

ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARATIVO DE LAS
CONSTITUCIONES ECONÓMICAS ECUATORIANAS: SOCIAL
DE MERCADO (1998) Y SOCIAL Y SOLIDARIA (2008)**

Tesis Posdoctoral – Universidad de Bolonia

Autor: Dr. Marcos Villanueva Andrade, PhD

Profesor – Investigador y Becario de la carrera de Derecho de la
Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la
Universidad de Guayaquil

Bolonia, Italia

2025

Certificado No GYE-014838
Trámite No SENADI-2025-32081

Certificado No GYE-015710
Trámite No SENADI-2025-92986

DEDICATORIA

A Dios, a mis amados padres (+), a Sandy y a mi hija Daniela.

**ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARATIVO DE LAS
CONSTITUCIONES ECONÓMICAS ECUATORIANAS: SOCIAL
DE MERCADO (1998) Y SOCIAL Y SOLIDARIA (2008)**

Autor: Dr. Marcos Villanueva Andrade, PhD

REVISIÓN TÉCNICA

PhD. Pedro Miguel Alcócer Aparicio

Ab. Jasón Patricio Pérez Arteaga

CEO Editorial

Primera edición: 15 de diciembre de 2025

ISBN: 978-9942-663-52-8

DOI: <https://doi.org/10.59764/ceo.134>

Guayaquil-Ecuador

<https://editorialceo.ceocapacitacionestrategias.com/index.php/editorial/catalog/book/134>

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación posdoctoral¹ realiza un análisis histórico comparativo de la evolución de las veinte Constituciones económicas ecuatorianas, influenciadas por los ciclos económicos nacionales (cacao, banano y petróleo), así como también por importantes sucesos de la historia mundial y nacional, y por la evolución del pensamiento económico a nivel global; para al final, contrastar la Constitución económica, social de mercado de 1998, y la Constitución, social y solidaria del año 2008. Se busca entender, en estas últimas dos Constituciones (Décimo novena y Vigésima), la intervención del Estado para la corrección de los denominados “fallos o fallas de mercado”, buscando devolver la eficiencia, comparando la aplicación de políticas neoliberales con las de políticas neointervencionistas, relacionadas al capitalismo progresista, respectivamente.

En la Primera parte, se establecen los antecedentes históricos, económicos-jurídicos, relacionados a los ciclos económicos ecuatorianos (auge y caída) como son los siguientes: el cacaoetero, el bananero, el primer auge petrolero y el segundo auge petrolero. Se analiza la intervención del Estado mediante la creación de leyes y tributos, en base a la realidad económica de estos períodos. Además, se describe el problema científico que se plantea.

En la Segunda parte, se establecen las bases económicas relacionadas a los tributos y sus fines, fiscales y extrafiscales; así como también, a las políticas distributivas, a los fallos de mercado y a la diferencia que existe entre la aplicación de políticas neoliberales y de políticas del capitalismo progresista, y sus efectos, en base a la visión del economista neokeynesiano Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001. Además, se describen los aspectos históricos mundiales, y su relación con la historia del pensamiento económico, con respecto a las teorías, corrientes y escuelas económicas: mercantilismo, fisiocracia,

¹ La presente obra corresponde a la Tesis posdoctoral realizada por el autor en la Universidad de Bolonia, Italia. Esta tesis posdoctoral ha sido corregida, actualizada y aumentada siendo su fecha final de término el mes de octubre del año 2025.

liberalismo, keynesianismo, neoliberalismo y neokeynesianismo; cuya influencia económica se puede observar en las Constituciones económicas ecuatorianas.

En la Tercera parte, se hace un análisis de la evolución de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los principios y valores, de las veinte Constituciones ecuatorianas, desde la Primera Constitución de 1830, hasta la Vigésima Constitución del año 2008. Además, se analizan los aspectos tributarios contenidos en estas Constituciones.

En la Cuarta parte, se hace un análisis comparado, económico-jurídico, de las diferencias que existen entre la Constitución, social de mercado de 1998, y la Constitución, social y solidaria del año 2008. Se analizan las normativas constitucionales e infraconstitucionales, con respecto a la intervención del Estado, por medio de políticas económicas, para la corrección de los denominados “fallos o fallas de mercado”; y, el uso del impuesto como un instrumento económico y extrafiscal, y no solo recaudador.

En la Quinta parte, se establece un análisis económico-jurídico de la realidad del sector privado, vista bajo la apreciación de un experto económico que analiza, entre otros temas, lo siguiente: sectores estratégicos, cargas fiscales, uso de combustibles alternativos, generación de energía eléctrica, etc. De igual forma, se establece un análisis económico-jurídico por parte de una funcionaria experta del sector financiero de economía popular y solidaria, del sistema económico ecuatoriano; donde se analiza, el importante papel que tienen las cooperativas de ahorro y crédito, así como también el de las mutualistas, en la economía ecuatoriana.

En la Sexta parte, se realiza un análisis de lo siguiente: el librecambismo, el proteccionismo, el progresismo, la política internacional y la equidad y el desarrollo. Se busca entender que corrientes económicas están aplicando los países, tanto de economías desarrolladas como de economías emergentes, para entender como en la actualidad se desarrollará el nuevo orden económico mundial.

Una importante conclusión es que, en la evolución del Constitucionalismo económico ecuatoriano, con respecto a las últimas tres Constituciones (1979, 1998 y 2008), se pasa de un modelo o sistema de economía de mercado, a una

social de mercado, y luego a un sistema económico social y solidario, respectivamente. Se puede establecer que, la Constitución económica del año 2008 se corresponde con una estructura normativa soportada en el pensamiento económico neodesarrollista y neokeynesiano, en que se utilizan políticas del capitalismo progresista, lo que se puede observar en las normativas infraconstitucionales del período de Gobierno 2007-2017.

La Constitución económica del año 2008 tiene tres importantes principios organizativos, que son los siguientes: capitalismo, economía dirigida y producción solidaria; donde se busca la existencia de un equilibrio entre la Sociedad, el Estado y el Mercado. La estructura normativa de la Constitución económica del 2008 busca lograr la eficiencia económica, mediante la intervención del Estado cuando se presenten fallos de mercado, utilizando la política fiscal, principalmente, pero, en la dirección del capitalismo progresista.

ABSTRACT

This postdoctoral research conducts a comparative historical analysis of the evolution of Ecuador's twenty economic constitutions, influenced by national economic cycles (cocoa, bananas, and oil), as well as by important events in world and national history and the evolution of economic thought. Finally, it contrasts the economic, social, market-based constitution of 1998 with the social and solidarity-based constitution of 2008. The aim is to understand, in these last two constitutions (the Nineteenth and Twentieth), the intervention of the State to correct market failures, seeking efficiency through the application of neoliberal and progressive capitalist policies, respectively.

The first part establishes the historical, economic, and legal background related to Ecuadorian economic cycles (boom and bust), such as the cocoa boom, the banana boom, the first oil boom, and the second oil boom. State intervention through the creation of laws and taxes is analyzed based on the economic reality of these periods. The scientific problem posed is also described.

The second part establishes the economic foundations related to taxes and their fiscal and non-fiscal purposes; as well as to distributive policies and market failures, and the difference between the application of neoliberal policies and their consequences, and the policies of progressive capitalism, based on the vision of neo-Keynesian economist Joseph Stiglitz, Nobel Prize winner in Economics 2001. In addition, the global historical aspects and their relationship with the history of economic thought are described, with respect to economic theories, currents and schools: mercantilism, physiocracy, liberalism, Keynesianism, neoliberalism and neo-Keynesianism; whose economic influence can be observed in the Ecuadorian economic Constitutions.

The third part analyzes the evolution of economic, social, and cultural rights, as well as the principles and values, of the twenty Ecuadorian Constitutions, from the First Constitution of 1830 to the Twentieth Constitution of 2008. The tax aspects contained in these Constitutions are also analyzed.

The fourth part presents a comparative economic-legal analysis of the differences between the social market Constitution of 1998 and the social and solidarity Constitution of 2008. The constitutional and sub-constitutional regulations regarding state intervention through economic policies to correct market failures are analyzed, as well as the use of taxes as an economic and extra-fiscal instrument, rather than just a tax collection tool.

The fifth section presents an economic and legal analysis of the private sector, viewed through the lens of an economic expert who analyzes, among other topics, strategic sectors, tax burdens, use of alternative fuels, electricity generation, and so on. Similarly, an economic and legal analysis of the Ecuadorian economic system is conducted by an expert official in the popular and solidarity economy financial sector. The analysis examines the important role that savings and credit cooperatives, as well as mutual funds, play in the Ecuadorian economy.

Part Six analyzes the following: free trade, protectionism, progressivism, and international tariff policy. It seeks to understand which economic trends are being implemented by countries, both developed and emerging economies, to understand how the new world economic order will develop.

An important conclusion is that, in the evolution of Ecuadorian economic constitutionalism, with respect to the last three Constitutions (1979, 1998, and 2008), there has been a shift from a market economy to a social market economy and a social and solidarity economic system, respectively. It can be established that the 2008 Economic Constitution corresponds to a normative structure supported by neodevelopmentalist and neo-Keynesian economic thought, which utilizes progressive capitalist policies. This can be observed in the infra-constitutional regulations of the 2007-2017 government period.

The 2008 Economic Constitution has three important organizing principles: capitalism, a direct economy, and solidarity production; it seeks a balance between society, the state, and the market. The regulatory framework of the 2008 Economic Constitution seeks to achieve economic efficiency through state

intervention when market failures arise, primarily using fiscal policy, but in the spirit of progressive capitalism.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	13
1. ASPECTOS GENERALES.....	28
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS.....	28
1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA CIENTÍFICO.....	53
2. BASES ECONÓMICAS Y CONSTITUCIONALES	63
2.1 BASES ECONÓMICAS.....	63
2.2 BASES CONSTITUCIONALES.....	88
3. HISTORIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA.....	122
3.1 CONSTITUCIONES ECUATORIANAS.....	123
3.2 ANÁLISIS DE LAS CONSTITUCIONES ECUATORIANAS POR PERÍODOS DE GOBIERNO.....	179
4. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CONSTITUCIONES ECONÓMICAS DE 1998 Y 2008.....	185
4.1 CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE 1998.....	185
4.2 CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DEL 2008.....	188
5. ANÁLISIS ECONÓMICO-JURÍDICO DEL SECTOR PRIVADO Y EL DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA.....	224
5.1 ANÁLISIS ECONÓMICO-JURÍDICO DEL SECTOR PRIVADO.....	224
5.2 ANÁLISIS ECONÓMICO-JURÍDICO DEL SECTOR DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA.....	229

6. LIBRECAMBISMO, PROTECCIONISMO, PROGRESISMO, POLÍTICA INTERNACIONAL, EQUIDAD Y DESARROLLO.....	237
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	265
BIBLIOGRAFÍA.....	275

INTRODUCCIÓN

Título:

“Análisis Histórico Comparativo de las Constituciones Económicas Ecuatorianas: Social de Mercado (1998) y Social y Solidaria (2008)”

Subtítulo:

“Revisión Crítica de los Fallos de Mercado y de las Políticas Económicas para su Corrección”

Antecedentes:

La presente investigación posdoctoral se soporta en la monografía del módulo de “Historia del Derecho” titulado: *“Historia del Derecho Tributario Ecuatoriano”*; y, en la tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Buenos Aires (UCA) titulada: *“Análisis de la Extrafiscalidad en el Ordenamiento Jurídico-Tributario del Ecuador: Revisión Crítica de Externalidades e Instrumentos Extrafiscales”*. del autor de la presente obra.

Lo que se busca, en esta investigación posdoctoral, es realizar un análisis histórico comparativo de las diferencias económicas-jurídicas de las veinte constituciones ecuatorianas, desde la Primera Constitución ecuatoriana de 1830, hasta la actual Vigésima Constitución ecuatoriana del año 2008; para, poder realizar luego un análisis comparativo de los sistemas económicos de las dos últimas Constituciones ecuatorianas, que son las siguientes: la Constitución, social de mercado de 1998, y, la Constitución, social y solidaria del año 2008.

Se busca entender como el Estado, en la historia republicana ecuatoriana, ha intervenido mediante normas constitucionales y regímenes jurídicos, en la economía; buscando corregir los denominados “fallos de mercado”, principalmente, en las Constituciones de 1998 y la del año 2008.

Este trabajo posdoctoral nace de la necesidad de investigar los aspectos económicos-jurídicos más importantes, principalmente, de las dos últimas Constituciones ecuatorianas; ante los pronunciamientos de algunos constitucionalistas, durante los últimos años, que han planteado la posibilidad de

realizar un referéndum, para poder incorporar nuevas reformas a la actual Constitución del año 2008, debido a los problemas que se están presentando actualmente en el Ecuador. Inclusive, algunos jurisconsultos han planteado la necesidad de realizar un referéndum, que consulte a la ciudadanía sobre la posibilidad de volver a la anterior Constitución de 1998 o de crear una nueva Constitución.

Planteamiento del problema:

Ecuador, a lo largo de su historia republicana, ha tenido veinte constituciones. Para algunos constitucionalistas², las constituciones ecuatorianas más importantes han sido las de los siguientes años: 1830, 1906, 1929, 1945 y la del año 2008.

Algunos constitucionalistas, consideran que el constitucionalismo económico ecuatoriano empieza a partir de la Constitución del año 1929 (Décimo tercera), debido a que, por primera vez en nuestra historia republicana, se incorporan derechos sociales, económicos y culturales en una Constitución del Ecuador.

La Décimo novena Constitución ecuatoriana de 1998 se crea antes de la crisis financiera del año 1999, que llevó a la “dolarización”, la misma que se dio en enero del año 2000; y, que se ocasionó³, entre otros motivos, debido al denominado fallo de mercado conocido como “externalidad de efecto negativo” que se presentó en el sistema financiero ecuatoriano, y cuyo resultado, entre otros, fue la sustitución de nuestra moneda nacional, que era el sucre, por el dólar estadounidense.

La Vigésima Constitución ecuatoriana del año 2008 se crea después de la crisis financiera que se dio en el año 1999, y después de la dolarización que se dio en enero del año 2000. Por ende, presenta una gran participación del Estado en la planificación económica, que es lo que se conoce como “economía dirigida”, reservándose el Estado sectores estratégicos e incentivando el sistema económico social y solidario, tanto financiero (cooperativas, mutualistas, cajas

² Como, por ejemplo, el constitucionalista ecuatoriano Dr. José Vicente Troya.

³ Algunos economistas consideran que, uno de los tantos motivos que ocasionó la crisis del sistema financiero de 1999, y que llevó a la dolarización ecuatoriana en enero del año 2000, fue lo que se conoce como “externalidad de efecto negativo” que se dio en el Sistema financiero ecuatoriano, durante varios años anteriores al año 2000.

de ahorro) como el sector no financiero (micro, pequeña y mediana empresa). De igual forma, establece la intervención del Estado, para la corrección de “fallos de mercado” como es en el caso de las “externalidades de efecto positivo”, mediante la aplicación de subsidios pigouvianos, y en el caso de las “externalidades de efecto negativo”, mediante el establecimiento de impuestos reguladores o correctores o extrafiscales, utilizando a los tributos no solo como instrumentos recaudadores, sino también como instrumentos de política económica general, es decir, como instrumentos reguladores. Además, establece la intervención del Estado ante el fallo de mercado conocido como “competencia imperfecta”, mediante la aplicación de impuestos a la concentración de poder de mercado, entre otros casos.

La Constitución ecuatoriana del 2008 establece que: “El Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social...”⁴ lo que significa que los derechos fundamentales están por encima del mismo Derecho. Nuestra actual Carta magna no establece al dólar como nuestra moneda oficial; además, reserva al Estado todo lo relacionado al manejo de sectores estratégicos, como, por ejemplo, el de la generación de energía eléctrica; también, no permite que existan bases militares extranjeras en el territorio ecuatoriano; tampoco, limita o prohíbe la emisión monetaria, de otros tipos de monedas, como es el caso de las virtuales.

A marzo del 2025, debido a determinados problemas que se han presentado en Ecuador durante los últimos años, algunos constitucionalistas ecuatorianos han propuesto la necesidad de realizar un referéndum, que, de ser favorable, permita al mandatario realizar determinadas reformas a la actual Constitución del año 2008. Algunos de los problemas más importantes, que se han presentado en el Ecuador a la presente fecha de la investigación, han sido los siguientes:

- Incremento, significativo, de muertes violentas, lo que ha ocasionado que algunas ciudades de Ecuador, como es el caso de Guayaquil y Durán, estén consideradas como algunas de las ciudades más peligrosas de Latinoamérica. Esto se lo puede ver reflejado en el indicador de número de muertes violentas por cada 100.000 habitantes;

⁴ Art. 1, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

- Incremento del narcotráfico en el Ecuador, que se evidencia por el aumento de la captura de los kilos de alcaloides, destinados a mercados internacionales;
- Problemas de generación de energía eléctrica, debido al estiaje, ocasionado por la falta de lluvias en los sectores donde se encuentran las hidroeléctricas, que son las que generan la mayoría de la energía eléctrica en el Ecuador. La Constitución ecuatoriana del 2008 limita la cantidad de megavatios de generación de energía eléctrica, al sector privado;
- Fuga de capitales y cierre de negocios, ante el incremento de casos de extorsión;
- Ineficiencia y corrupción, por el incremento del número de casos en determinadas instituciones del Estado. Este punto es importante, debido a que, desde una perspectiva económica, aumenta los costos de transacción⁵;
- Problemas de productividad y competitividad. Se debe mencionar, que en el año 2023 Ecuador firmó un Tratado de libre comercio con China, por lo que se requerirá producir a gran escala, para satisfacer la demanda requerida, por lo que es de suma importancia que el Estado proteja a los sectores económicos de la delincuencia, ya que son los que generan divisas, necesarias para la sostenibilidad de la dolarización en el Ecuador;
- Falta de una eficiente relación dinámica y equilibrio entre Sociedad-Estado-Mercado, que permita que se dé una sinergia, que a su vez permita cumplir con los principios económicos constitucionales de eficiencia y eficacia, con respecto a la administración pública;
- Baja inversión extranjera, en comparación con nuestros países vecinos, como son, Colombia y Perú. Ecuador, tiene una baja inversión extranjera directa. Esta baja inversión tiene distintos motivos, como, por ejemplo: altos costos de transacción, inseguridad jurídica, delincuencia, inestabilidad económica y política, etc. Se debe mencionar, que el Ecuador ha tenido tasas de riesgo país que superan los mil puntos;

⁵ Tiempo de los procesos, gastos por chantajes operativos, gastos por corrupción, gastos adicionales para la legalización de la propiedad de bienes muebles e inmuebles, etc.

- Aumento del porcentaje de morosidad en las carteras por cobrar de las cooperativas, debido, entre otras causas, al aumento de los casos de extorsión a los micros, pequeños y medianos empresarios. Es importante indicar, que, en un país con niveles elevados de desempleo y subempleo, el sector de economía popular y solidaria, tanto financiero (cooperativas, mutualistas y cajas de ahorro) y el sector no financiero (micro, pequeña y mediana empresa) del sistema económico ecuatoriano, no sólo debe ser incentivado, sino que también debe ser protegido por el Estado, ya que es uno de los motores de la economía, que permitirá la sostenibilidad de la dolarización en el Ecuador;
- Elevado endeudamiento, tanto interno como externo.

El actual gobierno, con el fin de combatir algunos de estos problemas, ha establecido las siguientes medidas tributarias, que permitirán obtener recursos, para financiar la intervención estatal:

- Incremento del Impuesto al valor agregado (IVA) que pasó del 12% al 15%. Esta medida, se estableció con la finalidad de obtener los recursos necesarios, para combatir el crimen organizado. Es importante indicar, que el IVA es un impuesto fiscal, de tipo indirecto, cuya finalidad principal es la recaudación, que ocupa el primer lugar por concepto de recaudaciones tributarias;
- Incremento del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) que pasó del 3,5% al 5%. Al ser el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) un impuesto regulador, su aumento busca desincentivar la salida de divisas de la economía ecuatoriana; pero, a la vez, obtener recursos debido a que este impuesto se ha ubicado en el tercer lugar, durante varios años, con respecto a las recaudaciones tributarias que genera.

Debido a los problemas antes mencionados, algunos constitucionalistas ecuatorianos han propuesto realizar un referéndum, que, en caso de ser favorable, permita al gobernante realizar las siguientes reformas:

- Proteger la dolarización, mediante el establecimiento del dólar de los Estados Unidos de América, como moneda oficial, en la actual

Constitución ecuatoriana, para de esta forma evitar cualquier cambio de moneda y fortalecer la dolarización en el Ecuador. Esta propuesta de enmienda al artículo 303 de la sección VI de la actual Constitución ecuatoriana, fue aprobada por la Corte Constitucional en agosto de 2022⁶;

- Prohibir la emisión monetaria, de cualquier otra forma de moneda o instrumento virtual, que pueda ocasionar sobreendeudamientos internos, innecesarios, o el aumento del gasto público injustificado. Esta propuesta es sumamente interesante de analizar, debido al elevado nivel de endeudamiento total (interno y externo) que tiene Ecuador a la presente fecha; por lo que se buscaría que los gobiernos de turno no puedan financiar a las instituciones públicas, mediante las denominadas “extensiones del balance del Banco Central” ni mediante la utilización de otros instrumentos financieros virtuales, entre otras formas;
- Poder establecer bases militares de países extranjeros en el Ecuador, que puedan colaborar con la lucha contra la delincuencia organizada. Es importante indicar, que la Constitución de 1998 permitía el establecimiento de bases militares extranjeras en el Ecuador, motivo por el cual, Ecuador y Estados Unidos firmaron un acuerdo en 1999⁷, para el establecimiento de una base militar estadounidense en la Base de Manta. Pero, en la Constitución del año 2008, se estableció en el artículo 5 la prohibición de establecer bases militares extranjeras e instalaciones con propósitos militares, en el territorio ecuatoriano;
- Permitir que el sector privado pueda participar, o que pueda participar más, en las actividades económicas de determinados sectores

⁶ La Corte constitucional ecuatoriana en el dictamen de agosto del 2022 indicó que: “la propuesta de enmienda no comporta cambio alguno en el diseño de la Constitución, no implica un cambio o transformación transversal de la misma, y no modifica o altera el carácter o elementos constitutivos del Estado o la estructura fundamental de la Constitución. Tampoco se restringen derechos o garantías constitucionales, y las disposiciones sobre el poder de reforma o cambio total de la Constitución se mantienen inalteradas”. Además, estableció que la vía constitucional para hacer el cambio planteado es la prevista en el artículo 441 de la Constitución, que señala: “El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergradable en los 30 días siguientes al año de realizado el primero.

⁷ “El acuerdo de cooperación entre Ecuador y Estados Unidos para desarrollar actividades aéreas antinarcóticas por parte de los Estados Unidos de Norteamérica en la ciudad de Manta, en la provincia de Manabí, en Ecuador, fue suscrito por ambos países el 12 de noviembre de 1999 y fue publicado en el Registro oficial, el 16 de diciembre de 1999”.

estratégicos, donde el Estado tiene su total control, como es el caso del sector energético, de generación de energía eléctrica;

- Permitir a otros sectores, el porte de armas en áreas públicas, como es el caso de los policías metropolitanos, para que puedan colaborar con la policía nacional, en la lucha contra la delincuencia organizada.

Objetivo general:

Realizar un análisis histórico comparativo de las normativas económicas de las veinte constituciones ecuatorianas, principalmente, la de la Constitución de 1998 (social de mercado) y la de la Constitución del año 2008 (social y solidaria)

Objetivos específicos:

1. Establecer las bases fundamentales económicas, relacionadas a los denominados “fallos de mercado”, para entender cómo y con que instrumentos ha intervenido el Estado en la economía, para su respectiva corrección;
2. Señalar cuáles han sido las bases fundamentales constitucionales, relacionadas a los principios económicos, que han tenido las constituciones ecuatorianas a lo largo de su historia republicana; principalmente, los de la Constitución de 1998 (social de mercado) y los principios económicos de la Constitución del año 2008 (social y solidaria);
3. Examinar los principios organizativos que definen al Sistema económico constitucional, social y solidario, de la Constitución ecuatoriana del 2008: capitalismo, el intervencionista o de economía dirigida⁸ y el de producción solidaria;
4. Revisar los principios de eficiencia, equidad, estabilidad y solidaridad de la Constitución económica del 2008;
5. Analizar las normativas económicas constitucionales, relacionadas a la intervención del Estado, para la corrección de los denominados “fallos de mercado” en la historia económica ecuatoriana;
6. Identificar los aspectos tributarios contenidos en las Constituciones ecuatorianas, con respecto a la utilización de los tributos como

⁸ Art. 275, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

- instrumentos de política económica general, y no solo como instrumentos de recaudación;
7. Determinar las diferencias económicas-jurídicas existentes entre la Constitución ecuatoriana de 1998, con un sistema económico social de mercado⁹, y las de la Constitución ecuatoriana del año 2008, con un sistema económico social y solidario¹⁰, y las de sus regímenes económicos;
 8. Mencionar, cuáles han sido las leyes de carácter económico-productivo, más importantes, que se crearon, principalmente, en base a la Constitución ecuatoriana de 1998 y a la de la Constitución del año 2008;
 9. Correlacionar la creación de las Constituciones ecuatorianas con la historia económica, nacional y mundial, en base a determinados eventos y situaciones que se presentaron, y que requirieron de la intervención del Estado en la economía ecuatoriana;
 10. Señalar, cuál de las dos estructuras económicas-jurídicas constitucionales, social de mercado (1998) y social y solidaria (2008), podría ser más eficiente con respecto a los problemas que en la actualidad¹¹ se están presentando en Ecuador, como, por ejemplo: falta de energía por estiaje, delincuencia organizada y narcotráfico, productividad y competitividad, sostenibilidad de la dolarización, entre otros;
 11. Mencionar, cuáles podrían ser las posibles enmiendas que se deberían realizar en la Constitución del 2008, luego de un referéndum.

Hipótesis:

La Décimo novena Constitución ecuatoriana (1998) contiene normativas económicas que se corresponden con un sistema económico, social de mercado, con mucha más apertura a la participación del sector privado en las actividades económicas relacionadas a sectores estratégicos, y, a las privatizaciones.

⁹ Art. 224, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

¹⁰ Art. 283, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

¹¹ A marzo del año 2025.

En cambio, la Vigésima y actual Constitución ecuatoriana (2008) contiene normativas económicas que se corresponden con un sistema económico, social y solidario, donde el Estado se reserva, para su administración, determinadas actividades económicas en sectores estratégicos; y, donde se establece el importante papel del Estado en la planificación económica, en que se establecen normativas que se corresponden con una “economía dirigida” en que se busca la “producción solidaria” y se incentiva el cooperativismo y el mutualismo. Para ello, se aplica el intervencionismo del Estado, para la corrección de los denominados “fallos de mercado” mediante la aplicación de: subsidios pigouvianos, impuestos reguladores, intervención directa y regímenes jurídicos de corrección.

La Constitución económica ecuatoriana, social y solidaria del 2008, se diferencia, principalmente, de la Constitución económica ecuatoriana, social de mercado de 1998, en que la Constitución del 2008 protege y da incentivos y preferencias comerciales, muy importantes, al sector de economía popular y solidaria, tanto financiero¹² como no financiero¹³. Además, la Constitución del 2008 incorpora a los sectores estratégicos de la economía a su total control, y establece un Régimen de Desarrollo¹⁴ con una planificación económica muy activa del Estado, así como también, incorpora un Régimen del Buen vivir, en defensa de los derechos de la naturaleza¹⁵.

A pesar de que la Constitución de 1998 sí incorpora derechos económicos, sociales y culturales, importantes, no está pensada, principalmente, en la corrección de los denominados “fallos de mercado”¹⁶ debido, entre otros motivos, a que se creó antes de la dolarización del año 2000 donde prevalecían doctrinas económicas neoliberales; mientras que la Constitución del 2008, establece la utilización de los tributos como instrumentos de política general¹⁷, y fomenta la

¹² Cooperativas, mutualistas, asociaciones de trabajo y de ahorro.

¹³ Micro, pequeñas y medianas empresas (Micro pymes).

¹⁴ Título VI, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

¹⁵ Título VII, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

¹⁶ Externalidades, competencia imperfecta, existencia de bienes públicos, desigualdad en la distribución de la renta y ciclos económicos.

¹⁷ Es importante indicar, que la Constitución, social de mercado de 1998 también establece en los Arts. 248 y 254 la utilización de los tributos como instrumentos de política económica general, pero, no cuenta con todos los principios económicos con los que cuenta la Constitución del 2008, relacionados a la guía, para la intervención del Estado en la economía en los casos de “fallos de mercado”.

creación de regímenes económicos que buscan corregir los denominados “fallos de mercado”; todo ello, basado en doctrinas económicas neokeynesianas, y la aplicación de políticas del capitalismo progresista, siendo prueba de lo indicado lo siguiente: la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; la creación de la Superintendencia de Control de Poder de Mercado; el establecimiento de impuestos reguladores o extrafiscales¹⁸, así como de subsidios pigouvianos, y de “impuestos a la concentración de poder de mercado”.

Interrogantes:

- ¿Son suficientes los incentivos al cooperativismo y a la asociatividad establecidos en el sistema económico constitucional, social y solidario, de la Constitución del 2008, para sostener a largo plazo la dolarización; o, si también es necesario, además, alcanzar una sinergia, ¿logrando antes una eficiente relación dinámica y un equilibrio entre Sociedad-Estado-Mercado?;
- ¿Es posible alcanzar una sinergia entre la triada Sociedad-Estado-Mercado establecida en la Constitución económica ecuatoriana, social y solidaria, del 2008, logrando antes una eficiente relación dinámica y un equilibrio entre sus partes, pero, en armonía con la naturaleza; en una economía dolarizada, subregional andina, ¿que proyecta aumentar sus exportaciones hacia el mercado chino en base a un Tratado de libre comercio suscrito en el año 2023?;
- ¿En la actualidad, el Sistema económico constitucional, social y solidario, de la Constitución del 2008, sería más eficiente o ventajoso para el Ecuador, que el Sistema económico constitucional, social de mercado, de la Constitución de 1998; para, alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo humano sostenible, ¿mediante la producción a gran escala que se requiere para poder exportar al mercado chino?

¹⁸ Impuesto a la salida de divisas (ISD), impuesto a los ingresos extraordinarios, impuesto a los activos en el exterior, impuesto a las tierras rurales, impuesto a la contaminación vehicular, impuesto a las botellas de plástico no retornables.

Área de investigación:

El presente trabajo posdoctoral se encuadra en el área del Derecho constitucional, pero, también en el del Derecho económico, y en el del Derecho financiero, en la rama del Derecho tributario.

Metodología:

La metodología que se utiliza en la presente investigación posdoctoral es cualitativa-cuantitativa, por ende, multimetódica; siendo una investigación integral, es decir, económica-financiera-jurídica que analiza el constitucionalismo económico y, por ende, los denominados “cinco fallos convencionales de mercado” y la intervención del Estado mediante la aplicación de instrumentos de política económica general y de regímenes económicos, para corregirlos.

Al ser, principalmente, una investigación cualitativa es multimetódica, por lo que no sólo utiliza al método inductivo, propio de la investigación cualitativa, sino que también utiliza otros métodos, como, por ejemplo: el hipotético-deductivo, el histórico comparativo, el sintético y el analítico, entre otros.

La investigación pertenece al campo del Derecho Constitucional, como rama del Derecho público, pero, se centra en el tema Económico, por ende, es una investigación integral, económica-financiera-jurídica; es decir, se está investigando en el campo del Derecho constitucional económico, social y solidario del Ecuador, pero, también en el campo del Derecho financiero, en la rama del Derecho tributario, entre otras.

En la presente investigación posdoctoral, también se ha utilizado la metodología del Análisis Económico del Derecho (AED), para entender el impacto que tienen determinadas leyes en la economía ecuatoriana, por lo que es de mucha importancia las aportaciones del economista Ronald Coase.

La metodología, para la presente investigación posdoctoral, es de suma importancia debido a que va a permitir determinar cuál de los dos sistemas económicos constitucionales (el de Economía social de mercado de la Constitución de 1998 o el de Economía social y solidaria de la Constitución del 2008) podría ser más eficiente o conveniente, en la actual realidad económica ecuatoriana, no sólo interna sino en el marco subregional andino,

latinoamericano y mundial. El hecho de que Ecuador no tiene una moneda propia, que se pueda devaluar, sino que tiene una economía dolarizada, implica que necesita el suficiente ingreso de dólares en su economía, para poder sostener la dolarización. Ecuador, al haber perdido su política monetaria, con respecto a la emisión de su propia moneda, se sujeta a lo que establece la Reserva federal de los EE. UU; lo que implica, que está sujeto a la apreciación de una moneda extranjera fuerte, como es el dólar, con todos los efectos económicos, principalmente positivos, que esto podría implicar en la economía ecuatoriana. De ahí la importancia, de establecer en la actual Constitución ecuatoriana al dólar como nuestra moneda oficial.

Estado de la cuestión y el Marco Teórico

Para el desarrollo de la presente investigación posdoctoral, que trata sobre la Constitución económica ecuatoriana, se ha tenido que revisar lo siguiente: la Constitución mexicana de 1917, la Constitución de Weimar de 1919, la Constitución española de 1931, la Constitución italiana de 1947 y la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

Se han revisado las 20 Constituciones ecuatorianas que se han establecido a lo largo de la historia republicana del Ecuador; pero, principalmente, las constituciones ecuatorianas de los siguientes años: 1830, 1906, 1929, 1945, 2008, que son consideradas por muchos constitucionalistas como las más importantes. Pero, también se han revisado las constituciones ecuatorianas de los años 1967, 1979 y 1998 por sus importantes aportaciones al Derecho económico.

Además, se han revisado, principalmente, las normas infraconstitucionales ecuatorianas, que tratan sobre temas económicos y productivos, de los siguientes períodos de gobierno: 2007-2017, 2017-2021, 2021-2023 y 2023-2025. También, se han revisado las obras de importantes constitucionalistas ecuatorianos, como, por ejemplo: el Dr. Julio César Trujillo y el Dr. José Vicente Troya, entre otros.

El entendimiento del pensamiento económico de los economistas de la economía clásica, así como también de la economía neoclásica ha sido de

mucha importancia, para el desarrollo de la presente investigación posdoctoral, como, por ejemplo: Adam Smith, Arthur Pigou, entre otros.

De igual forma, se han revisado las obras y entrevistas a importantes economistas ecuatorianos, como, por ejemplo: Alberto Acosta Espinosa¹⁹, Alberto Acosta Burneo²⁰, entre otros.

Uno de los economistas más importantes del siglo XX cuya obra se ha analizado, para el presente trabajo posdoctoral, ha sido el economista John Maynard Keynes, con su obra *Teoría General del empleo, el interés y el dinero*. Se ha revisado la bibliografía económica relacionada a importantes economistas que han realizado investigaciones en el campo de la economía del desarrollo y la economía social, así como de economistas de la línea keynesiana y neokeynesiana, como, por ejemplo: Amartya Sen, Haa Joon Chang, Thomas Piketty, Hyman Minsky y, principalmente, Joseph Stiglitz.

Al ser una investigación posdoctoral económica-financiera-jurídica se ha requerido el entendimiento de la “Teoría integralista” del profesor Benvenuto Grizzioti de la Universidad de Pavía.

Por ser una investigación posdoctoral, la misma se soporta, principalmente, en la tesis doctoral del autor de la presente obra, titulada *Análisis de la Extrafiscalidad en el Ordenamiento Jurídico-Tributario del Ecuador: Revisión Crítica de Externalidades e Instrumentos Extrafiscales*. Como referencia, la tesis doctoral analiza a los impuestos reguladores, no sólo como instrumentos fiscales o recaudadores, sino también como instrumentos extrafiscales o correctores; es decir, como instrumentos de política económica general, que pueden ser utilizados para corregir los denominados fallos de mercado conocidos como “externalidades negativas” o “deseconomías externas” en el Ecuador. Además, analiza el uso de los denominados subsidios pigouvianos, como instrumentos extrafiscales, para la corrección de las denominadas “externalidades positivas”

¹⁹ Para la presente investigación posdoctoral ha sido de mucha importancia el análisis económico - jurídico de la obra “*Breve Historia Económica del Ecuador*”, del Econ. Alberto Acosta Espinoza.

²⁰ Cuyas aportaciones se presentan en el punto “5.1” de la presente tesis posdoctoral.

o economías externas; todo ello, bajo la prescripción pigouviana, basada en el “estado de bienestar” o welfare state.

La presente investigación posdoctoral, en cambio, se centra en el análisis del Sistema económico constitucional, social y solidario, de la Constitución ecuatoriana del 2008, y lo compara con el Sistema económico constitucional, social de mercado, de la Constitución ecuatoriana de 1998. Lo que se busca es analizar, principalmente, los cinco fallos convencionales de mercado, y los regímenes económicos que se utilizaron para su corrección, para entender las diferentes características que tienen, tanto la Constitución económica de 1998 y la Constitución económica del 2008. Para ello, analiza antes los aspectos económicos-jurídicos de todas las Constituciones ecuatorianas, que se han creado en la historia republicana ecuatoriana.

Justificación:

Es de suma importancia, que se pueda establecer la diferencia que existe entre la economía social de mercado y la economía social y solidaria, que se aplica en el Ecuador. Al darse un gran cambio, en materia constitucional económica, al pasar de la Constitución de 1998 con una economía social de mercado, a la Constitución de 2008 con una economía social y solidaria, es necesario explicar la estructura económica que tiene la actual Constitución, y el direccionamiento económico que la rige.

La presente investigación posdoctoral se justifica, debido a que es necesario establecer cuáles son los nuevos actores en la nueva economía social y solidaria ecuatoriana, y cuáles son los nuevos principios constitucionales de este nuevo sistema económico, que considera al ser humano como el sujeto y fin de toda la actividad económica, y, por ende, lo coloca sobre el capital. De igual forma, es necesario entender la diferencia de los regímenes económicos que se dieron en estas dos constituciones

Es importante indicar, que, Ecuador compite con sus países vecinos, Colombia y Perú, para receptar las inversiones extranjeras directas, que puedan generar empleo, y sostenibilidad a la dolarización. Por lo que se debe investigar, si es una ventaja o no, para Ecuador, contar con un Sistema económico, social

y solidario, ante otros países americanos, como son Perú²¹, Chile²² y Costa Rica²³ que ya tienen un Tratado de libre comercio con China²⁴.

²¹ Perú firmó un TLC con China en el año 2009.

²² Chile firmó un TLC con China en el año 2006.

²³ Costa Rica firmó un TLC con China en el año 2010.

²⁴ Tratado de Libre Comercio Ecuador China, Ministerio de Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Noticias [en línea/online: <https://www.produccion.gob.ec/tratado-de-libre-comercio-ecuador-china/>], acceso/disponible/consultado: 09/06/2024.

