeneralAngelGurriaStatementforthe20_VideoconferenceSummitonCOVID19
- OCDE (2020b), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>

OCDE et al. (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.

Ratha, D.K.; De, S.; Kim, E.J.; Plaza, S.; Seshan, G.; Yameogo, N. (2020), "COVID-19 Crisis Through a Migration Lens", Migration and Development Brief no. 32, Washington, D.C, Grupo Banco Mundial.

UNWTO (2020), "Las llegadas de turistas internacionales podrían caer un 20%-30% en 2020", <https://www.unwto.org/es/news/omt-las-llegadas-de-turistas-internacionales-podrian-caer-2020>

World Travel and Tourism Council (2020), Data Tool, disponible en <https://tool.wttc.org/>

**Este trabajo se ha desarrollado en el marco
de la Facilidad de la Unión Europea
para el Desarrollo en Transición en América Latina y el Caribe**

www.oecd.org/dev
dev.contact@oecd.org



**Unión Europea
en Ecuador**

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS