

Historia de los Impuestos en Ecuador

Visión sobre el régimen impositivo
en la historia económica nacional

Juan J. Paz y Miño Cepeda



HISTORIA DE LOS IMPUESTOS EN ECUADOR

Visión sobre el régimen impositivo
en la historia económica nacional

JUAN J. PAZ Y MIÑO CEPEDA

HISTORIA DE LOS IMPUESTOS EN ECUADOR

Visión sobre el régimen impositivo
en la historia económica nacional



HISTORIA DE LOS IMPUESTOS EN ECUADOR

JUAN J. PAZ Y MIÑO CEPEDA

1ª. edición digital, junio 2015.
SRI – PUCE-THE.
Quito, Ecuador, 2015

© SRI - © Juan J. Paz y Miño Cepeda

Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI)

Ximena Amoroso Ñíguez, Directora General del SRI
Nicolás Oliva Pérez, Director Nacional del Centro de Estudios Fiscales

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

Manuel Corrales Pascual, S.J., Rector
Mónica Mancheno Karolys, Decana de la Facultad de Economía

Facultad de Economía - Taller de Historia Económica (THE).

jpazymino@puce.edu.ec - <http://puce.the.pazymino.com>

Corrección de estilo: María Eugenia Paz y Miño Cepeda

Diseño y diagramación: Oliverio Romero R.

Diseño de portada: Margarita Jaramillo

Este libro tiene el aval académico de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). A través de la Facultad de Economía y del Taller de Historia Económica (THE), se sujetó al sistema de evaluación de pares académicos mediante la modalidad de “doble ciego”, que garantiza la confidencialidad de autores y de árbitros..

Este libro de investigación sobre Cultura Tributaria, bajo los auspicios del Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas –SRI- de la República del Ecuador, es de distribución gratuita en formato PDF. Los contenidos pueden ser citados o reproducidos exclusivamente con fines educativos y académicos, siempre que se mencione la fuente. Queda prohibida toda reproducción o difusión con fines comerciales. Siempre se requiere la autorización expresa de quienes poseen los derechos de autor y de edición.

ISBN - 978-9942-21-165-1

JUAN JOSÉ PAZ Y MIÑO CEPEDA. Doctor en historia. Profesor de Historia Económica del Ecuador y América Latina en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y Coordinador del Taller de Historia Económica (THE). Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia. Ex Vicepresidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC) en Ecuador y actualmente su Coordinador Académico en el país. Miembro y representante de la Asociación Internacional de Historia Actual (AHA). Está considerado como uno de los historiadores pioneros en el desarrollo de la Historia Inmediata por la red internacional Historia a Debate (España). Entre 2011 y 2014 se desempeñó como Cronista de la Ciudad de Quito. Ha sido profesor invitado e investigador en diversas universidades de América Latina, Norteamérica y Europa. Autor de numerosas obras y artículos sobre la historia del Ecuador y América Latina..

B) ESTANCOS	121
3.1.1. Crisis e ingobernabilidad	126
A) 1932-1940	129
B) 1940-1948	133
C) EL CONGRESO	135
D) EL RÉGIMEN TRIBUTARIO	136
3.2. El enfoque “desarrollista”	137
3.2.1. Los orígenes del desarrollismo: 1948-1960	138
3.2.2. La “década del desarrollo”	
1960-1972: el desarrollismo en marcha	141
3.2.3. El desarrollismo petrolero: 1972-1979	152
3.3. Hacia un modelo empresarial de economía	158
3.3.1. Del reformismo económico a los inicios del modelo empresarial: 1979-1984	161
3.3.2. El modelo empresarial en marcha: 1984-1988	171
3.3.3. Del reformismo socialdemócrata a la consoli- dación del modelo empresarial: 1988-1996	176
3.3.4. El modelo empresarial y la crisis del Estado: 1996-2006	186
4. El ciclo de la Revolución Ciudadana: 2007-2014	201
4.1. Las reformas tributarias para el Buen Vivir	204
4.2. El SRI en la historia nacional	222
5. Conclusiones	227
Post Scriptum	231
Glosario	241
Nombres	247
Bibliografía	251
Anexos	261
ANEXO 01 – Esquema sistema tributario 1830-1930	261
ANEXO 02 – Esquema régimen tributario décadas 1980 y 1990	263
ANEXO 03 - Mensaje de Eloy Alfaro al Congreso de 1911	264
ANEXO 04 – Desorganización del sistema tributario	273
ANEXO 05 – Ley de impuestos internos, 1925 –	275
ANEXO 06 – Carta de Intención al FMI, año 2003	291

La memoria social como base para el cambio

En 1979, con el inicio de los gobiernos constitucionales en Ecuador, hubo una amplia esperanza nacional por la democracia y por la marcha del país hacia un futuro con desarrollo y con bienestar. Lastimosamente, con el paso de los años y de los sucesivos gobiernos, esas esperanzas fueron frustradas.

Desde enero de 2007, con el inicio del gobierno del Presidente Rafael Correa y bajo el manto de la Constitución de 2008, se produjo un giro en la conducción económica y en la vida política del Ecuador. El Estado pasó a jugar un rol fundamental en la orientación de la economía, consolidó amplios servicios públicos y se realizaron enormes inversiones en obras e infraestructuras. De este modo la población nacional mejoró sustancialmente sus condiciones de vida y de trabajo. Somos una sociedad distinta a la del 2006.

Una sociedad diferente también implica que su dialéctica, tensiones y contradicciones deben estar a la altura de las circunstancias. Para ello resulta fundamental precautelar y cuidar esa fuerza movilizadora que lo hace posible: la memoria colectiva. La memoria colectiva es capaz de transformar una realidad aparente, pero también es frágil y en poco tiempo puede dejar de ser una fuerza movilizadora y, por el contrario, legitimar el *statu-quo*. ¿Cómo hacer que la memoria esté viva, activa y militante? Entre los muchos factores que influyen en este fenómeno, es importante guardar un archivo histórico de la vida del país, dejar constancia documental de lo que fuimos y hacia donde caminamos como sociedad y

como Estado. En este anhelo de precautelar la memoria económica política del país, el Servicio de Rentas Internas pone a disposición esta obra inédita en Ecuador respecto a la memoria tributaria ecuatoriana.

Estamos conscientes que la cultura tributaria también depende del conocimiento del pasado, de sus injustas estructuras y los avances logrados. Como la formación de esa cultura requiere de una clara conciencia histórica, el SRI, a través del Centro de Estudios Fiscales, y dando continuidad a sus investigaciones, entrega al país el libro “*Historia de los Impuestos en Ecuador*”, preparado por el historiador Juan Paz y Miño Cepeda, quien ha realizado un trabajo riguroso y objetivo.

Confiamos que la ciudadanía encontrará en este libro el registro de la memoria social que sirva de base para un cambio profundo en la comprensión del sistema tributario.

Ximena Amoroso

Directora General del Servicio de Rentas Internas

Presentación

Nicolás Oliva
Centro de Estudios Fiscales

En el año 2007, cuando las reformas tributarias comenzaron a profundizar los cambios del sistema, la Administración Tributaria demandaba realizar cálculos y análisis económicos con mayor precisión, que permitiesen definir y estimar los impactos fiscales respecto al cierre de brechas de evasión, redistribución de riqueza y eficiencia administrativa. No obstante, al interior del grupo de compañeros a quienes nos habían encargado el evaluar las propuestas, siempre surgían preguntas que no podían ser respondidas con las cifras frías y reduccionistas a las cuales los economistas suelen abocar. Junto a las respuestas cuantitativas se daban interrogantes de fondo: ¿Cómo corregir los problemas del pasado? ¿Cómo evitar los mismos errores? ¿Cuáles son las condiciones mínimas para lograr lo que busca una reforma fiscal? Estos y otros planteamientos evidenciaban, a grandes luces, un desconocimiento del contexto histórico alrededor del sistema tributario ecuatoriano.

El grupo humano, que en su momento lideró los cambios, era de altísima calidad técnica, pero en las largas horas de discusión y debates grupales siempre resaltaba este aspecto que faltaba: entender al sistema tributario en forma amplia, con miradas de largo plazo, más programáticas y menos coyunturales. Ello significaba no solo comprender los cambios propuestos en relación al pasado reciente (desde la creación del SRI), sino que resultaba imprescindible entender en qué contexto económico, político e histórico, el sistema fiscal en Ecuador había evolucionado hasta la actualidad y cómo esto condicionaba el éxito o el fracaso de una idea.

La falta de información con respecto al pasado tenía una explicación especialmente sugestiva, y es que, con la desaparición de la caduca Dirección General de Rentas (DGR) en el año 1997, se sepultaba el monumento a la impúdica evasión y elusión de impuestos, a la galopante corrupción, a la ineficiencia administrativa. Pero al mismo tiempo que se cerraba un capítulo oscuro de la tributación, también se perdía una parte importante de la memoria del sistema fiscal, pues si bien existían documentos de diferente índole, no se encontraban sistematizados, organizados, ni de libre acceso para el público.

Ante esta problemática, en el año 2009 algunos compañeros nos propusimos escribir un pequeño ensayo económico respecto a la historia del sistema tributario ecuatoriano, que tuvo como alcance la década de los setenta hasta el presente. Sin duda, tenía la intención de ser un insumo interno para la discusión, mas no un texto extensivo ni mucho menos completo de la historia tributaria de Ecuador. El ensayo tuvo como base la recopilación de documentación dispersa y esporádica de la DGR, Banco Central y Ministerio de Finanzas, pero el esfuerzo no pretendía cubrir el vacío resultante de una historia tributaria dispersa y con poca memoria documental accesible.

Por lo tanto, era perentorio dar un paso más sólido en la reconstrucción de la historia tributaria. Con estos antecedentes nace la idea del libro *Historia de los impuestos en Ecuador*, como un ejercicio para entender de forma integral el desempeño del sistema tributario en Ecuador, sus avances, contradicciones, tensiones y retos a futuro, desde una perspectiva de mucho más largo plazo y con la rigurosidad documental que el país se merece. El libro debía tener el suficiente rigor académico, que marcara una huella indeleble en la comunidad y sirviera de punto de partida para discusiones de altura en torno al papel de los impuestos. Tal tarea se encomendó a Juan Paz y Miño Cepeda, quien juega un rol importante en este proyecto, dado su rigor como académico e historiador económico, que lleva a establecer, con suficiente credibilidad, el amplio panorama sobre la tributación en Ecuador.

Esta obra cumple un doble objetivo. En primer lugar, como referencia documental, aporta a la historia económica y política del país, con un trabajo académico, el primero en su clase, que trata acerca de la historia tributaria ecuatoriana de forma extensiva pues topa rápidamente la

época precolonial, repasa la colonia y concentra su atención esencial en la vida republicana del Ecuador durante el siglo XIX y particularmente en el XX y lo que va del XXI. Además, tiene un enfoque particular, que radica en su fácil lectura, dirigida en especial para la consulta de jóvenes, de estudiantes y de la sociedad en general. *Historia de los Impuestos en Ecuador* nace para un público diverso y plural.

De otra parte, la obra tiene la intención de servir para el debate y la reflexión, y por tanto contribuir a dar cumplimiento a uno de los aspectos más cruciales que tiene el sistema de impuestos; esto es, la solidificación de las bases de un pacto fiscal amplio, que incluya a la ciudadanía y al Estado en un proyecto común, basado en la contribución mayoritaria de quienes más pueden aportar a dicho proyecto. Así, este libro fortalece la tan esperada Ciudadanía Fiscal.

En este sentido, esperamos cerrar una brecha de conocimiento importante en los diferentes estratos de la sociedad ecuatoriana, que han provocado que los debates respecto a los impuestos permanezcan aún en el oscurantismo y la desinformación. Esta sociedad de ciudadanos y ciudadanas, de contribuyentes, de beneficiarios de los impuestos, de iguales, no puede permitir que unas pocas élites traten de construir una verdad tergiversada sobre el papel de los impuestos.

Como el lector podrá verificar a lo largo del libro, los impuestos tienen aún mala prensa, porque desde tiempos remotos sirvieron de instrumento de dominación y facilitaron la desenfrenada acumulación de riqueza de unos pocos. Ese pasado quedó atrás. Hoy los impuestos brindan libertad y permiten que las grandes mayorías disfruten del progreso que se les había negado, y por eso, aquella clase que utilizó los impuestos a su favor, pretende deslegitimar el instrumento que ya no controla. *Historia de los Impuestos en Ecuador* es pues un testimonio veraz sobre la transmutación del sistema tributario, que muestra cómo este dejó de ser un elemento de dominación, para convertirse en un instrumento de libertad y equidad social que tiene el Estado en beneficio de la ciudadanía.

Introducción

Este libro sobre la Historia de los Impuestos en Ecuador está dirigido, de manera especial, a estudiantes del bachillerato y a aquellos que, habiéndolo alcanzado, están a punto de iniciar o ya han iniciado sus estudios universitarios. Pero eso no significa que esta obra no pueda ser leída por cualquier persona interesada en el tema; por tanto, de manera general, se orienta a la ciudadanía ecuatoriana, que encontrará en ella una visión introductoria sobre la evolución tributaria del país, sin necesidad de que se requiera conocimientos especializados sobre el tema.

Además, no es un texto centrado exclusivamente en una temática específica, aislada del conjunto del fenómeno económico nacional. Todo lo contrario. A fin de que se comprenda que todo régimen tributario responde a realidades y condiciones de su tiempo, y por tanto, está sujeto a las tensiones propias de la sociedad y la vida política, la historia de los impuestos en Ecuador se presenta como parte de la historia económica del país, explicándola en el contexto bajo el cual fueron adoptadas determinadas políticas impositivas, escogiendo unas frente a otras posibles.

Por tanto, en esta obra se encontrará parte de la historia económica general del Ecuador, lo cual significa que, en determinados momentos, se expliquen los procesos con elementos de la vida política y social del país, pues la economía no es una esfera aislada en el conjunto de la realidad nacional. Y tratándose, sobre todo, de la materia tributaria, ésta nunca ha sido ajena a la política, sino que es parte y expresión de la misma, pues manifiesta el juego de intereses que actúan en la sociedad ecuatoriana a fin de que los impuestos tengan un carácter general, afecten más a unos sectores o a otros, tengan un propósito regresivo o apunten a la redistribución de la riqueza, etc., que son enfoques determinados en función del criterio que logre imponerse en el Estado y de la hegemonía que algún sector social tome en el manejo y administración del poder público.

De otra parte, la obra se refiere a los impuestos de carácter nacional y, por consiguiente, no estudia los regímenes tributarios que en diversos momentos de la vida del país han formado parte de los gobiernos seccionales (provincias y municipios). Además, se refiere a la época republicana del Ecuador, es decir, a aquella que se inicia en 1830, cuando el país se separó de la Gran Colombia para formar un Estado soberano. Al mismo tiempo, si bien se examina la historia de los impuestos en la época republicana, el estudio progresivamente se orienta más hacia el presente que hacia el pasado, pues éste es un momento histórico que debe servir para explicar la realidad de lo actual e inmediato.

En este sentido, esta historia de los impuestos está vinculada a las nuevas concepciones sobre el quehacer histórico y la teoría de la historia, que no se detiene en el pasado como tal, sino que lo aprecia como uno de los fundamentos para entender el presente. A su vez, observa procesos y ciclos, sin detenerse ni encantarse en los datos aislados o acumulativos, pues es precisamente la observación de la realidad en sus macro tendencias y en sus momentos cíclicos, lo que permite explicar y comprender a las políticas tributarias y a los regímenes impositivos.

Es necesario prevenir, por consiguiente, que al hacer referencia a distintos gobiernos en la trayectoria ecuatoriana, no se privilegia su actuación como un asunto individual, sino como representación de fuerzas sociales que actúan con ese gobierno y se sienten partícipes de él. Al fin y al cabo, los gobernantes ecuatorianos administran las riendas del poder en función de los intereses sociales a los cuales sirven, determinados por la conflictividad política que los rodea, dando respuestas a favor de unos sectores y desplazando los de otros, todo lo cual refleja la inevitable división en clases sociales que caracteriza al Ecuador, tanto como a los otros países de la América Latina.

Este tampoco es un estudio “técnico”, sino un esbozo destinado a comprender el pasado y el presente y, en función de ello, contribuir a forjar una cultura ciudadana tributaria, algo difícil por el peso de las prácticas del pasado en esa materia. Pero es indudable que los ciudadanos tomarán mejor conciencia sobre los impuestos, si también están seguros de que sus contribuciones sirven para que el Estado asegure su mejor calidad de vida, cubriendo servicios indispensables, como los de salud, seguridad, educación, vivienda y ampliando, a la vez que protegiendo,

derechos sociales y laborales, todo lo cual acoge la Constitución de 2008 como ideal del Buen Vivir.

Felizmente en la vida nacional, las labores del Servicio de Rentas Internas (SRI) cada vez están mejor comprendidas y esta institución lleva adelante una administración que tiene credibilidad pública y que los ciudadanos valoran. Además, el pago de impuestos también se comprende, cada vez mejor, como el que sustenta la inversión social desde el Estado, promovida como política obligada de gobierno desde 2007.

Este libro resalta los procesos más significativos de la historia de los impuestos en Ecuador y utiliza los datos mínimos indispensables. Tampoco abunda en intermitentes “citas de pie de página”, a fin de facilitar la lectura. En cambio se ha acudido al método más simple de hacer referencias sobre fuentes (se llama “método APA”), que se explica de la siguiente manera: el lector encontrará por ejemplo, la frase “La Revolución Juliana inauguró el intervencionismo económico estatal (Paz y Miño, 2013: 27)”, que debe entenderse en el sentido que esa idea (o un dato económico, en cualquier otro caso), proviene del libro que el autor Paz y Miño publicó en el año 2013 y que se halla en la página 27; lo que obliga a revisar, al final del libro, la bibliografía organizada en orden alfabético, ir al autor, verificar el año (hay otras obras del mismo autor) y entonces determinar cuál es el libro (o documento) que ha servido de fuente. Esta forma de citar fuentes no interrumpe la lectura, aunque tiene el inconveniente de limitar las aclaraciones de “pie de página” sobre algún asunto específico.

También al final del libro se encontrará no solo la bibliografía de referencia, sino un glosario de términos que aclara aquellos conceptos técnicos que pueden haber quedado sin comprensión y otro de nombres para ubicarlos con facilidad. Se acompaña a la obra de un Anexo, en el cual se reproducen cuadros y otras informaciones pertinentes.

Finalmente, como apoyo para este libro, he utilizado, aunque en forma muy parcial, algunos textos que escribí o que forman parte de mis apuntes para las cátedras de Historia Económica del Ecuador e Historia Económica de América Latina, que han estado a mi cargo durante largos años, como profesor de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Y también debo anticipar que los datos y referencias, aun cuando directamente no sean especificados con el seña-

lamiento de su fuente, están debidamente comprobados, pues mantengo un buen archivo documental de respaldo.

La preparación y difusión de esta obra ha sido posible por el auspicio e interés del SRI en contribuir al cultivo de la memoria y la cultura tributaria en Ecuador; cuenta con el aval académico de la PUCE; y ha requerido la colaboración de varias personas en el proceso de revisión, corrección y edición de los textos. Expreso a todos mi sincero reconocimiento. Desde luego, el libro es de responsabilidad de su autor.

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Quito, noviembre 2014.

1. Historia y teoría tributaria

La historia del Ecuador tomó un impulso renovado a fines de la década de 1970 e inicios de la de 1980. Surgieron por entonces una serie de obras historiográficas, así como una nueva generación de investigadores, que impulsaron la visión científica sobre la Historia, superando las versiones tradicionales de la misma.

Algunos investigadores incluso tuvieron la oportunidad de obtener títulos universitarios específicamente en Historia, de manera que esta ciencia se afirmó sobre la base de estudiar actores colectivos y no solo personalidades individuales; enfatizó en procesos, dejando atrás el simple retrato de hechos aislados; se preocupó por las conexiones entre el pasado y el presente; y supo entender que la Historia, como quehacer intelectual, no está desligada de valores, concepciones y fundamentos vinculados a posiciones e intereses sociales de diverso tipo. O, en otras palabras, la Historia puede ser “contada” desde distintos ángulos, pues dependerá de la visión social que tenga cada investigador.

La Nueva Historia, que surgió en el borde de la década de 1980, transformó los conocimientos de los ecuatorianos sobre su propia trayectoria como sociedad y como país. Además, nacieron con ella nuevos temas: historia del movimiento obrero, de las luchas indígenas, las estructuras del poder, las relaciones internacionales, clases sociales y conflictos de clase, partidos y movimientos políticos, historia de las ideas, la cultura y las mentalidades, historia urbana y de la arquitectura, etc. De manera que dejaron de contarse las historias de héroes y batallas, de presidentes aislados o de personalidades que parecían erigirse por sobre la sociedad.

Desde entonces quedó claro que la Historia no se construye exclusivamente por los individuos, sino que camina por obra de lo que en la sociedad movilizan distintos sectores, por la contraposición de intereses entre distintas clases sociales, con avances acelerados o con frenos y, a veces, incluso con acciones que parecen retroceder los tiempos.

También quedó en claro que la Historia no se reduce simplemente al estudio del pasado por el pasado, sino que es una ciencia que, comprendiendo cómo vivió ese pasado, busca explicar el sentido que tuvo para nuestro presente.

Y, desde aquellos años en los cuales la ciencia histórica definitivamente se afirmó en Ecuador –lo que no significa desconocer aquello que antes produjeron y difundieron notables investigadores del país–, los estudios historiográficos han aumentado en forma significativa, de modo que cada vez más y en mejor forma, continuamos entendiendo al Ecuador en sus raíces y en sus procesos de evolución.

La misma ciencia histórica se ha diversificado en teorías y en la forma de abordar los sucesos de la realidad. Hoy no solo se habla de la Historia como una ciencia destinada a observar el pasado, sino que existe una amplia corriente internacional que ha desarrollado lo que se conoce como historia del presente, historia actual o historia inmediata, e incluso hay quienes piensan que es posible una historia “del futuro”, en el sentido de que, estudiando una serie de circunstancias del presente, es posible sostener su posible evolución hacia el futuro, aunque siempre solo como una *tendencia previsible*, pero nunca como una situación inexorable y peor aun especulando sobre hechos que se cree podrían ocurrir y que resultarían, evidentemente, pura fantasía adivinatoria.

En este sentido, la Historia es una ciencia parecida a la Economía: ambas requieren de datos concretos, de informaciones acumulativas, del análisis detallado de situaciones y hechos; y, con esa base, es posible prever algunas tendencias. En Economía se utiliza las palabras *ceteris paribus* para señalar que, si se conservan las condiciones generales existentes en un momento determinado, es posible que en el futuro la tendencia examinada conduzca a un resultado más o menos cierto. Por ejemplo, cuando se examinan las series estadísticas sobre precios de los hidrocarburos en una década y sobre ese análisis se concluye –*ceteris paribus*– que tales precios continuarán subiendo, pues no hay factores adversos a esa tendencia. Se supone que así ocurrirá si es que las condiciones de la realidad no cambian.

En Historia también podríamos decir, al analizar el presente, que América Latina camina hacia democracias con mayor peso de los intereses populares, pues en la región existen hoy gobiernos que apuntan a

crear esas condiciones. El “futuro” parece previsible; pero, nunca se sabe y es posible que esa tendencia se revierta si es que, como ha ocurrido en el pasado latinoamericano, se imponen gobiernos (e incluso dictaduras) que acaban con todo lo logrado y restituyen el poder de minorías dominantes.

La Historia es, pues, multifacética. No se reduce exclusivamente al pasado más antiguo, sino que puede también tratar el presente, la actualidad, aunque debe hacerlo con fundamentos “históricos”, es decir, tomando en cuenta que este presente ocupa un determinado momento en los procesos que se han venido forjando desde el pasado. Lo inmediato, lo actual, no es sino un momento histórico en la evolución social. Al historiador le interesa tratar esta actualidad como una circunstancia condicionada no solo por su propia inmediatez, sino por el pasado del cual proviene.

La Historia es además multifacética, porque estudia la trayectoria social desde distintos ángulos, analiza diferentes procesos, procura explicar y comprender los tan variados ámbitos de la vida social. Se apoya en otras ciencias sociales. No solo sirve de “maestra” para evitar errores del pasado, sino que, sin ella, es difícil que la sociedad tome conciencia de sus orígenes, entienda su presente y proyecte su futuro.

A pesar de sus avances universales, la Historia no tiene iguales alcances. La rama más desarrollada sigue siendo la historia política y social; sin embargo, la historia económica aún es una esfera especializada, por lo cual su desarrollo es comparativamente menor. Y ello ocurre igualmente en Ecuador, donde la historia económica, aunque ha tenido avances y trabajos de indudable valor, todavía es débil y requiere, cada vez más, una dedicación más amplia por parte de los nuevos investigadores.

A falta de investigaciones en historia económica, muchas veces se suplanta su análisis con interpretaciones más ajustadas a la visión política. Por tanto, es necesario avanzar en la historia económica ecuatoriana y vincularla a la historia económica de América Latina, ya que ese estudio de conjunto permite comprender mejor la trayectoria del país, que no es aislada con respecto a la común evolución latinoamericana.

Este libro, por consiguiente, se inscribe en la historia económica del Ecuador y toma un ámbito específico de estudio que es el de la evolu-

ción de los impuestos en el país. Pero, para entender esa trayectoria, es necesario, a su vez, comprender a los impuestos en el marco de las políticas económicas, pues son éstas las que determinan cómo se regularán los sistemas impositivos. Al mismo tiempo, el análisis de las políticas económicas tiene que ver con los gobiernos, el poder y cómo éste expresa a los diversos sectores sociales que actúan como fuerzas de interés.

En consecuencia, hay que entender que las decisiones sobre impuestos y, en general, las políticas económicas, utilizan instrumentos de la economía, para que actúen sobre la sociedad. No existen instrumentos económicos absolutos, inevitables e irremediamente “técnicos”, sino sujetos a la visión ideológica, política y social de quienes los utilizan.

Esta historia de los impuestos en Ecuador permitirá comprender, en forma adicional, que la Economía no es una ciencia absolutamente “técnica”, sino que, como ciencia social, está sujeta a opciones de vida que se contraponen entre las distintas clases. Por algo la Economía nació como “economía política” y no como una especie de teoría, con conceptos e instrumentos que siempre se pueden aplicar solo de una manera y no de otra. La historia de los impuestos ecuatorianos nos va a demostrar cómo estos instrumentos de la economía son adoptados en función de las condiciones históricas de una época y del sentido que se otorga a las políticas públicas.

El recorrido histórico en este libro también nos ilustra sobre la cultura tributaria en Ecuador. Comprendiéndola podemos contribuir a que esa cultura se fortalezca y se valore, pues en nuestros días sería imposible promover servicios públicos como educación, salud, seguridad social y vivienda, o desarrollar obras en electrificación, riego, carreteras y caminos o comunicaciones, o potenciar las inversiones estatales para beneficio colectivo, si es que no se contara con un buen sistema tributario, que asegure impuestos justos que permitan la redistribución de la riqueza.

1.1. La política económica: fundamento del sistema tributario

Cuando se habla de política económica hay que entender que ella se identifica, por sobre todo, con la que corresponde y se ejecuta desde el Estado, por parte del gobierno de turno, en los sistemas de democracia representativa y alternativa. El investigador Lucas Pacheco dice, al res-

pecto: “Se ha de entender por política económica a la intervención del Estado en la economía, de conformidad con estrategias derivadas de las relaciones de poder. Es una parte fundamental de las políticas públicas” (Pacheco, 2013: 73).

Naturalmente el concepto se refiere a las sociedades contemporáneas, en las cuales el Estado es un aparato a través del cual se canalizan las decisiones de cualquier gobierno que, a su vez, responde a un determinado tipo de poder e interés político.

Todavía existe en Ecuador y en América Latina un intenso debate sobre el papel que debe cumplir el Estado en la economía.

Para quienes adhieren a las concepciones provenientes del liberalismo clásico o a la ideología del neoliberalismo contemporáneo, el Estado debe ser apartado de la economía, no debería intervenir en la regulación de esta esfera de la vida social que está sujeta a las regulaciones propias del mercado, e incluso es necesario privatizar empresas, servicios y sectores manejados por el Estado, ya que estarían mejor en manos de empresas particulares.

Pero, para quienes consideran que el mercado no es un regulador espontáneo de la economía, sino que hay que intervenir en él y, además, que es necesario hacerlo con el propósito de redistribuir la riqueza, superar las desigualdades sociales y enrumbar a la economía en un camino determinado por objetivos de cambio, reforma y hasta superación del sistema capitalista, la intervención del Estado se vuelve fundamental, así como la utilización de variadas políticas económicas. El extremo de la intervención del Estado sobre la economía sería la estatización total de los factores materiales de la producción, circulación y distribución de recursos.

Estado o mercado ha sido un debate presente en Ecuador durante las últimas décadas del siglo XX y el primer lustro del XXI. Entre esos dos extremos bien podría encontrarse una gama de opciones. Pero todas ellas representan visiones y perspectivas sociales enfocadas a distintos intereses. Quienes se inclinen por dar rienda suelta solo al mercado y a la empresa privada estarán de acuerdo con políticas económicas que garanticen estas estructuras; en cambio, quienes se inclinen por regular a la economía con propósitos sociales más amplios y de beneficio colectivo,

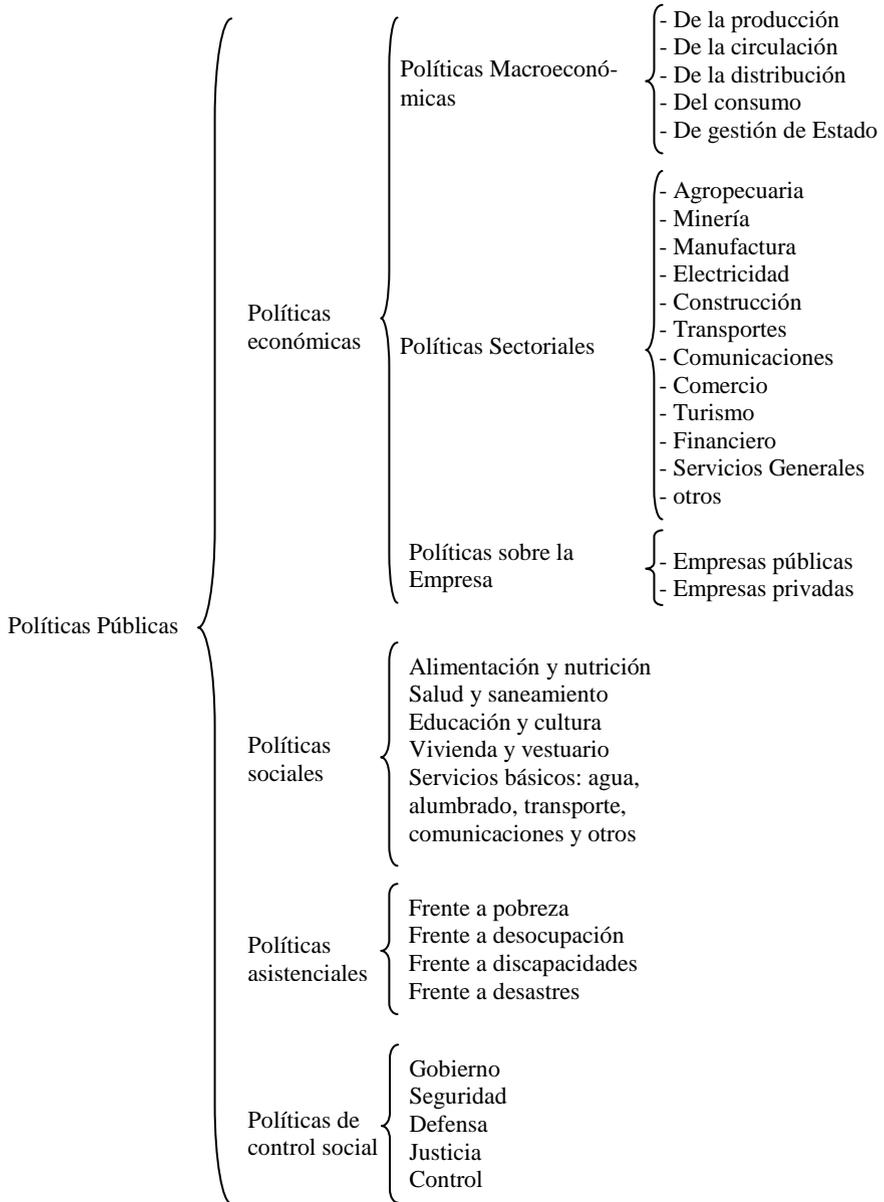
promoverán políticas económicas que impliquen una activa intervención del Estado.

Naturalmente no basta con tener preferencias por un tipo de políticas económicas u otras, sino que será preciso acceder al Estado, contar con un gobierno que impulse y vuelva efectivas las orientaciones de la política económica y que, en última instancia, refleje un determinado control del poder político.

La política económica, por tanto, representa opciones de poder. Por eso es compleja y difícil de evaluar. Pero el Estado no es un instrumento social ajeno a las circunstancias históricas de una época ni al conflicto de intereses que forman parte de la vida de las sociedades contemporáneas, como puede advertirse en América Latina y en Ecuador.

Adelantándonos a temas que en este libro se abordarán más adelante, si se investiga la política económica del presidente León Febres Cordero (1984-1988) y se la compara con la que llevó adelante la dictadura del general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), se advertirá que ambos gobiernos tuvieron enfoques distintos sobre la economía, pues mientras el gobierno militar en el poder confiaba en el activo papel del Estado para promover reformas sociales, el gobernante civil era convencido, en cambio, del rol privilegiado que debía jugar la empresa privada, así como de la separación del Estado en la economía para que florezca el mercado libre.

La política económica tiene que ver con el poder; y aunque suele hablarse en singular, la verdad es que hay diferentes políticas económicas. Lucas Pacheco ofrece el siguiente cuadro que sintetiza el asunto (Pacheco, 2013: 72):



Adviértase que el economista citado ubica a las políticas económicas dentro de las públicas, en general, es decir, como un tipo de acciones y decisiones que se toman desde el Estado, y que, como se ha señalado antes, responden a la visión, intereses y objetivos que guían a cualquier gobierno. En el cuadro no consta específicamente la “política tributaria”, porque cabe entender que ella forma parte de la “gestión del Estado”.

Ahora bien, la *política tributaria* tiene que ver directamente con la *política fiscal*, que se concreta en el *presupuesto* del Estado, esto es, en un instrumento de uso gubernamental que proyecta un conjunto de ingresos y de egresos. Ellos permiten determinar cuál es el monto de recursos con que se podrá contar para disponerlos en las múltiples actividades, programas, proyectos, inversiones, obras y servicios que realizan los Estados contemporáneos.

Precisemos, adicionalmente, que no solo el gobierno central maneja su presupuesto, sino que también manejan los suyos los gobiernos locales y seccionales descentralizados, en manos de autoridades provinciales, municipales o de entidades públicas menores. Todo ello daría el conjunto del presupuesto del Estado. Sin embargo, la política tributaria es, ante todo, del gobierno central.

Desde la fundación de la República del Ecuador en 1830 hubo la necesidad de establecer cuáles son los ingresos del Estado y en qué montos, lo que era, en los años de inicio de la vida republicana, algo muy difícil de fijar, pues el propio aparato estatal debía organizarse y establecer su institucionalidad. Además, incluso existían una serie de mecanismos y entidades autónomas o semiautónomas que recaudaban o poseían recursos. En esas condiciones, también era difícil establecer montos reales de egresos estatales, por lo cual la proyección de “gastos” también era precaria.

Ya veremos, más adelante, cómo se presentaba la situación descrita; pero, sin duda, desde aquella época hasta el presente se ha avanzado enormemente, de modo que hoy el manejo del presupuesto del Estado tiene que verificar una serie de ingresos y también llevar el registro de los múltiples egresos, lo cual requiere de complejos sistemas técnicos de contabilidad, a cargo de funcionarios públicos especializados.

Entonces, ¿cómo podría lucir un presupuesto contemporáneo? En líneas generales, podría resumirse de la siguiente manera, si consideramos un *presupuesto gubernamental* (Pacheco, 2013: 153-154):

PRESUPUESTO DE INGRESOS

1. Ingresos corrientes
 - A) Ingresos tributarios
 - a.- Impuestos directos
 - b.- Impuestos indirectos
 - B) Ingresos no tributarios
 - a.- Servicios públicos
 - b.- Rentas sobre bienes y recursos del Estado
 - c.- Empresas estatales
2. Ingresos extraordinarios
 - a.- Endeudamiento interno
 - b.- Endeudamiento externo
 - c.- Variación de saldos de caja
 - d.- Otros

PRESUPUESTO DE EGRESOS

1. Gastos corrientes
 - A) Gastos de consumo
 - a.- Remuneraciones
 - b.- Compra de bienes y servicios de consumo
 - B) Gastos de transferencia
 - a.- Intereses de la deuda pública
 - b.- Aportes al sector privado lucrativo
 - c.- Aportes a entidades no lucrativas
 - C) Gastos de capital
 - a.- Inversión real: bienes y servicios provistos por el Estado
 - b.- Inversión financiera
 - c.- Amortizaciones
 - d.- Otros

Desde luego, este esquema básico tendrá que completarse con una serie de rubros o componentes, pero nos da la idea de cómo opera el

sistema de ingresos y egresos para la elaboración del presupuesto estatal en el sector gobierno central.

Veamos, en concreto, dos ejemplos sobre el presupuesto general del Ecuador: el primero es del año 1835, tomado del Informe que el Ministro de Hacienda de entonces, José Miguel González, presentó a la Convención Nacional:

CALCULO APROXIMATIVO DE LOS INGRESOS CON QUE PUEDE CONTAR EN EL DIA EL ERARIO NACIONAL		
La contribución de indijenas produce en el día, por la rebaja hecha en Guayaquil	“	182,000
La alcabala en los tres departamentos.	“	.20,080
Las temporalidades en Quito y el Asuay	“	.11,800
Los Diezmos	“	.40,700
El papel sellado	“	.13,500
Mesadas eclesiásticas	“	. .4,000
Decima parte de las rentas municipales	“	. . .800
Anualidades eclesiásticas	“	. .1,000
Medias anatas	“	. .1,000
Cobachas	“	. . .500
Aduana de Guayaquil	“	200,000
Registros y anotaciones de hipotecas	“	. . .300
El tabaco podrá producir desestancado como está	“	..10,000
La sal de Santa Elena	“	..25,000
Aguardientes	“	. .10,000
TOTAL	“	517,680

PRESUPUESTO DE LOS GASTOS QUE DEBEN TENERSE PRESENTE PARA CONSULTAR EL AUMENTO DE LAS RENTAS.	
Ejército	“ 246,736
Marina	“ .50,000
Compra de armamentos y refaccion de parque	“ .15,000
Lista civil y de hacienda	“ 161,110
Gastos eventuales	“ .64,072
Correos.	“ ..5,200
Imprenta	“ ..2,600
Intereses de cantidades al tres por ciento	“ .12,000
Estipendios de curas	“ .23,822
Semiarario.	“ .2,500
Beca de indijenas	“ ..1,000
Gastos diplomáticos	“ ...960
Réditos del principal de 1.300,00 pesos á que asciende la deuda interior, suponiendo que deberá consolidarse con el interés de un seis por ciento	“ .90,000
TOTAL	“ 700,000

El segundo ejemplo, que se presenta a continuación, es el presupuesto ecuatoriano para el año 2014, de acuerdo con la información que proporciona en su página web el Ministerio de Finanzas:

*El Presupuesto General del Estado es la estimación de los recursos financieros que tiene el Ecuador; es decir, aquí están los **Ingresos** (venta de petróleo, recaudación de impuestos, etc.) pero también están los **Gastos** (de servicio, producción y funcionamiento estatal para educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, electricidad, etc. de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo).*

El Presupuesto del Gobierno Central (PGC) es la parte del Presupuesto General del Estado (PGE) directamente administrada por el gobierno y sus instituciones, a través del Ministerio de Finanzas.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO POR EL AÑO 2014
EN DÓLARES

Grupo	Grupo de Ingresos	Inicial	Codificado	Devengado
110000	IMPUESTOS	13.940.265.098,19	14.668.502.650,62	11.948.173.308,89
130000	TASAS Y CONTRIBUCIONES	2.329.408.168,17	913.446.773,63	981.653.910,39
140000	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	212.254.038,79	198.172.058,63	174.469.434,2
170000	RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	290.479.120,77	345.563.938,52	350.244.032,92
180000	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	6.390.630.436,98	6.084.828.739,33	5.436.134.334,08
190000	OTROS INGRESOS	41.615.026,57	77.865.031,16	98.678.307,07
240000	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	5.433.870,28	8.024.142,83	4.298.654,59
270000	RECUPERACION DE INVERSIONES	88.544,09	88.544,09	16.795.753,18
280000	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL E INVERSIÓN	3.103.614.719,71	3.811.461.465,7	2.805.813.360,96
360000	FINANCIAMIENTO PÚBLICO	7.577.463.907,64	8.300.168.576,39	6.730.351.441
370000	SALDOS DISPONIBLES	0	576.368.806,28	0
380000	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	9.384.079,18	1.702.570.610,76	742.463.644,1
390000	VENTAS ANTICIPADAS	400.000.000	1.800.000.000	1.300.000.000
Total de Ingresos		34.300.637.010,37	38.487.061.337,94	30.589.076.181,38

Grupo	Grupo de Gastos	Inicial	Codificado	Devengado
510000	GASTOS EN PERSONAL	6.518.754.764,75	6.545.449.103,85	6.466.157.608,17
530000	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	5.395.904.563,21	5.616.436.176,37	5.283.674.164,03
560000	GASTOS FINANCIEROS	739.775.197,11	679.410.382,6	676.951.339,66
570000	OTROS GASTOS CORRIENTES	63.616.869,34	97.154.958,2	86.086.009,35
580000	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	2.203.293.524,19	1.886.851.700,34	1.836.256.880,79
590000	PREVISIONES PARA REASIGNACION	44.672.475,25	47,83	0
710000	GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSIÓN	227.270.102,18	708.524.310,01	701.849.854,23
730000	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	1.998.217.516,69	1.376.437.001,07	994.000.721,24
750000	OBRAS PÚBLICAS	2.149.360.785,68	1.755.814.765,51	1.220.461.392,96
770000	OTROS GASTOS DE INVERSIÓN	5.914.587,47	9.007.928,68	5.289.021,9
780000	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSIÓN	0	1.341.203.048,42	1.282.382.187,2
840000	BIENES DE LARGA DURACIÓN	387.736.279,59	1.210.611.949,4	890.918.852,67
870000	INVERSIONES FINANCIERAS	25.941.915,71	67.547.178,76	64.946.358,55
880000	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL	2.581.155.303,1	2.838.832.669,45	2.833.050.599,86
960000	AMORTIZACION DE LA DEUDA PÚBLICA	1.574.827.834,4	1.700.034.006,92	1.695.626.482,38
970000	PASIVO CIRCU-	362.295,83	312.312,85	1.557,02

	LANTE			
980000	OBLIGACIONES POR VENTAS AN- TICIPADAS DE PETRÓLEO	0	464.841.172,46	464.841.172
990000	OTROS PASIVOS	33.445.942,53	252.814.676,9	246.673.791,74
Total de Gastos		23.950.249.957,03	26.551.283.389,62	24.749.167.993,75

Fuente: Ministerio de Finanzas, <http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/> - 25/10/2014 – 9:55:16

Se puede advertir el contraste entre dos documentos de distinta época histórica, que ofrecen el listado de ingresos y egresos, así como sus montos, pero de manera simple, descriptiva.

Lo que primero hay que resaltar es que el presupuesto de ingresos y gastos del Estado del año 1835 está en PESOS, pues esa fue la moneda nacional al iniciarse la vida republicana, ya que el SUCRE, como unidad monetaria, fue introducido recién en 1884; mientras el presupuesto de 2014 está en DÓLARES, que es la moneda vigente en el país desde la dolarización del año 2000.

Desde luego, con ellos se puede analizar, por ejemplo, qué ingreso es el más importante para el Estado y también en qué se gasta desde el Estado. Es increíble, para nuestras mentalidades actuales, cómo en 1835 el tributo indígena (“contribución de indígenas”) casi representa lo mismo que los ingresos por “Aduana de Guayaquil”, que refleja los impuestos a importaciones y exportaciones; a su vez, unos 300 mil pesos, de los 700 mil pesos en gastos, van al Ejército, la Marina y compra de armamentos (es decir, un 43%).

En 2014, en cambio, el mayor ingreso estatal proviene del rubro “impuestos”, en tanto el mayor egreso es “gastos en personal”, que significa remuneraciones para los trabajadores del sector público.

La coincidencia demuestra una característica usual en la historia de los presupuestos ecuatorianos, pues los impuestos siempre significaron el mayor ingreso y las remuneraciones para la burocracia el mayor egreso. Además, si el gasto corriente mayor es para remunerar al sector público, también cabría observar, cada vez con mejor comprensión de las interioridades del Estado, a qué sectores se remunera; e incluso, si profundi-

zamos más, a cuántas personas en esos sectores, ya que, de manera general, cabe comprender que el gasto estatal en personal incluye a oficinistas de los distintos aparatos del Estado, militares y policías, maestros, médicos y enfermeras, operadores técnicos, etc., es decir, una amplia porción de la sociedad que encuentra trabajo en el Estado y que, por tanto, gracias a ello genera capacidades de consumo.

De otra parte, los cuadros “fríos”, tal como están presentados, tampoco permiten descubrir cuál es la política económica que inspira al gobierno de turno en 1835 o al de 2014; así como tampoco permiten comprender cuál es la ideología que ha guiado a los gobernantes en esos distintos años en que han administrado los recursos estatales. Y esto es un elemento fundamental en el análisis histórico, porque solo entonces podremos comenzar a entender a qué sectores sociales responden las acciones de gobierno, con quiénes se identifica, qué intereses o posicionamientos privilegia.

En 1835 no existía impuesto a la renta, aunque la “contribución de indígenas” bien puede considerarse una especie de impuesto a la renta pero exclusivamente sobre este sector social; en cambio, en 2014, este impuesto ha sido considerado por el gobierno como fundamental porque tiene la idea de que, a través de él, es posible ejecutar una política de redistribución de la riqueza, de modo que se cumpla un postulado económico contemporáneo: quien más posee, más paga. En 1835 las inversiones públicas eran raquílicas; en cambio en 2014 son esenciales en la visión del gobierno, que privilegia obras públicas y servicios: educación, salud y seguridad social.

En 1835 la mantención del “tributo de indios”, de origen colonial, respondió a la visión de las élites que controlaban el Estado. Hoy sería imposible contar con semejante impuesto, no solo porque la conciencia social ecuatoriana ha avanzado, sino porque el enfoque impositivo tiende a afectar más a quienes concentran la riqueza, para favorecer a la más amplia población nacional. En todo ello tiene que ver la ideología gubernamental y su posición política ante la vida de la sociedad, que son los elementos que guían determinada orientación de la *política económica*, base del sistema tributario en el Estado.

Es importante comprender, por consiguiente, que no basta analizar y estudiar el sistema tributario en forma aislada, sino que es preciso

determinar, al mismo tiempo, para qué está orientado ese sistema. O, en otras palabras, siempre será necesario averiguar para qué sirven los impuestos y en qué se emplean, que es lo que la ciudadanía ecuatoriana a menudo se pregunta. Porque si los impuestos que se cobran están destinados no solo al pago de la burocracia, sino al fortalecimiento de la educación pública, la salud colectiva y la seguridad social, la ciudadanía experimentará, en los hechos, que sus impuestos también le sirven, porque recibe esos servicios desde el Estado y quizás hasta en forma gratuita. En cambio si los ciudadanos pagan impuestos que, de uno u otro modo, solo enriquecen a quienes ya poseen recursos, no solo que se acumularán las resistencias a pagarlos, sino, posiblemente, habrá evasión.

En campañas electorales los ecuatorianos y ecuatorianas suelen recibir propuestas políticas que enfatizan en la “disminución” de impuestos. Puede ser que ello resulte atractivo; pero es, finalmente, demagógico y engañoso: ante todo porque con menos impuestos habrá menos recursos para el Estado y, con ello, menor inversión pública. ¿Cómo quiere recibir la ciudadanía educación pública, seguridad social o atención médica de calidad si, al mismo tiempo, se niega a pagar impuestos o se deja engañar por aquellos políticos que pretenden reducir al Estado y eludir responsabilidades sociales?

Aunque Ecuador y América Latina ya experimentaron, durante las décadas finales del siglo XX, las graves consecuencias sociales del “retiro” del Estado y las políticas de disminución de impuestos (ideas que provenían de la ideología neoliberal y que deterioraron los servicios públicos en educación, salud y seguridad social, entre otros), en el presente continúan ciertas voces que critican los “excesos” tanto del gasto público como de los impuestos.

Pero las sociedades latinoamericanas contemporáneas han adquirido suficiente experiencia histórica y hoy, en la región, distintos gobiernos, caracterizados por su enfoque social en las políticas económicas, han dejado atrás las fantasías neoliberales y refuerzan el cobro de impuestos, privilegian el impuesto sobre las rentas, ejecutan políticas de redistribución de la riqueza y realizan fuertes inversiones en obras públicas y servicios estatales, con el fin de que los impuestos sirvan al mejoramiento de la calidad de vida y a la generación de nuevos y efectivos espacios para el trabajo.

Comparativamente, en Europa el modelo de “economía social de mercado”, que se generalizó luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se basó en altos y fuertes impuestos sobre la renta (supera el 50%) y una activa intervención económica del Estado, para redistribuir la riqueza y brindar servicios y seguridad social a los ciudadanos, cuyos niveles de vida mejoraron sustancialmente, a tal punto que se llegó a caracterizar, al modelo europeo, como “estado de bienestar”. Ciertamente se trata de una forma avanzada de “capitalismo social”, que se demostró válida para superar aquel sistema de “capitalismo salvaje” que rigió en el siglo XIX y penetró hasta mediados del siglo XX.

La forma más avanzada de capitalismo social es el “modelo nórdico” (Dinamarca, Noruega, Suecia) del “sistema escandinavo de bienestar”, que bien puede considerarse un verdadero “socialismo del siglo XXI”, donde el Estado interviene para la redistribución de la riqueza con altos impuestos; garantiza educación y medicina públicas, gratuitas y de calidad; vivienda; altas pensiones de vejez y asistencia social. Son los países donde mejor se vive en el mundo. Noruega ocupa el primer lugar en el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. Y en Dinamarca se hacen huelgas y paros cada vez que se pretende bajar impuestos, porque sus ciudadanos saben que con ello peligrará su excelente bienestar social.

La cultura tributaria en Dinamarca es un ejemplo para el mundo. De modo que América Latina y Ecuador bien pueden asimilar esa experiencia para trazar su propia línea de acción en las políticas económicas, que requieren, al mismo tiempo, de continuidad en el largo plazo.

Esa cultura tributaria no se generará cuando prevalezcan las voces de quienes pretenden disminuir impuestos irresponsablemente y, al mismo tiempo, claman porque se atienda a la sociedad con buenos y amplios servicios públicos e inversiones beneficiosas para el adelanto y el bienestar del país.

1.2. Sistema tributario e impuestos

Todo sistema tributario se sustenta en la legislación creada por el país de origen. Esta debe sujetarse necesariamente a la Constitución Política, que es la máxima ley en las repúblicas democráticas.

La Constitución vigente en el Ecuador de nuestros días es la del año 2008, que se originó en una Asamblea Constituyente, que la elaboró, y fue aprobada, por el 63,93% de la población votante ecuatoriana, en el referendo nacional del 28 de septiembre de ese año. La Constitución fue aprobada por el 63.93% de la población votante.

El Título VI de la Constitución trata sobre “Régimen de Desarrollo” y dentro de este, el Capítulo Cuarto aborda el tema “Soberanía económica”. En este capítulo hay varias secciones que establecen el marco bajo el cual opera el sistema o régimen tributario ecuatoriano. Veamos varios artículos útiles para comprender la situación en Ecuador.

Sobre el sistema económico:

Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Sobre la política económica:

Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

- 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.*
- 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.*
- 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.*

4. *Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.*
5. *Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.*
6. *Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.*
7. *Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.*
8. *Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.*
9. *Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.*

Sobre la política fiscal:

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. *El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.*
2. *La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.*
3. *La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.*

Sobre el presupuesto general del Estado:

Art. 292.- *El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.*

Art. 293.- *La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales,*

provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

Específicamente sobre el régimen tributario:

Sección quinta

Régimen tributario

Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

Los artículos transcritos permiten observar que la Constitución de 2008 está inspirada por una serie de valores y objetivos sociales, que trazan el camino para una sociedad diferente a la del pasado. Define al sistema económico ecuatoriano como “social y solidario”, con lo cual la Constitución determina una clara orientación a favor del ser humano. Los

objetivos de ese sistema nacional están claramente especificados en el artículo 284. Al mismo tiempo, queda claro que la política fiscal tiene enorme relevancia constitucional y coloca a la inversión pública como agente para el cambio social, utilizando como instrumento el presupuesto general del Estado.

En cuanto al régimen tributario, vale destacar que la Constitución lo concibe como elemento de reforma y equidad social, pues no sólo señala que se dará prioridad a los impuestos directos, sino que enfatiza en la redistribución de la riqueza y fija los principios bajo los cuales operará este régimen tributario.

Vale aclarar esos principios:

GENERALIDAD: Se refiere al hecho de que los impuestos deben ser para toda la población que genera ingresos y que por tanto, tiene capacidad para pagarlos. No es posible tener impuestos diferenciados, que privilegien a unas personas sobre otras, pues el régimen impositivo parte del supuesto general de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. Piénsese en el pasado, cuando existió el tributo indígena: no hubo la noción sobre la generalidad de los impuestos.

PROGRESIVIDAD: Así como los impuestos deben ser generales, también se aplican bajo este otro principio, de acuerdo con el cual se va graduando el pago de impuestos en función de la riqueza, especialmente si se trata de impuestos directos, como el de la renta: quien más tiene, más paga. Este principio siempre ha ofrecido resistencia desde las capas más ricas de la población.

EFICIENCIA: El cobro de impuestos y su administración debe guiarse por este principio, que supone capacidades técnicas, éticas y políticas, con el fin de que la recaudación sea rápida y correcta, que se la administre con igual decisión, y que los fondos provenientes de los impuestos sirvan eficientemente en las inversiones que realiza el Estado.

SIMPLICIDAD ADMINISTRATIVA: Los ciudadanos no soportan largos y engorrosos trámites para pagar sus impuestos; e incluso el mismo Estado queda atrapado en ineficiencias y hasta corrupciones, si es que la administración de los impuestos se realiza complicando las cosas con papeleos inútiles y burocratismos innecesarios. Por eso, la Constitu-

ción obliga a que la administración de los impuestos sea simple, es decir, que reduzca y evite trámites y procedimientos que afectan a todos. Es mejor contar con una buena, eficaz, rápida y simple gestión del régimen tributario.

IRRETROACTIVIDAD: Este es un principio que rige a toda ley. Significa que las leyes y, en este caso, el régimen tributario establecido por la Constitución y demás leyes específicas del sistema, solo pueden regir para el futuro, pero no para el pasado. En otras palabras, si por ejemplo, se crea un impuesto, este regirá y se aplicará a las actividades que a partir de esa creación se relacionen con dicho impuesto, y también a las actividades que ya venían desarrollándose en el mismo ámbito, las cuales solo pagarán el impuesto desde ese momento en adelante y no lo pagarán por los años anteriores.

EQUIDAD: Supone la igualdad ante la ley, pero además, la búsqueda de justicia social; de manera que los impuestos son instrumentos que contribuyen a generar igualdad social, sobre la base de la progresividad impositiva.

TRANSPARENCIA: Los impuestos no pueden manejarse como algo oculto y reservado, sino que la ciudadanía debe conocer claramente cuáles son, cómo se administran y en qué se emplean. De allí que las autoridades tributarias tienen la obligación de generar las informaciones amplias y suficientes, que siempre permitan “transparentar” cómo opera y en qué consiste el régimen tributario.

SUFICIENCIA RECAUDATORIA: El régimen tributario, a la vez que asegura recursos para las inversiones del Estado, no puede ser tan excesivo o arbitrario, para que no provoque asfixia financiera en los ciudadanos ni se perjudiquen las condiciones de vida con impuestos que sobrepasen los límites y afecten la necesidad de contar con recursos suficientes para la economía diaria y el buen vivir individual y colectivo.

Bajo esos principios opera la autoridad tributaria del Estado, que en Ecuador es el Servicio de Rentas Internas (SRI), institución encargada de realizar el cobro de los impuestos sobre los “sujetos tributarios”, esto es, sobre personas naturales o jurídicas, que deben pagarlos.

El SRI fue creado por la Ley No. 41, aprobada por el Congreso Nacional y publicada en el Registro Oficial 206, del 2 de noviembre de

1997. Los dos primeros artículos de esta Ley permiten comprender la naturaleza y las actividades centrales que desarrolla el SRI:

Art. 1.- Naturaleza.- Créase el Servicio de Rentas Internas (SRI) como una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de Quito. Su gestión estará sujeta a las disposiciones de esta Ley, del Código Tributario, de la Ley de Régimen Tributario Interno y de las demás leyes y reglamentos que fueren aplicables y su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo.

Art. 2.- Facultades.- El Servicio de Rentas Internas (SRI) tendrá las siguientes facultades, atribuciones y obligaciones:

- 1. Ejecutar la política tributaria aprobada por el Presidente de la República;*
- 2. Efectuar la determinación, recaudación y control de los tributos internos del Estado y de aquellos cuya administración no esté expresamente asignada por Ley a otra autoridad;*
- 3. Preparar estudios respecto de reformas a la legislación tributaria;*
- 4. Conocer y resolver las peticiones, reclamos, recursos y absolver las consultas que se propongan, de conformidad con la Ley;*
- 5. Emitir y anular títulos de crédito, notas de crédito y órdenes de cobro;*
- 6. Imponer sanciones de conformidad con la Ley;*
- 7. Establecer y mantener el sistema estadístico tributario nacional;*
- 8. (Reformado por el Art. 24 del Decreto Ley s/n, R.O. 583-S, 24-XI-2011).- Efectuar la cesión a título oneroso, de la cartera de títulos de crédito en forma total o parcial;*
- 9. Solicitar a los contribuyentes o a quien los represente cualquier tipo de documentación o información vinculada con la determinación de sus obligaciones tributarias o de terceros, así como para la verificación de actos de determinación tributaria, conforme con la Ley; y,*
- 10. Las demás que le asignen las leyes.*

Hasta ahora hemos hablado indistintamente de sistema tributario y de impuestos, pero es necesario distinguir entre estos dos conceptos.

El Código Tributario del Ecuador dice lo siguiente:

Art. 1.- Ámbito de aplicación.- Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicarán a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos.

Para estos efectos, entiéndese por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.

Es decir, existen tres tipos de “tributos”: 1) impuestos, 2) tasas y 3) contribuciones especiales o de mejoras.

1. IMPUESTOS: Son tributos que cobra el Estado (sujeto activo) a los “contribuyentes” (sujetos pasivos), de manera común, general y obligatoria, y que estos deben pagarlos en virtud de poseer un patrimonio, realizar actividades para recibir rentas o ingresos, o transferir y circular bienes o servicios personales. Hay impuestos nacionales, es decir, obligatorios ante el Estado central, como los que se cobra sobre las rentas, al valor agregado (IVA), a los consumos especiales o a las herencias, legados y donaciones; pero también hay impuestos municipales, como los que se cobra sobre propiedades urbanas y rurales, el de alcabala o sobre los vehículos.

En la actualidad, los impuestos más importantes del Ecuador, de acuerdo con las informaciones estadísticas del SRI, son los siguientes:

IMPUESTO A LA RENTA: Sobre personas naturales y jurídicas establecidas en Ecuador, que obtengan ingresos originados en fuentes ecuatorianas y provenientes del trabajo, del capital

o de ambas fuentes (dinero, especies o servicios); u obtenidos en el exterior, cuando la persona que reciba esos ingresos esté domiciliada en Ecuador. Existe una escala para este impuesto, que va desde el cero hasta el 35% de los ingresos recibidos. Este impuesto cumple un doble sentido: de una parte, trata de que paguen más quienes más tienen; de otra, procura la redistribución de la riqueza.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO - IVA:

Sobre el valor de la transferencia de dominio (compra/venta) o a la importación de bienes muebles; así como a los derechos de autor, de propiedad industrial y derechos conexos; y al valor de los servicios prestados. Este impuesto, por ser general, no toma en cuenta la capacidad económica directa del contribuyente, aunque se supone que pagará más quien consume más; pero en las investigaciones de tipo tributario se ha comprobado que este no es un impuesto orientado hacia la redistribución de la riqueza, sino que mantiene la concentración de la misma. Son dos las tarifas básicas de este impuesto: 0% y 12%.

IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES –

ICE: Se cobra a una serie de bienes y servicios de procedencia nacional o importados que detalla la ley y que son, fundamentalmente: tabaco, cigarrillos, bebidas gaseosas, perfumes y aguas de tocador, videojuegos, armas y municiones (no para las Fuerzas Armadas), focos incandescentes, vehículos, camionetas, furgonetas, camiones, aviones, avionetas y helicópteros (destinados al sector privado, no para aerolíneas), servicios de televisión paga-da, servicios de casinos, salas de juegos y otros de azar, cuotas para clubes sociales, bebidas alcohólicas y cerveza. Existe un tarifario especial para cada uno de estos productos.

HERENCIAS, LEGADOS Y DONACIONES: Impuesto a este tipo de transferencias de dominio, que se cobra de acuerdo con una escala fijada en la respectiva ley.

SALIDA DE DIVISAS: Impuesto cobrado a la transferencia o salida de divisas del Ecuador, aunque la ley establece una serie de exoneraciones.

2. TASAS: Son tributos que pagan los contribuyentes que se benefician, en forma específica, de ciertos servicios públicos y que, por tanto, solo son obligatorios para quienes reciben esas prestaciones desde el Estado. Desde otro ángulo de visión, serían pagos que realizan ciertos sujetos pasivos, por los servicios directamente proporcionados a ellos por el Estado. Hay tasas de carácter nacional, como son por servicios portuarios y aduaneros, embarques y desembarques, o correos; y tasas municipales sobre agua potable, luz y fuerza eléctrica, recolección de basura y aseo público, o servicios administrativos.

3. CONTRIBUCIONES ESPECIALES O DE MEJORAS: Son tributos que solo tienen que pagar ciertos sujetos pasivos que se benefician por obras realizadas por el Estado y que favorecen el patrimonio de esos mismos contribuyentes. Así, por ejemplo, las contribuciones especiales por la construcción de obras para agua potable, sobre plazas, parques y jardines, o sobre la habilitación y mejoramiento de vías.

Este libro, por consiguiente, no estudia todos los tributos existentes en Ecuador, sino únicamente los impuestos de carácter nacional y su historia (no los municipales), porque estos son los que han incidido en la vida conjunta, global, de los ecuatorianos y ecuatorianas. Esto significa, adicionalmente, que debemos examinar las distintas épocas o períodos en los que puede dividirse la historia nacional, para identificar en ellos qué tipo de impuestos existieron y contar así con una base que permita entender su evolución en el tiempo y las políticas económicas a las que respondieron.

1.3. Las fuentes historiográficas

En toda ciencia social se requiere investigar sobre diversidad de fuentes. Esa necesidad es determinante para la Historia, pues sin investigación empírica no es posible reconstruir ni entender los acontecimientos del pasado, ya que sería un verdadero escándalo inventarse hechos o su-

cesos que nunca existieron. Naturalmente, si se pintan o relatan pasados inventados o supuestos, es imposible hablar de historia, pues seguramente se tratará de textos u obras pertenecientes a la ciencia ficción o a la Literatura, donde interesa la creatividad y la imaginación para escenificar mundos fantásticos y atrayentes.

La Historia exige datos precisos y comprobables. Sobre esa base es posible sostener hipótesis. Los historiadores formulan problemas de investigación que obligadamente requieren buscar datos que fundamenten las hipótesis que se plantean. Esto hace de la Historia una ciencia con fuerte carga “empírica”, pero no se agota allí. La Historia es también teoría y formula conceptos, interpretaciones, visiones sobre la realidad. El mismo hecho de plantear algún problema de investigación y de orientarse en la búsqueda de datos, son actividades que el historiador realiza desde su perspectiva intelectual, bajo sus convicciones teóricas sobre la realidad social. En este sentido, la Historia puede tener múltiples enfoques, sin perder, necesariamente, objetividad ni rigurosidad.

El historiador, por tanto, busca y acude a una serie de fuentes para encontrar aquellas informaciones que le permitan comprender e interpretar el momento social que quiere estudiar o los procesos históricos que han condicionado una época. Pero, además, necesita auxiliarse con otras investigaciones, pues otros estudiosos seguramente habrán producido textos, artículos o libros sobre un tema, que siempre dan luces y pistas al intelecto.

En Historia cabe distinguir, por tanto, dos tipos de fuentes: 1) las *primarias*, que se refieren a documentos o fuentes generados en su propio tiempo, que han sido producidos normalmente por los actores sociales involucrados en los acontecimientos, que dan cuenta e información directa del momento histórico del que se trate; 2) las fuentes *secundarias*, en cambio, consisten en documentos, materiales, libros, etc., que se refieren a un acontecimiento o proceso histórico, por haberlo seguido, estudiado o tratado de algún modo a fin de darlo a conocer, comentarlo o analizarlo.

En el campo específico de la Historia económica, la investigación puede facilitarse cuando existen documentos escritos que dan testimonio del pasado. Contando con documentación, podrá reconstruirse series estadísticas, realizar proyecciones, ubicar sucesos y determinar procesos de

las distintas esferas de la economía. En Ecuador hay documentos escritos desde la época colonial, guardados en diferentes archivos.

El problema se complica cuando no hay documentos escritos, como ocurre al tratar de estudiar las culturas aborígenes del país e incluso la época de la dominación inca. Entonces, se requiere del auxilio de otros investigadores y particularmente de los arqueólogos y etnohistoriadores. Gracias a sus descubrimientos y a su invaluable trabajo, hoy conocemos, cada vez mejor, esa larga y tan importante época de las culturas aborígenes ecuatorianas, lo cual permite que también sea posible realizar análisis y formular hipótesis desde el campo de la Historia económica.

Sin embargo, aunque se cuenta con documentos escritos desde la época colonial, también la investigación de este tiempo histórico no es fácil, pues no solo que tales documentos se hallan en archivos que cuidan y vigilan su uso, sino que muchos están escritos en castellano antiguo e incluso en latín y normalmente “a mano”. Para entender esos documentos se requiere conocer paleografía (lectura de escritos antiguos), además de dedicar largas horas de trabajo no solo para la comprensión de los documentos sino para adquirir una noción de conjunto que permita “reconstruir” el acontecimiento o proceso que se quiere investigar. Por eso los historiadores profesionales tienen que acudir a los archivos y destinar a la lectura de textos un tiempo adecuado y permanente.

De todos modos, los documentos escritos del siglo XVIII son, cada vez más y mientras se avance en este siglo, menos “problemáticos” que los de los siglos anteriores, pues el castellano y la forma de escritura son mucho más “contemporáneos”, se vuelve menos necesaria la paleografía y crece el número de documentos impresos, sin que ello implique dejar atrás la enorme producción manuscrita.

Este libro se concentra, sobre todo, en la época republicana del Ecuador, que se inicia en 1830, cuando el país se separa de la República de Colombia o Gran Colombia, para formar un Estado independiente y soberano.

Por tanto, cabe tener alguna idea sobre las fuentes con las que se puede contar al momento de realizar investigaciones sobre la historia económica del Ecuador y, específicamente, sobre los impuestos que han tenido vigencia en las distintas fases de la trayectoria republicana del país.

Al fundarse la República, solo existió un Ministro Secretario General, encargado de los asuntos del gobierno interior y exterior, y además, de lo relativo a la hacienda pública. Asuntos del “interior” eran los que actualmente corresponden al Ministerio de Gobierno; aquellos del “exterior”, a un actual Ministerio de Relaciones Exteriores; y lo de “hacienda” equivaldría al Ministerio de Finanzas, otras veces llamado de Economía. Recién con la Constitución de 1835 se establecieron tres ministerios, cuya presencia se extendió hasta prácticamente fines del siglo XIX: Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, Ministerio de Guerra y Marina, y Ministerio de Hacienda.

Durante el siglo XIX, la fuente más importante para la investigación histórico-económica constituye el Informe que el Ministro de Hacienda debía presentar anualmente al gobierno. Ese ministerio tenía a su cargo, sobre todo, las cuentas nacionales de ingresos y egresos presupuestarios, que junto a la de balances comerciales (exportaciones e importaciones) eran casi las únicas informaciones con las que podía contar el país.

En los abundantes Informes de los ministros de Hacienda, al realizarse el balance del presupuesto del Estado, se incluye la información sobre los impuestos que alimentan los *ingresos* estatales. A menudo se presentan análisis u observaciones sobre esos impuestos, lo cual aclara, aún más su significación.

Sin embargo, solo poseemos informes ministeriales desde 1833, cuando se presenta la Primera Memoria del Ministro de Hacienda al Congreso Nacional. En los siguientes años republicanos los nuevos informes o memorias procuran seguir estadísticas, mantenerlas o producirlas. Pero, tal como lo reconoce el historiador norteamericano Michael T. Hamerly, un estudioso de la historia ecuatoriana, existe discontinuidad en las estadísticas y a menudo los datos son incompletos, inseguros e inexactos (Hamerly 1977: 11). Hay que tomar en cuenta esta realidad al investigar sobre la economía y los impuestos en el siglo XIX.

Otra fuente importante para el siglo XIX son los Registros Oficiales. Se trata de publicaciones que hace el Estado sobre todo tipo de leyes (y de sus respectivos reglamentos) que se aprueban para regir en la vida del país, aunque hay que señalar que el “Registro Oficial”, como hoy existe, no siempre tuvo el mismo formato ni el mismo nombre. Además,

en condiciones de estabilidad y normalidad gubernamental, las leyes son aprobadas por el Congreso y sancionadas por el Presidente de la República; pero la historia ecuatoriana también tiene dictadores, jefes de Estado y encargados del poder, de manera que los registros oficiales contienen las leyes dictadas bajo estos gobiernos irregulares.

A través del Registro Oficial puede seguirse la legislación en materia de impuestos, lo cual representa, para cualquier historiador, un trabajo acucioso, permanente, difícil y hasta agotador. Una tarea de semejante magnitud solo podrá hacerse con el concurso de muchos investigadores.

Una tercera fuente primaria para seguir la historia de los impuestos en el Ecuador decimonónico constituyen los Informes Presidenciales. Estos, además, contienen la visión política del gobernante, de manera que ayudan a observar o tener pistas sobre el marco ideológico bajo el cual se opera, con lo que se hace posible reconstruir, en general, la política económica gubernamental.

En el siglo XX la situación en cuanto a fuentes cambia. La Revolución Juliana de 1925 marcó la renovación, gracias a que, a consecuencia de sus gobiernos, fueron fundados el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la Nación, instituciones que comenzaron a elaborar y mantener estadísticas e informaciones más sistemáticas y confiables sobre Ecuador.

Desde la época juliana creció la importancia de la economía, una esfera de la vida social que pesó, cada vez más, en la atención gubernamental y política.

Haciendo un salto que no está muy alejado de la realidad del país, nuevamente la década de 1960 fue otro momento decisivo para la generación de fuentes útiles para la historia económica ecuatoriana, pues bajo el “desarrollismo” que se afirmó en aquellos años, se ampliaron los ministerios y las instituciones públicas, crecieron los informes y las estadísticas y se publicaron documentos que permitieron indagar sobre un amplio espectro de las realidades. Además, junto a las instituciones públicas nacionales avanzaron variadas instituciones internacionales y también privadas, que comenzaron a realizar estudios económicos y a difundirlos.

En ese marco, la información documental sobre los impuestos es amplia, compleja y rica, demandando, por consiguiente, el estudio de numerosos investigadores.

De todos modos, el Ministerio de Finanzas continuó como la institución que ha conservado la información fundamental sobre los impuestos. Ante ese ministerio debían hacerse las declaraciones respectivas.

Pero hoy la actividad rectora en materia de impuestos la tiene el Servicio de Rentas Internas (SRI), cuyos documentos e informes, difundidos no solo como materiales impresos, sino también a través de Internet, gracias a las tecnologías de la comunicación actuales, son las fuentes más importantes y directas para realizar las investigaciones sobre la historia de los impuestos en el Ecuador contemporáneo.

1.4. La periodización histórica y las épocas pre-republicanas

La historia del Ecuador, como la de cualquier otra sociedad, ha atravesado distintos momentos en su evolución. Los cambios de un “momento” a otro se deben siempre a una serie de factores. De igual modo, cada momento se caracteriza por un complejo de elementos que actúan como condiciones y determinantes de la vida colectiva.

Las discusiones sobre la “periodización” en la historia suelen ser un asunto que puede provocar polémicas y contradictorias posiciones entre los historiadores (Ayala, 2014). Pero ese es un mundo que no involucra directamente a los propósitos de este texto. Por ello, vamos a adoptar una periodización que permita ubicar los momentos históricos más significativos y relevantes en la historia ecuatoriana.

Partamos del siguiente cuadro sinóptico:

HISTORIA DEL ECUADOR

1. Época de las culturas aborígenes: -12.000 (?) – mediados del siglo XV
2. El Incario: mediados del siglo XV - 1532
3. La conquista y la época colonial: 1532 - 1808
4. La Independencia: 1808 – 1822
5. Ecuador en la Gran Colombia: 1822 - 1830

6. La República del Ecuador: 1830 – hoy.

Como se podrá advertir, este cuadro ubica exclusivamente las grandes épocas de la historia ecuatoriana y no pormenoriza en sus contenidos, donde se puede determinar una serie de subdivisiones en períodos, que dependerán de la óptica interpretativa que se quiera dar, dependiendo de los presupuestos teóricos y conceptuales que maneje el historiador y la esfera social que trata de estudiar. Así por ejemplo, la historia económica no se sujeta a las mismas divisiones que puede trazar la historia política; pero, además, podría hacerse divisiones históricas contemplando los ciclos de producción agroexportadora, como ha sido frecuente en Ecuador cuando se habla del ciclo del cacao, del banano o del petróleo; o también podría dividirse la economía por sistemas económicos o por políticas económicas.

Este libro, al tratar de manera específica la historia de los impuestos, y al comprender que estos están inmersos en el régimen tributario y que éste, a su vez, depende del enfoque de la política económica gubernamental, dividirá la historia republicana del Ecuador en función de esa relación, observando, al mismo tiempo, las condiciones del país durante la vigencia de un tipo de estructuras socioeconómicas.

El texto se circunscribe, por tanto, a la historia de los impuestos en el Ecuador republicano, pues interesa que los lectores comprendan la evolución del país una vez independizado del coloniaje, ya que esa trayectoria tiene enorme significación para el presente.

Sin embargo, es necesario tener por lo menos una breve idea sobre los momentos históricos anteriores, a fin de comprender los alcances que tuvieron, ya que, como ocurre entre las culturas aborígenes, no es posible hablar directamente de “impuestos”, un concepto que tiene que ver con las relaciones entre el Estado y la sociedad.

1.4.1. Época de las culturas aborígenes

El conocimiento sobre las culturas aborígenes depende de las investigaciones arqueológicas. Ellas permiten determinar las formas de vida del pasado y generar hipótesis interpretativas sobre las condiciones y procesos sociales.

Entre los mismos arqueólogos existen diferencias en cuanto a corrientes teóricas y, a menudo, agudas polémicas interpretativas; pero también se han impuesto criterios comunes o hegemónicos en los estudios.

Hay coincidencia en cuanto a que existió un poblamiento originario sobre América, a partir de grupos humanos de cazadores-recolectores llegados desde el Asia. En su nomadismo, algunos grupos se asentaron en el territorio que hoy constituye el Ecuador. A partir de ese momento, se habla de distintas fases de evolución entre las culturas aborígenes: Pre-cerámico o Paleoindio, Formativo, Clásico o de Desarrollo Regional y Postclásico o de Integración (Porrás-Piana, 1975; Amores Carredano, 2006).

Desde una perspectiva más vinculada con el enfoque socioeconómico, Lenin Ortiz (1981), quien fuera un reconocido arqueólogo ecuatoriano, distingue estos períodos:

- Período de recolección, caza y pesca: 20.000 a.n.e. hasta 4.000 a.n.e.
- Período agrícola: 4.000 a.n.e. hasta 500 a.n.e.
- Período agrícola de excedentes: 500 a.n.e. hasta 500 n.e.
- Período de expansión agrícola y comercial: 500 hasta 1.500 n.e.

Durante el primero, en culturas como Las Vegas, Chobshi y particularmente El Inga, al pie del volcán Ilaló, cerca de Quito, y que es una de las más estudiadas, las actividades rectoras de la vida fueron, precisamente, las de recolección, caza y pesca; por lo cual hubo una economía de subsistencia, para escasos pobladores con prácticas comunitarias.

Con el nacimiento de la agricultura, la cerámica e incluso la elaboración de textiles, empezó el nuevo período, con distintas fases: agricultura incipiente, como en la cultura Valdivia, de manutención en Machalilla y de suficiencia en Chorrera. Las sociedades se asentaron en aldeas, manteniendo una vida comunitaria, al mismo tiempo que con alguna división en el trabajo.

En el siguiente período, en culturas como Bahía, Panzaleo, Tunchahuán, Chaullabamba, La Tolita, Daule, Tejar, o Jama-Coaque, la vida social se complicó, no solo por el apareamiento de la minería que implicó control de las fuentes mineras y particularmente oro y plata, sino

porque tanto la expansión territorial para la agricultura, así como el intercambio, la relación y la subordinación, provocaron el establecimiento de caciques o curacas (“señores étnicos”), que reflejan incipientes sistemas de poder regional.

Un período de mayor alcance en la irradiación cultural fue el de “expansión agrícola y comercial”, con compleja organización en sociedades como: Manteña, Huancavilca, Cañar, Puruhá, Milagro-Quevedo o Kitu-Kara. Los conocimientos ancestrales, provenientes de las pasadas épocas, se reflejaron en la diversificación agrícola, con variadas técnicas productivas, las construcciones monumentales y la amplia división del trabajo, todo ello bajo el control o dominio de poderosos cacicazgos/curacazgos, rígidamente jerarquizados.

Sin embargo, por sobre esa evolución, desde las primeras aldeas se afirmó la vida comunitaria, que es la que primó en la base social, porque la jerarquización que condujo a los curacazgos integrados, no rompió con esa estructura, sino que la aprovechó por la enorme capacidad de movilización y de fuerza de trabajo.

Es evidente que en las condiciones de desarrollo histórico de los cuatro períodos básicos esquemáticamente presentados, no es posible hablar de “impuestos” como lo hacemos en el presente. Se discute, además, si en el período final ya aparecieron “proto-Estados”, pues cuando existe jerarquización social y manejo del poder, ciertamente cabe pensar en que se estaban constituyendo estructuras que caracterizan a los orígenes del Estado como aparato de organización social y de subordinación de poblaciones al dominio controlado por capas superiores.

1.4.2. El Incario y el Tahuantinsuyo

Los investigadores consideran que el Tahuantinsuyo se consolidó, en la forma imperial y bajo un claro sistema económico y social que incluso ha sido bautizado como “modo de producción andino”, a partir del Inca Pachakutik, desde el último cuarto del siglo XV.

En el territorio que hoy es Ecuador, la incursión Inca sometió a las sociedades que poblaban estas tierras, bien por conquista o por alianza y subordinación a los caciques y comunidades. Enseguida, todas fueron encuadradas en el modo de producción desarrollado sobre las prácticas y

conocimientos ancestrales. Pero es necesario aclarar que los incas tuvieron presencia ante todo en la región andina, escasa en la Costa y prácticamente nula en la Amazonía. Además, en el sur andino se establecieron más tiempo que en el norte, durando su presencia unos sesenta años, pues la conquista española se inició en 1532.

El incario tuvo una compleja forma de organizar la economía, la sociedad y el Estado, pues ahora aparece este instrumento de consolidación del poder político de la nobleza incásica, dentro de la cual el Inca es cacique supremo y bajo su imperio rige una sólida estratificación social, en cuyo vértice piramidal siguen los nobles de sangre y los de privilegio, el sector encargado del culto y la sabiduría heliolátrica (chamanes, amautas, mamaconas), una serie de caciques que controlan una verdadera escalera de subordinaciones, y finalmente los miembros de los ayllus o comunidades rurales.

Las relaciones entre los miembros de las comunidades se basaron en la *reciprocidad andina*, así como sus relaciones con las jerarquías, en la *redistribución andina* (Murra, 1975 y 1978; Wachtel, 1971). Es difícil comprender por simple descripción escrita esas relaciones; pero, en definitiva, suponían, a nivel de la comunidad, un sistema de dones y contradones (dar y recibir), como puede observarse en la *minka* o minga; y, además, entre la comunidad y las diferentes instancias del Estado, iguales formas de “dar y recibir”.

Así, el Estado reparte las tierras (y, en general, todos los recursos) para tres sectores: el Inca, el Sol y las comunidades; las tierras del Inca, además de las “personales” asignadas al emperador, son las del Estado y mantienen a caciques, curacas, guerreros, gobernadores y administradores de territorios, etc.; las tierras del Sol están destinadas al culto; y las de comunidades incluyen la *marka*, como tierra comunitaria y el *tupu*, como tierra familiar. No existe, sin embargo, un criterio de propiedad como el que actualmente poseemos, ya que se trata de una especie de superposición de “derechos”: todo es del Inca, al mismo tiempo que está repartido para el Estado, el culto y las comunidades. Los miembros de las comunidades están bajo posesión de los recursos como “propios”, pero, al mismo tiempo, que no les pertenecen.

La redistribución andina se cumple de una manera compleja: el Estado provee los recursos y sus funcionarios “sirven” al imperio y a las comunidades; el Inca, la nobleza y los caciques (excepto los que controlan a 10 *hatun runa* o trabajadores de la comunidad), están exentos del trabajo productivo directo, pero las comunidades trabajan esas tierras; algo igual ocurre con el sector destinado al culto, que guarda y cultiva tradiciones y conocimientos, a cambio de que la comunidad trabaje sus tierras.

Queda así sintetizada la base del modo de producción andino, que tiene, por cierto, una economía agraria diversificada y monumentales urbes y obras.

Lo que interesa destacar en esta obra es un hecho que sigue mereciendo la atención y hasta las polémicas entre los investigadores: el Incario no tuvo un régimen “socialista” ni “comunista”, como a veces se ha supuesto, sino un sistema propio, que por eso se llama “andino”. En este, el Estado controla, organiza y distribuye recursos, de modo que nada falta en los ayllus; y el trabajo de los miembros de la comunidad (*hatun runa*) se ejecuta no solo para las tierras “propias” sino también para el Estado. Por eso Murra y Wachtel ven en ello un sistema *tributario*, en el cual las comunidades aportan con su fuerza de trabajo obligatoria, en tanto el Estado entrega los recursos necesarios para ejecutarlo.

No se trata, entonces, de un sistema tributario en los términos contemporáneos. En el Incario no hay “impuestos”; pero sí una práctica de prestación en fuerza de trabajo para el Estado que lo aprovecha. No hay duda de que es un sistema “tributario” en otro sentido, lo que ha hecho pensar incluso que existía un régimen “feudal”, lo cual, evidentemente, es otro error conceptual, porque el “tributo” feudal (primero en trabajo, luego en bienes y finalmente en dinero), como el que sí rigió en Europa, supuso la subordinación y “tributo” campesino directamente al señor feudal, del cual los trabajadores eran siervos o vasallos personales.

En el Incario existió, en cambio, la tributación colectiva de los ayllus y un Estado que redistribuye a las comunidades andinas con la provisión de recursos y medios para su directa producción.

1.4.3. La época colonial

La conquista española en lo que hoy llamamos América Latina, inició la época colonial. Comenzó cuando Cristóbal Colón “descubrió” este continente al mundo europeo en 1492. Los conquistadores se instalaron inicialmente en el Caribe y desde allí llegaron a tierras continentales, donde Hernán Cortez encabezó la conquista del imperio azteca en 1519, y Francisco Pizarro la del imperio inca, en 1532.

La colonia, que prácticamente duró tres siglos, ligó la historia de América a la historia mundial. El coloniaje americano fue la contraparte del *mercantilismo* europeo, que rigió durante la “Edad Moderna”, tiempo en el cual Europa transitó del feudalismo al capitalismo, pues con la revolución industrial (máquina de vapor), a mediados del siglo XVIII y la Revolución Francesa de 1789, que expresó el ascenso al poder de la burguesía, se inició la “Edad Contemporánea”.

En esencia, al mercantilismo le interesaba el enriquecimiento de la nación, a fin de volverla poderosa, por lo cual postuló: la acumulación de oro y plata (“bullionismo”), el colonialismo y la esclavitud, una balanza comercial favorable (las exportaciones debían superar a las importaciones), la decidida intervención del Estado en la economía para premiar a los exportadores y gravar con impuestos y aranceles a las importaciones (“proteccionismo”). Las colonias pasaron a ser el espacio para la venta obligada de los productos provenientes de las metrópolis, generalmente a precios sobrevalorados. En ellas se restringió y hasta prohibió la elaboración de productos capaces de competir con las exportaciones metropolitanas. Al propio tiempo, sus productos fueron adquiridos a precios subvalorados. Las metrópolis impusieron especializaciones productivas en las distintas regiones subordinadas.

La conquista del Tahuantinsuyo Inca se inició en 1532. Los indígenas fueron sometidos, su cultura destruida y, sobre esa base, se inició la vida colonial que, desde la perspectiva económica, atravesó tres grandes momentos, que rápidamente los describimos a continuación.

A) El siglo de la desestructuración

Durante el siglo XVI, al mismo tiempo que se produjo la violenta desestructuración del mundo andino incásico, se establecieron las bases del régimen colonial a través de la apropiación de tierras, el saqueo de minas y la explotación de la fuerza de trabajo indígena.

Aunque inicialmente los conquistadores sólo se apropiaron de las tierras que en el incario se destinaban al Inca y al Sol, con el paso de los años no fueron respetadas las normas de la Corona para impedir la toma de las tierras comunales indígenas, de modo que estas también fueron traspasadas, por diversos mecanismos, a manos de la élite terrateniente criolla que así comenzó a surgir, en tanto los indígenas fueron quedándose sin tierras.

Las estancias, caballerías y peonías en el campo, así como el reparto de solares en las ciudades, marcaron la realidad de la propiedad privada, ahora introducida por el coloniaje.

Junto con la apropiación de tierras empezó la explotación de la fuerza de trabajo indígena, a través de una serie de sistemas: el más importante, en este siglo, fue la encomienda, que consistió en la asignación de comunidades indígenas a un encomendero, para que este se encargara de la cristianización forzada, su organización y hasta “protección”, a cambio de un tributo que debían entregarle los indios. Inicialmente dicho tributo fue en trabajo, pero desde 1541, con las Leyes Nuevas (que ocasionaron la “rebelión de los encomenderos”), pasó a ser un tributo en bienes. También sirvió la mita, de origen incásico, para obligar a los aborígenes a trabajar en turnos obligatorios en todo tipo de actividades, siendo la más importante y cruel la mita minera, de donde solo regresaban vivos unos pocos indígenas. El concertaje, si bien se estableció a inicios del siglo XVII, se consolidó en el XVIII, cuando las encomiendas perdieron significación y fueron abolidas.

Para los conquistadores, el oro y la plata representaban la mayor riqueza y por ello, al tiempo de someter a los indígenas, se apropiaron de cuanto objeto existía en tales “metales preciosos”, lo que significó una impresionante destrucción cultural. Al mismo tiempo comenzaron a explotar las ricas minas al sur del nudo del Azuay.

B) El siglo obrajero-textil

Gracias al progreso de la agricultura y la ganadería, debido a las nuevas técnicas, instrumentos, animales y plantas, así como por el aprovechamiento de las antiguas formas de agricultura incásica, en el siglo XVII la economía colonial en la Real Audiencia de Quito (nombre que adoptó el país de la época) floreció. Y entre mediados de ese siglo y hasta mediados del siglo XVIII se consolidó la región como productora y abastecedora de textiles, en virtud de la expansión de los obrajes, obrajuelos y batanes, que eran unidades de producción de tejidos, vinculadas a las haciendas y normalmente abastecidas con fuerza de trabajo por el sistema de mitas.

Los textiles quiteños, que constituían la riqueza de la época, llegaron a ser famosos y lograban abastecer extensas regiones de Sudamérica organizadas en torno al centro minero de Potosí, en la actual Bolivia. Sobre todo eran textiles de abastecimiento popular. Y vale anotar que todavía puede verse en Ecuador a expertos tejedores indígenas que hacen uso de sus telares manuales, instrumentos artesanales que sirven para producir artículos muy cotizados.

C) El siglo de la hacienda

A consecuencia de los procesos de apropiación de tierras y subordinación de la fuerza de trabajo indígena, campesina y montubia, continuados por diversas vías durante todos los siglos coloniales, para el siglo XVIII se hallaba consolidada la *hacienda*, como eje de la economía colonial y del poder de la oligarquía terrateniente, que dominará desde entonces el escenario de la vida del país incluso hasta bien entrado el siglo XX.

Ahora bien, a través de los siglos coloniales descritos, la vida de los habitantes de la Audiencia de Quito así como las autoridades locales, estuvo subordinada a las cédulas reales, leyes y normas dictadas desde la monarquía española.

Tanto a la Corona, como a las autoridades locales les interesaba el cobro de tributos, pues con ello no solo se financiaba al Estado colonial, sino que se cumplía con una obligación de los súbditos hacia el rey.

De manera que es durante la Colonia, cuando surgen los conceptos básicos del sistema tributario, tal como lo entendemos en el presente, pues, como se ha visto, en la época de las culturas aborígenes no había “impuestos” y en el incario no existió una concepción similar, por más que los ayllus fueran “tributarios” del Tahuantinsuyo.

La sed de oro y plata que trajo la conquista y el interés mercantilista de la metrópoli colonizadora por participar directamente de esa riqueza, hizo del XVI el siglo del oro en la Audiencia de Quito. Los conquistadores saquearon templos, se apropiaron de objetos elaborados con esos metales y comenzaron la explotación de las minas con criterios de acumulación de valor. El pillaje y la fundición de objetos de culto y adorno elaborados en metales “preciosos”, además de la destrucción de templos y otras edificaciones incásicas, ocasionó una verdadera catástrofe cultural.

Se explotaron minas y lavaderos en Santa Bárbara, las vertientes surorientales de los ríos, en Zamora, Zaruma y Macuche. Pero, comparativamente con otras regiones hispanoamericanas, como Potosí, Perú o México, en la Audiencia de Quito la riqueza minera fue menor. En todo caso, no solo vinculó al país al mercantilismo europeo, sino que creó una especie de polo dinamizador de la economía en su conjunto, al sur del nudo del Azuay.

Como la riqueza se medía en oro, la monarquía española reguló la actividad minera y estableció sobre ella el impuesto llamado *quinto real*, consistente en que el 20% de toda producción minera, que se autorizaba o concedía a particulares, debía cobrarse para mantener al Estado. La regulación cambió en el tiempo, pues la obligación de quintar se refirió a toda la mina, a las vetas más productivas o sólo a la mejor. Pero en la práctica, quienes explotaban minas tuvieron siempre la posibilidad de eludir el pago del quinto, sin declarar lo obtenido o reduciéndolo en su valor. De modo que también en la Colonia surgió el fenómeno de la evasión tributaria, tan persistente en la vida nacional.

La minería perdió significación desde mediados del siglo XVII, pero la Corona afirmó otros impuestos, entre los cuales destacan (Ots Capdequí, 1941: 66-67; Pareja, 1975: 136-160):

Almojarifazgo: Establecido en 1576; era un impuesto sobre todos los bienes importados a las Indias desde Europa, así como los importados a España desde las Indias. El porcentaje varió durante toda la época colonial.

Sisa: De origen medieval, que en las Indias tuvo un carácter extraordinario; consistía en la rebaja en pesas y medidas a favor del Estado.

Lanzas: Pago anual a la Corona, de unos 400 o 500 pesos, para quienes poseían títulos de nobleza.

Alcabala: Se introdujo a fines del siglo XVI y consistió en un porcentaje (que varió a lo largo del tiempo) que se debía pagar sobre todo tipo de transacción comercial (comparable con el actual IVA). En Quito, cuando se intentó cobrar el 2% de alcabala, se produjo una extendida movilización y protesta de los pobladores, conocida como “rebelión de las alcabalas”, y que fue recurrente entre 1592-1593.

Diezmo: Era un impuesto a favor de la Iglesia, consistente en el 10% de la producción agraria (a veces sobre otras y eventualmente sobre ingresos). Parte de este se destinó a financiar a la Corona. Los sacerdotes, especialmente párrocos, cobraban, además, *camaricos*, esto es por matrimonios, bautizos o funerales, que en muchos casos se aplicaron a los indios con singular abuso.

Estancos: O rentas estancadas; consistía, en la “estatización” de ciertos productos, que, por tanto, sólo podían ser distribuidos o vendidos a través del Estado. Tales productos también cambiaron en el tiempo: azogue, pimienta, naipes, papel sellado, pero también peleas de gallos y, con mayor duración: pólvora, sal, tabaco, alcoholes y aguardientes. En Quito, la “aduana” y el estanco del aguardiente, unidos a las condiciones políticas del mal gobierno y a la crisis económica general, provocaron un estallido popular de enorme repercusión, conocido como “rebelión de los barrios de Quito”, que mantuvo en jaque a las autoridades durante varios meses en 1795 y que fue un antecedente para el proceso de la Independencia del país.

Tributo indígena o impuesto a los indios: Obligación que pesó sobre toda la población indígena, cobrada a través de los Corre-

gidores o sus Tenientes a través, inicialmente, de los propios encomenderos, y el monto se transfería luego al Estado. Naturalmente, este tributo se convirtió en una carga escandalosa sobre los indios, pues en forma constante se abusó y exageró en el cobro, a tal punto que sirvió de vehículo para quitar tierras a los indígenas en “compensación” al impuesto no pagado, así como enriqueció a numerosos funcionarios y al propio encomendero, en tanto pudieron incluso eludir y engañar a las autoridades.

Impuestos e ingresos especiales: Varios pesaron sobre los funcionarios, como la *mesada* (sueldo del primer mes) y la *media annata* (medio año del salario); la *pensión del censo*, sobre predios; los impuestos sobre ingenios de azúcar, molinos y tenerías; en otros casos, con el fin de obtener recursos para el Estado, se hizo uso de mecanismos que no son propiamente impuestos, como el arrendamiento de obrajes reales, los *donativos graciosos* o *servicios*, la *venta de oficios (cargos públicos)*, lo cual se prestó a una cadena de corrupciones; o también los empréstitos forzosos, los embargos extraordinarios, las multas y hasta la confiscación de bienes.

En el siglo XVIII todas las Indias se sujetaron a las *reformas borbónicas*, que según el historiador británico John Lynch estuvieron destinadas a “detener la primera emancipación de Hispanoamérica”, pues esta región ya vivía, prácticamente, en un “estado de emancipación informal”, de modo que las reformas fueron una verdadera “segunda conquista de América” dirigida a “controlar a los criollos” (Lynch, 1985: 9-15).

En efecto, una serie de procesos históricos se articularon en el último siglo colonial para crear las condiciones favorables para la Independencia hispanoamericana. En esencia, los criollos habían alcanzado suficiente poder económico y social, así como autonomía práctica, por lo cual las autoridades solo manejaban el poder administrativo y el Estado central. Así es que las reformas borbónicas se encaminaron a revertir ese autonomismo y poder adquiridos por el sector que se había convertido en poderosa clase dominante, terrateniente y comercial.

Parte esencial de las reformas borbónicas fueron las de carácter tributario: sobre todo a partir de 1777 comenzaron a unificar los impuestos, que habían sido caóticos durante la dinastía de los Austrias; se impusieron nuevos gravámenes o se ajustaron y subieron otros ya existentes; fueron reformadas las aduanas y las direcciones de rentas; y se afirmó el sistema de estancos, liquidando el arriendo de ellos a particulares y asumiendo la distribución exclusivamente con funcionarios (Lucena, 2007: 46-47).

Obedeciendo a las imposiciones de la Corona, las autoridades realistas en la Audiencia de Quito se propusieron cobrar impuestos adeudados y perseguir a quienes supuestamente los eludían. Además, no solo exageraron los cobros, sino que obraron con arbitrariedad, abuso y prepotencia, despertando las resistencias y protestas cada vez mayores de la población.

Durante la época colonial los indígenas fueron el segmento de la población bajo las peores condiciones de explotación, miseria y humillación. Desde la resistencia andina a la conquista y pese a la dominación sobre ellos, los indígenas generaron diversos mecanismos de resistencia cultural y estallaron en sublevaciones o rebeliones en cuanto las circunstancias se volvieron aún más graves e insoportables. Numerosas sublevaciones ocurrieron en los siglos XVI, XVII, XVIII y hasta la época de la Independencia. (Albornoz, 1971)

Sin embargo, las rebeliones que ocurren en el siglo XVIII, en el marco de las reformas borbónicas, merecen particular referencia para los propósitos de este libro. Hubo por lo menos diez grandes levantamientos indígenas. El principal motivo fue de carácter fiscal, pues esta población sufrió el recrudescimiento en el cobro de tributos y el abuso de los recaudadores, incluso porque los hacendados criollos transmitieron sobre los indígenas buena parte de las cargas tributarias que las autoridades realistas se empeñaron en cobrar con eficacia y sin contemplaciones.

Un estudio del antropólogo y etnohistoriador Segundo Moreno Yáñez demostró que las sublevaciones de Riobamba (1764), San Phelipe (1771), Otavalo (1777) y Guano (1778) tuvieron como móvil el censo o numeración de indios, que para esta clase social colonial significaba la preparación para establecer nuevas cargas tributarias o el establecimiento de trabajos forzados (mita); las rebeliones de San Miguel (1766) y de

Ambato (1780) tuvieron que ver con cambios en la recolección de tributos; las de Alausí (1760) y San Ildefonso (1768) por maltratos a comuneros; la de Pomallacta (1730) fue por defensa de las tierras comunales; en Túquerres (1800), Guamote y Columbe (1803) los indígenas se levantaron contra los diezmos (Moreno, 1977).

No solo hubo rebeliones indígenas, sino también protestas, movilizaciones y levantamientos de la población esclava, y, además de los mestizos, que reaccionaban particularmente contra las regulaciones de los cabildos, que trataban de controlar, organizar y regular sus actividades.

Hacia mediados del siglo XVIII una tercera parte de los habitantes de Quito eran blancos y otro tercio mestizos. El fisco procuraba ingresos arrendando a particulares las ramas de aguardientes y alcabala (aduanas). Pero, ante las irregularidades y evasiones, las autoridades realistas decidieron crear el estanco de aguardientes y de aduanas, es decir, la “estatización” de esos rubros de ingresos. La medida afectó a numerosos comerciantes y hacendados; pero los abusos de los recaudadores se extendieron sobre toda la población y particularmente sobre quienes traían productos a la ciudad, pues a menudo las cargas eran retenidas o confiscadas, si no se accedía a algún pago. Creció así un sentimiento anti fiscal generalizado, pues los impuestos sobre aguardientes, aduanas y otros productos (se llegó a decir que se numerarían las piedras para cobrar su uso a las lavanderas que acudían al Machángara) provocaron un impresionante estallido de los pobladores quiteños que se inició en mayo de 1765, que ha pasado a la historia con el nombre de “rebelión de los barrios de Quito”, considerado un movimiento precursor de la Independencia (Pérez, 1977). Los barrios mantuvieron en jaque a las autoridades durante varias semanas; y los pobladores, a los que las autoridades se referían como “indios”, “plebe” y “mestizos revoltosos”, llegaron a destruir la Fábrica Real de Aguardientes y la Casa de Aduanas.

También los criollos desataron sus propias luchas, por defender intereses afectados. Tan temprano como en 1544-1548, los encomenderos, encabezados por el conquistador Gonzalo Pizarro, se levantaron (“rebelión de los encomenderos”) contra las ordenanzas que regulaban la encomienda de indios, suprimiendo su tributo en trabajo. Esa “rebelión de los encomenderos” tuvo, pues, en cierto modo, características anti fiscales.

Pero décadas más tarde, entre 1592-1593 estalló la “rebelión de las alcabalas”, motivada en la imposición que hicieron las autoridades para que se cobrara ese impuesto que se fijó en el 2% sobre la venta de algunos productos que ingresaban a Quito (Lavallé, 1997).

En el siglo XVIII, la conciencia criolla contra el régimen colonial avanzó inevitablemente, incluso por la acción intelectual e ideológica que desplegaron en Quito los intelectuales ilustrados, formados en la universidad y en las lecturas de los ilustrados europeos, entre quienes sobresalió Francisco Eugenio de Santa Cruz y Espejo (1747-1795), considerado como la conciencia crítica de su época (Paladines, 1978), un pensador que cuestionó a las autoridades, al régimen colonial y abogó por las libertades, a tal punto que fueron sus discípulos los ejecutores del Primer Grito de Independencia de 1809.

Los criollos tenían serios motivos para rebelarse contra las autoridades españolas y los acontecimientos de 1808 sirvieron de momento adecuado para la confabulación definitiva, como ya lo hemos visto. En la movilización y conciencia de los criollos quiteños, apoyados por los barrios rebeldes de la ciudad, nació, finalmente, el proceso de la Independencia.

Sin embargo, un rasgo que no suele ser bien resaltado es que también los criollos tenían motivaciones anti fiscales. Ello puede advertirse en el decreto que expidió la Junta Soberana de Quito a los dos días de su ascensión:

Quito, 12 de agosto de 1809.- En consideración a las justas razones que ha tenido presente esta Suprema Junta a beneficio público, se rebaja el precio del papel sellado a la cuota antigua; extínguese el estanco de tabaco, quedando sujeto este efecto al pago del derecho de alcabala; y se extingue el de cabezón de hacienda. Publíquese por bando en la forma ordinaria. Póngase boletas en los lugares acostumbrados y comuníquelo el Ministro respectivo a quienes corresponde. Lo suscriben... (cit. De la Torre, 1962: 232).

Situación similar a la de Quito perduró en todas las regiones de la Audiencia. Sin embargo, las reformas borbónicas agudizaron la crisis

económica en la Sierra, pero no en la Costa, donde tomó auge la exportación del cacao. La apertura de los puertos al comercio intracolombiano incluso favoreció a Guayaquil, cuyas élites aprovecharon de esta ventaja para enviar su cacao hasta México, compitiendo con el de Venezuela, donde, a su vez, los comerciantes procuraron impedir la competencia de los guayaquileños, quienes acudieron frecuentemente al contrabando y con ello a eludir el pago de los impuestos por aduanas.

Quito, entonces, tuvo una serie de razones para iniciar el proceso de la Independencia que en Guayaquil solo comenzó una década más tarde. Pero también las élites guayaquileñas sabían que parte de su lucha era necesariamente anti fiscal, por lo cual, en el Reglamento Provisorio Constitucional de Guayaquil, sancionado al siguiente mes de la revolución independentista del 9 de octubre de 1820, se anotó:

Artículo 3.- El comercio será libre, por mar y tierra, con todos los pueblos que no se opongan a la forma libre de nuestro gobierno.

Artículo 5.- Además de las atribuciones comunes anexas al gobierno le competarán las siguientes:

2a. Imponer contribuciones:

3a. Celebrar tratados de amistad y comercio;

6a. Formar reglamentos para el comercio nacional y extranjero y para todos los demás ramos de la administración.

Artículo 6.- Ningún pago se admitirá en cuenta a la Tesorería si no se hiciera por orden especial del gobierno.

2. El Ecuador en el siglo XIX-histórico: 1808-1925

Es posible que a los lectores llame la atención el que se hable de “siglo XIX-histórico”. ¿A qué se refiere?

Si bien en Historia contamos con fechas a menudo precisas, como cuando se habla, por ejemplo, de la dolarización, que fue adoptada en el país el año 2000, también es necesario comprender que, cuando se estudia épocas socioeconómicas, no es posible reducirlas a fechas absolutamente precisas, como ocurre, por ejemplo, cuando se estudia el capitalismo como sistema, pues se conoce bien que éste nació con la primera Revolución Industrial, que se inicia en la segunda mitad del siglo XVIII, se expande y consolida en el siglo XIX, pasa a una nueva fase en el siglo XX y perdura hasta nuestros días.

De igual manera, al estudiar la historia del Ecuador desde una visión de largo plazo, el siglo XIX “histórico” no coincide, necesariamente con el cronológico. La época de la Independencia marcó el proceso de ruptura con el coloniaje, y una vez conquistada se inició la época republicana que dura hasta nuestro presente. Sin embargo, al examinar una serie de características de la historia ecuatoriana del pasado, se encontrará que, a pesar de la vorágine política, hubo una serie de bases económicas y sociales que se delinearán en la época independentista, se prolongan durante el resto del siglo XIX e incluso subsisten hasta las primeras dos décadas del siglo XX, ya que solo con posterioridad comienzan a cambiar. Por eso es que hablaremos del “siglo XIX-histórico” o largo, una idea inspirada en las reflexiones del historiador británico Eric J. Hobsbawm, quien distinguía, para Europa, un siglo XIX “largo” desde la década de 1780, cuyo eje será la Revolución Francesa (1789) hasta la Primera Guerra Mundial (1914-1918), y un siglo XX “corto”, desde 1914 hasta 1991,

cuando se produce el hundimiento de la URSS y con ello el fin del socialismo (Hobsbawm, 1998).

Nuestro siglo XIX-histórico se inicia con el proceso de Independencia (1808) y se prolonga hasta la Revolución Juliana de 1925, como lo vamos a examinar.

2.1. El proceso de Independencia: 1808-1822

Los tres siglos de coloniaje sobre América Latina se derrumbaron con el inicio de los procesos de lucha por la Independencia.

Esa lucha estuvo motivada por complejos factores. Después de la Revolución norteamericana (1776) y, sobre todo de la francesa (1789), el primer país en conquistar su Independencia (además, frente a Francia) fue Haití, en 1804. Pocos años después, la invasión de Napoleón a España y Portugal (1808) se convirtió en el motivo inmediato para que estallaran las revoluciones hispanoamericanas.

Una élite de criollos quiteños empezó a confabular en diciembre de 1808. El año 1809 estallaron revoluciones en Chuquisaca y La Paz (actual Bolivia), en mayo y julio respectivamente; pero el 10 de agosto de 1809 despegó la de Quito, con la instauración de una Junta Suprema de Gobierno en Quito, que depuso al presidente de la Audiencia, al mismo tiempo que proclamó fidelidad al rey, a fin de disfrazar el autonomismo por el que se habían movilizado los próceres criollos, que nombraron como Presidente de la Junta a Juan Pío Montúfar, Marqués de Selva Alegre. Ese fue nuestro Primer Grito de Independencia, que hizo de Quito una Luz de América, término con el cual Chile calificaría, años más tarde, a esa gesta inaugurada por los rebeldes quiteños.

En 1810 las revoluciones siguieron en Caracas, Bogotá, Buenos Aires y Santiago de Chile, ciudades en las que se instalaron juntas fidelistas, parecidas a la quiteña, y también en México, donde el movimiento independentista arrancó con una impresionante lucha de campesinos e indígenas. El 2 de agosto de 1810 fueron masacrados en Quito los próceres que el año anterior habían iniciado la revolución, así como centenares de pobladores de la ciudad. Ese hecho definió al Quito rebelde por su libertad. En 1811 Venezuela proclamó su Independencia; ese año se formaron nuevas juntas en Asunción y El Salvador. En 15 de febrero de

1812, el Congreso de Diputados de Quito expidió la primera Constitución, que creó el Estado libre de Quito, con Ejecutivo, Legislativo, Función Judicial y hasta Falange o milicia propia. Ese Estado fue defendido por las armas, aunque fue derrotado a fines de 1812 por los realistas.

La Revolución de Quito (1808-1812) se inscribió, por tanto, en el proceso general de la lucha de la Hispanoamérica de la época por conquistar su Independencia frente al coloniaje. Su derrota no significó acallar el espíritu rebelde, de manera que el 9 de octubre de 1820, bajo otras circunstancias históricas, Guayaquil hizo su revolución, iniciando así la segunda fase del proceso independentista, que culminó definitivamente en la Batalla del Pichincha, el 24 de mayo de 1822, cuando fue derrotado el dominio español y se puso fin al coloniaje.

Gracias a los procesos independentistas latinoamericanos, se acabó con el coloniaje y se constituyeron una veintena de repúblicas. Esos procesos movilizaron no solo a criollos, sino a amplios sectores populares ilusionados con la posibilidad de que las revoluciones realizaran transformaciones sociales para el progreso económico y el mejoramiento colectivo de las condiciones de vida y de trabajo heredadas de los siglos anteriores. Lastimosamente, las luchas de próceres, patriotas y pueblos rebeldes fueron frustradas al constituirse las repúblicas, porque los sectores radicales, que podían completar las tareas emancipadoras con la reforma social, fueron apartados.

En las nacientes repúblicas latinoamericanas el poder pasó a ser ocupado por criollos terratenientes y comerciantes, por familias que habían acumulado poderes locales y que ahora tomaban las riendas de los Estados, para imponer en ellos sus intereses y su dominación. Nacían así las *repúblicas oligárquico-terratenientes*, que no hicieron transformaciones sociales, frustraron las luchas por la libertad y la independencia, edificaron democracias restringidas para élites adineradas y mantuvieron economías basadas en la explotación de campesinos, indígenas y sectores populares.

Ahora bien, el proceso de la Independencia de la Audiencia de Quito, que se extendió durante catorce años (1808-1822), tuvo serias repercusiones sobre la economía: campos ocupados o saqueados, recursos tomados a la fuerza, población movilizada, desplazados, indígenas y campesinos obligados a servir de soldados o cargadores en los ejércitos

patriota o realista, escasez, subida de precios, especulación, etc. Fueron años de lucha durante los cuales fue difícil imponer la autoridad suprema, al mismo tiempo que estabilizar las instituciones. En consecuencia, el sistema tributario funcionó a medias, enraizado todavía en las prácticas coloniales y, al mismo tiempo, afectado por las movilizaciones, pronunciamientos y batallas. En medio de todo, sin embargo, el impuesto o tributo a los indígenas es el que permaneció con mayor regularidad, porque de él provenía el grueso de los recursos estatales. Obsérvese con atención el siguiente cuadro (Riofrío, 1939-TII: 126):

INGRESOS	AÑO 1807	AÑO 1830
Contribución de indígenas	\$ 178.95	\$201.379
Aduanas	81.063	311.500
Varios	140.827	134.444
Temporalidades vacantes y novenos	65.992	78.462

Se advertirá que el año 1807, inmediatamente anterior al inicio del proceso de la Independencia, el impuesto indígena ocupa el primer lugar en ingresos al Estado; pero, además, que en 1830, año en el cual Ecuador se separa de la Gran Colombia, ese impuesto ha pasado al segundo lugar, después del de aduanas. Temporalidades, vacantes y novenos eran tributos para la Iglesia. Las cifras están en *pesos* de la época.

Concluido el proceso independentista, hubo la necesidad de organizar los nuevos Estados nacientes en América Latina sobre la base de nuevas instituciones, autoridades, leyes, organización política, fuerza armada, servicios públicos, etc. Era una tarea gigantesca, pues con economías en crisis, como la que heredó el naciente Ecuador al momento de romper la relación colonial con España, la organización del Estado se iniciaba con serias dificultades. Además, se requería de voluntad política para los cambios, así como dar continuidad a los deseos y esperanzas despertados por la Independencia. Lastimosamente, no ocurrió aquello que se anhelaba. El Estado nacional ecuatoriano nació con serias limitaciones.

2.2. De la Gran Colombia a la fundación de la República del Ecuador: 1822-1830

Una vez alcanzada la Independencia de la Audiencia de Quito en la Batalla del Pichincha ocurrida el 24 de Mayo de 1822, el país se incorporó, el día 29, a la República de Colombia o Gran Colombia, con el nombre de Departamento del Sur o Ecuador.

Ocho años se mantuvo Ecuador en la Gran Colombia. Esa república, fundada en 1819, nació inspirada en el pensamiento de Simón Bolívar (1783-1830) e integró a Venezuela, Colombia (incluida Panamá, que por entonces era una provincia colombiana) y Ecuador. El Libertador Bolívar la consideró como un paso firme para la unidad de toda la América antes española, pues comprendió bien la identidad que le caracterizaba. Por eso consideró que los Estados Unidos, nación a la que admiraba, no debían formar parte de esa integración.

Además, Bolívar advirtió los propósitos expansionistas de los Estados Unidos y por ello, en Carta al General Patrick Campbell, expresó: “Los Estados Unidos parecen destinados por la Providencia para plagar la América de miserias a nombre de la libertad” (Bolívar, 1982: 261).

Contra el ideal bolivariano de la unidad actuaron, ante todo, los intereses locales y regionales de poderosas oligarquías promovidas inevitablemente por el proceso de la Independencia; y, además, la acción de políticos ambiciosos, que anhelaban constituir pequeñas repúblicas en las que podían ocupar las funciones públicas relevantes, sin sujeción a otros poderes centrales. Frustrado por esas fuerzas disolventes, Bolívar gestó, al final de su vida, un pensamiento desengañado sobre el rumbo que tomaban las nacientes repúblicas; y, sin embargo, fue muy claro en exclamar: “Al desaparecer de en medio de vosotros, mi cariño me dice que debo hacer la manifestación de mis últimos deseos. No aspiro a otra gloria que a la consolidación de Colombia. Todos debéis trabajar por el bien inestimable de la Unión” (Bolívar, 1982: 290).

Durante la Gran Colombia las condiciones de una época cambiante afectaron al Ecuador. En este Departamento se tuvo que levantar recursos para sostener las campañas que concluyeron con la Independencia definitiva de Perú y Bolivia. Y en 1829, fue en territorio ecuatoriano

que se libró la primera guerra limítrofe con Perú, en la que triunfaron las tropas grancolombianas en el Portete de Tarqui (27 febrero, 1829).

A esa situación militar se unía la crisis económica proyectada desde las décadas finales de la Colonia y que afectó particularmente a la producción textil y agrícola de la Sierra centro-norte, a la que se sumó la propia lucha independentista, que requirió de hombres y recursos obtenidos incluso con violencia, lo cual provocó ruina en campos y cosechas. Pero se unió, además, la necesidad de obtener fondos para las campañas y para el sostenimiento del naciente Estado. En un cálculo sobre la liquidación de cuentas entre 1822-1826, queda en claro que de las Cajas del Tesoro Público salieron 160.223,27 de Venezuela; 426.677,27 pesos de Nueva Granada (Colombia); y, en cambio, 1'669.202,40 pesos de Ecuador (O.E. Reyes, s/f: 49). También el Departamento de Ecuador contribuía con agobiantes impuestos al gobierno central. Y se sujetaba a autoridades que eran vistas como lejanas e igualmente centralistas.

De acuerdo con el historiador Carlos Landázuri, “La paciencia con que el Distrito del Sur soportó los inconvenientes del régimen colombiano quizá solo se explica por el enorme prestigio de Bolívar, por la falta de integración de sus departamentos o, lo que viene a dar lo mismo, por la falta de poder suficiente de Quito para articular los intereses de todo el país” (Ayala, 2008: 120).

De modo que, en medio de todas esas condiciones, las fuerzas que actuaron en contra de la Gran Colombia, la pusieron en camino a la desintegración.

El 13 de mayo de 1830 una junta de notables quiteños decidió separar al país de aquella gran entidad. Fue convocada la primera Asamblea Constituyente, que eligió al primer Presidente, el general Juan José Flores, expidió la primera Constitución y fundó la República del Ecuador, bajo un sistema presidencialista, basado en la tripartición de funciones en Ejecutivo, Legislativo, Función Judicial, y la creación de su propio Ejército o Fuerza Armada.

2.3. La República oligárquico-terrateniente: 1830-1925

Durante el proceso de Independencia, en América Latina y Ecuador se forjaron los ideales para construir repúblicas basadas en la tripartición de funciones (ejecutivo, legislativo, judicial), sustentadas en la Constitución y las leyes, asentadas en la igualdad de los ciudadanos ante la ley, regidas por los principios de la democracia, libertad, soberanía y progreso. Se vivieron tiempos revolucionarios de enorme trascendencia mundial, pues logró romperse con el sistema colonial.

Esos ideales movilizaron a los pueblos del continente. Los sectores populares, entre los cuales destacaban indígenas, campesinos, artesanos, trabajadores urbanos y esclavos negros (hoy se utiliza el término *afroamericanos*), pero también mestizos y aún criollos patriotas, con pensamiento social y revolucionario, aspiraban a que las nacientes repúblicas les favorecieran y realmente encaminaran las grandes esperanzas que motivaron a la Independencia.

Pero los sectores patriotas, los intelectuales revolucionarios, los políticos de avanzada, las esperanzas transformadoras y las reivindicaciones populares fueron apartados de una u otra forma, de modo que el poder político de las repúblicas latinoamericanas en gestación pasó a ser ocupado por poderosas familias criollas, vinculadas especialmente con la propiedad de las tierras (hacendados, estancieros y plantadores) y el comercio, que instauraron verdaderas *repúblicas oligárquicas*, que se afirmaron a lo largo de todo el siglo XIX e incluso hasta bien entrado el XX. La situación no fue distinta en Ecuador.

La vida del Ecuador republicano ha merecido múltiples interpretaciones para su estudio. También se han discutido sus períodos, lo que no es un asunto de fácil resolución. Sin embargo, la versión más tradicional, pero de larga influencia en la educación y en el país, se limita al recuento de los presidentes ecuatorianos, con sus obras y acciones. Esta forma de abordar la Historia ha impedido comprender la complejidad de los procesos y la variedad de los *actores sociales* que en ellos se involucran. Es que la Historia no es un asunto personal, sino el resultado de múltiples fuerzas humanas que actúan como individuos o como grupos, con sus particulares intereses, intenciones y proyectos. La historia sim-

plemente “presidencial” del Ecuador limita grandemente la posibilidad de comprender la evolución del país.

De otra parte, la evolución republicana del Ecuador durante el siglo XIX-histórico coincide con la expansión del capitalismo de la primera Revolución Industrial (máquina de vapor) en Europa (y Norteamérica); las revoluciones burguesas (1820, 1830 y 1848); la afirmación del constitucionalismo, el nacionalismo y el liberalismo, como expresiones del ascenso y consolidación de la burguesía en el mundo; el surgimiento del movimiento obrero; y, al final de la etapa, el inicio del imperialismo.

En toda Latinoamérica, el XIX es el siglo del dominio criollo-oligárquico-terrateniente. Sólo unos pocos países lograron, desde mediados de siglo, impulsar una economía de tipo capitalista, pues la mayoría afirmó la agricultura mercantil, con múltiples formas de trabajo campesino semiasalariado y endeudado. La exportación de productos primarios (agricultura, ganadería, minería) y la dependencia con Europa fueron también los rasgos perdurables en la región.

En estos contextos, la situación del Ecuador partió de una serie de herencias coloniales: la estructura terrateniente, la hegemonía económica de la hacienda, la explotación a los indígenas, la división social por causas económicas y étnico-culturales, la cultura conservadora y clerical, el ascenso de la clase criolla, etc. La República, que había proclamado las libertades, la igualdad y la democracia, aunque de manera simplemente teórica, debió superar esas herencias para volver efectivas y reales esas proclamas inspiradas en la Europa burguesa. La búsqueda del ideal republicano tuvo su gran límite interno en el poder terrateniente; y en el ámbito externo, en la dependencia al capitalismo, como sistema internacional.

2.3.1. El régimen oligárquico

Durante el siglo XIX-histórico se afirmó en Ecuador el *régimen oligárquico-terrateniente*, un concepto que también ha sido aplicado para caracterizar la situación económica, social y política del resto de países latinoamericanos.

Sin embargo, esa caracterización ha generado intensos debates entre los especialistas. El historiador argentino Waldo Ansaldi resume que el término “oligarquía” ha tenido diversas acepciones y generalmente

una valoración despectiva; añade que ha servido para contraponer oligarquía y pueblo; otras veces para designar a una clase específica o a una alianza de clases; o para señalar la dominación de un grupo cerrado de personas o familias, incluso en oposición a las burguesías, que representarían la modernidad; y se habla de un Estado-oligárquico como forma previa al Estado-burgués. Para Ansaldi la oligarquía no es una clase social, sino una forma de la dominación política, que excluye a las mayorías de las decisiones políticas, ejerce coerción, puede agrupar a grupos diversos en el poder y contradice a la democracia (Ansaldi, 2006: 12-13).

El establecimiento del nuevo Estado del Ecuador progresivamente (los procesos en la historia no se marcan de una vez por todas sino que avanzan en el transcurso del tiempo) fue consolidando el poder criollo que adquirió la forma de una dominación oligárquica de tipo terrateniente, pues la hacienda serrana y la hacienda-plantación costeña fueron los ejes sobre los cuales se asentó la vida nacional. Por eso un investigador ecuatoriano ha sostenido la tesis de que el “sistema hacienda” fue la base del poder político en el país incluso hasta bien entrado el siglo XX (Hurtado, 1977).

Ese régimen de dominación política, que además fue de explotación social y de atraso económico, se asentó sobre una serie de bases que caracterizaron la vida del país y que las resumimos a continuación.

a) La regionalización

Al iniciarse la vida republicana el Ecuador era un país definido por la geografía de norte a sur en tres regiones naturales: la Costa o Litoral, bordeada por el Océano Pacífico; la Sierra o Región Andina, situada entre dos grandes hileras montañosas atravesadas por varios nudos, que la hacen semejante a una escalera cuyos espacios son las hoyas interandinas; y el Oriente o Región Amazónica.

El 85% de la población, calculada en unos 500.000 habitantes al comenzar la vida republicana, se hallaba en la Sierra y la gran mayoría era población rural dependiente de la agricultura. A inicios del XX, el Ecuador había crecido poco y tenía un millón y medio de habitantes. Pero las migraciones a la Costa, lentas aunque constantes durante todo el siglo XIX, cambiaron el panorama, de manera que en 1950 (según el censo

había 3'202.757 habitantes) la Sierra concentraba el 58% de la población y la Costa ya tenía un 40,5% de esos habitantes.

La Sierra fue la región en la que se concentró la colonización española y las ciudades y pueblos nacidos de este proceso se repartían en las diferentes hoyas interandinas. La ciudad de Quito, ancestral en sus orígenes, pero nueva desde la fundación española en 1534, era no solo la capital de la república, sino el eje político y económico de un amplio espacio que abarcaba el centro-norte andino. Al sur de la Sierra, el otro eje regional de poder era la ciudad de Cuenca.

Para el siglo XVIII, en la región andina norcentral se hallaba consolidado el sistema hacienda, sobre la base de la concentración de las tierras en manos de pocas familias terratenientes, cuyo poder derivaba tanto de la herencia criolla colonial, como de la sistemática explotación a los indígenas a través de las diversas formas del *concertaje*, basado en el endeudamiento y la servidumbre. En la Sierra del sur el régimen de las grandes haciendas fue menos extendido, ya que predominaron las medianas y pequeñas propiedades.

La Sierra, ancestralmente agrícola, integró los productos andinos de las comunidades indígenas que pertenecieron al Tahuantinsuyo inca y que fueron sometidas por la conquista (maíz y papas fueron los productos rituales y sagrados), con nuevos productos introducidos por la colonización (el trigo y la cebada fueron esenciales para las nuevas economías) y, sobre todo, ganados de todo tipo y herramientas nuevas para el laboreo de los campos (azadón, pico, pala, machete, etc.). Era, además, una región con diversificadas artesanías, pero con escaso comercio, reducido por lo general al interior de las hoyas y de los espacios de abastecimiento expandidos por las haciendas. En general, se caracterizó por ser una región cerealera y ganadera, sustentada en el autoconsumo no solo de las comunidades indígenas sino también de las haciendas, y el desarrollo de trueques o comercios reducidos entre distintas zonas. La rutina, el atraso y el agrarismo de la vida andina pesaron largamente en la historia republicana. Y esto porque también los accesos e intercambios interandinos eran dificultados tanto por la falta de caminos, como por las murallas que imponía la propia geografía.

A inicios de la república, la Costa sur había despegado en torno a la rica cuenca del río Guayas, con florecientes haciendas productoras de

cacao, fruto que fuera el eje de la acumulación del Ecuador hasta 1920, cuando sus exportaciones entraron en crisis. Alrededor de la riqueza caacotera se había conformado en Guayaquil un poderoso núcleo de familias terratenientes o que se enriquecieron con el comercio e incluso con el contrabando (Chiriboga, 1980; De Roberts, 1980; Guerrero, 1980). La ciudad se mantuvo todo el primer siglo republicano como el puerto más importante del país, pese a que decayó el antiguo astillero, que había destacado a Guayaquil en el Pacífico sudamericano.

Hacia el norte, existieron en la Costa ecuatoriana solo algunas poblaciones menores como Bahía, Manta y Portoviejo y también la pequeña ciudad de Esmeraldas, con mayoría de población afrodescendiente, que logró preservar su autonomía en medio del aislamiento del que constantemente fue víctima.

A diferencia de la Costa externa, donde sus habitantes ligaron las actividades productivas a la pesca y los recursos del mar, la Costa interna continuaba como una selva impenetrable, al igual que la Amazonía.

Aunque teóricamente la Amazonía formaba parte del Estado nacional que se inauguraba, en los hechos se mantuvo largamente como una región con escasos pobladores al borde de la cordillera oriental, una serie de pueblos aborígenes en aislamiento y literalmente abandonada en el amplio espacio selvático que bordeaba con el Brasil y el Perú (Esvertit Cobes, 2008).

Las islas Galápagos fueron incorporadas jurídicamente al Ecuador en el año 1832, gracias a la posesión que de ellas hizo el presidente Juan José Flores. Pero localizada a mil kilómetros de distancia desde el borde costanero, tal archipiélago continuó bajo dependencia formal del país, pero absolutamente alejado de la institucionalidad estatal.

La vida institucional del Ecuador se asentó, por consiguiente, sobre la Sierra y la Costa, y a partir de tres ejes regionales claramente definidos: la Costa sur (de la que mucho dependía la Costa norte) alrededor de la ciudad de Guayaquil, el austro andino en torno a la ciudad de Cuenca y la Sierra centro-norte alrededor de la capital Quito, ciudad que desde la colonia mantuvo este carácter y, además, era el centro político y cultural del país.

Ese *país regionalizado* fue un obstáculo permanente para la edificación del Estado Nacional ecuatoriano y para la economía (Deler, 2007). Ante todo porque la regionalización impuso al menos cuatro espacios

socioeconómicos diferenciados por sus orientaciones productivas y sus particulares desarrollos culturales, que sirvieron de base para sus propias identidades regionales. También porque la comunicación entre Costa y Sierra se mantuvo seriamente limitada: existía un camino de Guayaquil a Quito por la vía de Bodegas, hasta Guaranda y de allí a Riobamba hasta llegar a la capital; otro camino desde Guayaquil a Cuenca; pero eran hábiles solo algunos meses del año, pues la época de lluvias (invierno) les inutilizaba por largos tiempos. Además, el comercio entre Sierra y Costa se limitaba a pocos productos y al traslado que se hacía en mulas, burros o caballos, bajo el control de los arrieros.

Por otra parte, los Andes constituyeron siempre verdaderas murallas difícilmente salvables y tanto la Costa como la Amazonía, unas selvas húmedas de difícil acceso. Cada hoyo lucía como un espacio económico concentrado. De manera que el Ecuador también fue, a lo largo de todo el siglo XIX, una república fragmentada y poco integrada.

En semejantes condiciones, se puede comprender el papel dinamizador que impuso la construcción del ferrocarril desde Guayaquil a Quito, que recién pudo concluirse en 1908, gracias al empeño que sobre él había puesto el caudillo radical-liberal Eloy Alfaro (1895-1901 y luego 1906-1911) (Castro, 2006; Harman, 2007; Fernández, 2008).

La regionalización socioeconómica del Ecuador generó identidades locales y regionales mucho más fuertes que las que se podían expresar frente al Estado Nacional, progresivamente edificado en condiciones precarias. Esto tuvo serias repercusiones en el poder político.

Pero además, la regionalización del país impidió la conformación de un sistema tributario nacional y centralizado, ya que el cobro de los impuestos debía realizarse por agentes, recaudadores y oficinas asentadas en las diversas provincias; además, mucho de lo recaudado se quedaba en la misma región o provincia, de modo que al Estado central solo llegaban las recaudaciones que podían registrarse o seguirse por el ejercicio de una autoridad fuerte, capaz de imponerse en medio de la desorganización y la evasión permanente. En una revista comercial de inicios del siglo XX, se describió así la situación fiscal (Sucre, 1924: 28):

En el Ecuador, como en casi todos los países sudamericanos, el sistema de contribuciones o impuestos adoptado en sus primeros años de vida autónoma, no podía ser otro... que el legado por el

régimen colonial: "bárbaras, injustas e inconstitucionales unas; antieconómicas las más, y todas ellas de odiosa y difícil recaudación".

b) La economía agraria

La *agricultura* y la *ganadería* se consolidaron, desde el siglo XVIII, como la base productiva del naciente Ecuador, pues con la Independencia definitivamente se arruinaron los obrajes (textiles) y las minas. La *hacienda* en la Sierra y la *finca* o *hacienda costeña*, se constituyeron en ejes de la organización de la agricultura hasta bien entrado el siglo XX, porque ellas concentraron la propiedad de las tierras en manos de familias dominantes y subordinaron la mano de obra indígena, campesina y montubia, a formas de trabajo basadas en el endeudamiento forzoso (concertaje, huasipungo, sembraduría, peonaje, aparcería, etc.) y la escasez de salarios y jornales o su ausencia total.

El Ecuador dependió de las exportaciones de cacao ("monoproducción"). El primer auge (fines del XVIII, hasta 1843), pero sobre todo el "gran boom" (1875-1920) de sus exportaciones, proporcionaron los mayores ingresos al país. Las épocas de recesión (la definitiva a partir de 1920) siempre crearon condiciones económicas adversas, pues otros productos (azúcar, café) no lograron altos ingresos. Las ventas se dirigieron principalmente a Europa. Al depender de la monoproducción, la economía ecuatoriana fue muy vulnerable y sujeta a los vaivenes del mercado internacional.

Las primeras manufacturas e industrias (alimentos, bebidas, maderas) surgieron en la Costa y específicamente en Guayaquil, desde fines del siglo XIX. Pero fue un sector reducido. Sólo en la segunda mitad del siglo XX tales actividades se desarrollaron.

En 1837 se creó una Contribución General, que distinguía siete clases de contribuyentes con cuotas fijas; pero a todo empleado se le impuso el 10%, mientras que los agricultores debían pagar una cuota máxima de 100 pesos y mínima de 5 pesos, en tanto nada pagaban los propietarios de casas. Una reforma posterior gravó con el 1 por mil del valor catastral a los propietarios de predios rústicos y comercios. En 1855 quedaron exonerados quienes poseían propiedades valoradas en 500 pesos y

se redujo a 1 peso para los predios comprendidos entre 500 y 1000 de valor catastral. Sin embargo, los avalúos eran realizados por juntas compuestas por el Jefe Político, el Juez de Comercio, un concejal, un propietario y un comerciante, con lo cual los resultados se inclinaban a favorecer a los dueños de haciendas. Además, los catastros nunca fueron transparentes. Así es que la contribución territorial, que en 1857 representó el 20% del presupuesto, fue del 23% en 1885 y del 7% en 1889. Como en 1900 fue abolido el diezmo (que también afectaba a los propietarios rurales), en su lugar quedó un impuesto del 4 por mil sobre el valor de los predios, además de 80 centavos por cada quintal de cacao y el 3 por mil recaudado directamente por el fisco y ya no por la Iglesia, desde la época alfarista; aunque para 1915 estuvo vigente solo el 1% sobre predios rústicos, hasta que en 1928, con la Revolución Juliana, se dictó la nueva ley de impuestos sobre propiedades rurales (Riofrío, 1939 T-II: 126-131).

c) Comercio y bancos

Guayaquil, como principal y prácticamente único puerto del país habilitado al efecto, fue el centro de la actividad exportadora e importadora. Allí surgieron las primeras casas comerciales. Bajo el segundo auge cacaotero ellas se multiplicaron y florecieron. Pero el mercado interno del Ecuador fue siempre reducido y estrangulado por la vigencia del trabajo agrícola endeudado en las haciendas.

Pero vista en conjunto, la economía ecuatoriana difícilmente se articulaba en un solo sistema. Mantuvo un mercado interno seriamente limitado y hasta escasamente movilizado por instrumentos monetarios. Eran visibles los circuitos de intercambio y autoconsumo regionalizados. Las haciendas en Costa y Sierra no dinamizaron la producción; se basaron en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, las rentas tradicionales, el uso extensivo del suelo y la rutina en las labores, por más que la agroexportación cacaotera y el pago de mejores salarios en la Costa no solo promovieron la migración de trabajadores desde la región andina para atender la demanda de mano de obra requerida por los hacendados costeños (Estrada, 1977), sino que marcaron diferencias de vida frente a la miserable condición de los pobladores indígenas y campesinos serranos.

La primera Ley de Monedas (1831) estableció al denominado "*peso feble*", es decir de 8 reales, como unidad monetaria, bajo el sistema bimetálico. Según éste, existió un régimen de monedas de plata y de oro, determinándose la relación de 16 unidades de plata por 1 de oro. La dificultad de tal sistema radicó en la inflexibilidad de esa relación con respecto, por ejemplo, a la que mantenían países con una conversión de 15 a 1. Los extranjeros podían traer monedas-oro y cambiarlas en Ecuador obteniendo, en cada caso, la ganancia de 1 moneda de plata. De este modo, la "estabilidad monetaria" consistía en mantener la relación oficial fijada, lo que era difícil en la vida cotidiana, sujeta a los riesgos en la valoración del oro o de la plata y a otras circunstancias como la falsificación de monedas. Además, resultaron desquiciadoras las fluctuaciones en el precio del metal plata e incluso no se llegaron a usar monedas de oro.

Aunque en 1884 se decretó como unidad monetaria al "sucre", se conservó el bimetalismo, que sólo fue cambiado en 1900, cuando se adoptó el sistema monometálico del "patrón oro". Según éste el sucre se definió en términos de cantidad en oro (1,611290 gramos de 0,900 y de plata 25 gramos de 0,900, que equivalió a 5 sucres por 1 libra-esterlina), la emisión de billetes debía tener el respaldo oro suficiente, lo que garantizaba su convertibilidad, esto es, la posibilidad de canjear el papel-moneda por oro, y en las transacciones internacionales las cuentas comerciales se saldaban en oro. El cambio de patrón monetario significó la absorción de las monedas de plata de la reserva de los bancos, para sustituirlas con el oro, proceso que no alteró la situación de los negocios privados, pero sí afectó al Estado, que asumió los costos en pérdidas. El patrón oro duró hasta 1917, aunque fue restablecido con la creación del Banco Central en 1927 y definitivamente suspendido en 1932.

A continuación se indica el régimen monetario existente desde 1898:

MONEDAS DE ORO	PESO	VALOR
Cóndor ecuatoriano	8,136 gr. oro/0,900	10 sucres
Medio cóndor	4,068 " "	5 "
Quinto de cóndor	1,6272 " "	2 "

MONEDAS DE PLATA

Sucre 25 gr. de 0,900

Medio sucre	12,500	"		
Dos décimos	5	"	20	centavos
Décimo	2,500	"	10	"
Medio décimo	1,250	"	5	"

MONEDAS DE NIQUEL

(75% cobre, 25 % níquel)

Cinco centavos	3	gramos
Dos centavos	3	"
Un centavo	2	"
Medio centavo	1,5	"

Desde el nacimiento de la República del Ecuador (1830) hasta la fundación del primer banco en el país (el de Circulación y Descuento de Manuel Antonio de Luzárraga, en Guayaquil, 1860), las transacciones comerciales y las necesidades financieras, tanto de los particulares como del Estado, dependieron de la existencia y circulación de monedas metálicas de oro y plata. Pero, al mismo tiempo se usaron (y durante varias décadas) las monedas de buena ley y las falsificadas, porque no hubo procedimientos eficaces para erradicar las falsas, ni era posible liquidarlas sin afectar al comercio que, por necesidad, las había admitido.

Circularon, además, monedas españolas, mexicanas, colombianas, peruanas, chilenas y bolivianas, junto a las ecuatorianas, cuya acuñación y sello legal correspondió a la Casa de Moneda de Quito, fundada en 1831. Sin embargo, la falsificación afectó a todas; y, aunque las leyes persiguieron a los monederos falsos, solo unos cuantos lograron ser juzgados, mientras los grandes beneficiarios de la circulación de tales falsificaciones escaparon a las leyes.

Este problema monetario absorbió las preocupaciones económicas de las primeras décadas republicanas. Los gobiernos del general Juan José Flores, al mismo tiempo que intentaron frenar el uso de las monedas falsas, de hecho las admitieron incluso en las tesorerías públicas. Con el propósito de recogerlas, Flores decidió, en algún momento, canjearlas por los denominados "billetes fiscales", que eran papeles respaldados en préstamos-oro, realizados al gobierno por juntas de comerciantes (especialmente en Guayaquil, donde el problema era agudo) y en las rentas de la sal.

Los mencionados papeles de “curso forzoso” no solucionaron la situación sino en forma parcial. De manera que cuando se autorizó la creación del Banco de Luzárraga, a este se le facultó la emisión de “billetes de banco”, con respaldo en metales preciosos y con la finalidad de sacar de la circulación tanto a la moneda falsa como a los billetes fiscales. El banco fue creado, además, para otorgar créditos a los gobiernos, a fin de solventar sus siempre apremiantes necesidades financieras.

Pero ese banco no fue el único. En la misma época de los gobiernos de Gabriel García Moreno (1861/75) fue autorizada la creación de nuevos bancos, apareciendo así, entre otros: el Particular de Descuento y Circulación (1862), el del Ecuador (1868, que será el principal banco del siglo XIX), el de Crédito e Hipotecario (1871) y el de Quito (1869). Distintos bancos que surgieron en el siglo XIX se transformaron o desaparecieron a inicios del siglo XX (de la Unión, Internacional, Anglo-Ecuatoriano, Agrícola-Hipotecario, Territorial), de tal manera que para 1920 funcionaban, entre los bancos principales: el de Crédito Hipotecario, el Territorial, el Sudamericano (1919), el de Descuento, La Previsora (1920), y solo cuatro bancos facultados para emitir billetes, que fueron: Bancodel Ecuador y BancoComercial y Agrícola (1895) en Guayaquil, Bancodel Pichincha en Quito (1906) y Bancodel Azuay en Cuenca (1913). Junto a estos existieron cajas de ahorro y cambistas/prestamistas individuales, de manera que la abundancia de bancos daba cuenta de un negocio lucrativo, más que de una actividad que se correspondiera con el estrecho mercado interno del Ecuador.

A los antiguos problemas monetarios, durante las primeras décadas del siglo XX se sumó la cada vez mayor dependencia financiera del Estado con respecto a los créditos de los bancos particulares, que incluso emitían billetes sin respaldo. Comenzó a hablarse de “sobreemisiones” y se protestaba contra la “tiranía bancaria”, cuestionándose particularmente la del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil, convertido en el mayor acreedor del Estado y dotado de enorme influencia política y hasta gubernamental.

En 1837, cuando se creó la Contribución General, figuraba un impuesto del 1 por mil sobre el monto de los préstamos bancarios y sobre los capitales de las sociedades comerciales. En 1915 subió la cuota al 3 por mil, sobre el “giro mercantil”, con lo cual los bancos de emisión pa-

garon por el monto de su circulación; los bancos de depósitos, de acuerdo con su capital social; y lo mismo las empresas o sociedades anónimas de comercio. Existía, además, un impuesto del 2 por mil a los dividendos repartidos. Hasta que en 1926, con la Revolución Juliana, se creó el impuesto a las rentas sobre el capital, que se consolidó en el 8% con la definitiva ley de 1928 (Riofrío, 1939 T-II: 180-182).

d) La exclusión constitucional

Las doce Cartas Políticas del *siglo XIX histórico*, esto es las de 1830, 1835 y 1843, la “marcista” de 1845, siguiendo las de 1851 y 1852, las “garcianas” de 1861 y 1869, luego las de 1878 y 1884, hasta incluir la primera liberal de 1897 y la segunda de 1906, considerada la Carta Magna del liberalismo, expresaron, en materia económica, algunos principios ligados precisamente a los intereses del sistema oligárquico-terrateniente (Paz y Miño, 2007).

Las primeras nueve Constituciones consagraron la riqueza como fundamento del poder político: desde 1830, para ser ciudadano se exigió cierta edad, saber leer y escribir y tener una propiedad de 300 pesos “o ejercer alguna profesión o industria útil, sin sujeción a otro como sirviente doméstico o jornalero”, con lo cual la enorme mayoría de los habitantes del país quedaban excluidos de la “democracia” y de la vida republicana. Solo la Constitución de 1861 suprimió los requisitos económicos para ser ciudadano. Pero en adelante continuó exigiéndose, como antes, que para ser presidente, vicepresidente, senador o diputado, debía poseerse algún tipo de propiedad o de renta anual, que varió en las sucesivas Constituciones, pues en 1830, para ser Presidente, se requería tener una propiedad de 30 mil pesos, y en 1878 para ser legislador una renta de 500 pesos. La Constitución de 1884 recién suprimió todo requisito económico, pero se conservó el de “saber leer y escribir” para ser ciudadano hasta la Constitución de 1979, que dio el voto a los analfabetos.

Si se examina bien los roles económicos del Ejecutivo y del Legislativo en los distintos textos constitucionales señalados, se encontrará que eran más significativas las funciones políticas del primero, lo cual era obvio en un sistema presidencial, como fue el adoptado por el Ecuador desde el nacimiento de la república; pero, en cambio, al Legislativo le

correspondieron funciones mucho más amplias en materia económica, ya que tenía facultad para aprobar y reformar los presupuestos, cuidar de las inversiones públicas, fijar impuestos, autorizar al Ejecutivo la contratación de empréstitos, reconocer la deuda nacional, arreglar la administración de los bienes públicos, crear empleos públicos, determinar lo relativo a la moneda nacional y, a partir de las Constituciones liberales, promover la educación pública y varios servicios.

Utilizando un esquema conceptual simplemente ilustrativo, el “presidencialismo” en materia política y el “legislativismo” en materia económica, se explican por el hecho de que los miembros del congreso provenían de las clases dominantes del país, celosas de sus intereses y poder.

Por ello, una serie de cambios de importancia para la vida nacional y el avance social fueron impuestos por presidentes “déspotas” o “autoritarios”, como se los combatía en aquellos tiempos: Vicente Rocafuerte (1835-1839), el primero en intentar un arreglo responsable de la hacienda pública y el desarrollo de obras y hasta de la educación pública; Gabriel García Moreno que impuso mano dura con similares propósitos y con la idea de que la educación católica debía ser el fundamento de la identidad nacional; Eloy Alfaro, que tuvo que llegar al poder a consecuencia de una guerra civil para introducir en el Estado los principios del laicismo, la separación Estado/Iglesia, la legislación civil y el desarrollo de nuevas obras y servicios públicos, entre los que destaca el ferrocarril. Fueron dictaduras las que impusieron la supresión de la esclavitud (1851/1852) y del tributo de indios (1857). También el arreglo de la deuda externa requirió de gobiernos como el de García Moreno y Eloy Alfaro, que suspendieron su pago para intentar una renegociación. Gracias a la suspensión del pago de la deuda externa logró Alfaro contar con recursos para su gran obra del ferrocarril Guayaquil-Quito.

Finalmente, todas las Constituciones mencionadas garantizaron, casi de manera absoluta, la propiedad privada, que solo podía expropiarse por causa de “utilidad pública” y siempre previa indemnización a los propietarios. Nunca se expresó un principio de propiedad en “función social”, porque era un concepto que a la época no se manejaba. De manera que la defensa de la propiedad privada terrateniente, fruto del saqueo y la expropiación histórica de las tierras comunales indígenas y de las

“baldías”, iniciadas con la conquista española y mantenidas durante toda la colonia y, sin duda, durante la vida republicana del Ecuador (lo cual permitió el surgimiento de las poderosas familias de hacendados serranos y agroexportadores costeños), fue esencial al régimen constitucional del Estado oligárquico-terrateniente.

Todo lo señalado explica el hecho de que incluso los derechos y garantías constitucionales del primer siglo republicano se hayan reducido a los que se llaman *derechos de primera generación*, esto es, los de carácter *civil y político*. No existió el concepto de derechos sociales porque la estructura de clases sociales de la misma época estuvo limitada a la polarización entre la elite hacendaria, estrechamente vinculada con los comerciantes y banqueros (la manufactura y la industria solo surgen a fines del siglo XIX e inicios del XX, respectivamente), en la cúspide del sistema y en su base los indígenas y, en general, los trabajadores agrícolas, con una “clase media” reducida.

e) Sociedad y política

El Estado del Ecuador se organizó bajo la forma republicano-democrática. Proclamó libertades, derechos y la igualdad jurídica de los ecuatorianos, principios reconocidos por las sucesivas Constituciones. Pero por todos los elementos antes esbozados, la república y la democracia eran ideales y proclamas simplemente retóricas. En los hechos, la sociedad decimonónica estuvo profundamente dividida, con poderosos hacendados y comerciantes en el poder, a los que se sumarían banqueros y más tarde manufactureros e industriales.

La clase media fue reducida. La integraron profesionales, intelectuales, pequeños y medianos propietarios, burócratas, militares y clero medio y bajo. En todo caso, los oficiales del ejército fueron un elemento de poder y algunos se convirtieron en dictadores. Por otra parte, las Constituciones, hasta antes del predominio liberal (1895), reconocieron a la Iglesia católica como la religión del Estado, con exclusión de cualquier otro culto público, de manera que el clero también fue otro elemento de poder y miembros de la jerarquía tenían derecho a integrar los congresos.

En la base social estuvieron una serie de trabajadores: los urbanos (artesanos, trabajadores autónomos), de una parte y los rurales, de otra. El

grueso de los trabajadores rurales estuvo compuesto por los indígenas, montubios y campesinos. La población indígena conservó una situación de vida similar a la de la colonia, sujeta a las grandes haciendas. Los campesinos en condición de trabajadores asalariados y semiasalariados, pero también, en muchos casos, sujetos a las deudas con sus patrones, como ocurrió entre los montubios costeños. Los esclavos lo fueron hasta 1851/52, cuando tal sistema fue abolido, aunque su número siempre fue muy reducido.

Contrastó, por consiguiente, la vida de las familias dominantes, propietarias y económicamente ricas, con la situación de amplias mayorías de población bajo condiciones de vida pobre. Estas circunstancias también impidieron el fortalecimiento de la “unidad nacional”. Además, las capas dominantes, por sus raíces económicas y sociales, pero también por su ideología y cultura, generalmente conservadora y tradicionalista (en la Costa fueron más “abiertas” a las influencias del mundo externo y de los cambios culturales), no adquirieron los rasgos “empresariales” de las burguesías europeas, por lo que les caracterizó los hábitos dispendiosos, la rutina en la administración de sus atrasadas haciendas y el disfrute de rentas (los costeños con rentas elevadas) provenientes del trabajo mal remunerado de sus trabajadores.

Ante una estructura social como la descrita, los conflictos y luchas políticas del siglo XIX adquirieron características propias al país y parecidas a las de otras sociedades latinoamericanas. La política ocupó fundamentalmente a las clases altas. Por eso la historia del Ecuador decimonónico luce como una sucesión de hechos y personajes pertenecientes a las élites políticas. En sus manos, el “modelo de autoridad” del Estado se basó en el centralismo, el autoritarismo, pero también el paternalismo.

Las confrontaciones políticas que caracterizaron al siglo XIX-histórico se expresaron como luchas entre caudillos; también entre demócratas y autoritarios; y, sobre todo, entre facciones o partidos, mediatizados por los caudillos y, además, sin adquirir la estructura que suele identificar a los partidos políticos de la actualidad. Más eran agrupaciones de partidarios de alguna figura relevante, unidos en torno a unos principios, valores y anhelos gubernamentales.

Durante el siglo XIX e incluso en los inicios del XX, predominó la pugna entre conservadores y liberales (el “bipartidismo”). Los *conservadores*, en su mayoría familias terratenientes serranas, defendían la cultura de herencia hispánica, el régimen de hacienda, la subordinación indígena, un modelo de autoridad fundamentado en las ideas de “tradicición, orden y progreso”; pero, sobre todo, consideraban al catolicismo como la esencia de la identidad nacional del Ecuador y a la Iglesia como institución suprema, junto al Estado. Los *liberales*, con preponderancia en la Costa, pese a que compartían el régimen terrateniente, buscaban la apertura comercial sin trabas, la vigencia del modelo democrático, aunque con una autoridad fuerte que lo organizara y controlara; pero eran partidarios de restar las influencias de la Iglesia, sin ser necesariamente anticatólicos. Sin embargo, la pugna fue absorbida por los debates religiosos y hasta regionalistas. Gabriel García Moreno fue el caudillo conservador más representativo, mientras Eloy Alfaro lo fue del liberalismo.

Recién en 1883 se formó la Unión Republicana, el partido de los conservadores, y en 1890 el Partido Liberal Nacional. Entre 1888 y 1892, bajo el gobierno de Antonio Flores Jijón, surgió el Progresismo, un partido de católicos tolerantes con el liberalismo. Pero al interior de todos estos partidos hubo facciones algo diferenciadas, como los garcianos entre los conservadores y los radicales entre los liberales.

En ese telón de fondo se desarrolló la vida nacional, dentro de la cual, rápidamente, se puede establecer la siguiente sucesión gubernamental:

1830-1845.-Prácticamente es de predominio conservador, bajo el caudillismo del general Juan José Flores (venezolano de origen), vinculado al latifundismo serrano. Sus presidencias (1830-1835 y 1839-1843) se vieron limitadas por la necesidad de poner en marcha los nuevos aparatos de Estado y los precarios recursos públicos, ante la desorganización general y el “militarismo extranjero” reinante (por la presencia de antiguas tropas grancolombianas, nacionalizadas al fundarse la república). Sus grandes opositores fueron los miembros de la Sociedad El Quiteño Libre, cuyos dirigentes ansiaban una verdadera democracia y la observancia de las libertades. Flores los reprimió e incluso aparecieron muertas varias personalidades de aquella sociedad. Entonces encabezó la rebelión de los “chiguaguas” el guayaquileño Vicente Rocafuerte, quien, en cierto mo-

mento, hizo arreglos con Flores y llegó a ocupar la Presidencia (1835-39). Rocafuerte esbozó un gobierno liberal, pero autoritario, logrando imponerse en la organización de las instituciones estatales y promover obras públicas y educación. Retornó Flores a la Presidencia (1939-1945), reviviendo el militarismo extranjero. Impuso una contribución general y una Constitución (1843) para prolongar su poder, aliado al latifundismo serrano.

1845-1860.-Se inició con la “revolución marcista” (6 de marzo de 1845) contra Flores y su intento de perpetuarse en el poder por la Constitución de 1843 (la Carta de la Esclavitud nacional a los floreanos), que estalló en Guayaquil, como reacción anticonservadora y contra el militarismo “extranjero” representado por aquel general. Tras un período de gobiernos civiles (marcismo civilista: Vicente Ramón Roca, Manuel de Ascázubi y Diego Noboa), continuó el marcismo militarista, con los generales José María Urbina y Francisco Robles, caudillos de un liberalismo de tipo popular, pues en sus gobiernos fueron abolidos la esclavitud y el tributo de indios. Ambos representaron al militarismo “nacional”.

El año 1859 fue uno de los más trágicos en la vida del Ecuador. El general Ramón Castilla, presidente del Perú, impuso el bloqueo naval sobre Guayaquil, al propio tiempo que se formaron gobiernos autónomos en esa ciudad y en Quito, Cuenca y Loja, mientras políticos de los países vecinos planeaban repartirse el Ecuador. Tales gobiernos demostraron la precariedad del Estado Nacional y la fuerza de las oligarquías regionales. Frente a todos, logró imponerse Gabriel García Moreno, quien restableció un gobierno central.

1860-1875.-Gabriel García Moreno impuso el modelo conservador (1861-1865 y 1869-1875), que articuló los intereses de las diversas capas dominantes de Sierra y Costa, bajo hegemonía de los conservadores serranos y de la Iglesia católica, institución que, en virtud del Concordato con el Papa (1862), tuvo a su cargo la educación y el control de la conciencia y la moral públicas. En su segundo mandato expidió una Constitución (1869) bautizada como Carta Negra, pues afirmó el poder constituido y el rol de la Iglesia, incluso estableciendo el requisito de “ser católico” para ser ciudadano.

Gracias a ese modelo autoritario y ultracatólico, García Moreno logró promover el adelanto económico del Ecuador, realizar obras públi-

cas y extender la educación, aunque confesional. Fueron traídos jesuitas y científicos extranjeros, con quienes se fundó la Escuela Politécnica y el observatorio astronómico. Se crearon instituciones militares, artísticas, culturales. Se fortaleció la agricultura, se amplió el comercio, aparecieron los primeros bancos. Fue un esfuerzo impresionante en aquella época. Pero toda oposición fue reprimida, especialmente la de los liberales. También el régimen oligárquico estaba garantizado con el orden y la disciplina sobre los sectores populares. El levantamiento indígena de Fernando Daquilema (1871) fue liquidado en forma sangrienta.

Un grupo de jóvenes liberales consideró que la única forma de terminar con el modelo garciano era el tiranicidio, de manera que armaron la conspiración y el 6 de agosto de 1875 el presidente García Moreno cayó asesinado.

1875-1883.-La muerte de García Moreno desarticuló al conservadorismo y sus efímeros sucesores no lograron estabilizar la situación del país. En tales circunstancias, mediante un golpe de Estado contra Antonio Borrero, el general Ignacio de Veintemilla se hizo con el poder. El cacao tomó impulso, pero el gobierno malgastó la riqueza en abierta corrupción administrativa, con disfrute para el círculo de allegados al jefe de Estado. El de Veintemilla se constituyó en un gobierno caudillista de despilfarros, sin promoción económica, con descuido de todas las áreas públicas, las obras y la educación, sin afectación alguna al sistema imperante, aunque confundido en el vaivén de apoyos a conveniencia: liberales o conservadores, y con represión a los opositores. El ejército llamado Restaurador, lo expulsó del poder.

1883-1895.-Este fue el período del “progresismo”, en el que se sucedieron los gobiernos de José María Plácido Caamaño, vinculado a los intereses costeños, Antonio Flores Jijón, relacionado con los hacendados serranos y Luis Cordero, con quien se expresaron los intereses regionales del austro. El “tercer partido” (“termicatólicos”, según les bautizaron los conservadores) quiso conciliar a liberales y católicos apartando a los radicales y a los garcianos (“terroristas”, como fueron llamados), pero evitando confrontaciones. Logró reactivar la economía, las finanzas y las instituciones públicas. Flores realizó un gobierno tolerante. Cordero se inclinó más hacia la Iglesia, despertando la reacción liberal, que explotó con la “venta de la bandera”, un negociado del buque chileno Esmeralda,

que supuestamente compraba el Ecuador, pero que comprometió a Camaño, gobernador del Guayas y al gobierno de Cordero.

La venta de la bandera enardeció a los liberales radicales, que consideraron al hecho como un atentado contra la nación.

1895-1912.-Los liberales consideraron al modelo garciano como extraño al avance de la humanidad y como una interrupción brutal a la conquista de las libertades y la democracia proclamadas con la Independencia. Creyeron (o por lo menos así lo propagaron) que con Luis Cordero tal modelo de algún modo había revivido. El atraso del país era culpa de los conservadores, la Iglesia y la mantención del feudalismo. Una serie de “montoneras” (guerrillas de los montubios, en la Costa) lucharon, en forma intermitente, contra los gobiernos conservadores.

El 5 de junio de 1895, un pronunciamiento masivo y popular en Guayaquil respaldó a Eloy Alfaro y con él se inició la Revolución Liberal ecuatoriana, con predominio de los radicales, que respaldados por las montoneras e incluso por comunidades de campesinos e indígenas en la Sierra, tomaron el poder.

Con los gobiernos de Eloy Alfaro (1895-1901 y 1906-1911) pudo alcanzarse el programa liberal, anhelado largo tiempo. Mediante las Constituciones de 1897 y 1906 se impusieron las reformas jurídico-políticas, en virtud de las cuales se consagraron los derechos, libertades y garantías fundamentales, se aceptó la libertad de cultos, se separó la Iglesia del Estado y se introdujo la educación laica, para lo cual se fundaron escuelas, colegios y los institutos normales (Mejía, Manuela Cañizares, Montalvo), y se expidieron las leyes civiles de matrimonio, divorcio, cementerios, registro civil. Fue creado el Colegio Militar, surgió el magisterio nacional y fue promovido el trabajo de las mujeres en las oficinas públicas, cuya burocracia creció en forma constante.

La economía recibió renovado impulso, gracias al boom creciente de las exportaciones de cacao. Se ampliaron los negocios de los hacendados cacaoteros, así como el comercio, la banca y las primeras manufacturas. Costa y Sierra, antes incomunicadas, quedaron en contacto con la construcción del ferrocarril (1908), que Alfaro consideró como la magna obra del liberalismo.

Semejante esfuerzo de modernización, intentó crear las precondiciones para el desarrollo capitalista del país. Alfaro, además, que en mu-

cho representó las esperanzas de pequeños y medianos propietarios, montubios y campesinos costeños, esperaba cumplir un programa de rescate de los indígenas y también patrocinó la formación de los primeros sindicatos liberales. Pero, al mismo tiempo, a su visión social unió su convicción empresarial, de manera que fue un verdadero promotor del capitalismo, aunque este sistema apenas creció, debido, sobre todo, al predominio del régimen terrateniente que no fue alterado.

Las contradicciones internas, las diferencias entre radicales y moderados del liberalismo, pero sobre todo la constante resistencia de los conservadores y la Iglesia, acentuaron el ambiente anti alfarista y el Viejo Luchador tuvo que separarse del poder en 1911. Un sector del liberalismo radical intentó retomar el poder por las armas, pero fue derrotado y sus cabecillas apresados, incluido Eloy Alfaro, quien no había participado directamente en la confabulación. Conducidos desde Guayaquil a Quito, a su llegada a la capital una turba enardecida recibió a los prisioneros, se lanzó contra ellos y mató a Eloy Alfaro, y a seis de sus compañeros, cuyos cuerpos fueron incinerados en El Ejido, en un hecho que el historiador Alfredo Pareja Diezcanseco calificó como “la hoguera bárbara”. Era el 28 de enero de 1912.

1912-1925.-El asesinato de Alfaro desarticuló al liberalismo radical. El nuevo caudillo, Leonidas Plaza, lo fue del liberalismo *moderado*, que supo conciliar los intereses de los hacendados de Costa y Sierra, y de las incipientes burguesías. El placismo logró imponer la legislación civil y laica, dando continuidad a las aspiraciones liberales, pero sin enfrentamientos con el clero. Lo mismo hicieron los gobiernos sucesores. Al mismo tiempo, la bonanza del cacao fortaleció a la oligarquía de la Costa (los “gran cacao”) y principalmente a los bancos, aliados a los gobiernos de la “plutocracia” (Alfredo Baquerizo Moreno, José Luis Tamayo y Gonzalo S. Córdova), que endeudaron al Estado y defendieron un régimen ideal para los grupos dominantes, que supieron contener cualquier manifestación contraria. Con los desajustes creados por la Primera Guerra Mundial, progresivamente el cacao entró en crisis. Creció el desempleo y el malestar social, pero los trabajadores fueron reprimidos. Se recuerda el 15 de noviembre de 1922 por la muerte de cientos de trabajadores y pobladores en la ciudad de Guayaquil. Con todo ello, se había afirmado el poder empresarial del país, la hegemonía económica de los bancos priva-

dos y la postergación de los intereses sociales y populares, lo cual creó las condiciones para la Revolución Juliana (1925).

La Revolución Liberal ecuatoriana, si bien abrió paso a la modernización del país, fue el proceso culminante del siglo XIX-histórico, pues obró y se produjo bajo sus características y condiciones. Dicha Revolución pertenece a esta etapa, aunque otros investigadores han visto en ella la marca que divide a dos siglos y que inicia la modernidad capitalista (Ayala, 1994).

2.3.2. La hacienda pública y los impuestos

En la economía del primer siglo republicano el Estado no cumplió un papel “intervencionista”. En el mundo capitalista de las grandes potencias europeas y en los Estados Unidos campeaba el capitalismo de la libre concurrencia y premonopolista. Los principios del mercado libre y de la libre iniciativa se manejaban en el mundo capitalista occidental como sinónimos de civilización y progreso. De manera que en Ecuador no solo contaba la imagen internacional de ese mundo “libre”, sino que, bajo los principios del respeto a la propiedad privada y a la libertad para ejercer la profesión o desarrollar la industria o actividad económica que a bien se tuviera, en el país no había motivos para pensar que el Estado tenía que jugar algún rol en la economía.

A) PRESUPUESTO

En los primeros años de la vida del Ecuador debía ponerse orden a la nueva "hacienda pública", tarea llena de obstáculos por la caótica situación de las finanzas y la inestabilidad económica. De tal manera que los primeros presupuestos del Estado (bianuales), se redujeron a un listado de ingresos siempre inciertos y la previsión de gastos, siempre mayores a lo imaginado. Tanto el militarismo como las constantes sublevaciones, la acción de los caudillos, las revueltas políticas o las escaramuzas fronterizas desorganizaron los presupuestos. Eran razones extraeconómicas más poderosas que cualquier racionalidad técnica, de la que, además, normalmente carecían las élites administrativas y peor aún la burocracia. En las contadurías públicas se desconocía el destino real de múltiples gastos,

a veces imposibles de determinar por la corrupción pública y privada. Hasta el régimen monetario creó dificultades, porque si bien la primera Ley de Monedas (1831) estableció el sistema bimetálico plata-oro (con una relación de 16 a 1) y fijó al peso feble (8 reales) como unidad monetaria, emigró el circulante o se ocultó y proliferó la falsificación monetaria. Pocos años después (1834), comenzó a pesar, sobre todos los presupuestos, la deuda externa asignada al Ecuador (21,50% del total), como fruto del reparto realizado para los antiguos Estados de la Gran Colombia, y que para nuestro país representó 22'230.631,64 de pesos.

El siguiente cuadro resume los ingresos y egresos del Estado en su primer siglo republicano:

	Ingresos	Egresos		Ingresos	Egresos
1830	\$ 708,461	\$ 691.560	1890	" 4'182.581	" 3'936382
1832	" 633.671	" 650.172	1892	\$ 3'799.303	\$ 4'080.525
1834	" 567.986	" 608.145	1894	" 4'073.111	" 4'765.198
836	" 679.108	" 697.786	1896	" 6'760.544	" 7'219.675
1838	" 657.173	" 649.622	1898	" 7'614.558	" 5'507.887
1840	" 1'292.818	" 1'290.129	1899	" 7'565.963	" 6'662944
1842	" 1'240.449	" 1'231.208	1900	" 8'211.891	" 7'375.139
1844	" 1'276.317	" 1'298.118	1901	" 8'967.579	Desconocido
1846	" 1'169.712	" 1'275.642	1902	" 9'222.054	"
1848	" 1'144.124	" 1'137820	1903	" 10'024.637	" 9'353.746
1850	" 1'318.679	" 1.435.652	1904	" 8'827.420	" 9'732.552
1852	" 1'297.683	" 1'756.432	1905	" 10'113.578	" 10'155.962
1854	" 1'310.583	" 1'278.319	1906	" 12'839.755	" 12'219.707
1856	" 1'075.391	" 1'239.604	1907	" 11'937.574	" 15'401.785
1858	" 1'655.952	" 1'615.557	1908	" 12'707.872	" 12'764.675
1860	" 1'389.679	" 1'692.112	1909	" 15'702.897	"
1862	" 1'127.579	" 1'439.756	1910	" 13'066.743	"
1864	" 1'443.521	" 1'416.119	1911	" 13'269.660	"
1866	" 1'790.964	" 1'786.498	1912	" 18'785.086	" 20'613.895
1868	" 1'451.711	" 1'699.783	1913	" 19'545.952	" 21'015.071
1870	" 2'248.308	" 2'086.149	1914	" 17'594.944	" 22'031.083
1872	" 2'909.314	" 2'878.964	1915	" 15'414.001	" 18'995.975
1874	" 2'944.647	" 2'916.753	1916	" 15'790.708	" 20'133.301
1876	" 1'909.348	" 2'566.817	1917	" 116'472.239	" 18'297.335
1878	" 3'881.987	" 3'272.313	1918	" 14'063.678	" 15'887.718
1880	Desconocido	Desconocido	1919	" 15'710.966	" 18'505.263
1882	" 2'212.914	" id.	1920	" 17'653.898	" 20'356.851
1884	\$ 3'164.023	\$ 4'853.518	1921	" 15'653.971	" 21'450.306
1886	" 3'078.886	" 5'653.178	1922	" 18'673.914	" 23'975.534
1888	" 4'047.243	" 4'428.477			

Fuente: J.M. Sucre, "La República del Ecuador", *El Ecuador Comercial*, Año II, Nos. 13 y 14, Quito, Julio y agosto de 1924, p. 29

* Ingresos y egresos de 1830 a 1884 en pesos febles (de 8 reales); desde 1884 en sucres.

Del primer presupuesto, el 49% de los ingresos provenían de la aduana; el 32% de la contribución de indígenas o “tributo de indios”, pagado desde la Colonia por esta capa social por el hecho de ser tales y que solo fue derogado en 1857; el 11% de timbres, el 7% de estancos y el 1% de otros. Sólo en gastos militares se consumió entre el 50% y el 78% del presupuesto, si bien estos disminuyeron sustancialmente en años posteriores.

Eran los tiempos en que el Jefe de Estado ganaba unos 12.000 pesos anuales, su principal Ministro (el del Interior) unos 3.000 y los otros 1.200. Exceptuando generales y ministros, entre los altos cargos la mayoría no llegaba a 40 pesos mensuales. Un maestro de ciudad ganaba de 8 a 10 pesos mensuales y un profesor rural 5.

Un buen gobierno era aquel que lograba hacer algunas obras y, ante todo, manejar con equilibrio, pulcritud y sensatez la *hacienda pública*, reducida a un listado de ingresos, no siempre verificable y controlado, junto a los egresos absorbidos en su mayoría por la deuda externa e interna, los gastos del ejército y la atención de pagos a la burocracia. Bien podrían contrastar, por ejemplo, el gobierno de Vicente Rocafuerte (1835-1839), gestor de obras, enérgico y severo para organizar en algo la hacienda pública y para imponer disciplina en el uso de recursos estatales, con el gobierno del general Ignacio de Veintemilla (1876-1883), caracterizado por la corrupción económica y la dilapidación de recursos.

Durante el siglo XIX fue el presidente Gabriel García Moreno quien inauguró una política basada en cierta participación estatal en la promoción económica nacional: los propietarios terratenientes fueron garantizados, se favoreció una mayor vinculación del país con el mercado internacional, se alentó la formación de bancos y la ampliación de nuevos negocios, se invirtió en importantes obras públicas, se dio un giro al sistema de educación, no sólo para fundamentarla en cerrados principios confesionales controlados directamente por la Iglesia católica, sino para introducir, casi por primera vez, los conocimientos científicos, técnicos y prácticos requeridos para hacer avanzar al país, a través de la fundación de la Escuela Politécnica Nacional.

Después de García Moreno, prácticamente sólo con el Presidente Eloy Alfaro se volvió a dar un nuevo impulso al adelanto de la república

y otra vez más contando con cierta participación estatal: fortalecimiento de negocios, ampliación de la vinculación del país al mercado externo, grandes obras públicas entre las que se destaca la del ferrocarril y giro completo del sistema educativo, para introducir los principios laicos y fundamentar los estudios en la ciencia positiva y el enciclopedismo. Incluso esta vez el radicalismo alfarista en el poder conmocionó la vida nacional con la movilización de sectores populares y campesinos y los intentos de promoción social para amplias capas de trabajadores y sectores medios. Después de la Revolución de Independencia, la Liberal se constituyó en la segunda gran revolución nacional.

De todos modos, ni García Moreno, ni Eloy Alfaro crearon fórmulas estatales "intervencionistas", como hoy se conceptúa en economía, ya que en ambos gobiernos se trató de crear un marco institucional-estatal sustentado en el impulso, preservación y respaldo a la iniciativa privada.

El estado-liberal tuvo más importancia en la secularización de las instituciones, el desarrollo de los aparatos burocráticos y la generación de la legislación civil. Y algo que también es importante resaltar es que ambos gobernantes, desde posturas ideológicas diametralmente opuestas, coincidieron en la necesidad del centralismo. Si así no procedía García Moreno, en 1859 los cuatro gobiernos regionales que surgieron habrían liquidado la existencia del Ecuador. El centralismo contribuyó, a pesar de lo que a menudo se cree, a la integración del Ecuador y a la creación de una identidad nacional.

A pesar de la obra gubernamental garciana o alfarista, no fue alterado el carácter no-intervencionista del Estado. Siempre afectaron las insuficiencias presupuestarias, la desorganización, la falta de controles, la ineficiencia. Los estancos del tabaco o los alcoholes eran las muestras más raquílicas de aquello que mal podría llamarse "empresa pública" o "empresa estatal" (Andrade, 1954; Riofrío, 1955). Sólo la empresa del ferrocarril constituía la gran inversión pública.

Entre 1830 y 1859 la casi totalidad de los presupuestos estatales se consumieron en gastos corrientes, pues, en promedio, apenas el 2% se destinaron a obras públicas y educación. Durante el período garciano, tales gastos se incrementaron sustancialmente, ya que subieron al 7% (1864), 14% (1869) y 23% (1874). En la época del caudillo Veintemilla,

los gastos sociales, a pesar de la favorable coyuntura exportadora, retrocedieron significativamente, aunque se recuperaron durante los gobiernos del progresismo (1883-1895) y de manera particular, en el de Antonio Flores Jijón, preocupado por extender la educación en el país. Pero aún durante la época liberal, los gastos en obras públicas, educación y sanidad fluctuaron entre el 10% y el 22% de los presupuestos (cit. Hurtado, 1977: 77, 79, 80, 82, 84). Así se entró al siglo XX.

B) IMPUESTOS

Entre 1830 y 1944 el presupuesto del Estado creció en 300 veces con relación al sucre, lo cual podría considerarse una “monstruosidad”, pero ello representa sólo 17 veces con relación al dólar (por la depreciación del sucre) y únicamente 10 veces con relación al oro (largamente utilizado como patrón). Durante ese período, las rentas patrimoniales significaron en promedio un 2% de los ingresos presupuestarios; los servicios nacionales apenas un 7%; los ingresos varios un 7%; y los impuestos el resto, o sea el 84%. Pero mientras los impuestos *indirectos* representaron en promedio el 70% de los impuestos totales, los *directos* sólo representaron el 8% de los mismos. Por tanto, prácticamente durante más de un siglo republicano el rubro de impuestos fue el determinante de los siempre escuálidos ingresos del fisco, en una época en la cual, además, el Estado no jugó ningún papel significativo para el desarrollo del país y en la que predominó el criterio de la “libertad de empresa” (Riofrío, 1934; Azanza, 1946; Alexander, 1992).

Desde la fundación de la República (1830), los presupuestos estatales dependieron de los ingresos provenientes de las *rentas patrimoniales* (bienes públicos: inmuebles, minas, industrias), los *servicios nacionales* (tasas portuarias, correos, comunicaciones), los impuestos sobre *artículos estancados* (alcoholes, tabaco, sal y fósforos), algunos *ingresos varios* y, sobre todo, los *impuestos en general*, divididos en directos e indirectos. Los únicos directos fueron: el *tributo de indios* y el *diezmo*.

Los impuestos indirectos se sustentaron en las tasas consulares, los siempre cambiantes impuestos a la venta de una serie de productos, los fijados para fletes y, sobre todo, los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. Entre 1830 y 1972, año en el que se iniciaron las ex-

portaciones de petróleo, los ingresos aduaneros representaron entre el 30% y hasta el 91% de los ingresos gubernamentales ordinarios, considerando los años de menor y de mayor significación en el porcentaje. Normalmente, pues, entre la mitad y las $2/3$ partes de tales ingresos dependieron del comercio exterior ecuatoriano.

El siguiente cuadro resume el sistema tributario ecuatoriano durante su primer siglo republicano:

AÑO	IMPUESTOS										Otros ingresos			Total de Ingresos	Fondos y Existencias anteriores
	IMPUESTOS INDIRECTOS, inclusive a los ados					DIRECTOS					Tasas por servicios	Rentas e Ingresos que no son impuestos			
	Importación y Consulares	Exportación	Eslancos	Varios e impuestos a los ados	Total de Indirectos	Impuestos directos	Total de Impuestos	Impuestos	Rentas e Ingresos que no son impuestos						
1830	281.000	.....	48.943	7.507	407.040	246.132	650.172	.....	30.500	24.789	708.461	157.566	-
1835	490.792	.....	204.526	118.436	813.754	246.233	1.059.987	.....	52.890	61.763	1.173.940	10.713	19.713
1865	1.050.454	.....	302.613	386.937	1.740.004	493.313	2.233.317	.....	45.320	343.000	2.623.620	183.618	609.674
1870	1.475.354	.....	509.022	338.959	2.323.335	413.293	2.736.628	.....	87.959	113.755	2.938.342	41.059	100.632
1880	947.352	33.952	439.379	201.994	1.622.677	767.568	2.390.240	.....	115.063	82.345	2.588.545	609.674	100.632	
1893	2.447.692	479.730	446.480	358.994	3.634.866	468.589	4.103.455	.....	173.319	63.489	4.338.199	41.059	100.632	
1898	4.775.073	1.333.583	667.187	303.339	7.090.152	279.218	7.379.470	.....	337.394	61.042	7.780.836	100.632	100.632	
1908	5.517.849	2.300.840	1.384.830	1.329.074	10.506.493	395.985	10.959.478	.....	1.060.350	664.162	12.683.990	344.613	344.613	
1913	7.479.080	4.158.425	1.782.047	3.787.397	17.206.850	414.536	17.621.385	.....	1.203.656	698.949	19.524.600	566.655	566.655	
1923	6.733.416	2.604.686	4.837.367	2.349.829	16.525.208	507.594	17.032.802	.....	1.003.497	435.573	18.531.902	10.302.632	10.302.632	
1925	12.983.078	7.300.463	6.495.302	4.808.166	31.580.954	1.709.589	33.356.483	.....	2.472.718	986.633	36.816.136	4.020.170	4.020.170	
1929	23.890.314	3.916.162	16.086.516	5.767.390	49.480.132	3.960.694	53.340.826	.....	3.155.566	3.962.919	60.459.551	60.459.551	60.459.551	
1930	19.479.408	3.829.377	19.582.365	4.854.724	47.745.874	4.565.425	52.311.299	.....	2.991.326	5.475.841	60.821.470	60.821.470	60.821.470	
1931	15.424.482	2.072.000	13.704.956	2.680.310	33.881.742	3.400.250	37.281.992	.....	2.709.030	3.267.268	43.259.890	43.259.890	43.259.890	

Fuente: E. Riofrío Villagómez, *Manual de Ciencia de Hacienda y de Derecho Fiscal Ecuatoriano*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, T-I, 1934, p. 184.

El impuesto indirecto de ADUANAS.-

En 1830, la situación comercial del país era insignificante, aunque resultó favorable la liberación del comercio promovida por la Independencia. Paulatinamente se incrementaron las importaciones y se ampliaron las exportaciones, aunque estas dependieron, durante un siglo, básicamente del cacao costeño.

Las nacientes exportaciones se dirigieron a Centroamérica, México, Perú, Chile, Colombia, Europa y los Estados Unidos. En 1830 se prohibió el comercio de esclavos. En 1833 se decretó la libre fijación de intereses en las transacciones comerciales y en 1837 la protección de varios productos nacionales. Paralelamente se inició la suscripción de convenios postales, tratados de navegación y de comercio con Colombia, Estados Unidos, España, Inglaterra y Francia. Pero sólo en 1862 se expidió el primer Reglamento del Puerto de Guayaquil y la Ley Orgánica de Procedimientos en materia Comercial; en 1872 un nuevo Código de Procedimientos Comerciales, y en 1878 un Código General de Comercio. También a fines del siglo XIX se celebraron nuevos convenios comerciales y de navegación con Gran Bretaña, Bélgica, España y México. En 1882, mediante contrato con la compañía inglesa The Central and South American Telegraph Company, Guayaquil inauguró la comunicación con cable, por la vía Galveston, con los centros comerciales del mundo.

Hasta inicios del siglo XX los comerciantes costeños y principalmente de Guayaquil, dominaron las importaciones del Ecuador. También las exportaciones del país se originaron en la Costa, siendo el cacao, producido en las zonas de la cuenca del Guayas, el componente central de ellas (normalmente un 60%). Por consiguiente, los impuestos aduaneros afectaban indudablemente a la Costa, despertando reacciones entre sus hacendados y burguesía comercial-financiera, así como sentimientos regionalistas entre la población. Como los gobiernos dependían de los impuestos indirectos y particularmente de los generados por el comercio externo, sistemáticamente aquellos fueron incrementados a lo largo de la vida republicana y en los períodos de bonanza cacaotera, lo cual multiplicó la resistencia de los ecuatorianos afectados a pagarlos, las prácticas ilegales para evadirlos, la corrupción generalizada en materia tributaria y

hasta la vulnerabilidad del Estado frente a los ciclos financieros y los círculos sociales de mayor poder y riqueza.

Como bien destaca la historiadora Linda Alexander Rodríguez (1992), durante el siglo XIX el sistema aduanero ecuatoriano estuvo sujeto tanto a factores políticos como económicos. Los gobiernos, generalmente insuficientes de ingresos, acudieron a los impuestos aduaneros para proveerse de rentas presupuestarias y encontraron en ellos la mayor fuente de riqueza. Pretendían garantizar ingresos estatales desde una perspectiva nacional, que chocó contra los intereses particulares de los comerciantes y especialmente contra los intereses regionales costeños, que juzgaban como centralistas a los esfuerzos fiscales. Para los exportadores e importadores del litoral eran molestosas las políticas proteccionistas y abogaban por el librecambio que, por su parte, frecuentemente resentía a los productores serranos, convertidos en proveedores internos de bienes agrícolas, ganaderos y artesanales y que poco o nada incursionaron en el mercado externo.

Las constantes "revoluciones" y las disputas entre las élites políticas agravaron no sólo las necesidades rentistas de la nación, que convirtieron a las aduanas en botín burocrático y en fuente de mayores exacciones, sino también en instrumento de corrupción, para provecho de los evasores de impuestos y de los contrabandistas. A todo ello se sumó el caos administrativo de las aduanas, la carencia de aranceles transparentes, la falta de estadísticas confiables y hasta las confrontaciones de Guayaquil, convertida en el primer puerto del país, con Manta y Bahía, habilitados como puertos alternativos. Además, carente el país de ferrocarril (en 1908 se inauguró la única línea entre Guayaquil y Quito) y de carreteras, la comunicación con la Sierra era precaria y sólo posible a través de los arrieros, que demoraban hasta tres semanas en verano e interrumpían sus viajes en invierno. Babahoyo (antes Bodegas) era el centro de almacenaje de los productos intercambiados entre las dos regiones naturales ecuatorianas.

Para obtener recursos, los gobiernos vendieron obligaciones, pero ellas se utilizaron para el pago de derechos aduaneros, con lo cual se reproducía la penuria fiscal. Vicente Rocafuerte, como Gobernador del Guayas, fue el primero en modernizar las instalaciones aduaneras, mediante la recaudación de 3.300 pesos entre los comerciantes y la cons-

trucción de un muelle con un sistema de rieles, por contrato con el señor Khol, un ingeniero estadounidense. Ante el deterioro de tales instalaciones, en 1856 el gobierno concedió a la firma Antonio Pérez & Cía la construcción de un nuevo muelle y el aprovechamiento del mismo por 40 años. Hasta fines del siglo XIX la instalación sirvió para la atracada de buques, que ingresaban al golfo conducidos por un "práctico" o piloto conocedor de los esteros, para realizar la carga y descarga de las mercancías. Los navíos debían pagar al práctico y a la capitania del puerto, además de derechos por muellaje, anclaje y dragado, peaje por bulto según su tamaño y depósitos. Las naves provenientes de países que no habían celebrado tratados comerciales con Ecuador, debían pagar derechos recargados.

Rocafuerte también confió en el libre comercio y, siendo presidente (1835-39) redujo los aranceles de aduana en un 40%, en momentos de crecimiento de los precios del cacao. Los impuestos debían ser cancelados en efectivo y no fueron admitidos al pago los papeles de obligación creados por el Estado y negociados con descuento por los comerciantes, lo cual ocasionó su reacción.

En estricto rigor, las leyes tarifarias de aduana no lograron ser proteccionistas, aunque las exenciones tuvieron corta duración. Los derechos de importación procuraron mantenerse al 25% del valor en el mercado de los bienes importados, fijándose tarifas *ad valorem* específicas de los derechos por cada artículo. Pero los vistaforadores eran incapaces de aforar los nuevos productos introducidos al país, al carecerse de las correspondientes partidas arancelarias, por lo cual los derechos caían hasta el 10%. Los desacuerdos sobre los impuestos pasaron a ser dirimidos por los tribunales o por funcionarios superiores, llegándose a gravar algunos productos según el peso, o por el tamaño del bulto y aún de acuerdo con el número de piezas del embarque. A todo ello se sumaban cargos adicionales. Los cálculos se volvieron engorrosos y los trámites aduaneros un estorbo.

Las reformas de fines de siglo procuraron simplificar la administración, mediante un derecho general uniforme y la eliminación de cargos adicionales. Se discutió el sistema *ad valorem* o al *peso*, decidiéndose en 1885 por este último, sin establecer un derecho uniforme, pero dividiendo las importaciones en nueve clases, con tasas diferenciadas. Al iniciarse el

siglo XX el sistema seguía siendo complicado e ineficaz. Si bien los liberales en el poder desde 1895 trataron de reformar la aduana, pues de ella obtenían entre el 53 y el 81% de los ingresos, casi nada consiguieron.

La pésima administración de las aduanas perduró hasta 1925. Se pensó entonces en la posibilidad de que una empresa privada se hiciera cargo del sistema. Un esfuerzo que hoy se llamaría "privatización". Sin embargo, la Revolución Juliana de aquel año impulsó la creación o reforma de una serie de instituciones orientadas para el intervencionismo estatal en materia monetaria y financiera. En 1927, como resultado de las labores de la Misión Kemmerer, se dictaron las leyes Orgánica y Arancelaria de Aduanas, con las cuales se intentó la modernización de las aduanas del Ecuador. A pesar de que el país entró en una fase diferente, el nuevo régimen aduanero tampoco resultó eficaz. Otra vez retomaron fuerza los problemas derivados del contrabando, la evasión de impuestos al comercio externo y la corrupción, fenómenos que siguieron acompañando a las aduanas en su vida posterior.

INGRESOS DE LAS ADUANAS EN AÑOS SELECCIONADOS

Año		Cantidad absoluta absoluta (millares)	% de los ingresos gubernamentales
1830	Pesos:	312	44
1846		371	34
1852		310	41
1855		498	47
1857		623	49
1861		927	64
1864		549	38
1866		745	54
1870		1.346	60
1873		1.768	57
1875		1.127	40
1878		1.438	59
1880		981	40
1886		Sucres	1.775	56
1887	3.385		76
1889	2.473		80
1891	2.333		65

1893	3.509	81
1897	5.373	78
1900	7.396	91
1908	9.637	75
1910	10.533	78
1913	13.398	68
1918	7.306	53
1921	12.343	79
1923	10.008	54
1925	20.284	55

Fuente: Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, BCE, 1992, p.219-220.

% DE LAS EXPORTACIONES DE CACAO EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES

Año	%	Año	%	Año	%
1847	57.4	1890	67.3	1910	57.8
1857	64.0	1897	66.2	1915	75.1
1864	58.5	1900	70.7	1920	71.3
1884	63.4	1905	58.7	1925	46.7

Fuente: Linda Aleander, *Ibid.*, p. 223.

Contrariamente a lo que se cree, el Ecuador nació a la vida republicana con un sistema fiscal descentralizado, que reflejaba la regionalización del país y cuyas bases serían difíciles de desarraigar hasta bien entrado el siglo XX.

El mismo año de inicio de la vida republicana, el Presidente Juan José Flores expidió dos instrumentos legales: un decreto ejecutivo sobre el cobro de derechos de aduana en Guayaquil (12 de junio, 1830), consideró “Que nada es más justo y conforme a los principios de la Hacienda pública, que el que los derechos de los efectos que se importen en los pueblos del Estado, se paguen en estos mismos” y, por tanto, dispuso: “Todos los efectos que se importaren á los puertos del Sur de cualquier vía ó puntos de la República pagarán en esta aduana íntegramente los derechos principales que adeudaren”; otra ley, sobre establecimiento de aduanas en los departamentos de Quito y Azuay (23 de septiembre, 1830), dispuso: “Los efectos extranjeros que se importen al territorio del

Estado sea por Perú al Azuay, por el Cauca ó Esmeraldas al Ecuador, pagarán derechos de importación como en las aduanas marítimas” (Art. 1); “El gobierno establecerá estas oficinas en los puntos convenientes, exigiendo á sus empleados la responsabilidad necesaria, para que hagan efectiva la recaudación, y eviten el fraude”. Los dos instrumentos fueron suscritos por Flores y por Esteban Febres Cordero, por entonces el único Ministro Secretario del Despacho.

- En adelante, las regulaciones aduaneras se incrementaron. En 1843 una efímera Ley intentó el arreglo del sistema. Pero en 1845 la Convención Nacional expidió la nueva Ley de Aduanas, por la que se estableció el siguiente régimen sobre las importaciones:
- En los “puertos mayores” de la República debían instalarse Aduanas marítimas, “para la recaudación de los derechos de entrada y salida de todos los frutos y especies”, con 1 Administrador (en los puertos de depósito), 1 Interventor, 1 guarda-almacén, 1 vista y 5 oficiales de número, más resguardos en todas las administraciones, compuestos por 1 teniente y el “número de cabos y guardas que el Poder Ejecutivo considere necesario”.
- Las Tesorerías de las provincias fronterizas funcionarían como Administraciones de Aduana;
- Los Administradores de Aduanas debían responsabilizarse por la carga y descarga de buques, depósitos, reconocimientos, liquidación de derechos, recaudación, entrega de caudales a las Tesorerías; formar los estados de ingreso y egreso mensuales; exigir los documentos de despacho; remitir cuentas trimestrales a la Contaduría Mayor y a la Gobernación de la provincia; reportar sobre los efectos en depósito, la nómina e identidad de los buques de entrada y salida, vigilar a los empleados “procurando que no falten á las horas de trabajo, y que no causen molestia, dilación ni vejámenes á ninguna persona”; el Interventor cooperaba en esas operaciones; y el guarda-almacén examinaría calidad, peso, medida y cantidad de los productos, para fijar el aforo y cotejarlo con arancel y avalúo.
- Se pagaría un solo derecho de importación, con el nombre de “derecho específico”, que se cobraría en dinero efectivo. Para

ello, la Ley estableció una extensa lista de productos, identificados desde la letra A hasta la Z, y fijando, para cada uno, el arancel respectivo.

La Ley no fue suficiente. Cada año continuaron dictándose nuevas disposiciones sobre cobro de impuestos a importaciones y exportaciones, prohibición de importar ciertas mercancías, sobre documentos, derechos de piso, puertos, aforos, guardacostas, edificios de aduana, contra el comercio fraudulento, etc. Un material gigantesco a lo largo de la historia nacional. Hasta mediados del siglo XX, solo entre Leyes específicas de Aduanas, reformas y recopilaciones, el Ecuador puede dar cuenta de los siguientes años, en los que tales Leyes fueron expedidas: 1843, 1845, 1846, 1853, 1855, 1856, 1861, 1874, 1885, 1887, 1888, 1894, 1896, 1897, 1899, 1900, 1901, 1903, 1904, 1906, 1913, 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1919, 1926, 1927, 1928, 1930, 1935, 1936, 1947 (fuente: Registros Oficiales).

Impuestos directos: TRIBUTOS DE INDIOS y DIEZMO.-

En la época colonial se impuso el tributo a los indígenas primero como obligación personal ante el encomendero, a quien debían retribuir en servicios (hasta su abolición en 1542) y luego en bienes agrícolas. A partir de la abolición de las encomiendas en el siglo XVIII, quedó definitivamente establecido el “tributo de indios”, como instrumento para financiar necesidades estatales, que los indígenas siempre resistieron. Los censos o numeraciones de indios tenían el propósito de establecer cuál era su número para efectos del cobro de tributos y por ello los indígenas también se resistieron a los censos de población hasta bien entrada la época republicana. En el mismo siglo XVIII, a consecuencia de las reformas borbónicas, la presión tributaria sobre los indígenas se reforzó y por ello estallaron sus rebeliones.

El proceso de Independencia obligó a pensar en el futuro estatus social de la población indígena. Hubo pensadores que denunciaron su miseria y explotación, abogando por un cambio radical de su condición. Se intentó suprimir el tributo indígena, pero las necesidades económicas incluso obligaron a Bolívar a revivirlo en 1828. Con el establecimiento de

la República del Ecuador, el tributo indígena continuó como carga humana, siendo el más importante para financiar los presupuestos después de los impuestos aduaneros.

Durante el siglo XIX prácticamente los únicos impuestos directos fueron el *tributo de indios* y el *diezmo*. Un estudio de Claudia Guarisco (1995) da cuenta de la significación del tributo de indios, que demuestra cómo este impuesto significó al menos una tercera parte de los presupuestos nacionales hasta cuando fue abolido en 1857, tal como consta en el siguiente cuadro:

CONTRIBUCION PERSONAL DE INDIGENAS: 1830-57
RELACION ENTRE MONTOS RECAUDADOS Y ADEUDADOS

AÑO	AÑO ECONOMICO	RECAUDADO (Pesos)	REZAGOS (%)
1831		190652	19.8
1832		197000	24.4
1836		184000	27.6
1837		186483	27.6
1838	Ene.-Set. 1838	139322	
1840	Oct. 1839-Set. 40	176845	34.3
1841	Oct. 1840-Set. 41	182914	33.0
1842	Oct. 1841-Set. 42	164559	41.6
1846	Ene.-Jun. 1846	161383	
1847	Jul. 1846-Jun. 47	168188	36.6
1848	Jul. 1847-Jun. 48	155761	42.2
1849	Jul. 1848-Jun. 49	168216	38.7
1853	Nov. 1852-Jun. 53	110139	
1854	Jul. 1853-Jun. 54	153228	49
1856	Jul. 1855-Jun. 56	156995	49.7
1857	Jul. 1856-Jun. 57	147287	53.8

Fuentes: Memorias de los Ministros de Hacienda 1833, 36, 39, 4 y 47; Exposiciones de los Ministros de Hacienda 1843, 46, 48, 49, 53, 54, 57 y 58.

Notas: (1) las cifras no toman en cuenta reales; (2) Para 1843, 1844 y 1845, el Ministerio de Hacienda no produjo memorias ni informes; (3) No se han considerado los montos de la Costa, que hasta el año de su abolición (1835) no sobrepasaban los 15.000 pesos; ni los de oriente, que hasta 1846 no eran más de 2.000; (4) Debe tenerse en cuenta, asimismo, que desde 1846 el monto exigido a cada tributario se reduce de 3,4 pesos a 3.

Los indígenas, entre 18 y 50 años, debieron pagar 3,4 pesos hasta 1846 y, desde entonces, solo 3 pesos. Pero al momento de la abolición, durante el Gobierno del general Francisco Robles, continuador del "liberalismo popular" de su antecesor el general José María Urbina, el impuesto o tributo indígena había perdido significación (incluso porque las poblaciones indígenas lograron evadirlo, de modo que las recaudaciones

apenas llegaban a un 30% del total), debido a que en las haciendas andinas se había reforzado el sistema de endeudamiento de los indígenas, que se vieron forzados a desquitar esa deuda con su trabajo, en un sistema tan oprobioso que fue heredado por los hijos y hasta los nietos de la primera familia de deudores indígenas, y que solo terminó con la reforma agraria de 1964.

Por su parte, el *diezmo* (décima parte de la producción agrícola, también de origen colonial), proporcionó, en promedio, hasta un 10% de los ingresos gubernamentales ordinarios. Fue repartido entre la Iglesia y el Estado, aunque la autoridad pública incrementó su participación desde 1/3 hasta llegar al 60%.

El cobro del diezmo se hizo mediante tres mecanismos: la propia Iglesia, la autoridad pública y el *remate*, que consistió en proyectar lo que se podía recaudar en una zona y ese monto se subastaba entre los hacendados, quienes ofrecían solo un porcentaje de lo proyectado, de manera que al final el rematista se quedaba con el diferencial entre el porcentaje pagado y el monto total del impuesto que se debía cobrar, con lo cual podía “enriquecerse”. Además, el diezmo tuvo mayor significación en la Sierra que en la Costa.

El siguiente cuadro resume los ingresos correspondientes al diezmo (SRI, 2012):

Evolución y participación de los diezmos en los ingresos ordinarios gubernamentales 1830-1889 (en pesos y %)

Año	Cantidad absoluta	Participación en los ingresos ordinarios gubernamentales
1830	60.138(a)	8.50%
1832	37,820	6.90%
1846	37,634	3.40%
1854	57,075	5.60%
1855	43,107	4.10%
1857	81,334	6.30%
1861	117,723	8.10%
1862	92,537	8.20%
1863	200.518(b)	14.90%
1864	152.881(b)	10.60%

1865	431.089(b)	27.20%
1866	66.109(b)	4.80%
1867	326,279	20.20%
1868	36,166	2.50%
1869	100,712	6.10%
1870	118,666	5.30%
1871	181,632	7.30%
1872	228,478	7.80%
1873	296,882	9.60%
1874	347,039	11.20%
1875	141,007	4.90%
1876	367,496	15.40%
1877	224,497	10.40%
1878	266,269	10.80%
1882	187,132	8.50%
1884	308,223	9.70%
1885	390.008(c)	15.50%
1886	448,378	14.10%
1887	451,656	10.10%
1888	392,150	9.70%
1889	363,754	11.70%

Notas:

1. Pesos hasta 1884 y sures para los años siguientes.
- a. Estimación oficial a 1831.
- b. Los ingresos gubernamentales por diezmos aumentaron en esos años por una donación especial de la Iglesia, impuesta por la enmienda al Concordato del 26 de septiembre de 1862
- c. Rentas gubernamentales estimadas. El total recaudado por diezmos en 1885 fue de 686,663 sures.

El diezmo estorbó, cada vez más, a los mismos hacendados. De tal modo que el presidente Antonio Flores Jijón (1888-1892) llegó a ser un convencido de la supresión. Se concretó la sustitución del diezmo en 1890, y en su lugar se introdujo un impuesto del 3 por mil sobre el valor de las propiedades rurales (en una época en la cual los incipientes catastros volvían inútil un cobro eficaz) y un gravamen especial de 80 centavos por cada quintal (de 46 kilos) de cacao exportado.

Como puede advertirse de lo expuesto, siempre triunfó la resistencia a los impuestos directos y, por tanto, se impuso la "democracia financiera" de los impuestos indirectos, pagados por la generalidad de la población, lo cual hizo que el sistema tributario ecuatoriano no fuera equitativo, tampoco justo y peor "progresivo", principio éste que sólo aparece bien entrado el siglo XX.

Naturalmente, los principios “liberales” en la economía ecuatoriana aprovecharon a la dominación oligárquico-terrateniente, en un país “precapitalista”. Además, lo más avanzado de la legislación social se agotó en la abolición de la esclavitud, del tributo de indios, del diezmo y de la prisión por deudas (1918), así como la introducción de la jornada laboral de 8 horas (1916) que sistemáticamente fue incumplida.

En lo demás, no existían leyes laborales, pues el concertaje y sus derivadas formas precarias del trabajo en la agricultura estaban sometidos al Código Civil, como si fueran contratos de prestación de servicios personales, lo cual fue jurídicamente grave e injusto para los trabajadores, pues pesó sobre ellos una serie de responsabilidades por el “incumplimiento” de semejantes contratos, como por ejemplo el de resarcir al contratante o patrono por los “daños” irrogados con el incumplimiento del trabajo, o el de acumular la deuda a fin de desquitarla con trabajo que se transmitía de padres a hijos y a nietos, situación contablemente anotada en los “libros de rayas” de las haciendas.

En definitiva, los impuestos del siglo XIX respondieron a la estructura social y al poder hegemónico en el Estado, que configuraron el régimen oligárquico. La élite adinerada y rentista apenas tenía unas cuantas obligaciones con el país y siempre se distinguía por la evasión de impuestos; en cambio, a la población mayoritaria del Ecuador le fue difícil y hasta imposible eludir las obligaciones tributarias, cobradas con arbitrariedad, prepotencia y abuso. El Estado oligárquico era financiado por los pobladores medios y bajos del país, sin que éstos recibieran, a cambio, servicios eficaces para que atendieran sus necesidades. El pago de impuestos era un reflejo de la ausencia de democracia y de la injusta concentración de la riqueza.

3. El Ecuador en el siglo XX-histórico: 1925-2006

Continuando con la línea argumental que guía este texto, se debe señalar que la Revolución Juliana inició el que hemos denominado como *siglo XX-histórico*, que, en principio, se extiende hasta el año 2006, pues desde 2007 se inicia un nuevo ciclo histórico en Ecuador.

Durante este siglo, lentamente fue superándose el régimen oligárquico-terrateniente y superponiéndose el sistema capitalista como eje de la vida económica nacional. Además, ese cambio o transición ocurrió entre momentos de avance y otros que parecían de estancamiento, pues no fue fácil dejar atrás la sociedad oligárquica, que tan largamente había marcado la vida del país.

Por consiguiente, el desarrollo del capitalismo ecuatoriano no siguió la vía del capitalismo clásico, originado en la Revolución Industrial, y tampoco revistió las mismas características que tiene en las grandes economías centrales.

El avance del siglo XX coincidió, además, con dos procesos de indudable repercusión sobre América Latina: de una parte, la expansión de los Estados Unidos en el mundo, lo cual significó un cambio en la orientación económica general de las economías latinoamericanas, pues su comercio exterior se desplazó de Europa a los Estados Unidos, reforzándose así los lazos de una nueva dependencia; de otra parte, aparecieron en el mundo capitalista de los países centrales las gigantescas empresas monopolistas, que pronto penetraron en América Latina con sus inversiones directas, de modo que la región se integró, aunque bajo condiciones subordinadas, a la nueva era capitalista del *imperialismo*, que alcanzaría un punto de alto desarrollo con el fenómeno denominado *globalización*, consolidado en las décadas finales del siglo XX.

3.1. La Revolución Juliana: un hito en el enfoque tributario

La Revolución Juliana, que se originó en el golpe de Estado del 9 de julio de 1925, ejecutado por la joven oficialidad del Ejército, y que derrocó al gobierno “plutocrático” de Gonzalo S. Córdova (1924-1925), dio origen a un corto ciclo histórico, en el que se sucedieron tres gobiernos: la primera Junta Provisional, que duró seis meses, la segunda Junta, que duró tres meses y, finalmente, la presidencia de Isidro Ayora, entre 1926-1931.

La Revolución fue una respuesta a varias condiciones históricas: el agotamiento del liberalismo, la hegemonía bancaria, la sucesión de gobiernos subordinados a los intereses oligárquicos, la influencia del nacimiento del socialismo en el mundo a raíz de la Revolución Rusa (1917), la crisis de las exportaciones del cacao, la reorientación económica del Ecuador hacia la órbita de los intereses norteamericanos, la politización del Ejército, el ascenso de las clases medias, la movilización popular y de los incipientes sectores de trabajadores urbanos que comenzaban su lucha por conquistar una legislación que protegiera y amparara derechos...

El movimiento nació en el Ejército, entre oficiales de baja graduación (hubo dos generales) que, orientados por ideales patrióticos, anhelaban cambiar al país. Decidieron una posición institucional, de manera que la Juliana fue la primera intervención del Ejército como institución. Los oficiales tampoco tomaron el control directo del Estado, sino que constituyeron la primera Junta de Gobierno con civiles. También fueron los militares julianos los que decidieron la integración de una segunda Junta y luego el gobierno unipersonal de Ayora.

¿Por qué los gobiernos julianos inauguraron el siglo XX-histórico?

Décadas atrás, si bien la Revolución Liberal introdujo importantes cambios para la vida del país, sus conquistas fueron típicamente las del siglo XIX, como ocurrió, de manera general en América Latina, pues en países como México, Argentina o Chile, ya se habían establecido los principios liberales a mediados del siglo XIX. Además, el liberalismo confrontó largamente con el conservadurismo hasta alcanzar definitivamente el poder. Y, si bien en su fase radical intentó alguna modernización

de tipo capitalista, no se alteraron las bases del régimen oligárquico-terrateniente. A partir de 1912 incluso se fortaleció el poder de los bancos privados y la subordinación de los gobiernos a los intereses de la poderosa burguesía comercial-financiera de Guayaquil. La época de la Revolución Liberal se enmarcó en las disputas del siglo XIX, para separar Estado e Iglesia, implantar una sociedad laica, alcanzar la vigencia plena de los derechos individuales y promover la modernización (Paz y Miño, 2012).

En contraste con lo que había ocurrido durante el primer siglo republicano, es precisamente con la Revolución Juliana cuando se inicia en Ecuador la primera intervención del Estado en la economía, que lo hizo bajo dos objetivos: primero, el arreglo de las finanzas públicas; y, segundo, la formación de un sistema monetario y financiero centralizado; pero, además, por primera vez se institucionaliza en el Estado la obligatoria atención a las clases trabajadoras y populares, mediante una legislación social nueva frente al avance capitalista.

La primera Junta Provisional de Gobierno (julio de 1925 y el 10 de enero de 1926), integrada por Luis Napoleón Dillon, José Rafael Bustamante, Modesto Larrea Jijón, Francisco J. Boloña, Francisco Arízaga Luque, Pedro Pablo Garaicoa y general Francisco Gómez de la Torre, en la que Dillon fue la figura determinante, fiscalizó a los bancos privados, impuso multas a los bancos Comercial y Agrícola de Guayaquil y Pichincha en Quito, centralizó rentas, dictó la Ley de Impuestos Internos, reformó las aduanas, reestructuró la hacienda pública y propuso crear una Caja Central de Emisión como paso previo a la fundación de un Banco Central, que los banqueros privados, particularmente en Guayaquil, tomaron como declaratoria de guerra, destapando contra la Junta una de las campañas regionalistas más serias que se haya dado en el país (Paz y Miño, 2002.A).

A esa Junta siguió la segunda (enero de 1926 hasta el 1 de abril de 1926), integrada por Julio E. Moreno, Homero Viteri Lafronte, Isidro Ayora, Humberto Albornoz, Adolfo Hidalgo Nevares y José Antonio Gómez Gault, que resultó tibia e ineficaz. Entonces los militares decidieron su cambio y el gobierno quedó en manos de Isidro Ayora, quien concretó las transformaciones julianas, incluso con el concurso de la Misión

norteamericana dirigida por Edwin W. Kemmerer (Alexander, 1987 y Almeida, 1994).

La Misión Kemmerer presentó al gobierno de Ayora una serie de reformas (Almeida, 1994: 158-159):

1. Proyecto de Ley y de Reglamento para revisión y cobranza de Impuestos sobre Exportación de Marfil Vegetal.
2. Proyectos de Decreto sobre Documentos de Aduana, de Ley sobre Tarifas Aduaneras y Aranceles y de Ley de Administración Aduanera.
3. Proyecto de Ley para la creación del Banco Central del Ecuador (BCE).
4. Proyecto de una Ley Monetaria.
5. Proyecto de una Ley General de Bancos.
6. Proyecto de Ley sobre Contratos con prenda agrícola.
7. Proyecto de una Ley Orgánica de Presupuesto.
8. Memoria sobre Organización Funcional y Actividades del Ramo Administrativo.
9. Proyecto de Ley para Reorganización de la Contabilidad, Revisión de Cuentas, y creación de una Contraloría gubernamental.
10. Proyecto de Ley para revisión del Impuesto sobre la Propiedad Rural.
11. Proyectos de Leyes para reformas de: Constitución Política, Código Penal, Código Civil y Ley Orgánica Judicial.
12. Informes sobre: Crédito Público, Trabajos Públicos, Ferrocarril Quito-Esmeraldas, Timbres, Monopolio de Alcoholes, Monopolio de Tabacos, Finanzas Municipales.
13. Proyecto de Ley sustitutiva de Impuesto a la Renta.
14. Anteproyecto de un Contrato de Empréstito.
15. Compilación de los Estatutos Administrativos de cada Ministerio.

Sobre esa base, Isidro Ayora concretó la nueva institucionalidad del Estado ecuatoriano. Ante todo, definitivamente se creó el Banco Central del Ecuador, que entró a funcionar desde el 10 de agosto de 1927 como una sociedad anónima y autónoma, con funciones públicas y la exclusividad en la emisión monetaria, lo cual liquidó el negociado de las

sobremisiones con las que había obrado la banca privada anterior. Además se crearon la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la Nación, a todo lo cual se sumó la revisión de las leyes y códigos más importantes del país, la expedición de una Ley de Presupuesto e incluso la propuesta para dictar una nueva Constitución. Y en materia social, al Ministerio de Previsión Social se sumó la creación de la Caja de Pensiones (antecesora del actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS), así como diversas leyes sobre contratos individuales, trabajo de mujeres y menores, protección de la maternidad, desahucio, jubilación y accidentes del trabajo (Paz y Miño, 2013).

La situación también se reflejó en materia constitucional. Vale recordar que las 12 Constituciones del siglo *XIX histórico* se movieron en el marco del republicanismo tradicional, la proclamación de derechos y garantías individuales de primera generación (derechos civiles y políticos) y, en materia económica, la inexistencia de un Estado “intervencionista”, pues lo que siempre se garantizó fue tanto la propiedad privada como la libertad para ejercer cualquier actividad empresarial.

La Constitución juliana dictada en 1929 cambió esa visión tradicional. De una parte, esta Carta recogió como herencia la organización republicana avanzada por el anterior siglo, así como los cortos principios económicos correspondientes a esa misma época y también volvió a consagrar los derechos individuales en los términos avanzados por el liberalismo; pero, de otra parte, la Constitución inauguró, como un paso adelante, los *derechos de segunda generación*, esto es los sociales y parcialmente los económicos, enfocando ahora, con distinta concepción al pasado, el rol que cabe otorgar al Estado y sin duda a la empresa privada.

De este modo, la Constitución de 1929 fue pionera en proclamar: hábeas corpus; asistencia, higiene y salubridad públicas; protección del matrimonio, la familia y el haber familiar; protección especial a la raza india; atención preferente a la mujer; voto femenino (primera vez en la historia); principio pro-operario, contrato individual, jornada máxima, salario mínimo, descanso obligatorio, libertad de asociación y agremiación; regulación del trabajo de mujeres y niños, salubridad y seguridad, indemnizaciones, coaliciones, huelgas y paros, tribunales de conciliación y arbitraje. También pionera en los nuevos roles económicos del Estado: presupuesto nacional, centralismo de rentas, creación del Fondo General

del Tesoro y de la Reserva del Tesoro, dominio del Estado sobre los minerales y recursos del subsuelo, tratamiento nacional sobre las inversiones empresariales tanto internas como extranjeras. Se introdujo el concepto de redistribución de la riqueza mediante el principio de imposición de acuerdo a los ingresos del contribuyente y se crearon las *senadurías funcionales*, (15 senadores en representación de varios y específicos sectores sociales) en un Congreso bicameral, fórmula que se reprodujo en las Constituciones de 1945, 1946 y 1967. Y, sobre todo, también por primera vez se fijaron responsabilidades sociales a la empresa privada: libertad de comercio e industria, pero con sujeción a las regulaciones laborales, prohibición de monopolios, estancos en manos del Estado, apoyo a la pequeña propiedad, introducción del concepto de propiedad en función social, que se debía exigir también a los propietarios de tierras, lo cual implicó un principio de reforma agraria.

Las instituciones estatales y sociales iniciadas con los gobiernos julianos se ampliaron y desarrollaron durante los siguientes sesenta años. Los principios constitucionales de 1929 también fueron seguidos por las Constituciones posteriores.

Si se observa con suficiente perspectiva histórica, se comprenderá que la Revolución Juliana y sus gobiernos introdujeron al Ecuador en el siglo *XX-histórico* y que el Ecuador contemporáneo fue beneficiado por esa transformación del país, pues quedó marcado el punto de inicio de un gran esfuerzo de los sectores medios y populares por superar el régimen oligárquico-terrateniente.

Y comprendido desde otro ángulo, también arrancó en esta época una doble y larga batalla: primero, por la institucionalización del Estado como agente para el progreso económico; y, segundo, como instrumento para garantizar y extender derechos laborales, sociales y colectivos, más allá de los simples derechos civiles y políticos. El discurso anti-estatista, que sigue manejándose hasta nuestros días, puede verse claramente que es un discurso de aquellas capas sociales que prefieren un modelo de economía abierta, basada en el mercado y la empresa privada, que aleje al Estado de regulaciones sociales y de la provisión de servicios públicos. La oposición al Estado como regulador económico ha respondido a los intereses oligárquicos.

A) *LEY DE IMPUESTOS INTERNOS*

Ahora bien, la renovación histórica iniciada por la Revolución Juliana tiene particular interés en el orden fiscal y tributario (Paz y Miño, 2002.A).

Las reformas fiscales procuraron solucionar dos problemas recurrentes en la hacienda pública: de una parte, los sistemáticos déficits presupuestarios y, de otra, la evasión, las filtraciones de recursos públicos, la corrupción administrativa y el caos de las asignaciones.

Hasta antes de 1925 era usual el compromiso de los diputados para conseguir asignaciones para obras en sus pueblos o ciudades de origen, con lo cual pretendían fortalecer su figura política; pero, además, existían juntas autónomas y hasta privadas para la administración de recaudaciones y gastos; las provincias podían contar con impuestos especiales; y al Estado le era difícil y hasta imposible tener claridad, pues había partidas supuestas y fondos públicos desconocidos. En los hechos la descentralización afectaba al Estado y a los gobiernos.

En consecuencia, la Primera Junta Provisional impuso la centralización absoluta de las rentas y la reorganización de las finanzas del Estado, a través de las leyes sobre impuestos internos, impuestos municipales, timbres, estancos, aranceles, aduanas, derechos consulares, catastros reales, reglamentación de herencias, legados y donaciones, revisión de sueldos, reorganización de los empleos públicos, protección industrial, etc.

Fueron revisados los contratos que el fisco, las municipalidades y las juntas especiales habían celebrado con individuos o corporaciones privadas; se declararon rescindidos y sin ningún valor los contratos para la recaudación de impuestos a los alcoholes, aguardientes y tabaco a favor de particulares; ante la crisis de las exportaciones, se facultó a la Asociación de Agricultores del Ecuador para que invierta el producto íntegro del impuesto de S/. 3,00

por quintal de cacao exportado a la cancelación de sus deudas; fueron recargados los impuestos a las herencias, legados y donaciones.

La más importante medida fiscal decretada por la Primera Junta fue la Ley de Impuestos Internos (Dec. 19/dic/1925-R.O. 137-23/dic/1925), que por primera vez en la historia nacional introdujo el criterio de la *progresividad*, es decir, aplicar la tributación de acuerdo con la capacidad financiera de los contribuyentes, que cabe interpretar, al mismo tiempo, como el primer intento en Ecuador por redistribuir la riqueza, afectando más a quienes más tienen.

Bajo esa ley, desde 1926 quedaron suprimidos una serie de impuestos “pequeños”: juegos, sorteos, rifas y clubes, seguros contra incendios, vida y marítimos, venta de piedras preciosas, expedición de mercaderías de varias provincias, introducción y producción de cacao y café, peaje, ganado, movilización de sombreros y petróleo, adicionales a sanidad, a capitales que emigren, pesca de madre perla, a representantes y agentes vendedores y de seguros marítimos, por telegramas, cablegramas e inalambres, capitales en giro, capitales a mutuo, predios rústicos, alcabalas, registros y anotaciones, rentas, varios timbres, instituciones bancarias, cerveza, pasaportes, patentes, marcas, vinos y licores, cupones de cédulas. En su lugar se creó el impuesto único anual sobre predios rústicos, progresivo y sobre un nuevo catastro; otro, el de alcabalas, de acuerdo con el precio o valor fijado en los contratos y demás actos jurídicos sujetos al gravamen; uno sobre inscripciones y registros.

Si bien es cierto que en 1921 ya se había creado un “impuesto especial sobre la renta” equivalente al 1% de la productividad personal, prácticamente se lo incumplía; de modo que en 1925 se introdujeron dos impuestos que resultaron verdaderamente inéditos: el uno, el “impuesto a la renta del trabajo sin concurso del capital” (sueldos, honorarios, sobresueldos, gratificaciones, dietas, comisiones, gastos de representación y pensiones, retribuciones, honorarios), sobre la base de todo tipo de ingresos obtenidos en el territorio de la república, para todas las modalidades de la agricul-

tura, la industria y el comercio, incluidas las profesiones liberales y empleos públicos, y calculado con base anual, mediante una tabla progresiva que fue desde el ½% hasta el 8%. De este impuesto quedaron exoneradas las siguientes rentas: “del trabajo de jornaleros, sobrestantes, artesanos, sirvientes domésticos, enfermeros, motoristas, conductores de tranvías, breteros y fogoneros de trenes, lancheros, remeros, bogas, cargadores y, en general, todos los obreros asalariados”; las consistentes en “indemnizaciones que se hagan en conformidad con la Ley de accidentes de trabajo”; las de “preceptores de Instrucción Primaria”; de “los becados por el Estado o las Municipalidades”; de “soldados, clases y oficiales inferiores”; sobre empleados públicos, por “las cuotas o porcentajes del sueldo o remuneración que se les descuentan para constituir fondos de ahorro y jubilación o simplemente para fondos de retiro, invalidez o montepío civil o militar” y las rentas “que no excedan de S/. 2.400 anuales”.

El otro fue el Impuesto a la renta del capital sin concurso del Trabajo”, es decir sobre “capitales lucrativos”, como utilidades distribuidas entre “accionistas de bancos y sociedades o compañías de toda clase”, establecidas en el Ecuador “con excepción de las agrícolas, mineras y fabriles”; y sobre los intereses ganados por “cédulas hipotecarias, contratos de mutuo o anticrético y los Bonos de la Deuda Interna del Estado”. La base fue un impuesto progresivo a la renta, de acuerdo con una tabla según la cual, si la renta representa hasta el 6% anual del capital, se pagaría el 5% de la renta, en una escala que llegó hasta más del 12% anual del capital con el 30% de la renta. Quedaron exonerados ciertos intereses por venta de inmuebles, operaciones bancarias, cajas de ahorro, cooperativas de crédito, arriendos de bienes nacionales. Pero también se determinó, en forma clara: “Los Bancos y Sociedades extranjeros que exploten negocios en el Ecuador, pagarán los mismos impuestos que los nacionales”.

Adicionalmente se creó un impuesto único del 1% sobre el monto del capital en giro, para los negocios que no estuvieran sujetos al pago de impuesto a las ventas comerciales o industriales ni a la renta. Se reguló estrictamente el estanco, así como la producción y comercialización de cervezas, vinos y licores. Y todo bajo una centralización absoluta, porque “el producto íntegro” de los impuestos establecidos por la Ley de Impuestos Internos “será recaudado exclusivamente por los Colectores Fiscales e ingresará al Tesoro Nacional”.

Un decreto adicional suprimió una serie de tasas portuarias, sustituyéndolas por otra tasa única por servicios de muelle a la importación, de S/.30,00 por cada tonelada, cobrada por todas las aduanas y oficinas de paquetes postales; por una nueva tasa única de exportación, de S/.10,00 por tonelada; y por otros derechos de piso, a los buques extranjeros que entren en puertos de la república. Otro, obligó a los importadores a requerir de facturas consulares minuciosamente detalladas, con el fin de impedir el contrabando y controlar el ingreso de mercaderías para su estricto y real aforo. Esta ley fijó nuevos derechos consulares por facturas, sobordos, listas de encomiendas, declaraciones de corrección, certificaciones de patentes de sanidad, legalización de firmas. Se dispuso que el cobro en oro establecido por un decreto anterior, se efectúe sólo en dólares y libras esterlinas a razón de S/. 2.07 el dólar y a S/. 10.06 la libra esterlina.

La Ley de Impuestos Internos dictada por la primera Junta siguió vigente con el gobierno de Ayora. Sin embargo, en enero de 1928 el Presidente decretó la nueva “Ley de Impuesto a la Renta” que suprimió las antiguas exenciones a los trabajadores, pero creó un sistema de rebajas sobre las rentas personales, al mismo tiempo que mantuvo un impuesto único del 8% sobre las rentas del capital. Otro decreto reguló un impuesto sobre los “juegos de azar”, obligando a los establecimientos a contar con permisos y calificando en tres clases el tipo de pensión mensual que debían pagar.

En abril de 1927 Ayora expidió la nueva “Ley Orgánica de Aduanas”; vino luego la “Ley de Timbres”; y siguieron: “Ley de Impuesto de Alcabalas y Tasas de Registro”; “Ley de Impuesto sobre Ventas Comerciales e Industriales”; “Ley de Servicios Diplomáticos”; la “Ley de Impuestos sobre Herencias, Legados, Donaciones y otros”; y la Codificación de la Ley de Impuesto sobre Ventas Comerciales e Industriales. Además, fueron reformados los estancos, aunque se otorgó a la Compañía Sueca de Fósforos (Svenska Tandsticks Aktiebolaget) de Estocolmo, “el derecho exclusivo de fabricar, elaborar, importar, exportar, reexportar y vender fósforos y sus similares; y sus envases, en toda la República” (Paz y Miño, 2013).

B) ESTANCOS

Otro asunto que conviene examinar es el relativo a los estancos, que se consideraron incluso como una especie de “impuesto”, pues se decía que adquirir los productos estancados se convertía en una obligación basada en el pago de los ciudadanos por bienes necesarios.

A la época de la Revolución Juliana en Ecuador existían cinco estancos: alcoholes, tabaco, sal, fósforos y explosivos. Eran, en definitiva, productos “estatizados”, con cuyo monopolio el Estado podía ayudarse en sus generalmente raquíticos ingresos. Los alcoholes y el tabaco estuvieron concesionados a particulares, constituyéndose para ellos en un lucrativo negocio. El estanco de explosivos estaba adscrito al de alcoholes y según el Informe del Ministro de Hacienda de 1928 “no tiene en realidad, mayor importancia”.

Fue el gobierno juliano el que centralizó totalmente los estancos de alcoholes y tabacos. Años más tarde, en 1930, la Legislatura expidió la Ley de Autonomía Económica de las Municipalidades, que destinó a las municipalidades del país S/. 0,50 sobre cada litro de aguardiente que se consumiera en la respectiva jurisdicción cantonal, lo que repercutió en el descenso sistemático de los ingresos del Estado por este rubro. Para contrarrestar las pérdidas, el gobierno de 1931, presidido por el guayaquileño Alfredo Baquerizo Moreno, aumentó el precio de venta de los alcoholes, ocasionando, a su vez, la reducción de su venta legal en una cifra equivalente al 50% de la que correspondía al año anterior y, al propio tiempo, el

incremento del contrabando, al que acudían consumidores e intermediarios. La baja del consumo legal hizo que el Estado, único adquirente de alcoholes, no pudiera comprar toda la producción de los agricultores, lo cual agravó su crisis productiva. El Ministro de Hacienda, en su Informe de 1931-1932, consideraba un error haber fundado la fábrica de Las Peñas, en la provincia de Los Ríos, por su capacidad superior a la que exigía la demanda, y creía que el Estado debería fundar una fábrica de alcoholes en cada provincia, para lograr el abastecimiento local y abaratar los costos del transporte.

También en 1925, el gobierno juliano decretó el libre cultivo del tabaco. Ello produjo un problema de sobreproducción. Pero como el Estanco tenía la obligación de adquirir todo el tabaco de los agricultores, las bodegas estatales se llenaron del producto, sin posibilidades de venta. El Ecuador solo exportaba una ínfima cantidad de tabaco y tampoco podía competir con países como Cuba. El mismo Informe del Ministro de Hacienda (1931-32) antes citado daba a conocer que el Estado pagaba a los productores un precio superior al de la cotización del tabaco en el mercado externo. “¿Por qué no exportan los productores privados?”, se preguntaba el Ministro. Y él mismo respondía: “su mejor negocio es sembrar tabaco, bueno, regular o malo, como resulte, para venderlo a ese comprador seguro que es el Estado, que siempre paga precios superiores a los que podrían obtener en otra parte. Y siempre la protesta airada contra el estanco, porque exige una clasificación honrada, porque exige que no se humedezca al tabaco para aumentar su peso, ocasionándole, si así lo recibe, una pérdida segura al evaporarse esa humedad en sus bodegas, recobrando su verdadero e inferior peso; porque exige que no se mezclen con el tabaco cuerpos extraños que aumentan su peso, ni calidades inferiores que desvirtúan su genuina clasificación”. Como se puede apreciar, eran algunas de las “vivezas criollas”, que, sin embargo, posibilitaron la formación de algunas fortunas privadas.

El estanco de sal era de última creación, aunque fue perdiendo su significación estatizada. Daba ingresos regulares al Estado, pero también se había establecido el comercio libre del producto. La Dirección de Estancos llevaba un catastro de productores de las salinas de Santa Elena y una administración relativamente adecuada. Se declaró libre la producción de sal en las salinas de la provincia de Imbabura, por Decreto de la

Legislatura. Se producía sal desnaturalizada, medicinal y yodada. En este caso, eran los productores los que se oponían al Estanco, pues consideraban que la libre producción y la libre comercialización eran afectadas con la intervención estatal que procuraba controlarlos y adquirir el producto. Se entenderá que era mejor negocio la venta sin el estanco.

El estanco de los fósforos tuvo una serie de trasfondos políticos. En 1927, bajo el gobierno de Isidro Ayora, se celebró un contrato con la Compañía Sueca Svenska Tandsticks Aktiebolaget, con el fin de obtener de ella un crédito por dos millones de dólares, con el cual financiar el funcionamiento del Banco Hipotecario del Ecuador, un antecesor del Banco Nacional de Fomento, pues trataba precisamente de transferir créditos a los productores agrícolas sobre la base de hipotecas sobre los predios. A cambio del préstamo, la Compañía Sueca recibió del Estado el monopolio de los fósforos, es decir, la concesión del estanco.

El contrato, suscrito el 28 de noviembre de 1927 entre el Ministro de Hacienda Alberto Gómez Jaramillo y el representante Claudio J Bovet, estableció, entre otros asuntos:

- Duración: 25 años; prorrogable por 15 años más.
- El gobierno concede a la compañía el derecho exclusivo de fabricar, elaborar, importar, exportar, reexportar y vender fósforos o sus similares y sus envases en toda la República.
- La Compañía, bajo consentimiento del gobierno, puede transferir sus derechos y obligaciones a cualquier sociedad nacional o extranjera.
- La Compañía pagará al gobierno, anualmente: un millón de sures, durante el primer quinquenio; un millón cien mil, en el segundo quinquenio; un millón doscientos mil, en el tercero; un millón cuatrocientos mil en el cuarto y un millón quinientos mil durante el último quinquenio. Además, por semestre vencido, un centavo y medio de sucre por cada caja de fósforos exportada.
- Las cajas de fósforos serán de 540x375x148 décimas de milímetro, con etiquetas “El Cóndor” y con 40 palos de por lo menos 45 mm. de largo. El precio de venta de cada caja será de 10 centavos.

- La Compañía podrá exportar sobrantes libremente, al precio que fije.
- La Compañía está exenta de todo gravamen, derecho o impuesto de cualquier tipo;
- No podrá importar ni traficar ningún tipo de encendedores, yesqueros y sus accesorios, de cualquier clase o sistema, automáticos o no, eléctricos o de cualquier clase, aún para simple adorno.
- El empréstito se denominará “Empréstito Externo, de 1927, de la República del Ecuador, de dos millones de dólares oro, para la fundación del Banco Hipotecario del Ecuador”.

El Congreso de 1931 consideró a ese contrato inconstitucional y lo anuló. Nuevamente el Ejecutivo debía hacerse cargo del estanco. Entró en arreglos con la Compañía Sueca, a fin de fijar tanto el precio de compra de las existencias como la continuación del pago de intereses y amortización del crédito original. La posición de la Compañía fue inflexible, de manera que el Ministro de Hacienda intentó encontrar en el exterior otras cotizaciones para la compra de fósforos, procedimiento que fue bloqueado por las influencias de la Compañía Sueca en el extranjero.

El gobierno convocó a una licitación para la compra de 10 millones de cajas de fósforos. Entre 19 propuestas, se aceptó la de la Casa Suzando & Co, de Osaka, Japón, cuyo representante fue Ricardo Fiore. Se fijó el precio de S/. 121.200,00 por el total de cajas. También procedió el gobierno a solicitar cotizaciones para la compra de maquinaria para la fabricación de fósforos en el Ecuador, pues el producto era considerado, por entonces, como un artículo de primera necesidad. Se presentaron nueve propuestas de: R. S. Thacker & Co. Ltd. (Londres), Casa Westphalen & Co. (Hamburgo), Dr. Ing. Max Hunger (Dresden), Sociedad Continental (Guayaquil), G. L. Chanange (Guayaquil), Foginal Ninavé-Bimson & Co. (Bruselas), Gabriel María Núñez (Guayaquil), Rafael A. Unda (Quito) y Leopoldo Mercado (Ecuador). Fue aceptada la propuesta del Ing. Max Hunger, garantizada por el Commerz und Private Bank de Alemania. Se firmó el contrato con su representante Ing. Karl Lüuneburg, bajo un precio estipulado de \$ 34.370,00, actuando como garante el Banco Central del Ecuador, en el que se depositó el monto inicial de S/. 250.000,00 para el contrato. Las máquinas producirían entre 1`700.000 y

1`800.000 cajas de fósforos por mes y serían instaladas en Eloy Alfaro, junto al Edificio del Estanco.

Los siguientes cuadros dan cuenta de las variedades del tabaco ecuatoriano, así como de los precios de varios tipos de alcoholes:

VARIEDADES DE TABACO ECUATORIANO	PRECIOS UNIFICADOS DE ALCOHOLES (1929-1932)	
Ecuador Picadura	Rectificación y fabricación de licores. Botella 800 gr.	S/. 0,65
Bolívar	Fabricación de aguardientes de otras materias. Litro	1,90
Full	Vinos azucarados (12° y 15°). Botella 800 gr.	0,65
Imperial	Azucarados con mayor grado de alcohol. Litro	1,90
Welcome	Vinos de frutas importadas. Botella hasta de 1 litro	1,90
Osiris	Aguardientes de uva e hidromiel. Botella hasta 1 litro	1,50
Olmedo	Aguardiente (Sierra). Litro de 56° Gay-Lussac	2,50
9 de Julio	Aguardiente (Costa). Ídem.	2,90
Progreso Dorado	Agua de Colonia "Rusa". Litro sin envase	4,00
Corrientes	Medio litro sin envase	2,00
Miss Ecuador	Cuarto de litro sin envase	1,10
Virginia	Octavo de litro sin envase	0,65
Esmeraldas		
Daule		
Santa Rosa		

* Fuente: Informe. Ministro de Hacienda, 1931-1932.

Las reformas y medidas de los diversos gobiernos del ciclo juliano indudablemente comenzaron a afectar, de una forma decisiva, al régimen oligárquico-terrateniente. De modo que la Revolución Juliana rompió con el bipartidismo tradicional e inauguró el espacio de las políticas de lo que en Ecuador se identificará como "izquierda". No es raro, entonces, que, en el marco del ambiente juliano, en 1926 se fundara en el país el Partido Socialista y que en 1931 apareciera el Partido Comunista.

Los alcances y la significación de la Revolución Juliana, como iniciadora de un largo y tortuoso proceso de superación del régimen oligárquico, bien puede advertirse a través de la reacción que tuvieron los sectores del poder tradicional: fue particularmente Guayaquil la que, en adelante, se constituyó en eje dinamizador de planteamientos para la defensa de los gremios empresariales. Así, cuando en 1925 el periódico *El Guante* lanzó la idea de decretar "puerto autónomo" a Guayaquil, el planteamiento fue acogido por la Cámara de Comercio y Agricultura de esa ciudad, que designó una comisión para su estudio. En 1928, argumentando sobre el "estado ruinoso de ciertas haciendas" del Guayas, Los Ríos y

El Oro, la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil solicitó al Presidente de la República la suspensión del cobro del impuesto predial y su reemplazo por otro sobre la producción. La Exposición de la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil ante el Congreso Nacional de 1930 argumentó que “las leyes aduaneras arruinan al comercio y al consumo”, por lo que pidió reformas a la Ley Orgánica y Nuevo Arancel de Aduanas. La misma Exposición sostuvo que “el impuesto a la renta ahuyenta al capital y ataca a la vitalidad de la nación”, por lo que pidió la derogatoria de tal impuesto. El mismo documento también sostuvo que “el impuesto a las ventas es redundante, perjudicial y vejatorio”, por lo que también se pidió su derogatoria. Otro Memorial presentado por la Cámara de Comercio de Guayaquil al Congreso Nacional de 1939 argumentó que la economía se ha visto afectada con incautaciones de giros y, sobre todo, con el control de las importaciones, que ha puesto al comercio “en un estado lamentable”, por lo que solicitó la derogatoria del control de importaciones. Décadas más tarde, en 1963, los representantes de las cámaras de Agricultura, Comercio e Industrias, dirigieron al Presidente de la República una Carta y un Estudio sobre la nueva Ley de Impuesto a la Renta expedida por el gobierno, manifestando que no pedían la derogatoria de la ley, pero sí su reforma.

La Revolución Juliana fue pionera en la historia ecuatoriana en introducir el necesario papel del Estado en la economía y en institucionalizar la obligada atención estatal a los trabajadores, para garantizar sus condiciones de vida y de trabajo. En ese marco, sus políticas fiscales se concentraron en: a) sanear el presupuesto; b) modernizar la administración pública; c) suprimir entidades autónomas (que manejaban recursos estatales como si fuesen privados); d) centralizar rentas; e) reformar el régimen tributario privilegiando el impuesto sobre las rentas; e) destinar fondos a los servicios públicos.

La Juliana fue, por tanto, un gran esfuerzo por fortalecer al Estado nacional, con orientación social y popular.

3.1.1. Crisis e ingobernabilidad

Entre 1914 y 1950 el mundo vivió dos guerras mundiales, evolucionó desde la era del petróleo y la electricidad (segunda revolución industrial)

hasta la energía nuclear (tercera revolución industrial), vio surgir las gigantes empresas monopolistas y con ellas la expansión del fenómeno llamado *imperialismo*; fue desplazada la hegemonía europea por la primacía norteamericana, asistió al nacimiento del socialismo con la Revolución Rusa de 1917 y a su ampliación en Europa del Este, China (1949) y otros países del Asia; pero también experimentó la crisis de los años treinta, a raíz del crack de la bolsa de valores de New York, y en la segunda postguerra mundial empezó la carrera armamentista, inaugurada por la Guerra Fría.

En ese planeta cambiante, América Latina también pasó a formar parte de la vorágine de la economía y de la política mundiales, reorientó su comercio desde Europa hacia los Estados Unidos y cayó en la órbita de su dependencia y de su expansión. Varios países de la región intentaron procesos de industrialización. Surgieron reformismos, populismos y nacionalismos, pero persistieron las inestabilidades gubernamentales, las agudas diferenciaciones sociales, las precarias democracias institucionales y en la mayoría de países, las estructuras “pre-capitalistas” tan persistentes, derivadas del régimen oligárquico-terrateniente.

En Ecuador, las tres décadas comprendidas entre 1920 y 1950 se caracterizaron por una prolongada crisis estructural, que contrastó con los años anteriores a 1920, cuando el país vivía el auge de las exportaciones del cacao y con los años iniciados en 1950, cuando comenzó el auge exportador del banano. Aún los cortos períodos de repunte de otras exportaciones, no lograron dar solución definitiva al deteriorado comercio externo, la falta de ingresos, los persistentes déficits presupuestarios y el decaimiento general de los negocios. El país continuó básicamente rural y agrario, con diferenciaciones regionales asentadas en la hacienda tradicional serrana y la hacienda-plantación costeña; las incipientes manufacturas, el mercado estrangulado, la precaria participación de capitales extranjeros, el escaso desarrollo empresarial y ante todo las profundas diferencias sociales y étnico-culturales que caracterizaron a la sociedad de la época. El Ecuador lucía atrasado, aislado y encerrado en sus propios problemas.

En efecto, bajo el telón de fondo de la crisis económica, tras los gobiernos julianos sobrevino un largo ciclo de inestabilidad gubernamental (1931-1948), verdaderamente inédito en la historia ecuatoriana, pues

en apenas diecisiete años se sucedieron diecinueve gobiernos, ya que recién a partir de 1948 se abrió un nuevo ciclo de estabilidad institucional y electoral.

El siguiente cuadro resume aquellos años de inestabilidad (el señalamiento en meses no es exacto, sino redondeado):

1. Luis Larrea Alba, Encargado del poder, 1931 (dos meses).
2. Alfredo Baquerizo Moreno, Encargado del poder, 1931-1932 (diez meses).
3. Carlos Freile Larrea, Encargado del poder, 1932 (cinco días).
4. Alberto Guerrero Martínez, Encargado del poder: 1932 (tres meses).
5. Juan de Dios Martínez Mera, Presidente Constitucional, 1932-1933 (diez meses).
6. Abelardo Montalvo, Encargado del poder, 1933-1934 (diez meses).
7. José María Velasco Ibarra, Presidente Constitucional, 1934-1935 (once meses).
8. Antonio Pons, Encargado del poder, 1935 (un mes).
9. Federico Páez, Jefe Supremo, 1935-1937 (dos años y un mes).
10. Alberto Enríquez Gallo, Jefe Supremo, 1937-1938 (diez meses).
11. Manuel María Borrero, Presidente Constitucional Interino, 1938 (cuatro meses).
12. Aurelio Mosquera Narváez, Presidente Constitucional, 1938-1939 (once meses).
13. Carlos A. Arroyo del Río, Encargado del poder, 1939 (un mes).
14. Andrés F. Córdova, Encargado del poder, 1939-1940 (ocho meses).
15. Julio E. Moreno, Encargado del poder, 1940 (once días).
16. Carlos Arroyo del Río, Presidente de la República, 1940-1944 (tres años y ocho meses).
17. José María Velasco Ibarra, sucesivamente como Presidente Constitucional (1934, un año); Presidente Interino, inmediatamente Constitucional (1944-1946) y, después de su “autogolpe”, nuevamente Presidente (1946-1947), con un total de tres años y dos meses.

Además, durante esos años hubo varias asonadas militares, Ecuador enfrentó una guerra civil (Guerra de los cuatro días, en 1932), otra revolución popular (La Gloriosa del 28 de mayo de 1944) y, por causa de la invasión peruana de 1941 se vio forzado a celebrar el Protocolo de Río de Janeiro (1942), con el cual el país perdió una enorme extensión del territorio amazónico. La inestabilidad política y gubernamental impidió soluciones económicas efectivas y de largo plazo.

A) 1932-1940

Los desajustes en el comercio externo motivados por la crisis de las exportaciones a partir de 1920, tendieron a restringir los ingresos fiscales. Para atender los gastos y los déficit presupuestarios, los gobiernos debieron acudir al endeudamiento interno, al gasto deficitario, la expansión monetaria o al *incremento de impuestos* y, de considerarlo necesario, tratar de afectar las importaciones. Este esquema de políticas económicas gubernamentales es el que orbitó en la vida del Estado.

A partir de 1928/29 acompañaron al progresivo desajuste fiscal la demanda de giros oro, por lo cual disminuyeron las reservas del BCE y se contrajo el circulante. La depresión económica se manifestó, además, en el deterioro general de los precios. Coincidió el momento con las consecuencias del “crack” de la bolsa de valores de New York que redujo la demanda externa.

El sentimiento generalizado de la “caída de los negocios”, como puede advertirse a través de los *Boletines Mensuales* del BCE (*BCE-Boletín*), que daban cuenta del fenómeno, se tradujo en demandas a los gobiernos por créditos y estabilidad. Esta presión fue un elemento decisivo para la intervención del presidente Alfredo Baquerizo Moreno en el BCE, el abandono del patrón oro (8 febrero 1932), considerado como un modelo rígido y, casi de inmediato, la incautación de giros (30 abril 1932) seguida de la prohibición de importaciones, medida con la que se pretendía la “protección” de la producción interna.

En 1934/35, el Ministro de Hacienda (Min-Hacienda, 1934), destacaba que el año 1934 se había caracterizado por el alza extraordinaria y rápida de las divisas extranjeras. De acuerdo con el Decreto Legislativo del 9 de diciembre de 1933, el BCE juzgó conveniente intervenir en la

revalorización del sucre, para lo cual remitió a los Estados Unidos la cantidad de un millón de dólares en oro físico, ofreciendo al mercado giros sobre el exterior a un tipo descendente, hasta fijar el dólar en S/. 10,50.

Pero al promediar marzo de 1935, se inició con fuerza la demanda de giros sobre el exterior, que redujo las reservas del BCE, provocando la atención del gobierno. A fin de remediar la situación, que además causaba alarma pues el exceso en la demanda de giros hizo pensar que el BCE restringiría sus créditos, el gobierno conformó una Junta Mixta de funcionarios, banqueros y ciudadanos, que coincidieron en la necesidad de conservar el tipo de cambio fijado por el BCE, lo que condujo a la expedición del Decreto Ejecutivo No. 188 del 8 de abril de 1935, que introdujo un nuevo mecanismo institucional a fin de controlar el exceso de importaciones frente a las exportaciones: se crearon los Comités Bancarios, como organismos encargados de regular el crédito y conciliar la colaboración entre el BCE y los bancos comerciales; y se estatuyó la obligación de consignar una suma no menor al 25%, en los bancos comerciales, como garantía de las importaciones, es decir un sistema de “depósitos previos” para las importaciones.

De igual manera, con el fin de atender los problemas globales, el gobierno conformó el Consejo de Economía Nacional con sede en Quito y la Junta Económica de Guayaquil. Y persuadido de la necesidad de dotar al BCE de mayor capacidad, el Ministro de Hacienda sugería la contratación de un experto extranjero en cuestiones bancarias para orientar la política económica, así como la necesidad de contar con un departamento de estadística hacendaria para recoger las cifras del movimiento financiero nacional. Añadía el Ministro:

Y como, por desgracia, entre los ecuatorianos comienza apenas a despertarse el interés por las Ciencias Económicas, y no contamos con personal bien capacitado en Estadística, mi Despacho viene gestionando la contratación de un extranjero de buenos antecedentes, para llenar el vacío anotado y preparar elemento nacional que, después de algún tiempo, pueda tomar sobre sí el importante cometido. De ahí que en la Pro forma del Presupuesto se consulte la partida para pago del Experto que llegare a ser

contratado y de los demás empleados de la Oficina de Estadística (Ibíd.).

Pero la Dirección General de Estadística recién fue creada en 1937, con el gobierno de Alberto Enríquez Gallo.

Algo que llama la atención en esta época es el hecho de que el Congreso de 1934 decretó la autorización para que el Poder Ejecutivo pudiera elevar los aranceles, a fin de proteger al país frente a la política económica extranjera, lo que significaba defender la agricultura, la industria y las reservas en oro. Para ello se fijaron “tarifas preferenciales” a favor de las naciones que suscribieran con el Ecuador convenios o pactos comerciales. Y se llegó a establecer rebajas hasta del 30%. Estaban en trámite convenios con Francia, España, Alemania y Chile. El propósito final fue el de alentar el crecimiento de las exportaciones nacionales. Chile compraría más productos que antes. Francia ofrecía un mercado firme para el café. Alemania adquiriría materias primas y cacao. España podría aceptar mayores compras de café. Y con Japón, cuyos productos invadían los mercados sudamericanos, se desahució el Tratado de 1918, tratando de concertar otro favorable al Ecuador, pues el comercio con aquel imperio era sistemáticamente desfavorable al Ecuador desde el año 1930.

Concluido el gobierno de Velasco Ibarra y luego del mes de Antonio Pons y la sucesión del dictador Federico Páez, correspondió al General Alberto Enríquez Gallo enfrentar nuevas situaciones económicas en función de las necesidades del BCE. Mediante Decreto 437 del 23 de junio de 1938 este Jefe Supremo dispuso que el BCE tenga la obligación directa y amplia para comprar oro; y por el Decreto No. 531 del 2 de agosto de 1938 creó el “Departamento comercial de fomento de explotación y compra de oro”, como sección adscrita al BCE. Fue el propósito de todo ello fomentar la explotación de las riquezas naturales y contribuir al resurgimiento económico de la nación, basándose en la idea de que una mayor cantidad de oro fortalecería a la institución eje del sistema monetario nacional (Min-Hacienda, 1937). Enríquez intentó dar alguna continuidad a las políticas julianas, logrando apenas la expedición del Código del Trabajo (1938).

Ante la inestabilidad monetaria y la crítica al BCE por su “inoperancia”, en 1937 se impulsó la reorientación de la entidad, constituyéndose la Comisión Financiera, en la que participaron Víctor E. Estrada, Humberto Albornoz y el asesor mexicano Manuel Gómez Morín. De ella resultaron las nuevas leyes Monetaria y Bancaria (30 diciembre 1937), que modificaron la estructura institucional. Por la nueva Ley Orgánica del Banco Central (R.O., Año 1, No. 59, Quito, 5 de enero de 1938) se estableció la administración con un Consejo de 10 vocales y el Gerente General. El BCE también pasó a ser un banco de desarrollo. Por las reformas introducidas, se facultó al BCE a operar, por medio de las sucursales, con créditos destinados únicamente para atender las necesidades de la agricultura y la industria.

En 1940 se completó la “reforma Gómez Morín” con la revalorización del oro y el control de cambios que quedó exclusivamente en manos del BCE.

De otra parte, en cuanto a la específica materia tributaria, de acuerdo con un estudio sobre este período, las rentas de aduana continuaron como las más importantes entre los ingresos fiscales, mientras el impuesto a la renta rendía menos de lo que técnicamente se esperaba; crecían los ingresos por impuestos al petróleo, derivados y minas; también aumentó el impuesto a la propiedad rural; subsistía el impuesto a las exportaciones de cacao; y también el aplicado a las herencias; pero existían, además, una serie de impuestos menores y variados que sostenían los ingresos públicos: a los capitales en giro; a las ventas; a las profesiones liberales para sostener comedores escolares; a comerciantes extranjeros para el mismo fin; un día de sueldos a empleados fiscales, municipales y privados para el establecimiento de casas cunas, colonias de recuperación física, hogares infantiles, asilos de mendigos, etc.; impuesto a agentes y representantes del comercio extranjero; impuesto a la pesca; e ingresos por timbres fiscales, apartados de correo, otras tasas, productos de las granjas del Estado, arrendamientos de propiedades urbanas; publicaciones oficiales; telégrafo y radio; teléfonos; cuotas municipales y fondos para sanidad; remate de mercaderías en las aduanas; intereses; multas; y otros ingresos no especificados (Insúa, 1941: 336 y sig.). Todo ello da cuenta de los ingresos para financiar los presupuestos estatales, bajo una persistente crisis económica.

B) 1940-1948

Coincidió esta coyuntura con la Segunda Guerra Mundial. Paradójicamente, este conflicto, que afectó a los mercados europeos, no tuvo incidencias negativas sobre el comercio ecuatoriano, pues las exportaciones aumentaron. También las importaciones. Y entonces, revirtieron las tendencias deflacionistas del pasado, porque comenzó un agudo proceso inflacionario, que el BCE trató de paliar mediante la emisión de “Certificados oro”, con el propósito de recoger moneda.

Sin duda también afectó a la economía el conflicto con el Perú, derivado de la invasión de tropas peruanas a la zona austral en julio de 1941. Ello fue particularmente grave para la región centro sur, afectada por la amenaza de una invasión generalizada, por el desplazamiento de habitantes que huían de la guerra, el imprevisto corte de los intercambios intra zonales, las dificultades en los flujos comerciales con la costa, la incomunicación eficaz con el resto del país y hasta la presencia de tropas a las que fue preciso abastecer directamente.

La mejoría económica nacional era precaria. Y pesaron más los conflictos políticos internos, pues el gobierno de Carlos A. Arroyo del Río (1940-1944) aparecía ante la opinión ciudadana más preocupado por mantenerse en el poder, reprimir la oposición y evitar la atención eficaz a la defensa de la patria.

A consecuencia de la Revolución del 28 de mayo de 1944, conocida como La Gloriosa (Vega, 1987), que derrocó al presidente Carlos Arroyo del Río, se reunió una Asamblea Nacional Constituyente, que expidió la progresista Constitución de 1945, la cual dio continuidad a los principios que habían inspirado a la juliana Constitución de 1929, pues reforzó tanto el papel del Estado sobre la economía, como los derechos sociales y laborales.

Esa Constitución fue cuestionada por el presidente Velasco Ibarra (1944-1947), quien la tildó como un “tratado de sociología”, de manera que provocó una nueva Asamblea que expidió otra Constitución en 1946, la cual trajo, sin embargo, una innovación: por primera vez creó el Consejo Nacional de Economía, con el específico fin de estudiar los problemas económicos nacionales, orientar las finanzas del país y emitir infor-

mes para que el Presidente de la República pudiera dictar decretos-leyes de emergencia en materia económica.

Pero el gobierno de Velasco Ibarra se caracterizó por el desorden y la inoperancia en materia económica. Sin embargo, en 1945 el Ecuador ingresó al sistema de Bretton Woods y en 1947 recibía a la nueva Misión Triffin, que reformó al BCE, creándose la Junta Monetaria.

Con respecto a lo que estaba ocurriendo hacia esta época, el Ministro del Tesoro decía, en su Informe del año 1946, lo siguiente:

En la práctica, los sanos principios y consejos dejados por la Misión Kemmerer, han sido olvidados paulatinamente, creándose una lamentable confusión en las finanzas públicas, fruto de la multiplicación de rentas descentralizadas y presupuestos especiales. Con ese sistema ni el Poder Público puede trazarse un plan de acción eficiente, ni la Contraloría General fiscalizar debidamente las inversiones. Para el equilibrio y control que debe primar en la vida económica del Estado ha sido igualmente perjudicial la iniciativa de los Congresos y de los diversos ramos de la administración.... La creación de impuestos para que los inviertan entidades autónomas es un síntoma evidente de la desconfianza en el cumplimiento sincero de las asignaciones presupuestarias (Min-Tesoro 1946: 18-19).

Es decir, se había desvirtuado aquello que instauró la Revolución Juliana y otra vez los intereses privados habían recuperado espacio frente a los intereses de la nación.

Los ingresos públicos provenían de: rentas de propiedades nacionales (minas, inmuebles e industrias estatales), rentas de servicios nacionales (tasas portuarias, correos, telecomunicaciones), ingresos varios y, además, los impuestos, que comprendían directos e indirectos. Los impuestos constituían el mayor ingreso para el fisco, y entre estos, el mayor porcentaje correspondía a los gravámenes indirectos y específicamente a los que provenían de aduanas y de monopolios del Estado (estancos). Y, sin embargo, el mismo Informe del Ministro del Tesoro señalaba: “La evasión de impuestos llega en el país a magnitudes insospechadas” (Min-Tesoro 1946: 35).

C) EL CONGRESO

El Congreso ecuatoriano fue el espacio tanto de confrontación política entre los diferentes partidos y representantes, como de acuerdos temporales o duraderos. La legislatura nacional mantuvo constantes contradicciones con los gobiernos de turno, en medio de la pugna “ideológica” entre fuerzas políticas. Y, naturalmente, los congresos temporalmente dejaron de actuar en tiempos de dictadura.

La aprobación regular de los presupuestos de Estado fue una de las atribuciones de los diversos congresos. Pero la atención de la prolongada crisis económica también motivó la intervención de las legislaturas en diferentes ámbitos de la economía. Con frecuencia distintas partidas presupuestarias fueron cambiadas, reformadas y reorientadas incluso para favorecer asuntos de importancia provincial, municipal, local y hasta particular. No era extraño, pues, que se acordaran partidas para obras públicas, sanidad, saneamiento, hospitales, agua potable, acequias, caminos, ferrocarriles (que nunca llegaron), así como exoneraciones tributarias e incluso pensiones a personas particulares, becas, indemnizaciones, dietas, sueldos y subvenciones.

Constantes fueron también las resoluciones del legislativo en materia de monedas, hacienda, aduanas, estancos, timbres, impuestos, prenda agrícola, ventas comerciales e industriales, patentes, deuda pública, turismo, interés civil y mercantil, control de cambios, rentas, fomento y precios de productos de primera necesidad. En 1939 se fijó un impuesto para la construcción del Palacio Legislativo. El Congreso reguló, además, sobre instituciones como el Banco Central, bancos y crédito público, como en 1932, cuando aprobó la intervención del gobierno de Alfredo Baquerizo para requerir un préstamo del instituto emisor, que inauguraría las intervenciones políticas gubernamentales sobre el Banco Central. De esta manera se desnaturalizó el régimen autónomo previsto por la Misión Kemmerer para esta institución. En las regulaciones se incluyen aspectos como la desincautación de giros (1932 y 1934) y la creación, en 1943, del Banco Nacional de Fomento y del Consejo Nacional de Economía. Y la legislatura de 1945, orientada por principios de redistribución de la riqueza, acordó disposiciones sobre la Renta Global y las Ganancias Excesivas.

D) EL RÉGIMEN TRIBUTARIO

Después del ciclo de la Revolución Juliana, el de crisis institucional y gubernamental que se dio entre 1931-1948, no solo reflejó las pugnas por el poder, sino también entre quienes pretendían impedir las reformas sobre el régimen oligárquico y quienes anhelaban dar alguna continuidad a la modernización abierta con los julianos.

El resultado de esas tensiones, en medio de la prolongada crisis económica, condujo a permanentes déficits en los presupuestos estatales, a una cada vez más caótica administración pública, y a una cadena de reformas legales que buscaban, sin éxito, arreglar la institucionalidad estatal.

El cuadro en materia tributaria llegó a una situación que podría compararse con la que existió antes de la Revolución Juliana: nuevamente revivieron las entidades autónomas que recibían recursos públicos o los cobraban; había impuestos del Estado y otros para los municipios u organismos regionales, que los administraban con autonomía, poniendo impuestos a los más variados productos y servicios, con todo lo cual revirtió el centralismo fiscal (algunos municipios, sobre todo en la Costa, tenían rematistas privados para el cobro de impuestos); el impuesto a las ventas era improductivo; en cuanto a las aduanas, no estaba clara la forma de cobro de aranceles, por cuanto se los aplicaba unas veces *ad valorem* (al valor de las mercancías importadas), otras al peso (calculando “al ojo” el tamaño y peso del bulto) y a veces en forma mixta (incluso existían aduanas locales para que pasen productos de una provincia a otra); en las aduanas de Tulcán y, sobre todo, en Guayaquil, dominaban el contrabando y la corrupción administrativa (Vega, 1996-III).

El impuesto a la renta, inaugurado por los julianos, pasó a convertirse en uno de tipo “celular” (imposiciones sobre tres clases de ingresos: rentas del trabajo, rentas del capital y rentas del capital con el concurso del trabajo); no cumplía con la idea de progresividad, pues se aplicaban rebajas por familia (para eludirlo se registraba a múltiples “parientes”) y sólo se descontaba a los trabajadores con remuneraciones fijas; al tiempo que comerciantes, banqueros, industriales y profesionales lo pagaban con un año de retraso, si es que lo hacían, porque lo “normal” fue la evasión y elusión de dicho impuesto.

Como puede advertirse, en casi dos décadas imperaba el caos, la ineficacia, la evasión y la corrupción, a lo cual se añadía un Ministerio de Hacienda (o del Tesoro) desorganizado, sin estadísticas, ni cuentas técnicamente llevadas.

Años más tarde, un estudio de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), cuya Misión hizo en Ecuador un trabajo realmente excepcional, concluyó que era difícil conseguir datos entre las 200 instituciones públicas o que se carecía de ellos, de manera que, al analizar el período 1941-1950, se contaba solo con informaciones parciales. El estudio sostuvo que el gasto público poco se había modificado, aunque había crecido la importancia de la defensa nacional, al pasar del 10,9% del total del gasto público en 1941, al 23,4% en 1950; y relativamente para educación, que pasó del 17,5% al 19,9%; y para previsión social, del 7,0% al 9,3%; anotándose que las obras públicas representaban el mayor desembolso del sector público, al alcanzar el promedio del 30% durante esa década. La Cepal también señaló que el Estado ecuatoriano veía reducir, cada vez más, su capacidad para financiarse con impuestos, por lo cual había acudido al crédito interno de carácter inflacionario; y que, por tanto, los recursos públicos provenían de impuestos, contribuciones personales, empréstitos (interno y externo), crédito bancario y rendimientos de los estancos, pero que era “difícil determinar la medida de su respectiva participación”, por lo cual, durante el período anotado, los empréstitos internos representaban el 50,3% del total del financiamiento público, los empréstitos externos el 21,2%, los impuestos y otros recursos el 28,5%. (Cepal, 1954: 370-374).

3.2. El enfoque “desarrollista”

En contraste con el ciclo postjuliano, entre 1948-1960 se sucedieron, por elecciones ciudadanas directas, tres gobiernos, que concluyeron sus mandatos constitucionales de cuatro años: Galo Plaza Lasso, 1948-1952; José María Velasco Ibarra, 1952-1956 (tercero y único gobierno concluido entre sus cinco presidencias); y, Camilo Ponce Enríquez, 1956-1960. La década de los cincuenta fue, por tanto de estabilidad institucional.

También el mundo vivía la segunda postguerra, tiempo en el cual se conformaron tres bloques: los países del “Primer Mundo” capitalista liderados por Estados Unidos, los países socialistas del “Segundo Mundo” encabezados por la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), y el “Tercer Mundo”, con los países de América Latina, Asia y África. El ascenso del Tercer Mundo y sus reivindicaciones contra la dependencia, el imperialismo, el coloniaje y el semicolonaje, pasó a formar parte de la vorágine de la política mundial, en la que predominó la Guerra Fría, que enfrentó capitalismo y comunismo.

En Ecuador, la larga crisis económica derivada del colapso caoetero a inicios de la década de 1920 fue superada, debido a que el banano se convirtió, durante los cincuentas, en el nuevo producto de exportación y eje de la acumulación y la riqueza nacional, lo cual también explica la estabilidad gubernamental de aquellos años.

3.2.1. Los orígenes del desarrollismo: 1948-1960

La segunda época de intervención del Estado en la economía (después de la Revolución Juliana) arrancó con el progresista gobierno de Galo Plaza Lasso. Este presidente, liberal de convicciones, educado en los Estados Unidos, pero con notables intuiciones sobre la realidad ecuatoriana, quiso dar impulso a la economía nacional tras décadas de estancamiento. Para ello orientó su administración sobre dos bases: una, la promoción del banano, para lo cual aceptó el concurso de la United Fruit; y dos, el enfoque de los problemas de la economía ecuatoriana sobre bases técnicas y de asesoría extranjera.

El "boom bananero" (1948/50 hasta 1960/65) se sustentó en el directo apoyo del Estado a los productores, particularmente medianos y pequeños, que recibieron créditos a través del Banco Nacional de Fomento. Además, fue favorecido con la inversión pública, gracias a la cual fue posible extender la red de vías o caminos, ampliar obras de infraestructura, mejorar o difundir servicios, promover las redes de intercambio comercial y atender las necesidades de los crecientes procesos de urbanización que desde entonces se aceleraron (Larrea, 1987).

A su vez, para atender los problemas de la economía nacional, Plaza solicitó la cooperación técnica de las Naciones Unidas (NNUU),

que envió una Misión Fiscal, para trabajar en Ecuador desde fines de 1949 hasta 1954. Después, en forma sucesiva llegaron al país otras misiones: FAO (Food and Agriculture Organization), OIT (Organización Internacional del Trabajo), Unicef y Unesco, que atendieron programas específicos: preservación de alimentos, almacenamiento de granos, perfeccionamiento obrero, construcción de casas baratas, atención materno-infantil, planta pasteurizadora de Quito, campaña antipalúdica y antituberculosa, educación fundamental y técnica.

Además, hubo otras dos misiones económicas: una (1950), del Fondo Monetario Internacional (FMI), que siguió a la Misión Triffin (1947) y que condujo al establecimiento de una nueva paridad, pues el dólar pasó de 13 a 15 sucres; y otra (1951) de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), que realizó el estudio más importante sobre Ecuador, presentado en 1954 bajo el título *El desarrollo económico del Ecuador* (Cepal, 1954), que debe ser considerado como el primer diagnóstico integral sobre el país.

La Misión Fiscal de las NNUU se ocupó de tres reformas: administrativa, presupuestaria y tributaria. En virtud de la primera, se expidió una Ley de Carrera Administrativa, para tecnificar, capacitar y promover a los empleados públicos. La reforma presupuestaria, vigente desde 1951, implicó diferenciar los gastos operativos generales, de las inversiones en infraestructura y servicios, con distinto financiamiento.

Pero, donde hubo problemas fue en la *reforma tributaria*. La propuesta apuntaba a un cambio estructural en lo relativo al impuesto a la renta, a las ventas, a la ley de timbres y a los aranceles de aduanas. Se logró un nuevo arancel *ad valorem* de acuerdo con la nomenclatura de Ginebra, y se reformaron las leyes existentes sobre esta materia. Pero en cuanto a los impuestos, los proyectos de la Misión Fiscal se movieron entre funcionarios del Ministerio del Tesoro, el Consejo Nacional de Economía e incluso el Congreso, sin concretarlos durante meses, con una evidente falta de voluntad política y ante la resistencia sistemática de las cámaras de comercio, agricultura e industria, y particularmente en Guayaquil. Se intentaba crear la Dirección de Impuesto a la Renta, separándola de la Dirección General de Rentas Internas del Ministerio, centralizar rentas, y modificar el cobro del impuesto a la renta para introducir el sistema de cobro anticipado y documentar el de las rebajas. Las resisten-

cias impidieron todo cambio, incluso con posterioridad al gobierno de Plaza, pues en 1955, cuando se volvió sobre el asunto e incluso se expidió un Decreto de Emergencia (No. 22) que ponía límites a las liberaciones aduaneras, acababa con las exoneraciones portuarias, y actualizaba el pago del impuesto a la renta, las resistencias se generalizaron.

Como puede advertirse, Galo Plaza sentó las bases iniciales del “modelo desarrollista”, que se ampliará y consolidará en las décadas de 1960 y 1970. Se procuraba la modernización capitalista del Ecuador, mediante el fortalecimiento institucional del Estado, su intervención en la esfera productiva, la realización de cambios estructurales y la reforma administrativo-fiscal.

Los dos gobernantes que sucedieron a Plaza obraron bajo las condiciones ya creadas; sin embargo, Velasco Ibarra abolió de inmediato la Ley de Carrera Administrativa, aunque se concentró en realizar un importante Plan Vial, y en 1954 creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla). Camilo Ponce intentó la reforma tributaria, pero las resistencias empresariales nuevamente la detuvieron.

Es destacable que durante la “era del banano” se iniciaron las labores de la Junapla, las cuales, hasta 1963, se concentraron en la reflexión interna, el conocimiento de la realidad socioeconómica del país y la formación de su equipo técnico (Moncada, 1974). Junto al Banco Central, que representaba el pensamiento monetario y financiero más avanzado de la época, el pensamiento de la Junapla también ofreció una avanzada reflexión global sobre el país, como fruto de sus investigaciones y de la inconfundible influencia de la Cepal, entidad que promovió su fundación. No existió algún otro sector capaz de ofrecer un pensamiento similar.

La Junapla calificó el manejo económico hasta entonces existente en el país, como “tradicional” e “improvisado”. Sus esfuerzos se concentraron en el análisis del comercio exterior ecuatoriano, para lograr definir las condiciones de la participación del Ecuador en el modelo de “crecimiento hacia afuera” y en la elaboración de programas concretos, para conseguir financiamiento externo. En eso consistía la planificación. Y solo desde 1963 sus actividades se ampliaron, cuando los técnicos debieron afrontar la elaboración del primer Plan de Desarrollo y la institución

pasó a cumplir múltiples tareas de asesoramiento y coordinación a nivel nacional (Junapla, 1979).

En cuanto al régimen tributario, en la década de los cincuenta se mantuvo el esquema básico heredado, a pesar del interés de Galo Plaza por reformarlo. Un estudio sobre las finanzas públicas del Ecuador en aquellos años sugirió emprender en una reforma tributaria que contemplara: a) la eliminación de una serie de impuestos insignificantes; b) la consolidación de todos los impuestos que gravan a un determinado bien o servicio; c) la eliminación de “ciertas entidades autónomas que succionan los fondos públicos, no cumplen con el objetivo para el cual se crearon, fomentan la burocracia y constituyen el factor principal de nuestra confusión tributaria” (Cueva, 1960: 38). Además, dicho estudio constató que los impuestos indirectos continuaban a la cabeza de los ingresos públicos, como puede advertirse en este cuadro sobre el total de ingresos tributarios (Ibíd.: 25):

AÑOS	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Total del ingreso tributario (millones de sucres)	1.075	1.209	1.466	1.607	1.578	1.909	1.914
PORCENTAJES:							
Impuestos directos	32	30	34	36	39	38	39
Impuestos indirectos	68	70	66	64	61	62	61

* Fuente: BCE - Jaime Cueva Silva, *Finanzas públicas del Ecuador*, Quito, 1960, p. 25.

3.2.2. La “década del desarrollo” 1960-1972: el desarrollismo en marcha

Al iniciarse la década de 1960, Ecuador era un país de singular atraso en el conjunto latinoamericano, con muy precarias condiciones de vida para la mayoría de la población; con predominio del sector agrario como fuente primera de la riqueza, el trabajo y las exportaciones del país; con poca relevancia de la industria y del capital extranjero, con un mercado interno restringido, una capacidad empresarial reducida, infraestructuras y servicios poco difundidos, etc. Ese era nuestro "cuadro del subdesarrollo", como se decía en el lenguaje económico de entonces.

En esas condiciones, los impactantes cambios introducidos por la Revolución Cubana (1959) crearon un referente para América Latina en múltiples aspectos: educación, salud, vivienda, igualdad social, democracia popular, antimperialismo. Sin embargo, se hablaba del “peligro comunista” en América, y de su probable expansión desde Cuba. Ello determinó que, como nunca antes, se extendiera la idea del “desarrollo”, a fin de que con él se evitara cualquier posibilidad de estallido social. En toda América Latina comenzaron a circular obras y teorías que trataban de explicar el “subdesarrollo”. Incluso se generalizó la idea de considerar a la de los sesenta como la “década del desarrollo”. El pensamiento de la Cepal fue decisivo para ello.

La Cepal realizó una serie de estudios pioneros sobre la realidad latinoamericana. A su enfoque económico unió el análisis histórico de la región, a fin de explicar el origen de las estructuras que caracterizaban el “subdesarrollo” de América Latina. Sus propuestas hablaron de necesarios “cambios de estructura”, para lo cual tres reformas eran centrales: la estatal-institucional, la agraria y la tributaria.

De acuerdo con la Cepal, era necesario reforzar el papel económico del Estado, y para ello la planificación debía jugar un papel rector; además, no se excluía la nacionalización de empresas, se regularía al capital extranjero y se expedirían leyes destinadas a favorecer el desarrollo privilegiando a la industria sustitutiva de importaciones dentro de un marco proteccionista. La reforma agraria era imprescindible para superar tanto la concentración de tierras, como las formas precarias del trabajo agrícola, a fin de abrir el mercado interno, hasta el momento estrangulado. Y era indispensable una *reforma tributaria* radical, que tuviera como eje el impuesto sobre las rentas, a fin de que con ello se favoreciera la redistribución de la riqueza.

En forma complementaria, había que realizar un esfuerzo para superar los desniveles en los términos del intercambio, mediante la regulación del comercio externo, con el propósito de proteger el crecimiento industrial y la producción nacional, y evitar las importaciones innecesarias. Finalmente, para la Cepal estuvo muy claro que había que avanzar en un nuevo esquema de relaciones latinoamericanas, privilegiadas por la integración entre los países de la región (Cholvis, 1971: 437-445).

A la Cepal se unió el pensamiento de la *Alianza para el Progreso* (Alpro), programa iniciado por el presidente John F. Kennedy (1961-1963), orientado por una doble estrategia continental de los Estados Unidos: de una parte, reaccionar contra la Revolución Cubana y el "peligro" de su difusión en América; de otra, inducir el "desarrollo" latinoamericano, tanto para evitar estallidos sociales motivados por el atraso, como para promover la modernización de la región en el marco de la economía de libre empresa.

Esos propósitos norteamericanos de la época están claramente expresados por Kennedy en su primer discurso presidencial (enero 20 de 1961), cuando planteó "una nueva alianza en aras del progreso", para ayudar "a los hombres libres y los gobiernos libres a despojarse de las cadenas de la pobreza", advirtiendo que esta "pacífica revolución de esperanza" recibirá el apoyo para "oponernos a la agresión o la subversión en cualquier parte de las Américas". Al concretar la Alpro, en su discurso del 13 de marzo de 1961, Kennedy planteó: "un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos", formulando un programa de diez puntos, que incluyó: iniciar la década del progreso democrático, ayuda para que cada país formule su plan de desarrollo, ayuda para "*modificar los arcaicos sistemas tributarios* y de tenencia de tierras" (subrayado JP), educación, apoyo "a toda integración económica", colaboración científica, asistencia universitaria, defensa militar, etc. "Con estas medidas,—decía en el discurso— nos proponemos realizar la revolución de las Américas", expresando, al mismo tiempo, "nuestra especial amistad al pueblo de Cuba y al de República Dominicana y nuestra esperanza de que vuelvan a unirse pronto a la sociedad de hombres libres." (Morris, 1962: 301-317).

En julio de 1963, un golpe de Estado derrocó al Presidente Carlos Julio Arosemena (1961-1963) y se instauró en Ecuador una Junta Militar, que permaneció tres años en el gobierno. Hoy se conoce bien la intervención de la CIA (Central de Inteligencia Americana) en el derrocamiento de Arosemena (Agee, 1975) y en la toma del poder por parte de la Junta integrada por oficiales formados en el anticomunismo tan típico de aquellos años de aguda Guerra Fría en el mundo: contralmirante Ramón Castro Jijón, generales Marcos Gándara Enríquez y Luis Cabrera Sevilla, y coronel Guillermo Freile Posso.

Esa Junta Militar declaró fuera de la ley al "comunismo" y a las actividades del Partido Comunista y sus organizaciones similares; persiguió, encarceló o deportó a militantes de la izquierda marxista e inmediatamente acogió el programa Alianza para el Progreso. Compartiendo el espíritu desarrollista del momento, la Junta inició los "cambios de estructura" ofrecidos al país.

La Junapla fue la encargada de elaborar el primer Plan de Desarrollo (1964-1973), que fijó las acciones de la dictadura. El Plan impuso un activo rol del Estado en la economía, privilegió el desarrollo industrial protegido y bajo la estrategia de sustitución de importaciones, lo cual reflejaba la influencia de la Cepal en este tema. El Plan alentó la modernización del agro y el desarrollo empresarial.

En 1964 la Junta expidió la Ley de Reforma Agraria y Colonización, que fue aplicada con resultados diversos y contradictorios, pues si bien se trató de terminar con el poderoso latifundio y propiciar la redistribución de tierras a favor de indígenas, montubios y campesinos, prácticamente se concentró en la entrega de títulos de propiedad a los antiguos "huasipungueros" y trabajadores sujetos a las formas precarias de trabajo (sembraduría, peonaje, arrimazgo, yanapería o medianería). Sin embargo, la reforma agraria superó definitivamente el tradicional sistema de la hacienda, que había orbitado en la vida del país desde sus orígenes; y también dicha reforma abrió el mercado interno y creó las condiciones para la generalización del trabajo asalariado en el campo, algo útil a la industria.

El Estado amparó el desarrollo empresarial y el crecimiento industrial; se ejecutaron amplias obras públicas, se atrajo al capital extranjero. Sin embargo, ese programa "desarrollista" fue severamente criticado por los sectores del poder tradicional y ante todo, cuestionado por los grandes hacendados. Se llegó a tal extremo de oposición, que a la Junta, forjada en el anti comunismo y nacida bajo las orientaciones de la seguridad hemisférica impulsada por los Estados Unidos, se le acusaba de comunista y hasta de querer seguir el camino cubano, porque utilizaba al Estado como instrumento para la modernización capitalista del Ecuador, aplicando la reforma agraria e imponiendo una reforma tributaria inspirada en el principio de redistribución de la riqueza.

Ahora bien, si bien es cierto que en 1961 se hizo una reforma tributaria leve, por la cual se incrementaron algunos impuestos (exportaciones de café, por ej. y varias importaciones) y se crearon adicionales (predios urbanos, cigarrillos, automóviles), no fue sino hasta 1964 cuando se encaró una modificación sustancial del régimen impositivo que prácticamente había permanecido sin toparse desde la época presidencial de Galo Plaza.

La reforma de 1964 se concentró, sobre todo, en la nueva Ley de Impuesto a la Renta, que estableció un impuesto único y personal, sobre la base de reunir todas las rentas obtenidas y entonces aplicar una tabla progresiva, que excluyó del pago a las rentas pequeñas, considerando el mínimo vital de subsistencia y las cargas familiares. Además, fue establecido el Registro Único de Contribuyentes (RUC) de carácter empresarial, para el control del impuesto a las transacciones mercantiles, que fue un antecesor del IVA.

También se estableció un solo gravamen por producto, de manera que quedaron unificados antiguos y numerosos impuestos sobre licores, cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, y productos de exportación: banana, cacao, café, azúcar, arroz, así como sobre estancos como el de licores, a la vez que se suprimió el impuesto sobre la sal. Con el fin de superar la caótica herencia de los impuestos cantonales, provinciales o regionales, fueron eliminados 1.200 impuestos locales y, para el reparto dirigido por el Estado central, se dictó la Ley de Participaciones, que derivaría en el Fonapar. Fueron reordenadas las aduanas y modificado el sistema arancelario, introduciéndose la nomenclatura de Bruselas (NAB).

En los dos cuadros que se reproduce puede compararse tanto ingresos como egresos del Estado durante la década de los sesenta y la significación que en ella tuvieron los impuestos:

8.1.c. Clasificación económica de los ingresos y egresos consolidados del gobierno
(millones de sucres)

Ingresos y Egresos	1961 ¹	1962 ¹	1963 ¹	1964 ¹	1965 ¹
Ingresos del gobierno central	2.291	2.104	2.362	2.816	2.960
Impuestos directos	331	404	385	530	493
Impuestos indirectos	1.047	1.019	1.229	1.328	1.203
Ingresos no-tributarios	153	172	230	236	302
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	1.541	1.595	1.844	2.094	1.998
Superavit ejerc. anterior	156	90	39	13	69
Emisión título (deuda externa)	594	419	479	709	893
TOTAL INGRESOS EXTRAORD.	750	509	518	722	962
Egresos del gobierno central	2.201	2.065	2.349	2.747	2.869
Gastos de consumo	975	892	958	1.138	1.312
Gastos de transferencia	721	688	905	954	918
TOTAL GASTO CORRIENTE	1.696	1.580	1.863	2.092	2.230
Inversión real	342	238	220	349	383
Inversión financiera	144	233	249	289	248
Inversión indirecta	19	14	17	17	8

Fuente: 1-20 - 159-160
2-24-II 6
3-171 - 37

Fuente: BCE, *Estadísticas Económicas Históricas 1948-1983*, Quito, Vol. 1, p. 388.

8.1.c. Clasificación económica de los ingresos y egresos consolidados del gobierno
(millones de sucres)

Ingresos y Egresos	1966 ¹	1967 ¹	1968 ¹	1969 ¹	1970 ¹
Ingresos del gobierno central	3.262	3.475	4.435	5.142	6.347
Impuestos directos	493	521	553	661	1.188
Impuestos indirectos	1.356	1.748	1.757	2.055	2.435
Ingresos no-tributarios	356	380	413	640	612
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	2.205	2.649	2.723	3.356	4.235
Superavit ejerc. anterior	91	137	117	139	389
Emisión título (deuda externa)	966	689	1.595	1.647	1.723
TOTAL INGRESOS EXTRAORD.	1.057	826	1.712	1.786	2.112
Egresos del gobierno central	3.125	3.358	4.496	4.753	5.588
Gastos de consumo	1.394	1.424	1.710	1.986	2.438
Gastos de transferencia	1.077	1.147	1.747	1.592	1.884
TOTAL GASTO CORRIENTE	2.471	2.571	3.457	3.578	4.322
Inversión real	313	392	546	605	680
Inversión financiera	297	331	443	534	586
Inversión indirecta	44	64	50	36	—

Fuente: 1-20 159-160
2-24-11 6
3-171 37

Fuente: BCE, *Estadísticas Económicas Históricas 1948-1983*, Quito, Vol. 1, p. 389.

Además, en los cuadros que siguen, se puede apreciar el peso, en montos, de los diversos impuestos existentes en la década de 1960 y comparar la situación con la década de los setenta:

8.1.d. Ingresos Tributarios: Impuestos y contribuciones (millones de sucres)

Años	Ingresos Tributarios					
	Impuestos					
	X	M	A la renta	Patrimonio	Trasmisiones de dominio	Transaccio. financieras
1951	7 ³	198 ³	64 ³	9 ³		16 ³
1952	13 ³⁻⁵	216 ³⁻⁵	73 ³⁻⁵	18 ³⁻⁵	1 ⁵	17 ³
1953	15 ³⁻⁵	294 ³⁻⁵	83 ³⁻⁵	16 ³⁻⁵	2 ⁵	15 ³
1954	62 ³⁻⁵	326 ³⁻⁵	93 ³⁻⁵	15 ³⁻⁵	2 ⁵	18 ³
1955	58 ³⁻⁵	346 ³⁻⁵	136 ³⁻⁵	22 ³⁻⁵	2 ⁵	25 ²
1956	50 ³⁻⁵	303 ³⁻⁵	147 ³⁻⁵	21 ³⁻⁵	1 ⁵	23 ³
1957	79 ³⁻⁵	422 ³⁻⁵	158 ³⁻⁵	23 ³⁻⁵	1 ⁵	25 ³
1958	66 ³⁻⁵	441 ³⁻⁵	183 ³⁻⁵	23 ³⁻⁵	1 ⁵	35 ³
1959	72 ³⁻⁵	461 ³⁻⁵	166 ³⁻⁵	24 ³⁻⁵	2 ³⁻⁵	34 ³
1960	84 ⁵	516 ⁵	165 ⁵	19 ⁵	3 ⁵	23 ³
1961	86 ⁵	520 ⁵	198 ⁵	18 ⁵	4 ⁵	28 ³
1962	131 ⁵	495 ⁵	213 ⁵	20 ⁵	5 ⁵	-
1963	145 ⁵	645 ⁵	218 ⁵	24 ⁵	5 ⁵	-
1964	220 ⁵	873 ⁵	289 ⁵	33 ⁵	7 ⁵	-
1965	365 ⁴	894 ⁴	286 ⁴	155 ⁴	43 ⁴	31 ⁴
1966	266 ⁴	1.157 ⁴	293 ⁴	170 ⁴	51 ⁴	35 ⁴
1967	270 ⁴	1.467 ⁴	321 ⁴	181 ⁴	60 ⁴	39 ⁴
1968	144 ⁹	1.349 ⁹	315 ⁹	22 ⁹	-	17 ⁴
1969	121 ¹⁰	1.358 ¹⁰	392 ¹⁰	22 ¹⁰	-	35 ¹⁰
1970	482 ¹	1.485 ¹	541 ¹	23 ¹	2 ¹	139 ¹
1971	511 ¹	1.643 ¹	753 ¹	25 ¹	2 ¹	174 ¹
1972	414 ¹	1.943 ¹	1.083 ¹	32 ¹	3 ¹	218 ¹
1973	1.272 ¹	2.856 ¹	1.799 ¹	42 ¹	4 ¹	101 ¹
1974	1.828 ¹	3.284 ¹	2.964 ¹	47 ¹	7 ¹	337 ¹
1975	1.267 ¹	3.820 ¹	3.125 ¹	64 ¹	7 ¹	261 ¹
1976	1.286 ¹	4.052 ¹	4.658 ¹	73 ¹	8 ¹	339 ¹
1977	971 ¹	6.607 ¹	4.749 ¹	111 ¹	47 ¹	482 ¹
1978	1.714 ¹	6.539 ¹	4.841 ¹	99 ¹	51 ¹	525 ¹
1979	1.645 ¹	6.855 ¹	6.770 ¹	135 ¹	44 ¹	656 ¹
1980	764 ¹	8.964 ¹	3.962 ¹	160 ¹	52 ¹	379 ¹
1981	382 ¹	9.127 ¹	5.823 ¹	251 ¹	63 ¹	524 ¹

Notas: * x: exportaciones

** M: importaciones

Fuentes: 1- 7-7 : 71-81 6- 168 : 731 11- 11 : 14
 2- 212 : 10 7- 132 : 429 12- 2-3 : 214
 3- 19 : 68 8- 65 : 53 13- 255 : 57
 4- 274 : 64 9- 233 : 14
 5- 170-II : 5 (cuadro) 10- 231 : 56-319

- Las fuentes 6-7-8-13 que no aparecen en el cuadro, constan como una referencia adicional para el lector.

8.1.d. Ingresos Tributarios: Impuestos y contribuciones
(millones de sucres)

Años	Ingresos Tributarios					Total Ingresos Tributarios
	Impuestos				Contribuciones de mejoras	
	Producción y Ventas	Transporte y Comunicación	Timbres	Otros		
1951	158 ³	2 ³	41 ³	4 ³		499,0
1952	144 ^{3.5}	2 ^{3.5}	42 ^{3.5}	4 ^{3.5}		530,0
1953	174 ^{3.5}	3 ^{3.5}	47 ^{3.5}	6 ^{3.5}		655,0
1954	191 ^{3.5}	6 ^{3.5}	50 ^{3.5}	2 ^{3.5}		765,0
1955	230 ^{3.5}	7 ^{3.5}	63 ^{3.5}	3 ^{3.5}		892,0
1956	222 ^{3.5}	5 ^{3.5}	65 ^{3.5}	5 ^{3.5}		850,0
1957	247 ^{3.5}	8 ^{3.5}	60 ^{3.5}	5 ^{3.5}		1.028,0
1958	267 ^{3.5}	8 ^{3.5}	64 ^{3.5}	—		1.088,0
1959	281 ^{3.5}	10 ^{3.5}	68 ^{3.5}	2 ^{3.5}		1.120,0
1960	265 ^{3.5}	11 ⁵	63 ^{3.5}	2 ^{3.5}		1.151,0
1961	294 ^{3.5}	16 ^{3.5}	73 ^{3.5}	3 ⁵		1.240,0
1962	268 ⁵	17 ⁵	76 ⁵	3 ³		1.228,0
1963	276 ⁵	23 ⁵	88	5 ³		1.429,0
1964	286 ⁵	19 ⁵	85 ⁵⁻¹²	4 ³		1.816,0
1965	545 ⁴	45 ⁴	85 ⁴	54 ⁴		2.503,0
1966	463 ⁴	48 ⁴	92 ⁴	66 ⁴		2.641,0
1967	512 ⁴	52 ⁴	132 ⁴	83 ⁴		3.117,0
1968	262 ⁹	13 ⁹	136 ²			2.258,0
1969	336 ¹⁰	14 ¹⁰	142 ¹¹			2.420,0
1970	560 ¹	31 ¹	167 ¹	51 ¹	— ¹	3.481,0
1971	925 ¹	37 ¹	107 ¹	62 ¹	1,0 ¹	4.240,0
1972	1.245 ¹	47 ¹	4 ¹	168 ¹	1,4 ¹	5.158,4
1973	1.501 ¹	65 ¹	7 ¹	190 ¹	2,4 ¹	7.839,4
1974	1.917 ¹	66 ¹	8 ¹	240 ¹	3,8 ¹	10.701,8
1975	2.289 ¹	49 ¹	5 ¹	279 ¹	0,5 ¹	11.166,5
1976	2.518 ¹	59 ¹	6 ¹	318 ¹	0,6 ¹	13.317,6
1977	3.270 ¹	55 ¹	41 ¹	369 ¹	— ¹	16.702,0
1978	4.557 ¹	65 ¹	15 ¹	489 ¹	— ¹	18.895,0
1979	5.324 ¹	79 ¹	18 ¹	586 ¹	— ¹	22.112,0
1980	7.051 ¹	46 ¹	18 ¹	683 ¹	0,2 ¹	22.079,2
1981	7.480 ¹	53 ¹	32 ¹	9 ¹	— ¹	23.744,0

Notas: * x: exportaciones
** M: importaciones

Fuentes: 1- 7.7 : 71-81 6- 168 : 731 11- 11 : 14
 2- 212 : 10 7- 132 : 429 12- 2.3 : 214
 3- 19 : 68 8- 65 : 53 13- 255 : 57
 4- 274 : 64 9- 233 : 14
 5- 170-II : 5 (cuadro) 10- 231 : 56-319

Pero la reforma tributaria iniciada por la Junta Militar provocó agudas resistencias. La explosión llegó cuando la dictadura militar intentó la reforma de los aranceles. En efecto, en abril de 1965 se produjo en Guayaquil la “guerra del arancel”, y al año siguiente, con motivo del Decreto 422 sobre impuestos a las importaciones, la beligerancia se agudizó, pues los grandes comerciantes costeños decidieron no pagar los impuestos, detener las importaciones, no sacar sus mercaderías y realizar un paro de actividades. A los pocos días cayó la Junta Militar, que había pretendido mantenerse por la fuerza, incluso hasta el último momento, cuando una incursión sobre la Universidad Central, para reprimir a los estudiantes que se hallaban en constante movilización, ocasionó muertos y heridos, lo cual fue un detonante adicional.

Una vez derrocada la dictadura, con el paso de los años, se hicieron reformas parciales a las leyes dictadas, a consecuencia de las presiones y resistencias de sectores que vieron afectados sus intereses. Sin embargo, una constatación de lo que ocurría salió a la luz en octubre de 1968, en un artículo publicado por la revista *Vistazo* de Guayaquil y que llevó por título “¿Quién paga impuestos en el Ecuador?”. En dicho artículo se sostuvo que los ecuatorianos pagaban múltiples impuestos; pero se hacía notar, de manera especial, que la evasión del impuesto a la renta en el país era escandalosa. Siendo optimistas, Ecuador recaudaba solo un 30% del mencionado impuesto. Las formas de evadirlo consistían, entre otras, en la doble contabilidad, la declaración falsa, el impúdico cohecho de fiscalizadores, las deducciones legales y extralegales e incluso el exceso de liberalidad en la exoneración del impuesto. Reconocía el artículo que por primera vez en nuestra historia, un Ministro de Finanzas (a la época el economista Luis Guzmán Vanegas) había dado a conocer las listas de quienes habían declarado el impuesto a la renta por el año 1967 y los montos pagados. *Vistazo* publicó parte de la lista con algunos nombres. Reconocía a aquellos buenos ecuatorianos que habían pagado sus impuestos. Destacaba, en Quito, a Manuel Jijón y Flores, líder del Partido Conservador, que “ha sido el más fuerte contribuyente, como persona natural, que ha tenido el país. De un ingreso de dos millones de sucres, ha pagado más de un millón al fisco”. Continuaba *Vistazo*: “Por otro lado, observamos el caso inverso, señores de gran fortuna, como don Juan X. Marcos, y don Luis Noboa Naranjo, que han pagado las irrisorias canti-

dades de *QUINCE MIL SUCRES* y *TRES MIL SETECIENTOS OCHENTA* sucres, respectivamente, a título de renta personal". La revista agregaba: "Se podrá advertir, además, que existen empresas muy grandes y poderosas, que no son grandes contribuyentes, a pesar de su evidente prosperidad. ¿Por qué no están en esta lista esas conocidas empresas?" *Vistazo* concluyó que los evasores merecían la cárcel. Pero, además, sugirió seguir el ejemplo de los Estados Unidos, que cada año publica lo que gana cada compañía y lo que tributa al gobierno. La sugerencia de *Vistazo* cayó en el vacío.

En resumen, la de los sesenta se convirtió en otro momento histórico de afectación al sistema oligárquico-terrateniente y en una década de aliento definitivo a las modernas relaciones capitalistas. Una época de debates sobre el "intervencionismo estatal", las libertades de la empresa privada, el papel de los militares en la vida del país y las necesidades de la justicia social frente al dominio de poderosos grupos minoritarios. Incluso una época de reflexiones y cuestionamientos a la dependencia del país, de acercamiento constante a los postulados y reivindicaciones del Tercer Mundo y de críticas a la presencia arrogante del imperialismo norteamericano. Todo ello fue causa de una profunda inestabilidad social, así como de continuas confrontaciones políticas, que despertaron los contrapuestos intereses entre las distintas clases sociales, que se reflejaron, de inmediato, en una persistente inestabilidad constitucional: entre 1960 y 1972 se sucedieron 7 gobiernos: J. M. Velasco Ibarra, con un triunfo electoral contundente para su cuarta presidencia (1960/61); C. J. Arosemena (1961/63), quien sucedió a Velasco tras su derrocamiento; Junta Militar (1963/66); Clemente Yerovi I., como presidente interino al ser derrocada la dictadura (1966); Otto Arosemena Gómez (1966/68), designado por la Asamblea; y nuevamente J. M. Velasco Ibarra, primero como presidente electo (1968/70) y luego como dictador (1970/72), tras el autogolpe apoyado por las Fuerzas Armadas.

Al iniciarse la década de los años sesenta, entre las capas propietarias ecuatorianas predominaban los hábitos rentistas, criterios dispendiosos y prácticas especulativas, vinculados al poder local o regional. Ante las insuficiencias y límites de la clase terrateniente tradicional y del incipiente empresariado ecuatoriano, la intervención activa del Estado en la economía fue la que amparó y protegió el crecimiento y modernización

del sector empresarial, que de otro modo no habría ocurrido. Para ello fue importante la inversión en obras, infraestructuras y servicios públicos; la conformación de una serie de entidades estatales para el desarrollo: Inecel, Ietel, Inerhi, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, IEOS, Sistema de Mutualistas de Ahorro y Crédito, incluso TAME y Ecuatoriana de Aviación, etc.; el inicio de la integración, primero en el marco de la Alalc (1960) y luego bajo el Pacto Andino (1969); la expedición de una serie de leyes de carácter económico y social, así como la transferencia de recursos públicos al sector privado.

De este modo, aunque después de la Junta la reforma agraria y la tributaria fueron paralizadas en la época del presidente interino Otto Arosemena, fue Velasco Ibarra quien retomó el tema agrario, expidiendo decretos para la definitiva liquidación de las formas precarias del trabajo, con lo cual el *modelo desarrollista* continuó y se proyectó a la década de los setenta.

3.2.3. El desarrollismo petrolero: 1972-1979

En la década de los setenta, fueron dos las dictaduras militares que consolidaron el *modelo desarrollista* de capitalismo, basado en el activo papel económico del Estado, el proteccionismo industrial y otros “cambios de estructuras”, y que fue afirmado por la Junta Militar de 1963 y al que nuevamente los militares dieron continuidad. Tales dictaduras fueron: el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) y el Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), triunvirato integrado por el Almirante Alfredo Poveda Burbano, quien lo presidió y los generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco.

A diferencia de la Junta Militar de 1963, el gobierno del General Rodríguez se inició sobre la base de una explícita "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador". Para los militares estuvo claro que el *interés privado* es uno y el *interés público* es otro, por lo que, según lo anunciaron, “frente a los intereses privados, prevalecerán los de la nación”. El instrumento de ese interés nacional no podía ser otro que el Estado y es por eso que se proclamó: “La implantación de la justicia social implica también la participación activa del

Estado en el sistema, reservándose el derecho de intervenir en sectores básicos de la producción, comercialización y servicios, con el objeto de establecer una adecuada redistribución del ingreso nacional”. Y también: “Se insistirá en la función social de la propiedad, se incentivará y apoyará la iniciativa privada que sea compatible con el fin social del Estado Ecuatoriano” (Filosofía, 1972).

El instrumento técnico que correspondió a la “Filosofía”, durante el gobierno de Rodríguez Lara, fue el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, entregado por la dictadura meses después de su ascenso al poder.

A pesar de las previsiones políticas, un grave déficit fiscal acumulado fue la herencia con la que comenzó el régimen militar. Por ello, tanto la Filosofía como el Plan previeron el financiamiento del Estado privilegiando los impuestos internos por sobre los créditos internacionales, enfatizando, al mismo tiempo, que el régimen tributario se orientaría por la progresividad y bajo el principio de redistribución de la riqueza.

Pero, para solucionar el déficit fiscal, el gobierno de Velasco Ibarra había suscrito un préstamo por 50 millones de dólares con un consorcio de 8 bancos norteamericanos: Allien Bank International, Bank of America, National Trust and Saving Associated, Banker Trust Company, Chase Manhattan Bank (National Association), First National City Bank, Irving Trust Company, Manufacturers Hannover Trust Company, y Wells Fargo Bank. Y como desde 1967 se había descubierto petróleo en la Amazonía ecuatoriana, en garantía de ese préstamo los futuros recursos de la previsible exportación petrolera quedaron en manos del consorcio bancario, dejando al país los saldos sobrantes del servicio de la deuda.

El gobierno militar, inspirado en tesis nacionalistas y considerando que ese convenio tenía “cláusulas lesivas a la soberanía nacional”, lo canceló inmediatamente. En cambio suscribió otro por 40 millones de dólares con el Manufactures Hannover Trust Co., aunque sin las cláusulas atentatorias al Estado; y recibió ofertas de nuevos créditos por parte del Wells Fargo y del First National City Bank. Era evidente el interés transnacional sobre el petróleo ecuatoriano.

Sin embargo, aún esas previsiones en materia fiscal cambiaron radicalmente desde agosto de 1972, al iniciarse las exportaciones de petróleo, y particularmente desde 1973, cuando a consecuencia del boicot

petrolero de los países árabes y de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) (Ecuador ingresó a esta entidad en 1972, pero no participó del bloqueo) a los Estados Unidos, Europa y Japón, el precio del barril de crudo se disparó, pasando de US\$ 2,50 a US\$ 12 y 15, y continuó subiendo. Ecuador comenzó a recibir insospechados ingresos petroleros por exportaciones, que llegaron a superar los montos del comercio exportador ecuatoriano de toda su época republicana.