1. ASPECTOS GENERALES

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS²⁵

Una vez que Ecuador se separó de la Gran Colombia, el nuevo País tuvo que enfrentar a lo largo de su historia, una gran cantidad de problemas económicos, políticos y sociales. Estos problemas se debieron a muchos motivos, como, por ejemplo: deudas por gastos bélicos, fenómenos naturales, conflictos regionales internos, plagas que afectaron a la agricultura, enfermedades que diezmaron a la población, fugas de capitales y recursos, enfermedades acuícolas, corrupción, mal manejo económico, conflictos por intereses económicos, separatismo entre las regiones, crisis financieras internacionales, guerras mundiales, conflictos armados internos, síndromes o enfermedades económicas..

A lo largo de la Historia ecuatoriana los tributos han desempeñado un papel sumamente importante en la economía del Ecuador, como, por ejemplo, en el caso de los aranceles. La aplicación de los tributos en la Historia republicana del Ecuador ha estado relacionada a los distintos auges o booms económicos que han ocurrido en distintas épocas, todos ellos ocasionados por la demanda externa de productos primarios ecuatorianos

Uno de los objetivos que se plantea en la presente tesis posdoctoral, es el de entender cómo a lo largo de la historia del Ecuador, se han creado y aplicado tributos, en base a los modelos económicos de las distintas épocas, y cómo estos han incidido en la Economía ecuatoriana.

Para comprender como ha sido la intervención del Estado ecuatoriano, mediante la aplicación de los tributos, es necesario, inicialmente, entender que aspectos coloniales el Ecuador, como Estado independiente, heredó del coloniaje español. Para ello, es necesario definir las etapas de análisis de la historia de los tributos en el Ecuador, que serían las siguientes: Inicio de la República del Ecuador, Inicio y Caída del Auge Cacaotero, Inicio y Caída del

²⁵ Los subtítulos de la presente tesis posdoctoral titulados “Inicio de la República del Ecuador”, “Inicio y caída del auge cacaotero”, “Inicio y caída del auge bananero”, “Inicio y caída del auge petrolero”, “La guerra del atún”, “Aspectos económicos-jurídicos de la segunda mitad del siglo XX”, “Aspectos económicos-jurídicos en el siglo XXI” han sido obtenidos y desarrollados, principalmente, en base a la información del autor Econ. Alberto Acosta Espinosa, de su obra titulada *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006.

Auge Bananero, Inicio y Caída del Auge Petrolero. Como se puede observar en esta clasificación, el análisis de la aplicación de los tributos en el Ecuador está relacionado con la de sus sistemas de producción, que se podría definir como “primario exportador”.

INICIO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

En 1765 se dio “La Rebelión de los barrios” en Quito, por el Estanco de aguardientes. El debilitamiento de las colonias españolas en América, como es el caso de la Real Audiencia de Quito, hizo que los latifundistas criollos quisieran independizarse en el siglo XVIII, lo que dio como consecuencia el derrocamiento de autoridades el 10 de agosto de 1809. El 24 de octubre de 1829 se dio la expedición del *Reglamento sobre Minas* que fue dado por Simón Bolívar, y que establecía que todas las minas le pertenecían a la República. En 1830 Ecuador se constituyó en la República de Ecuador, luego de inicialmente haber sido el antiguo Reino de Quito, la Real Audiencia de Quito y el Departamento del Sur o Departamento de Ecuador de la Gran Colombia. Estos procesos de independencia generaron grandes gastos y un gran endeudamiento. La economía existente en las primeras décadas republicanas era una modalidad dependiente de acumulación primario-exportadora y se seguían manteniendo estructuras coloniales, como, por ejemplo:” En cuanto a no tratar a los indígenas como sujetos”. En las primeras décadas, el poder se concentraba en los terratenientes latifundistas criollos, de los exmilitares de la Gran Colombia y de la Iglesia Católica. Había conflicto entre los sectores dominantes de la Sierra y de la Costa. El primer auge cacaotero se dio entre 1842 y 1843. Había tres sectores geográficos específicos de producción: la Sierra centro-norte cuyo eje o capital era Quito y que se sustentaba en el régimen hacendario; el otro sector era la Costa, que basaba su economía en el comercio; y el otro sector era el de la Sierra sur, cuyo centro era la ciudad de Cuenca, que tenía la característica de tener pequeñas propiedades agrícolas y una importante producción de artesanías²⁶.

²⁶ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 19, 23, 26, 27, 28.

. A esa fecha, es decir en el siglo XVIII, los fines de los tributos eran recaudatorios, y su direccionamiento era, principalmente, para cubrir los gastos bélicos propios de una guerra de independencia, contra un imperio económico y militar como era el español. No se normaba, como así ocurre en la actualidad en nuestra Constitución, que los ingresos permanentes financien a los gastos permanentes, es decir, lo que se conoce como “regla de política fiscal”. En el siglo XVIII, el Ecuador tenía ingresos limitados a la exportación de determinados productos, como, por ejemplo: lanas, cueros, artesanías, minería y productos agrícolas como el cacao, que ya era conocido en la colonia.

La Constitución de 1830 elimina los Obrajes, que era una forma de esclavitud a la cual estaban sometidos los indígenas, que consistía en trabajar en fábricas textiles en condiciones inhumanas. Las Mitas, que también fueron eliminadas en 1830, era una forma esclavista de utilizar a los indígenas, para que en forma obligada trabajen en las minas. Esto, unido a la forma precaria de contratos que existían a esa fecha; también, al hecho de que existía la prisión por deudas; y además, al hecho de que existía lo que se conocía como el “Concertaje de indios”, que se dio en una Cédula Real de 1601, y que consistía en que los indígenas y los campesinos, podrían contratar en forma privada sus servicios en las haciendas, pero era en base a contratos precarios, siendo un tipo de esclavitud que los tenía ligados mediante los llamados “anticipos”, que eran adelantos de dinero, cuyas deudas nunca se terminaban de pagar. El Concertaje no fue eliminado en la Constitución de 1830, por lo que fue una forma colonial de contratar con los indígenas y campesinos en general. Cabe indicar, que debido a la necesidad de manejar una Política fiscal que permitiera administrar los ingresos y los egresos de la naciente República, en el año de 1831 se crea el Ministerio de Hacienda. En 1830, Ecuador estaba sumamente endeudado por lo que existían aún aspectos tributarios coloniales, como, por ejemplo: el de los Estancos, y el de los impuestos a los artículos de primera necesidad. Estos últimos, recién fueron eliminados en el año de 1852. En 1856, se dio la abolición de lo que se conocía como “la Contribución personal de indígenas” que era un tributo personal, esclavista, establecido sobre los indígenas, sólo por el hecho de serlo. Un tipo de tributo colonial, pero de igual manera católico, fue el diezmo cuya primera ley se expidió en el Ecuador el 18 de octubre de 1833. El diezmo

fue un impuesto que generaba grandes cantidades de recursos, tanto para el Estado como para la Iglesia, tanto así que se consideró como un ingreso permanente dentro del presupuesto general del Estado. Este tributo, de tipo impuesto, fue sustituido en el año de 1889 por el impuesto conocido como “tres por mil” que consistía en un gravamen a la exportación de cacao, debido al hecho de que se quería dinamizar la economía, pues este era el afán de los gobiernos independencistas, pero, adicionalmente, se da debido al hecho del auge cacaotero en el Ecuador²⁷.

La abolición de la contribución de indios, así como el de los impuestos sobre los artículos de primera necesidad, fue un avance en materia de Justicia social y fiscal. Cabe indicar, que los indígenas en 1830 no podían tener el goce de los derechos de ciudadanía, debido a las condiciones que se establecían en el artículo 12 de la Constitución de 1830, por lo que no podían ejercer el voto, ya que para ser ciudadano se requería tener un valor determinado en activos, así como algún tipo de actividad profesional, industrial o artesanal.

Como se puede observar, la gran necesidad de ingresos del Estado hizo que se establecieran tributos, principalmente, impuestos, sobre la gran mayoría de la población, que era en sí la indígena, sin considerar su pobreza, su vulnerabilidad, su condición campesina. Es decir, el fin del tributo era únicamente recaudatorio. Lo importante de este breve análisis, es entender que la presión de la sociedad de esa época ante el abuso de la Administración pública, así como la concientización de determinados presidentes, como Gabriel García Moreno, hizo que se eliminaran este tipo de impuestos regresivos, antes descritos. Otro avance que se dio en 1863 fue la expedición de la *Ley Orgánica de Hacienda*, que trata sobre los bienes y rentas del Estado, así como la forma de administrar las finanzas. Cabe indicar, que el general Eloy Alfaro en la Asamblea Constituyente de 1896 habló sobre que existían esclavos disimulados, refiriéndose a los indios concertados, es decir a los indígenas que realizaban contratos de concertaje con las haciendas, tanto de la sierra como de la costa, ya que estos contratos se basaban en una relación de explotación extrema, y por tanto esclavista, por lo que en el año de 1918 es abolida por Ley la prisión por

²⁷ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 23, 31, 50, 59, 60.

deudas, que era la base legal sobre la que se asentaba el concertaje indígena y la que permitía este tipo de relación esclavista.

INICIO Y CAIDA DEL AUJE CACAOTERO

En la primera mitad del siglo XIX, el Ecuador ya era conocido por la gran calidad de su cacao de aroma abasteciendo, principalmente, a Gran Bretaña, lo que generó grandes riquezas. Esta riqueza, permitió la constitución de los primeros bancos, y que las personas importaran productos, lo que empezó a crear conflictos con los textileros de la Región Sierra, por lo que se empezó a normar el ingreso de determinados productos que competían con los productos nacionales, como, por ejemplo: paños, tabaco, alcohol. También se empezaron a proporcionar ciertos beneficios tributarios a los comerciantes de la costa; es decir, se empezaron a dar ciertos acuerdos formales, entre los grupos de poder económico, del sector Sierra y Costa. Se estableció un impuesto a la exportación de cacao. Se debe mencionar, que, en Ecuador en la primera mitad del siglo XIX, había una escasa vinculación nacional, ya que era muy difícil viajar de la Costa y a la Sierra, y viceversa, pues aún no se contaba con un ferrocarril. Esto hizo que en innumerables ocasiones se produjeran intentos de ruptura nacional. La consolidación del poder nacional se dio en el gobierno de Gabriel García Moreno, en la etapa de 1860 a 1875²⁸.

En esa época, existía una gran concentración de riqueza en pocas personas, que, principalmente, eran exportadores de cacao, comerciantes y banqueros. La importación también estaba concentrada en muy pocas personas. De esta concentración de riqueza dependían también los ingresos de la hacienda pública, ya que tributos regresivos como el diezmo y el impuesto sobre bienes de primera necesidad fueron eliminados, por lo que estos tributos tuvieron que ser sustituidos con tributos relacionados a las aduanas, así como también a la exportación de cacao. Es así como se puede observar, que ya los tributos no sólo tenían un fin recaudatorio, sino que podían permitir dinamizar la economía, como también proteger sectores de producción nacional, y atraer las inversiones

²⁸ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 25, 53.

nacionales al dar beneficios tributarios a determinadas actividades de producción.

En la época de 1860 se empieza a dar una modernización del sistema financiero ecuatoriano, y empiezan a aparecer nuevos bancos, debido al requerimiento de recursos financieros de los comerciantes y exportadores, por el auge cacaotero ecuatoriano, de ahí el hecho de que la primera *Ley de Bancos* se dio en el año de 1871. En la actualidad, en el Ecuador los directores y accionistas de instituciones financieras no pueden tener acciones en otras empresas que tengan actividades distintas a las financieras. Pero, en el siglo XIX los banqueros podían realizar cualquier tipo de actividad económica, distinta a la financiera. Es por eso, por lo que existían bancos que también se dedicaban a la actividad productora, comercializadora y exportadora de cacao, así como a la actividad de importación.

Para entender que fines tenían los tributos en la etapa del auge cacaotero, y cómo estos evolucionaban en base a la realidad económica, nacional y mundial, es necesario entender que ocurría financieramente en el Ecuador, en la segunda parte del siglo XIX. Ecuador, antes del año de 1884 no contaba con una moneda nacional, bajo el concepto integral de lo que es una moneda. Ecuador, no contaba con un Banco Central, lo que ocasionó muchas emisiones inorgánicas que ocasionaron a su vez graves impactos económicos en el Ecuador. Si se suma a esta situación, el hecho de la concentración oligopólica de la economía, y de que los ingresos de la Hacienda pública dependían de estos grupos económicos, se puede entender el por qué a esa fecha, se tenía mucha evasión tributaria. En el segundo período presidencial de Gabriel García Moreno (1869 - 1875), a quien se lo considera el modernizador y constructor del Estado ecuatoriano, se establecieron técnicas contables nuevas, que permitieron mejorar la administración financiera del Estado; se crearon nuevos tributos; se mejoró la recaudación tributaria; se luchó contra la evasión fiscal; y, se dio una importante reforma fiscal. La consolidación de la República del Ecuador, por parte de Gabriel García Moreno, permitió un auge fiscal que se direccionó al gasto y a las obras públicas, principalmente, viales y educativas. En esta etapa de 1869 a 1875 se puede observar la importancia que se le dio a los tributos, ya que lo primero que se hizo en este Gobierno es mejorar la recaudación tributaria.

El año de 1866 fue uno de los de mayor producción y exportación de cacao en el Ecuador.

Un aspecto importante que mencionar del Dr. García Moreno es que, en sus períodos de gobierno, se triplicó la inversión fiscal en obras educativas y se aumentó a 32.000 el número de alumnos lo que significó un crecimiento del 250%, habiéndose dado una fecunda labor educacional. En su gobierno, se dictó la primera *Ley de Instrucción*. García Moreno sostenía que: “No hay verdadero progreso ni Estado moderno sin desarrollo científico y tecnológico”²⁹. Otra de las características del gobierno del Dr. García Moreno fue la honradez en la Administración pública.

En 1873, se dio un retroceso en las exportaciones de cacao, producto de la crisis internacional que fue ocasionada por el pánico financiero ocurrido por la quiebra del banco Jay Cooke and Company, de la ciudad de Filadelfia, que ocasionó a su vez una depresión económica que duró hasta 1879 y que afectó fuertemente a los países de Europa, principalmente, al Reino Unido, así como en América a los Estados Unidos. Como Ecuador dependía de las exportaciones de cacao para obtener ingresos tributarios, a través del impuesto del 3 x 1000 sobre las exportaciones de cacao, la crisis financiera de 1873 lo afectó; pero, además, estaba muy endeudado internacionalmente, por la deuda adquirida por motivos bélicos, en su proceso de independencia.

Ecuador tenía una gran deuda externa, como producto de los gastos bélicos que le fueron asignados, como un nuevo Estado. Desde 1830 hasta finales del siglo XIX tuvo varias moratorias, por no haber podido pagar esta deuda. En 1852 se da una negociación de la deuda externa, y entre una de las cosas que se establecieron, fue la entrega a los acreedores, de los ingresos del Estado producto de las tasas de peaje, que se aprobó en noviembre de 1854.

El progresismo que se dio entre 1884 y 1895 fue un factor importante que buscó la dinamización de la economía ecuatoriana en la segunda mitad del siglo XIX. Es por esto, que tributos como el Diezmo que era en sí cobrado por el Estado y que en esa época representaba el 40% de los ingresos fiscales, fuera

²⁹ Salvador, Jorge, *Breve histórica contemporánea del Ecuador*, Bogotá, Editorial Planeta, 2023, pp. 370, 371, 373.

sustituido por el del 3 x mil que era un impuesto que se cobraba a las exportaciones cacaoteras. Esto dinamizó la economía porque no afectaba en sí a los más pobres, sino más bien permitía que los que más ganaban, que eran los exportadores de cacao, paguen impuestos y estos se direccionaran al gasto público y a la inversión pública. Lo grandes exportadores de cacao consideraban una gran carga el pago del diezmo, que según ellos afectaba la competitividad de las exportaciones de cacao, a finales del siglo XIX. Si analizamos lo antes indicado, se podría decir que se empieza a pensar en función de determinados principios tributarios, sin con esto querer decir todavía, que la política tributaria era, a finales del siglo XIX, eficiente y justa; pero, se dio un gran avance con la reforma fiscal establecida por Gabriel García Moreno, que en varias ocasiones entró en moratoria por el no pago de la deuda externa. Es importante indicar, que en 1888 el Ecuador superó la cifra de los ocho millones de dólares de exportación de cacao. Un aspecto importante para analizar es el peso de la deuda externa del Ecuador, que reposaba en las manos de los tenedores de los bonos. El 14 de marzo de 1896, cuando era presidente el General Eloy Alfaro, se decretó suspender el pago de la deuda externa hasta que se obtenga un arreglo equitativo y honroso con los tenedores de los bonos, pues consideraba que no era correcta. Esto en la historia es un aspecto importante para considerar, ya que se empezó a analizar técnicamente la forma de renegociar esta deuda, que requería de una gran cantidad de recursos, muchos de ellos provenientes de los tributos.

Con la creación del sucre como moneda nacional el 1 de enero de 1895 se dinamiza la economía, que antes tuvo una serie de inconvenientes producto de la circulación de monedas falsas, y la crisis de la plata que se dio entre 1890 y 1897. El patrón oro, ante la iniciativa de Eloy Alfaro, se introdujo en 1898. La llegada de la locomotora a Quito en 1908 permitió la dinamización de la economía, gracias al esfuerzo del presidente Eloy Alfaro, quien creía en la libertad cambiaria, y que no se debía castigar a los productos importados, y que se debía proteger a las industrias nacionales, como, la azucarera, por lo que algunos historiadores lo consideran el precursor de los derechos a los consumidores. Entre 1908 y 1914 se dieron los últimos años del auge cacaotero, debido al inicio en 1914 de la Primera Guerra Mundial que hizo muy difícil las

exportaciones de cacao en países europeos. Posteriormente, se presentaron en el Ecuador dos plagas conocidas como la monilla que apareció en 1917, y luego la escoba de bruja. En 1924 se dio una recuperación del precio del quintal de cacao, pero ya Ecuador no estaba en condiciones de producir la misma cantidad de toneladas de cacao que producía antes, debido a las plagas antes mencionadas. Algunas leyes importantes que se crearon a inicios del siglo XX fueron las siguientes:

- *Ley del Estanco del Tabaco*, de 1913.
- *Ley de Contribución General y Capitales en Giro*, de 1915.
- *Ley Orgánica de Aduanas*, de 1917.
- *Ley Protectora de Industrias Nacionales*, de 1925.
- *Ley de Aranceles y Aduanas*, de 1925, con el fin de proteger, principalmente, la industria textil.
- *Ley del Banco Central*, de 1927.
- *Ley de Estancos de alcoholes y tabaco*, de 1929.
- *Reforma a la Ley de monedas*, de 1937³⁰.

La creación de los Estancos, en la primera mitad del siglo XX, permite entender el fin recaudatorio que tenían los tributos en esa época, por la gran necesidad de recursos que requería el Ecuador, ante la caída del mercado cacaotero y de la pérdida de capacidad productiva que tuvo el Ecuador producto de las plagas de la monilla y escoba de bruja, y que luego de la recuperación del precio del quintal de cacao, el Ecuador no pudo nuevamente reinsertarse en el mercado cacaotero internacional. La utilización de los tributos como instrumento de política económica general, y cuyo fin era la protección de la industria nacional, se lo puede observar en la *Ley Protectora de industrias nacionales* y en la *Ley de Aranceles y Aduanas*. La industria nacional textil requería proteger su producción por lo que presionó al Gobierno para la creación de estas leyes.

La misión Kemmerer de 1927, hizo una serie de recomendaciones al Ecuador, entre ellas, la creación de la Dirección General de Aduanas, la

³⁰ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 64, 65, 66, 67.

Dirección General del Tesoro, la Dirección General de Ingresos, que fueron positivas para la institucionalización del Ecuador³¹.

En 1927 se adoptó el patrón oro, que establecía la convertibilidad del sucre por oro, y esto se debía a la sobrevalorización del sucre, que ocasionó la salida de grandes cantidades de oro ecuatoriano, hacia al exterior, por su gran diferencia cambiaria en dólares. Esta convertibilidad, que afectó mucho a los exportadores, se acabó el 8 de febrero de 1932, fecha en que se decretó la inconvertibilidad del sucre.