El “petrolerismo” transformó al país. Como el 80% por lo menos de la riqueza petrolera estuvo en manos del Estado, éste pasó a ser el agente más activo y dinámico del desarrollo, abriéndose así un nuevo ciclo histórico de intervencionismo económico estatal.

Como ocurriera en los sesenta, otra vez la industrialización pasó a ser la prioridad estratégica y articuladora del conjunto de la economía. Nuevamente se la enmarcó en un esquema proteccionista y se le brindó múltiples beneficios, con la adicional ventaja de poder aprovechar del Pacto Andino, creado en 1969 y que otorgó un tratamiento preferencial tanto a Ecuador como a Bolivia, considerados como países de menor desarrollo económico relativo.

Esta vez, la reforma agraria no tuvo la misma prioridad y significación que la de 1964. La nueva ley dictada por el General Rodríguez (1973) procuraba el fomento agropecuario, sobre todo porque las formas precarias de trabajo prácticamente habían sido superadas desde la aplicación de la primera ley; y, aunque se insistió en la posibilidad de afectación a los predios “ineficientemente explotados”, el Art. 25 de la ley, que amenazaba con tales expropiaciones desde enero de 1976, fue tan resistido por los propietarios terratenientes, que lograron suspender la vigencia del mismo. Con el cambio de gobierno y la instauración del triunvirato militar, la Ley de Reforma Agraria fue sustituida por la Ley de Fomento Agropecuario.

Gracias a los abundantes ingresos petroleros, fue posible ampliar las inversiones públicas como en ninguna otra época anterior. La infraestructura material, la red eléctrica nacional, la telefonía y las comunicaciones, las obras de todo tipo e incluso el crecimiento de las empresas estatales, transformaron al país. Los recursos también aprovecharon a la empresa privada, que de igual modo se multiplicó como en ninguna otra época anterior. Menudearon los establecimientos comerciales y de servi-

cios de todo tamaño, se fortalecieron los bancos y crecieron en número y poder, aparecieron o se modernizaron múltiples industrias y se amplió la presencia del capital extranjero. Hay diversos estudios que cuantifican estos procesos y que, sobre todo, no dejan de destacar el papel rector que tuvo en ello el Estado (ej. Bocco, 1987).

La repercusión sobre el sistema tributario y las finanzas públicas tomó un ritmo distinto al que habían proclamado la Filosofía y el Plan de Desarrollo: la dictadura modificó la administración de impuestos, pero no cambió su estructura; rebajó cargas tributarias, tuvo recursos suficientes para generalizar subsidios (sobre todo para gasolina, gas y transporte público), abarató bienes de primera necesidad y transfirió, por distintas vías, los ingresos petroleros a quienes demandaban mayores créditos e incluso alzas salariales.

El impuesto a la renta de personas naturales varió en escalas del 10% hasta el 42%; y el de las personas jurídicas, con tarifas del 20% sobre utilidades de empresas nacionales y 40% para las de capital extranjero, lo cual favorecía al Estado frente a las compañías petroleras. Tomando en cuenta que 1970 se diferenció el impuesto a la transacción sobre bienes (4%) y servicios (10%), del impuesto especial sobre cigarrillos, licores, aguas minerales y gaseosas, en 1978 se unificaron todos en un solo porcentaje equivalente al 5%. Además, se establecieron impuestos extras a las rentas para financiamientos específicos de varias entidades; otro sobre préstamos hipotecarios, quirografarios y prendarios; y se determinó, como agentes de retención, a directivos privados y de las instituciones públicas. Finalmente, para sistematizar y organizar las dispersas normas impositivas, en 1975 se dictó el Código Tributario (SRI, 2012: 188-194).

Sin embargo, el "petrolerismo" pronto se agotó. En 1975 los precios internacionales del crudo comenzaron a bajar y la riqueza nacional a disminuir. Fue preciso repensar el financiamiento público sobre la base tributaria y el gobierno llegó incluso a la *revisión impositiva de los aranceles del comercio externo* y a la modificación de las Listas I (bienes necesarios) y II (bienes suntuarios) de los productos importados. Este cambio (varios bienes pasaron de la lista I a la II), provocó una tenaz resistencia de los empresarios comerciantes, y fue un motivo desencadenante del golpe de Estado que intentó el General Raúl González Alvear,

el primero de septiembre de 1975, contra Rodríguez Lara. A los pocos meses, en enero de 1976, las Fuerzas Armadas decidían el recambio gubernamental.

A partir de 1976, el Consejo Supremo de Gobierno no sólo abandonó la ideología y las proclamas nacionalistas y revolucionarias, sino que dio mayor apertura a los capitales, inversionistas e intereses trasnacionales en materia petrolera, lo cual significó un retroceso en las políticas estatales sobre la materia. Paralelamente, las necesidades de recursos condujeron al triunvirato a iniciar un agresivo *endeudamiento externo*, inscrito en las estrategias del capital financiero transnacional, sobre cuya herencia descansaría el problema de la deuda externa del Ecuador, que debieron afrontar los gobiernos constitucionales iniciados en 1979. (Acosta, 1990).

Una rápida evaluación de dos décadas desarrollistas conduce a resaltar que Ecuador dejó de ser agrario y atrasado para convertirse en urbano e industrial. El país no tuvo revoluciones industriales como las europeas o norteamericana. Asimiló tecnologías y modelos preexistentes. Y con una sustancial diferencia: mientras en los grandes países las burguesías tomaron a su cargo la inversión capitalista, desarrollaron la producción fabril, inventaron máquinas y técnicas, en Ecuador el empresario moderno creció al amparo del Estado.

Un balance de toda la década de los setenta realizado por el economista Néstor Vega Moreno, califica como “espectacular” el desarrollo ecuatoriano en aquellos años, aclarando, adicionalmente, que “el sector público ha sido el gran movilizador de recursos, transfiriéndolos al sector privado”. Algunos datos: el PIB aumentó de 34.275 millones de sucres (1970) a 207.267 millones (1979) es decir seis veces; las exportaciones de petróleo (1972 a 1979) produjeron 91.134 millones de sucres, de los cuales el 79,1% correspondió al Estado y el 20,9% a las compañías extranjeras; el presupuesto estatal (solo gobierno central) pasó de 5.900 millones a 25.900 millones y visto en conjunto para el sector público pasó de unos 15 o 16 mil millones a 75 mil millones (un 40% del PIB); el comercio externo se incrementó de 550,8 millones de dólares a 3.906,8 millones de dólares; si en 1970 los productos tradicionales o primarios representaban el 88% del total exportado, en 1979 ellos representaron sólo el 29,4%, el petróleo el 45,6% y los elaborados el 25%; la industria

manufacturera incrementó en más de siete veces el valor de su producción; la población servida con agua potable pasó de 1.813.000 habitantes a 4.047.000 (50% de la población); la que cuenta con alcantarillado, de 1.387.000 personas a 3.249.000; energía eléctrica pasó de 303,5 mil kilovatios a 784,1 mil kilovatios; carreteras pavimentadas, de 2.862 kilómetros a 5.000 km. Distintos datos también demuestran otro tipo de cambios: la agricultura se deterioraba y el sector agropecuario que contribuía con el 29,2% al PIB se redujo al 18,6%; la población del campo que significaba un 58,6% de la población se redujo al 43% porque el 57% pasó a vivir en las ciudades; la deuda pública externa pasó de 344 millones de dólares a 2.361 millones de dólares; el medio circulante pasó de 5.465 millones de sucres a 34.998 millones y, en consecuencia, la inflación de base 100 en 1970 llegó a 331,2% en 1979 (Vega, 1980).

Pero el “modelo estatal-nacionalista”, que consolidó el desarrollismo ecuatoriano, si bien aceleró la modernización capitalista del país, dejó como herencia no solo el endeudamiento externo “agresivo”, sino una situación social diferenciada, pues la riqueza se concentró y aparecieron los nuevos síntomas del crecimiento desigual. Un estudio del Banco Mundial para 1975 (*Ecuador Development Problems and Prospects*) estableció que el 20% de la población correspondiente al estrato más bajo, apenas recibía el 3% del ingreso, con un desmejoramiento de 0,4 puntos con respecto al año 1968 que era de 3,4%; el estrato medio que comprende el 55% de la población recibía el 39,5% del ingreso (6,2 puntos más que en 1968 que era el 33,3%); el estrato medio superior (15% de la población) recibía el 23% del ingreso (0,3 puntos más que en 1968 que era de 23%); el estrato alto (5% de la población) recibía el 10,7% del ingreso, con un desmejoramiento de 2,0 puntos frente a 1968 que era del 12,7%; y finalmente el estrato más alto (5% de la población) recibía el 23,5% del ingreso con un desmejoramiento del 4,1 puntos con respecto a 1968 en que recibía el 26,6%. Dentro de este estrato más alto está la cúspide de la población compuesta por el 0,5% de la población con un ingreso del 4,9% del total (Vega, 1980: 6; Navarro, 1976).

La sociedad ecuatoriana también se modificó con élites enriquecidas, clases medias ampliadas y diversificadas, militares fortalecidos, burocracia acrecentada, trabajadores asalariados en todas las áreas

económicas, y variados sectores populares, que incluyeron migrantes a las ciudades, informales, subempleados y desempleados.

La política igualmente se transformó, pues las dictaduras implicaron un rompimiento al orden constitucional, que impidió el ejercicio de los partidos. Sin embargo, el modelo estatal desarrollista permanentemente fue cuestionado por tradicionales sectores terratenientes, comerciantes, banqueros e incluso industriales, que abogaban por una economía abierta, basada en los principios del mercado competitivo, sin la intervención del Estado. A su vez, los trabajadores y capas medias vinculadas a sus intereses, reclamaron contra los “decretos anti-obreros” y desde 1976 confrontaron el autoritarismo del nuevo régimen militar.

3.3. Hacia un modelo empresarial de economía

Tras la salida del dictador Guillermo Rodríguez Lara, el triunvirato que le sucedió anunció la entrega del poder a los civiles en un plazo de dos años. Sin embargo, demoró dos años más.

Finalmente, el Consejo Supremo de Gobierno presentó un Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, que exasperó a los partidos y fuerzas políticas tradicionales (abogaban por una Asamblea Constituyente), ya que se concretó en lo siguiente: la conformación de tres comisiones: una, para que elabore un proyecto de nueva Constitución; otra, para que proponga reformas a la Constitución de 1945; y otra más para que elabore una Ley de Partidos y la de elecciones, que incluiría la creación del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Los dos proyectos de Constitución se someterían a un referéndum y luego se realizarían las elecciones para el Ejecutivo, el Legislativo y las distintas autoridades seccionales.

El proyecto de Nueva Constitución incluyó el voto facultativo para los analfabetos, algo inédito en la historia ecuatoriana y un avance en el derecho al sufragio si se considera el voto censitario del pasado y las restricciones que existían para ser ciudadano; estableció por primera vez en el Ecuador un régimen de inscripción obligada de partidos políticos y el sistema de doble vuelta para las elecciones presidenciales (“ballotage” del sistema francés); creó la Cámara Nacional de Representantes (el Congreso) con una sola cámara y sin reproducir las “senadurías funcionales” que contemplaban las Constituciones pasadas; introdujo la pla-

nificación obligatoria que estaría a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade, que suplantó a la Junta Nacional de Planificación) dirigido, además, por el Vicepresidente de la República; garantizó amplios derechos laborales y sociales y, ante todo, creó cuatro sectores de economía: estatal, privado, mixto y autogestionario o comunitario, estableciendo adicionalmente que los “sectores estratégicos” sólo estarían manejados por el Estado. De manera que esta Constitución lució mucho más progresista que la de 1945 que en Ecuador se había tenido como la más avanzada y radical.

Las fuerzas económicas y políticas tradicionales hicieron una sistemática campaña mediática, argumentando sobre asuntos puntuales: contra el voto a los analfabetos, el establecimiento del régimen de partidos políticos al que consideraban “controlado” por el Estado y conculcador de la libertad ciudadana, criticaban la idea de un congreso unicameral y el sistema de doble vuelta presidencial; y, sobre todo, atacaron el carácter “estatista” que creían ver en el proyecto de la Nueva Constitución, porque no solo creaba cuatro sectores económicos, sino porque lucía como un “peligro comunista”, la referencia al sector “autogestionario” y sobre todo al monopolio estatal de los “sectores estratégicos”. Al mismo tiempo se argumentaba que el referéndum era inútil, que se gastaban voluminosos fondos públicos y que la población no sería capaz de comprender ni discutir los contenidos tan complejos y amplios de toda una Constitución.

Los partidos del centro hacia la izquierda apoyaron abiertamente la Nueva Constitución. Y para contrarrestar la campaña opositora, se difundieron folletos y materiales explicativos sobre los contenidos centrales y las diferencias esenciales entre la Constitución de 1945-reformada y la Nueva Constitución, de manera que el país paulatinamente aprendió a discutir conceptos abstractos y principios teóricos y hasta jurídicos. Fue uno de los momentos históricos más interesantes que ha vivido el Ecuador contemporáneo.

Finalmente, en el referéndum realizado el 15 de enero de 1978, la Nueva Constitución triunfó ampliamente.

Enseguida debió realizarse la elección para Presidente y Vicepresidente (en binomio), así como para los integrantes de la Cámara Nacional de Representantes. La primera vuelta presidencial se realizó el 16 de

julio de 1978, entre seis binomios; y la segunda el 29 de abril de 1979. En la campaña presidencial los mismos sectores que se habían opuesto al referéndum y a la Nueva Constitución se alinearon a favor de la candidatura de Sixto Durán Ballén; pero la mayoritaria población nacional se pronunció a favor del candidato Jaime Roldós, auspiciado por Concentración de Fuerzas Populares (CFP), quien triunfó con el 68,49% de los votos y asumió la presidencia el 10 de agosto de 1979, día en el que también entró a regir la Nueva Constitución.

Con el gobierno de Jaime Roldós se inició el período de más larga duración de la democracia constitucional y electoral en Ecuador. Estos son los gobernantes sucedidos hasta 2006:

- Jaime Roldós Aguilera: 10 agosto 1979 – 24 mayo 1981.
- Osvaldo Hurtado Larrea: 24 mayo 1981 – 9 agosto 1984.
- León Febres Cordero Ribadeneyra: 10 agosto 1984 – 9 agosto 1988.
- Rodrigo Borja Cevallos: 10 agosto 1988 – 9 agosto 1992.
- Sixto Durán Ballén: 10 agosto 1992 – 9 agosto 1996.
- Abdalá Bucaram Ortiz: 10 agosto 1996 – 6 febrero 1997.
- Rosalía Arteaga Serrano: 9 febrero - 11 febrero de 1997.
- Fabián Alarcón Rivera: 6 febrero - 9 febrero 1997; 11 febrero 1997 - 9 agosto 1998.
- Jamil Mahuad Witt: 10 agosto 1998 – 21 enero 2000.
- Gustavo Noboa Bejarano: 21 enero 2000 – 15 enero 2003.
- Lucio Gutiérrez Borbúa: 15 enero 2003 – 20 abril 2005.
- Alfredo Palacio González: 20 abril 2005 – 15 enero 2007.

Contrastan dos fases: entre 1979-1996, es decir, en 17 años, hubo cinco gobiernos, pues O. Hurtado, como Vicepresidente, sucedió a J. Roldós a raíz del fallecimiento de este mandatario en un accidente de aviación; en cambio, en apenas una década, esto es entre 1996-2006 se sucedieron siete gobiernos, pero solo tres fueron elegidos por votación popular (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez) y derrocados por contundentes movilizaciones ciudadanas; en tanto R. Arteaga ocupó el Ejecutivo apenas tres días; y, además, en la noche del 21 de enero de 2000, cuando Mahuad fue obligado a dejar el poder, se instauró una efímera dictadura,

integrada por tres miembros, sobre la que actuó una estrategia de las Fuerzas Armadas para solucionar de inmediato la irregular situación institucional y lograr la transmisión del mando presidencial a favor del vicepresidente G. Noboa (Paz y Miño, 2002.B). Esta fase de inestabilidad gubernamental fue la expresión de la crisis institucional a la que condujo el modelo empresarial de desarrollo.

3.3.1. Del reformismo económico a los inicios del modelo empresarial: 1979-1984

Al iniciarse el ciclo de los gobiernos constitucionales en 1979, la economía del Ecuador estaba condicionada por dos circunstancias claramente marcadas.

La primera, son las múltiples herencias del desarrollismo y de las dictaduras petroleras. El país se había modernizado en términos capitalistas, se había fortalecido el sector empresarial, creció la industria y, sobre todo, existía un Estado “intervencionista”, a través del cual se generaron grandes inversiones públicas en obras y servicios. También se habían creado instituciones específicamente orientadas al ámbito económico como eran los distintos ministerios de la producción (Industrias, Comercio Exterior e Integración; Agricultura; Minas y Petróleos; Obras Públicas) las entidades petroleras (CEPE, Transnave, Flopec), monetarias, de energía (Inecel, Inerhi), telecomunicaciones (Ietel), etc. En un repaso rápido cabe recordar que el Estado mantenía planes de desarrollo, ejecutaba reformas económicas y sociales de diverso orden, manejaba sectores estratégicos y particularmente el petróleo, fijaba precios para una serie de productos, particularmente los de la canasta básica, controlaba tasas de interés y tipos de cambio, regulaba el mercado interno con una serie de medidas. El Estado era un actor clave en el comercio internacional, la integración andina, la inversión de capitales extranjeros. De acuerdo con las corrientes de la época, de alguna manera el país estaba aliado a los principios del Tercer Mundo por la defensa de sus recursos, las posturas nacionalistas, las vinculaciones a la OPEP, las propuestas sobre un “nuevo orden económico internacional” (NOEI), etc.

La segunda circunstancia de partida para la democracia ecuatoriana era la Nueva Constitución, que en materia económica contenía disposiciones innovadoras. El Art. 45 dispuso:

La organización y funcionamiento de la economía debe responder a los principios de eficiencia y justicia social a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.

La Constitución estableció un tipo de sistema económico al que denominó “economía de mercado”. Pero, la piedra de toque estuvo en la definición de los cuatro sectores de la economía, que la Constitución consagró así: público, privado, mixto y comunitario o de autogestión (Art. 46). Además, se fortalecía el ámbito estatal, fijando como “áreas de explotación reservadas al Estado” todos los recursos del subsuelo, los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y comunicaciones, así como las “empresas estratégicas”; añadiendo: “El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia o magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social”, y declarando, además, que el Estado, solo “excepcionalmente” podía delegar a la iniciativa privada las actividades económicas reservadas al sector público. La economía mixta sin duda integraba la participación estatal. Y se reconoció al sector comunitario, “integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas”.

La Constitución de 1979 trajo otras novedades. Definió a la propiedad, “inclusive la privada”, como un derecho “que el Estado reconoce y garantiza”, siempre que cumpliera su función social (no es lo mismo que reconocerla como un simple derecho privado); proclamó que el Estado estimula “la propiedad y gestión de los trabajadores en las empresas”; reconoció la posibilidad de la enseñanza en kichwa u otras lenguas aborígenes según la zona de población predominantemente indígena; afirmó la obligatoria planificación estatal, desde ahora en manos del Conade (Consejo Nacional de Desarrollo).

En materia de *régimen tributario*, la Constitución de 1979 dispuso que éste se rija por los principios de igualdad y generalidad, añadiendo: “Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, sirven como instrumentos de política económica general”; y también, “Las leyes tributarias estimulan la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional; procuran una justa distribución de la renta y de la riqueza entre todos los habitantes del país” (Art. 52).

Es decir, tanto por las herencias históricas como por el lado de la Nueva Constitución, el Ecuador iniciaba su vida democrática con un *modelo nacional-estatal-desarrollista* en marcha, en el cual los intereses nacionales se imponían sobre los intereses privados.

A esas dos bases se unió el triunfo del binomio Jaime Roldós-Osvaldo Hurtado, dos personalidades nuevas en el partidismo ecuatoriano, que habían defendido la Constitución aprobada en referéndum y siempre estuvieron de acuerdo con el régimen político y económico que ella consagró. Incluso durante su campaña electoral utilizaron el lema “La Fuerza del Cambio” y ofrecieron los “21 Puntos Programáticos” para el ejercicio gubernamental. De acuerdo con estos, se enfatizó en el bienestar, dignidad, garantías, libertades, respecto a los derechos humanos, justicia social y honestidad; además, política internacional independiente, fortalecimiento de la integración latinoamericana, defensa de la soberanía nacional; en materia social: desarrollo rural y promoción del campesinado mediante la reforma agraria, erradicación del analfabetismo y promoción de la organización popular; y, en materia económica: planificación, reforma administrativa, disminución de la inflación, mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los trabajadores, extensión de la seguridad social y de los servicios públicos, defensa nacionalista de los recursos naturales, industrialización, desarrollo de la infraestructura nacional, mejoramiento de los circuitos de comercialización, incluyendo la participación de las Fuerzas Armadas en la nueva democracia. En materia tributaria: “la reforma fiscal para mejorar las recaudaciones y sustituir los impuestos indirectos por los directos que graven las rentas y el patrimonio de los que más fortuna tienen” (Hurtado, 1990.B: 223-225).

Se comprenderá, por tanto, que el binomio triunfante, la Constitución y el modelo económico con énfasis en el papel del Estado, ocasio-

naron las reacciones contrarias de elites empresariales, partidos tradicionales y sectores sociales vinculados a estos intereses. Creían que el futuro del país estaba en camino al comunismo y que el estatismo acabaría con la economía.

En todo caso, el gobierno de Roldós centró sus políticas de acción en el papel económico del Estado; una serie de programas y acciones estatales orientados bajo la idea de atender a los sectores sociales más necesitados y a las capas más amplias de la población; y la promoción del sector privado de la economía, al que nunca se trató de liquidar, como lo presagiaban sus opositores. El Plan Nacional de Desarrollo, propuso como objetivo prioritario la redistribución del ingreso y consideró 41 proyectos fundamentales, con una inversión de 127.285'000.000 de sucres (a la época, un dólar se cotizaba en 25 sucres), que se distribuyeron así: 32,9% para mejoramiento social, 30,9% energía, 15,8% desarrollo rural, 14,1% infraestructura y 6,3% para manufacturas.

El gobierno del Presidente Roldós todavía fue beneficiario de altos ingresos petroleros, pues el barril se cotizaba en 40 dólares. El gobierno procuró incrementar la decaída producción agropecuaria con créditos e inversiones, creó Foderuma (Fondo de Desarrollo Rural Marginal) en el Banco Central del Ecuador (BCE), para beneficiar a campesinos de muy escasos recursos, ejecutó planes específicos para la construcción de viviendas populares a través del BEV (Banco Ecuatoriano de la Vivienda), favoreció la provisión de servicios en hospitales, las redes de agua potable y canalización a través del IEOS (Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias), fortaleció la industria petrolera a través de CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana) y la electrificación a cargo del Inecel (Instituto Ecuatoriano de Electrificación). Además, aspiró a incorporar al IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) a 1'500.000 ecuatorianos, atendió al Secap (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional) y a la capacitación docente a través del Inasaped (Instituto Nacional de Formación, Capacitación y Perfeccionamiento Docente), fortaleció la obra social a través del Ministerio de Bienestar Social, puso en marcha el Programa Nacional de Alfabetización y otros programas destinados al ámbito educativo (desayuno escolar, construcciones escolares, útiles y textos escolares, etc.), incentivó el desarrollo de las organizaciones laborales y el uso del contrato colectivo como mecanismo de solu-

ción de conflictos y mejora de las condiciones laborales. Allí estuvo el *reformismo desarrollista* que caracterizó al gobierno de Jaime Roldós.

Sin embargo, Roldós no modificó el sistema impositivo, y se negó a incrementar impuestos, por lo que su gobierno enfatizó en el cobro y en la buena administración que debía realizar el Ministerio de Finanzas.

Las tensiones provinieron del campo político. En la Cámara Nacional de Representantes, la mayoría opositora y su Presidente Asaad Bucaram, tío de Roldós, permanentemente buscaron imponer la autoridad del Ejecutivo. La Cámara también aprobó un presupuesto estatal desfinanciado y una serie de leyes, entre las que destacaron las de carácter social, como la duplicación de los salarios, la reducción de la jornada a 40 horas semanales y la jubilación de la mujer a los 25 años de trabajo sin límite de edad, con las que se pretendía asfixiar las finanzas públicas, cercar al gobierno y dar la imagen de un Congreso unido a los intereses populares. Aquí nació la “pugna de poderes”, un fenómeno que marcaría largamente las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la inaugurada democracia ecuatoriana.

A las tensiones políticas se unió, en enero de 1981, el enfrentamiento armado con Perú, en Paquisha, Mayaucu y Machinasa, en la zona limítrofe de la cordillera del Cóndor. El conflicto amenazó con derivar en una guerra abierta, de modo que el gobierno tuvo que reenfocar sus políticas económicas garantizando recursos para la seguridad interna. Coincidió los primeros síntomas de recesión. Roldós inició los “paquetes” económicos con recorte de subsidios y alzas de precios de los productos básicos, que fijaba el Estado, manteniendo intocado, en cambio, el mismo *régimen tributario* existente. Es decir, se acudió a un tipo de política económica centrada en la eliminación de subsidios, recortes del gasto fiscal, reestructuración de partidas y liberación de precios, con lo cual empezaron a quedar atrás las proclamas de redistribución de la riqueza por la vía impositiva.

Prendió el descontento social, pues el reformismo y los cambios ofrecidos empezaban a tambalearse. El 13 de mayo de 1981 se realizó la primera huelga nacional del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) contra la conducción económica gubernamental. A los pocos días, el 24 de mayo, murió el presidente Jaime Roldós en un trágico accidente de aviación, cuando se trasladaba al sur del país.

Por mandato constitucional, sucedió a Roldós el Vicepresidente Osvaldo Hurtado, quien fuera uno de los fundadores de la Democracia Cristiana, partido que en aquellos tiempos ofrecía un programa radical de transformaciones sociales, que incluso postulaba el “socialismo comunitario” y se identificaba como una opción en la centro-izquierda (Hurtado, 1977.A). Además, Hurtado había apuntalado el plan de retorno al orden constitucional en la época de la dictadura militar, desempeñándose como presidente de la Comisión que elaboró la Ley de Partidos; y, de otra parte, provenía de la academia y contaba con varias obras, entre las que destacó *El poder político en el Ecuador*, libro que descubría al *sistema hacienda* y cómo éste determinó la dominación política y la explotación social en la historia nacional republicana (Hurtado, 1977.B). Con esos antecedentes, el nuevo presidente en el poder despertó la inmediata y hasta radical oposición del empresariado y de los partidos y sectores identificados con sus intereses, que enfilaron contra quien era identificado por ellos como un “comunista camuflado”.

A pesar de la ratificación que hiciera el nuevo gobierno, en los hechos, los 21 Puntos Programáticos quedaban lejanos y el Plan de Desarrollo estaba alterado por las repercusiones de la “guerra de Paquisha” y el primer paquete de medidas tomadas por Roldós. A fines de 1981 los síntomas de la crisis económica comenzaban. Y en 1982 a ella se sumaron el estallido de la crisis de la deuda externa en América Latina y las devastadoras consecuencias que provocaron en la agricultura las inundaciones causadas en la Costa ecuatoriana por el fenómeno de El Niño. Ecuador, imposibilitado de pagar la deuda, solicitó su moratoria. Llegaba, como dice el propio Hurtado, la “hora de la austeridad”:

En el enfrentamiento de la crisis me incliné por soluciones graduales que progresivamente corrigieran los desequilibrios económicos y minimizaran los costos sociales. Si bien algunas medidas preliminares se tomaron en 1981 y a principios de 1982, como la elevación de la tasa de interés, la prohibición de ciertas importaciones y el establecimiento de cambios múltiples, entre otras, la devaluación monetaria sólo fue resuelta el 13 de mayo de 1982 –por entonces se hacía mediante decreto presidencial– y el paquete más completo de reajustes, que incluyó un sustancial

aumento del precio de los combustibles y varios proyectos de ley creando impuestos, sólo fue adoptado cinco meses más tarde, una vez que el Congreso Nacional clausuró su período de sesiones. Consideré que en el caso de hacerlo antes, la mayoría opositora habría sido capaz de dejar sin efecto algunas medidas y de enjuiciar y destituir a los integrantes del equipo económico del gobierno (Hurtado, 1990.A: 138-139).

En marzo de 1982 la Junta Monetaria adoptó el sistema de cambios múltiples y devaluó en un 20% el sucre frente al dólar, liberó del mercado oficial las divisas provenientes de las exportaciones (excepto las petroleras) transfiriéndolas al “mercado libre de cambios” con un dólar a la paridad de 30,30 sucres, en tanto en el mercado oficial continuó la tasa de 25 sucres por dólar. A inicios de octubre comenzó la renegociación de 1.224 millones de dólares de la deuda externa (que era de U\$ 4.681 millones) con los bancos acreedores Citibank, Chase Manhattan, Lloyd’s y de América. Y luego llegó el “paquete económico”: revisión de subsidios a la gasolina, aumento de un monto de depósitos previos para realizar importaciones, *modificar las listas I y II sobre productos de prohibida importación* (se llegó a prohibir la importación de vehículos), que los créditos para importación de bienes de capital se financien por proveedores a un año plazo, revalorización del oro físico, incremento de fondos para el sistema financiero, *reducción al 50% de las exoneraciones tributarias, alza de impuestos para la matriculación de vehículos, los cigarrillos y la cerveza*. Hurtado envió al Congreso varios proyectos de ley para elevar sueldos, salarios y bonificaciones. Se trataba de evitar la salida de divisas y financiar recursos estatales.

En marzo de 1983 el sucre fue devaluado (de 33 a 42 sucres por dólar), se estableció un sistema de “minidevaluaciones” de 0,04 centavos por día (que meses después subió a 0,05), se incrementaron en un punto las tasas de interés activas y pasivas, fueron desincautadas las divisas por exportaciones de productos no tradicionales, con dos líneas de crédito para importaciones de bienes preferenciales (dólar oficial) y bienes no preferenciales (dólar del mercado libre del BCE) y ajustes de precios para la leche y los combustibles. El 21 de junio, la Junta Monetaria resolvió la “sucretización” de las deudas privadas, medida por la cual el Estado

ecuatoriano convirtió en sucres la deuda en dólares de los empresarios que ascendía a 1.628.5 millones de dólares y asumió el pago de esa deuda externa en dólares, una medida que el economista Alberto Acosta califica como “el regalo del siglo” (Acosta, 1994).

En octubre concluyó la renegociación de la deuda externa pública, fueron elevadas en tres puntos el tipo de interés de los bancos y financieras (entre 16% y 19%), *se eliminaron gradualmente los depósitos previos para las importaciones* y podían negociarse en el mercado libre hasta el 10% de las divisas por exportaciones de productos tradicionales. Eran los compromisos del país con el Fondo Monetario Internacional (FMI). La primera Carta de Intención entre el Ecuador y el FMI se propuso el 24 de marzo de 1983; a ella siguió la carta-memorando del 25 de octubre de 1983 y luego la Carta-memorando del 9 de abril de 1984 (THE, 2003).

En la primera Carta (1983), el gobierno de Hurtado ofreció: “La evasión tributaria de reducirá a través de la computarización de los formularios de Impuesto a la Renta, mayor control a la recaudación de impuesto a las ventas, y el rebozamiento del resto de legislación impositiva” (THE, 2003: 13).

Al año siguiente Hurtado convocó en Quito a una Conferencia Económica Latinoamericana, a la que asistieron 5 jefes de Estado, 3 vicepresidentes, 7 cancilleres y varios representantes personales de los demás países y los Secretarios del CELA (Centro de Estudios de las Américas) y la Cepal, con el propósito de encontrar soluciones adecuadas para enfrentar la grave crisis económica que afectaba a toda la región, en la que el peso de la deuda externa y las condiciones onerosas del FMI impedían la atención a los requerimientos sociales. La Conferencia terminó con una importante Declaración Política y un Plan de Acción Conjunta. Pero las conclusiones a las que arribó la reunión nunca tuvieron continuidad en el tiempo.

En 1984, el gobierno de Hurtado concluyó su mandato con una nueva elevación de las tasas de interés (del 19 al 21%), la reapertura parcial a las importaciones, la prohibición al descuento anticipado de intereses, la refinanciación de otro tramo de la deuda externa, la desincautación del 50% de las divisas provenientes de las exportaciones privadas que fue una “flotación” exigida por el FMI.

A pesar de la “austeridad”, el gobierno encaminó algunas políticas sociales: esfuerzos por controlar la inflación, reajustes semestrales de salarios, respeto a las organizaciones populares, un amplio programa de vivienda popular, programas de salud, electrificación y desarrollo rural, la educación campesina y la intercultural bilingüe, la capacitación profesional, y, sobre todo, el importante programa de alfabetización que redujo la tasa de analfabetismo de cerca de un 30% a un 10%. Se observó un ambiente institucional, orientado por los principios constitucionales.

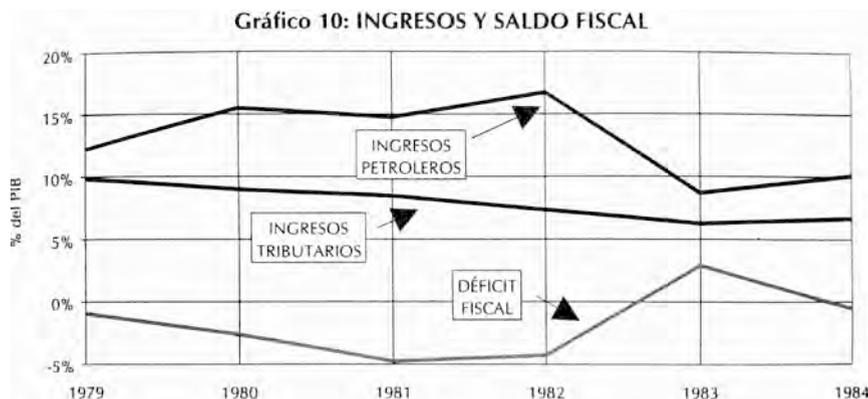
Visto desde la coyuntura de aquellos años, el presidente Hurtado inicialmente dio continuidad al camino reformista inaugurado por Jaime Roldós, pero en los años finales de su gobierno ese reformismo fue afectado por el giro económico de corte empresarial, condicionado por el estallido del problema de la deuda externa, la crisis y las primeras incursiones de la visión del FMI para atenderlas. Tanto el reformismo como el modelo estatal-desarrollista, comenzaban a desdibujarse.

Esa situación también quedó reflejada en el orden tributario. Si bien, de una parte, los impuestos indirectos habían disminuido en importancia, entre 1980-1985 los impuestos directos solo representaban el 43,5% del total de ingresos tributarios; pero esa aparente justicia redistributiva provenía mayoritariamente del impuesto a la renta de las empresas petroleras a partir de 1972 (Benalcázar, 1989: 461). Ni Roldós, ni Hurtado, reformaron la Ley de Impuesto a la Renta que seguía vigente desde la época de la Junta Militar 1963/66, de modo que la proporcionalidad y la progresividad tributarias seguían constantes y, por tanto, afectaban a contribuyentes con ingresos fijos y deducibles, mientras persistía la evasión entre los sectores más pudientes.

Más aún: las políticas reformistas de los gobiernos de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado requerían ingresos fiscales capaces de sustentarlas. En 1980, con Roldós, el presupuesto se incrementó en un 75% con respecto al de 1979, lo que creó un déficit financiado en parte con deuda pública interna y externa, que creció de 3.083 millones de sucres en 1980 a 9.579 millones de sucres en 1981 y llegó a 15.333 millones en 1982, año en que el gobierno de Hurtado suspendió el pago de la deuda externa, lo cual compensó acudiendo al crédito interno en 1983 y 1984. Hurtado optó por políticas destinadas a encarecer los combustibles, los servicios públicos y las importaciones, así como al “salvataje” empresarial. Con

todo ello, quedó frenada, en los resultados efectivos de la economía, la redistribución de la riqueza, que fuera un objetivo social que identificaba las tesis reformistas.

El siguiente gráfico ilustra el derrumbe de los ingresos petroleros, la constante disminución de los ingresos tributarios y el agudo déficit fiscal que se produjo durante los gobiernos de Roldós y de Hurtado (Araujo, 1998: 41):



Fuente: Banco Central del Ecuador

Las cámaras de la producción (gremios empresariales) por su lado, y desde otro el FUT unido a sectores de la izquierda, fueron los actores políticos más visibles de la oposición al gobierno de Hurtado. El FUT realizó 4 huelgas nacionales (Ycaza, 1988: 50), demandando alzas salariales, reforma agraria, nacionalizaciones, control del comercio exterior, atención social, respeto a los derechos laborales, control de precios, regulaciones estatales. La Federación de Cámaras de Comercio decretó un “paro empresarial” el 23 de marzo de 1983 para protestar contra “la política económica del régimen” y exigir un “cambio ideológico en la conducción del Estado”, que coincidió con la huelga que lanzó el FUT. Las politizadas cámaras de la producción, agudizaron posturas (ya surgieron en la época del presidente Roldós), oponiéndose al Plan de Desarrollo, a las elevaciones salariales, la jornada de 40 horas, el estatismo sobre la actividad farmacéutica, la “intromisión pública” en actividades “correspondientes” al sector privado, la inseguridad, la prohibición de impor-

tar vehículos; reclamando democracia y criticando la recesión económica de la cual culpaban al gobierno de Hurtado y, por tanto, rechazando las medidas económicas e incluso pronunciándose contra lo que consideraban presencia “rusa” (de la URSS) en el Secap (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional), el “clima de desconfianza”, la ausencia de “democracia”, *la forma inconveniente del impuesto a la renta*, la Ley de Regulación del Gasto Público, las políticas laborales, la *reforma arancelaria*. A pesar de las beneficiosas medidas como la sucretización, el gobierno de Hurtado fue calificado como “desastroso” (THE-Boletín, 2008).

Finalmente, una larga investigación realizada por Cordes, entidad dirigida por O. Hurtado, evaluó claramente, años más tarde:

1983-1985. Como ya se dijo, en este período el factor equilibrador más poderoso fue el incremento de los ingresos del petróleo, de exportación, y en alguna medida, de los originados en las ventas internas de derivados. Estas fuentes contribuyeron con casi todo el incremento de los ingresos totales (5.3 de 5.6% del PIB). Los ingresos no petroleros hicieron una aportación menor, la más alta relativamente es la de los impuestos arancelarios, el “asidero fiscal” al cual todavía recurría el Fisco en esa época. De los otros impuestos, solo el IVA hizo un pequeño aporte al ajuste (0.3% del PIB) (Cordes, 1998?: 440).

3.3.2. El modelo empresarial en marcha: 1984-1988

A los gobiernos reformistas que iniciaron la nueva democracia ecuatoriana siguió una fase de afirmación del *modelo empresarial de desarrollo*, bajo la sucesión de tres presidentes: León Febres Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán Ballén (1992-1996).

León Febres Cordero era un reconocido empresario guayaquileño, auspiciado, para las elecciones de 1984, por el Partido Social Cristiano (PSC) al que se afilió, junto con otros partidarios, a fines de los años setenta. Como candidato, tuvo el entusiasmado respaldo del empresariado nacional y del Frente de Reconstrucción Nacional, coalición de partidos

que apoyaban un cambio de rumbos, ante el “desastre”, según ellos, del gobierno de Hurtado.

Rodrigo Borja, en cambio, además de ser un destacado académico en el campo del Derecho, fue fundador de la Izquierda Democrática (ID), partido socialdemócrata que le auspició para el triunfo electoral en 1988 y que ofrecía un programa reformista, al mismo tiempo que postulaba el “socialismo democrático”.

Sixto Durán Ballén, arquitecto y estudiado en los Estados Unidos, era, a su vez, un viejo militante del Movimiento Social Cristiano fundado en la década de los cincuenta, que, sin embargo, para las elecciones de 1992 fue patrocinado por el Partido Unión Republicana (PUR), coyunturalmente formado para ese efecto, en vista de que el Partido Social Cristiano (PSC) apoyó otra candidatura.

En la campaña electoral, Febres Cordero y sus partidarios levantaron la consigna “pan, techo y empleo”. Triunfante en la segunda vuelta, inició su gobierno con un equipo integrado por empresarios y líderes de las cámaras, que pasaron a ocupar importantes puestos de gobierno y de las instituciones públicas, particularmente las que tenían que ver con políticas y decisiones económicas. En consecuencia, la economía ecuatoriana fue reorientada bajo los principios del mercado libre y del papel atribuido a la empresa privada como motor del desarrollo, lo cual significó la desestructuración definitiva del modelo estatal desarrollista. Apenas a cinco meses de iniciado el gobierno un periódico capitalino comentaba lo siguiente:

El primer hecho que se destaca en esta nueva orientación es la participación directa de sectores empresariales en la gestión del Estado, y en especial en la formulación de la política económica.

Un cambio fundamental en la gestión económica es la paralización del proceso de integración andina y regional, que se ha manifestado especialmente en la renegociación unilateral de la deuda externa, modificaciones sustanciales a la Decisión 24 del Pacto Andino y la apertura al capital extranjero en varios sectores de la economía. La meta de esta “nueva economía” ser-

ía impulsar la inversión y la producción para en una segunda etapa distribuir los ingresos obtenidos (Hoy, 1/1/1985).

De manera que las políticas económicas del gobierno socialcristiano se movilizaron en torno a estas orientaciones fundamentales: el privilegio de los intereses empresariales en el Estado, el retiro del “intervencionismo” económico estatal, la promoción de una economía sustentada en el mercado y la competencia, la atención populista a los sectores populares y, en materia tributaria, la “reducción” de impuestos, tesis constantemente mantenida desde esa época por el PSC.

Aunque la Constitución ordenaba contar con un Plan de Desarrollo, en la práctica éste no marcó las actuaciones del gobierno. Febres Cordero creó Unidades Ejecutoras para llevar adelante una serie de “obras emergentes” (bordillos, aceras y veredas) cuestionadas por quienes consideraron que se realizaban tareas de competencia de los municipios. En diciembre de 1984 decretó alza de precios de la gasolina y de las tarifas del transporte público. A continuación y como efecto de la “guerra de precios” internacional, el barril del petróleo ecuatoriano cayó de 26,6 dólares en noviembre de 1985 a 12,7 dólares en mayo de 1986 y a 8,6 dólares en junio tras un acuerdo de la OPEP, lo que provocó una reducción de ingresos al Ecuador y su impacto sobre el déficit de la balanza de pagos, la disminución de las reservas monetarias, al mismo tiempo que la deuda externa pasó a absorber más del 50% de los ingresos por exportaciones y el 118% de las ventas petroleras. Se sumó la paralización de las exportaciones de petróleo durante un semestre, por el terremoto que ocurrió en la región amazónica en marzo de 1987, que obligó al gobierno a suspender el pago de la deuda externa.

El aperturismo económico continuó con una serie de medidas, como el retorno a la importación de vehículos y la *reducción de aranceles*; en agosto de 1986, la Junta Monetaria anunció el nuevo “paquete”: desincautación de divisas del sector privado, devaluación y flotación del tipo de cambio, *eliminación de los certificados de abono tributario (CAT)*, *reducción del control de la SGS al comercio exterior*, flotación generalizada de las tasas de interés y de redescuento, reducción del encaje, unificación de pólizas. Las medidas respondieron al FMI que inmediatamente acordó un crédito por 134,5 millones de dólares. El gobierno de

Febres Cordero suscribió varias Cartas con el FMI en las siguientes fechas: 9 de enero de 1985, 14 de julio de 1986, 3 de diciembre de 1987 (THE, 2003). Siguió nuevas liberalizaciones: devaluación y flotación del tipo de cambio para el sector público, *reducción de aranceles para el consumo*, eliminación de controles de precios, elevación de otros, alza de pasajes y servicios y finalmente la capitalización de la deuda externa. Para 1987 el dólar había trepado de 146 sucres en enero a 295 en noviembre, hasta estabilizarse luego en alrededor de 246 sucres. La inflación subió sobre el 30%. Y para tratar de controlar la situación, se dispuso la elevación del encaje bancario del 27% al 37% (octubre), reajustes en las tasas de interés para créditos preferenciales, el cierre de créditos preferenciales del BCE y la creación de *depósitos previos del 50% a las importaciones de la lista 1 (bienes esenciales) y del 80% a las de la lista 2 (bienes suntuarios)*; en 1988 el dólar subió de 260 sucres en enero a 570 sucres a fines de julio, es decir, más del doble en siete meses; al mismo tiempo la desocupación para 1987 llegó al 10,8%.

A la sucretización de Hurtado siguió la “resucretización” de las deudas privadas asumida por el gobierno febreescorderista, pues se extendió el plazo de pagos de 3 a 7 años, se congeló la tasa de interés en 16%, cuando las tasas comerciales superaban el 28%, se anuló la comisión de riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio en 100 sucres por dólar y se incrementó el período de gracia de 1 año y medio a 4 años y medio. Dice Alberto Acosta: “la conversión de casi 1.500 millones de dólares de deuda externa a sucres, significó un subsidio al sector privado, superior a 1.300.000 millones de sucres (1.300 millones de dólares, al tipo de cambio de mil sucres por dólar como promedio para el período de pago), si sólo se considera el efecto del diferencial cambiario: *¡La mayor subvención puntual de la historia republicana!*” (Acosta, 1994: 245).

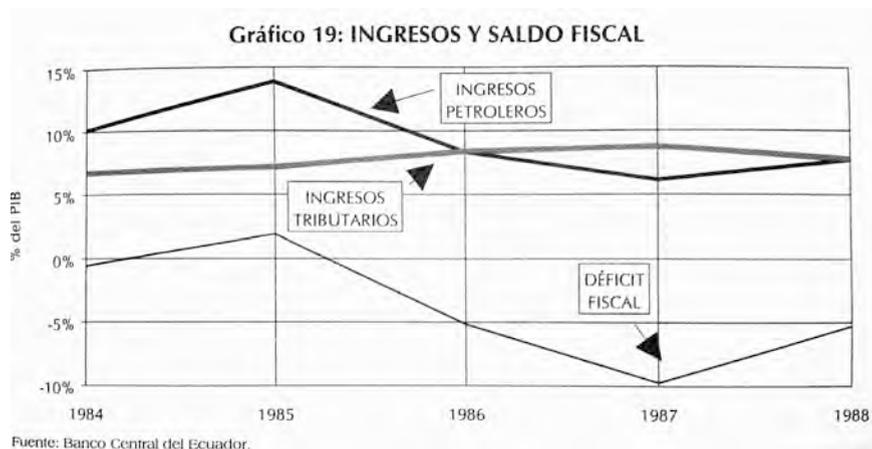
Las cámaras de la producción respaldaron al gobierno de Febres Cordero, sosteniendo que existía un clima de tranquilidad para la propiedad privada y el desarrollo productivo, así como llamando la atención contra el “caos” que, según ellas, intentaban levantar los políticos. Apoyaron al presidente con una serie de propuestas: *reducción de aranceles*, fomento a la industria, respaldo a la flexible Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, la liberación cambiaria para las transacciones privadas, la flotación de las tasas de interés; a su vez, rechazaron aumentos salaria-

les y la posibilidad de indexar salarios (subirlos en concordancia con la inflación) (THE-Boletín, 2008).

Pero, para imponer el cambio económico, el gobierno inobservó la Constitución, ejerció su autoridad sobre el Congreso y la Corte Suprema, arremetió contra la prensa crítica y persiguió toda oposición, incluso con el argumento del combate a la “subversión” y el “terrorismo” de la guerrilla urbana Alfaro Vive, Carajo. Las 7 huelgas nacionales impulsadas por el FUT en demanda de una serie de reivindicaciones laborales nada lograron y los dirigentes de los trabajadores nunca fueron recibidos (Ycaza, 1988: 50; 1991: 314). Predominó una política verticalista, autoritaria y represiva (Hurtado, 1988), que determinó, en 2010, la conformación de una Comisión de la Verdad, en cuyo Informe se reconoció la grave violación a los derechos humanos y a las libertades ciudadanas ocurrida entre 1984-1988 (Comisión, 2010).

Sobre el trasfondo de la orientación empresarial gubernamental y la idea política de *no aumentar impuestos*, el gobierno de Febres Cordero no hizo reformas tributarias, exceptuando la reducción de aranceles y abriendo el mercado externo, medidas de interés de los comerciantes importadores y exportadores. De otra parte, como en 1982 el gobierno de Hurtado unificó el impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios, que pasó del 5% al 6% en 1983, y luego subió al 6%, en 1986, con Febres Cordero, la tasa fue elevada al 10% (SRI, 2012: 198). Con ello, además, se dio un giro al enfoque tributario, pues en lugar de enfocar la redistribución de la riqueza y, por tanto, privilegiar el impuesto sobre las rentas, la política económico-tributaria del gobierno enfatizó en la generalidad del impuesto mercantil, es decir, en un instrumento indirecto y de carácter regresivo. Al mismo tiempo la administración tributaria, las exigencias, los seguimientos y el control estatal para los impuestos directos, quedaron aflojados.

En el siguiente cuadro se observa el significado de los ingresos tributarios durante el régimen febrescorderista (Araujo, 1998: 59):



3.3.3. Del reformismo socialdemócrata a la consolidación del modelo empresarial: 1988-1996

Después de Febres Cordero, como en una sucesión pendular, llegó al gobierno el socialdemócrata Rodrigo Borja, auspiciado por Izquierda Democrática (ID) y tras él, Sixto Durán Ballén, auspiciado por el Partido Unidad Republicana (PUR).

A los dos gobernantes afectó el cambiante mundo de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, pero de manera distinta. La Perestroika iniciada en la URSS desembocó en el derrumbe del socialismo, simbolizado para toda Europa en la caída del muro de Berlín (noviembre de 1989); el marxismo, como teoría de alta influencia y de particular asimilación en esferas académicas, intelectuales y de las izquierdas latinoamericanas, perdió vigencia; las tesis obreristas e identificadas con el “proletariado”, quebraron; y la idea de un socialismo superior al capitalismo y capaz de convertirse en su alternativa, perdió sustento. En cambio, definitivamente se consolidaron las tesis neoliberales, ganó la globalización transnacional, galopó en todas partes la idea de mercado libre, pasaron a ser “modernos” los valores de la empresa privada, la competencia, la eficiencia, los buenos negocios y, desde luego, la visión sobre un mundo

capitalista definitivamente triunfante, frente al cual dejaban de existir alternativas.

En América Latina, a los reajustes de la década de los ochenta, realizados con el propósito de administrar el pago de la deuda externa y que condicionó a los gobiernos y a las economías frente a los acreedores internacionales y tenedores de bonos, al capital financiero transnacional y al FMI, se unió en los noventa la consolidación del esquema neoliberal a través del Consenso de Washington, un recetario originalmente pensado para la región sobre la base de diez políticas: 1. *disciplina fiscal*; 2. reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3. *reforma impositiva* (bases imponibles amplias); 4. liberalización financiera y de las tasas de interés; 5. tasa de cambio competitiva; 6. liberalización del comercio externo (tradeliberalization); 7. apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8. Privatizaciones; 9. Desregulación; 10. garantía a los derechos de propiedad.

El gobierno de Rodrigo Borja se encontró, por tanto, ante situaciones mundiales y latinoamericanas inclinadas a la liberación de los mercados, el retroceso y privatización del Estado, la desregulación de las economías, la globalización y el triunfo del capital transnacional y los valores de la empresa privada. Es decir, con una serie de principios y conceptos que no encajaban totalmente en los postulados de la Izquierda Democrática. En cambio, Sixto Durán podía visualizar un mundo “moderno” por delante, al que el Ecuador debía incorporarse y que, además, estaba de acuerdo con sus intereses y su ideología.

Rodrigo Borja (1988/92) heredó una economía desequilibrada, orientada por principios exclusivamente empresariales, que afirmó la concentración de la riqueza; y un régimen político que había afectado tanto la institucionalidad como derechos y libertades ciudadanas. Su triunfo, bajo la consigna “Ahora le toca al pueblo”, contenía un mensaje renovador.

Pero, aunque Rodrigo Borja también fue atacado en su momento como “comunista”, “estatista” y “centralista”, ofrecía tranquilidad a los inversionistas y respeto a la propiedad privada, al mismo tiempo que confiaba en el papel regulador del Estado.

En cuanto a la deuda externa, el gobierno evitó confrontaciones con los acreedores, el capital financiero transnacional; habló de dar prio-

ridad a las necesidades internas del desarrollo para que los excedentes sirvan al pago de la deuda externa; pero al mismo tiempo suscribió tres Cartas de Intención con el FMI: 7 de agosto de 1989, 2 de febrero de 1990 y otra en 1991 (THE, 2003); y, adicionalmente, no hubo una posición transparente cuando en mayo de 1989 el City Bank incautó 80 millones de dólares de fondos que Ecuador mantenía en esa institución, como pago de deudas (Acosta, 2012: 224).

A fin de estabilizar la economía, afectada desde la época de Febres Cordero con la caída de los precios del petróleo, eje de los ingresos nacionales y de las exportaciones, el gobierno formuló un “plan económico de contingencia” para la estabilización y la reactivación productiva, que adoptó como instrumento el mecanismo de ajustes graduales de tarifas de los servicios públicos, precios de los combustibles y cambios en la paridad monetaria (devaluaciones), medidas concordantes con las exigencias del FMI, sin que se estimularan los salarios al mismo ritmo de la inflación, que era parte de las demandas de los trabajadores. Y aunque procuró conservar un papel regulador para el Estado, también sustituyó (1989) a la antigua CEPE por Petroecuador, a la que quiso darle una organización empresarial moderna.

El gobierno lanzó una importante campaña nacional de alfabetización con la participación de los estudiantes del bachillerato; en materia laboral se aceptó la introducción en el país del sistema de maquilas y la reforma al Código del Trabajo para elevar desde 15 a 30 el número de trabajadores mínimo para la conformación de un sindicato, medida que inauguró la “flexibilidad laboral” y que afectó al sindicalismo ecuatoriano. Para que se comprenda la dimensión del asunto, vale anotar que por aquella época, en un artículo titulado “El desafío de la reforma laboral”, el abogado y jurista empresarial Fabián Corral, sostuvo que era necesario un “cambio de mentalidad” en el Ecuador, para discutir temas como el de la intangibilidad de los derechos de los trabajadores y la inamovilidad del derecho laboral, que habría que pensar en el trabajo por horas, un régimen “realista” sobre las labores agrícolas y agroindustriales, revisar el tema de la huelga, la jubilación patronal, el contrato colectivo y un sistema salarial “razonable y flexible”. (*El Comercio*, 1 enero 1991: 8B).

A fines de 1989 el gobierno de Borja comenzó a afrontar las protestas estudiantiles, a las que siguieron las huelgas sectoriales del primer

semestre de 1991, conjuntamente con las cuatro huelgas nacionales que desarrollara el FUT (Ycaza, 1991: 314) y el primer levantamiento indígena nacional que arrancó en junio de 1990.

Los indígenas crearon un escenario nuevo de lucha social con la toma de ciudades y la paralización de carreteras, planteando reivindicaciones inéditas sobre el respeto a la naturaleza, la entrega de tierras, la garantía de los derechos humanos y, sobre todo, una reforma constitucional que consagrara al Estado ecuatoriano como pluricultural y multiétnico, conceptos verdaderamente revolucionarios frente a la conservadora cultura dominante del país, que solo se incorporaron en la Constitución de 1998. Borja atendió a los indígenas, negoció en forma conciliadora y el 14 de mayo de 1992 entregó títulos de propiedad sobre extensas zonas de la Amazonía a las comunidades nativas de la región.

Pero el cambio más significativo que impulsó el gobierno de Borja fue la *reforma tributaria*. La idea central fue arreglar, definitivamente, los cambios parciales e inconsistencias en que se hallaba el sistema, fruto de los puntuales ajustes realizados desde la época de la dictadura militar, cuando se dictó el Código Tributario; y, además, asegurar los ingresos del Estado y sus previsiones de gastos.

El enfoque fue reducir impuestos y concentrarlos en tres: sobre las rentas, las transacciones mercantiles (IVA) y los consumos especiales (ICE). Para ello se simplificó el uso de formularios, fueron revisadas las sanciones y multas, se involucró a la banca privada para la recepción de las declaraciones y pago de impuestos, se ampliaron las retenciones en la fuente y el sistema de anticipos del impuesto a la renta; fueron eliminadas las cédulas tributarias, así como las exenciones y deducciones; y se introdujo un rango de tasas progresivas del impuesto a la renta que varió entre el 10% y el 25% de los ingresos personales (SRI, 2012: 197-200). Esas fueron las bases para la expedición de la nueva Ley de Régimen Tributario Interno. Sin embargo, el IVA fue el impuesto determinante en el conjunto de las reformas, por lo cual, siendo indirecto y regresivo, contradujo los postulados socialdemócratas del gobierno.

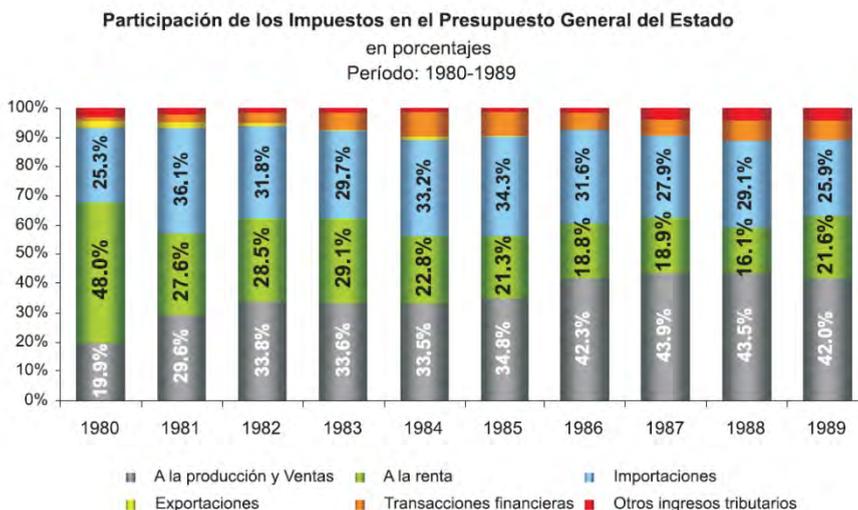
Una investigación sobre la historia del Departamento de Estudios Tributarios del SRI constata lo siguiente:

Como muestra el gráfico No 22, el Impuesto a la Producción y Ventas dejó de ser un impuesto secundario en temas de recaudación para

convertirse en la principal fuente de financiamiento tributario de la nación, incluso mayor que los aranceles. Este hecho se debió a la serie de modificaciones legales que sufrió el Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM). Según la información del Presupuesto General del Estado, este impuesto en 1980 representaba el 20% de los ingresos tributarios totales, en cambio al finalizar la década, su participación había alcanzado el 42%. Dentro de la participación que tenía sobre las rentas internas, es decir, los ingresos excluyendo los impuestos a las importaciones y exportaciones, se puede ver que su participación es aún mayor. En 1980 significaba el 27% del total de las rentas internas, en cambio, para 1989 pasó a ser el 56%. Esta última apreciación puede verse en el gráfico No 23 (Arias, 2008: 114).

A continuación los gráficos referidos:

Gráfico No. 22



Fuente: MEF, Presupuesto General del Estado 1966-1990.

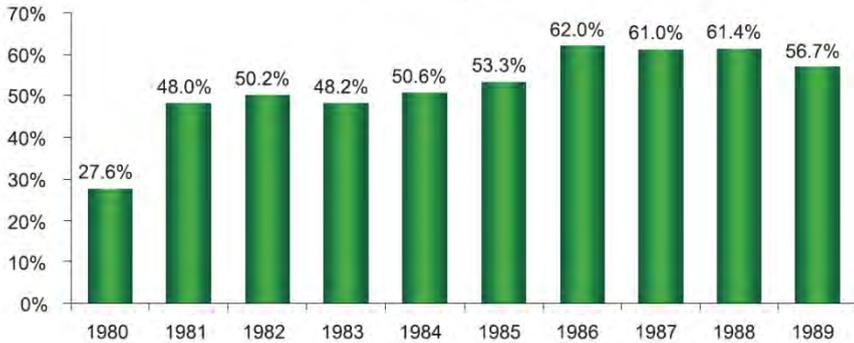
Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios.

Nota: los valores fueron establecidos sobre la base de información en dólares.

Gráfico No. 23

**Participación del Impuesto a la Producción y Ventas
en las Rentas Internas del Ecuador**

en porcentaje
Período: 1980-1989



Fuente: MEF

Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios.

Nota: no están incluidos los impuestos a las importaciones ni a las exportaciones.

Cabe añadir que las cámaras de la producción también hicieron pronunciamientos sobre la conducción política y económica del gobierno de Rodrigo Borja, que reflejan el posicionamiento que adquirirían desde la perspectiva del cuestionamiento al intervencionismo estatal y la búsqueda de mayores aperturas económicas. Entre otros, sus pronunciamientos fueron: el sector azucarero contra la política económica, la industria tabacalera *rechaza aumento de impuestos a los cigarrillos*, la industria molinera pide que se facilite la importación de trigo; contra la ley salarial y laboral que establece la estabilidad de los trabajadores por dos años; los ganaderos contra el control de precios y los “precios políticos” sobre artículos como aceites; el sector de producción de llantas contra la importación de llantas; contra la importación de aceites desde el Perú; porque se incentive la minería privada; pidiendo que las reservas para jubilaciones en manos del IESS se inviertan en el mercado de valores privado; las cámaras contra la “plurinacionalidad” y la presencia de ciertos “extranjeros”; las cámaras contra el clero de Riobamba porque está “levantando a los indios”; contra el levantamiento indígena, al que se acusa de armarse

para el “comunismo” y contra los “territorios libres” que pretenderían en el Oriente; contra el control de las medicinas; contra la nueva Ley Monetaria; contra la participación de los trabajadores azucareros en el incremento de los precios del azúcar; contra los “abusos” de los impuestos prediales y el cobro de las “plusvalías”; contra nuevos impuestos sobre la actividad camaronera y contra la “avalancha” de nuevos impuestos; un pronunciamiento contra la “demagogia” del impuesto a la renta; contra la propuesta gubernamental de reforma tributaria, a la que consideran “inconstitucional”; contra la propuesta de Reforma Estructural del Sistema Arancelario; contra el presidente Borja por haber criticado a las cámaras de la producción (THE, 2008).

Al gobierno de Rodrigo Borja, siguió el de Sixto Durán Ballén, viejo militante socialcristiano quien, sin embargo, fue auspiciado por el Partido Unidad Republicana (PUR). Su gobierno retomó el modelo empresarial iniciado por Febres Cordero y lo consolidó, pues para entonces campeaba la globalización, el mundo parecía caminar exclusivamente bajo la órbita del mercado libre y el florecimiento absoluto de la empresa privada, ya que incluso había colapsado el sistema socialista; el neoliberalismo era la moda indiscutible en América Latina y Durán Ballén confiaba en las virtualidades de un capitalismo similar al que podía ofrecer el modelo norteamericano.

Durán Ballén definió con claridad la línea privatizadora y de retiro del Estado, que incluso fue la base para su consulta popular del 26 de noviembre de 1995, en la que intentó apoyo a la reforma de la seguridad social, para impulsar un nuevo sistema privado y obligatorio para la población más joven, en tanto se mantenía el sistema público para la población más adulta, al mismo tiempo que se crearían las administradoras de fondos de pensiones (AFP) inspiradas en el supuesto éxito de lo que se había hecho en Chile. La población se pronunció en contra de esa propuesta (TSE, 1997: 26-35).

En cambio, el gobierno tuvo éxito en dos campos: para garantizar la libertad de maniobra en materia petrolera separó al Ecuador de la OPEP y dictó una nueva Ley de Hidrocarburos; y con la expedición de la Ley de Instituciones Financieras (mayo 1994) introdujo el concepto de “banca múltiple”. Sobre esta base las instituciones financieras quedaron con la facultad de ampliar sus actividades a nuevos servicios. Las conse-

cuencias de esta Ley solo se verían años más tarde, cuando los “créditos vinculados” de los banqueros y accionistas centrales con sus propias empresas, así como la corrupción entre una serie de directivos bancarios para utilizar los fondos de los depositantes y ahorristas en beneficio incluso personal, condujeron a la crisis bancaria de 1999 (Centurión, 2002).

De otra parte, la clara línea neoliberal quedó trazada en los compromisos frente al FMI: La Carta Plan Económico de 1992, la Carta de Intención de 1992/1993, la Carta del 31 de marzo de 1994 (THE, 2003). El énfasis en 1992 estuvo en la reforma estructural del Estado para reducir su tamaño, con varias propuestas de ley: Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado, Ley de Presupuestos del Sector Público, Reformas a la Ley de Contratación Pública, Código de Procedimiento Administrativo, complementado todo ello por un mercado de valores más ágil.

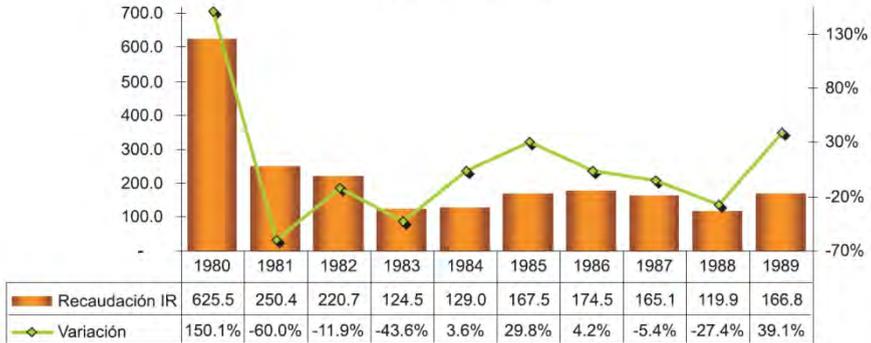
Sobre la deuda externa, el gobierno comenzó por un diagnóstico: ascendía a 12.271 millones de dólares, incluidos 3.673 millones de dólares en atrasos en el pago de capital e intereses; además, desde 1987 el Ecuador suspendió el pago de los intereses, tampoco se pagaron las cuotas de amortización y desde 1989 sólo se canceló un 30% de los intereses devengados, por lo que el gobierno buscó una “solución negociada”. Otro de los objetivos planteados fue el de reducir la inflación sobre la base de varias estrategias: reducción del gasto público, congelamiento del número de empleados públicos, jubilación anticipada, eliminación y fusión de instituciones. Se adelantó la modificación del tipo de cambio (a 2.000 sucres por dólar) y se consideró el “aprovechamiento óptimo” de los recursos públicos, que significaba, en última instancia, aplicar la fórmula neoliberal de reducción del gasto fiscal (Acosta, 2012: 226 y sig.; Hurtado, 2002: 68 y sig.).

En el programa ofrecido al FMI quedó en claro que las medidas de septiembre de 1992 reajustaron al alza los precios de los servicios públicos (derivados del petróleo, electricidad, teléfonos) y que el gobierno concretó una cadena de políticas aperturistas: *liberación de retenciones obligatorias para los exportadores privados*, tasa de cambio única para el mismo sector fijada por el mercado, liberación de tasas de interés, nueva Ley de Presupuesto para orientar el gasto público evitando el déficit fiscal, descentralización de los programas sociales hacia los gobiernos

locales, los grupos comunitarios y las ONG (Organizaciones No Gubernamentales), creación del Consejo Nacional de Modernización (Conam, a fines de 1992) para cumplir el programa del régimen que “incluye privatizaciones, cierres o fusiones de las superabundantes entidades públicas, reducción de empleos públicos, desregulación y descentralización”; desinversión de acciones de las empresas financieras del sector público (BCE, CFN, BEDE, BNF, BEV) en las plantas de cemento y otras industrias, pues queda claro que “en 1994 y 1995 el gobierno buscaba avanzar en su programa para incrementar la participación del sector privado en las actividades antes manejadas por el Estado, incluyendo telecomunicaciones, hidrocarburos y sector eléctrico”; nuevo régimen salarial compatible con el combate a la inflación. El gobierno no tuvo un plan de reformas sociales y de promoción para los sectores populares, excepto bajo el enfoque de “compensaciones” por las medidas económicas adoptadas. Entre las pobres políticas sociales se consideraron: subsidio al transporte, igual sobre tarifas eléctricas y combustibles, incremento salarial, provisión de alimentos, salud, programas comunitarios, asistencia a la microempresa (THE, 2003: 90 y sig.).

No hubo cambios en el régimen tributario heredado del gobierno de Rodrigo Borja, de manera que el IVA se afirmó como principal impuesto y con ello el sentido general, inequitativo y regresivo del sistema. La investigación desarrollada por el Departamento de Estudios Tributarios del SRI constató que el impuesto a la renta se deterioró, pese a los intentos por mejorar la eficiencia tributaria; en cambio creció, definitivamente, la importancia de los impuestos indirectos, de modo que la participación del impuesto a la renta en el presupuesto general del Estado pasó del 48% en 1980, al 21 % en 1989 (Arias, 2008: 115). Este es el gráfico que dicha investigación ofrece:

Gráfico No. 25
Recaudación Impuesto a la Renta
 en millones de US dólares y porcentajes
 Período: 1980-1989



Fuente: MEF Boletines estadísticos DGR 1981.
 Elaborado por: Departamento de Estudios Tributarios.

Otra investigación, la de Cordes, también concluye que en el período 1983-1996, lapso en el cual se realizaron tres ajustes fiscales (1983/84, 1988/89 y 1992/93), se procuró “imponer austeridad al gasto público”, con el principal efecto de haberse restringido el gasto social y la inversión pública; además, que los ingresos no petroleros, es decir, impuestos, han aumentado desde 1991, luego de la reforma tributaria y los incrementos de tarifas de los servicios públicos, pero que “los mayores aumentos son los del IVA y el superávit operacional de las empresas públicas. Los otros impuestos se hallan estancados o han disminuido en recaudaciones” (CORDES, 1998?: 430).

Otra investigación no pudo ocultar dos fenómenos que habían acompañado al modelo económico empresarial-neoliberal: la concentración de la riqueza, por un lado; y, por otro, la constante disminución del gasto social, como puede advertirse en este cuadro (Carrera, 1998: 42):

**REMUNERACIONES, GANANCIA DEL CAPITAL,
DESEMPLEO, SUBEMPLEO Y GASTO SOCIAL.
(Porcentaje promedio)**

PERIODO	REMUNNE./PIB	RENTA DEL CAMP/PIB	GASTO SOCIAL PRESUP/PIB	DESEMP.	SUBEMPL.
1980-81	32.7	63.4	6.0	3.0	21.0
1982-84	27.2	72.3	4.9		
1985-88	22.4	73.0	5.2		
1989-92	14.5	78.8	4.4		
1993-96	15.7 (1)	78.6 (1)	4.9		
1997			5.1	10.4	50.0

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. MINISTERIO DE FINANZAS. INEC.

(1) Promedio hasta 1995

La economía abierta, inspirada en la corriente neoliberal y consolidada como un modelo de desarrollo empresarial por Sixto Durán Ballén, fue el punto de partida para que durante los diez años posteriores (1996-2006), todos los gobiernos sucedidos, en correspondencia con las fuerzas sociales a las que representaron, sus orientaciones ideológico-políticas y su comprensión de la economía, se convirtieran en simples administradores del sistema creado. Varios de ellos contribuyeron con nuevas medidas a la consolidación de la “nueva economía”. Y éstas se adoptaron no de manera continua, sino a saltos, por oleadas.

3.3.4. El modelo empresarial y la crisis del Estado: 1996-2006

Como se señaló antes, entre 1996 y 2006 Ecuador vivió un ciclo de aguda crisis estatal, con siete gobiernos, una efímera dictadura, tres presidentes derrocados, con instituciones públicas deterioradas, las funciones del Estado desprestigiadas y una clase política incapaz de responder a las demandas ciudadanas.

Pese a que los gobernantes sucedidos respondían a partidos políticos diferentes e incluso con visiones ideológicas aparentemente contrapuestas, en materia económica todos se identificaron en un rasgo común: apuntalar el modelo empresarial de desarrollo, con lo cual dieron conti-

nidad y ampliaron las medidas de liberación de mercados y promoción de la empresa privada, bajo las orientaciones del FMI y la visión neoliberal en auge.