La crisis del cacao en el Ecuador sumado al hecho de que el 29 de octubre de 1929 se diera la caída de la Bolsa que originó la Gran Depresión en los EE. UU., que ocasionó la disminución significativa de las importaciones de los EE. UU. y la contracción exponencial de los créditos de bancos de EE. UU. hacia otros países, generó muchos problemas en el Ecuador debido a que disminuyó la exportación de materias primas, tales como el algodón, el cacao, la tagua, el maíz, etc. Esto ocasionó en el Ecuador, una disminución significativa de los ingresos nacionales, así como de su recaudación fiscal, debido a que la Gran Depresión afectó, de alguna u otra manera, a la mayor cantidad de países del mundo, y duró varios años, pues ocasionó la quiebra del sistema financiero de los EE. UU. y de otros países, muy relacionados financieramente a los EE. UU. Esta Gran Depresión, ocasionó el estancamiento económico de muchos países, entre ellos el del Ecuador. De 1939 a 1945 se dio la Segunda Guerra Mundial que permitió la exportación de productos ecuatorianos a distintos mercados, principalmente, a los EE. UU. Estos productos fueron los siguientes: el cacao, el arroz, los sombreros de paja toquilla, la balsa, la cascarilla, el café, la tagua, el oro, el petróleo, entre otros. Como resultado de este conflicto de orden mundial, las importaciones se limitaron. A pesar del aumento de las exportaciones ecuatorianas, la mayoría de la población vivía en situaciones precarias. En 1941 se dio la Guerra con el Perú, que ocasionó la pérdida de una gran parte del

³¹ Esta misión permitió la formalización de muchos aspectos relacionados a la Administración Central Tributaria y Aduanera de la época.

territorio ecuatoriano. En este tiempo empiezan a ingresar inversiones de empresa transnacionales al Ecuador, en el sector hidrocarburífero y el eléctrico³².

El auge cacaotero está relacionado con la expansión bancaria, habiéndose presentado a mediados de la última década del siglo XIX un gran crecimiento financiero en la ciudad de Guayaquil, en la provincia del Guayas; ciudad portuaria ecuatoriana, caracterizada por su gran dinámica comercial. A esa época, el sistema financiero-bancario estaba conformado por bancos de emisión, bancos hipotecarios, los banqueros individuales, los exportadores e importadores que operaban como banqueros y otras instituciones³³.

La etapa de auge del cacao ecuatoriano empieza a verse afectada cuando las condiciones favorables del mercado mundial, que le permitían a los exportadores cacaoteros gozar de estabilidad, hegemonía y centralidad al Estado, sufren una profunda variación a partir de 1912, tanto por el inicio de la Primera Guerra Mundial, como también, debido a la política de los monopolios chocolateros ingleses. El Ecuador tenía una posición privilegiada, casi monopólica, debido a que producía la mitad de las exportaciones mundiales de cacao. Esta posición privilegiada se vio afectada por la puesta en producción de inmensos territorios en las colonias británicas de África, particularmente en Ghana y la Costa de Oro, donde la política colonial inglesa impuso el cultivo forzado del cacao a los campesinos africanos³⁴.

INICIO Y CAIDA DEL AUGUE BANANERO

El banano es una fruta que viene del Asia. El excelente clima y la calidad de la tierra de la Costa ecuatoriana permitieron la gran producción de esta fruta. El mercado ecuatoriano del banano se empieza a desarrollar a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, debido en parte a que en los países Centroamericanos existían plagas, como, por ejemplo: “el mal de Panamá” y la Sigatoka; por lo que empresas transnacionales empiezan a instalarse en Ecuador y a sembrar banano, así como también productores y exportadores

³² Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 80, 81, 93, 94.

³³ Miño, Wilson, *Breve Historia Bancaria del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2008, p. 35

³⁴ Chiriboga, Manuel, *Estado, Agro y Acumulación en el Ecuador: una perspectiva histórica*, Quito, Curiquingue, 2022, pp. 33, 34.

nacionales. Este Auge bananero permitió al Estado empezar a realizar obras públicas importantes, principalmente, viales. El banano que se consumía en general en los EE. UU. era la variedad conocida como Gros Michel, pero esta variedad era muy susceptible a enfermedades. El Auge bananero en el Ecuador empieza a decaer debido a que se empieza en Centroamérica a cultivar una nueva variedad conocida como Cavendish que era más resistente a estas enfermedades. Si a esto se suma el hecho de que al inicio de la década de los sesenta las cotizaciones del cacao y del café empiezan a bajar de precio, se podrá entender el porqué se ocasionó un empeoramiento de la situación económica ecuatoriana, lo que empezó a ocasionar huelgas, reclamos, revueltas. Ecuador, tuvo que obtener créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI). En esa época, se tenía impuestos regresivos que afectaban a los más pobres. La crisis bananera, que ocasionó la disminución de ingresos fiscales, también pudo haber ocasionado la inestabilidad política, ante el reclamo de la población por una urgente reforma económica. En 1964, se da la desaparición del Huasipungo, así como también se da la reforma agraria, que fue complementada en 1973, ambas durante dictaduras militares³⁵.

La crisis bananera, la caída del precio del cacao y del café, hizo que el Ecuador buscara otras formas de producción que generaran ingresos fiscales por lo que se empieza con emprendimientos de industrialización, buscando la sustitución de importaciones; cabiendo indicar, que Ecuador había postergado mucho este tipo de actividad económica, debido al auge cacaotero y bananero. Este direccionamiento a la industrialización de los países en Latinoamérica dio como resultado que en 1969 se suscriba el Acuerdo de Cartagena, que más tarde se conocería como el Pacto Andino y que luego se transformaría en la Comunidad Andina de Naciones. Este acuerdo lo suscribieron, inicialmente, Bolivia, Colombia, Chile, Perú, Venezuela y Ecuador, es decir los países Andinos. Chile se retiró debido a que era muy rígido, y éste implicaba un sistema de proteccionismo basado en el modelo de la sustitución de importaciones, pero también en la selección de las exportaciones entre los países miembros de este acuerdo. No tuvo los resultados esperados, debido a distintas razones, a pesar

³⁵ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 98, 111, 112, 113, 114.

de que, después de varias décadas se revitalizaría basado en la reprimarización modernizada de las economías de los países miembros, que ocurrió debido al aumento del precio de las materias primas que volvieron interesante su exportación. Cabe indicar, que Chile se separó desde este Convenio, debido a que creía en la apertura de su economía al mundo, por lo que empezó a suscribir una gran cantidad de Tratados de Libre Comercio con muchos países, y que en la actualidad superan el número de 100, de allí el éxito de su economía³⁶.

En 1970, en el quinto período presidencial del presidente Dr. José María Velasco Ibarra, mediante los *Decretos 373 y 1001*, se da la abolición del precariato en los contratos agrícolas, que era un vestigio del Sistema Colonial, La Reforma agraria, sumada a la eliminación de los contratos precarios en el sector agrícola, constituyó un avance en justicia social, en un país como el Ecuador caracterizado en su historia republicana, por la inestabilidad política y también económica. Cabe indicar, que el peso de la deuda externa ha sido siempre un factor importante en el desarrollo del país, debido a la carga financiera que esta ha significado.

El auge bananero que se dio entre la década de los cincuenta y de los sesenta no ocurrió de la noche a la mañana. En realidad, debieron pasar más de veinte años para que Ecuador encontrara un producto de exportación que supliera al cacao, como generador de los recursos necesarios para el desarrollo nacional. Fue gracias a que el Estado empezó a promover la expansión de su cultivo, para lo cual utilizó el otorgamiento de estímulos y créditos otorgados por el Banco de Fomento, que se pudo dar el auge bananero; pero, también se debió a la caída de las exportaciones de banano que se dieron en Centroamérica, ocasionadas por la presencia de plagas en las plantaciones. Es así, como Ecuador pudo reactivar su economía, después de que había vivido un gran letargo de casi treinta años³⁷.

Ayala Mora, considera que en 1948 se inició una etapa de estabilidad identificada con el boom bananero, cuyo crecimiento no se debió, como se ha

³⁶ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 115, 116, 117.

³⁷ Hurtado, Osvaldo, *Deuda y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*, Quito, Editorial Planeta, 2002, p. 87.

sugerido, al momentaneo descenso de la producción bananera centroamericana por plagas y tifones, que obligó a compañías norteamericanas a buscar centros temporales de abastecimiento; sino, que se debió a una política consistente de las comercializadoras internacionales de la fruta, y a un esfuerzo expreso del Estado ecuatoriano por favorecer su cultivo y exportación³⁸.

INICIO Y CAIDA DEL AUJE PETROLERO

En los años sesenta del Siglo XX se encontraron nuevas reservas de gas natural en los países bajos. Países como Holanda tuvieron una gran cantidad de nuevos ingresos, lo que hizo que se apreciara su moneda y ocasionó el encarecimiento de sus exportaciones; adicionalmente, ocasionó una gran cantidad de importaciones, lo que ocasionó una gran cantidad de salida de divisas; y, la despreocupación de la promoción de emprendimientos en otras áreas de producción. Estos desequilibrios dieron lugar a lo que se conoce como “la enfermedad holandesa”, que también se dio en países latinoamericanos, como consecuencia del auge petrolero. En los años cincuenta del Siglo XX se descubrieron en el Ecuador reservas petroleras en la Amazonía, que eran complicadas de extraer, por lo que su explotación, a esa fecha, no fue tan interesante para los consorcios transnacionales; pero, en los inicios de los años setenta, producto de la necesidad de este recurso, se redescubren estas reservas de la Amazonía, y se empiezan a explotar estos recursos. En 1973 se da la cuarta guerra árabe israelí que enfrenta a Israel con Egipto y Siria, por lo que los países árabes bloquean el suministro de petróleo a determinados países industrializados, lo que hace que se afecte la oferta petrolera mundial, y el precio del petróleo se eleve. En 1973 el denominado crudo Oriente (Amazónico) tenía un precio de USD 3,83 por barril, pero en 1974 el precio por barril se elevó a USD 13,4 por lo que Ecuador tuvo una gran cantidad de nuevos ingresos, no previstos, que ocasionaron una serie de efectos económicos. Los nuevos ingresos le permitieron tener garantías crediticias, y es así como el Ecuador empieza un endeudamiento agresivo, que hace que el País pase de un monto de deuda externa de USD 260,8 millones al finalizar el año de 1971 a USD 5.868,2 millones cuando terminó el año de 1981. Esto también se debió a las

³⁸ Ayala Mora, Enrique, *2 Historia del Ecuador. Época Republicana*, Tercera edición, Quito, Corporación Editora Nacional, p. 125.

facilidades crediticias internacionales, porque había muchos recursos financieros, que debían ser colocados. En 1971, la deuda generada comprometía 15 de cada 100 dólares exportados, para el cumplimiento del servicio de la deuda externa, pero después de años, esto es a 1981, se comprometían USD 71 de cada USD 100. El precio del barril de petróleo de crudo Oriente en 1972 era de USD 2,4; en 1980 fue de USD 35,2; en 1981 fue de USD 34,4; en 1982 fue de USD 32,5; a julio de 1986 fue de menos de USD 9,00 con lo que se acabó el auge petrolero en el siglo XX. Otro punto importante para indicar es que había una pugna muy fuerte entre las grandes potencias³⁹.

Si bien es cierto que estos nuevos ingresos, producto del aumento del barril de petróleo, así como el nuevo endeudamiento externo, si generaron una serie de transformaciones, también es cierto que ocasionaron desequilibrios como en el caso de la conocida “enfermedad holandesa” ya que esto no cambió la dependencia relacionada a la exportación de productos primarios hacia el exterior, ni los niveles elevados de concentración. Un punto importante para analizar es que aumentó mucho el gasto fiscal, principalmente, por los subsidios en favor del aparato productivo privado, por lo que se dio un crecimiento elevado de la demanda interna, y se debilitó la presión tributaria. En materia tributaria, es importante indicar que, producto de la gran cantidad de ingresos que tuvo el Ecuador entre 1974 a 1981, no se dieron los cambios que requería la estructura tributaria, ya que no era necesario hacer cambios internos al contar con la gran cantidad de recursos producto de las exportaciones.

En este período hubo estabilidad cambiaria, fuga de capitales, subsidios a la gasolina, congelamiento de precios y tarifas de los bienes y servicios de empresas estatales, se dieron exenciones tributarias y exoneraciones arancelarias; para facilitar la importación de bienes de capital y el establecimiento de industrias, se dieron también barreras arancelarias para la protección de la competencia externa; se dieron créditos subsidiados; se dieron los Certificados de Abonos tributarios (para la producción que contenía bastante mano de obra nacional); se ocasionó una estructura arancelaria no técnica; se dio evasión tributaria debido a la débil presión del Estado para el cumplimiento de las

³⁹ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, p. 119, 121, 125, 126, 127.

obligaciones tributarias de los contribuyentes. En general, en este período se pudo haber fortalecido mucho más la competitividad del Ecuador, para que pueda insertarse y posicionarse comercialmente en el mundo, con productos mucho más diversificados tanto primarios, como secundarios y terciarios. En ese período de 1971 a 1981, por las características naturales que tiene el Ecuador y la demanda mundial que existió, las exportaciones de los productos como el cacao, el banano, el café y el camarón crecieron de una manera importante. El camarón se constituyó en una de las cinco más importantes exportaciones del Ecuador. Es necesario indicar, que los años setenta del siglo XX se caracterizaron por gobiernos militares en el Ecuador. También es importante indicar, que en 1981 se produjo un conflicto bélico con el Perú.

ASPECTOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

El expresidente Dr. Oswaldo Hurtado Larrea menciona que en los años setenta del siglo XX, la riqueza que se dio en esa época en el Ecuador puso en movimiento a una sociedad que había estado estática desde la fundación de la República en el año 1830. El auge económico⁴⁰ que se dio entre los años 1974 y 1977, como resultado del aumento del precio del barril de petróleo en todo el mundo, tuvo su final, por lo que se pasó a una época de escasez en las dos décadas siguientes, lo que provocó tres crisis económicas, que son las siguientes: 1982-1983, 1987-1988 y 1998-1999. Posteriormente, se dio otro auge económico⁴¹, nuevamente, por el aumento del precio del petróleo en niveles nunca experimentados; pero, de igual forma este período de abundancia finalizó, y dio paso a una cuarta crisis que se inició en el año 2015. En general, los principales factores que las motivaron fueron los siguientes: las malas políticas económicas, las bruscas caídas del precio del petróleo y varias catástrofes naturales⁴².

El Ecuador tuvo lo que se conoció como la “guerra del atún” que empezó en los años cincuenta, pero que se complicó tanto en los años sesenta como en los

⁴⁰ Primer auge o boom petrolero.

⁴¹ Segundo auge o boom petrolero.

⁴² Hurtado, Oswaldo, *Ecuador. Entre dos siglos*, Segunda edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2018, p. 77.

años setenta; y se trató de las acciones que tomó el gobierno norteamericano, que fueron en sí sanciones arancelarias contra Ecuador, ya que nuestro País por defender su zonta territorial de las 200 millas de mar territorial, capturó pesqueros estadounidenses que estaban pescando en esta zona. Esto es un ejemplo, de como un tributo, de tipo arancel, puede servir como instrumento de política económica general, para que un país sancione comercialmente a otro.

Otro ejemplo, de como un tributo puede tener el fin de servir como un instrumento de política económica general, pero, para el comercio comunitario es en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en el que se establecieron aranceles de base 0% entre los países miembros, para facilitar el comercio y dinamizar su economía.

El endeudamiento ecuatoriano y la deficiente utilización de las divisas que se dio en el auge petrolero no sólo dependió de las razones antes expuestas, sino que también se ocasionó por razones propias del país, en esa época, como, por ejemplo: fuga de capitales, sobredimensionamiento de las inversiones, consumismo, etc.

En el período presidencial del expresidente norteamericano Ronald Reagan, se dio en los EE. UU. un gran gasto bélico producto de la competencia armamentista y tecnológica entre EE. UU. y Rusia. Esto ocasionó fuertes déficits en los EE. UU. por lo que el presidente Reagan, con el fin de disminuirlo, elevó las tasas de interés exponencialmente, que pasaron de un promedio del 4 al 5% y al 20% lo que ocasionó la atracción de capitales latinoamericanos hacia los EE. UU., y agravó nuestra crisis económica. Si a eso se le suma el hecho de que, a esa fecha, hubo una reducción de la demanda de las materias primas y por ende una caída de su cotización, esto agravó nuestra situación ecuatoriana y latinoamericana.

Como referencia nacional, pero, a nivel municipal, con respecto a una eficiente y dinámica administración pública, se puede mencionar a la del Ing. León Febres Cordero Rivadeneyra, Exalcalde de la ciudad de Guayaquil, período 1992-2000, y Expresidente de la República del Ecuador, período 1984-1988. En la alcaldía del Ing. Febres Cordero, no sólo se dio una eficiente y dinámica administración, sino que también, se consiguió una sinergia entre el sector

privado de la ciudad de Guayaquil, la Fundación Malecón 2000 y la Municipalidad, que se unieron en un grandioso esfuerzo y desafío, lo que permitió realizar una formidable y asombrosa obra, que fue la transformación del malecón de Guayaquil y la regeneración del centro de la ciudad, revalorizándola urbanísticamente; pero, además, se pudo llevar a cabo un ambicioso plan de rescate de los valores⁴³.

Debido a que a finales de la década de los 80 la deuda externa en Latinoamérica llegó a tener niveles de endeudamiento sumamente elevados, muchos de los países deudores no pudieron pagar sus obligaciones, lo que también ocasionó que los acreedores no pudieran cobrar estas deudas por lo que, paralelamente, surgió un mercado secundario de deuda externa, en el que se empezaron a negociar los denominados “títulos de deuda”, pero a un valor inferior al nominal. Al darse la existencia de este mercado secundario de títulos de deuda, también se abrió la posibilidad de que los países deudores puedan adquirirlos mediante su compra o recompra, en el caso de que los convenios de préstamos y/o refinanciamiento no se los impidieran. A esto se lo conoció como “mecanismos de conversión de deuda” que podrían ser por proyectos sociales y ambientales, entre otros⁴⁴.

En 1989 se dio el Consenso de Washington, y en base a las premisas establecidas por éste, se empiezan a realizar ajustes económicos denominados “neoliberales”. En 1989 se expide la *Ley de Régimen Tributario Interno*. En 1990 se expide la *Ley de Reforma Arancelaria* cuya característica es que reduce drásticamente los aranceles. En 1990 se promulga la *Ley de Zonas Francas*. Todos estos ajustes económicos también están relacionados con las decisiones del Club de París, que agrupa a los países acreedores de las deudas de los países deudores cuya finalidad es establecer formas de pago y reestructuraciones de las deudas, que permitan a los países deudores cumplir con sus obligaciones.

⁴³ Gallardo, Jorge, *León. Guayaquil vive por ti*, Segunda edición, Guayaquil, Publicación del Programa Editorial de la Muy Ilustre Municipalidad de Santiago de Guayaquil, 2017, pp. 72. 73.

⁴⁴ Fierro-Renoy, Virginia, *Ecuador: Mecanismos de Conversión de Deuda Externa por Proyectos Sociales y Ambientales*, Banco Central, Nota Técnica 08, p.p.1. Consultado en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/NotasTecnicas/nota08.pdf>, el día 11/10/2025.

Es necesario indicar, que lo que ocurrió en el siglo XIX, en el siglo XX y en parte del siglo XXI, se debió a la deficiente forma de utilizar los recursos que se generaron por los respectivos auges productivos, que no lograron sacar al Ecuador del subdesarrollo. Esto, unido a las situaciones antes expuestas de carácter internacional. Cabe indicar, que Ecuador también tuvo que pasar una serie de situaciones que ocasionaron una gran cantidad de utilización de recursos, como, por ejemplo: las inundaciones que se dieron en los años de 1982, 1983, 1997 y 1998 como resultado del fenómeno de El Niño. De igual manera, lo siguiente: sequías; el terremoto de 1987 y del 2016; la caída de los precios del petróleo que se dieron en los años de 1982, 1983, 1986, 1997, 1998 y 2016; la crisis financiera de los años 1997 y 1998; el conflicto bélico entre Ecuador y Perú de los años 1981 y 1985 que ocasionaron altos gastos en armamento bélico; la crisis financiera de los años 1997 y 1998; estados de alerta por erupciones volcánicas, entre otros sucesos. Pero, adicionalmente a todo lo indicado, también tuvo que pasar por una serie de crisis políticas que ocasionaron el derrocamiento de presidentes en el siglo xx, como, por ejemplo: el Ab. Abdalá Bucaram Ortiz, el Ab. Jamil Mahuad Witt, el Ing. Lucio Gutiérrez que ocasionaron mucha inestabilidad económica y política en el Ecuador.

Algunos de los aspectos económicos más importantes, que se deben tomar en cuenta para el análisis histórico comparativo de las Constituciones económicas ecuatorianas, en la segunda mitad del siglo, son los siguientes⁴⁵:

- De 1970 a 1979 se dio el período dictatorial más largo de la historia ecuatoriana;
- En 1983 se dio la sucretización de la deuda externa privada. En el período del expresidente Dr. Oswaldo Hurtado, se incrementaron los ingresos fiscales, producto de la creación de nuevos impuestos, y se disminuyó el déficit fiscal mediante la disminución del gasto público;
- En octubre de 1985 se estableció el Plan Baker que en sí fue un reconocimiento al problema de la deuda, y que buscaba que los ajustes que se requerían, de igual manera estén a la par del crecimiento de los

⁴⁵ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional , 2006, pp.157, 158, 169, 172, 177, 180, 182, 190, 191.

países del tercer mundo, como se denominaban a los países de economías emergentes en esa época;

- El Sistema de conversión de deuda en inversión se estableció en el Ecuador en agosto de 1986 y se lo hizo hasta mediados de 1987. Este mecanismo tenía dos sistemas de uso: capitalización y compensación de pasivos. Se lo hizo en el gobierno del Ing. León Febres Cordero Ribadeneira;
- En 1989 se dio el Consenso de Washington que fue una receta que consistía en diez puntos establecidos por John Williamson, de aplicación estándar para los países de economías emergentes, que buscaba sacarlos de las crisis económicas que estaban pasando. Entre estos diez puntos se establecían, por ejemplo: reforma tributaria que buscaba ampliar la base tributaria y que se adopten tipos impositivos marginales moderados;
- En 1989 se crea el Plan Brady que fue una estrategia para reestructurar la deuda contraída por los países en desarrollo en bancos comerciales, esto debido a la grave crisis de endeudamiento que estaba pasando Latinoamérica. Esto fue conocido como “La Iniciativa para las Américas” y fue presentada por el expresidente de los EE. UU. George Bush;
- A partir de 1992 en el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, se trató de impulsar la modernización del Estado;
- El 8 de marzo de 1999 se dio un feriado bancario. El 9 de enero del 2000 se impuso la dolarización, que se dio en el gobierno del expresidente Dr. Jamil Mahuad Witt. En 1999 se da la eliminación del impuesto a la renta que fue sustituido por el impuesto del 1% a la circulación de capitales. El Impuesto al valor agregado pasó del 10% al 12%.

Posteriormente, ya en el inicio el siglo XXI, en el gobierno del Dr. Gustavo Noboa Bejarano se dio una reforma tributaria que estableció el alza del IVA, se redujo el impuesto a la renta y se establecieron nuevos impuestos a los combustibles. En el 2002, en el período del expresidente Ing. Lucio Gutiérrez, se dieron aumentos en el precio de los combustibles.

Como resultado de la crisis financiera y económica de 1999, Ecuador tuvo en ese año el retroceso económico más severo ocurrido en Latinoamérica. Además, el número de pobres aumentó del año 1995 al año 2000, de 3.9 millones a 9,1 millones. Otro gran efecto de esta grave crisis fue la masiva emigración de ecuatorianos, que unos lo estiman en 300 mil y otros hablan de 500 mil emigrantes. En todo este tiempo fue un factor importante lo siguiente: los estragos del fenómeno de “El Niño”; el deterioro en la balanza de pagos; y, la caída del precio del petróleo. En este período, predominaron los impuestos regresivos más que los progresivos, ya que el fin de los impuestos era, principalmente, recaudatorio⁴⁶, por la misma necesidad que se tenía de recursos financieros. También se dieron desgravaciones arancelarias, y se dio evasión tributaria y arancelaria.

La Constitución de 1998 establecía que Ecuador tenía un sistema de economía social de mercado⁴⁷, en que se tenía una moneda propia, como era el caso del “sucre”. Como ya se indicó antes, en 1999 en Ecuador se presentó una grave crisis económica y financiera, que llevó a que, en el año 2000, Ecuador dolarice su economía, siendo una de las variadas causas de esta crisis, la poca intervención de los gobiernos de turno, para la corrección de los denominados fallos o fallas de mercado, del tipo conocido como “externalidades de efecto negativo” o deseconomías externas, que se dieron en el Sistema financiero ecuatoriano.

Si se compara la economía ecuatoriana con la de Colombia y Perú, en la subregión andina, la economía de Ecuador es pequeña, con la característica de que su régimen monetario se encuentra dolarizado, por lo que las opciones que puede tener, con respecto a su política macroeconómica, para actuar ante cualquier tipo de conmoción externa, se encuentra limitada. Debido a ello, en Ecuador la política fiscal tiene una gran importancia, la misma que se utiliza para enfrentar los ciclos económicos, utilizando políticas fiscales contracíclicas, mediante la variación del gasto público y la variación de los impuestos. Algunos

⁴⁶ Es importante indicar, que todo tributo tiene un fin recaudatorio, lo importante a entender es lo siguiente: si es su fin principal o si es su fin secundario. Cuando el fin principal de un tributo es la recaudación se trata de tributos fiscales, y cuando el fin secundario es la recaudación se está ante tributos extrafiscales, reguladores o correctores, también conocidos como pigouvianos.

⁴⁷ Artículo 244, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

economistas ecuatorianos⁴⁸, consideran que lo que se ha aplicado en el Ecuador, en las últimas décadas, no han sido políticas fiscales contracíclicas, sino más bien políticas fiscales procíclicas.

Ecuador, tiene una economía bastante abierta, con dos importantes fuentes de divisas: La primera, son los ingresos por la exportación del petróleo; y, la segunda, son los ingresos por las remesas de los emigrantes. El tener su economía concentrada en las dos fuentes de ingresos antes indicadas, hace que Ecuador se vuelva muy vulnerable a las conmociones externas, como es el caso de la desaceleración económica mundial que empezó en el año 2008, que frenó el crecimiento de la economía debido a la reducción, tanto del precio como de los volúmenes de la exportación del petróleo. Esta situación, que afectó la economía ecuatoriana, se vio aún más agravada por la imprevista caída de las remesas de los migrantes. A pesar de lo indicado, y debido al mejoramiento del precio del petróleo y de las remesas, el crecimiento económico se pudo recuperar hasta alcanzar el 3,6% en el año 2010. Es importante indicar, que, Ecuador, si bien tiene ingresos por concepto de exportación de petróleo, también tiene egresos por la importación de combustibles derivados, por lo que el “ingreso neto no permanente” se reduce, considerablemente, siendo estos ingresos los que financian el gasto no permanente, conocido también como “inversión pública”.

La dolarización que se dio en Ecuador en el año 2000 ha permitido que la inflación se haya mantenido en niveles relativamente bajos. En los primeros años del período 2007-2017, el desempleo urbano cayó del 9,3% al 6,1%, dándose un mejoramiento en el indicador de desarrollo humano, así como también una ligera reducción de la desigualdad de los ingresos. Es importante indicar, que el problema que tiene Ecuador es su nivel de productividad, lo que lo hace una de las economías menos competitivas del mundo, para algunos economistas entendidos en la materia.

⁴⁸ Como, por ejemplo, el economista Fausto Ortiz de la Cadena, exministro de Economía.

ASPECTOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS EN EL SIGLO XXI

Antes del período 2007-2017, Ecuador tenía muchas carencias de inversión social, que estuvieron por mucho tiempo pendientes, lo que no permitía el crecimiento económico, ni el mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano. Debido a ello, y ante el mejoramiento del precio del petróleo en el período 2007-2017, se dio un aumento de las subvenciones a la energía y se dio una elevada inversión pública en proyectos relacionados a la infraestructura estratégica del Estado, como son: la salud, la educación y el bienestar social⁴⁹. En Ecuador, la dolarización de su economía en el año 2000 hizo que perdiera importancia su política monetaria, por lo que la política fiscal pasó a ser sumamente importante, y esto se puede ver reflejado en el aumento del déficit fiscal, lo que ocasionó que el ahorro nacional fuese insuficiente para financiar la inversión interna bruta. Debido a lo antes indicado, el Gobierno empezó a tomar medidas restrictivas, como, por ejemplo: la aplicación de salvaguardias⁵⁰.

Para el expresidente del Ecuador, Dr. Osvaldo Hurtado, la sustitución del sucre por el dólar, como moneda nacional, que fue una decisión tomada por el expresidente Dr. Jamil Mahuad, el 9 de enero del 2000, y que fue confirmada, posteriormente, por el expresidente Dr. Gustavo Noboa al sucederle, frenó drásticamente el colapso de la economía ecuatoriana⁵¹.

En el año 2008, se crea una nueva Constitución que establece que el sistema económico es social y solidario⁵², con lo que se da un gran cambio en relación con la Constitución de 1998. Lo antes expuesto permite establecer, que se pasa de una Economía social de mercado, de un sistema económico con moneda propia (el sucre), a una Economía social y solidaria, de un sistema económico dolarizado. Esto implica, que el Sistema económico social y solidario de la Constitución de 2008 es receptor de los efectos de la dolarización⁵³ que se dio en el año 2000, por lo que incorpora formas de intervención del gobierno, como

⁴⁹ Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. Ecuador, Organización Mundial de Comercio, 10 de octubre de 2011, pp. 7-12 Consultado en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s254_sum_s.pdf, Revisado el 03/07/2024

⁵⁰ Del 22 de enero de 2009 hasta el 23 de julio de 2010.

⁵¹ Hurtado, Osvaldo, *El poder político en el Ecuador*, Planeta, Décima quinta edición, Quito, 2003, p. XXXI.

⁵² Art. 283, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

⁵³ La dolarización ha tenido muchos más aspectos positivos que negativos.

el uso de impuestos reguladores, para corregir los denominados fallos de mercado, como es el caso de las “externalidades de efectos negativos”, de tipo financiero, entre otros.

Al crearse la nueva Constitución económica del 2008, que tiene una economía social y solidaria, el mercado pierde la importancia que tenía en la Constitución económica de 1998, en la que se tenía una economía social de mercado, y pasa a ser el mercado un actor más, en conjunto, con el Estado y la Sociedad, cuyo accionar debe estar en armonía con la naturaleza, para cumplir con el Régimen del “Buen vivir” o del “Sumak Kawsay”⁵⁴.

La actual Constitución del 2008 muestra una mayor participación, y/o control del Estado, en los sectores estratégicos de la economía, como son los siguientes: la pesca, los medios de comunicación, las actividades de extracción, el transporte marítimo. De igual forma, presenta un régimen comercial que se orienta, mucho más, al mercado interior, estableciendo sectores prioritarios. Además, presenta un direccionamiento hacia la sustitución selectiva de importaciones. El arancel, sigue siendo uno de los principales instrumentos de política comercial, así como también, se constituye en una importante fuente de ingresos fiscales, lo que muestra su fin fiscal (recaudatorio) y su fin extrafiscal o corrector (servir como instrumento de política económica general, para conseguir determinados objetivos).

El intervencionismo o economía dirigida se lo puede observar en varios artículos de la Constitución del 2008, como, por ejemplo, en aquellos relacionados a la competencia, al favorecer el control o la intervención del Estado en actividades estratégicas⁵⁵. De igual forma, se lo puede observar en la política arancelaria, al usar a los aranceles como instrumentos extrafiscales o correctores, y no solamente como instrumentos fiscales o recaudatorios, al utilizarlos para la protección de sectores productivos nacionales, ante el ingreso de productos extranjeros a través de las importaciones, subiendo las tarifas arancelarias de determinados productos importados. Es decir, desincentivando la compra de productos extranjeros importados, que compiten con productos

⁵⁴ Título VII, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

⁵⁵ Arts.261, 313, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

nacionales, mediante el aumento del arancel. Esto es, claramente, la aplicación de una política proteccionista, y, por lo tanto, una clara muestra de intervención en el mercado, ya que se busca la sustitución de importaciones.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE ECUADOR Y CHINA

El Ecuador firmó un tratado de libre comercio con China en mayo de 2023, sumamente importante para las exportaciones de productos ecuatorianos, como son los siguientes: petróleo, camarón, banano, plátano, cacao, atún, pesca blanca, flores, etc. Con respecto a las exportaciones, el camarón es el primer producto de exportación del Ecuador, seguido del banano, cabiendo indicar que el Tratado con China, busca que los productos ecuatorianos dejen de pagar hasta un 30% de aranceles por su ingreso a este país asiático. Por ejemplo, el camarón paga un arancel del 5% y el banano un arancel del 10%.

Otro ejemplo, es el caso del pollo (trozos y garras de pollo congelados) en el que el arancel aplicado a las importaciones de China desde Ecuador es del 10%, otorgando el acuerdo comercial una desgravación lineal a diez años. Este TLC con China permitirá que la industria avícola ecuatoriana produzca 5.000 toneladas más de carne de pollo, lo que representaría un crecimiento del 6%, y unos USD 6.000 millones adicionales.⁵⁶

Perú, en la subregión andina, está desarrollando un megapuerto marítimo en la ciudad de Chancay, a unos 70 kilómetros de Lima, financiado por la empresa china Cosco Shipping, con el fin de mejorar la logística de exportación e importación con China, que es uno de sus principales mercados, y se está transformando en lo que será la mayor terminal marítima de América del Sur. Este megapuerto marítimo receptorá una gran cantidad de inversiones extranjeras de la región, ya que disminuirá los costos de logística, para las exportaciones e importaciones, en la región subandina, dirigidas hacia China.

Ecuador, capta muy pocas inversiones directas en el sector no petrolero ni minero, en su relación con el PIB. Si se compara con las inversiones, en el mismo sentido, que recibe Colombia y Perú, las que recibe Ecuador son sumamente

⁵⁶“China prefiere muslos, patas y garras de ave y Ecuador quiere exportarlos”, Entorno económico, Diario El Universo, 23 de mayo de 2024, p. 6.

bajas. Prueba de ello, es que en el año 2023 Ecuador recibió sólo 123 millones de dólares de inversión directa⁵⁷, en el sector antes indicado, a pesar de ser una economía dolarizada, y, por lo tanto, mucho más estable en lo relacionado a la política monetaria.

Ecuador, al tener una Constitución que establece que el sistema económico es social y solidario, protege constitucionalmente distintos tipos de propiedad, como, por ejemplo: la privada, la pública, la mixta, la estatal, la comunitaria, la asociativa, la cooperativa.; y, de igual forma, fomenta el cooperativismo y la asociatividad, vitales para la exportación de productos ecuatorianos a países con enormes poblaciones, como es el caso de China, que requieren la exportación de inmensas cantidades de productos, por lo que se requerirá de la conformación de clúster de empresas⁵⁸, para la producción a gran escala. Es importante indicar, que el sector de economía popular y solidaria del Sistema económico ecuatoriano recibe un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado.

De esta manera, Ecuador, al haber firmado un Tratado de libre comercio con China, y ante el desarrollo del megapuerto marítimo peruano de Chancay, requiere direccionar sus esfuerzos productivos a las exportaciones de productos primarios y secundarios (principalmente) hacia el mercado chino. Para ello, la asociatividad y el cooperativismo son sumamente importantes, debido a que el mercado chino es de 1.400 millones de habitantes, por lo que, para poder vender a China, se deberá producir y exportar a una gran escala, siendo para ello de vital importancia que los productores e industriales se asocien, de distintas formas.

1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA CIENTÍFICO

La Constitución económica ecuatoriana, social y solidaria del año 2008 se soporta, en forma general, en la economía del bienestar establecida por el economista Arthur Pigou, perteneciente a la Escuela neoclásica de economía.

⁵⁷ Este valor ni siquiera representó el 1% del PIB en el año 2023.

⁵⁸ Un clúster de empresas es una agrupación de diferentes negocios que se conectan por sus relaciones empresariales, que se pueden formar por la iniciativa de gobierno o del sector privado. Esta agrupación involucra a las organizaciones de un mismo sector o actividad económica (por ejemplo, la industrial) que colaboran entre sí para alcanzar determinados objetivos, que buscan el bien común. Es aquí, donde se puede entender la importancia de la sinergia, así como del cooperativismo y la asociatividad.

Esta teoría económica establece que el mercado deja de ser eficiente, en determinadas situaciones, por lo que no puede maximizar el bienestar de la sociedad, motivo por el cual el Estado tiene que intervenir, para corregir este desequilibrio. Estas situaciones se conocen como fallos o fallas de mercado, y son defectos del mercado debido a que éste no puede asignar en forma eficiente los recursos, por lo que el Estado debe intervenir, para corregir estos fallos de mercado. Basada en esta teoría económica, los fallos o fallas son situaciones que hacen que el mercado no sea perfecto, por lo que el estado debe intervenir mediante sus funciones básicas de intervención, que son las siguientes: asignación, distribución y estabilización. Los objetivos de estas funciones básicas de intervención del Estado son las de lograr la eficiencia, la equidad y la estabilidad económica, respectivamente; por lo que el Estado aplica políticas macroeconómicas estabilizadoras, así como regulaciones.

De igual manera, la Constitución económica ecuatoriana, social y solidaria del 2008, en forma general, se soporta en la teoría Keynesiana⁵⁹ establecida por John Maynard Keynes⁶⁰ que establece que en la economía de los países se puede presentar un tipo de fallo de mercado conocido como “ciclos económicos” que se caracteriza por periodos de expansión y contracción, donde se puede dar desempleo, por lo que el Estado debe intervenir aplicando políticas fiscales contracíclicas, para evitar el ir a recesiones o depresiones. La intervención del Estado, mediante su función básica de estabilización, busca consolidar la economía aplicando políticas fiscales basadas en la variación del gasto público y en la variación de los impuestos. Para ello, el Estado debe fortalecer sus instituciones públicas, pues el keynesianismo requiere de un Estado fuerte, que pueda intervenir en la economía, por lo que requerirá de recursos, lo que implica, el aumento de los gastos permanentes y el de los gastos no permanentes, estos últimos conocidos también como inversión pública.

Para cubrir los gastos permanentes (salud, educación, seguridad interna e insumos) se requiere de los ingresos permanentes, siendo uno de sus componentes, los ingresos por concepto de recaudaciones tributarias. Para

⁵⁹ Y sus variantes como el poskeynesianismo y el neokeynesianismo.

⁶⁰ “*Teoría General del empleo, el dinero y el interés*” obra escrita por John Maynard Keynes en 1936.

cubrir los gastos no permanentes, conocidos también como inversión pública, se requiere de los ingresos no permanentes, que, en el caso de Ecuador, tiene como uno de sus componentes principales, a los ingresos por concepto de la exportación de petróleo; pero, además, la inversión pública puede ser financiada por medio de créditos, es decir, mediante deuda pública.