En efecto, Abdalá Bucaram (1996-1997), una figura populista capaz de “hipnotizar” a masas enteras con sus discursos y sus shows y de cautivar con sus palabras antioligárquicas, nunca se propuso revertir el modelo económico heredado. Sin embargo, presentó un plan económico ante el FMI, con “reformas ambiciosas para un nuevo Ecuador” (THE, 2003: 127 y sig.), que incluso llegó a contar con la asesoría de Domingo Cavallo, exministro de Economía de Argentina. Su propuesta central fue la *convertibilidad*, que el gobierno creyó posible que entraría a regir desde el 1 de julio de 1997, por medio de la cual se equiparaba un dólar a cuatro sucres. Así como Durán Ballén creía en las AFP del sistema chileno, Bucaram creía en la convertibilidad del sistema argentino (3 pesos por 1 dólar). Adicionalmente el esquema por cumplir incluyó una reforma fiscal basada en la *reforma tributaria para generalizar el IVA, eliminando sus exoneraciones tributarias* (excepto la agricultura), *reducir de 25% al 10% la tasa de impuesto a la renta sobre las utilidades reinvertidas y al 20% sobre las utilidades repartidas en efectivo*; crear un Fondo de Estabilización Petrolera; consolidar el sistema financiero respaldando a los bancos y las compensaciones sociales de mayor empuje neoliberal: lograr la “flexibilidad” laboral, con posibilidad del contrato por horas; inversión, ahorro, reforma a la seguridad social.

Las cámaras de la producción planteaban, entre 1996-1998, que las reformas laborales y económicas se aplicaran en el sentido que ellas proponían; respaldaron la política de turismo de Bucaram; pidieron reformas al ICE (que afecta a licores, cigarrillos y otros productos); que se vete la ley para fijar precios del banano de exportación; y nuevamente cuestionaron el impuesto a la renta en relación con las empresas (THE, 2008).

Entre diciembre de 1996 y enero de 1997, Bucaram continuó con los tradicionales ajustes fiscales, como la eliminación de subsidios en todos los servicios públicos; fueron incrementadas en 320% las tarifas eléctricas y 417% el gas licuado, y el IVA subió del 10% al 12%; todo lo cual, unido a la debacle política del gobierno, provocó las reacción ciuda-

dana que, tras diarias manifestaciones, provocaron la caída del gobierno el 6 de febrero de 1997.

En un ambiente de componendas políticas en el Congreso, la sucesión de Bucaram, primero en manos de Rosalía Arteaga e inmediatamente en las de Fabián Alarcón, agudizó el desprestigio institucional.

Fabián Alarcón (1997-1998) se limitó a seguir, en el plano económico, con la administración del sistema de desarrollo empresarial vigente, colocando como eje del programa la reducción de la inflación, pues en lo demás, claramente se declaró en la Carta Plan Económico de 1997/1998 con el FMI: “Matizado por las peculiaridades nacionales, el gobierno tenderá a romper las rigideces que aún persisten, viabilizando reformas generales orientadas hacia la desregulación de los mercados y de políticas que impulsen la flexibilidad de las empresas para competir en un mundo globalizado como el actual”, argumentando, simplemente, porque esta es “la tendencia general a nivel internacional” (THE, 2003: 146 y sig.).

En todo caso, el gobierno de Alarcón dio un paso importante en la administración tributaria del Ecuador, pues en diciembre de 1997 fue creado el *Servicio de Rentas Internas SRI* (R.O. 206, 2/12/1997), como entidad de derecho público técnica, autónoma, con fondos propios y jurisdicción nacional, que tuvo como objetivos centrales: transformar y modernizar la administración tributaria, recaudar los ingresos tributarios y administrarlos para sostener el presupuesto del Estado. Más adelante volveremos sobre este tema.

Alarcón convocó, además, a una Asamblea Constituyente que expidió la Constitución de 1998, que si bien tuvo algunos adelantos en conceptos y principios sociales (por. ej., definir al país como “pluricultural y multiétnico”), adoptó, en materia económica, un sistema específico, al que denominó “economía social de mercado” (Art. 244), lo cual no pasó de ser más que una simple declaración, porque nada tenía que ver con el sistema de economía social de mercado característico de la Europa de la postguerra, con fuerte intervención estatal, sino con la definición de un sui generis régimen fundamentado en los principios de la empresa privada y el mercado libre.

Como la piedra de toque de la anterior Constitución estuvo en el activo papel del Estado en la economía y en el señalamiento de cuatro

sectores económicos, la Constitución de 1998, aunque habló genéricamente de la concurrencia de los sectores público y privado en la economía e incluso reconoció las empresas y propiedad pública, privada, mixta y comunitaria o de autogestión (Art. 245 y 246), abandonó el concepto de “áreas de explotación reservadas al Estado” que hiciera la Constitución de 1979, con lo que introdujo abiertamente las ideas “privatizadoras” sobre los recursos del subsuelo, los servicios de agua potable, fuerza eléctrica, comunicaciones y empresas estratégicas.

Si bien la Constitución de 1998 señaló que son de propiedad “inalienable e imprescriptible” del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y de las áreas cubiertas por el mar territorial (Art. 247), en una redacción “jurídicamente sutil” se añadió que tales bienes “serán explotados en función de los intereses nacionales” y que su exploración y explotación “podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas” de acuerdo con la ley; que será facultad exclusiva del Estado la “concesión” del uso de frecuencias electromagnéticas, y que incluso el aprovechamiento y uso de las aguas corresponderá al Estado “o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley”. Hasta el medio ambiente y su diversidad biológica podían involucrar no solo a las poblaciones, sino a la “iniciativa privada” (Art. 248). Además, los servicios públicos (agua potable y riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros), que estaban bajo responsabilidad del Estado, podían ser “delegados” a empresas mixtas o privadas “mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual de acuerdo con la ley” (Art. 249). La seguridad social, proclamada “deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes”, también se abrió a la participación del sector privado (Art. 55).

El *cuadro neoliberal* se completó con los cambios en la organización administrativa y territorial. Por primera vez en la historia la Constitución de 1998 introdujo los conceptos de “autonomía”, “desconcentración” y “descentralización”, así como el de regímenes especiales por consideraciones demográficas y ambientales (Título XI, desde el art. 224 hasta el art. 241). Esto alteraba el tradicional centralismo estatal, pero además, la usual organización de la economía pública, pues la transferencia de competencias a los gobiernos seccionales debía hacerse con igual

transferencia de recursos y, además, las autonomías generarían sus propios recursos y participarían de las rentas estatales.

De este modo, la Constitución de 1998 se puso a tono con la época: privatizaciones y retiro del Estado, quedando en leyes secundarias, por mandato de ella misma, la regulación de esas transferencias por concesión, delegación o cualquier otra fórmula similar. Esto es lo que explica que, a partir de 1998, los sucesivos Congresos ecuatorianos expidieran leyes que privilegiaron el papel del mercado y la empresa privada. Y también se explica la posición que asumió el sector privado representado por las cámaras de la producción para demandar ya no solo la transferencia de recursos estatales, sino la privatización de todo lo que pudo estar en manos estatales.

Frente al cuadro descrito, quedaron en simples palabras las definiciones que hizo la Constitución de 1998 sobre el régimen tributario, que de acuerdo con el texto estaría basado en los principios de igualdad, proporcionalidad y generalidad, a fin de promover “una justa distribución de las rentas y de la riqueza” (Art. 256).

En el cuadro estadístico que se presenta a continuación, puede apreciarse cómo los ingresos tributarios fueron bajando desde 1970 hasta 1998, sin llegar a representar más del 50% de los ingresos totales del fisco (Serrano, 1999:154):

FINANZAS PÚBLICAS

Ingresos tributarios en el total

CIFRAS EN MILLONES DE SUCRES CORRIENTES

Año	Total ingresos	Ingresos tributarios	Participación porcentual
1970	4,223	3,623	85.8%
1971	4,911	3,974	80.9%
1972	7,215	5,390	74.7%
1973	12,365	7,209	58.3%
1974	23,630	8,768	37.1%
1975	27,201	9,541	35.1%
1976	28,925	11,270	39.0%
1977	33,288	14,614	43.9%
1978	41,189	18,054	43.8%
1979	48,187	20,381	42.3%
1980	60,399	22,889	37.9%
1981	67,074	25,479	38.0%
1982	75,773	25,794	34.0%
1983	103,482	35,304	34.1%
1984	152,910	57,436	37.6%
1985	272,149	83,563	30.7%
1986	273,537	125,472	45.9%
1987	339,665	158,735	46.7%
1988	569,128	253,823	44.6%
1989	1,097,280	450,001	41.0%
1990	1,764,264	641,419	36.4%
1991	2,475,483	972,384	39.3%
1992	4,075,896	1,407,325	34.5%
1993	5,695,667	2,086,187	36.6%
1994	7,046,512	2,916,917	41.4%
1995	10,134,479	4,030,358	39.8%
1996	10,633,888	4,369,666	41.1%
1997	13,515,461	5,558,287	41.1%
1998	16,917,364	6,936,119	41.0%

Con el marco jurídico facilitado por la “neoliberal” Constitución de 1998, Jamil Mahuad (1998-2000) retomó las riendas de la consolidación económica aperturista.

A los dos meses de haberse iniciado el gobierno, el PSC propuso, a través del diputado Jaime Nebot Saadi, la creación de un impuesto equivalente al 1% sobre toda transacción bancaria de acreditación, depósito y ahorro, en manos de personas naturales, jurídicas e instituciones públicas (*Hoy*, 15/10/1998: 1C). La simplicidad de este *impuesto a la circulación de capitales*, se argumentó, garantizaría la eficiencia tributaria; y, al mismo tiempo, la propuesta incluyó la supresión del impuesto sobre las rentas, permanentemente cuestionado por sectores empresariales de todo el país. El 1 de enero de 1999 el gobierno de Mahuad aprobó la suspensión del cobro del impuesto a la renta y su sustitución por el de circulación de capitales, algo que el propio FMI no aprobó.

En septiembre de 1998, en respuesta al aumento del déficit del sector público no financiero (SPNF) fueron eliminados la mayoría de los subsidios sobre precios del gas doméstico y electricidad e incrementados los precios de la gasolina, que en adelante fueron indexados en función del alza del dólar; y en “compensación” se fortaleció la red de protección social, se aumentó en un 12% el salario mínimo y se creó el “bono solidario” para beneficiar a 1,3 millones de hogares pobres. En diciembre de 1988 se creó la AGD (Agencia de Garantía de Depósitos), que intervino en las instituciones financieras con auditoría. Los bancos con patrimonio neto negativo fueron puestos bajo la AGD y 4 bancos con capital insuficiente fueron recapitalizados. También se intervino en 14 instituciones. A pesar de todo, la corrida bancaria se hizo presente, lo cual obligó a que se decretara un “feriado bancario” del 8 al 12 de marzo de 1999 y se congelaran los depósitos de ahorro y a la vista por 6 meses y los depósitos a plazo por un año. En agosto el gobierno comenzó a liberar los recursos. La crisis bancaria minó la política monetaria. Se emitieron 1.400 millones de dólares en bonos, entre otras cosas para recapitalizar a los bancos, pagar las garantías de los depósitos de bancos cerrados y cubrir retiros de saldos de los acreedores externos. El BCE incrementó sus emisiones para dar liquidez al sistema. En marzo de 1999 hubo incremento de precios de combustibles internos entre el 23% y 27% (THE, 2003: 155 y sig.).

En abril, el Congreso aprobó medidas fiscales que incluyeron el *restablecimiento del impuesto a la renta*. Además, en ese constante flujo de medidas siguieron: la *ampliación de base del IVA*, la *eliminación de algunas exenciones arancelarias*, un *impuesto sobre vehículos de lujo*, un *impuesto sobre patrimonio neto de las empresas* (por una sola vez); el mismo mes se incrementó el bono solidario y en mayo se eximió a sus beneficiarios del cargo por servicios de salud. En octubre 1999 se presentó al congreso un nuevo paquete de medidas tributarias para arreglar el déficit fiscal: el *IVA quedó finalmente en el 12%*; la deuda pública se incrementó del 64% del PIB en 1997 al 118% del PIB en 1999. Hubo entonces emisión de bonos para respaldo de los bancos. En agosto de 1999 fueron suspendidos temporalmente los pagos del servicio de la deuda de bonos Brady y eurobonos. Mahuad creó el primer Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), para ahorrar los excedentes del precio del petróleo sobre el precio presupuestado y utilizar los fondos ahorrados cuando el petróleo cayera. A fines de año el saldo de la deuda pública externa era de US\$ 13.752.4 millones de dólares, equivalente al 100% del PIB. Se comprenderá, entonces, la renegociación de los bonos Brady con los tenedores privados, así como la reestructuración de la deuda con el Club de París, que difirió el pago de intereses (THE, 2003: 156 y sig.).

Todo ello no había impedido el clamor social, particularmente encendido desde que se decretara el feriado bancario, que en última instancia estuvo destinado a salvar a los bancos. Miles de depositantes perdieron su dinero. Miles fueron perjudicados con semejante medida. No hubo compensaciones para calmar una política que finalmente se evidenció encubridora de los desafueros de unos cuantos banqueros corruptos (Núñez et. al., 1999). Y en plena subordinación gubernamental a los intereses empresariales, el 9 de enero de 2000 el gobierno de Mahuad decretó la *dolarización oficial de la economía ecuatoriana*, sobre la base de una nueva paridad: 25.000 sucres por 1 dólar. El salario mínimo en Ecuador pasó a equivaler 4 (cuatro) dólares. Cuando se fundó el BCE en 1927 el dólar se fijó al precio de 5 sucres, de manera que luego de 73 años el sucre ecuatoriano se había depreciado 5 mil veces. Además, no solo que Ecuador perdió su moneda nacional que había nacido en 1884, sino que la dolarización “mató” al BCE, nacido de la Revolución Juliana precisamente para centralizar la emisión de moneda y con el propósito de liqui-

dar el negociado de la “plutocracia” bancaria de la época, basado en las sobre-emisiones de billetes sin respaldo en oro.

Ese conjunto de políticas económicas y privilegios para sectores pudientes de la vida nacional, encendieron la reacción ciudadana. El 21 de enero de 2000, Mahuad fue derrocado (Paz y Miño, 2002.B).

Pero el continuismo económico pasó a manos de Gustavo Noboa (2000-2003), quien fue el verdadero dolarizador de la economía ecuatoriana, pues la puso en marcha y la concluyó. En lo interno, el manejo económico siguió de cerca las líneas que trazaban las cámaras de la producción y en lo externo las que condicionaba el mercado globalizado y el FMI.

Noboa se propuso recuperar la economía, como fuera el sueño de todos sus antecesores y potenciarla. Confiaba en poder restablecer la solvencia y la confianza en los bancos, realizar un mayor ajuste fiscal, obtener mayores ingresos petroleros, reducir subsidios a los combustibles internos, extender tasas temporales sobre aranceles de importación y, nuevamente como antes, fijar políticas de simple compensación social: mejor focalización del bono solidario, apoyo médico y nutricional, fondo de desarrollo económico y social para las comunidades indígenas, reparación de daños por El Niño, préstamos para familias y comunidades pobres, aumentos salariales escalonados. Previó reestructurar al sector financiero, fortalecer la AGD y la Superintendencia de Bancos, así como la reestructuración de deudas; seguir con la privatización de las empresas de electricidad (6 de generación y 18 de distribución), más las concesiones al sector privado para la provisión de servicios públicos, con la mira de hacer un “buen gobierno”. Así lo previó Noboa en el “Memorando de política económica del Gobierno del Ecuador para el año 2000” dirigido al FMI el 4 de abril de 2000 (THE-2003: 154).

El gobierno de Noboa solicitó al FMI un acuerdo de derechos de giro de 12 meses por un monto equivalente a DEG 226.75 millones (aproximadamente U\$ 300 millones de dólares) y durante el período las autoridades ecuatorianas se comprometían a celebrar consultas con el FMI sobre las medidas que podían requerirse, con cuatro revisiones anuales en el año 2000. La base central del programa sería la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador, aprobada por Congreso el 1 de marzo de 2000, que sentó las bases para la dolarización

efectiva, “un mercado laboral más flexible”, mayor inversión nacional y extranjera.

En materia tributaria el gobierno de Noboa se limitó a pintar un buen propósito: “Las medidas de ingresos (fiscales) estarán acompañadas de nuevas mejoras en la administración tributaria, entre ellas el fortalecimiento del servicio de rentas internas a través de la contratación de más personal; mayor autonomía financiera; mejor coordinación entre los organismos de recaudación de impuestos y el fortalecimiento de la aplicación de las leyes impositivas en el caso de las empresas públicas y de los grandes contribuyentes” (THE, 2003: 162).

En cambio, el gobierno actuó, como nunca antes, para lograr la flexibilidad laboral.

En efecto, por intermedio de la Ley Para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como Trole I, dictada por el Congreso y expedida por el presidente Gustavo Noboa (R.O. 33-S, 13/03/2000), se introdujo en Ecuador el sistema del “trabajo por horas”, que el gobierno reglamentó (R.O. 305-S, 12/04/2001). De acuerdo con esos instrumentos jurídicos, en la remuneración pactada por horas ya se entendían incluidos otros beneficios (tales como 13^a. y 14^a. remuneraciones y descanso semanal), se aplicaba tanto a las labores “continuas” (ej. producción de telas en las fábricas textiles) como a las “discontinuas” (ej. temporada de zafra en la industria azucarera) y podía pactarse una duración de la jornada diaria de hasta ocho horas. También debía contemplarse que son derechos de estos trabajadores, además de la remuneración, la obligatoria afiliación al IESS y la participación en las utilidades de la empresa, pero en forma proporcional.

La Ley Trole I introdujo la “unificación salarial”, por la cual quedaron suprimidas la 15^a. y 16^a. remuneraciones, y en forma progresiva (hasta enero de 2005) la Bonificación Complementaria y la Compensación por el Incremento del Costo de Vida. Además, se prohibió todo tipo de indexación salarial. Estas disposiciones, que elevaron los salarios nominales, sin embargo escondieron el deterioro sustancial que experimentaron los salarios reales, afectados, al mismo tiempo, por la dolarización. También fue iniciativa del gobierno de Noboa la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (R.O. 144, 18/08/2000), conocida como Trole II, que pretendió cambiar el concepto de lo que ha

de entenderse como remuneración para efectos de las indemnizaciones, fijar topes al reparto de utilidades, limitar indemnizaciones, afectar los contratos colectivos, regular huelgas, facilitar despidos y aún introducir el concepto de “trabajador plurifuncional” o “trabajador polivalente”, a fin de que el mismo trabajador realice otras tareas bajo el mismo contrato. Pero el Tribunal Constitucional, mediante Resolución en firme No. 193-2000-TP, declaró la inconstitucionalidad de esa Ley en materia laboral.

Aunque en nuestros días se ha perdido la dimensión y quizás hasta el recuerdo de aquellos hechos, lo cierto es que en el país se caminaba en forma acelerada hacia un sistema de precarización del trabajo humano.

En el ambiente favorable a las políticas antilaborales, en la época del gobierno de Gustavo Noboa se afirmaron una serie de demandas empresariales que persistieron hasta 2006: incremento de la jornada de trabajo de 40 horas vigentes a 44 semanales, bajo la tesis de que el país necesitaba “trabajar más, para producir más”, consigna que parecía cierta en medio de la crisis económica vivida por Ecuador; abolición del reparto de las utilidades de las empresas (que apenas es del 15%) entre los trabajadores, facilitar el despido de mano de obra sin necesidad de pagar altas indemnizaciones, suprimir los “privilegios excesivos” del Código del Trabajo, congelación de salarios por lo menos dos años, etc.

Otros planteamientos de las cámaras entre 1998-2003 fueron recurrentes en relación con la materia tributaria: contra el impuesto del 10% que hace perder a las gasolineras; contra las reformas a la Ley del Sistema Financiero; *contra el impuesto sobre las camaroneras* porque se lo juzgaba como “regionalista”; *contra el formulario del SRI para la declaración del impuesto a la renta*; los bananeros no aceptaban la “intromisión de la política” en sus negocios... (THE, 2008).

Al gobierno de Noboa sucedió el de Lucio Gutiérrez (2003-2005), un gobernante que, además de proclamarse “el mejor amigo” de los Estados Unidos, anunciaba que daría un cambio total a las políticas seguidas hasta el momento, ya que incluso contó con el respaldo del Movimiento indígena y hasta de sectores de izquierda confiados en la imagen que proyectó a raíz de la revuelta del 21 de enero de 2000 contra Mahuad. Contrariando la postura inicial, Gutiérrez hizo lo contrario: rompió con

los movimientos que le habían apoyado y continuó apuntalando el modelo de desarrollo empresarial.

En el período que se analiza, fue el último presidente en suscribir una Carta de Intención con el FMI, el 10 de febrero de 2003 (THE, 2003), que volvió sobre antiguas recetas: sostener una política fiscal adecuada de “austeridad”, estabilizar el gasto, reducir la inflación, resolver los atrasos en el pago de la deuda externa, distribución más equitativa del subsidio al gas, *reforma tributaria*, liquidación de los bancos cerrados, cuidar el sector petrolero y acción eficaz de la AGD, etc.

La reforma tributaria no llegó. En cambio el gobierno de Gutiérrez retomó el tema de la “flexibilidad laboral”, mediante la introducción del sistema de “tercerización” (R.O. 442, 14/10/2004), que podía ofrecerse a través de empresas intermediarias (que contratan a los trabajadores) o en forma personal para el sector agrícola; se aplicaba a las actividades de naturaleza eventual, complementaria, de temporada y por horas; los trabajadores tercerizados no podían exceder del 75% de la totalidad de los trabajadores de una empresa; su remuneración no debía ser menor al mínimo básico unificado para cada sector y necesariamente todos los trabajadores tercerizados tenían que estar afiliados al IESS en forma obligatoria. Aunque quedaba garantizado su derecho a la libre organización, en los hechos era imposible cumplirlo. La empresa usuaria era solidariamente responsable con la tercerizadora del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Mediante un nuevo Reglamento, que derogó al anterior, el gobierno de Gutiérrez incrementó del 40% al 75% el número de trabajadores que podían ser contratados por hora y, además, para cualquier actividad; incluyó en la remuneración por horas (\$0,97) las vacaciones y el pago de utilidades a los trabajadores “en forma proporcional a su trabajo” y mantuvo la afiliación obligatoria al IESS (R.O. No. 547, 18/3/2005).

Por esta época, ante el fracaso norteamericano por crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se introdujo en la sociedad ecuatoriana el tema de la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, que fue la nueva modalidad impulsada por este país para lograr los mismos objetivos del ALCA, que fue acogida con beneplácito por el empresariado ecuatoriano y que entusiasmó a Gutiérrez (Paz y Miño, 2006: 205).

Ecuador, junto con Colombia y Perú, negociaron un TLC como bloque Andino, pero Perú se anticipó a cerrar su negociación y luego lo hizo Colombia. La ronda final de la negociación con Ecuador quedó prevista para marzo de 2006. El derrocamiento de Gutiérrez cambió la situación. Y la movilización ciudadana que lo provocó, bajo la consigna “¡que se vayan todos!”, demostró el hastío generalizado contra la clase política y contra el desgobierno en que había caído el Ecuador.

Sucedió al coronel, el vicepresidente Alfredo Palacio (2005-2006), con quien se cierra el ciclo del modelo empresarial de corte neoliberal en Ecuador.

Tampoco Palacio encaró reforma tributaria alguna, debido incluso a que la economía, desde 2000, mostró síntomas de recuperación y hasta de crecimiento, lo cual aseguró para el Estado un flujo de fondos más favorable que en el pasado. Pero continuó la línea flexibilizadora, pues el Congreso Nacional aprobó la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se reguló la actividad de la intermediación laboral y la tercerización de servicios, que el Presidente sancionó (R.O. No. 289, 23/06/2006).

Palacio intentó dar continuidad al asunto del TLC con los Estados Unidos (Acosta et. al., 2006); pero en contra de esa suscripción se produjo una amplia movilización de indígenas, apoyada por el FUT y otras organizaciones sociales, que exigieron la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana Oxy, se pronunciaron contra el Plan Colombia (plan de combate a los movimientos guerrilleros, con apoyo norteamericano y colaboración de países vecinos), y demandaron una Asamblea Constituyente.

Quedaron paralizadas amplias regiones amazónicas, fueron bloqueadas carreteras y el gobierno debió suspender actividades educativas. La movilización popular consiguió ciertas reformas a la Ley de Hidrocarburos, por las que el Estado pasó a beneficiarse con el 50% de los ingresos extraordinarios obtenidos por las compañías extranjeras. En represalia, los Estados Unidos suspendieron inmediatamente las negociaciones del TLC. Ecuador dio otra respuesta: la caducidad del contrato con la Oxy. El vocero del Comité Empresarial Ecuatoriano reconoció que la medida gubernamental “sepulta toda opción” para un TLC y que eran seguras las represalias norteamericanas (*El Comercio*, 16/05/2006). El

subsecretario adjunto para asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Charles Shapiro, enfatizó: “Estamos decepcionados por la decisión de Ecuador, la que parece constituir una confiscación de los bienes de una empresa estadounidense”.

Mientras en la provincia de Orellana, centro de las exploraciones petroleras, hubo festejos y movilizaciones bajo la consigna “Oxy, ya viste, con Orellana no pudiste” (*El Comercio*, 17/05/2006), los dirigentes de las cámaras de la producción acusaban al presidente Palacio de ser enemigo del desarrollo económico y de los sectores productivos, y pronosticaban consecuencias apocalípticas para el país (*El Comercio*, 17/05/2006).

Entre 2003-2006, las cámaras de la producción se pronunciaron sobre varios aspectos: que se fortaleciera la dolarización, *un pronunciamiento contra el impuesto predial*, otro *contra los excesivos impuestos*; a favor de las concesiones mineras; que se realizara una *reforma aduanera “privatizada”*; por la reestructuración de la seguridad social; *en defensa de la “tercerización laboral”* y *pedidos de reforma al Código del Trabajo*; *contra la prohibición de importar bienes de la “línea blanca”*, en defensa irrestricta de la “economía social de mercado”, y hasta contra la presencia del presidente venezolano Hugo Chávez en Quito, lo cual, se llegó a decir, es un motivo de “luto” (THE, 2008).

En medio de ese ambiente concluyó el mandato del presidente Alfredo Palacio.

4. El ciclo de la Revolución Ciudadana: 2007-2014

Entre 1979-2006, tras dos décadas de desarrollismo, Ecuador vivió, en el largo plazo, un solo ciclo histórico, aunque con dos fases: de estabilidad gubernamental (1979-1996), con la sucesión de cinco presidentes; y de inestabilidad (1996-2006), con siete presidentes, una efímera dictadura, y tres mandatarios derrocados.

Pero todo el ciclo, de casi tres décadas, se caracterizó por cuatro procesos fundamentales: 1. la edificación de un modelo empresarial de desarrollo (mercado y empresa privada como ejes de la economía); 2. la consolidación de un Estado de partidos (la “clase política” subordinando el Estado a sus intereses); 3. la desintitucionalización del Estado nacional; y, 4. el deterioro de las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población nacional.

A consecuencia del modelo empresarial de economía, se incrementó el desempleo, el subempleo, la precariedad laboral y la emigración de ecuatorianos y ecuatorianas al exterior; fueron afectados los servicios públicos y se desmontó el papel regulador del Estado y su misión para el bienestar colectivo.

La construcción de ese modelo fue acompañada por la consolidación de una “clase política” incrustada en los partidos legalmente reconocidos. Los intereses nacionales y estatales, manejados por esa clase política, fueron desvirtuados. A su vez, despertaron los intereses personales, los regionales, los de carácter privado y burocrático, los “autonómicos” y “descentralistas”. La clase política, desde las diversas instancias de control de las instituciones del Estado y particularmente en el Ejecutivo y en el Legislativo, fue la principal responsable de la crisis de gobernabilidad del Ecuador y, además, de la desinstitucionalización del Estado nacional.

Por consiguiente, durante los últimos años, se fue acumulando la reacción social contra el modelo económico empresarial excluyente y contra la clase política tradicional. Y se expresó como movilización ciudadana acumulativa, que incluso condujo al derrocamiento de los últimos tres presidentes electos (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez), al cuestionamiento sistemático del Congreso, al triunfo de Rafael Correa en las elecciones del año 2006, a la victoria abrumadora a favor de la Asamblea Constituyente de “plenos poderes”, y al pronunciamiento mayoritario de la ciudadanía por la nueva Constitución.

En un recuento rápido de aquellos procesos, cabe señalar que Rafael Correa Delgado era un académico casi desconocido, cuya imagen creció cuando por pocos meses se desempeñó como Ministro de Economía, durante el gobierno de Alfredo Palacio. Promovido y respaldado por Alianza País (AP), durante su campaña electoral de primera vuelta cuestionó el modelo económico seguido por el Ecuador (habló de la “larga noche neoliberal”), enfiló contra la “partidocracia” (calificativo que él consagró), cuestionó las relaciones internacionales que habían condicionado al país tanto para el endeudamiento externo como para el pago de la deuda, se identificó abiertamente con los sectores medios y populares, reivindicó a los gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana” y postuló el “socialismo del siglo XXI”.

El triunfo de AP y el paso de Correa a la segunda vuelta, destaparon la polarización social y política, pues los grupos del antiguo poder económico y social del Ecuador apostaron por el triunfo del magnate Álvaro Noboa, que finalmente fue derrotado en la segunda vuelta de 2006.

Rafael Correa había ofrecido convocar a una asamblea constituyente para dictar una nueva Constitución y apenas tomó posesión de su cargo el 15 de enero de 2007, hizo esa convocatoria. Por sobre la oposición y sus ataques, en el referéndum convocado al efecto (15 de abril de 2007) la población se pronunció en forma mayoritaria por la convocatoria a la constituyente: 82% por el Sí y 12% por el No.

Siguió el proceso para elegir a los asambleístas, en el cual los candidatos de AP obtuvieron 80 de los 130 puestos de la Asamblea. También triunfaron otros candidatos de partidos y movimientos que adhirieron a Correa, por lo que la Asamblea Constituyente contó con una abrumadora mayoría “correísta”.

La Asamblea tuvo lista la nueva Constitución en un trabajo de ocho meses y la Carta fue sometida a la aprobación ciudadana, en referéndum realizado el 28 de septiembre de 2008. La Constitución fue aprobada por el 63,93% de los votantes. Inmediatamente, sobre la base de la nueva Constitución, fueron convocadas las elecciones presidenciales, legislativas y seccionales. Rafael Correa volvió a triunfar –y en primera vuelta– con el 51,99% de los votos, frente a Lucio Gutiérrez (28,24% de votos), iniciando así su primer período presidencial 2009-2013, en el marco de la Constitución de 2008, pues el ejercicio 2007-2009 lo hizo bajo la Constitución de 1998.

En seis procesos electorales sucesivos (primera y segunda vueltas presidenciales, convocatoria a asamblea constituyente, elección de asambleístas, referéndum constitucional y nuevas elecciones nacionales) triunfó el proyecto político de AP y Rafael Correa. Ello marcó el definitivo inicio de un nuevo ciclo político en la historia del Ecuador del presente, pues las acciones de gobierno se orientaron por un camino totalmente distinto al que siguió el Ecuador en los pasados veinticinco años.

En las elecciones presidenciales del 17 de febrero de 2013, Rafael Correa triunfó nuevamente, en la primera vuelta (no hubo necesidad de la segunda) con el 57,17% de votos, frente al banquero Guillermo Lasso (22,68% de votos), de modo que el 24 de mayo de 2013 inició su nuevo período presidencial que concluirá en 2017.

4.1. Las reformas tributarias para el Buen Vivir

Con el gobierno de Correa fueron revertidos los procesos que caracterizaron al pasado inmediato y, con ello, se inició el nuevo ciclo histórico del Ecuador, basado en otra economía, la superación del Estado de partidos (incluso con una nueva generación política), la reinstitucionalización del Estado nacional y el mejoramiento indudable de la situación social.

Estos nuevos procesos históricos que, además, convergen con otros similares en varios países de América Latina, alteraron las bases del poder en Ecuador y modificaron la cultura política y la conciencia de amplios sectores ciudadanos, con respecto a las realidades del país. Pese a que la economía largo tiempo estuvo en crisis y creció a bajos ritmos, comenzó a levantarse desde el año 2000, pero sobre la base de una ya afirmada concentración de la riqueza, acompañada con la precarización y la flexibilización del trabajo, la desarticulación del papel económico del Estado, el colapso de numerosos servicios públicos y el deterioro del gasto social. En promedio, en las décadas finales del siglo XX, el desempleo fue del 10%, el subempleo del 60%, la pobreza cayó para “recuperarse” desde el 2000, rigió la inseguridad jurídica para los trabajadores, explotó la migración de ecuatorianos al exterior.

Desde 2007, revertir ese modelo y buscar otra economía para una nueva sociedad despertó los incendios políticos. Pero es muy significativo que, después de varios años, los informes tanto de la Cepal, como de NNUU, instituciones ajenas a la contaminación y polarización política del país, demuestren que la nueva economía, calificada como “social y solidaria” por la Constitución, acabó con las viejas tendencias anteriores, pues el PIB creció; la pobreza, el desempleo y el subempleo cayeron; el gasto y la inversión estatales dinamizaron la economía; mejoraron los servicios en educación, salud, seguridad social y vivienda; subieron los salarios; y, con todo ello, mejoraron sustancialmente las condiciones de vida y de trabajo de la población.

Transformar la economía y dejar atrás la “larga noche neoliberal” fue la tarea más seria que enfocó el gobierno (Correa, 2009) y la más resistida y cuestionada por los sectores del poder económico anterior. Fortalecer al Estado, crear una nueva institucionalidad y aplicar la nueva

Constitución, se convirtieron en políticas que privilegiaron los intereses ciudadanos, frente a los de grupos minoritarios, con lo cual se alteraron las bases del poder político.

El gobierno de Rafael Correa retomó la necesaria institucionalización del Estado y su papel en la conducción de la economía. Para ello se emprendió un camino de firmes reformas en las oficinas y en la administración pública, se afirmó el papel de la Senplades (Secretaría Nacional de Planificación), fueron centralizadas las rentas, se fortaleció al Servicio de Rentas Internas (SRI) y creció, como nunca antes, la inversión estatal destinada a obras de infraestructura y particularmente a recobrar el rol de la educación pública gratuita, la salud general y la seguridad social. Las orientaciones económicas fueron acompañadas con una multiplicidad de políticas sociales.

El gobierno asumió una posición nacionalista frente al capital extranjero y frente a los organismos financieros como el FMI, al propio tiempo que fue firme en la revisión y renegociación de contratos con empresas foráneas, el pago de la deuda externa bajo las condiciones soberanas del país y la denuncia sobre la existencia de una “deuda ilegítima” (CAIC, 2008). Al mismo tiempo, fueron renovadas las relaciones internacionales, pues se dio prioridad a la búsqueda de nuevos mercados, a la identidad común con los gobiernos latinoamericanos de la nueva izquierda y a la ampliación diplomática con nuevos países.

Ahora bien, en materia tributaria, el gobierno del Presidente Correa se ha caracterizado por estas líneas de acción:

- Fortalecimiento del SRI.
- Efectividad en el cobro de los impuestos.
- Persecución a la evasión y elusión tributarias.
- Privilegio de los impuestos directos sobre los indirectos.
- Política tributaria para la redistribución de la riqueza.
- Orientación impositiva para el desarrollo de la producción nacional.

Sobre esa base, entre 2007 y 2013 han sido aprobadas una serie de reformas tributarias, que se sintetiza en el siguiente cuadro:

Tabla 1

	Reforma			Fecha de publicación	Resumen
1.	Ley Reformatoria del Artículo 89 de la Codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno.			13 de abril de 2007	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El destino del producto del impuesto a los consumos especiales. ▪ La distribución y la utilización del producto del impuesto a los consumos especiales que grava a los servicios de telecomunicaciones y radioelectrónicos.
2.	Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador.			29 de diciembre de 2007	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La reforma de varios artículos del Código Tributario y la Ley de Régimen Tributario Interno. ▪ El Impuesto a la Salida de Divisas. ▪ El Impuesto a las Tierras Rurales. ▪ El Impuesto a los Ingresos Extraordinarios. ▪ El régimen de precios de transferencia y el régimen impositivo simplificado (RISE).
3.	Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a:	a.	La Ley de Régimen Tributario Interno.	30 de julio de 2008	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducción del porcentaje que considera a una persona discapacitada a efecto de exenciones y deducciones tributarias.
	b.	El Código Tributario.			
	c.	La Ley Reformatoria para la Equidad Tribu-			

			<p>taria del Ecuador.</p> <p>d. La Ley de Régimen del Sector Eléctrico.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lo deducible de los gastos de educación superior. ▪ La tarifa cero de IVA a las importaciones para el transporte comercial de pasajeros. ▪ Lo deducible de los intereses y costos financieros de créditos externos y pagos por arrendamiento mercantil internacional del impuesto a la renta. ▪ La conmutación de intereses por mora, multas y recargos.
4.	Constitución Política del Ecuador.			20 de octubre de 2008	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los derechos y obligaciones de las personas en cuanto a la tributación. ▪ La competencia de la Asamblea Nacional en cuanto a la creación, modificación y supresión de tributos. ▪ La competencia del Ejecutivo en cuanto a la presentación de proyectos de ley relativos a impuestos y la creación de aranceles. ▪ Los principios rectores del régimen tributario y los objetivos de la política tributaria. ▪ Las políticas económica, tributa-

					<p>ria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La exención del pago de impuestos de las prestaciones en dinero del seguro social. ▪ La exención del pago de impuestos y tasas de tierras comunitarias.
5.	Ley Orgánica de Empresas Públicas.			16 de octubre de 2009	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Qué son empresas públicas y la regulación exclusiva para este tipo de empresas. ▪ Un proceso de transición para que las empresas cuyo accionista mayoritario es el Estado pasen a formar parte del sector público a fin de que se beneficien del tratamiento tributario que recibe el sector público.
6.	Ley Reformatoria a:	a.	La Ley de Régimen Tributario Interno.	23 de diciembre de 2009	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gravar el Impuesto a la Renta a los dividendos y utilidades de las sociedades domiciliadas en paraísos fiscales o personas naturales residentes. ▪ Las condiciones para la reducción de la tarifa del Impues-
		b.	La Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador.		

					<p>to a la Renta y exención del pago de éste.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Una única fórmula para el cálculo del anticipo, la forma de determinar el anticipo y las condiciones para su devolución.
7.	Ley Reformatoria a la:	a.	Ley de Hidrocarburos.	27 de julio de 2010	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establece: ▪ La eliminación del inciso cuarto del artículo 37, lo siguiente: "salvo que por la modalidad contractual estén sujetas a las tarifas superiores previstas en el Título Cuarto de esta Ley." ▪ Agregar en el artículo 10 un segundo inciso con lo siguiente: "En contratos de exploración, explotación y transporte de recursos naturales no renovables, en los gastos indirectos asignados desde el exterior a sociedades domiciliadas en el Ecuador por sus partes relacionadas se considerarán también a los servicios técnicos y administrativo". ▪ La sustitución del artículo 90 de la Ley de Régimen
		b.	Ley de Régimen Tributario Interno.		

					<p>Tributario Interno por el siguiente:</p> <p>“Art. 90.- Los contratistas que han celebrado contratos de prestación de servicios para la explotación y explotación de hidrocarburos pagarán el impuesto a la renta de conformidad con esta Ley.</p> <p>La reducción porcentual de la tarifa del pago del impuesto a la renta por efecto de la reinversión no será aplicable. No serán deducibles del impuesto a la renta de la contratista, los costos de financiamiento ni los costos de transporte por oleoducto principal bajo cualquier figura que no corresponda a los barriles efectivamente transportados. En caso de que una misma contratista suscriba más de un contrato de prestación de servicios para la explotación y explotación de hidrocarburos, para efectos del pago de impuesto a la renta no podrá consolidar las pérdidas ocasionadas en un contrato con las ga-</p>
--	--	--	--	--	---

					nancias originadas en otro”.
8.	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.			29 de diciembre de 2010	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los incentivos fiscales para el desarrollo productivo. ▪ La forma de expresión de las tarifas arancelarias y las modalidades técnicas de los aranceles. ▪ Los mecanismos de orden general para el fomento a la exportación. ▪ La obligación tributaria aduanera (los tributos al comercio exterior, su base imponible, exigibilidad, etc.) y la competencia de la aduana aduanera en cuanto a la recaudación.
9.	Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.			24 de noviembre de 2011	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El impuesto ambiental a la contaminación vehicular. ▪ La modificación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) de los vehículos híbridos. ▪ El cambio de la fórmula de cálculo del ICE a los cigarrillos y bebidas alcohólicas. ▪ El impuesto ambiental a las botellas plásticas no retor-

					<p>nables que grava el embotellamiento de bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y agua en botellas plásticas no retornables, así como su importación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El incremento de la base no gravada de 70 hectáreas a aquellas tierras rurales con condiciones similares a la Amazonía. ▪ El aumento del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) del 2% al 5%.
10.	Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social.			10 de diciembre de 2012	<p>Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La eliminación del beneficio de la reducción de 10 puntos porcentuales en el impuesto a la renta para los bancos. ▪ Un cambio en la fórmula de cálculo del anticipo de impuesto a la renta de los bancos y de las sociedades financieras. ▪ La tarifa del 12% de IVA para los servicios financieros prestados por las instituciones autorizadas, la cual en la actualidad es del 0%. ▪ La posibilidad de solicitar la devolu-

					<p>ción del crédito tributario producto del Impuesto a la Salida de Divisas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Una reforma para el impuesto a los activos en el exterior y se determina una nueva tarifa para el mismo y una tarifa especial cuando se trate de inversiones realizadas en paraísos fiscales. ▪ Las instituciones financieras privadas y compañías emisoras y administradoras de tarjetas de crédito, sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros pagarán el 3% de los ingresos gravables del ejercicio anterior. ▪ La captación de fondos o las inversiones a través de las subsidiarias ubicadas en paraísos fiscales o regímenes preferenciales, la tarifa aplicable será del 0,35% mensual sobre la base imponible.
--	--	--	--	--	--

Fuente: Lexis S.A.

Elaboración: Daniel Viola –JPyM.

Como complemento a la tabla anterior, en la siguiente constan los distintos impuestos que han regido en el período 2007-2014:

Tabla 2

Impuesto	Descripción	Vigencia
Administrados por el Servicio de Rentas Internas		
Impuesto al Valor Agregado (IVA).	“El Impuesto al Valor Agregado (IVA) grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, así como a los derechos de autor, de propiedad industrial y derechos conexos; y al valor de los servicios prestados. Existen básicamente dos tarifas para este impuesto que son 12% y tarifa 0%” (Servicio de Rentas Internas, 2010)	Antes del 2007
Impuesto a la Renta.	“El Impuesto a la Renta se aplica sobre aquellas rentas que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades sean nacionales o extranjeras. El ejercicio impositivo comprende del 1o. de enero al 31 de diciembre” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	Antes del 2007
Impuesto a la Propiedad de los Vehículos Motorizados de Transporte Terrestre y de Carga.	“El Impuesto a la Propiedad de los Vehículos motorizados de transporte Terrestre y de carga, es un impuesto que debe ser pagado en forma anual por los propietarios de estos vehículos, independiente de la validez que tenga la matrícula del vehículo” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	Antes del 2007
Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular.	“...este impuesto grava a la contaminación del ambiente producida por el uso de vehículos motorizados de transporte terrestre” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	A partir del 2012
Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables.	“...graba [sic] el embotellamiento de bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y agua en botellas plásticas no retornables, así como su importación” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	A partir del 2012

	Internas, 2011).	
Regalías y Patentes de Conservación Minera.	Regalías pagadas semestralmente por los concesionarios sobre un porcentaje de la venta del mineral principal y de los minerales secundarios (Servicio de Rentas Internas). Patente anual única de conservación pagada por los concesionarios mineros por cada hectárea minero (Servicio de Rentas Internas).	Antes de 2007
Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).	“El Impuesto a los Consumos Especiales ICE, se aplicará a los bienes y servicios de procedencia nacional o importados, detallados en el artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	Antes del 2007
Impuesto a la Salida de Divisas (ISD).	“El hecho generador de este impuesto lo constituye la transferencia, envío o traslado de divisas que se efectúen al exterior, sea en efectivo o a través del giro de cheques, transferencias, retiros o pagos de cualquier naturaleza, inclusive compensaciones internacionales, sea que dicha operación se realice o no con la intervención de las instituciones que integran el sistema financiero” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	Nuevo
Impuesto a los Ingresos Extraordinarios.	“El impuesto a los Ingresos Extraordinarios es un impuesto que grava a los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la exploración y explotación de recursos no renovables” (Centro de Estudios Fiscales, 2014).	Vigente a partir del 2008
Régimen Impositivo Simplificado (RISE).	“El RISE es un nuevo régimen de incorporación voluntaria, reemplaza el pago del IVA y del Impuesto a la Renta a través de cuotas mensuales y tiene por objeto mejorar la cultura tributaria en el país” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	Vigente a partir del 2008

Tierras Rurales.	“Este impuesto grava a la propiedad o posesión de tierras de superficie superior a 25 hectáreas en el sector rural, según la delimitación efectuada en el catastro de cada gobierno municipal” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	Vigente a partir del 2008
Impuesto a los Activos en el Exterior.	“Se crea el impuesto mensual sobre los fondos disponibles e inversiones que mantengan en el exterior las entidades privadas reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros y las Intendencias del Mercado de Valores de la Superintendencia de Compañías, inclusive si dichos fondos e inversiones se mantienen a través de subsidiarias, afiliadas u oficinas en el exterior del sujeto pasivo” (Servicio de Rentas Internas, 2010).	Nuevo
Administrados por la Aduana del Ecuador		
Ad Valórem.	“Porcentaje variable según el tipo de mercancía y se aplica sobre la suma del Costo, Seguro y Flete (base imponible de la Importación)” (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2011).	Antes del 2007
Administrados por el INFA (Después integrada al MIES)		
FODINFA (Fondo de Desarrollo para la Infancia).	“...0,5 se aplica sobre la base imponible de la Importación” (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2011).	Antes del 2007

Fuente: SRI, Aduana del Ecuador.
Elaboración: Daniel Viola – JPyM.

De otra parte, hay que señalar que, por iniciativa gubernamental, la Asamblea Nacional aprobó el nuevo Código Orgánico Monetario y Financiero, que se publicó en el Registro Oficial del 12 de septiembre de 2014.

Sobre las reformas tributarias emprendidas, una investigación realizada por el SRI, aclara lo siguiente:

Al haberse incorporado nuevos impuestos y endurecido las condiciones sobre alguno de los impuestos ya existentes, la Ley de Fomento Ambiental es considerada como positiva

para la recaudación de impuestos. Sin embargo, interesa realizar las siguientes precisiones: el impuesto a la salida de divisas cumple una función macroeconómica, al promover que las divisas provenientes de la actividad económica se inviertan en el país. Con el incremento de su tarifa se contribuye al modelo económico de desarrollo hacia adentro emprendido por el gobierno nacional y se penaliza la entrada de capitales especulativos.

Por otro lado, la recaudación del impuesto a la contaminación vehicular está vinculada a las políticas de mejora de la calidad del combustible que se utiliza en el país. Del mismo modo, en el caso del impuesto a las tierras rurales, creado mediante la Ley de Equidad, con el que se introdujo un crédito para promover planes de reforestación.

Destacamos, además, la medida que recae sobre el sector bananero, afectado por la volatilidad de los precios internacionales, que consiste en la creación de un impuesto presuntivo, único para el sector.

Por último, no podemos dejar de señalar otros dos cambios normativos importantes por su contribución a la transparencia de la política fiscal y a la eficiencia de la gestión tributaria: el 13 de abril de 2007, se reformó el artículo 89 de la Codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno, modificando el destino del impuesto a los consumos especiales.

Además, durante el año 2011, la consulta popular dio como resultado la tipificación como delito autónomo del enriquecimiento privado no justificado, permitiendo una plena aplicación de las normas tributarias al respecto. (SRI, 2012: 309-310).

Además, cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado inmediato, la política tributaria del gobierno de Rafael Correa ha enfatizado en la redistribución de la riqueza, para lo cual se privilegió el

impuesto sobre las rentas. El SRI ha logrado levantar la información sobre 115 grupos económicos del Ecuador, que son los concentradores de la riqueza y que demuestran elevados grados de oligopolio en la economía ecuatoriana. El seguimiento sobre el pago de impuestos a esos grupos económicos también ha pasado a ser un objetivo fundamental.

NOTA: al momento de circular esta obra, el CEFI-SRI proporcionó los últimos datos sobre recaudación tributaria y, por tanto, se incorpora en este libro la información en los siguientes cuadros y gráficos:

ECUADOR: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA CON RESPECTO AL PIB 1999-2017

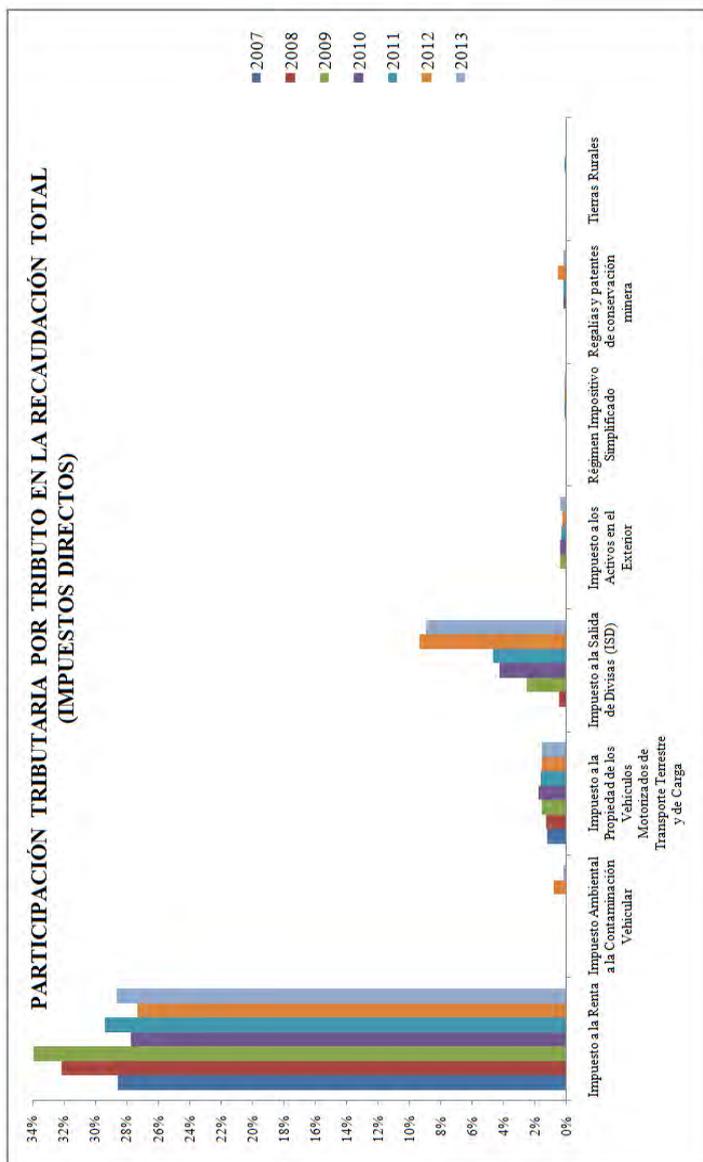
CIFRAS ACTUALES DEL BCE

BCE: al 15/09/14

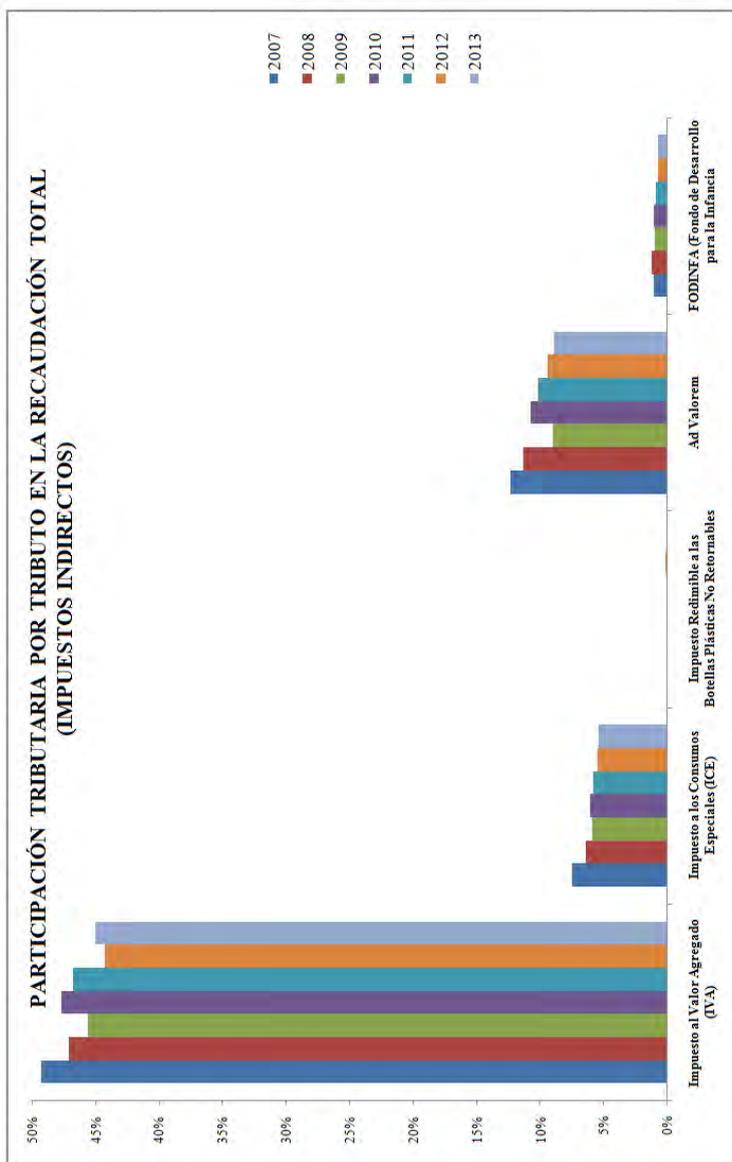
Año	Recaudación SRI	PIB	Contribución Tributaria
1999	1.379,18	16.895,72	8,2%
2000	1.673,45	18.318,60	9,1%
2001	2.386,73	24.468,32	9,8%
2002	2.784,20	28.548,95	9,8%
2003	3.013,24	32.432,86	9,3%
2004	3.386,59	36.591,66	9,3%
2005	4.078,45	41.507,09	9,8%
2006	4.672,28	46.802,04	10,0%
2007	5.361,87	51.007,78	10,5%
2008	6.508,52	61.762,64	10,5%
2009	6.849,79	62.519,69	11,0%
2010	8.357,20	69.555,37	12,0%
2011	9.560,99	79.276,66	12,1%
2012	11.263,89	87.623,41	12,9%
2013	12.757,72	94.472,68	13,50%
2014 (e)	13.616,82	101.094,16	13,47%
2015 (p)	14.618,00	108.625,54	13,46%
2016 (p)	15.388,83	115.285,00	13,35%
2017 (p)	16.428,65	121.608,00	13,51%

(e) = Estimado; (p) = proyectado

Fuente: información proporcionada por CEFI-SRI

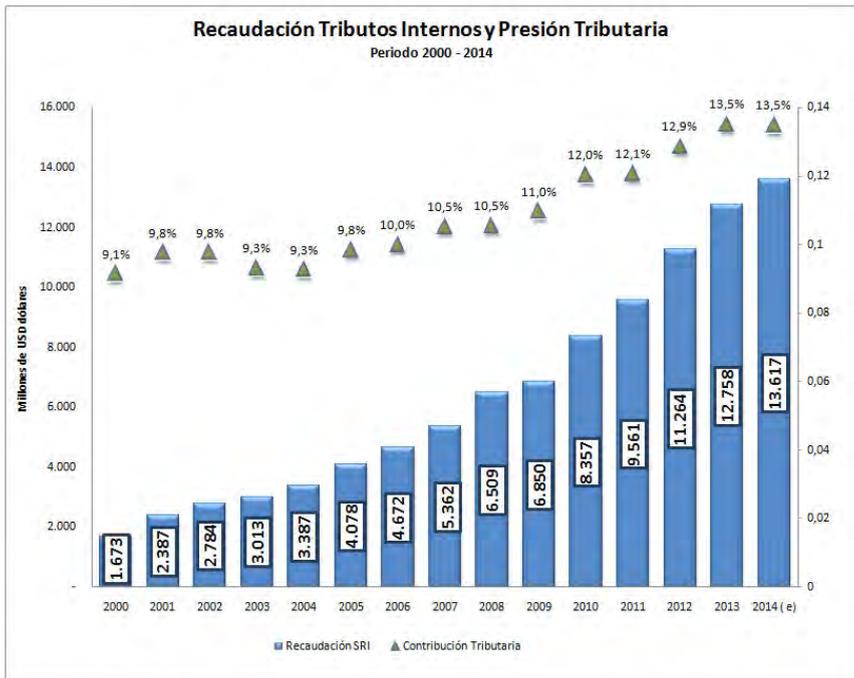


Fuente: SRI, Aduana del Ecuador, BCE.
Elaboración: Daniel Viola – JPyM.



Fuente: SRI, Aduana del Ecuador, BCE.
Elaboración: Daniel Viola – JPyM.

El gobierno nacional también incrementó la escala del impuesto a la renta del 25% al 35%. Y mejoró sustancialmente la recaudación, de manera que los montos superan lo que se realizó en otras épocas, como puede comprobarse en el siguiente gráfico (CEFI-SRI, Jun. 2015):



Fuente: Información proporcionada por CEFI-SRI

Pero es necesario aclarar que la política tributaria del gobierno del Presidente Rafael Correa no es un tema desligado de su contraparte que es la inversión del Estado, porque ésta también se incrementó en servicios y obras públicas, de manera que en el país se ha producido un cambio inédito en cuanto al desarrollo de la educación, salud, seguridad social, vivienda y promoción del “buen vivir” para amplios sectores populares y medios, con todo lo cual disminuyó sustancialmente la pobreza, el desempleo, el subempleo y las bajas condiciones de vida y de trabajo de la población nacional, que caracterizaron al pasado. Además, la obra

pública en carreteras y otras inversiones en infraestructura de todo tipo también ha transformado al país.

En consecuencia, el régimen tributario ha formado parte de un cambio de época para Ecuador, cuyas proyecciones serán aún más visibles en el futuro.

4.2. El SRI en la historia nacional

Al nacer la República del Ecuador sólo se contó con un Ministro Secretario General, pero a los pocos años ya se estructuró mejor el naciente Estado con tres ministerios. En adelante, el Ministerio de Hacienda fue el encargado de todo lo relativo a las finanzas del Estado, esto es a los diversos ingresos públicos y a los egresos. El sistema era precario, pues recién el presidente Vicente Rocafuerte (1834-1839) se interesó por introducir un sistema técnico de contabilidad, así como de organizar el comercio externo y las aduanas con eficacia. Pero el intento no avanzó.

Nuevamente impulsó la modernización y tecnificación del Estado y sus cuentas, el presidente Gabriel García Moreno. Décadas más tarde lo haría el presidente liberal Eloy Alfaro. Sin embargo, solo a partir de la Revolución Juliana se logró organizar la administración de la “hacienda pública” en los términos que requería la modernización del Estado nacional para el siglo XX, incluso por la influencia que tuvo la Misión Kemmerer.

El Ministerio de Hacienda, que en distintas épocas también adoptó el nombre de Ministerio del Tesoro o de Economía, o de Finanzas, fue, por tanto, la entidad rectora en materia de los recursos de la hacienda pública y su administración, aunque sujeta a las políticas y decisiones de los gobiernos.

Antes de la creación del SRI, el Ministerio de Economía o Hacienda mantuvo una oficina específica, la Dirección de Rentas Internas, para realizar el seguimiento del pago de impuestos y para cobrarlos. Sin embargo, con la creación del Servicio de Rentas Internas en 1997, conforme se esbozó en el primer capítulo de este libro, fue esta institución la encargada de velar por la recta recaudación de los impuestos nacionales y con carácter autónomo.

De acuerdo con el seguimiento histórico realizado, se puede comprender que entre 1997 y 2006 el SRI estuvo condicionado por las

políticas derivadas del modelo empresarial, de modo que su enfoque central fue la recaudación eficiente de impuestos, pero sobre la base del predominio de los impuestos indirectos sobre los directos y la primacía que adquirió el IVA, después de los impuestos aduaneros. La eficiencia recaudatoria se concentró en la facturación, el seguimiento de las declaraciones a la renta y la implementación de procesos técnicos e informáticos, sobre la base de personal calificado. Cierto es que trató de fomentarse una *cultura tributaria*; pero ello respondió a una política de autoridad, a la que podía resultar más fácil el control entre sectores con rentas fijas.

La evasión y la elusión tributarias también trataron de ser revertidas; pero el problema está en que el modelo económico general seguido por el país, al no privilegiar la redistribución de la riqueza y al basarse en la consideración de que el mercado y la empresa privada eran los agentes más importantes de la economía y sus reguladores naturales, convirtieron al sistema tributario y a la entidad de control en instrumentos de vigilancia y administración de esa visión sobre la marcha del país.

No hay duda de que, desde 2007, el enfoque, la visión, la misión y los objetivos del SRI cambiaron, pues la institución debía someterse no solo a las políticas económicas trazadas por el gobierno del presidente Rafael Correa, sino, ante todo, a la nueva Constitución de 2008, que fijó el sentido del régimen tributario y el papel general del SRI.

La entidad, por tanto, dio un giro con respecto al pasado inmediato. El gobierno privilegió la redistribución de la riqueza, el activo papel interventor y regulador del Estado en la economía y la necesidad de controlar y afectar a las capas más ricas de la población, bajo la expresa orientación de perseguir, con autoridad, la evasión y la elusión tributaria en el país.

Puede comprenderse que, para cumplir su misión, el SRI concretó una serie de acciones institucionales:

- Preparación técnica y profesional de los servidores públicos de la entidad.
- Equipamiento y fortalecimiento de los sistemas electrónicos de control y administración.

- Generación de disposiciones legales que, con apego a la Constitución y las leyes, fortalezcan tanto la recaudación tributaria como la persecución a los evasores.
- Enfoque redistributivo de la riqueza, para que los impuestos directos adquieran la significación que les corresponde frente a los impuestos indirectos; y particular énfasis en el impuesto a la renta.
- Énfasis en la recaudación de impuestos, complementada con la política gubernamental de atención a los ciudadanos mediante la provisión de servicios públicos de calidad y la extensión de obras materiales que impulsen al país.
- Determinación de los grupos económicos más importantes del país, a fin de establecer las redes que han creado, como mecanismos para el seguimiento tributario.
- Creación no solo de una *cultura tributaria*, sino también de una *ciudadanía fiscal*, conceptos que aluden al compromiso ciudadano, consciente y voluntario, para el pago de impuestos, sobre la comprensión de que ello permitirá que el Estado también cumpla con entregar al país las condiciones necesarias para el camino hacia el Buen Vivir, fijado por la Constitución.

Primero bajo la dirección del economista Carlos Marx Carrasco y luego de su sucesora, la economista Ximena V. Amoroso I., se ha fortalecido al SRI con la idea movilizadora: “servir controlando y controlar sirviendo” (SRI, 2012). De esta manera en Ecuador ha podido forjarse una nueva actitud tributaria: las personas naturales y jurídicas han comprendido, cada vez mejor, la necesidad de cumplir con las obligaciones tributarias; y, a su vez, el SRI se ha constituido en una entidad que mantiene firmeza para la persecución de la evasión tributaria, al mismo tiempo que brinda el soporte y la ayuda técnica requerida para el pago de los impuestos.

Todo ello ha provocado un cambio sustancial en la economía nacional. De modo que el SRI es reconocido por la sociedad ecuatoriana como una entidad regida por el sentido de servicio, al mismo tiempo que fortalecedora de una conciencia ciudadana fiscal, sobre la base de la

transparencia de la información y la responsabilidad ante el Estado y ante la misma ciudadanía.

5. Conclusiones

Algunas conclusiones generales se derivan de la historia contenida en este libro:

1. No puede hablarse de un sistema tributario en la época de las culturas aborígenes del Ecuador, tal como el que se entiende aplicable para los Estados modernos. Y si bien existen tributos e impuestos durante la época colonial, ellos responden a las necesidades de la Corona y a la obligación de los súbditos para mantener las finanzas estatales, sin aspirar a ninguna retribución obligatoria por parte del Estado colonial.

2. La historia tributaria en Ecuador está enfocada a partir del inicio de la República, en 1830. Desde una perspectiva de largo plazo, durante lo que ha sido identificado como *siglo XIX-histórico*, es decir el comprendido entre 1830 y 1925, predominó una sociedad oligárquica, en la cual el sistema tributario respondió a la dominación de un minoritario sector social compuesto por hacendados, comerciantes y banqueros, aunque los incipientes manufactureros e industriales aparecen a fines del siglo XIX. La base del régimen tributario descansó en los impuestos indirectos, ya que sólo el tributo indígena y el diezmo constituían los impuestos directos. En todo caso, los mayores ingresos provinieron de las aduanas.

3. La evasión tributaria fue un fenómeno constante en el primer siglo republicano, no solo por la ausencia de medios técnicos y contables para llevar registros transparentes, sino por las dificultades que condicionaban el desarrollo del país, derivadas de su regionalización, la ausencia de comunicaciones, el poder político y los conflictos entre las elites, el constitucionalismo excluyente, la existencia de entidades autónomas y la corrupción extendida entre sectores privados y públicos.

4. A partir de la Revolución Juliana de 1925, se inició el *siglo XX-histórico* del Ecuador. Su ciclo político, entre 1925/31 sentó las bases para la superación del régimen oligárquico-terrateniente, pues los gobier-

nos julianos impusieron el papel del Estado en el sistema monetario-financiero e institucionalizaron la atención social a los trabajadores. Además, con los julianos empezó a diseñarse un sistema tributario moderno, que ha progresado por ciclos. En efecto, al ciclo juliano siguió otro, entre 1931-1948, caracterizado por cierta reversión de los logros julianos, pues reaparecieron entidades autónomas, proliferaron pequeños impuestos y subsistió la evasión tributaria, muy visible en cuanto a las aduanas, pues el contrabando y la elusión perjudicaron al Estado y fortalecieron numerosas riquezas privadas. Entre 1948 y 1963, a partir de los primeros pasos desarrollistas del gobierno de Galo Plaza, quien contó con varias misiones extranjeras, se fortalecieron las reformas legales, presupuestarias y administrativas, pero no se logró una transformación decisiva de los impuestos. Entre 1961 y 1975 se produjo otro momento de avance desarrollista en el cual la Junta Militar de los sesenta impulsó las tres reformas características de aquellos tiempos: agraria, administrativa y tributario-fiscal, que perduraron hasta la dictadura del general Guillermo Rodríguez L., quien, gracias al petrolerismo reinante, incluso redujo y alivió impuestos.

5. Dentro del mismo siglo XX-histórico, entre 1979 y 2006 Ecuador vivió la época democrática más larga de su historia; pero en materia económica y tributaria se impuso la continuidad por sobre los cambios gubernamentales y la azarosa vida política del país. Es que desde 1982 comenzó a edificarse el nuevo *modelo empresarial* de desarrollo, que dejó atrás al desarrollismo de las décadas del sesenta y setenta, y que se enrumbo por la ideología neoliberal y los cada vez más evidentes condicionamientos del FMI. Este camino trajo cambiantes momentos en las políticas económicas, pues al reformismo entre 1979/84 siguieron los primeros pasos neoliberales entre 1984/88, que fluctuaron entre los intentos reformistas y la consolidación del modelo empresarial entre 1988/96; para proseguir una década de inestabilidad institucional entre 1996-2006. Sin embargo, a pesar de los cambiantes momentos, perduró y se consolidó el modelo empresarial, que en materia tributaria significó el privilegio de los impuestos indirectos sobre los directos.

6. La simple retórica de la redistribución de la riqueza y de la progresividad tributaria fue visible en el ciclo 1982-2006. Las medidas de ajuste, condicionadas por el FMI y las Cartas de Intención suscritas por

los sucesivos gobiernos con esta entidad, atentaron contra cualquier reformismo y alternativa al mundo globalizado que emergió después del derrumbe del bloque socialista. Conforme pasaron los años, se agudizó la concentración de la riqueza, entró en auge el desempleo, el subempleo y la emigración de ecuatorianos, y se deterioraron las condiciones de vida y de trabajo de la población. Acompañó a la economía un Estado de partidos irresponsable, la desinstitucionalización del Estado nacional y la crisis de las instituciones públicas. En tales condiciones interesó la generalidad tributaria a través de impuestos como el IVA y las presiones contra los impuestos directos condujeron a la suspensión del pago del impuesto a la renta, en un país atravesado por la inequidad, lo cual resultó una paradoja histórica y una injusticia social.

7. La historia republicana del Ecuador demuestra que las capas sociales concentradoras del poder económico han encabezado siempre la resistencia a la intervención del Estado en la economía y a su papel rector y regulador en materia de impuestos. El clamor contra todo tipo de impuestos no es un fenómeno aislado y excepcional, sino una marca en la trayectoria histórica del país. El impuesto a la renta ha sido, también históricamente hablando, el más cuestionado y resistido por las clases sociales altas, aunque los sectores medios y los trabajadores inevitablemente son los que lo han pagado, pues a ellos se les descuenta, en forma inexorable, a través de sus sueldos y salarios.

8. Ecuador es un país en el que se edificó, como en los otros países latinoamericanos, una sociedad inequitativa, en la cual la riqueza se concentra en pocas manos. Una política de equidad social exige que la redistribución de la riqueza y la afectación con impuestos directos a las capas más ricas, sean la columna vertebral de su sistema tributario, lo cual requiere del intervencionismo estatal y de políticas gubernamentales orientadas bajo ese enfoque con voluntad y decisión.

9. El gobierno del Presidente Rafael Correa y la Constitución de 2008 iniciaron un nuevo ciclo histórico en Ecuador, que logró superar el modelo empresarial, reinstitucionalizar al Estado, revertir las graves tendencias al deterioro de la calidad de vida y de trabajo de los ecuatorianos y ecuatorianas, e impulsar un modelo distinto de economía, acompañado por la hegemonía de los intereses ciudadanos en el Estado. Esos logros han sido reconocidos tanto por la Cepal, como por las NNUU, entre otros

organismos e instituciones internacionales. El gobierno del Presidente Correa consolidó el nuevo enfoque tributario del país, centrado en la redistribución de la riqueza, la acción de los impuestos directos, el incremento del impuesto a las rentas y la eficiencia en la administración tributaria a cargo del SRI.

10. Finalmente, este libro aborda el tema del régimen tributario y de los impuestos desde la perspectiva integral de los procesos económicos, lo cual demuestra los vínculos existentes entre economía y política, pues los impuestos no son instrumentos técnicamente fríos y contablemente inocuos, sino que responden a la visión política y a los intereses sociales que determinan las acciones de cualquier gobierno. Bajo esta premisa, un enfoque económico que privilegia el mercado libre y la empresa privada, tal como se ha demostrado en la historia contemporánea de América Latina y del Ecuador, conduce inevitablemente a la concentración de la riqueza y a la afectación de las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de población. En contraposición, los enfoques y modelos de política económica orientados con visiones democráticas y progresistas sobre la sociedad, alteran las bases de los poderes privados, pues interponen la primacía de los intereses nacionales y sociales más amplios en el Estado, cuya intervención se vuelve necesaria.

Desde luego, un Estado hegemónico por los intereses ciudadanos y populares más amplios, conforme también se verifica en la historia ecuatoriana, requiere de la organización, movilización y conciencia de los pobladores; lo cual, en materia tributaria, implica el avance de la conciencia sobre las responsabilidades y obligaciones mutuas entre quienes pagan sus impuestos y el Estado que tiene que proveer a la sociedad de obras, bienes y servicios públicos que promuevan el Buen Vivir general.

Post Scriptum

La lucha contra el impuesto a las herencias

El viernes 5 de junio de 2015, el Presidente Rafael Correa remitió a la Asamblea Nacional, con carácter de económico urgente, el proyecto denominado “Ley Orgánica para la Redistribución de la Riqueza”, con 14 artículos. Esta Ley reformó el impuesto sobre herencias, legados y donaciones, introduciendo dos tablas aplicables tanto para herederos directos como para los indirectos, que a continuación se reproduce:

TABLA PARA HEREDEROS INDIRECTOS			
Fracción básica <i>Número de salarios básicos</i>	Exceso Hasta <i>Número de salarios básicos</i>	Impuesto fracción básica <i>Número de salarios básicos</i>	Tarifa fracción excedente
-	100	-	-
100	200	-	2,50%
200	400	2,5	7,50%
400	800	17,5	17,50%
800	1600	87,5	32,50%
1600	2400	347,5	52,50%
2400	En adelante	767,5	77,50%

Fuente: PROYECTO DE LEY ORGANICA PARA LA REDISTRIBUCION DE LA RIQUEZA

TABLA PARA HEREDEROS DIRECTOS			
Fracción básica <i>Número de salarios básicos</i>	Exceso Hasta <i>Número de salarios básicos</i>	Impuesto fracción básica <i>Número de salarios básicos</i>	Tarifa fracción excedente
-	100	-	-
100	200	-	2,50%
200	400	2,5	7,50%
400	800	17,5	17,50%
800	1600	87,5	32,50%
1600	En adelante	347,5	47,50%

Fuente: PROYECTO DE LEY ORGANICA PARA LA REDISTRIBUCION DE LA RIQUEZA

Fuente: <http://www.ecuadorlegalonline.com/impuestos/asamblea-proyecto-ley-redistribucion-riqueza/>

El proyecto contiene una serie de exenciones, deducciones y reducciones que alivian esas tablas; además estableció la posibilidad del pago mediante acciones de las empresas a sus trabajadores (accionariado obrero), con el fin de incentivar la democratización de la riqueza; y el gobierno anunció que se emprendería en el control de fideicomisos o de otros mecanismos utilizados por las capas de altos ingresos, para evadir el pago de impuestos sobre las herencias.