Ecuador, en el período 2007-2017 tuvo una política fiscal muy activa, motivo por el cual se dieron 23 reformas tributarias, y se dio un agresivo endeudamiento, debido al aumento del tamaño del Estado. La política fiscal utiliza a los tributos como instrumentos de política económica general, es decir, no sólo como instrumentos fiscales o recaudadores, sino también como instrumentos extrafiscales o reguladores o correctores. La teoría económica keynesiana se basa en el uso del déficit como instrumento económico, es decir, se basa en el gasto público, para generar el crecimiento económico.

El artículo 1 de la Constitución del 2008 establece que el Ecuador es un “Estado constitucional de derechos y justicia”. En la Constitución del 2008 se establecen cinco funciones del Estado, que son las siguientes: la ejecutiva, la legislativa, la judicial, la de transparencia y de control social, y la electoral. La Constitución económica ecuatoriana, establece en su artículo 283 que el sistema económico es social y solidario, y debe propender a que se dé una relación dinámica, y equilibrada, entre la sociedad, el Estado y el mercado.

La Constitución económica ecuatoriana, social y solidaria del 2008 se soporta en tres principios organizativos: el capitalismo, el intervencionismo (economía dirigida) y el de producción solidaria. El más importante de los principios económicos de la Constitución, es el de Solidaridad, siendo otros de los más importantes: el de eficiencia, el de equidad y el principio de estabilidad. La solidaridad consiste en el bien común, mientras que la eficiencia económica consiste en la existencia de una oferta adecuada, para conseguir maximizar el bienestar de la sociedad, que consiste en satisfacer el mayor número de necesidades del mayor número de miembros de la sociedad. La equidad tiene que ver con la justicia social, que significa dar en base a la necesidad y merecimiento; mientras que la estabilidad busca consolidar la economía, en el tiempo. Ecuador, tiene una economía dolarizada desde el año 2000, siendo su sistema económico social y solidario, lo que implica un gran incentivo al

cooperativismo, a la asociatividad y al comunitarismo, establecidos en la Constitución del 2008.

Conforme a ello, la presente investigación posdoctoral busca analizar, primero, si bastan los incentivos al cooperativismo y a la asociatividad en un sistema económico, social y solidario, para lograr un crecimiento económico y un mejoramiento del desarrollo humano, que permitiría sostener la dolarización a largo plazo. Lo segundo que se busca entender, es establecer si es posible que se dé una eficiente relación dinámica y un equilibrio en la triada Sociedad-Estado-Mercado y, en el caso de ser posible esto, establecer si el Ecuador, actualmente, lo ha podido conseguir. De no haberlo conseguido aún, como así se plantea, se busca establecer cómo lograr una eficiente relación dinámica y un equilibrio, que permita alcanzar una sinergia entre la sociedad, el Estado y el mercado, pero, todo en armonía con la naturaleza, cumpliendo de esta forma con el “Buen vivir” o “Sumak Kawsay”. Lo tercero, que se busca en esta investigación posdoctoral, es determinar si en la actualidad la Constitución económica, social y solidaria del 2008 sería más eficiente o conveniente, para el crecimiento económico y el mejoramiento del desarrollo humano en el país⁶¹, en comparación con la Constitución económica, social de mercado de 1998.

Todo lo indicado se justifica, debido a que es necesario entender que tan eficiente está siendo Ecuador, en base a si se está cumpliendo lo establecido en el artículo 283 de la Constitución, con respecto a que: “el sistema económico social y solidario debe propender a una relación dinámica y equilibrada entre la sociedad, el Estado y el mercado”, partiendo del hecho de que el país tiene problemas de productividad.

La investigación posdoctoral analiza cómo ha intervenido el Estado para la corrección de los cinco fallos convencionales de mercado, desde el año 2008 al 2024, en base a lo establecido en la Constitución económica, social y solidaria del 2008, y en base a la creación de normas infraconstitucionales. Lo indicado permitirá establecer, cuándo es correcta la intervención del Estado⁶² y cuando

⁶¹ Que busca exportar productos al mercado chino en base a un Tratado de libre comercio (TLC) firmado en el 2023.

⁶² Mediante políticas públicas y regulaciones.

deben intervenir las instituciones⁶³, para de esta manera poder establecer un equilibrio entre Sociedad-Estado-Mercado. Es por ello, que se analizan los principios de eficiencia, equidad, estabilidad y solidaridad contenidos en la Constitución del 2008.

Por lo expuesto, se debe establecer que es necesario propender a una eficiente relación dinámica y a un equilibrio entre Sociedad-Estado-Mercado, para poder alcanzar una sinergia, en armonía con la naturaleza, la misma que permita el sostenimiento de la dolarización, en un sistema económico social y solidario. Esta sinergia, en armonía con la naturaleza, sólo se podrá conseguir si el Mercado funciona sin obstáculos, pero, siempre y cuando no afecte los derechos de la sociedad civil, ni los de naturaleza, por lo que se deben establecer determinados límites; siendo importante para ello, que cuando se presenten los denominados fallos o fallas de mercado, el Estado los corrija oportunamente, mediante la intervención del gobierno, de distintas formas.

La intervención del Estado mediante la aplicación de políticas públicas para corregir los denominados fallos de mercado debería ser, únicamente, cuando las instituciones privadas no puedan, primero, solucionar estos fallos⁶⁴. Es decir, primero se debe permitir a las instituciones (sector privado) el solucionar estas imperfecciones⁶⁵; y, si no es posible hacerlo, es ahí cuando el Estado debería intervenir mediante la aplicación de políticas públicas o regulaciones, que busquen corregir estas ineficiencias, con la finalidad de lograr la maximización del bienestar de la sociedad. Es importante indicar, que, la Constitución ecuatoriana del 2008 se basa en el pensamiento keynesiano y nekeynesiano, ya que considera de gran importancia a la política fiscal, por lo que utiliza a la variación del gasto público y de los impuestos, para establecer políticas fiscales contracíclicas, ante los auges y caídas de los ciclos económicos. De igual forma,

⁶³ Mediante el acuerdo entre las partes.

⁶⁴ Economía institucional.

⁶⁵ Teorema de Coase. Este teorema desarrollado por Ronald Coase establece que cuando la propiedad se encuentra bien definida, así como cuando los costos de transacción no existen o son ínfimos, y cuando las personas actúan de manera racional, no es necesario la intervención del Estado para solucionar los denominados fallos de mercado, sino que estas ineficiencias se pueden solucionar entre los particulares.

se soporta en la doctrina de la economía neoclásica, que trata sobre el “Estado de Bienestar”⁶⁶.

Para lograr la eficiencia en la relación dinámica entre Sociedad-Estado-Mercado se requiere que los tres sectores (público, privado y de economía popular y solidaria) funcionen en forma conjunta, como motores o impulsores de la economía ecuatoriana. En el caso del sector público, este debe funcionar brindando servicios de calidad a sus usuarios, para lo cual es necesario la intervención del Estado, capacitando a los servidores públicos, incentivándolos salarialmente cuando son eficientes y modernizando las estructuras públicas. El Estado no debe despreocuparse con respecto a la regla de política fiscal, de que los ingresos permanentes (principalmente, por recaudaciones tributarias) financien a los gastos permanentes, como, por ejemplo: salud, educación, seguridad interna e insumos. La falta de financiamiento o de direccionamiento de recursos financieros hacia cualquiera de los gastos permanentes antes indicados, podría ocasionar graves problemas, como el que actualmente se está viviendo en Ecuador, como es el caso del problema de seguridad interna, ante el elevado aumento de la criminalidad en el Ecuador.

En el caso del sector privado, las grandes empresas deben realizar sus actividades económicas con responsabilidad social y fiscal; es decir, respetando los derechos de los trabajadores y cumpliendo con sus obligaciones tributarias, sin afectar los derechos de la naturaleza. Para ello, el Estado mediante el gobierno, debe intervenir otorgando subsidios pigouvianos (entre otras formas) a aquellos agentes económicos que, realmente, ocasionen externalidades positivas y que justifiquen que sus acciones generan grandes beneficios para la sociedad. De esta forma, se dará un efecto multiplicador en todas las empresas, que generará un mejoramiento en la economía dolarizada ecuatoriana, que depende del crecimiento económico con responsabilidad social y tributaria, para su sostenimiento. Es importante indicar, que el crecimiento económico debe ir a la par del desarrollo humano. No puede haber un real crecimiento económico, cuando se presentan inequidades o desigualdades extremas. Si bien es cierto, no se puede cumplir con todos los requerimientos y necesidades de la sociedad,

⁶⁶ Propuesta realizada por el economista Arthur Pigou, en su obra la “La Economía del Bienestar”, teoría que se soporta en la teoría de Alfred Marshall.

ya que es imposible que un presupuesto general del Estado pueda satisfacer totalmente la inmensa cantidad de necesidades de la población, si es posible disminuir la gran brecha de la desigualdad, mediante la redistribución⁶⁷.

En el caso del sector de economía popular y solidaria financiero, que está conformado, principalmente, por las cooperativas, las mutualistas y las cajas de ahorro, los gobiernos deben incentivar el ahorro, mediante el cooperativismo, de tal forma que aporten al sostenimiento de la dolarización. Para ello, el Estado mediante el gobierno, debe controlar que los actores de este sector cumplan en forma eficiente con sus obligaciones financieras, para que no se vean afectados los usuarios del sector económico popular y solidario. El Estado debe incentivar el cooperativismo, es decir, la creación de cooperativas de producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito, y de servicios, para aumentar el financiamiento a nuevos emprendimientos agrícolas, agropecuarios, agroindustriales y de otras actividades económicas, principalmente, en zonas rurales que es donde existe la pobreza.

En el caso del sector de economía popular y solidaria no financiero, que se encuentra conformado por las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) el Estado debe incentivar su creación, disminuyendo las tasas financieras en las Bancas públicas de desarrollo, y dándole beneficios tributarios, para que puedan crecer, económicamente, y proyectarse en el tiempo a ser empresas grandes, que puedan generar empleo y que cumplan con sus obligaciones tributarias.

Es importante indicar, que las cooperativas en el Ecuador podrían mejorar mucho más, tomando en cuenta la apertura hacia las exportaciones al mercado chino. Es por esto, que los gobiernos deben incentivar la asociatividad productiva de las MiPyME⁶⁸, y el cooperativismo en el sector financiero de economía popular y solidaria.

En el Ecuador, el sector público, privado y de economía popular y solidaria (financiero y no financiero) que conforman el Sistema económico ecuatoriano, deben trabajar en forma conjunta, para alcanzar una sinergia, que permita el crecimiento económico y el mejoramiento del desarrollo humano mediante la

⁶⁷ La desigualdad de la distribución de la renta es uno de los cinco tipos de fallos de mercado.

⁶⁸ Micro, pequeña y mediana empresa.

disminución de la desigualdad, lo que permitirá el sostenimiento de la dolarización a largo plazo.

Con respecto al equilibrio entre Sociedad-Estado-Mercado este se puede alcanzar siempre y cuando cada uno de los actores no afecten a los otros, por lo que en un Sistema económico social y solidario, como el ecuatoriano, el papel que juega el Régimen del “Buen vivir” o del “Sumak Kawsay” es de suma importancia.

Si se quiere lograr un equilibrio entre Sociedad-Estado-Mercado (con respecto a su intervención) se debe entender que el Estado, por medio del gobierno, debe intervenir oportunamente cuando se presenten cualquiera de los denominados fallos de mercado, que algunos economistas consideran que son los siguientes: Existencia de externalidades⁶⁹, escasez de bienes públicos⁷⁰, competencia imperfecta (estructuras de concentración de mercado), desigualdad en la distribución de la renta y existencia de ciclos económicos (expansión y crisis)⁷¹. Como se indicó antes, la intervención del gobierno mediante políticas públicas y regulaciones, para corregir los fallos de mercado, debería ser, únicamente, cuando las instituciones no pueden corregir, primero, estos fallos de mercado⁷².

Otros economistas, como algunos de la Escuela austriaca, consideran que no existen los fallos de mercado, por lo que el gobierno no debería intervenir en el mercado. En el caso ecuatoriano, que es el que se analiza en base a su estructura constitucional e infraconstitucional, lo importante es entender que, ante la presencia de los denominados fallos o fallas de mercado, el Estado debe intervenir, para corregirlos; pero, siempre y cuando, esto sea en situaciones en que el Mercado, realmente, no pueda solucionarlos de una manera eficiente, es

⁶⁹ El economista Arthur Cecil Pigou fue el que propuso la existencia de externalidades, positivas y negativas, que podrían ser corregidas mediante subsidios e impuestos reguladores, respectivamente. Esto, lo establece en su obra “The Economis Welfare” cuya traducción es La Economía del Bienestar.

⁷⁰ Este fallo de mercado, que es el de los bienes públicos, fue propuesto por el economista norteamericano Paul Samuelson, ganador del premio nobel de economía en 1970.

⁷¹ La aplicación de la política fiscal contracíclica para corregir el fallo de mercado conocido como “ciclo económico” fue propuesta por el economista John Maynard Keynes en su obra “Teoría general del empleo, el interés y el dinero” en el año de 1936.

⁷² En base a la economía institucional.

decir, maximizando el beneficio, y siempre buscando que exista equilibrio, entre la intervención del Estado y el funcionamiento del mercado.

Los economistas que creen en la existencia de fallos o fallas de mercado consideran que todas las economías de mercado pueden tener determinadas imperfecciones que pueden provocar males, como son, por ejemplo: la contaminación excesiva, el desempleo, situaciones extremas de riqueza, pero, también, situaciones de extrema pobreza. Estos economistas (los que creen en la existencia de fallos de mercado), consideran que el problema que los fallos de mercado ocasionan es hacer que la producción o el consumo sean ineficientes; por lo que el Estado, por medio del gobierno, debe intervenir para mejorar esa situación. En la práctica, la intervención del Estado mediante la aplicación de políticas públicas y regulaciones se debe a la existencia de fallos de mercado, que el Estado busca corregir.

La Constitución económica ecuatoriana del 2008, al haber sido estructurada bajo el pensamiento económico keyneisano y neokeynesiano⁷³, acepta la existencia de los fallos de mercado⁷⁴; de ahí, el uso de impuestos reguladores y de subsidios pigouvianos⁷⁵, como instrumentos extrafiscales, para corregir externalidades negativas y positivas, respectivamente. Para el desarrollo de la presente investigación posdoctoral, se analizarán estos denominados “ fallos de mercado” y los problemas que estos ocasionan; y, cuáles son los instrumentos económicos de intervención que se utilizan, para eliminarlos, regularlos o corregirlos.

Si se quiere, realmente, lograr una sinergia entre Sociedad-Estado-Mercado en armonía con la naturaleza, en un sistema económico social y solidario, se debe primero conseguir una eficiente relación dinámica y un equilibrio entre las partes de esta triada. Para ello, se requiere conseguir antes una sinergia entre los sectores del sistema económico ecuatoriano (público, privado y de economía

⁷³ El neokeynesianismo, como doctrina económica, busca corregir el fallo económico conocido como “Ciclo económico” mediante la aplicación de la política fiscal, que consiste en la variación del gasto y del impuesto, dependiendo de si se está en una etapa de expansión o de crisis.

⁷⁴ En forma general, la Constitución ecuatoriana del 2008 se soporta en los preceptos de la Escuela neoclásica, específicamente, en la “economía del bienestar” propuesta por el economista Arthur Pigou, que, a su vez se soporta en las aportaciones del economista Alfred Marshall.

⁷⁵ *Ley Reformatoria de Equidad Tributaria.*

popular y solidaria); y, que el Estado, por medio del gobierno, intervenga oportunamente, cuando se presenten los denominados fallos de mercado, como los antes indicados; pero, siempre y cuando, las instituciones privadas no hayan podido, antes, corregir estos fallos⁷⁶. Es decir, se debe permitir primero a las fuerzas de mercado solucionar estos problemas, y de no ser posible hacerlo, el Estado debe intervenir para solucionar estos problemas, de una manera oportuna. Esto, permitirá el sostenimiento a largo plazo de la dolarización ecuatoriana, vital para nuestra economía, mediante el aumento de su productividad. De esta manera, se podría dar una eficiente relación dinámica y un equilibrio entre Sociedad-Estado-Mercado, lo que permitiría alcanzar una sinergia.

⁷⁶ Para ello, se debe tener muy definida la propiedad, no deben existir costos de transacción y las personas deben pensar en forma racional. Esto, no siempre ocurre, más aún en un país con la característica de ser una economía emergente, como es el caso de la ecuatoriana.

2. BASES ECONÓMICAS Y CONSTITUCIONALES

2.1 BASES ECONÓMICAS

La aplicación de tributos en las sociedades se ha hecho desde el momento en que los seres humanos se empiezan a organizar en pequeños grupos o tribus que requerían, de alguna u otra manera, asentarse en determinados territorios, produciendo sus alimentos y comercializando aquellos que no se consumían. Estas agrupaciones exigían la elección de un líder, que requería recursos para poder proteger y administrar a los grupos asentados o tribus. Por ende, se puede establecer que el Estado ha intervenido en la economía, mediante la aplicación de tributos, con la finalidad de obtener los recursos financieros suficientes, para poder proporcionar a la sociedad determinados beneficios, como, por ejemplo, la seguridad interna y externa.

Los tributos han sido sumamente importantes para el desarrollo de las sociedades en la historia. Sin la recaudación de estos no se hubiera podido avanzar económica, jurídica y tecnológicamente. El direccionamiento de los tributos hacia el gasto social ha permitido el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Los tributos también han servido para desarrollar la inversión pública. Si bien es cierto, a lo largo de la historia de la humanidad el establecimiento de tributos nunca ha sido bien aceptado por la totalidad de la población, las recaudaciones tributarias que estos generan, cuando son bien direccionados a la sociedad, proporcionan beneficios a los ciudadanos.

En la historia mundial, también se puede observar que la aplicación incorrecta, abusiva y no eficiente de tributos, que no se dirigían hacia el gasto social y a la inversión pública, sino que tenían únicamente un fin recaudatorio para mantener imperios o para someter a determinados sectores de la población, ocasionaron grandes revueltas, rebeliones e inclusive revoluciones que dieron como resultado la caída de grupos de poder y gobiernos. Uno de los casos más conocidos, de como la aplicación de tributos excesivos, puede ocasionar levantamientos de la población que han llevado a la caída de gobiernos, es el caso del impuesto a la sal, que se dio en la India y que dio como resultado la denominada “marcha de la sal” el 122 de marzo de 1930, encabezada por

Mahatma Gandhi. De igual forma, el tributo a los textiles que ocasionó que los indios hilaran su algodón y tejieran sus propias vestimentas, con la finalidad de no adquirir los textiles ofertados en la India.

LOS TRIBUTOS Y SUS FINES: FISCALES Y EXTRAFISCALES

Los tributos pueden tener dos fines principales: el de recaudación y el de servir como instrumento de política económica general, para conseguir determinados objetivos. Lo importante de los fines tributarios, es también entender el direccionamiento que se le dan a las recaudaciones tributarias, que deberían ser utilizadas, principalmente, para el gasto social. No se puede hablar de una sociedad eficiente, cuando presta servicios públicos deficientes. En el estudio de los fines que han tenido los tributos en la historia, se puede observar que también han tenido otros fines, distintos a los antes establecidos. En la historia, se puede observar que los tributos han servido para el pago de deudas de guerras, para el gasto militar y para el desarrollo de la investigación científica.

Cuando se establece que uno de los fines de los tributos es servir como instrumento de política económica general, esto significa que pueden servir para muchos objetivos de tipo económico, como, por ejemplo: para la protección de las divisas en un país; para la protección de la producción nacional ante la importación de productos iguales con precios extremadamente bajos; para la protección de la salud de los ciudadanos mediante la política arancelaria aplicada a la importaciones de productos alimenticios; para incentivar la inversión y la producción; para incentivar el consumo de productos nacionales; para mejorar la calidad de los servicios públicos; para la obtención de recursos financieros ante el caso de desastres naturales como los terremotos; para la contribución del cumplimiento del régimen de desarrollo; para incentivar el ahorro; para dinamizar la economía aumentando el consumo; para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, para desarrollar zonas geográficas deprimidas económicamente por medio de Zonas especiales de desarrollo económico; para proteger el comercio en ciudades fronterizas que viven de éste; para ayudar a los grupos vulnerables o las minorías (como en el caso de los discapacitados y los adultos mayores); para incentivar el desarrollo de actividades económicas estratégicas; para incentivar a las empresas a repatriar capitales, etc.

La actividad financiera del Estado puede tener dos fines: el fin fiscal y el extrafiscal. El fin fiscal es el recaudatorio, y el fin extrafiscal es la búsqueda de la satisfacción de las necesidades públicas, mediante la política de gastos y recursos públicos⁷⁷, con el objetivo de maximizar el bienestar de la sociedad.

Para Villegas, la actividad financiera del Estado tiene finalidad fiscal cuando:

“...su objetivo es la obtención de ingresos públicos, es decir, cuando su fin principal es el recaudatorio; siendo su característica distintiva, la instrumentalidad. En cambio, la actividad financiera extrafiscal, busca un fin principal, distinto al recaudatorio, que es la maximización del bienestar de la sociedad, utilizando a la política fiscal”⁷⁸.

Plazas Vega, establece la siguiente definición de lo que es el tributo:

“Es una prestación tributaria establecida por la ley a favor del Estado como titular directo o indirecto, originada por una actividad de interés público o colectivo directamente relacionada con el contribuyente, o por la utilización de un bien de dominio público, que no obstante ser indispensable para él, tiene lugar en virtud de una solicitud, y cuya cuantía tiene como criterio de referencia el costo de la actividad o de la disponibilidad del bien de que se trate”⁷⁹.

Troya, con respecto al concepto de los tributos, establece que son:

“...prestaciones exigidas de manera coactiva y unilateralmente por el Estado y por los organismos públicos a los particulares, que son los contribuyentes y, a la vez, los sujetos pasivos del tributo, que sirven para el financiamiento del gasto público...”⁸⁰.

⁷⁷ García Novoa, César, *El concepto de Tributo*, Lima, Tax Editor S.A., 2009, p. 15.

⁷⁸ Villegas, Héctor, *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, Editorial ASTREA, 2016, p. 10.

⁷⁹ Plazas Vega, Mauricio A., *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, Tomo I y II, Tercera edición, Bogotá, Editorial Temis S.A., 2016, pp. 187-188.

⁸⁰ Troya, José Vicente, *Lecciones de Derecho Tributario con las últimas reformas*, Quito, 2015, p. 17.

Benítez, considera que: “La finalidad principal de los tributos es proveer al Estado de los recursos necesarios para su actividad, sin dejar de lado, su utilización como instrumento de política económica”⁸¹.

En general, los fines que pueden tener los tributos son los siguientes:

- 1) “Ser medios para recaudar ingresos públicos;
- 2) Servir como instrumento de política económica general;
- 3) Estimular la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional;
- 4) Corregir externalidades negativas, a través de impuestos denominados correctores o reguladores;
- 5) Atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales
- 6) Procurar una mejor distribución de la renta nacional”⁸².

Costa, menciona que el artículo 256 de la Constitución ecuatoriana del 2008⁸³ establece una cualidad que tiene el sistema tributario ecuatoriano, que es, la extrafiscalidad. Costa, señala que hay determinados gravámenes o que pueden generar cambios y reacciones en el desarrollo o desincentivo de muchas actividades humanas⁸⁴.

Jarach, con respecto a la capacidad contributiva, establece que: “La fundamentación del impuesto por la capacidad contributiva no desaparece por su finalidad extrafiscal”⁸⁵. Esto significa, que si bien un contribuyente puede tener la capacidad contributiva, para ser sujeto de una determinada imposición, esto no implica, que no se pueda excepcionar esta obligación, mediante un subsidio pigouviano, que es un instrumento extrafiscal positivo; cuando las acciones del contribuyente ocasionan un beneficio para la sociedad, es decir, aporta al bien común, y el gobierno busca multiplicar ese tipo de comportamiento

⁸¹ Benítez, Mayté, *Manual Tributario*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008, p. 12.

⁸² Many Orellana, Marlon /Ruíz Martínez, Miguel, *TAX Ecuador*, Guayaquil, Gríde, 2011, p. 130.

⁸³ *Constitución Nacional*, art. 256. “...Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general...”.

⁸⁴ Costa, Claudio, “Apuntes sobre Fiscalidad Ambiental”, en *Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, p. 110, 123.

⁸⁵ Jarach, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires, Editorial De Palma, 1999, p. 331.

positivo, mediante el otorgamiento de beneficios tributarios. En base a lo indicado, se puede establecer, que tanto la finalidad fiscal como la extrafiscal, pueden sin ningún problema coexistir en un impuesto.

Para Bustamante, algunas de las figuras jurídicas utilizadas más frecuentemente, para proporcionar incentivos tributarios, han sido las siguientes: Exención o exoneración, beneficios tributarios, deducciones y desgravación.⁸⁶

Granda, sobre los principios tributarios, cita a Fernando Pérez Royo, quien señala que:

“Los principios tributarios se refieren fundamentalmente al reparto de la carga tributaria, en el que se ubican los de capacidad económica, generalidad, igualdad, progresividad y no confiscación; al de justicia material del gasto público; al de legalidad o producción normativa en materia tributaria; al de distribución territorial del poder tributario y a otros de alcance singular que afectan al sistema de fuentes”⁸⁷.

Cuando se habla de Política tributaria se está hablando de los tipos de tributos que se van a implementar, y de la forma en que se va a recaudar dentro de un Sistema económico, entre otras cosas. Los tributos forman parte de los ingresos permanentes del Estado, pero no son los únicos ingresos que tiene el Fisco. La Política Tributaria es parte de la Política Fiscal ya que esta última tiene que ver con todos los ingresos y egresos de un Estado, entre estos los tributarios. Cuando se habla de Política Fiscal, también se está refiriendo a la dirección que se le va a dar a los ingresos tributarios, que en base a nuestra Constitución actual es hacia gastos o egresos permanentes, es decir al Gasto público, el mismo que puede ser hacia la salud, educación, seguridad interna, insumos, etc. Tanto la Política Fiscal como la Política Tributaria, son sumamente importantes para la economía de un Estado, como es el caso de Ecuador, que tiene una economía dolarizada.

Como referencia histórica-tributaria, con respecto a la política tributaria ecuatoriana, en la primera mitad de los años sesenta del Siglo XX los gobiernos

⁸⁶ Bustamante, Cecilia, “Incentivos fiscales de las actividades agrícolas y forestales”, en *Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, p. 70.

⁸⁷ Granda, Víctor, *Globalización y Derecho de las Finanzas Públicas y la Planificación en Ecuador (1900-2017)*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2021, p. 204.

seccionales ecuatorianos tenían la potestad de establecer tributos mediante ordenanzas. El problema, de no limitar esta normativa tributaria, es que no permitía la Planificación central tributaria, que es lo que ocurrió en los años sesenta del Siglo XX en el Ecuador. Esta situación generó una gran cantidad de tributos, en distintos gobiernos sectoriales., por la falta de Planificación Tributaria Central. El resultado fue la creación de una gran variedad de impuestos y tasas de gobiernos seccionales. Por ejemplo, existían 807 tributos que se cobraban en la Costa; en la Sierra existían 352 tributos; en la Amazonía 54 tributos. Si se desglosa el número de impuestos que existían en las provincias, Manabí tenía el mayor número con 412; Guayas tenía 138 impuestos; y Loja 106. En 1963 se expide el *Código Fiscal*, con un régimen reformado para el impuesto a la renta. El *Código Fiscal* sería a esa época, lo que en la actualidad es el *Código Orgánico Tributario*. En el *Código Fiscal* de 1963 se empieza a realizar una serie de reformas que durarían hasta el año de 1971. Esta complejidad tributaria, que se dio con los Gobiernos seccionales, está en contra del principio de Simplicidad que se requiere para dinamizar la economía, nacional o de comercio exterior, y era lo que ocurría en esta época de la historia económica ecuatoriana. Esta reforma tributaria, que se dio en los años sesenta, se debió no sólo a la necesidad de planificación y control tributario por parte del Estado, sino también a la necesidad de recursos que requería el Ecuador, a esa época. El hecho de que existían impuestos y tasas en distintos Gobiernos seccionales afectaba al comercio nacional, pues había tasas locales relacionadas al paso de una provincia a otra, es decir tasas relacionadas a la movilidad de productos comerciales. El fin de esta reforma, no sólo fue recaudatoria ya que Ecuador se encontraba en una situación de estancamiento económico, sino que también tuvo un fin extrafiscal, es decir, como instrumento de política económica general, para dinamizar el comercio interprovincial mediante una planificación tributaria central, cabiendo indicar que el comercio se había vuelto lento y muy complejo, por las cargas tributarias de los gobiernos seccionales⁸⁸.

Para Stiglitz, un sistema tributario progresivo, justo y eficaz, debería ser parte importante de una sociedad dinámica y justa; siendo las actividades

⁸⁸ Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional , 2006, p. 115.

relevantes, que el Estado debería asumir, las siguientes: la enseñanza pública, la salud, la investigación y el desarrollo de infraestructuras, la gestión de un buen sistema judicial y la garantía de una mínima Seguridad Social. Para la realización de todas estas actividades se necesitan recursos, los cuales provienen de los impuestos. Stiglitz, establece que, lo justo es que sean quienes tienen mayor capacidad de pago (y que suelen obtener más de nuestra economía) quienes tributen más (progresividad); pero, para Stiglitz, quienes se sitúan en la cima de la pirámide con respecto a los ingresos, han sido los que pagan una tasa impositiva menor que la de aquellos que tienen ingresos más bajos⁸⁹.

LOS CINCO FALLOS O FALLAS DE MERCADO CONVENCIONALES

La definición, ya clásica, realizada por Lionel Robbins, sobre la economía, indica que: “es la ciencia que estudia la conducta humana como relación entre unos fines jerarquizados y unos medios escasos susceptibles de usos alternativos”. El mercado se lo podría definir como: “el libre juego de las fuerzas económicas de la oferta y la demanda, a través de los precios, como instrumento básico de información y decisión en el seno del sistema”. Álvarez, Corona y Díaz, con respecto a los fallos de mercado en la economía, mencionan lo siguiente: “La constatación de la existencia de una serie de fallos e imperfecciones en el funcionamiento del mercado, regido por la “mano invisible”, según Adam Smith, posibilitó la aparición de un nuevo agente económico que respondía a las cuestiones anteriormente planteadas en función de decisiones dictadas por la autoridad: el sector público, el Estado, la Administración o el gobierno, según sus diversas acepciones. De esta manera, la economía pasa a contemplar dos grandes ámbitos de actuación: el sector privado, cuyas actividades se rigen por el “principio de mercado”, y el sector público, cuyas actividades se rigen por el “principio de presupuesto”⁹⁰.

Álvarez, Corona y Díaz, consideran que: “Un sector público óptimo es aquel que corrige los fallos de mercado y redistribuye la riqueza mediante una estructura de gasto, un sistema fiscal, un conjunto de regulaciones y unas

⁸⁹ Stiglitz, Joseph, *Capitalismo progresista. La respuesta a la era del malestar*, Traducción de Jaime Collyer, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2020, pp. 269, 270.

⁹⁰ Álvarez Fernando, Corona Juan, Díaz Amelia, *Economía Pública. Una introducción*, Primera edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2007, p. 1.

instituciones que permiten, en cada contexto económico, hacer máximo el bienestar en la sociedad”⁹¹.

Un fallo o falla de mercado es una situación en la que el mercado no llega a una situación eficiente o deseada por la sociedad. Hay cinco fallos de mercado convencionales que el Estado intenta corregir, que son los siguientes: Externalidades, competencia imperfecta, bienes públicos, desigualdad en la distribución de la renta y ciclos económicos.

En el caso de las externalidades de efecto negativo, estas provocan efectos no deseados en otras personas, como es el caso de la contaminación. En la competencia imperfecta, unas pocas personas dominan el mercado y pueden influenciar en el precio de los bienes y servicios. En los bienes públicos, se presentan bienes cuyo cobro es difícil, por lo que no son rentables y no se llegan a producir. En la desigualdad de la renta, el mercado distribuye la renta de manera desigual y deja a muchas personas con poco dinero. En los ciclos económicos, se presentan fases sucesivas de expansión y crisis que pueden llevar a mucho desempleo.

En las externalidades, en la competencia imperfecta y en los bienes públicos los bienes no se producen en las cantidades que desea la sociedad por lo que el Estado interviene con su función de asignación, buscando fomentar la eficiencia económica. En la desigualdad distribución de la renta los bienes no se distribuyen de una manera equitativa entre los ciudadanos por lo que el Estado interviene mediante su función de distribución para procurar la equidad. En los ciclos económicos se combinan fases de mucho desempleo con otras de precios muy altos con efectos negativos para todos, por lo que el Estado debe intervenir mediante su función estabilizadora buscando estabilizar la economía⁹².

LAS EXTERNALIDADES

Las externalidades son aquellas actividades que afectan a terceras personas, ya sea para su bien (positivas) o para su mal (negativas), sin que estos

⁹¹ Álvarez Fernando, Corona Juan, Díaz Amelia, *Economía Pública. Una introducción*, Primera edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2007, p. 2.

⁹² Martínez Argudo, Javier, *¿Qué son los fallos de mercado y por qué interviene el Estado?*, Econosublime, Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=-4PsoBpvUA>, revisado el 12/07/2024

terceros tengan que pagar o ser pagados por estas actividades⁹³. Las externalidades se refieren a aquellos efectos que reciben agentes diferentes a los consumidores o los productores; es decir, a aquellas terceras personas ajenas a la relación de intercambio ocurrida en el contexto del mercado. Estos efectos no se reflejan totalmente en los precios de mercado. Estas externalidades pueden derivarse de la producción, pero también del consumo, siendo el elemento catalizador más importante de éstas, la inexistencia de un mercado para dicho efecto externo⁹⁴. Un ejemplo de externalidad positiva, es decir de un beneficio que se da a la sociedad y que no se cobra, es el papel que desempeñan los padres, cuando educan correctamente a sus hijos, por lo que forman un ciudadano de bien, que proporciona bienestar a la sociedad. En cambio, un ejemplo de externalidad negativa es cuando determinadas industrias contaminan zonas protegidas, pero, no se asumen los gastos del daño que ocasionan, por lo que el Estado tiene que intervenir.

En el caso de las externalidades positivas, el Estado utiliza como instrumento corrector a los denominados subsidios pigouvianos; y, en el caso de las externalidades negativas, el Estado utiliza a los denominados impuestos reguladores, también llamados correctores o extrafiscales.

LA COMPETENCIA IMPERFECTA

Hay determinadas estructuras de mercado donde se presenta una competencia imperfecta, lo que ocasiona que los mecanismos de asignación de la economía de mercado no funcionen correctamente. Cuando un mercado es perfectamente competitivo, el precio tiene una función equilibradora, el mismo que se da por el cruce de la curva de la oferta y de la demanda, por lo que no se requiere una intervención estatal donde se impongan los precios, ya que no es necesario⁹⁵. Pero la realidad, muestra otra cosa, ya que se dan situaciones (fallos de mercado) en que uno o varios productores, que tienen posición de dominio, y, por ende, una posición hegemónica, podrían alterar el orden normal de los precios en una competencia perfecta. Esta posición de poder se podría dar,

⁹³ Samuelson, P.A. y Nordhaus, W.D., *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*, 19ª ed., México, Mc Graw Hill, 2010, p. 689.

⁹⁴ Fernández Díaz, A., Parejo Gamir, J.A. y Rodríguez Sáiz, L., *Política económica*, 4ª ed., Madrid, McGraw Hill, España, 2006, p. 49.

⁹⁵ Krugman, P., Wells, G.K. y Wells, R., *Fundamentos de Economía*, Barcelona, Reverté, 2013, p. 198.

tanto por una posición dominante del ofertante como del demandante. Cuando ocurre esto, es justificable la intervención del Estado, como, por ejemplo: cuando hay ausencia de regulación, o cuando se da una desigual distribución de la renta o ante la inexistencia de determinados bienes de mercado. La competencia imperfecta se puede dar por lo siguiente: monopolio, oligopolio, monopsonio, oligopsonio, competencia monopólica y asimetría de la información.

Los instrumentos que utiliza el Estado para limitar el poder de las empresas son los siguientes: sancionar a empresas que vulneran la competencia cuando llegan a acuerdos; leyes contra la concentración de poder de mercado; impuestos antimonopolio e impuestos a la concentración de poder de mercado; impedir que las empresas abusen de su posición dominante; vigilar las uniones (fusiones) entre empresas para que no se elimine la competencia; permitir la entrada a otras empresas, eliminando las barreras de ingreso a los mercados nacionales.

Para Stiglitz y Greenwald, existen importantes interacciones entre las fallas de mercado convencionales, como es el caso de la competencia imperfecta y las asociadas al aprendizaje. Algunas de ellas, como, por ejemplo: los problemas de apropiabilidad de las ganancias; las imperfecciones del mercado de capitales; y la ausencia de buenos mercados de riesgo, traen como resultado barreras a la entrada de nuevas empresas, es decir, de los emprendedores; y, a la exploración de nuevos productos, en que se podrían incluir a productos o procesos que podrían resultar muy apropiados para un país en vías de desarrollo, como es el caso de los países latinoamericanos, de la subregión andina. Estas interacciones entre las fallas convencionales también pueden ocasionar subinversión en áreas donde los precios de mercado no reflejan plenamente la escasez o los costos sociales, mucho más, en el medioambiente⁹⁶.

Para Stiglitz, con respecto a la competencia de los mercados, el neoliberalismo estadounidense del siglo XXI difiere del neoliberalismo europeo, principalmente, en que los liberales europeos reconocen que los mercados solo funcionan bien si existe una competencia real y no suelen pensar que estos sean,

⁹⁶ Stiglitz, Joseph, Greenwald, Bruce C., *La creación de una sociedad del aprendizaje*, Traducción de Alma Alexandra García Martínez, México, D.F., Ediciones Culturales Paidós, 2019, p. 223.

por sí solos, necesariamente competitivos. Mientras que, en los Estados Unidos, las corrientes neoliberales dominantes sostienen que los mercados son competitivos por naturaleza. Stiglitz, considera que los neoliberales y una importante corriente de la macroeconomía moderna sostienen que los mercados son eficientes, y que las fluctuaciones observadas no son más que la respuesta eficiente a los shocks que sacuden la economía. Para Stiglitz, en cambio, la fuente de las fluctuaciones más importantes y graves es el propio mercado; lo que, para Stiglitz, se puede observar con la Gran Depresión, la Gran Recesión y muchas otras crisis causadas por los excesos del mercado en todo el mundo⁹⁷.