El 8 de junio, el Presidente también envió a la Asamblea el proyecto de “Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, que crea el impuesto a la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles, es decir, sobre la plusvalía. Se estableció un sistema para determinar el monto a partir del cual se consideraría como excesiva la plusvalía y, por tanto, un factor de ajuste de la ganancia extraordinaria.

De inmediato se generó en el país una creciente polarización entre quienes apoyaron las leyes del gobierno (“correístas”) y aquellos que pasaron a cuestionarlas de una manera beligerante (“anticorreístas”). Y aunque el gobierno se esforzó por hacer comprender a la ciudadanía que tales impuestos no afectaban a las clases medias y peor aún a los sectores populares, pues sólo gravaban significativamente al 2% de la población, pesó más la campaña en contra, movilizada con varias ideas: se quería acabar con los patrimonios, se atentaba contra las familias, se quitarían las herencias, el Estado confiscaría los bienes ganados con el trabajo, fugarían los capitales, nadie invertiría en adelante, etc. Los empresarios, a través de sus gremios, fijaron una clara posición: el gobierno debía retirar definitivamente los proyectos.

Durante la primera quincena de junio, la polarización se expresó en las calles de varias ciudades del país y particularmente en Quito. Fue tal el nivel de violencia, manipulación mediática, agresión y prepotencia de los sectores anticorreístas, que el día 15 el Presidente Rafael Correa, en cadena nacional de radio y televisión, anunció que retiraría *temporalmente* los proyectos de ley que parecían amenazar con el incendio del país. Señaló que lo hacía para propiciar un clima de paz ante la visita al Ecuador del Papa Francisco, prevista entre el 6 y el 8 de julio; además, para convocar a un diálogo nacional sobre el tema, sobre el modelo mismo de país hacia futuro, en el que estaban claros dos modelos: el uno que

confía en el mercado libre y la empresa privada sin límites; y el otro, que atribuye capacidades y fortalezas al Estado para regular la economía y lograr una profunda redistribución de la riqueza. El Presidente retó a los radicales opositores agrupados tras la consigna “¡Fuera, Correa, fuera!” a obrar en el marco de la legalidad constitucional y buscar, si así lo creen, la revocatoria de su mandato por las vías que la Constitución señala, asegurando que él los vencería nuevamente en las urnas.

Este episodio de la coyuntura ecuatoriana inmediata es posible que siga alimentando pasiones a pesar de cualquier pedido de sensatez, tranquilidad y examen del asunto sobre la base de la búsqueda de la verdad y no del seguimiento al temor, las manipulaciones y tergiversaciones que se forjaron al respecto de las leyes propuestas por el Ejecutivo.

Pero, desde la perspectiva histórica, los acontecimientos de junio de 2015 permiten observar que nuevamente las capas pudientes y sectores dominantes de la economía nacional reeditaron su tradicional resistencia a todo tipo de impuesto que afectara sus intereses. Tal como siempre ocurrió en el pasado, aún sigue vigente la resistencia a que se vuelva efectiva cualquier medida que, procurando la redistribución de la riqueza, afecte la concentración, el patrimonio y los ingresos, pues las elites están convencidas que ellos provienen de su exclusivo trabajo, cuando toda investigación en historia económica y social del Ecuador ha demostrado, desde hace décadas, que esa concentración de la riqueza ha provenido de mecanismos que provocan la transferencia del valor socialmente generado a un reducido sector que se apropia del mismo. JPyM.

NOTA ADICIONAL.- A fin de que se comprenda la evolución histórica del impuesto sobre las herencias, se reproduce, a continuación, el breve estudio realizado por **Jorge Álvarez Ramírez**, funcionario del SRI.

CRONOLOGÍA SOBRE EL IMPUESTO A LAS HERENCIAS, LEGADOS Y SUCESIONES EN EL ECUADOR
Jorge Álvarez Ramírez

1912.-

En este año, el Congreso de la República del Ecuador, decreta la Ley¹ sustitutiva a la Ley de Impuestos Patrióticos².

Esta Ley crea, entre otros, un impuesto a las sucesiones intestadas, sólo desde el cuarto grado en línea colateral. Se gravaba sobre el acervo líquido que exceda de 10.000 sucres un impuesto que iba desde el 2% para los parientes en cuarto grado, hasta el 20% para los parientes en décimo grado. Para la sucesión testada el gravamen era la mitad sin superar el 10% si era heredero colateral o 15% para el resto. Las donaciones pagaban los mismos porcentajes. Estaban exentos el cónyuge, heredero o legatario, así como los herederos y todos los parientes en grado anterior al cuarto en línea colateral.

El destino de este impuesto fue la 'Instrucción Pública'.

1918.-

El Congreso de la República del Ecuador, decreta la Ley que grava los legados, fideicomisos³ y los encargos secretos o confidenciales⁴.

¹ Ley publicada en el Registro Oficial No.48 de 29 de octubre de 1912.

² Ley de 25 de junio de 1910, para el sostenimiento del Ejército y la Defensa Nacional.

³ Cabe recordar que el término fideicomiso en aquella época hacía referencia a la institución del derecho civil mediante la cual la propiedad de un bien podía estar sujeta al gravamen de pasar a otra persona, por el hecho de verificarse una condición. La constitución de la propiedad fiduciaria se llama fideicomiso. Este nombre se da también a la cosa constituida en propiedad fiduciaria. La traslación de la propiedad a la persona en cuyo favor se ha constituido el fideicomiso, se llama restitución (Art. 717 del Código Civil de 1860 [art. 718 del Código Civil vigente]). La ley también reconoce los encargos secretos y confidenciales efectuados por el causante en vida, al heredero, al albacea, y a cualquiera otra persona, para que se invierta en uno o más objetos lícitos una parte de bienes de que pueda disponer libremente. El encargado de ejecutarlos se llama albacea fiduciario (Art. 1296 del Código Civil de 1860 [Art. 1332 del Código Civil vigente]). Esta figura no tiene relación con el fideicomiso mercantil reconocido jurídicamente por el art. 109 de la Ley de Mercado de Valores (publicada en el R.O. 367, 23-VII-1998).

Los porcentajes de este impuesto se calculan de la siguiente forma: del 2% sobre avalúos de hasta diez mil sucres, y 5% los que excedan este valor. Los sujetos pasivos de este impuesto siempre eran legatarios. Por otro lado, se crean exenciones a favor de instituciones de beneficencia e instituciones públicas. Además, se crean normas sancionatorias para notarios en caso de no informar sobre testamentos que contengan legados gravados con el impuesto.

El destino del impuesto es incrementar los fondos creados para la construcción de locales escolares

1920.-

El Congreso de la República del Ecuador, decreta la Ley que establece el impuesto progresivo sobre las herencias, legados y donaciones⁵, misma que deroga tácitamente las normas anteriores sobre la materia.

Esta es la primera ley que crea directamente un impuesto a las herencias, legados y donaciones en nuestro país de manera unificada. La tarifa del impuesto era progresiva, de acuerdo a la cuantía de la sucesión (no de la alícuota de cada heredero) y según el grado de parentesco.

Las tarifas aplicables eran: 0.5% para sucesiones en línea directa cuyo valor sea entre 10.000 y 50.000 sucres. La progresividad aumentaba 0.5% hasta llegar a 2% para parientes en línea colateral en segundo, tercero, cuarto y quinto grado. Cuando el fallecido dejaba 5 o más hijos, se aplicaba la mitad de las tarifas, y empezaba desde 40.000 sucres. Los parientes en sexto grado tributaban progresivamente desde el 3% cuando la sucesión no excedía 20.000 sucres, y llegaba hasta el 10% si excedía de un millón de sucres. En caso de no ser parientes, tributaban al doble del impuesto fijado para colaterales en sexto grado. En el caso de legatarios, dicha ley contemplaba que paguen el impuesto de acuerdo al importe efectivo del legado. La tarifa era progresiva, desde 2% cuando el legado valía entre 1.000 y 5.000 sucres, y llegaba a 20% cuando excedía de un millón.

Se reconocían abonos al impuesto pagados en sucesiones sujetas a condición o gravamen, como en el caso de legatarios, fiduciarios y al-

⁴ Ley publicada en el Registro Oficial No. 633 de 23 de octubre de 1920.

⁵ Ley publicada en el Registro Oficial No. 48 de 30 de octubre de 1920.

baceas fiduciarios, del 2% hasta el 20%, de manera previa a que se produzca la delación.

1926.-

En 1926 se duplicaron los impuestos para los extranjeros y para los legatarios⁶ y se aclararon exoneraciones para entidades de beneficencia y para instituciones públicas.

1928.-

En el gobierno de Isidro Ayora, se dictó la Ley de impuesto sobre herencias, legados donaciones, etc⁷.

Este impuesto progresivo grava con una tarifa desde el 1% para ascendientes, descendientes y cónyuge que reciban entre 10.001 y 50.000, hasta el 26% en el caso de colaterales y 39% en el caso de extraños que reciban más de 2 millones de sucres. Las características eran:

- Exoneración para las pequeñas sucesiones.
- Impuesto progresivo en relación a cuantía y grado de parentesco.
- Rebajas por los hijos que sustenten los herederos.
- Descuentos según la edad de los herederos.
- Reglas precisas para computar el valor real imponible del usufructo, el fideicomiso, el uso, la habitación, rentas vitalicias, etc.
- Reglas para evitar la doble imposición internacional.
- Potestad del Ejecutivo para rebajar el impuesto en caso de instituciones de beneficencia e instrucción pública.

1935.-

Durante la dictadura de 1935 se efectuaron reformas al impuesto sobre herencias, legados y donaciones, aumentando el gravamen. El principal avance de esta reforma es que en lugar de gravar a la sucesión, se gravó a la cuota hereditaria (alícuota efectiva de la herencia para cada beneficiario).

El impuesto tuvo una tarifa para padres, hijos y cónyuge: desde 1,30% cuando el valor sea de 0,00 a 10.000 sucres, hasta 6% cuando el

⁶Riofrío Villagómez, E. *Manual de Ciencia de Hacienda y de Derecho Fiscal Ecuatoriano*, Tomo 2, Imprenta del Ministerio de Hacienda del Ecuador, 1938, pág. 63.

⁷Ley publicada en el Registro Oficial No. 731 de 31 de agosto de 1928.

valor sea de 1 millón en adelante. Para colaterales dependía del grado de parentesco, iba desde el 4% (cuando el valor era entre 1 a 10.000 sucres) hasta el 40% (cuando el valor sea superior a 700.000 sucres). Hubo un recargo de 10% sobre el impuesto para los abuelos y nietos, y de 20% para los demás ascendientes y descendientes. También se contemplaba un recargo para quien ya tenga bienes de fortuna: Los solteros pagaban un recargo de 5% por cada 20.000 sucres de capital propio, mientras que los casados pagaban ese recargo por cada 25.000 en caso de no tener hijos, y por cada 30.000, si tenían hijos.

1986.-

Durante el mandato del Ing. León Febres Cordero, el Congreso Nacional aprobó como proyecto en materia económica calificado de urgente, la Ley⁸ de Fijación de Sueldos y salarios mínimos vitales y elevación de sueldos y salarios de los trabajadores del sector privado y de los servidores públicos y de medidas tributarias para su financiamiento.

Dicha norma creaba una serie de gravámenes a operaciones de consumo, así como derechos y tasas por servicios públicos y actuaciones estatales; y adicionalmente, se creó en el Capítulo VII la 'Ley de Impuesto a las Herencias, legados y Donaciones'.

Este impuesto reconocía tres hechos generadores: la delación en herencias legados y otras asignaciones testamentarias, al producirse actos o contratos a título gratuito y, en general, al producirse hechos o circunstancias fijados en dicha ley.

Los porcentajes del impuesto se aplicaban proporcionalmente conforme la siguiente tabla, para los legitimarios y el cónyuge, cuando correspondía:

⁸ Ley publicada en el registro oficial No. 532 de 29 de septiembre de 1986.

CUANTIA BASICA SALARIOS MINIMOS VITALES	EXCEDENTE HASTA EN SALARIOS MI- NIMOS VITALES	PORCENTAJE DE IMPUESTO SOBRE LA CUANTIA BA- SICA	IMPUESTO SOBRE EL EXCEDENTE (POR CIENTO)
-	10	-	6
10	20	6	7
20	40	7	8
40	70	8	10
70	100	9	12
100	150	10	14
150	250	12	17
250	500	15	20
500	1.000	17	23
1.000	1.500	20	27
1.500	2.000	23	31
2.000	adelante	25	35

Los demás ascendientes y descendientes tenían que pagar el tributo adicionándose recargos que iban del 10% al 50% dependiendo del grado de cercanía con el causante, sean estos parientes en línea directa o colateral. En ningún caso el impuesto podía pasar del 60%.

Sobre el impuesto podía haber adicionalmente un recargo del 2% por cada mes de retraso en su declaración.

Este impuesto contenía una normativa técnica para determinar el avalúo de los bienes, en caso de derechos de usufructo, uso y habitación, y contenía reglas especiales atento a la vasta diversidad de normativa en el ámbito civil del derecho sucesorio.

1989.-

En este año se expidió la Ley de Régimen Tributario Interno⁹, la cual unifica el impuesto sobre las herencias, legados y donaciones al impuesto a la renta, en un esquema que se conserva hasta hoy día. El impuesto se cobraba por la parte que excedía la fracción básica gravada con tarifa 0% de impuesto a la renta para personas naturales, con un porcentaje de 10%.

Al ser parte del impuesto a la renta, se le aplican las mismas normas de este impuesto en lo referente a exenciones y base imponible; pero se dejaban para normativa secundaria elementos tales como los suje-

⁹ Ley No. 56, publicada en el Registro Oficial No. 341 de 22 de diciembre de 1989.

tos pasivos, los deberes formales, el hecho generador, la cuantía del tributo, las deducciones y liquidación del impuesto.

2001.-

Después de la dolarización, se expide la Ley de Reforma Tributaria¹⁰, misma que modifica el artículo 36 de la Ley de Régimen Tributario Interno, reduciendo el porcentaje del impuesto sobre herencias, legados y donaciones al 5%.

En la posterior codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno en el año 2004¹¹ el inciso que trata sobre herencias, legados y donaciones pasa a ser el literal d) del artículo 36.

2007.-

Mediante la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador¹² se modifica el literal d) del artículo 36 de la ley de Régimen Tributario Interno que contiene la norma que grava las herencias, legados y donaciones.

Esta reforma establece exoneraciones para menores de edad y personas con discapacidad, reducción a la mitad de los porcentajes del impuesto para herederos dentro del primer grado de consanguinidad con el causante, menciona que el hecho generador será la delación o el acto o contrato que transfiera el dominio y establece presunciones para evitar el fraude de la ley.

¹⁰ Ley No. 2001-41, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 325 de 14 de mayo de 2001.

¹¹ Codificación 2004-026, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 463, de 17 de noviembre de 2004.

¹² Ley s/n, publicada en el tercer Suplemento del Registro Oficial No. 242-3S de 29 de diciembre de 2007.

Glosario

ALCABALA: impuesto introducido a fines del siglo XVI; consistió en un porcentaje (que varió a lo largo del tiempo) que se debía pagar sobre todo tipo de transacción comercial.

ALMAJARIFAZGO: establecido en 1576, era un impuesto sobre todos los bienes importados a las Indias desde Europa, así como los importados a España desde las Indias. El porcentaje varió durante toda la época colonial.

ARANCEL (derechos de aduana): es el impuesto aduanero, es decir el que se cobra sobre bienes importados o exportados. Puede aplicarse al valor del producto, es decir, *ad valorem*, o al peso de las mercancías.

CAPITALISMO: modo de producción o sistema económico basado en la propiedad privada de los medios de producción y la existencia de un mercado libre, de fuerza de trabajo. Además, se basa en la ganancia como móvil, el mercado, la competencia empresarial, la concentración de la riqueza y el poder en manos de la clase capitalista o burguesía.

CERTIFICADOS-ORO: papeles bancarios negociables con respaldo en un fondo de oro.

COEFICIENTE DE GINI: es un índice para medir el grado de desigualdad en los ingresos de la sociedad. Se ubica entre cero y uno, de modo que el cero representa igualdad de todos en los ingresos y el uno la mayor concentración de la riqueza.

COMUNISMO: modo de producción o sistema económico que, desde la perspectiva marxista, sucede a la época del socialismo; se caracteriza por la propiedad colectiva de los medios de producción, ausencia de clases sociales y una vida social en igualdad.

CONCERTAJE: forma de trabajo agrario por el cual la familia indígena o campesina quedaba obligada a trabajar para el hacendado, al recibir adelantos de jornal o algún sitio en la hacienda para aprovecharlo, con lo cual esos trabajadores quedaron en-

deudados con su patrón, subordinados a la explotación y en condiciones de pobreza. En la Costa funcionaron la sembraduría y el peonaje, mientras en la Sierra predominó el huasipungo.

CONCORDATO: acuerdo entre el Papa y un Estado (lo firmó Gabriel García Moreno en 1862), por el cual la Iglesia católica gozó de prerrogativas en el ámbito educativo y material.

CONTRIBUCIONES ESPECIALES O DE MEJORAS: son tributos que solo tienen que pagar ciertos sujetos pasivos que se benefician por obras realizadas por el Estado y que favorecen el patrimonio de esos mismos contribuyentes, como son las contribuciones especiales por la construcción de obras para agua potable, sobre plazas, parques y jardines, o sobre la habilitación y mejoramiento de vías.

DEPÓSITOS PREVIOS: fondo que se entrega al Estado para garantizar el pago de importaciones.

DESINCAUTACIÓN: instrumento de política económica por la cual el Estado deja de controlar o mantener giros, divisas u otros instrumentos de valor monetario, que pasan a negociarse libremente en el mercado.

DEVALUACIÓN: cambio en la paridad o relación monetaria entre una moneda frente a otra que sirve de patrón, como la devaluación del sucre frente al dólar.

DIEZMO: impuesto a favor de la Iglesia, consistente en el 10% de la producción agraria (a veces sobre otras y eventualmente sobre ingresos). Parte de él se destinó a financiar a la Corona. Los sacerdotes, especialmente párrocos, cobraban, además, camaricos, esto es por matrimonios, bautizos o funerales, que en muchos casos se aplicaron a los indígenas con singular abuso.

ENCAJE BANCARIO: porcentaje de los depósitos que los bancos deben mantener en el Banco Central.

ESTANCOS (rentas estancadas): consistía en la “estatización” de ciertos productos, que, por tanto, sólo podían ser distribuidos o vendidos a través del Estado.

FLOTACIÓN: sistema en el cual el Estado ha dejado de controlar o regular las divisas o los intereses y, por lo tanto, se impone el mercado libre de estos instrumentos económicos.

GASTO CORRIENTE: lo que el Estado debe invertir en las distintas ramas de la administración de su propio sector, que van desde el pago de

remuneraciones a los servidores públicos, hasta los gastos en defensa e incluso los de entidades y organismos seccionales o descentralizados.

GENERALIDAD (principio de generalidad): se refiere al hecho de que los impuestos tienen que ser para toda la población que genera ingresos y, por tanto, tiene capacidad para pagarlos.

GIROS: papeles que representan valor como las letras de cambio o los pagarés, que suelen negociarse en el “mercado de giros” o valores.

IMPERIALISMO: fase del capitalismo consolidada con el avance del siglo XX y caracterizada por el dominio económico de las gigantes empresas monopólicas, que controlan ramas enteras de la economía, y cuyos intereses logran expandirse incluso con el apoyo de los Estados.

IMPUESTOS: son tributos que cobra el Estado (sujeto activo) a los “contribuyentes” (sujetos pasivos), de manera común, general y obligatoria, y que deben pagarlos en virtud de poseer un patrimonio, realizar actividades para recibir rentas o ingresos, o transferir y circular bienes o servicios personales.

IMPUESTO A LA RENTA: es el que se cobra a las personas naturales y jurídicas que obtienen ingresos originados en el trabajo, el capital o de ambas fuentes (dinero, especies o servicios). Se lo cobra de acuerdo con una tabla o escala, que grava más a quienes tienen mayores ingresos. Por ello es considerado el impuesto más directo y progresivo que los otros.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA): se cobra sobre el valor de la transferencia de dominio (compra/venta) o a la importación de bienes muebles; así como a los derechos de autor, de propiedad industrial y derechos conexos; y al valor de los servicios prestados. Este impuesto, por ser general, no toma en cuenta la capacidad económica directa del contribuyente, y se considera un impuesto regresivo.

IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES (ICE): se cobra a una serie de bienes y servicios de procedencia nacional o importados, que detalla la ley y que tienden a afectar el consumo por razones sociales.

IMPUESTOS DIRECTOS: aquellos que gravan a las fuentes o ingresos de carácter personal, sean individuos o empresas.

IMPUESTOS INDIRECTOS: aquellos que gravan al consumo que realizan las personas naturales o jurídicas.

IRRETROACTIVIDAD (principio de irretroactividad): rige a toda ley y, por tanto, igualmente lo hace con respecto al régimen tributario. Significa que las leyes y, en este caso, el régimen tributario establecido por la Constitución y las otras leyes específicas del sistema, solo pueden regir para el futuro, pero no para el pasado.

LANZAS: durante la época colonial, pago anual a la Corona, de unos 400 o 500 pesos, para quienes poseían títulos de nobleza.

LIBERALISMO ECONÓMICO: doctrina que nació en el siglo XVIII conjuntamente con el apareamiento de la economía como ciencia y el nacimiento del capitalismo. Su mayor exponente fue Adam Smith (1723-1790). Postulaba que la economía debía desarrollarse en un ambiente de “libertad”, bajo el supuesto de que el mercado se rige por leyes naturales, de modo que nada debe obstaculizar su realización. Por tanto, los liberales eran opuestos a toda intervención del Estado sobre la economía.

MERCANTILISMO: época ubicada entre los siglos XVI y XVIII que generó, para Europa, una serie de políticas económicas que consideraron a la acumulación de oro y plata como la medida de la riqueza para una nación y que, además, postulaba el colonialismo, la esclavitud y el dominio de los mercados en el mundo.

MODELO DESARROLLISTA: conjunto de políticas económicas destinadas a la modernización y avance del sistema capitalista, sobre la base de la intervención del Estado como agente orientador y dinamizador de ese desarrollo.

MODELO EMPRESARIAL: forma de conducción estatal de políticas económicas destinadas a promover el crecimiento del mercado y del consumo capitalista, sobre la base de alentar los negocios privados y favorecer los valores e intereses del sector empresarial sobre los del conjunto de la sociedad

NEOLIBERALISMO: ideología económica que, basada en los principios del liberalismo aplicados a la época contemporánea, supone que el mercado libre y la empresa privada son los reguladores y fomentadores espontáneos y naturales de la economía, por lo cual el Estado debe retirar su intervención en ella, achicar su tamaño y privatizar todo tipo de producción de bienes y servicios, para transferirlos al sector privado.

PATRÓN ORO: régimen monetario en virtud del cual la emisión de billetes de banco debía estar respaldada en un porcentaje (normalmente 30% o 50%) de oro físico. Cuando los billetes pueden canjearse directamente por su equivalente en oro, se habla de “convertibilidad”.

PETRODÓLARES: calificativo que se dio en la década de 1970 al creciente flujo de dólares en el mundo derivado del aumento de los precios del petróleo, que fueron depositados en bancos privados que luego los ofrecieron como créditos de bajo interés, en cuya acumulación estuvo el origen de la deuda externa latinoamericana.

PIB (Producto Interno Bruto): monto del valor de bienes y servicios producidos en una economía durante un año.

PRESIÓN FISCAL (“carga tributaria”): la relación entre los ingresos tributarios del Estado con respecto al producto interno bruto (PIB).

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO: documento que estima los recursos financieros en cuanto a **Ingresos** y a Egresos o gastos, sobre la base de cálculos que realizan los Estados, normalmente en forma anual, para prever las políticas públicas y su manejo o administración.

PROGRESIVIDAD (principio de progresividad): de acuerdo con éste, el pago de los impuestos se va graduando en escala y en proporción a los ingresos de los contribuyentes.

RÉGIMEN O SISTEMA OLIGÁRQUICO: el que predominó en Ecuador y América Latina prácticamente durante el siglo XIX (en varios países hasta bien entrado el siglo XX), caracterizado por una economía rentista, de amplio beneficio para un sector hegemónico de terratenientes, comerciantes y banqueros (e incipientes manufactureros), que tuvieron la capacidad de mantener sus intereses en el Estado y ejercer un poder despótico sobre la sociedad, desvirtuando así la democracia.

SISA: de origen medieval, durante la época colonial tuvo un carácter extraordinario y consistía en la rebaja en pesas y medidas a favor del Estado.

TASAS: son tributos que pagan los contribuyentes que se benefician, en forma específica, de ciertos servicios públicos y que, por tanto, solo son obligatorios para quienes reciben esas prestaciones desde el Estado.

TASA DE INTERÉS: porcentaje que se cobra sobre los créditos (tasa activa) o que se paga sobre los ahorros (tasa pasiva).

TIPO DE CAMBIO (PARIDAD MONETARIA): la relación de una moneda con otra que sirve de patrón, como la paridad de un dólar americano que en el año 2000 equivalía a 25 mil sucres ecuatorianos.

TRIBUTO INDÍGENA (o impuesto a los indios): obligación que, desde la época colonial, pesó sobre toda la población indígena y que fue uno de los más importantes ingresos del Estado incluso hasta la época republicana. En Ecuador fue abolido en 1857.

Nombres

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones.
AGD: Agencia de Garantía de Depósitos.
Aladi: Asociación Latinoamericana de Integración.
Alalc: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas.
Alpro: Alianza Para el Progreso.
AP: Alianza País.
BCE: Banco Central del Ecuador.
BEDE: Banco del Estado.
BEV: Banco Ecuatoriano de la Vivienda.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
BM: Banco Mundial.
BNF: Banco Nacional de Fomento.
CAT: Certificado de Abono Tributario.
CELA: Conferencia Económica Latinoamericana.
Cepal: Comisión Económica para América Latina.
CEPE: Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana.
CFN: Corporación Financiera Nacional.
CIA: Central de Inteligencia Americana.
Conade: Consejo Nacional de Desarrollo.
Conam: Consejo Nacional de Modernización.
Cordes: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
FAO: Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FEP: Fondo de Estabilización Petrolera.
Flopec: Flota Petrolera Ecuatoriana.
FMI: Fondo Monetario Internacional.

Foderuma: Fondo de Desarrollo Rural Marginal.
Fonapar: Fondo Nacional de Participación.
FUT: Frente Unitario de Trabajadores.
ICE: Impuesto a los Consumos Especiales.
ID: Partido Izquierda Democrática.
IEOS: Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias.
IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
Ietel: Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones.
Inacaped: Instituto Nacional de Formación, Capacitación y Perfeccionamiento Docente.
Inecel: Instituto Ecuatoriano de Electrificación.
Inerhi: Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos.
ITM: Impuesto a las Transacciones Mercantiles.
IVA: Impuesto al Valor Agregado
Junapla: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
NAB: Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.
NNUU: Naciones Unidas.
NOEI: Nuevo Orden Económico Internacional.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.
PGC: Presupuesto del Gobierno Central.
PGE: Presupuesto General del Estado.
PIB: Producto Interno Bruto.
PSC: Partido Social Cristiano.
PUR: Partido Unidad Republicana.
RO: Registro Oficial.
RUC: Registro Único de Contribuyentes.
Secap: Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional.
Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
SPNF: Sector Público No Financiero.
SRI: Servicio de Rentas Internas.
TAME: Transporte Aéreo Militar Ecuatoriano.
THE: Taller de Historia Económica de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
TLC: Tratado de Libre Comercio.
Transnave: Transportes Navieros Ecuatorianos.

TSE: Tribunal Supremo Electoral.

Unesco: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Unicef: Organización de las Naciones Unidas para la Infancia.

Bibliografía

Acosta, Alberto,

1990 La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana, Quito, Editorial "El Duende", 3ª. ed.

1994 La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana, Quito, Libresa, 4ª. ed.

2012 *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional.

Acosta et. al.

2006 *El rostro oculto del TLC*, Quito, Editorial AbyaYala.

Agee, Philip,

1975 *Inside the Company. CIA Diary*, Penguin Books, Great Britain.

Alexander Rodríguez, Linda,

1987 "La Reforma Bancaria de la Revolución Juliana y sus secuelas económicas 1926-1937", *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, Quito, Banco Central del Ecuador, año 1, No. 2, segundo semestre.

1992 *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Ediciones del Banco Central del Ecuador.

Albornoz Peralta, Oswaldo,

1971 *Las luchas indígenas en el Ecuador*, Guayaquil, Editorial Claridad.

Almeida, Rebeca,

1994, *Kemmerer en el Ecuador*, Quito, Flacso, Serie Tesis-Historia.

Amores Carredano, Juan B., (coord.)

2006 *Historia de América*, Barcelona, Editorial Ariel S.A.

Andrade Moscoso, Julio,

- 1954 "Los monopolios fiscales en el Ecuador", *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Nos. 39-40, Quito, Talleres Gráficos del Servicio de Suministros.
- Ansaldi, Waldo - Verónica Giordano,
2006 Historia de América Latina. Una perspectiva sociológico-histórica 1880-2006, Madrid, Dastin, S.L.
- Araujo, María Caridad,
1998 Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste, Quito, Cordes.
- Arias, Diana, Edwin Buenaño, Nicolás Oliva, José Ramírez,
2008 *Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano 1950-1999*, Quito, SRI - Fiscalidad, Edición 2.
https://cef.sri.gob.ec/virtualcef/file.php/43/fiscalidadphp/f2_1/f2_1archivos/pdf/F2.4.pdf
- Ayala Mora, Enrique,
1994 Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, Quito, Corporación Editora Nacional.
2008 (ed.) *Manual de Historia del Ecuador. Épocas Aborigen y Colonial, Independencia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Vol. I.
2004 Historia, tiempo y conocimiento del pasado. Estudio sobre periodización de la historia ecuatoriana: una interpretación interparadigmática, Quito, universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Azanza J., F. Alberto,
1946 "El presupuesto nacional a través de 115 años", *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Quito, Imprenta del Ministerio del Tesoro.
- Benalcázar R., René,
1989 *Análisis del desarrollo económico del Ecuador*, Quito, ediciones del Banco Central del Ecuador.
- Bocco, Arnaldo M.,
1987 Auge petrolero, modernización y subdesarrollo. El Ecuador de los años setenta, Quito, Flasco - Corporación Editora Nacional.

- Carrera Cárdenas, Jaime,
1998 Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza. Última oportunidad para la ética política, Quito, Facultad de Economía, PUCE.
- Castro, Byron,
2006 El ferrocarril ecuatoriano. Historia de la Unidad de un Pueblo, Quito, Banco Central del Ecuador.
- Centurión, Juan,
2002 *El saqueo bancario*, Guayaquil, Imprenta Gutiérrez.
- Chiriboga, Manuel,
1980 Jornaleros y Gran Propietarios en 135 años de Exportación Cacaotera (1790-1925), Quito, Consejo Provincial de Pichincha.
- Cholvis, Francisco,
1971 Esencia de la economía latinoamericana, Buenos Aires, Cuenca Ediciones.
- Cordes
1998? La ruta de la gobernabilidad, Quito, Cordes.
- Correa, Rafael,
2009 *Ecuador: de Banana Republic a la No República*, Bogotá, Debate – RandomHouseMondadori S.A.
- Cueva Silva, Jaime,
1960 *Finanzas públicas del Ecuador*, Quito (Ministerio del Tesoro).
- De la Torre, Carlos,
1962 La Revolución de Quito del 10 de Agosto de 1809, Quito.
- Deler, Jean-Paul,
2007 *Ecuador. Del Espacio al Estado Nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, IFEA, Corporación Editora Nacional.
- De Roberts, Lois Crawford,
1980 *El Ecuador en la época cacaotera*, Quito, Editorial Universitaria de la Universidad Central del Ecuador.

- Estrada Ycaza, Julio,
1977 *Regionalismo y migración*, Guayaquil, publicaciones del Archivo Histórico del Guayas.
- Esvertit Cobes, Natalia,
2008 *La incipiente provincia. Amazonía y Estado ecuatoriano en el siglo XIX*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Fernández Rueda, Sonia, (comp.),
2008 *El ferrocarril de Alfaro. El sueño de la integración*, Quito, Taller de Estudios Históricos, Corporación Editora Nacional.
- Guarisco, Claudia,
1995 *El tributo republicano. Indios y el Estado en el Ecuador: 1830-1857*, Quito, Tesis para optar al grado de Maestra en Historia Andina, Flacso.
- Guerrero, Andrés,
1980 *Los oligarcas del cacao*, Quito, Editorial El Conejo.
- Hamerly, Michael T.,
1977 “Los informes ministeriales y registros oficiales del siglo XIX como fuentes cuantitativas”, *Revista del Archivo Histórico del Guayas*, Guayaquil, Año 6, No. 11, junio.
- Harman Brainard, Elizabeth - Katherine Robinson Brainard,
2007 *El Ferrocarril en el Cielo*, Quito, Codeu.
- Hobsbawm, Eric,
1998 *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica - Grijalbo Mondadori.
- Hurtado, Osvaldo,
1977.A *La Democracia Cristiana: una opción*, Quito, Partido Demócrata Cristiano, mimeo.
1977.B *El poder político en el Ecuador*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica.
1988 *La dictadura civil*, Quito, FESO.

- 1990.A Política Democrática. Los últimos veinte y cinco años, Quito, FESO y Corporación Editora Nacional.
- 1990.B *Política Democrática. Testimonios: 1964-1989*, Quito, FESO y Corporación Editora Nacional.
- 2002 Deuda y desarrollo en el Ecuador contemporáneo, Quito, Editorial Planeta del Ecuador S.A.
- Insúa Rodríguez, Ramón,
1941 “Estudios de Economía Ecuatoriana”, *Revista de la Universidad de Guayaquil*, Año XII, Tomo 12, No. 1, enero-abril.
- Lavallé, Bernard,
1997 *Quito y la crisis de la alcabala 1580-1600*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- Larrea M., Carlos (ed.),
1987 *El banano en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- Lucena, Manuel,
2007 Breve historia de Latinoamérica. De la independencia de Haití (1804) a los caminos de la socialdemocracia, Madrid, Ediciones Cátedra.
- Lynch, John,
1985 Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826, Barcelona, Editorial Ariel S.A.
- Moncada Sánchez, José,
1974 La evolución de la planificación en el Ecuador, Quito, s/e, mimeo, marzo.
- Moreno Yáñez, Segundo,
1977 *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica.
- Morris, Richard B.,
1962 Documentos fundamentales de la historia de los Estados Unidos de América, México, Editorial Libreros Mexicanos Unidos, S.A.
- Murra, John V.,

1975 Formaciones económicas y políticas del mundo andino, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

1978 La organización económica del Estado Inca, México, Siglo XXI Editores, S. A.

Navarro, Guillermo,

1976 La concentración de capitales en el Ecuador, Quito, Ediciones Solitierra.

Núñez, Jorge, et. al.,

1999 Bancos y banqueros. De Urbina Jado a Aspiazú, Quito, Editorial El Conejo.

Ortíz, Lenin,

1981 *Pasado antiguo del Ecuador. Evolución social*, Quito, ediciones del Consejo Provincial de Pichincha, Publitécnica.

Ots Capdequí, J. M.,

1941 *El Estado Español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pacheco, Lucas,

2013 *Política Económica. Sus elementos en la economía política*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Paladines, Carlos, et. al.,

1978 *Espejo: conciencia crítica de su época*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica.

Paz y Miño Cepeda, Juan J.,

2002.A La Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia, Quito, AbyaYala – PUCE-THE.

2002.B Golpe y contragolpe. La “Rebelión de Quito” del 21 de enero de 2000, Quito, Editorial AbyaYala – PUCE, THE.

2006 “Conflictividad y mercado: la ruta del Ecuador hacia un TLC”, *Revista MINIUS*, Revista do Departamento de Historia, Arte e Xeografía, Universidade de Vigo, No. XIV.

2007 “Constituyentes, Constituciones y economía”, *Asamblea Constituyente y economía*, Quito, Editorial AbyaYala.

- 2012 *Eloy Alfaro. Políticas económicas*, Quito, Ministerio Coordinador de la Política Económica.
- 2013 *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas*, Quito, Ministerio Coordinador de la Política Económica.
- Pareja Diezcanseco, Alfredo,
1975 *Las instituciones y la administración de la Real Audiencia de Quito*, Quito, Editorial Universitaria.
- Pérez, Joseph,
1977 *Los movimientos precursores de la emancipación en Hispanoamérica*, Madrid, Editorial Alhambra S.A.
- Porras G., Pedro I, y Luis Piana Bruno,
1975 *Ecuador prehistórico*, Quito, Imprenta y ediciones Lexigrama.
- Reyes, Oscar E.,
s/f *Breve Historia General del Ecuador*, Quito, Imprenta del Colegio Técnico Don Bosco, t. II-III.
- Riofrío Villagómez, Eduardo,
1934 *Manual de ciencia de hacienda y de Derecho Fiscal Ecuatoriano*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales.
1939 *Manual de Ciencia de Hacienda y de Derecho Fiscal Ecuatoriano*, Quito, Imprenta del Ministerio de Hacienda, T. II.
1955 "Los monopolios del Estado", *Boletín del Ministerio del Tesoro*, Nos. 43-44, Quito, Talleres Gráficos del Servicio de Suministros.
- Sucre, J.M.,
1924 "La República del Ecuador", *El Ecuador Comercial*, Año II, Nos. 13 y 14, Quito, Julio-agosto.
- Vega Moreno, Néstor,
1980 *La economía ecuatoriana en la década de los años 70 y perspectivas futuras*, Quito, Editorial "La Unión", Publicación de la Nueva Asociación de Empresarios - NADE.
1995-I *¿Quién paga el desarrollo? Cuatro décadas de historia económica vivida*, Quito, Corporación Editora Nacional – El Telégrafo, tomo I.
1996-III *¿Quién paga el desarrollo? Cuatro décadas de historia económica vivida*, Quito, Corporación Editora Nacional – Banco del Estado, tomo 3.

- Vega Ugalde, Silvia,
1987 “La Gloriosa”. De la Revolución del 28 de Mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista, Quito, Editorial El Conejo.
- Wachtel, Nathan,
1976 Los vencidos. Los indios del Perú frente a la conquista española (1530-1570), Madrid, Alianza Editorial S.A.
- Ycaza, Patricio,
1988 Síntesis histórica del movimiento obrero ecuatoriano, Quito, Cedime, 2ª. edición.
1991 Historia del Movimiento Obrero Ecuatoriano, Quito, Cedime, tomo 2.
- Tribunal Supremo Electoral,
1989 *Los Partidos Políticos. Documentos básicos*, Quito, TSE – Corporación Editora Nacional.

DOCUMENTOS

- 1954 *Cepal, El desarrollo económico del Ecuador*, Ministerio Coordinador de la Política Económica – Academia Nacional de Historia, reedición.
<http://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/librocepal.pdf>
- 1972 Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador.
- 1979 Junapla - Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *25 años de planificación*, Quito.
- 1980 Sendip, “*Un año de gobierno democrático*”, Edición Especial de la Secretaría de Información Pública, Sendip, 1980.
- 1982 Simón Bolívar. La vigencia de su pensamiento, La Habana, Casa de las Américas.

- “Carta al General Patrick Campbell”, (Guayaquil, 5 de agosto de 1829).
- “Última proclama. Simón Bolívar a los pueblos de Colombia”. Hacienda de San Pedro, Santa Marta, 10 de diciembre de 1830
- 1997 TSE – Tribunal Supremo Electoral, *Consulta Popular 1997*, Quito.
- 2003 THE - Taller de Historia Económica, “Cartas de Intención del Gobierno de la República del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional. Período 1983-2003”, Sistema de Gestión de Gobierno, Quito, PUCE – Facultad de Economía, THE Documentos, mimeo, mayo.
 - Carta A.B. - Carta Plan Económico de Abdalá Bucaram al FMI.
 - Memorando 2000 - “Memorando de política económica del Gobierno del Ecuador para el año 2000”, del 4 de abril de 2000, dirigido al FMI por Jorge Guzmán, Ministro de Finanzas y Crédito Público y Modesto Correa, Presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador. THE, Documento referido, p. 154.
- 2008 THE – Boletín - “Ecuador: cámaras de la producción y empresarios entre 1979 y 2006. Economía y política”, Boletín del THE, marzo-abril 2008:
<http://puce.the.pazymino.com/boletinMarAbr08-A.pdf>
- 2008 Constitución Política de la República del Ecuador
- 2008 CAIC - Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, *Informe Final. Resumen ejecutivo*, Quito, noviembre.
- 2010 Comisión de la Verdad. Informe. Resumen ejecutivo, Quito, Ediecuatorial.
- 2012 SRI –Carlos Marx Carrasco, et. al., *Una Nueva Política Fiscal para el Buen vivir*, Quito, SRI – Centro de Estudios Fiscales.

FUENTES PRIMARIAS

- BCE *Boletín Mensual*, años 1927-1945.

* Fue a la época una verdadera revista económica, con ensayos, estudios y análisis sobre la realidad ecuatoriana. Este Boletín no debe confundirse con el Boletín Estadístico mensual que publica el BCE. La colección completa del antiguo Boletín se halla en la Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit de Quito y también en la Hemeroteca de la PUCE.

Informes del Ministro de Hacienda / o / del Tesoro: varios años.

Min-Hacienda, 1934 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Informe a la Nación, 1934-1935*.

Min-Hacienda, 1937 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Informe que el Ministro de Hacienda y Crédito Público presenta a la Nación, 1937-1938*, Quito, Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda.

Min-Tesoro, 1946 *Informe que el Ministro del Tesoro presenta a la Nación*, Quito, Imprenta del Ministerio del Tesoro

Registro Oficial Varios años y números.

Periódicos *El Comercio* (Quito), *Hoy* (Quito), varios años.

Anexos

ANEXO 01- Esquema sistema tributario 1830-1930 –

En los 2 gráficos a continuación se resume cómo se estructuró el sistema tributario en el primer siglo republicano del Ecuador. Allí se distingue bien los impuestos indirectos y los directos.

3. El primer siglo del país como república (1830 – 1930)



"Jornadas Tributarias - CEF 2012"

3. El primer siglo del país como república (1830 – 1930)

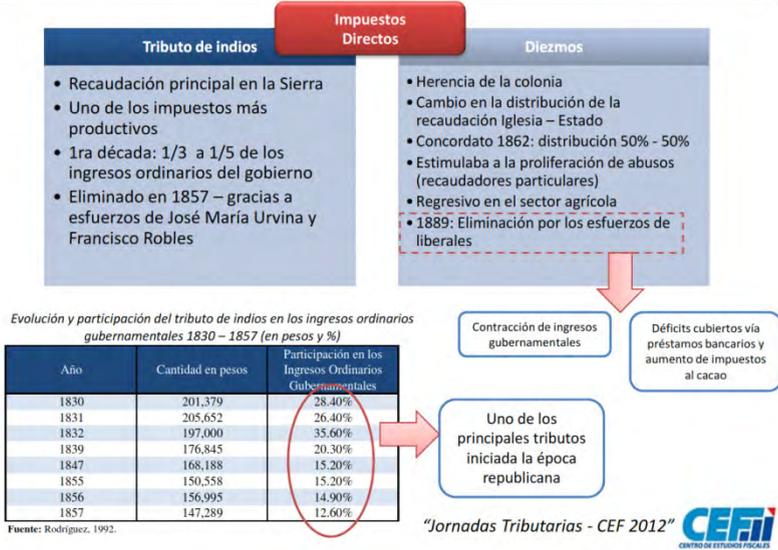


GRÁFICO tomado de: SRI-CEFI, "Historia de la Tributación en Ecuador", Jornadas tributarias, Centro de Estudios Fiscales, Quito, noviembre 2012.

ANEXO 02 – Esquema régimen tributario décadas 1980 y 1990

En los 2 gráficos a continuación se resume cómo se estructuró el sistema tributario en las décadas de 1980 y 1990, cuando se consolidó el modelo empresarial de desarrollo y las reformas tributarias estuvieron condicionadas por la intervención del FMI.

7. Década 80: declive petrolero, crisis de la deuda y reformas tributarias promovidas por la intervención del FMI



Cronología Tributaria

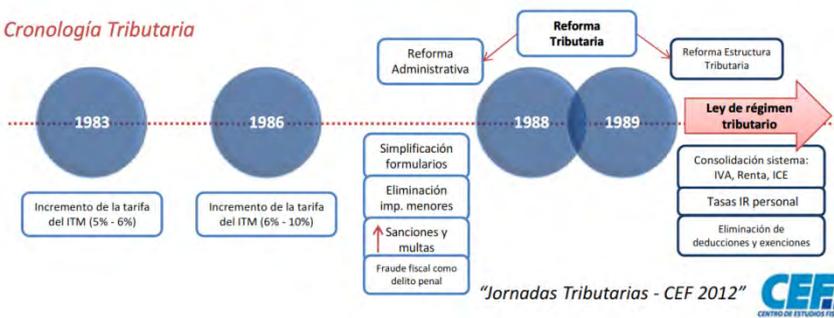




GRÁFICO tomado de: SRI-CEFI, “Historia de la Tributación en Ecuador”, Jornadas tributarias, Centro de Estudios Fiscales, Quito, noviembre 2012.

ANEXO 03 – Mensaje de Eloy Alfaro al Congreso de 1911.

El siguiente texto es el “Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1911”, presentado por Eloy Alfaro. Fue su último Mensaje, pues luego tuvo que salir del poder y al año siguiente murió asesinado. El documento permite observar las necesidades fiscales en un año difícil y en momentos en que se cerraba el período de vigencia del liberalismo radical.:

MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AL CONGRESO NACIONAL DE 1911

Finanzas públicas

Con la amenaza de guerra internacional ha sufrido notables perjuicios la Nación; porque el comercio se vio obligado a reducir sus operaciones, en previsión del rompimiento de hostilidades que se tenía por inminente. Por lo mismo, las rentas de Aduana produjeron \$ 1'280.524,34 menos que el año de 1909; siendo así que debía aumentar la entrada, siguiendo la progresión establecida desde años anteriores, y que responde al creciente desarrollo del comercio y de las demás industrias del país.

Las rentas, en el año de 1910, han sido las siguientes:

<i>Por Aduanas</i>	<i>\$ 10'799.197,78</i>
<i>Por Rentas Fiscales</i>	<i>3'610.166,45</i>
<i>Por Impuestos para la Defensa Nacional</i>	<i>707.839,76</i>
<i>Total Ingresos</i>	<i>\$ 15'117.203,99</i>
<i>Los Egresos se elevan a la suma de:</i>	<i>\$ 15'479.433,72</i>
<i>De consiguiente, resulta un déficit de</i>	<i>362.229,73</i>

El 3 de Enero de este año se realizó un empréstito de \$ 3'000.000, al 15% de descuento y 6% de interés, con la respetable Casa Bancaria de Speyer & Compañía, de Nueva York. Produjo, pues, dicho empréstito la suma líquida de \$ 2'555.000; debiéndose amortizar este crédito con, el 50% de la totalidad de los Derechos de Exportación y, además, con la entrega a los prestamistas de \$ 500.000 del producto del Ramo de Aguardientes, en la parte asignada al Fisco, y por dividendos quincenales de \$ 21.000.

En el año anterior hubo varias ofertas de empréstito: una fue presentada por un Sindicato Inglés, la misma que, sometida al estudio del Senado, no llegó a discutirse en definitiva.

Las otras ofertas fueron de un Sindicato Francés, de otro Belga, y de algunos capitalistas americanos. La propuesta francesa tenía por objeto principal, la adquisición de los Bonos del Ferrocarril, los que ofrecía entregarnos al 70% de su valor nominal, recibiendo en pago los Bonos de la nueva emisión a la par. La propuesta era ventajosa, pues reportaba a la Nación una utilidad de más de tres millones de dólares, tornando por base el valor de los Bonos del Ferrocarril, que debía entregarnos, con el descuento ya referido. Pero, en la propuesta francesa, había ciertos detalles que no podía aceptar el Gobierno, sin reformas sustanciales del proyecto; razón por la cual quedó sin efecto dicha oferta,

El Sindicato Belga mandó un comisionado, el Sr. Sotomayor y Zaballa, que ofreció ciento veinticinco millones de francos; pero no se pudo discutir esta propuesta por hallarse pendientes las anteriores, por aquel entonces.

La propuesta de los capitalistas americanos quedó reducida al préstamo de los tres millones de sucres, que queda ya relacionado.

El Sr. Ministro de Hacienda os dará los pormenores de todas las operaciones relacionadas con el Departamento de su cargo; y podréis formaros una idea exacta del desarrollo de la riqueza fiscal, así como del aumento indispensable de los gastos administrativos.

No me cansaré de hablaros de la imperiosa necesidad de arreglar la Hacienda, adoptando medidas sabias y eficaces que se traduzcan en leyes fiscales de provechosa reforma. Es menester abandonar el viejo sistema de cercenar los ingresos, en perjuicio de la justa remuneración de los empleados públicos, o de necesidades administrativas de importancia; porque estas economías, por laudables que sean los propósitos del legislador, si por de pronto equilibran el Presupuesto, sólo alivian aparentemente al Erario, y de ningún modo aumentan la riqueza fiscal. Lo que importa es reformar esencialmente nuestro sistema rentístico y aun de contabilidad, favorecer al comercio y a las industrias, facilitar la entrada al capital extranjero, en una palabra, crear nuevas fuentes de riqueza sin gravar demasiado a los pueblos, y reglamentar severamente la recaudación e inversión de los fondos públicos.

En cuanto a la formación del Presupuesto, creo que debéis atender de preferencia al pago de los gastos de Administración, y destinar el sobrante para obras públicas de utilidad nacional. Proceder en sentido contrario, como hasta ahora se ha hecho, por necesarias que sean las obras referidas, es desequilibrar completamente el Presupuesto, y obligar al Ejecutivo a no atender como se debe, ni a las obras indicadas, ni a los gastos de Administración. Y mucho más, en épocas azarosas como las que acabamos de atravesar, en las que los egresos de guerra absorben la mayor parte de los caudales de la Nación. (Pgs. 8 – 10)

Obras públicas

El Fuerte de Punta de Piedra, en el Río Guayas, construido también recientemente, constituye uno de nuestros mejores trabajos militares; siendo de notarse que las obras de Fortificación y Alojamientos han costado menos de cuarenta mil sucres. El material de guerra que existe en el referido Fuente, representa un valor sobre \$ 1'500.000. La Artillería, es moderna y de varios calibres, como el Ministro de Guerra y Marina os comunicará detalladamente. Dicho Fuerte ha sido dotado con una escuela de especialistas en Artillería, Minas

y Torpedos, escuela que funciona perfectamente y promete los mejores resultados. (Pg. 11)

La Instrucción Pública ha merecido preferente atención del Gobierno; y el Sr. Ministro del Ramo os manifestará todos nuestros esfuerzos para fomentarla y extenderla a todos los ámbitos de la República.

Los gastos han sobrepujado a la suma asignada en el Presupuesto. Existen 1.197 escuelas fiscales primarias, con 92.947 alumnos; 52 escuelas municipales y 302 particulares, también de enseñanza primaria.

El Presupuesto asigna para este Ramo la suma de \$ 590.000; y se han gastado \$ 954.517,44; arrojando un aumento de-\$ 364.517,44, en este egreso.

El Estado subvenciona los siguientes Establecimientos de enseñanza secundaria:

<i>Ibarra – Teodoro Gómez de la Torre</i>	<i>\$ 9.476,04</i>
<i>Quito – Mejía</i>	<i>54.501,04</i>
<i>Latacunga – Vicente León</i>	<i>3.500,01</i>
<i>Ambato - Bolívar</i>	<i>10.100,01</i>
<i>Riobamba - Maldonado</i>	<i>13.780,01</i>
<i>Guaranda - Pedro Carbo</i>	<i>9.950,01</i>
<i>Cuenca - Benigno Malo</i>	<i>22.800,00</i>
<i>Loja - Bernardo Valdivieso</i>	<i>6.819,01</i>
<i>Machala - Nueve de Octubre</i>	<i>18.300,01</i>
<i>Guayaquil - Rocafuerte</i>	<i>98.986,01</i>
<i>Portoviejo - Olmedo</i>	<i>16.035,28</i>
<i>Suman</i>	<i>\$ 264.247,21</i>

La Ley de Presupuestos y Sueldos vigente, señala la cantidad de \$ 250.000; resultando, de consiguiente, una diferencia en contra que asciende a.\$ 14.247,28.

A estos Colegios asisten 1.121 alumnos.

La enseñanza Superior está subvencionada de esta manera:

<i>Universidad Central</i>	<i>\$ 108.890,00</i>
<i>Universidad del Guayas</i>	<i>84.719,84</i>
<i>Universidad del A zuay</i>	<i>44.095,00</i>
<i>Facultad de Loja</i>	<i>5.760,00</i>
<i>Suman</i>	<i>\$ 243.464,84</i>

Como según la Ley de Presupuestos y Sueldos vigente, sólo se asignan \$ 172.000, hay una diferencia en contra de \$ 71.464,84.

En las Naciones europeas, como sabéis, el Estado atiende solamente a la enseñanza primaria, necesaria para ilustrar al pueblo y formar buenos ciudadanos; y prescindir en lo absoluto de la Instrucción Superior, costada siempre por las aspiraciones privadas de los individuos. Pero, dado el empeño de todos por la Instrucción Pública y el progreso del país, hemos continuado dispensando apoyo eficaz a esta enseñanza universitaria. Por las mismas razones, el Gobierno...ha concedido muchas Becas en el Exterior; pero, mientras no hayan mejorado nuestros ingresos, debemos poner un límite a este gasto, por provechoso que, sea. (Pgs.12 – 13)

Ferrocarril

Cuando en 1896 se contrató la construcción del Ferrocarril Trasandino, la situación económica del país no podía ser más desfavorable; puesto que no gozábamos de crédito alguno en el Exterior, y las entradas fiscales eran tan exiguas, que apenas cubrían los gastos de administración. El patriotismo ansiaba una línea férrea que uniese el Interior con la Costa, como una necesidad inaplazable para el progreso y vida del Ecuador; pero la obra era superior a nuestros recursos, y por fuerza tenía que producir grandes perturbaciones en la marcha económica de la Nación. Sin embargo, el nuevo Régimen no podía desatender los justos anhelos de la opinión pública; y la primera Convención Liberal, por un acto de patriotismo gloriosamente audaz, resolvió que el anhelado Ferrocarril se realizara, sin reparar en los sacrificios que obra tan colosal había de costarnos.

El Contrato se celebró con aplauso de todos los ecuatorianos verdaderamente patriotas; y el Gobierno puso todo empeño en que no quedasen defraudadas nuevamente las esperanzas del país, como había pasado ya con otros contratos referentes a la construcción de la misma línea férrea. Pero, parecía que todo se conjuraba para impedir que diésemos este paso avanzado en el camino del progreso: no solo las dificultades económicas, sino la constante guerra civil, los errores en el primitivo trazo de la línea, el rigor extraordinario de la estación lluviosa en aquellos años, etc., estuvieron a punto de producir el fracaso de la más grandiosa de las aspiraciones ecuatorianas. Hubo necesidad de luchar contra lo que parecía imposible vencer; y seguir adelante en la realización del salvador proyecto, removiendo, con brazo vigoroso y firme, todas las inmensas dificultades que nos salían al paso.

Tuve la feliz idea de conservar en depósito los fondos destinados a esta obra, a pesar de las premiosas necesidades de aquella época de trastornos y

guerra civil; y la existencia de los referidos fondos, dando seguridad del servicio exacto y puntual de los Bonos, hizo que éstos se cotizaran al mayor precio que podíamos esperar. Y la Compañía del Ferrocarril pudo contratar con otras Compañías secundarias la provisión de materiales para la obra y la construcción misma de grandes secciones de la línea; pagándoles con el papel fiduciario que había recibido del Ecuador como precio, conforme a los respectivos contratos.

Pero después de terminada mi primera, administración, los Bonos del Ferrocarril viéronse depreciados, no sólo por la angustiosa situación económica del Ecuador, sino por el antipatriótico empeño con que las más desatadas pasiones políticas habían aumentado, día a día, nuestro descrédito en el Exterior; y, por lo mismo, la cotización de nuestro papel vino a ser lastimosamente baja, y causó la ruina de las Compañías subcontratistas para la realización de nuestra grande obra. Y esta depreciación continuó durante mi segunda administración; pudiéndose decir que la Compañía se colocó casi en la imposibilidad de hacer llegar el Ferrocarril hasta Quito, como estaba obligada.

Vosotros sabéis todos los esfuerzos, todos los sacrificios que el Gobierno presidido por mí, se vio precisado a llevar a cabo, para salvar a la Compañía del Ferrocarril; es decir, para salvar la esperanza de los ecuatorianos, para llevar a la práctica su más constante y patriótico deseo, para obtener la más poderosa palanca del progreso moderno, el Ferrocarril. Y para proceder así era menester que el Jefe del Estado estuviese tan convencido, como yo, de la utilidad imprescindible, de la inaplazable necesidad de la línea férrea, para que arrostrase todas las dificultades, para que aceptase todas las responsabilidades, a trueque de conseguir el gran fin patriótico que se propusieron los Convencionales de 1837. Al faltar esta convicción, decaía visiblemente el empeño por realizar la obra salvadora, como lo palparon los ecuatorianos después de 1901: fue necesario que en 1906 reanudara el Gobierno esa lucha decidida y tenaz con todo genero de obstáculos, para que la Locomotora dejase oír su civilizadora voz en las mismas faldas del Pichincha.

Y no se hable ya de que el Contrato era ruinoso, de que el precio estipulado resulta excesivo, etc., porque todas estas objeciones de la política opositora han desaparecido ante el estudio desapasionado y serio de cuestión tan largamente debatida. Hoy saben todos que el Ferrocarril Trasandino es, relativamente, el más barato de la América Latina; porque la comparación con el costo de otras líneas férreas del Continente americano, dejan fuera de toda duda que los contratistas con el Ecuador, sufrieron acaso una equivocación, favorable para nosotros, al formar los Presupuestos de la obra. Ninguno de los Ferrocarriles mencionados, excepto el de la Oroya, ha tenido que vencer las dificultades naturales de nuestro Ferrocarril, ni subir a una altura semejante; y, sin

embargo, han costado el doble, el triple que la línea férrea trasandina, sin que nadie haya calificado esas obras como ruinosas para el Estado. En la construcción del Ferrocarril de la Oroya, a pesar de no tener sino como la mitad de extensión que el nuestro, se invirtieron NUEVE MILLONES Y PICO de libras esterlinas; precio que, comparado con los DOCE MILLONES de dólares que hemos pagado nosotros, en Bonos a la Compañía ferrocarrilera, resulta sumamente excesivo. Y, no obstante, la República peruana está cosechando los opimos frutos, de esa gran mejora nacional; y a nadie se le ocurre condenarla, como origen de ruina para el país.

El Ferrocarril Trasandino aún no produce todos los beneficiosos resultados propios de obra tan importante; pero, en los pocos años que han transcurrido desde la ascensión de la Locomotora a la altiplanicie, se ha triplicado el valor de la propiedad rural y urbana de las regiones que atraviesa, las industrias agrícolas han recibido un desarrollo inmenso, el comercio se ha vivificado, la riqueza privada háse aumentado grandemente, el bienestar se acentúa en todas las clases sociales; y todavía no estamos sino al principio de esta regeneración económica que seguirá adelante, en progresión admirable, como ha sucedido en todas las naciones de la tierra. El Ferrocarril es la vida, el silbido de la Locomotora es un fiat; y el Régimen Liberal, sin retroceder ante ningún sacrificio, no se ha propuesto otra cosa que vivificar a la Nación y crear los elementos de su grandeza y prosperidad, mediante la construcción de líneas férreas. Y por esta patriótica tenacidad se ha llegado a tildarme hasta de traidor a la Patria: a tanta ceguera conducen los odios de bandería!

Cierto es que, como ya os dije al principio, obra tan superior a nuestras fuerzas, nos ha ocasionado trastornos económicos y puéstonos en grandes dificultades para llenar debidamente las obligaciones de la Nación con los Tenedores de Bonos del Ferrocarril. Mas, estos inconvenientes son transitorios, y vuestra sabiduría escogitará los medios más adecuados y eficaces para mejorar la situación financiera y salvar el crédito de la República.

Ya sea por las dificultades económicas que dejo expuestas, ya por las que la naturaleza misma presentaba a las obras de ingeniería en nuestra línea férrea, la Compañía ha demorado en llenar con toda estrictez las obligaciones que se impuso en los contratos celebrados con la Nación. Como lo veréis por los informes de los Ingenieros, que os presentará el Sr. Ministro de Obras Públicas, los pareceres difieren esencialmente en esta materia; de manera que el Ejecutivo espera que la Legislatura dictará las medidas más convenientes y equitativas para terminar la controversia; dejando a salvo los intereses nacionales y sin extremar las exigencias contra una Compañía que, sin duda alguna, ha hecho todo lo posible para llenar religiosamente sus deberes. (Pgs. 14 -18)

Obras públicas

Por Decreto Supremo de 1906, se organizó una Junta especial para la provisión de Agua Potable y Canalización de la Capital; y dicha Junta ha cumplido su cometido con actividad y patriotismo dignos de todo encomio. Se ha acordado inaugurar el servicio del Agua Potable en Quito, en el aniversario de nuestra emancipación política.

También se trabaja en establecer tranvías eléctricos en la ciudad; obra que el Municipio está realizando por medio de empresarios.

Se ha dotado de Agua Potable a Puenbo; y se halla casi concluido el camino de Cayambe, para comunicar con facilidad la provincia de Pichincha con la de Imbabura.

El Ejecutivo ha señalado fondos para una carretera que se una con el camino que desde el Oriente construye el Gobernador de aquella región. En el de Tumbaco se han entregado al servicio público, seis kilómetros, y, además, el puente llamado de "La Alcantarilla".

Se han destinado fondos para la reparación del camino de "Los Azahares", en Imbabura, y para la conclusión del importante edificio del Colegio de Niñas de Otavalo; se han remitido rieles para el puente de acero sobre el río Chota; y después de dos meses, se inaugurará el puente Cristopamba en Intag.

En León, se trabaja en la reforma y conclusión del puente sobre el río Cutuchi.

En Chimborazo, se ha reedificado una cómoda y hermosa casa que está destinada para las oficinas de Gobierno, en Riobamba.

Se ha contratado, previa licitación pública, la obra de provisión de Agua Potable, a dicha ciudad; y los útiles y materiales para esta obra, pedidos al extranjero, han llegado ya a Guayaquil.

En la misma Capital del Chimborazo, se construye un Parque que llevará el nombre del sabio Maldonado.

En Bolívar, compró el Gobierno una casa en la suma de \$ 10.666,66, para las oficinas públicas de Guaranda.

En Los Ríos, hasta tanto que se lleve a efecto el Ferrocarril de Babahoyo a Balsapamba, ha dispuesto el Gobierno que se invierta la cantidad de \$ 10.000 en el puente de Pisagua, y \$ 20.000 en la refección del camino.

En Guayaquil, las principales obras proyectadas son las de Canalización y Agua Potable.

Se ha, contratado con el Sr. Benicio Mejía Peláez la continuación del edificio de la Gobernación.

Se construyen las obras necesarias para proveer de Agua Potable a Santa Elena.

La Municipalidad de Yaguachi ha contratado con el Sr. Alissen Mc. Lure, garantizado por la Compañía del Ferrocarril de Guayaquil a Quito, la construcción de un ramal que saliendo de la milla 12 pase por la población, y vaya a empalmar con la vía que sigue a Bucay; invirtiéndose en esta obra los fondos señalados por el Decreto Legislativo de 8 de Octubre de 1908. Dicho empresario está llevando a cabo la obra, después de haber arreglado definitivamente con el Municipio, respecto a la altura que debe tener el puente que está en actual construcción.

En El Oro se llevó a cabo la reparación, ensanchamiento y equipo del Ferrocarril de "El Oro", proveyéndole de dos carros para pasajeros, un expreso, seis de carga, dos locomotoras y cambiando los rieles; todo por contrato con empresarios. Según el informe del Ingeniero, que comisionado por el Gobierno fue a recibir la obra, los trabajos están a satisfacción; por lo que se ha ordenado el pago de \$ 153.000, de los que se han entregado ya cien mil; y se ha oficiado a la Municipalidad de Machala para que entre a la administración del Ferrocarril reparado.

En Manabí se ha terminado un parque en Montecristi; se halla concluido el edificio para la Aduana de Manta; y el Ferrocarril de Bahía de Caráquez se continúa activamente, habiéndose entregado al servicio público, el trayecto desde Bahía hasta Calceta.

El 30 de Abril último se inauguraron los trabajos del Ferrocarril de Manta a Santa Ana; y ofrecen los contratistas inaugurar, en Noviembre, el tráfico hasta Montecristi.

En Rocafuerte se halla al concluirse el edificio del Colegio Mercantil.

Se va a hacer la primera emisión de Bonos para la obra de ahondamiento del Puerto de Bahía.

En Esmeraldas se ha convocado licitadores para la construcción de un ferrocarril de Esmeraldas a Coquitos.

Vuelvo a insistir en recomendaros que resolváis cuanto antes, todo lo relativo a las obras de saneamiento de Guayaquil; asunto tan importante, que me obligó a convocaros a sesiones extraordinarias, para que lo discutiérais. (Pgs. 18 – 20)

Palacio Nacional: Quito, a 10 de Agosto de 1911.

ANEXO 04 – Desorganización del sistema tributario.

[Luis Napoleón Dillon describió la situación del régimen tributario existente en Ecuador inmediatamente antes de la Revolución Juliana (1925), en los siguientes términos:

LUIS N. DILLON

quienes afirmaban que los indios no querían ir a hacer más, porque se les habían quitado el tributo y las tierras y tenían que de rendirlos por el primero, a su costa del Veri, a cargo de los señores Verdugo, Chacabaca y Milla de Quila... Se ve, pues, que las grandes incoherencias, en toda época, han sido siempre consecuencia de la política económica que se adopta en cada momento.

La joya de familia

Pobreza endémica del Fisco, déficit incurable del Presupuesto Nacional, provenientes de la escasez de rentas públicas a causa de su mala recaudación, del pésimo sistema tributario y de la bomba succionante de los gastos militares, fueron el legado fatal que recibimos de nuestros padres, legado que lo hemos mantenido hasta hoy como tradición sagrada o inapreciable joya de familia. Y lo que al principio fue obra de la inexperiencia administrativa de nuestros abuelos, se convirtió luego, con el andar de los años, en método premeditado, en plan alevoso, al amparo de la política localista de los Congresos y de la falta de toda política económica por parte de los Gobiernos.

Política localista del Congreso

Los ecuatorianos sabemos bien, por triste experiencia, en lo que consiste la política loca-

LA CRISIS ECONOMICO-FINANCIERA DEL ECUADOR

lista de los Congresos y cuáles han sido sus funestas consecuencias en las finanzas del Fisco.

Cualquier esfuerzo que, de vez en cuando, se ha intentado por el Poder Ejecutivo para obtener la nivelación de los Presupuestos de gastos anuales, ha ido a estrellarse contra la terquedad incontrastable de los legisladores empeñados siempre, de acuerdo con el sistema dispersivo ya tradicional entre nosotros, en crear impuestos especiales en cada provincia, en cada ciudad, en cada villorrio, descentralizados y aplicables a tal o cual obra lugareña (inútiles, fantásticas, inoportunas, irrealizables muchas de ellas), que asegure al señor Diputado proponente la gratitud de sus contrerráneos y su reelección en el próximo período legislativo. Inútil añadir que, en tales casos, la realización de la obra era lo menos importante; lo impostergable, lo urgente era crear la renta descentralizada y poner su recaudación y administración—casi siempre infiscalizadas—en manos de los parientes y amigos numerosos del señor Diputado.

El fardo enorme de las obras públicas inútiles

Por este camino hemos llegado a catalogar más de trescientas obras públicas presupuestadas, la mayor parte de ellas confondas es peciales descentralizados, entre las cuales se cuentan siete ferrocarriles, en los que se han invertido

 LUIS N. DILLON

ya arriba de cien millones, sin que ninguno se halle, hasta hoy, concluido propiamente.

La anarquía tributaria

Y la anarquía tributaria, resultante de tal sistema, era horrorosa. No había dos provincias, cantones o parroquias, hasta el 9 de Julio de 1925, que estuvieren igualmente gravados en la República. Cada cual pagaba de acuerdo con las fantasías financieras del respectivo Diputado, consignadas en el Presupuesto Nacional o en Decretos especiales. La distribución de los gravámenes, contra todo principio económico y de justicia, era desigual, gravosa y antirrepublicana.

Provincias las más ricas resultaban las menos gravadas y a la inversa. Sólo los gravámenes derogados por la Ley de Impuestos Internos, expedida en Diciembre de 1925 por la primera Junta de Gobierno Provisional, avanzan a ciento treinta y cinco y quedan reducidos a diez o doce.

Las sanguijuelas de los Colectores

Cada renta descentralizada exigía, casi siempre, la creación de una Junta especial, con sus respectivos Tesoreros, Colectores, etc., según la importancia de ellas. Cada empleado de esos ganaba suficiente renta o tenía un porcentaje grueso sobre la recaudación, fuera de las gabelas y *piés de altar*, como los intereses de las

12

 LA CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA DEL ECUADOR

sumas ociosas que casi todos ellos se los metían al bolsillo y que representaban cantidades muy apreciables.

Estas filtraciones juntas constituían peso gravísimo que desequilibraba la balanza de las rentas y gastos nacionales.

La ley del embudo

Y el contraste que ofrecía el cuadro de polarización de los fondos públicos era sumamente sugestivo: mientras en los bancos o en poder de particulares amigos de los Colectores existían sumas considerables, que montaban a millones como en los casos de ferrocarriles y obras de saneamiento del puerto, sumas que se mantenían años de años en depósito, porque la ejecución de la obra no marchaba para contentamiento del Colector respectivo y de la Junta que lucraba también con esos fondos, el Gobierno estaba con sus arcas vacías y con sus empleados a dieta continúa.

En 1900 se hizo, por el Ministerio de Hacienda, cuenta prolija de los fondos de libre disposición para el Gobierno, después de separar los descentralizados, y resultó que aquellos montaban apenas al 25% del valor del Presupuesto de ese año. Desde entonces, la manía descentralizadora se aumentó, en vez de disminuir, en el seno de los Congresos.

13

ANEXO 05 – Ley de impuestos internos, 1925

El documento que sigue corresponde a la Ley de Impuestos Internos dictada en 1925 por la Revolución Juliana. El texto permite comprender los mecanismos utilizados y la orientación tributaria de esos momentos, que marcaron el inicio de los sistemas impositivos del Ecuador en el siglo XX:

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Registro Oficial

JUNTA DE GOBIERNO PROVISIONAL

AÑO I Quito, Miércoles 23 de Diciembre de 1925 Núm. 137

LEY DE IMPUESTOS INTERNOS

GOBIERNO PROVISIONAL

LA JUNTA de GOBIERNO PROVISIONAL

Considerando:

Que es urgente nivelar el Presupuesto de La República y, al mismo tiempo, revisar el sistema tributario en términos que eliminen sus actuales injusticias e inconveniencias fiscales y económicas y repartan la tributación en forma que consulte la capacidad económica de los contribuyentes,

Decreta:

La siguiente Ley de Impuestos Internos:

ARTÍCULO PRIMERO

Derogaciones

(I). A partir, del primero de Enero de mil novecientos veintiséis, quedan derogados definitivamente y dejarán de cobrarse los siguientes impuestos:

1. El impuesto al juego, establecido por Decretos Supremos de Mayo 11 y 30, Julio 31 y Octubre 2 de 1906 y Decretos Legislativos de Octubre 20 de 1900,

Octubre 11 de 1915, Octubre 11 de 1917, Octubre 26 de 1918, Octubre 2 de 1919 y Octubre 13 de 1916. Prohíbese todo juego de azar en la República.

2. *El impuesto a los sorteos, establecido por el Decreto Legislativo de 31 de Octubre de 1919.*

3. *El impuesto a las rifas y clubes, establecido por Decreto Legislativo de 22 de Agosto de 1921.*

4. *Los impuestos a los seguros contra incendios y a los seguros de vida y marítimos, establecidos por Decreto Legislativo de 3 de Octubre de 1894 y por cualesquiera otras leyes vigentes.*

5. *El impuesto a la venta de piedras preciosas, establecido por Decretos Legislativos de Diciembre 6 de 1920 y Octubre 22 de 1921.*

6. *El impuesto a la expedición de mercaderías de las provincias de Tungurahua y Chimborazo, establecido por Decretos Legislativos de Octubre 6 de 1919 y 21 de Setiembre de 1920.*

7. *El impuesto a la introducción de cacao en Guayaquil, establecido por Decreto Legislativo de Agosto 18 de 1890.*

8. *El impuesto a la producción de cacao en El Oro, establecido por Decretos Legislativos de Octubre 2 de 1915, Octubre 6 de 1916, Setiembre 22 de 1917, Setiembre 26 de 1918, Octubre 18 de 1921 y cualesquiera otras leyes vigentes.*

9. *El impuesto al café en El Oro, establecido por Decreto Legislativo de Octubre 13 de 1905.*

10. *El impuesto de peaje en Loja y El Oro, establecido por Decretos Legislativos de Octubre 20 de 1903, Octubre 7 de 1912, Octubre 13 de 1916, Octubre 1º de 1917 y Octubre 19 de 1922.*

11. *El impuesto a la venta de ganado en Loja, establecido por Decretos Legislativos de Octubre 20 de 1903, Octubre 7 de 1912 y Octubre 13 de 1916.*

12. *El impuesto a la movilización de sombreros y petróleo en Santa Elena, establecido por Decretos Legislativos de Febrero 14 de 1907, Agosto 30 de 1913 y cualesquiera otras leyes vigentes.*

13. *Los impuestos adicionales para Sanidad de Pichincha, establecidos por Decretos Legislativos de Noviembre 4 de 1912, Octubre 30 de 1913 y Octubre 3 de 1916.*

14. *El impuesto a cada cabeza de ganado que se beneficie en el país, establecido por Decretos Legislativos de Agosto 17 y Octubre 20 de 1923.*

15. *El impuesto de dos por ciento a los capitales que emigren, establecido por Decreto Legislativo de Octubre 26 de 1917.*

16. *El impuesto de cinco por ciento a la pesca de la madre perla, establecido por Decreto Legislativo de Noviembre 6 de 1880.*

17. *El impuesto de doscientos y cien sucres anuales a los representantes o agentes vendedores, residentes en Guayaquil, de fábricas, compañías o casas de comercio del exterior, establecido por el Art. 3° del Decreto Legislativo de 19 de Octubre de 1924. Dichos representantes o agentes están comprendidos en la Ley de Impuesto a las Ventas y pagarán los gravámenes en dicha Ley estatuidos y los demás que gravan al comercio.*

18. *El impuesto de cincuenta por ciento de recargo sobre el valor de tarifas por telegramas, cablegramas o inalámbricas que se transmitan de Guayaquil al exterior, establecido por el Art. 4° del Decreto Legislativo de 19 de Octubre de 1924.*

19. *El impuesto de ciento a cuatrocientos sucres mensuales, a los agentes o representantes de asociaciones o compañías de seguros marítimos, establecido por el Art. 6° del Decreto Legislativo de 19 de Octubre de 1924.*

(II). *Derógase, a partir del primero de Enero de 1926, todo impuesto fiscal o municipal o especial a la expedición o introducción de mercaderías dentro de la República y queda abolido todo fielato.*

(III). *Los contribuyentes sujetos a los impuestos enumerados en los incisos, (I) y (II) estarán obligados al pago de lo que adeuden, por concepto de dichos impuestos, hasta el 31 de Diciembre del presente año.*

(IV). *El Ministro de Hacienda ordenará la liquidación exacta de lo que se adeude por concepto de los impuestos referidos y dispondrá que se verifique la recaudación respectiva por la coactiva.*

ARTÍCULO SEGUNDO

Derogaciones

(I). *A partir del primero de Enero de mil novecientos veintiséis, quedan derogados y dejarán de cobrarse, por estar considerados y comprendidos en los Artículos siguientes de esta Ley, los impuestos que se expresan a continuación:*

1. *El impuesto principal y los adicionales sobre capitales en giro, establecidos por Decretos Legislativos de Octubre 15 de 1912, Octubre 21 de 1919, Octubre 23 de 1919, Octubre 12 de 1922 y por las leyes de Setiembre 7 de 1915 y Octubre 22 de 1923 o por cualesquiera otras leyes vigentes.*
2. *Los impuestos principal y adicional a los capitales a mutuo, establecidos por Decretos Legislativos de 23 de Octubre y 24 de Octubre de 1919 y por la ley de Setiembre 7 de 1915 o por cualesquiera otras leyes vigentes.*
3. *Los impuestos principal y adicionales a los predios rústicos, establecidos por la Ley de Setiembre 7 de 1915 y por los Decretos Legislativos*

de Mayo 19 de 1897, Enero 12 de 1907, Enero 31 de 1907, Noviembre 6 de 1908, Octubre 6 de 1911, Setiembre 21 de 1912, Octubre 7 de 1912, Octubre 18 de 1912, Octubre 24 de 1913, Octubre 12 de 1915, Octubre 30 de 1916, Setiembre 15 de 1917, Octubre 26 de 1917, Setiembre 12 y 28 de 1918, Octubre 26 de 1918, Setiembre 10 de 1919, Octubre 7 de 1919, Octubre 17 de 1919, Octubre 22 de 1919, Octubre 23 de 1919, Octubre 28 de 1919, Octubre 20 de 1920, Octubre 23 de 1920, Noviembre 10 de 1920, Noviembre 25 de 1920, Diciembre 6 de 1920, Octubre 5 de 1921, Octubre 11 de 1921, Octubre 18 de 1921, Octubre 20 de 1921, Octubre 20 de 1921, Octubre 17 de 1922, Octubre 19 de 1922, Octubre 21 de 1922, Agosto 17 de 1923, Octubre 5 de 1923, Octubre 19 de 1923 y Octubre 19 de 1924 y cualesquiera otras leyes vigentes.

4. *El impuesto sobre el valor del ganado de las haciendas, establecido por Decreto Legislativo de Octubre 23 de 1923.*
5. *Los impuestos principales y adicionales de alcabalas, establecidos por la Ley de Octubre 28 de 1918 y su reformatoria de Octubre 30 de 1919 y por los Decretos Legislativos de Octubre 6 de 1919, Octubre 24 de 1919, Setiembre 21 de 1920, Octubre 23 de 1920, Octubre 20 de 1921, Setiembre 22 de 1923, Octubre 11 de 1923 y cualesquiera otras leyes vigentes.*
6. *El impuesto adicional de uno por ciento a los registros y anotaciones, establecidos por el inciso a) del Art. 1° del Decreto Legislativo de 25 de Octubre de 1924.*
7. *Los impuestos principal y adicionales a la renta, establecidos por Decretos Legislativos de Octubre 13 de 1921, Abril 30 de 1906, Octubre 22 de 1909, Octubre 6 de 1911, Octubre 17 de 1919, Noviembre 23 de 1920 y cualesquiera otras leyes vigentes.*
8. *El impuesto de timbres sobre el sueldo de los empleados civiles y militares, establecido por la Ley de Timbres vigente.*
9. *El impuesto de timbres móviles para el ferrocarril de Puerto Bolívar a Loja, establecido por Decreto Legislativo de Octubre 14 de 1919.*
10. *El impuesto de timbres móviles para los ferrocarriles de Quito a Esmeraldas y Sibambe a Cuenca, establecido por Decretos Legislativos de Agosto 17 de 1920 y Octubre 20 de 1923.*
11. *El impuesto de timbres para el Centenario de Guayaquil, establecido por Decreto Legislativo de Octubre 3 de 1919.*
12. *El impuesto de timbres para el camino de Loja a Zamora, establecido por Decreto Legislativo de Octubre 20 de 1921.*

13. *Los impuestos a las instituciones bancarias establecidos por Decretos Legislativos de Octubre 3 de 1894, Octubre 14 de 1919 y Agosto 22 de 1921.*
14. *Los impuestos fiscales y municipales a la elaboración e introducción de cerveza nacional, establecidos por la Ley de Régimen Municipal, por la Ley de Noviembre 4 de 1912, la Ley de Octubre 20 de 1921 y por los Decretos Legislativos de Octubre 10 de 1901, Octubre 16 de 1902, Agosto 17 de 1923, Setiembre 22 de 1923, Octubre 20 de 1923, Octubre 19 de 1924 y cualesquiera otras leyes vigentes.*
15. *El impuesto sobre pasaportes al exterior, establecido por Decreto Legislativo de Octubre 13 de 1921.*
16. *El impuesto a las patentes marítimas, establecido por el Art. 88 de la Ley Arancelaria de Aduanas.*
17. *El impuesto a las marcas de fábrica, establecido por la Ley de la materia y todos los recargos adicionales fiscales, municipales y especiales estatuidos por otras leyes o decretos vigentes.*
18. *Los impuestos a la producción e introducción de vinos y licores, inclusive los similares a los extranjeros, establecidos por Decretos Legislativos de Octubre 21 de 1920, Octubre 27 de 1920, Agosto 17 de 1923 y Octubre 20 de 1923.*
19. *El impuesto de uno y dos por ciento anual sobre cupones de cédulas emitidas, establecido por Decretos Legislativos de Agosto 17 y Octubre 16 de 1923.*

(II). *Los contribuyentes sujetos a los impuestos enumerados en el inciso precedente, estarán obligados al pago de lo que adeuden, por concepto de dichos impuestos, hasta el 31 de Diciembre del presente año.*

(III). *El Ministro de Hacienda ordenará la liquidación exacta de lo que se adeude por concepto de los impuestos referidos y dispondrá que se verifique la recaudación respectiva por la coactiva.*

(IV). *Las leyes y decretos enumerados en el inciso (I) continuarán en vigencia, en todo cuanto no se oponga a lo dispuesto en el presente artículo.*

ARTÍCULO TERCERO

Impuesto Predial

(I). *A partir del primero de Enero de mil novecientos veintiséis, establécese un impuesto único anual sobre el valor de los predios rústicos, conforme a la siguiente tabla de progresión:*

<i>Valor de los predios</i>		<i>Alícuota</i>	
<i>De \$</i>	<i>1.000</i>	<i>a \$</i>	<i>10.000</i>
			<i>3%</i>

10.000	50.000	4%
50.000	100.000	5%
100.000	200.000	6%
200.000	400.000	7%
400.000	800.000	8%
800.000	1.500.000	9%
1.500.000	<i>en adelante</i>	10%

(II). Si un mismo propietario poseyera más de un predio rústico en la República, se determinará la alícuota que le corresponda pagar sumando los valores parciales de todos sus predios, y dicha alícuota se aplicará, conforme a la tabla de progresión precedente, sobre cada uno de dichos predios.

(III). Exonérase del pago del impuesto instituido en el inciso (I) del presente artículo:

1. Los predios cuyo valor no alcance a mil sucres. Si un mismo propietario poseyere varios predios cuyo valor individual fuere menor de mil sucres, se sumarán dichos valores parciales y la exoneración o el impuesto, según sea el caso, se determinará conforme al valor total que resulte de dicha suma;
2. Los predios rústicos pertenecientes al Estado o a las Municipalidades, siempre que estén ocupados o administrados directamente por el Estado o por la Municipalidad propietaria. Si la ocupación, administración o explotación se verificare mediante arrendamiento o en cualquiera otra forma de la cual resultaren o pudieren resultar beneficios para el ocupante, explotador o arrendatario o para terceras personas o sociedades, se considerará, respecto de éstos, sujeto el predio al impuesto;
3. Los predios rústicos pertenecientes a la Beneficencia Pública o a otras Instituciones de utilidad o interés social, creadas o autorizadas por ley o por Decreto Ejecutivo, conforme a Ley. No gozarán de exoneración los predios rústicos pertenecientes a instituciones eximidas de la obligación de rendir cuentas de sus operaciones al Tribunal de Cuentas o aquellas cuyas ganancias beneficien a personas o sociedades particulares o a instituciones no expresamente exoneradas de impuestos fiscales o se dediquen a objetos no autorizados por leyes especiales;
4. Los predios rústicos pertenecientes a la Junta de Beneficencia de Guayaquil, aún cuando esté eximida de rendir cuentas.

(IV). Los predios rústicos tendrán derecho a una rebaja en el avalúo del valor imponible, igual a todo el valor de habitaciones para empleados, obreros o peones, hospitales, escuelas u otras instalaciones destinadas al mejoramiento

y bienestar de los trabajadores, siempre que en su construcción y administración se sujeten a las prescripciones de Sanidad.

(V). Los predios rústicos tendrán derecho a exoneraciones temporales del impuesto instituido en el inciso (I) de este artículo:

Por la fracción correspondiente al valor de terrenos nuevos de las selvas y desierto orientales y occidentales, que se sometieren a cultivo;

Por la fracción correspondiente al valor de terrenos nuevos utilizados para el cultivo, mediante desecación de pantanos, construcción de vías de comunicación, obras de saneamiento, de irrigación y otros trabajos de bonificación, siempre que se ejecuten a costa del propietario, arrendatario o mero tenedor;

Por la fracción correspondiente al valor de terrenos nuevos y construcciones destinados al establecimiento de colonias de trabajadores.

Las precedentes exoneraciones temporales regirán hasta por diez años, a juicio del Poder Ejecutivo, en cada caso particular, a contar de la fecha de la conclusión de los trabajos u obras a que se refieran.

(VI). El Poder Ejecutivo podrá exonerar temporalmente del impuesto a los predios rústicos, la parte del valor correspondiente a la extensión de terrenos que se destinen a plantaciones perennes cuyo establecimiento y desarrollo requieran más de tres años y cuyo cultivo se estimare útil a la riqueza nacional, por todo el tiempo que, en cada caso individual, sea necesario para que dichas plantaciones lleguen a estado remunerativo. La exoneración de la parte de terreno ocupado por las expresadas plantaciones no modificará la alícuota que corresponda al valor total del predio.

(VII). Cuando por razón de pestes de plantaciones o sementeras o de ganado o por destrucción completa de edificios indispensables para las actividades agrícolas compruebe el propietario, arrendatario o mero tenedor de un predio rustico haber sufrido pérdida de más de treinta por ciento, ya en el valor del predio, ya en la producción anual, respecto del promedio de los cinco años precedentes, tendrán derecho a una exoneración del impuesto por un valor proporcionado a la depreciación del predio o a la disminución del rendimiento anual, que se comprobare. Esta reducción podrá otorgarse, a juicio del Poder Ejecutivo, por un año, en el caso de disminución del rendimiento anual, o en el caso de depreciación del valor del predio por el tiempo que se estimare necesario y justo.

(VIII). El valor imponible de los predios rústicos se constituirá por el valor de los edificios destinados a residencia, el de los parques y jardines pertenecientes al predio, el del agua utilizada para fuerza motriz o riego (en este último caso, se incorporará el valor del agua al de los terrenos regados); por el valor de bosques artificiales, cacaotales, cafetales, cañaverales, algodones, dehesas y demás plantaciones; por el valor de bosques naturales en explotación;

por el valor de las tierras destinadas a siembras anuales y de los terrenos abiertos destinados al pastoreo de animales propios o ajenos; por el del ganado vacuno, caballar, lanar y porcino; y, finalmente, por el valor de terrenos improductivos, tales como bosques vírgenes, pantanos, yermos, campos incultos, etc., cuya extensión exceda de tres hectáreas.

Los valores expresados se determinarán por avalúo y serán englobados en un solo total al reformarse los catastros, con excepción del valor de los terrenos improductivos, el que se expresará separadamente y será declarado por el propietario, quien tendrá la obligación de declarar así la extensión en hectáreas, como el valor por hectárea de dichos terrenos improductivos; extensión y valor que se harán constar separadamente en los catastros, conforme a la declaración del propietario y sin el requisito de avalúo especial.

(IX). Los propietarios de predios rústicos suscribirán en los formularios correspondientes una declaración que expresará todos los particulares necesarios para la formación de los catastros.

(X). Los contribuyentes por concepto del impuesto estatuido en el presente artículo estarán obligados a pagarlo a partir del primero de enero de cada año, por la suma que determine el catastro correspondiente. Para los efectos del cobro del impuesto, cada año empezado se tendrá por concluido y cada fracción de año, por año entero.

(XI). Los contribuyentes estarán obligados a pagar sus cuotas en la respectiva Colecturía Fiscal, sin esperar ser requeridos por el Colector para el pago. El pago que se verificare en el mes de enero tendrá un descuento del doce por ciento sobre la cuota; en el mes de febrero, del diez por ciento; en el mes de marzo, del ocho por ciento; en el mes de abril, del seis por ciento; en el mes de mayo, del cuatro por ciento; en el mes de junio, del dos por ciento y en el mes de julio, del uno por ciento. Es obligación de los Coletores Fiscales deducir estos descuentos de las cuotas en el momento del cobro y hacerlos constar así en los recibos, como en los talones de los mismos.

Los pagos del impuesto predial que se verificaren en el mes de agosto no tendrán descuento alguno. A partir del primero de setiembre de cada año, procederán los Coletores al cobro del impuesto predial por la jurisdicción coactiva, y sobre la suma que a cada contribuyente le corresponda pagar cobrarán un recargo de tres por ciento durante el mes de setiembre, de seis por ciento durante el mes de octubre, del nueve por ciento durante el mes de noviembre y de doce por ciento durante el mes de diciembre.

Las cuotas que no se pagaren dentro del año correspondiente, tendrán un recargo de veinticinco por ciento.

Los Coletores Fiscales están obligados a cobrar e ingresar en sus libros las cuotas del impuesto predial que se pagarán después del 31 de agosto

con los recargos estatuidos en el presente inciso, haciendo los constar así en los recibos, como en los talones de los mismos.

Los recargos de que se trata en este inciso se cobrarán además de las costas que causare la recaudación por la coactiva.

(XII). Los catastros en actual vigencia seguirán rigiendo para la recaudación del impuesto, hasta que se formulen los nuevos.

(XIII). El Ministro de Hacienda queda autorizado para resolver las reclamaciones sobre la justa base imponible, determinar el sistema de recaudación, constituir el personal necesario para la formación de catastros y cobro del impuesto, reglamentar todo lo concerniente a la ejecución de lo dispuesto en este artículo y, en general, dictar todas las medidas que aseguren el manejo y control equitativo, justo y exacto, del impuesto a los predios rústicos,

ARTÍCULO CUARTO IMPUESTO DE ALCABALAS

(I). Decrétanse las siguientes reformas a la Ley de Alcabalas:

1. *El Art. 2° dirá: El impuesto de Alcabalas pagará a razón de cuatro por ciento en todos los casos señalados en el Art. 1° de la Ley respectiva, aun cuando los bienes estén situados en el extranjero.*
2. *En las permutas, pagará el impuesto cada uno de los contratantes por la propiedad que trasmita.*
3. *Para el cómputo del impuesto se observarán las reglas siguientes:*
 - a) *Servirá de base imponible el precio o valor fijado en los contratos y demás actos jurídicos sujetos al gravamen, siempre que dicho precio o valor no sea menor del que conste en los catastros oficiales; y prevalecerá el avaluó consignado en el catastro respectivo en caso contrario;*
 - b) *Si se venden derechos o acciones sobre inmuebles, sin indicación de la cuota, se pagará el impuesto como si se tratara de la totalidad del predio. Si se fija la cuota, se pagará solamente el impuesto correspondiente a la misma;*
 - c) *Si la trasmisión versa sobre derechos hereditarios, sin relación a ningún inmueble determinado, servirá de base el precio fijado en el contrato o acto jurídico, y esta misma regla se aplicará en casos de venta de acciones de sitios comuneros en el Litoral;*
 - d) *Regirá el mismo procedimiento si se trata de inmuebles no constantes en los catastros respectivos, o si el avaluó de estos fuere inaplicable, por versar la transferencia sólo sobre una parte del fundo, o por cualquiera otra causa. En este caso, el Colector, sin perjuicio de recibir el pago conforme a esta regla, oficiará al Ministerio de Hacienda, para*

que se hagan las correspondientes anotaciones y reformas en el catastro.

Análogo oficio dirigirá siempre que en los contratos se determine un precio o valor superior al del catastro.

(II). Decláranse vigentes las demás disposiciones de la Ley de Alcabalas, no expresamente derogadas por la presente, en cuanto no se oponga lo estatuido en este artículo.

(III). El Ministro de Hacienda queda encargado de reglamentar todo lo concerniente al control y recaudación del impuesto de alcabalas.

ARTÍCULO QUINTO

Impuesto sobre Inscripciones y Registros

(I). Los derechos fiscales sobre las inscripciones, de que trata el Título XI, Art. 71, del Reglamento de Inscripciones y Registros, serán en toda la República los siguientes:

- a) Por la anotación de una escritura hipotecaria, el uno por ciento de la cantidad por la cual se otorgue la escritura;*
- b) Por derechos de registro de un testamento, diez sucres;*
- c) Por el registro de las sentencias ejecutoriadas que deban inscribirse con arreglo a la Ley, el uno por ciento del valor del juicio contencioso o de jurisdicción voluntaria; pero, si éste no versare sobre cantidad determinada, se pagará diez sucres. Los derechos de este numeral los pagarán aquellos a cuyo favor se hubiere dado la sentencia, pero con cargo de abonarles en la tasación de costas, si hubiere condenación;*
- d) Por toda escritura que exprese cantidad determinada, se pagará el uno por ciento de la misma y por todas las indeterminadas, con excepción de los poderes, diez sucres;*
- e) Por el registro de las patentes de navegación, cien sucres, que pagará el dueño o Capitán del buque, si este mide más de cincuenta toneladas; y cincuenta sucres, si el porte es de cincuenta toneladas o menos;*
- f) Por la inscripción de una concesión de minas, doscientos sucres.*
- g) Por el registro de las hijuelas o actos de partición, se pagará un cuarto por ciento del valor de la cuota o cosa adjudicada, sin perjuicio del registro de la sentencia respectiva; por el registro de los, actos de partición extrajudiciales, se pagará el uno por ciento del valor de la masa partible; y*
- h) Por todos los demás actos que para su realización deben inscribirse según el Código Civil, se pagará diez sucres por derechos de registro.*

(II). El Art. 72 del expresado Reglamento, dirá:

«Por las fracciones excedentes de cien sucres, se cobrarán los derechos correspondientes a cien sucres»

(III). El Art. 74 del expresado Reglamento, dirá:

«Para que se verifique la inscripción deberá el interesado exhibir boleto o recibo del Colector respectivo o pagar los derechos en timbres, según lo ordene el Reglamento Ejecutivo».

(IV). Decláranse vigentes todas las demás disposiciones del Reglamento de Inscripciones o Registros, no expresamente derogadas por la presente Ley, en cuanto no se opongan a lo estatuido en este artículo.

(V). El Ministro de Hacienda queda encargado de reglamentar todo lo concerniente al control y recaudación de los derechos de inscripciones y registros.

ARTÍCULO SEXTO

Impuesto a la renta del trabajo, sin concurso del Capital

(I). Los sueldos, honorarios, sobresueldos, gratificaciones, dietas, comisiones, gastos de representación y pensiones pagados por el Estado, los Municipios, Juntas Especiales, Sociedades Anónimas o en comandita domiciliadas o que tengan sucursales o agencias en el Ecuador, y todas las retribuciones que se obtengan, en el territorio de la República, como remuneración del trabajo en todas las modalidades de la agricultura, la industria y el comercio, aun cuando sean pagadas por personas naturales o jurídicas residentes en el extranjero, y las rentas provenientes de profesiones liberales y de empleos públicos que, no siendo pagados por el Tesoro, se remuneren por medio de honorarios o asignaciones arancelarias, como las de los Anotadores de Hipotecas, Escribanos Públicos, Alcaldes Cantonales, Jueces Parroquiales, Defensores Públicos, Aseores, etc., estarán obligados al pago de un impuesto anual, conforme a la siguiente tabla de progresión:

Rentas de más de:

\$ 2.400 anuales hasta	\$ 3.200	½ %
\$ 3.200 "	\$ 4.800	1 %
\$ 4.800 "	\$ 6.000	1 ½ %
\$ 6.000 "	\$ 7.000	2 %
\$ 7.000 "	\$ 8.000	2 ½ %
\$ 8.000 "	\$ 9.000	3 %
\$ 9.000 "	\$ 10.000	3 ½ %
\$ 10.000 "	\$ 11.000	4 ½ %

\$ 11.000“	\$ 12.000	5 ½ %
\$ 12.000“	\$ 15.000	6 ½ %
\$ 15.000 en adelante		8%

(II). *Están exentas del PAGO del impuesto las siguientes rentas:*

- a) *Las que no excedan de \$ 2.400 anuales;*
- b) *Las provenientes del trabajo de jornaleros, sobrestantes, artesanos, sirvientes domésticos, enfermeros, chauffeurs, cocheros, carretoneros, motoristas, conductores de tranvías, breteros y fogoneros de trenes, lancheros, remeros, bogas, cargadores y, en general, todos los obreros asalariados;*
- c) *Las consistentes en indemnizaciones que se hagan en conformidad con la Ley de accidentes de trabajo;*
- d) *Las de los preceptores de Instrucción Primaria;*
- e) *Las de los becados por el Estado o las Municipalidades;*
- f) *Las de los soldados, clases y oficiales inferiores en servicio activo, entre los que se considerarán comprendidos, para este efecto, los celadores, Subinspectores e Inspectores de Policía;*
- g) *Las de los extranjeros contratados por el Estado o los Municipios, para que presten sus servicios a la Nación, en los casos en que así se estipule expresamente en los contratos.*

(III). *Para los efectos de la determinación de la renta imponible y previa solicitud comprobada, se harán las siguientes deducciones:*

- a) *A los empleados públicos, de las cuotas o porcentajes del sueldo o remuneración que se les descuenten para constituir fondos de ahorro y jubilación o simplemente para fondos de retiro, invalidez o montepío civil o militar; y*
- b) *A todas las personas sujetas al impuesto de que trata este artículo y que tengan a su cargo ascendientes consanguíneos o políticos, cónyuge, hijos legítimos o naturales, nietos, hermanas solteras, hermanos menores de 21 años o parientes incapaces, todos los cuales no puedan subsistir por su propio trabajo, de:*

\$ 600 de la renta anual por		una persona a cargo
\$ 1.000	“	dos personas a cargo
\$ 1.400	“	tres “
\$ 1.800	“	cuatro “
\$ 2.200	“	cinco “
\$ 2.600	“	seis o más personas.

- c) *El que pague la renta será responsable del impuesto ante el Fisco, para lo cual hará las retenciones mensuales respectivas al empleado o empleados.*
- (IV). *El Ministro de Hacienda reglamentará todo lo concerniente a la recaudación y fiscalización del impuesto estatuido en el presente artículo.*

ARTÍCULO SÉPTIMO

IMPUESTO A LA RENTA DEL CAPITAL SIN CONCURSO DEL TRABAJO

(I). *Todas las rentas procedentes de capitales lucrativos, tales como utilidades que se distribuyan por dividendos, reparto u otros medios, entre los accionistas de bancos y sociedades o compañías de toda clase, establecidas en el Ecuador, con exclusión de las agrícolas, mineras y fabriles; los intereses que devenguen cédulas hipotecarias, contratos de mutuo o anticrético y los Bonos de la Deuda Interna del Estado, pagarán el impuesto que determina la siguiente tabla:*

Si la renta representa hasta el:

6% anual del capital, el	5% de la renta
7% “	6% “
8% “	7% “
9% “	8% “
10% “	9% “
11% “	10% “
12% “	11% “
más del 12% “	30% “

(II). *Están exentos del impuesto de que trata este artículo:*

- a) *Los intereses que devenguen todo o parte de los precios de venta de bienes inmuebles, verificada a plazo, siempre que haya de cobrarlos el vendedor; en consecuencia, terminará la exención por el hecho de efectuarse traspasos de dicho crédito;*
- b) *Los intereses que cobren los Bancos en sus operaciones con excepción de las utilidades provenientes de acciones ajenas y los cupones de cédulas o de bonos que tuvieron como valores en sus cajas;*
- c) *Los intereses que paguen las cajas de ahorro, siempre que el total ahorrado de una persona no pase de dos mil sucres;*
- d) *Los intereses que cobren las cooperativas de crédito, siempre que sus Estatutos hayan sido aprobados por el Poder Ejecutivo, siempre que*

realicen operaciones SÓLO con SUS PROPIOS socios Y SIEMPRE QUE LA EXENCIÓN HAYA SIDO DECRETADA POR EL MINISTRO DE HACIENDA;

- e) Los intereses que paguen los Bancos en sus operaciones llamadas de “Cuenta Corriente” y de “Depósitos a la Vista”;*
- f) Los intereses que cobren las instituciones de derecho público sobre sus capitales propios;*
- g) Los intereses que cobren los arrendatarios de bienes nacionales sobre las cantidades entregadas en garantía en virtud del respectivo contrato de arrendamiento.*

(III). Las utilidades anuales o semestrales que no se repartan por destinarse a fondos de reserva o a aumento de capital, se considerarán para el efecto del cobro del impuesto como parte de la renta imponible. Tampoco se considerará, como deducción o gasto, ninguna suma, destinada a la reducción del pasivo.

(IV). Para la determinación de la alícuota correspondiente a cada acción, se calculará el porcentaje de utilidades imponibles sobre el valor nominal de la acción, más el porcentaje que le corresponda de los fondos de reserva.

(V). Los Bancos y Sociedades extranjeros que exploten negocios en el Ecuador, pagarán los mismos impuestos que los nacionales.

(VI). El que pague los dividendos o verifique los repartos de utilidades será responsable del impuesto de que trata este artículo, para lo cual hará la retención del valor respectivo.

(VII). El Ministro de Hacienda reglamentará todo lo concerniente a la recaudación y fiscalización del impuesto estatuido en el presente artículo.

ARTÍCULO OCTAVO

Impuesto a los Capitales en Giro

(I). Los negocios que no están sujetos al impuesto a las Ventas Comerciales o Industriales ni al Impuesto a la Renta del Capital sin el concurso del trabajo, pagarán, a partir del primero de enero de mil novecientos veintiséis, un impuesto único de uno por ciento sobre el monto del capital con que giren.

(II). El Ministerio de Hacienda reglamentará todo lo concerniente a la fiscalización y recaudación de este impuesto.

ARTÍCULO NOVENO

Cerveza y Licores

(I). Los productores o fabricantes de bebidas fermentadas, tales como vinos, cerveza y otras bebidas análogas o de bebidas destiladas, elaboradas

mediante refinación o rectificación, de alcoholes o aguardientes de caña de azúcar y los fabricantes o productores de licores similares a los extranjeros o elaborados de materias primas que no sean caña de azúcar, estarán obligados a obtener anualmente, antes del de diciembre de cada año inmediato anterior, una patente que les autorice para la producción o fabricación de las bebidas y licores referidos y a sujetarse a las prescripciones que la patente respectiva establezca, ya en defensa de la salud pública, ya en guarda de los intereses del Fisco.

La patente se otorgará en timbre fijo de undécima clase, que importa cinco sures.

(II). Los fabricantes de cerveza pagarán un impuesto único, a razón de diez centavos por botella y cinco centavos por media botella. Cuando la cerveza se envase en barriles u otros recipientes análogos, se calculará siempre el impuesto a razón de diez centavos la botella.

(III). Los rectificadores de aguardientes o alcoholes de caña de azúcar (rectificados o refinados) obtendrán la materia prima del Estanco de Aguardientes, pagándola al mismo precio fijado para el público, sin descuento alguno y pagarán además un impuesto de rectificación, a razón de cincuenta centavos por botella hasta de un litro.

(IV). Los fabricantes de vinos o licores similares a los extranjeros, a base de alcohol o aguardiente de caña, estarán obligados:

- a) A usar etiquetas que expresen el nombre del fabricante, el lugar donde ha sido elaborado el artículo. La ausencia de estas declaraciones en la etiqueta respectiva o la venta del producto en envases con etiquetas o imitaciones exteriores de los similares extranjeros, será considerada como estafa y castigada conforme a lo dispuesto para dicho delito en el Código Penal, sin perjuicio del comiso;*
- b) A comprar la materia prima en el Estanco de Aguardientes, pagando por ella el mismo precio fijado para el público, sin descuento alguno; y*
- c) A pagar un impuesto de destilación o fabricación, a razón de un sucre por botella de hasta un litro.*

(V). Los productores o fabricantes de alcoholes, aguardientes y cualesquiera otro licor, cuya materia prima no sea la caña de azúcar, pagarán un impuesto de destilación o producción a razón de un sucre por botella de hasta un litro.

(VI). Los productores de vinos puros de uva que comprobaren la pureza de su producto ante el Estanco de Aguardientes, estarán exentos de todo gravamen al vino.

(VII). El Estanco de Aguardientes se encargará de la expedición de las patentes anuales para la producción o fabricación de bebidas fermentadas o

destiladas y correrá a su cargo el control y la recaudación de los impuestos estatuidos en el presente artículo.

(VIII). Queda encargado el Ministro de Hacienda de reglamentar todo lo concerniente a la mejor administración de los impuestos de que trata el presente artículo.

ARTÍCULO DÉCIMO

(I). Declárase incorporada a la presente la Ley de Timbres.

(II). Declárase asimismo incorporados a la presente los Decretos sobre Impuestos a las Herencias, Legados y Donaciones.

(III). El producto íntegro de los impuestos estatuidos en la presente Ley será recaudado exclusivamente por los Colectores Fiscales e ingresará al Tesoro Nacional.

(IV). Los Colectores Fiscales estarán obligados a depositar diariamente la totalidad de las recaudaciones que verifiquen, en el Banco Central y, hasta que éste inaugure sus operaciones, en la Institución que el Gobierno determine.

(V). Los Reglamentos Ejecutivos que expedirá el Ministro de Hacienda para la organización, fiscalización y recaudación de los impuestos estatuidos en la presente Ley, que regirá desde el primero de enero de mil novecientos veintiséis, así como para establecer las sanciones a que den lugar las infracciones, tendrán fuerza de ley, en tanto no sean derogados o reformados por la Junta de Gobierno Provisional o por el Poder Legislativo.

Dado en el Palacio de Gobierno, en Quito, a diecinueve de diciembre de mil novecientos veinticinco.

(f.) Luis N. Dillon, Vocal Director y Ministro de Hacienda. — (f.) José Rafael Bustamante, Vocal Ministro de Relaciones Exteriores y Encargado de la Cartera de lo Interior. — (f.) F. Arízaga L., Vocal Ministro de Instrucción Pública. — (f.) Pedro P. Garaicoa, Vocal Ministro de Previsión Social y Trabajo. — (f.) Francisco J. Boloña, Vocal Ministro de Guerra. — Julio E. Moreno, Secretario General.

Publíquese. —El Secretario General, Julio E. Moreno.

ANEXO 06 – Carta de Intención al FMI, año 2003

Reproducimos el texto de la Carta de Intención que suscribió el gobierno de Lucio Gutiérrez con el FMI, en 2003. Este largo documento permite visualizar la situación del Ecuador del momento, tanto como el tipo de políticas a las que se comprometía el gobierno. Además, esta Carta fue la última que suscribió el país antes de que en 2007 se iniciara el gobierno del Presidente Rafael Correa.

**REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**

Quito, Ecuador
10 de febrero de 2003

Sr. Horst Köhler
Director Gerente
Fondo Monetario Internacional
Washington D.C., 20431

Estimado Sr. Köhler:

El memorando de política económica y los anexos que se adjuntan describen las políticas y objetivos económicos del Gobierno del Ecuador para el período comprendido entre marzo de 2003 y marzo de 2004. Con miras a apoyar dichas políticas y objetivos, el Gobierno solicita al FMI la aprobación de un acuerdo de derecho de giro (stand-by) de 13 meses por un monto de DEG 151 millones (46% de la cuota, calculada sobre una base anual). El Gobierno está convencido que éstas políticas promoverán un crecimiento sostenible, al tiempo que se enfrentan las necesidades sociales prioritarias, se controla la inflación, se fortalece la solvencia del sector público y se refuerza la viabilidad externa.

Durante la vigencia del acuerdo el Gobierno mantendrá estrechas relaciones con el FMI, incluyendo temas sobre la adopción de medidas que podrían ser necesarias para alcanzar los objetivos del programa, de acuerdo con los procedimientos del FMI. En particular, durante la vigencia del acuerdo se tomarán medidas adicionales, incluyendo el sector fiscal, si no se materializa la reducción prevista de la tasa de inflación, si el déficit de la balanza en cuenta corriente aumenta a un nivel superior al previsto en el programa (a menos que refleje un volumen adicional de inversión extranjera directa), o si peligró el cumplimiento del programa fiscal. Durante ese mismo lapso, el Gobierno no incurrirá en nuevos atrasos, sean internos o externos, ni impondrá nuevas restricciones al comercio internacional, y mantendrá políticas prudentes de endeudamiento con el fin de reducir la relación deuda/PIB.

El Gobierno está devolviendo gradualmente los depósitos congelados de los bancos cerrados administrados por la Agencia de Garantía de Depósitos. Esta es una restricción cambiaria sujeta al Artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI, para lo cual el Gobierno solicita una excepción hasta finales de 2003. El Gobierno también solicita que las expectativas de recompra que surjan durante el plazo del acuerdo sean postpuestas a la fecha de vencimiento obligatoria, por el equivalente de DEG 14 millones (4,7% de la cuota).

Se contempla la realización de cuatro revisiones del programa, a más tardar a finales de junio, septiembre y diciembre de 2003 y marzo de 2004. En la primera revisión se evaluarán los avances registrados en el programa, incluidos los relacionados con el esfuerzo del Gobierno de focalizar los subsidios de manera más equitativa y reiniciar las reformas estructurales.

Para 2004, el Gobierno se compromete a mantener políticas macroeconómicas prudentes y a reforzar su programa de reformas. Aunque no se prevé necesidades adicionales de financiamiento por parte del FMI más allá de lo estipulado en el actual acuerdo, el Gobierno mantendrá un estrecho contacto con el FMI y, en ese sentido, contempla solicitar un acuerdo de carácter precautorio para 2004.

Atentamente,

Mauricio Yopez Najas
Presidente Banco Central del
Ecuador

Mauricio Pozo Crespo
Ministro de Economía y
Finanzas

Anexos

ADENDUM CARTA DE INTENCION

ECUADOR: MEMORANDO DE POLÍTICA CONÓMICA

ANEXO I (ACCIONES PREVIAS)

ANEXO II (REFORMAS ESTRUCTURALES)

ANEXO III (MEMORANDO TECNICO DE ENTENDIMIENTO)

BASE FISCAL DEL PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO(Aceptada por el FMI)

**REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**

ECUADOR: MEMORANDO TÉCNICO DE ENTENDIMIENTO

1. En este memorando se definen los criterios de ejecución cuantitativos que forman parte del programa, según se presentan en los cuadros 1 y 2 que se adjuntan a la carta de intención del 10 de febrero de 2003 y en el Memorando de Políticas Económicas.

2. Techo sobre el saldo global del sector público no financiero (SPNF). El SPNF incluye al gobierno central, los gobiernos municipales y provinciales, las empresas del sector público, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Banco del Estado (BEDE), las autoridades portuarias, las universidades, y los organismos y fondos autónomos del SPNF. El saldo global del SPNF se mide por debajo de la línea y se define como el cambio en la deuda bruta del SPNF menos el cambio en los depósitos del sector público que se encuentran en el Banco Central del Ecuador (BCE) y en los bancos comerciales (definido en el punto 4). La deuda bruta del SPNF comprende el volumen total de la deuda bruta nominal del SPNF (definida en el punto 6), y los atrasos y cuentas por pagar externos e internos (definidos en el punto 7). Para medir el saldo global del SPNF durante el año en curso, se valora la deuda pendiente a fin de diciembre del año anterior, al tipo de cambio constante entre el dólar de EE.UU. y una tercera moneda vigente a fin de diciembre del año anterior. Los nuevos flujos de deuda incurridos durante el período del programa se valoran al tipo de cambio vigente el día en que se emitió la deuda. No se incluyen los ingresos por concepto de privatizaciones ni otras modalidades de reducción de la deuda por debajo de la línea cuando se mide el cumplimiento con relación al saldo global del SPNF. Para medir el saldo global del SPNF en virtud del programa, se agrega a la deuda nominal el monto de cualquier venta a término de petróleo; se considerará que dicha deuda se ha amortizado en el momento de la entrega del petróleo (en otras palabras, cualquier venta de petróleo que no sea de tipo spot se tratará como un financiamiento de la deuda respaldado por activos).

Como se indica en el párrafo 12 del memorando de política económica, el saldo global del SPNF se ajustará al alza por el monto de los ingresos petroleros acumulados en el presupuesto que excedan de los ingresos previstos por el programa. (Si se produce una disminución en los ingresos petroleros, deberá compensarse mediante recortes en los gastos). El programa prevé un monto acumulado

de ingresos petroleros en el presupuesto de US\$429 millones para el período Enero-Marzo de 2003; US\$803 millones para el período Enero-Junio; US\$1.209 millones para el período Enero-Septiembre, y US\$1.595 millones para el período Enero-Diciembre de 2003.

3. Techo de gasto del SPNF excluyendo intereses. Los gastos del SPNF excluyendo intereses comprenden todos los gastos corrientes y de capital (incluidos los préstamos netos) del sector público, según se refleja en el cuadro sobre las operaciones del sector público que figura en el informe preparado por el personal técnico del FMI.

4. Límite mínimo sobre el saldo de los depósitos del sector público en el BCE y en los bancos comerciales. Los depósitos del sector público se definen como todos los depósitos que tiene el SPNF en el BCE y en los bancos comerciales según se refleja en el cuadro sobre el balance del sector público (preliminar) que figura en el informe preparado por el personal técnico del FMI. El límite mínimo se aplica al promedio del monto de los depósitos a fin de mes durante el trimestre en cuestión.

5. Límite mínimo sobre los depósitos del gobierno central en la cuenta única en el BCE. Este volumen de depósitos se define como los depósitos de propiedad del gobierno central que se encuentran en la cuenta única en el BCE. El límite mínimo se aplica al promedio del monto de los depósitos a fin de mes durante el trimestre en cuestión, según se señala en la cuenta 231105 (cuenta corriente única) del cuadro 10-R del informe al FMI del Banco Central.

6. Techo sobre el saldo de la deuda bruta nominal del sector público, registrada sobre la base de desembolsos. El sector público comprende el SPNF (según se define en el punto 2) y el sector público financiero (que comprende el Banco Central del Ecuador (BCE), la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)). El saldo de la deuda bruta nominal del sector público (o sea, el volumen total de la deuda actual más los atrasos de pagos del capital de la deuda externa, excluidos los atrasos del servicio de la deuda interna y los atrasos de pagos de intereses de la deuda externa) se define como el volumen total de la deuda interna y externa del sector público financiero y no financiero, y la deuda garantizada por el gobierno, según se refleja en las cuentas fiscales por debajo de la línea y en el cuadro sobre el balance del sector público (preliminar) que figura en el informe preparado por el personal técnico del FMI. Debe interpretarse el término "deuda" como un pasivo actualizado, o sea, no contingente, creado en virtud de un acuer-

do contractual mediante el suministro de valor en forma de activos (incluida la moneda) o servicios, que exige que la persona obligada realice uno o más pagos en forma de activos (incluida la moneda) o servicios en algún(os) momento(s) en el futuro; estos pagos representan el cumplimiento de las obligaciones de capital y/o intereses incurridas en virtud del contrato. Las deudas pueden ser de diferentes modalidades, siendo las principales las siguientes:

(i) Préstamos, o sea, anticipos de dinero por el prestamista al deudor sobre la base del compromiso de que la persona obligada reembolsará los fondos en el futuro (incluidos depósitos, bonos, obligaciones, préstamos comerciales y créditos a compradores), e intercambios temporales de activos equivalentes a préstamos completamente garantizados, en virtud de los cuales el deudor tiene la obligación de rembolsar los fondos, y generalmente pagar intereses, mediante la recompra en el futuro de la garantía al comprador (por ejemplo, los acuerdos de recompra y los acuerdos de canje oficiales).

(ii) Créditos de proveedores, o sea, contratos en virtud de los cuales el proveedor permite que la persona obligada difiera los pagos hasta una fecha posterior a la fecha en que se entregan los bienes o se suministra el servicio.

(iii) Arrendamientos, o sea, acuerdos en virtud de los cuales se ofrece una propiedad que el arrendatario tiene el derecho de utilizar durante uno o más períodos específicos que, generalmente, son más breves que el total de la vida útil prevista de la propiedad; el arrendador continúa en posesión del título de propiedad. Para los fines de la directriz, la deuda es el valor actualizado (en el momento de iniciarse el arrendamiento) de todos los pagos por concepto del arrendamiento que se prevén durante el plazo del acuerdo, excluidos aquellos que cubren la operación, reparación o mantenimiento de la propiedad.

7. Según la definición de deuda descrita más arriba, los pagos atrasados, las sanciones, y las indemnizaciones por daños y perjuicios decididas judicialmente como resultado de la falta de reembolso en virtud de una obligación contractual que constituye una deuda, son deuda. El incumplimiento de una obligación que no se considera deuda bajo esta definición (por ejemplo, el pago contra entrega) no da lugar a una deuda. Para los fines de este techo, la deuda incluye cualquier cantidad de petróleo vendida a término; se considerará amortizada dicha deuda en el momento de la entrega del petróleo (en otras palabras, cualquier venta de petróleo que no sea de tipo spot es tratada como un financiamiento respaldado por activos).

8. Atrasos externos e internos, y regularización de los atrasos. El cuadro 2 adjunto sobre el programa de regularización de los atrasos de 2003 presenta el saldo, al fin del período, de los atrasos externos e internos reconocidos, así como un calendario de la regularización de estos atrasos. Se considera que los atrasos internos son sólo los reconocidos por el tesoro del gobierno central. En ningún momento del lapso del acuerdo podrá el sector público (según se define en el punto 6) acumular un atraso nuevo, sea interno o externo.

FUENTE: <http://www.ec-gov.net/docs/monet04e.htm>

REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

ECUADOR: CRITERIOS DE EJECUCIÓN (CE) Y PARÁMETROS DE REFERENCIA (PR) ESTRUCTURALES

Objetivo	Fecha	CE/PR
Primera revisión:		
1. Subastar todas las carteras de deuda privada reestructuradas de los bancos cerrados en manos de la AGD (párr. 18).	Antes 31 mar. 2003	PR
2. Firmar un contrato con un banco de inversión internacional para preparar para la venta al Banco del Pacífico (párr. 19).	Antes 31 mar. 2003	PR
3. Aprobar una ley para la transferencia del control de la administración aduanera al SRI (párr. 13).	Antes 30 abr. 2003	CE
4. Presentar al Congreso un proyecto de ley sobre unificación salarial y reforma de la administración pública (con enmiendas a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa), a fin de reducir el número de servidores públicos y la masa salarial nominal del gobierno central en el presupuesto del 2004 con respecto al presupuesto del 2003 (párr. 13).	Antes 30 abr. 2003	CE
5. Poner en liquidación como mínimo ocho de los bancos cerrados en manos de la AGD (párr. 15).	Antes 31 mayo 2003	CE
Segunda revisión:		
6. Realizar y publicar un análisis económico y ambiental, y preparar un plan de acción y un cronograma, para la producción, distribución, y venta rentables de derivados y otros productos petroleros en Ecuador (párr. 20).	Antes 30 jun. 2003	CE
7. Entregar la administración de las empresas de distribución eléctrica, además de Andinatel y Pacifictel, a sociedades internacionales de prestigio (párr. 20).	Antes 30 jun. 2003	CE
8. Firmar contratos con una o más empresas internacionales independientes para administrar los fideicomisos de liquidación de los bancos en manos de la AGD (párr. 17).	Antes 30 jun. 2003	PR

9. Poner en condiciones de venta al Banco del Pacífico (párr. 19).	Antes 31 jul. 2003	PR
10. Presentar al Congreso el proyecto de ley de reforma tributaria con la eliminación de las preasignaciones no dispuestas en la Constitución, y exenciones tributarias (párr. 13).	Antes 31 ago. 2003	CE
11. Aprobación de la ley sobre unificación salarial y reforma de la administración pública (párr. 13).	Antes 31 ago. 2003	CE
Tercera revisión:		
12. Con asistencia técnica de instituciones internacionales, realizar una evaluación de los procedimientos operacionales y los balances actuariales del IESS, del ISSFA y del ISSPOL (párr. 9).	Antes 31 sep. 2003	PR
13. Aprobación de la ley de reforma tributaria con la eliminación de la afectación de ingresos no dispuesta en la constitución (párr. 13).	Antes 30 nov. 2003	CE
14. Finalizar la devolución a los depositantes de todos los depósitos congelados de Filanbanco y de los bancos en manos de la AGD (párrs. 16 y 17).	Antes 31 dic. 2003	CE

FUENTE: <http://www.ec-gov.net/docs/monet03e.htm>

REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

ECUADOR: ACCIONES PREVIAS

Objetivo	Fecha
1. Eliminación de todos los atrasos externos no reprogramables (párrs. 5 y 11) (1)	Al menos dos semanas antes de la reunión del Directorio
2. Emitir reglamentación, debatida con el personal técnico del FMI, para la ejecución de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (párr. 14).	Antes 31 ene. 2003
3. Conelec y Conatel emitirán resoluciones para poner nuevamente en marcha los ajustes de precios de los servicios eléctricos y telefónicos (párr. 20).	Antes 31 ene. 2003
4. Presentación al Congreso, con carácter urgente, de un proyecto de ley para transferir el control de la administración aduanera al SRI (párr. 13).	Antes 7 feb. 2003
5. Emitir reglamentación, debatida con el personal técnico del FMI y congruente con los objetivos del programa, de la ley de turismo, a fin de evitar la creación de nuevos escudos tributarios (párr. 12).	Antes 7 feb. 2003
6. El COMEXI expedirá una resolución para eliminar recortes selectivos de los aranceles de importación que se implantaron durante los cuatro últimos meses del gobierno anterior (párr. 7).	Antes 14 feb. 2003
7. Firmar contratos con una o más empresas internacionales independientes para administrar los fideicomisos de liquidación de Filanbanco (párr. 16).	Antes 28 feb. 2003
8. Firmar contratos para realizar auditorías independientes de ocho bancos clausurados, en manos de la AGD, como mínimo (párr. 17).	Antes 28 feb. 2003
9. Aprobación del presupuesto para 2003 que	Al menos cinco días hábiles

contemple un congelamiento de los salarios y suponga un precio de US\$18 como promedio del barril de petróleo (párrs. 8 y 12).

antes de que el Directorio apruebe el acuerdo de derecho de giro

(1) Todas las referencias son a los párrafos del Memorando de política económica.

FUENTE: <http://www.ec-gov.net/docs/monet02e.htm>

**REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS**

ECUADOR: MEMORANDO DE POLÍTICA ECONÓMICA

I. ANTECEDENTES

1. A comienzos del año 2000, luego de la grave crisis económica y política, el Ecuador reemplazó oficialmente al Sucre por el dólar de EE. UU. Con este fuerte anclaje del tipo de cambio, la economía se estabilizó rápidamente e inició una recuperación impulsada por la demanda interna, pero ayudada también por el incremento del precio del petróleo y el alivio de la deuda dada la reestructuración de los bonos Brady y la reprogramación de las obligaciones contraídas con el Club de París. Sin embargo, tras un comienzo prometedor, la política fiscal durante los años 2001 y 2002 no fue consistente con las exigencias de la dolarización, debido fundamentalmente al incremento excesivo de los salarios del sector público, creando importantes rigideces fiscales para los años siguientes y la disminución del superávit primario. Además, si bien el sistema bancario se recuperaba con rapidez después de la crisis económica, fue limitado el progreso en el saneamiento de los bancos cerrados, y el programa de privatización de las empresas estatales y otras importantes reformas estructurales se estancaron. Como resultado de estas desviaciones, a finales de 2002 el Gobierno central enfrentó nuevamente atrasos en los pagos internos y externos, las disponibilidades de caja del tesoro se agotaban sin mayores posibilidades de nuevo financiamiento, mientras se desaceleraba la actividad económica.

II. EL PROGRAMA ECONÓMICO DE 2003

2. El Gobierno del Presidente Gutiérrez se posesionó el 15 de Enero de 2003, e inmediatamente adoptó medidas económicas para corregir la situación descrita. El principal objetivo del Gobierno consiste en mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, en especial los pobres, mediante un crecimiento sostenido con baja inflación, y mejoras en la red de protección social así como una mejor provisión de servicios públicos. Ecuador mantiene su compromiso con la dolarización, y para alcanzar un crecimiento sostenido dentro de este esquema, se requiere una posición fiscal fuerte, el restablecimiento completo de la capacidad crediticia, y reformas estructurales para mejorar la competitividad de la economía. Estos objetivos de políticas están reflejados en el programa económico de 2003.

A. El marco macroeconómico

3. El marco macroeconómico para el 2003 prevé un aumento moderado de la actividad económica y un progreso sostenido en la reducción de la inflación. Se proyecta un crecimiento del producto de aproximadamente 3½%, impulsado por un incremento de las exportaciones de petróleo, a pesar de la desaceleración en la inversión una vez se concluya la construcción del nuevo oleoducto (OCP). Se prevé que el consumo crecerá a un ritmo más moderado que en años anteriores, tras un período de recuperación en la compra de bienes duraderos. Está previsto un aumento moderado del déficit externo en cuenta corriente, mientras que se proyecta que la inflación de los precios al consumidor disminuirá a alrededor del 6% para fin de año, a pesar del incremento en ciertos precios administrados.

4. El mantenimiento de políticas fiscales prudentes y la continuidad de las reformas estructurales son indispensables para lograr un fuerte crecimiento de la producción y alcanzar otras metas de mediano plazo. El superávit fiscal primario tendrá que mantenerse en un nivel alto a partir del año 2004 y en adelante, mientras que los ingresos provenientes de las exportaciones adicionales de petróleo se destinarán en gran medida a la reducción de la deuda pública. El Gobierno confía en que la adecuada y oportuna ejecución de esta estrategia fomentará la confianza en la sostenibilidad fiscal y de la deuda y disminuirá el déficit en cuenta corriente, consistente con lo que requiere la dolarización, lo cual servirá para reducir el nivel de las tasas de interés y el diferencial de riesgo del índice EMBI que todavía aqueja al país. La reducción del diferencial de riesgo estimulará el crecimiento del sector privado.

B. Políticas fiscales

5. Las políticas fiscales del Gobierno apuntan a los siguientes objetivos principales: (i) aliviar la presión inmediata de liquidez y resolver los atrasos dejados por el Gobierno anterior; (ii) fortalecer la posición fiscal a fin de corregir las desviaciones en el período 2001/2002; (iii) proteger a los pobres mediante la estabilización de sus ingresos y el fortalecimiento de los programas sociales; y (iv) flexibilizar la política fiscal y establecer prioridades en el gasto.

6. El sector público necesita un balance primario firme para reducir la inflación, disminuir el déficit en cuenta corriente y cumplir con las obligaciones del servicio de la deuda. A menos de una semana de haberse posesionado, el Gobierno aplicó un conjunto de medidas correctivas (descritas más adelante) consistente con el fortalecimiento del balance primario del Sector Público No Financiero (SPNF) que pasa de 4,5% del PIB en 2002 a 5,2% del PIB en 2003. Se proyecta que el saldo global del SPNF en 2003 será de US\$ 509 millones, o 1,9% del PIB, que da como resultado una reducción del coeficiente de endeudamiento del sector público de 59% del PIB a fin de 2002 a 52% a fin de 2003.

7. Se prevé que los ingresos del SPNF aumenten en 0,9 puntos porcentuales del PIB , a 26,9% del PIB en 2003. Como piedra angular del esfuerzo de ajuste, el 19 de Enero se elevaron los precios de los combustibles en un 25% en promedio , con lo que se generará aproximadamente US\$ 400 millones (1,5% del PIB) en 2003. Este esfuerzo se complementó con las resoluciones expedidas por el COMEXI para eliminar los recortes selectivos y altamente distorsionadores de los aranceles de importación (equivalentes a US\$ 30 millones; véase la sexta acción previa) que se implantaron durante las últimas semanas del Gobierno saliente. Asimismo, el Gobierno se ha comprometido a reducir subsidios , incluidos los precios de servicios públicos. Para Agosto, el Gobierno también procurará la aprobación de leyes para la unificación de la estructura salarial del sector público (véase el párrafo 13), que se prevé generará US\$ 20 millones en ingresos adicionales para el Seguro Social en 2003.

8. Se proyecta estabilizar el gasto primario del SPNF en 21,7% del PIB en 2003. · Esto refleja principalmente el decreto de austeridad expedido por el Presidente Gutiérrez el 22 de Enero, y que dispone el congelamiento de los salarios en 2003 para los funcionarios públicos de carrera; la eliminación de provisiones para horas extra; una reducción del 20% en el sueldo del presidente, y una reducción del 10% en las remuneraciones superiores a US\$ 1.000 de los funcionarios de libre remoción. Adicionalmente, el número de cargos a cubrir por el nuevo Gobierno se reducirá en un 10%. No obstante estas disposiciones, el gasto en remuneraciones del SPNF se incrementará en unos US\$ 260 millones, a US\$ 2.251 millones, debido al arrastre de los fuertes aumentos otorgados en 2002, así como por el aumento del décimo cuarto sueldo impuesto por el Congreso en Diciembre de 2002, y los ajustes por escalas salariales.

· El decreto de austeridad también limita el gasto del Gobierno central en bienes y servicios, e incluye restricciones para viajes oficiales al extranjero, la regulación del uso de vehículos y teléfonos celulares, y una prohibición de compra de nuevas oficinas y muebles.

· El Gobierno redujo en unos US\$ 100 millones el rubro presupuestario asignado a Petroecuador.

· El gasto destinado a la red de protección social se ampliará en 2003. El programa Bono Solidario de asistencia a los pobres pasó de US\$ 11,50 a US\$ 15,00 mensuales por beneficiario, a fin de ayudar a enfrentar el incremento de los precios de los combustibles; y la asistencia social a los ancianos pobres aumentó en US\$ 5 mensuales por persona a partir de Enero de 2003, con un costo global de unos US\$ 60 millones.

· Las pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se depreciaron por los efectos del colapso de la moneda en la crisis de 1999. Por lo tanto, se las incrementó sustancialmente en el 2001 y en el 2002, y se las elevó nueva-

mente en un 25% en Enero de 2003, por lo que no habrá más incrementos este año. Para cubrir el costo de estos significativos incrementos en las pensiones, el IESS no concederá nuevos préstamos a sus afiliados, lo que reducirá las operaciones de crédito de US\$ 158 millones en 2002 a un repago de créditos de US\$ 40 millones en 2003.

9. Continuarán los esfuerzos para fortalecer el sistema de seguridad social. El Gobierno recibirá asistencia técnica de instituciones internacionales para evaluar los procedimientos operativos y los balances actuariales de los tres fondos de seguridad social (IESS, ISSFA, ISSPOL) para finales de Septiembre de 2003. Se pretende que esta evaluación conduzca a una estrategia de reforma orientada a garantizar ingresos razonables y estables para los jubilados; la reforma incluirá la eliminación de los déficit actuariales y la reducción al mínimo de las transferencias provenientes del Gobierno central.

10. El Gobierno desea distribuir más equitativamente el subsidio del gas doméstico. Este fuerte subsidio actual distorsiona la economía de manera importante, propicia el contrabando y la corrupción, y beneficia desproporcionadamente a los estratos sociales de mayores ingresos. En el primer semestre, el Gobierno emprenderá un proyecto, con ayuda del BID, para mejorar la base de datos del Bono Solidario a fin de focalizar mejor la ayuda en efectivo a los más pobres y eliminar el subsidio al precio del gas doméstico. Se prevé que estas medidas generarán US\$ 40 millones (netos) en 2003.

11. Se estima que las necesidades de financiamiento del sector público no financiero ascenderán a casi US\$ 2.000 millones en el 2003. El componente principal es la amortización de la deuda, que se prevé se situará en US\$ 1.200 millones (incluida una recompra de deuda de US\$ 29 millones en el último trimestre del año a través del nuevo fondo de estabilización petrolero [FEIREP]). Se incluyen también atrasos externos no reprogramables (que ascienden a unos US\$ 100 millones), que se liquidarán como parte de las acciones previas del programa, y atrasos internos, calculados en US\$ 400 millones, que también se liquidarán. Se ha programado que las necesidades de financiamiento se atenderán mediante el superávit fiscal de US\$ 500 millones; la renovación de aproximadamente US\$ 400 millones de deuda interna que vence durante el año; US\$ 300 millones en financiamiento para proyectos, y financiamiento excepcional dentro del programa por aproximadamente US\$ 600 millones (US\$ 130 millones del Banco Mundial, US\$ 100 millones del BID y de la CAF, respectivamente, US\$ 160 millones del FMI, y la cooperación que el Gobierno busca del Club de París y otros acreedores oficiales para aliviar presiones de flujos de caja dentro del mismo año a través de una reprogramación de US\$ 150 millones de la deuda externa). Con estos montos, el programa para 2003 estaría totalmente financiado. Ecuador no buscará un préstamo garantizado con petróleo.

12. El presupuesto para el 2003, cuya aprobación en el Congreso está prevista para finales de Febrero, es consistente con el programa. El presupuesto contempla un congelamiento de los salarios (véase la novena acción previa) y supone un precio de US\$ 18 por barril de crudo ecuatoriano. Si los ingresos obtenidos del petróleo cayeran por debajo del nivel programado, el Gobierno compensaría la totalidad de la merma con reducciones del gasto. Si los ingresos superaran el nivel programado, se los destinará íntegramente a la acumulación de depósitos del Gobierno en el Banco Central (Fondo de Estabilización Petrolero por Liquidar) o a la reducción de la deuda pública. Todo ingreso excedente del sistema de seguridad social también se ahorrará y se utilizará para ampliar su base de activos. Por último, con el objeto de proteger los ingresos presupuestarios, el Gobierno ha expedido normas para la nueva ley de turismo para evitar la creación de nuevos escudos fiscales.

13. Si bien estas medidas atienden necesidades fiscales inmediatas, este año el Gobierno también enviará al Congreso varios proyectos de ley para mejorar las perspectivas fiscales y estructurales para el 2004 y el mediano plazo.

- Antes de finales de Febrero de 2003 (acción previa del programa), el Gobierno presentará al Congreso, con carácter de urgente, una ley de reforma de la administración aduanera. La reforma tiene por objeto facilitar la reestructuración administrativa y de personal de la dirección de aduanas, permitir que el Servicio de Rentas Internas (SRI) actualice el sistema de información de las aduanas, y trasladar la administración de aduanas al SRI. El Gobierno estima que la reforma permitirá reducir la corrupción en la aduana y mejorar la recaudación.

- Antes de fin de Abril de 2003, el Gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley para la unificación salarial del sector público y reforma de la administración pública (incluidas enmiendas a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa). Con la unificación, los distintos componentes remunerativos se consolidarán en una sola cuenta salarial, que se convertirá en la base para el cálculo de los aportes al seguro social. La implementación del proceso de unificación salarial se realizará en un período de cuatro años sin que las mayores contribuciones resultantes impliquen un incremento en la masa salarial.. La reforma del servicio civil procurará reducir el número de empleados del sector público de tal manera que la masa salarial nominal del Gobierno central en el presupuesto de 2004 sea inferior a la de 2003. El Gobierno ha solicitado asistencia técnica y apoyo financiero (para el pago de las liquidaciones) al Banco Mundial y al BID a fin de llevar a cabo la reforma. El Gobierno procura obtener la aprobación del Congreso para finales de Agosto de 2003.

- Para fines de Agosto de 2003, el Gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley integral de reforma tributaria orientada a mejorar la asignación del gasto público y a ampliar la base imponible. La reforma incluirá: (i) la eliminación de

la preasignaciones de ingresos no contemplada en la Constitución; (ii) la eliminación de exoneraciones fiscales; (iii) la eliminación de impuestos pequeños con bajo rendimiento y altos costos administrativos; (iv) un incremento de la recaudación de impuestos a los vehículos; (v) una reducción de la base imponible del impuesto a la renta de las personas naturales, y (vi) la eliminación de escudos fiscales que permiten a las empresas deducir artificialmente costos inflados. El Gobierno procura obtener la aprobación del Congreso para finales de Noviembre de 2003.

14. Las reformas descritas anteriormente crearán el marco para la obtención de un superávit presupuestario sostenible con el objetivo de reducir la deuda del sector público. El nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) tiene la capacidad para duplicar las exportaciones de petróleo, lo que robustece sustancialmente las perspectivas de exportación y crecimiento a mediano plazo. Sin embargo, el aumento podría también intensificar los problemas de dependencia del petróleo y la enfermedad holandesa en la economía, en el caso de que los nuevos ingresos del petróleo no se administren con prudencia. Por lo tanto, en Enero de 2003, y como acción previa del programa, el Gobierno expidió normas para la aplicación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal adoptada por el Congreso en Septiembre de 2002. Un aspecto clave de la ley y sus disposiciones es que el grueso de los ingresos del sector público provenientes del nuevo oleoducto no se utilizarán para incrementar el gasto corriente, sino que se los depositará en un fondo de estabilización petrolero (FEIREP). De los recursos de dicho fondo, un 10% se destinará a gasto social; un 20% se ahorrará para afrontar contingencias, como catástrofes naturales o caídas precipitadas del precio del petróleo, y un 70% se destinará para la recompra de deuda (no para amortizaciones normales contempladas en el presupuesto). Está previsto que el nuevo oleoducto entrará en funcionamiento en el último trimestre de 2003. Con la política del Gobierno de lograr superávit fiscales a medio plazo, aunada a la capacidad de recompra de deuda a través del FEIREP, se proyecta reducir el cociente de deuda de 59% del PIB a fin de 2002 a menos de 40% a fin de 2006, tal como lo dispone la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

C. Medidas relativas al sistema financiero

15. El Gobierno intentará actuar decisivamente y sin demora para liquidar Filanbanco y, al menos, ocho de los bancos cerrados que se encuentran en manos de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) para poner fin a la dolorosa experiencia que significó la crisis bancaria de 1999. Esta es una prioridad, ya que las deudas impagas de los bancos moribundos propician una pernicioso cultura de no pago, en tanto que algunos depósitos permanecen congelados. A la vez, con la

asistencia técnica del FMI y otras agencias, el Gobierno continuará formulando medidas más amplias para resguardar la solidez del sistema financiero, como por ejemplo el fortalecimiento de la supervisión bancaria, la reforma del sistema de respaldo de la liquidez, y la afinación de los mecanismos de recuperación de préstamos en mora.

16. Filanbanco. Para finales de Febrero de 2003, y con carácter de acción previa dentro del marco del programa, las autoridades firmarán contratos con empresas independientes que administrarán el fideicomiso en el que se encuentran depositados los activos fijos de Filanbanco, y recuperarán o venderán la cartera de préstamos de la entidad. El producto de la recuperación de la cartera se distribuirá entre los acreedores por medio de un segundo fideicomiso que ya ha sido creado con objeto de facilitar la liquidación de la institución. La devolución de los depósitos y demás pasivos que integran el fideicomiso comenzará en Marzo y habrá concluido para finales de Diciembre de 2003.

17. La liquidación de los bancos cerrados que están en manos de la AGD tendrá lugar en dos etapas. En primer lugar, hasta fines de Abril de 2003 se llevarán a cabo las auditorías independientes que dispone la ley, como mínimo en ocho entidades; los contratos para su realización se firmarán con carácter de acción previa dentro del marco del programa. Concluida esa etapa, se declarará la liquidación oficial antes de fin de Mayo de 2003. A continuación, los activos y pasivos restantes de los bancos en cuestión se depositarán en fideicomisos administrados por administradores independientes, al igual que en el caso de Filanbanco, conforme a contratos que se firmarán a más tardar a finales de Junio de 2003 (véase el octavo parámetro de referencia estructural). Los administradores se encargarán de efectuar la venta de los activos y la devolución de los depósitos y demás pasivos congelados hasta finales de Diciembre de 2003. En lo que respecta a los otros 10 bancos en manos de la AGD, el Gobierno eliminará sin demora los obstáculos jurídicos que traban su liquidación.

18. Paralelamente a la liquidación de los bancos en manos de la AGD, para fin de Marzo de 2003 se subastará la cartera reestructurada de esos bancos. Los ingresos en efectivo que pudieran generar las subastas se aplicará en primer lugar a la devolución de los depósitos congelados, y luego a la cancelación de las demás obligaciones.

19. La privatización del Banco del Pacífico se realizará en dos etapas. En primer lugar, hasta fin de Marzo de 2003, el propio banco contratará un banco de inversión internacional, encargado de llevar a cabo un análisis institucional que permita poner al banco en condiciones de venta para fin de Julio de 2003.

D. Otras medidas estructurales

20. Es fundamental afianzar la competitividad para sustentar el crecimiento y mantener la dolarización en el Ecuador. El gasto fiscal ha incrementado los costos de la economía y es necesario controlarlo tal como se describió anteriormente. Al mismo tiempo, se debe impulsar el mejoramiento de la productividad a través de reformas estructurales. A lo largo del año, el Gobierno adoptará varias medidas en ese sentido:

- Se debe incrementar la eficiencia de la empresas telefónicas (Pacifictel y Andinatel) y de distribución eléctrica. A tales efectos, para finales de Junio de 2003 las empresas deberán estar administradas por empresas internacionales privadas de prestigio. Será necesario, a la vez, eliminar paulatinamente los subsidios que reciben esas empresas. En Enero de 2003, los organismos reguladores (Conelec y Conatel; véase la tercera acción previa) levantaron la suspensión de los incrementos tarifarios; actualmente, las tarifas se ajustan mensualmente para llevarlas a equiparar los costos económicos. El Banco Mundial y el BID están brindando asistencia técnica encaminada a regularizar la estructura tarifaria para fin de Junio de 2003, tomando en cuenta mejoras en la recaudación.
- Sector petrolero. Para fin de Junio de 2003, con la asistencia de expertos internacionales, el Gobierno elaborará un análisis económico y ambiental y preparará un plan de acción y un cronograma, para aumentar la eficiencia de la producción, distribución y venta del petróleo y sus derivados. Mejoras en estas áreas podrían generar ahorros sustanciales para la economía.
- El Gobierno impulsará la divulgación de datos y la transparencia del sector público a fin de mantener mejor informada a la ciudadanía. Las hojas de cálculo con las estadísticas fiscales mensuales que servirán de marco del programa y guía de su evolución se publicarán en las páginas web del Ministerio de Economía y Finanzas (datos sobre ingresos y gastos) y del Banco Central del Ecuador (datos sobre deuda y mora). Antes de Abril de 2003, Petroecuador, TAME (Línea Aérea del Ecuador) y todas las empresas del Fondo de Solidaridad publicarán en sus sitios web la memoria anual aprobada por sus respectivos directores, empezando por la de Abril de 2002, y antes de finales de Septiembre de 2003, las memorias provisionales correspondientes al período Enero-Junio, con el estado de pérdidas y ganancias, el estado de flujo de efectivo, y el balance general. Asimismo, en Abril de 2002, Ecuador recibió una misión del FMI encargada de preparar un informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) destinado a la difusión de estadísticas. El informe definitivo será publicado por las autoridades, y por el FMI en su sitio web, antes de la aprobación del acuerdo de derecho de giro.



Este libro nace como un ejercicio para entender de forma integral el desempeño del sistema tributario en Ecuador, sus avances, contradicciones, tensiones y retos a futuro, desde una perspectiva de largo plazo y con la rigurosidad documental que el país se merece. La obra debía tener el suficiente rigor académico, que marcara una huella indeleble en la comunidad y sirviera de punto de partida para discusiones de altura en torno al papel de los impuestos. Tal tarea se encomendó a Juan Paz y Miño Cepeda, quien juega un rol importante en este proyecto, dado su rigor como académico e historiador económico, que lleva a establecer, con suficiente credibilidad, el amplio panorama sobre la tributación en Ecuador.

El libro aporta a la historia económica y política del país, con un trabajo pionero en su clase. Trata rápidamente la época precolonial, repasa la colonia y concentra su atención esencial en la vida republicana del Ecuador durante el siglo XIX y particularmente en el XX y lo que va del XXI. Tiene la ventaja de su fácil lectura, pues es una obra dirigida en especial para la consulta de jóvenes, de estudiantes y de la sociedad en general. *Historia de los Impuestos en Ecuador* nace para un público diverso y plural. Y contribuye decisivamente a la generación de una cultura ciudadana fiscal.



FACULTAD DE ECONOMÍA
TALLER DE
THE HISTORIA
ECONÓMICA

ISBN 978-9942-21-165-1



9 789942 211651