LOS BIENES PÚBLICOS

Martínez, con respecto a este fallo de mercado, menciona que los bienes públicos no son rentables para las empresas porque no se puede cobrar por ello, por lo que no se los producirán. Debido a ello, se está produciendo una ineficiencia, debido a que la sociedad si desea los bienes públicos, pero el mercado no los ofrece por no ser rentables. El objetivo que busca el Estado con los bienes públicos es producir esos bienes no rentables (públicos) que la sociedad desea pero que el mercado no proporciona, y también evitar la sobreexplotación de los recursos comunes. Los instrumentos que utiliza el Estado para los bienes públicos son dos: la producción pública y el encargo a una empresa privada. En el primero, de la producción pública, el Estado produce el propio bien o servicio, como en el caso de la justicia o seguridad; en el caso del segundo, se encarga a una empresa privada para que produzca estos bienes, como es el caso de la construcción de puentes o carreteras. En el caso de los recursos comunes, los instrumentos que utiliza el Estado son la regulación (por ejemplo, cuando se prohíbe el uso o explotación, como en la caza) y el otorgamiento de la propiedad del bien a una empresa (así los bienes se convierten en privados)⁹⁸.

⁹⁷ Stiglitz, Joseph, *Camino de Libertad*, Traducción de María Valdiviezo, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025, pp. 231, 232.

⁹⁸ Martínez Argudo, Javier, *¿Qué son los bienes públicos y como interviene el Estado?*, Econosublime, Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=BJ2bznSczIU>, revisado el 12/07/2024.

Para el estudio de los bienes públicos, se debe considerar un aspecto objetivo y un aspecto subjetivo. En el caso del objetivo, son bienes públicos aquellos que pertenecen al Estado; en el caso del aspecto subjetivo, los bienes públicos se identifican por su propia naturaleza, que es el dominio público natural. En la realidad, el criterio que prevalece es el legal, que indica lo siguiente: son bienes públicos aquellos así designados en la norma jurídica⁹⁹.

LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN EN LA RENTA

Amartya Sen, con respecto a la desigualdad de los ingresos, menciona que el ingreso es sólo uno de los muchos factores que influyen sobre las oportunidades reales de que disfruta la gente. Esto es debido, a que las oportunidades reales que disfrutan las diferentes personas se ven influidas muy sustancialmente por variaciones de circunstancias individuales, como, por ejemplo: la edad, la incapacidad, la propensión a la enfermedad, la existencia de talentos especiales, el sexo, la maternidad, etc.; pero, también, por disparidades del ambiente natural y social, como, por ejemplo: condiciones epidemiológicas, extensión de la contaminación, proliferación de la criminalidad local, etc¹⁰⁰.

Stiglitz, considera que las desigualdades pueden ser nocivas para la economía de los países, y esto puede variar de un país a otro; pero, cuando la desigualdad se vuelve extrema, se manifiesta en consecuencias sociales, económicas y políticas perniciosas; ya que estas pueden obstaculizar el crecimiento económico y minar tanto la igualdad política como la estabilidad social. Más allá de ello, el problema con respecto a las desigualdades es que estas tienen efectos económicos, sociales y políticos acumulativos¹⁰¹.

LOS CICLOS ECONÓMICOS

Los ciclos económicos son las fases de expansión (auge o boom económico) y recesión (caída o estancamiento económico) que tiene toda economía. En

⁹⁹ Pérez, Efraín, *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta edición, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021, pp. 93, 94.

¹⁰⁰ Sen, Amartya, *La desigualdad económica*, traducción de Eduardo Suárez Galindo, Segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2021, p. 224.

¹⁰¹ Stiglitz, Joseph, *La gran brecha*, Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia y Federico Corriente, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017, p. 322.

estas fases las principales variables suelen ir de la mano con la producción, el precio, el empleo, el consumo y la inversión. Los ciclos económicos tienen fases, que son las siguientes: fondo, expansión, techo y recesión.

En el Ecuador, como ya se ha indicado antes, se dieron cuatro auges y caídas de estos ciclos económicos, que fueron los siguientes: el del cacao, el del banano, el primer boom petrolero y el segundo boom petrolero. En cada auge económico, se observa la creación de su ley respectiva, pero, además, de un impuesto relacionado a ese producto, como, por ejemplo: en la del cacao el impuesto del 3 x 1000; en la del banano el impuesto a esta musácea, y en las del petróleo, los impuestos al petróleo e hidrocarburos.

El estudio de los ciclos económicos ecuatorianos antes indicados permite entender lo vulnerable que ha sido el Ecuador a lo largo de su historia económica debido a que ha sido dependiente de un producto de la actividad económica primaria, como es el caso de la agricultura y el de la explotación petrolera. En el caso del cacao y del banano, las crisis siempre se dieron por la aparición de plagas, y por el aumento de la oferta de estas frutas en los mercados mundiales, que ocasionaron la caída de los precios, globalmente.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Stiglitz y Greenwald, con respecto a los equilibrios políticos y económicos, las políticas públicas se promulgan a través de procesos políticos, los cuales, en sí mismos, son afectados por la economía, incluyendo la extensión de la desigualdad; por lo que se debe considerar que el equilibrio económico y el político están conjuntamente determinados; lo que implica, que pueden existir equilibrios múltiples. Con respecto a estos equilibrios, Stiglitz y Greenwald mencionan los siguientes ejemplos: Puede existir un equilibrio con un alto nivel de desigualdad, que apoye niveles bajos de inversiones públicas, bajos niveles de progresividad tributaria y niveles elevados de búsqueda de rentas, que generan elevados niveles de desigualdad; pero también, puede existir otro equilibrio con un bajo nivel de desigualdad con altos niveles de inversión pública,

altos niveles de progresividad, con un estado de bienestar sólido y políticas sólidas en contra de la búsqueda de rentas (el modelo nórdico)¹⁰².

Stiglitz, señala que, en los años ochenta del siglo XX en los gobiernos del expresidente Ronald Reagan en los Estados Unidos, y en el de Margaret Thatcher en el Reino Unido, las políticas económicas keynesianas que enfatizaban la forma en que el Gobierno podía mantener el pleno empleo gestionando la demanda (mediante la política monetaria y fiscal), fueron sustituidas por políticas económicas de subsidio a la oferta (políticas neoliberales), haciendo hincapié en que la desregulación y la reducción de impuestos liberarían y dinamizarían la economía, lo cual aumentaría la oferta de bienes y servicios y, por ende, los ingresos individuales. Stiglitz, considera que, la política económica de subsidio a la oferta no le funcionó al expresidente Ronald Reagan en los años ochenta, ya que el recorte impositivo que realizó en 1981 dio pie a una era de enormes déficits fiscales, menor crecimiento y mayor desigualdad¹⁰³.

Mazzucato, establece que, un factor clave del crecimiento económico en los Estados Unidos ha sido la inversión pública en áreas como, por ejemplo: la educación, la investigación y el cambio tecnológico; y, que, sin inversiones públicas estratégicas no se hubiera podido tener ninguna de las tecnologías de nuestros actuales dispositivos inteligentes, desde internet hasta el GPC o Siri; así como, tampoco se hubiera podido tener las soluciones de energías renovables que podrían crear una revolución verde, ni la mayoría de los nuevos fármacos avanzados, para tratar las diversas enfermedades que se han presentado en la historia humana. Para Mazzucato, los fondos públicos han proporcionado la paciencia y la estrategia a largo plazo previas a la disposición de las empresas a invertir; siendo el Estado un inversor de primera instancia, clave para el crecimiento económico, que puede contribuir mucho, junto con el sector privado, a enfrentar los grandes desafíos actuales, como, por ejemplo: el

¹⁰² Stiglitz, Joseph, Greenwald, Bruce C., *La creación de una sociedad del aprendizaje*, Traducción de Alma Alexandra García Martínez, México D.F., Ediciones Culturales Paidós, 2019, p. 246.

¹⁰³ Stiglitz, Joseph, *Capitalismo progresista. La respuesta a la era del malestar*, Traducción de Jaime Collyer, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2020, p. 15, 16.

cambio climático y el futuro de la sanidad o la configuración de la revolución digital¹⁰⁴.

Para Mazzucato, entre los padres espirituales del pensamiento creativo en el sector público están John Maynard Keynes y Karl Polanyi. En el caso de Keynes, él instó a los políticos a no fijarse solamente en el gasto contra-cíclico como una medida ante los ciclos económicos, sino también a pensar estratégicamente en cómo las inversiones pueden contribuir a conformar las perspectivas a largo plazo de los ciudadanos. Mazzucato, considera que Karl Polanyi en su obra *La gran transformación*, afirmaba que los mercados libres son en sí mismos el resultado de la intervención del Estado; es decir, los mercados son el resultado de la acción pública... y también de la privada¹⁰⁵.

LAS POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS

El Estado interviene ante el fallo de mercado conocido como “desigualdad en la distribución de la renta”, mediante su función básica de distribución, cuyo objeto es buscar la equidad. Lo que busca el Estado, mediante su intervención, es conseguir una distribución más equitativa o justa de la renta. Para conseguir ello, el Estado se establece los siguientes objetivos: 1. Dar seguridad económica, es decir, proteger a las personas ante diferentes situaciones, como, por ejemplo: el desempleo, las enfermedades; 2. Garantizar un mínimo de bienestar, es decir, asegurar un mínimo de ingresos; 3. Reducir la pobreza, que lo hace para que las familias no sufran exclusión social; 4. Promover la igualdad de oportunidades, es decir, que todo el mundo tenga las mismas oportunidades para desarrollar su potencial.

Para conseguir los objetivos antes indicados, el Estado aplica políticas distributivas en que utiliza a los impuestos (directos e indirectos), como instrumentos fiscales (recaudatorios) y como instrumentos extrafiscales (de política económica general). Los impuestos indirectos se pagan por consumir productos (como es el caso del impuesto al valor agregado IVA) y todo el mundo

¹⁰⁴ Mazzucato, Mariana, *El Estado emprendedor*, Traducción de Javier Sanjulián y Anna Solé, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2022, pp.11, 12.

¹⁰⁵ Mazzucato, Mariana, *El Estado emprendedor*, Traducción de Javier Sanjulián y Anna Solé, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2022, p. 13.

paga lo mismo. Se dice que no ayudan a mejorar la distribución de la renta. En el caso de los impuestos directos (como es el impuesto a la renta) se pagan en función de cuanto se gana. Se pagan, por lo general, en base a quien más gana, más paga, y sí ayudan a mejorar la distribución de la renta.

Los impuestos se pagan porque se tienen muchos gastos comunes en la sociedad, como, por ejemplo: educación, sanidad, policía, bomberos, la construcción de parques o carreteras, etc. Lo indicado, obedece a dos principios económicos fundamentales, que son los siguientes: el principio de capacidad (los que tengan la misma capacidad, deben pagar lo mismo), y el principio de solidaridad (los que ganen más, deben pagar más).

La Política fiscal es una rama de la Política económica, y la Política Tributaria es una rama de la Política Fiscal. La Política económica se refiere a las acciones que adoptan los gobiernos en materia económica. Los objetivos de la o las Políticas económicas son: lograr el pleno empleo, el crecimiento económico y la estabilidad de precios. En general, se establecen tres tipos de Política económica, que son: Política fiscal, Política Monetaria y Política Exterior. La Política fiscal utiliza a los impuestos y al gasto público, como sus principales instrumentos, para orientar o direccionar la economía.

La Política fiscal está comúnmente ligada a la teoría Keynesiana establecida por el Econ. John Maynard Keynes, que está basada en el estímulo de la economía en épocas de recesión o crisis, mediante el poder que se le debe otorgar a las instituciones nacionales o internacionales, para controlar la economía. Esta teoría se plasmó en su obra "*Teoría general del empleo, el interés y el dinero*" y se publicó en el año de 1936 como una investigación producto del análisis de la Gran Depresión de 1929. Este control de las Instituciones nacionales o internacionales se debe ejercer mediante el gasto presupuestario del Estado, y por eso se la denominó Política Fiscal. Cabe indicar, que economistas influyentes, como Paul Krugman y Joseph Stiglitz son reconocidos seguidores de la Teoría Keynesiana, y han proporcionado grandes nuevos aportes.

La Política fiscal la podemos definir, desde un punto de vista económico, como: "el uso del gasto público y la recaudación de impuestos para influir en la

economía”. Cuando se habla de Política Fiscal se pueden establecer tres posiciones posibles: Política fiscal expansiva, Política fiscal restrictiva y Política fiscal neutral.

EL ENFOQUE KEYNESIANO

El enfoque keynesiano puede ser explicado de la siguiente manera: “Es factible que la actividad económica se establezca en un nivel de producción y de renta inferior al de *pleno empleo*, también conocido como nivel de *producción potencial*. En este caso, no sólo se dejan de producir bienes y servicios, sino que el elevado número de desempleados es motivo de intensas penalidades para muchas familias. El aporte keynesiano consistió en mostrar la forma de moderar ese problema, mediante la modificación del nivel de *demanda agregada*”¹⁰⁶.

En el enfoque keynesiano, donde se puede observar la política macroeconómica en acción, se da lo siguiente: “cuando se aplica la política fiscal es posible adoptar medidas expansivas en diversas modalidades: aumento del gasto de gobierno, disminución de los impuestos, o bien mediante una combinación de las medidas anteriores. La forma en que actúa la expansión fiscal es la siguiente: el mayor gasto gubernamental, los menores impuestos (o una combinación de ambos), incrementan el nivel de producción y de renta, lo cual implica un aumento de la demanda de dinero para transacciones. Al no disponer la economía de mayor liquidez (la oferta monetaria es constante), debe aumentar la tasa de interés (R). Por lo tanto, la mayor rentabilidad de los depósitos bancarios en moneda nacional provoca una apreciación de esa moneda”¹⁰⁷.

Por el contrario, en el caso de optar por una expansión monetaria el efecto sobre el tipo de cambio será diferente, debido a lo siguiente: “el incremento monetario disminuye la tasa de interés a corto plazo, por lo cual se reduce la rentabilidad de los depósitos en moneda nacional, lo cual provoca la depreciación de esa moneda. Por su parte, la depreciación impulsa la demanda agregada al reducir el precio relativo de la producción nacional respecto de la

¹⁰⁶ Cue Mancera, Agustín, Economía Internacional, Primera edición, Grupo Editorial Patria, México, 2010, p. 235.

¹⁰⁷ Cue Mancera, Agustín, Economía Internacional, Primera edición, Grupo Editorial Patria, México, 2010, p. 247.

extranjera. El resultado de ello es un incremento de la cuenta corriente y una expansión del nivel de producción y de renta”¹⁰⁸.

Varoufakis, con respecto al Keynesianismo, señala lo siguiente: “El título del libro de economía más famoso del siglo XX es *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Se publicó en 1936, y John Maynard Keynes lo escribió para explicar por qué el capitalismo no lograba superarse de la Gran Depresión”. Para Keynes, el pensamiento económico convencional sobre el dinero estaba perjudicando a la humanidad. Según Varoufakis: “Keynes quería que dejáramos de pensar en el dinero como una cosa, como una simple mercancía más, externa e independiente de nuestras otras actividades en los mercados y los lugares de trabajo. Para Keynes, según lo que indica Varoufakis, el dinero es: “...ante todo, un reflejo de nuestra relación con los demás y con nuestras tecnologías, es decir, los medios con que transformamos la materia y las formas en las que lo hacemos”¹⁰⁹.

Skidelsky, sobre el enfoque de Keynes, menciona que: “Ninguna de las críticas del capitalismo del siglo XIX habían sido capaz de articular un desafío efectivo a la teoría económica central del *laissez-faire*¹¹⁰, es decir, que una economía de mercado competitiva, dejada a su aire, tiende a generar más volumen de producción y a asignarlo de forma más eficiente que cualquier sistema alternativo”. Skidelsky, indica que: “Keynes mencionaba que todas estas críticas carecían de una teoría de la demanda efectiva. El defecto fatal del sistema señaló, residía en la variabilidad del gasto con relación al ingreso; y esto estaba originado en el uso y las funciones del dinero. El resultado era que el sistema de mercado era responsable de colapsos prolongados. Si las comunidades podían ser inducidas por la política a gastar lo que podían producir, el sistema existente podía salvarse”. Para Skidelsky, la Teoría de la demanda agregada deficiente de Keynes, tenía el objetivo de que el sistema capitalista de

¹⁰⁸ Cue Mancera, Agustín, *Economía Internacional*, Primera edición, Grupo Editorial Patria, México, 2010, p.p. 247, 248.

¹⁰⁹ Varoufakis, Yanis, *Tecnofeudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo*, Traducción de Marta Valdivieso, Primera edición, Ediciones Deusto, Barcelona, 2024, p.p. 28, 29.

¹¹⁰ “Dejar hacer dejar pasar”.

mercado funcionara mejor, no destruirlo; ya que lo que buscaba era completar el vacío establecido por el *laissez-faire*, es decir: “el dejar hacer, el dejar pasar”¹¹¹.

Skidelsky, con respecto al “nuevo orden” de Keynes, considera que: “...lo que distinguía a los esfuerzos reformistas de la Segunda Guerra Mundial de los de la Primera fue una atención mucho mayor a la política económica y social...El propio Hitler podría verse como una reacción extrema al efecto extremo de la Gran Depresión en Alemania. El pleno empleo, la seguridad social y la asociación internacional serían los objetivos conscientes de la paz, no solo los logros aberrantes de la guerra”¹¹².

Todd, con respecto al pensamiento keynesiano, indica que: “Más tarde, tras la intensidad de la crisis¹¹³, Keynes considerará igualmente legítimos los otros dos instrumentos de regulación que son el déficit presupuestario y la maximización de la propensión a consumir a través de un alza de los salarios. Nuestros autoproclamados postkeynesianos no son más que keynesianos inmaduros. El problema fundamental planteado por el intervencionismo keynesiano es que esos dos instrumentos suplementarios, alza de los salarios y activismo presupuestario, son efectivamente poco realistas en régimen de libre comercio, no conduciendo, en el mejor de los casos, más que a producir demanda efectiva para el vecino”¹¹⁴. Es decir, a lo que se refiere el autor es lo siguiente: Que cuando se da un libre comercio o libre cambio la aplicación de los dos instrumentos de intervención keynesiana antes mencionados, dejan de ser eficientes en la realidad económica, lo que ocasiona, más bien, un beneficio para otros.

¹¹¹ Skidelsky, Robert, *KEYNES*, Traducción de Javier San Julián y Solé, Primera edición, RBA Libros y Publicaciones, Barcelona, 2013, p.p. 690, 691.

¹¹² Skidelsky, Robert, *KEYNES*, Traducción de Javier San Julián y Solé, Primera edición, RBA Libros y Publicaciones, Barcelona, 2013, p. 913,

¹¹³ Se refiere a la Gran Depresión o Crisis económica de 1929.

¹¹⁴ Todd, Emmanuel, *La Ilusión económica. Sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas*, Traducción de Estrella Trincado Aznar, Ediciones Santillana S.A., Bogotá, 1999, p.p. 16, 17.

FALLOS DE MERCADO Y POLÍTICAS ECONÓMICAS: NEOLIBERALES Y DEL CAPITALISMO PROGRESIVO¹¹⁵

Para Stiglitz, el capitalismo neoliberal o neoliberalismo no es un sistema político y económico sostenible. Stiglitz, piensa que el neoliberalismo, basado en el libre mercado, lejos de autocorregirse, es un sistema que se devora a sí mismo. Según Stiglitz, los defensores del neoliberalismo sugieren que una de las razones del fracaso del neoliberalismo es que en realidad lo que se ha probado no es el neoliberalismo; y que, si bien la mitad de esta afirmación es correcta, no se ha probado el neoliberalismo puro, ya que, si se lo hubiera hecho, todo habría ido mucho peor; es decir, los resultados económicos hubieran sido peores y la desigualdad, la polarización y la inestabilidad política y económica, hubieran sido mayores¹¹⁶.

Stiglitz, propone lo que él denomina “capitalismo progresista” que lo define como: “una forma de capitalismo que aboga por un nuevo contrato social que reequilibra los roles del mercado, el estado y la sociedad civil, aprovechando las fuerzas del mercado y el espíritu empresarial para mejorar el bienestar social”. Stiglitz, también ha descrito al capitalismo progresista como: “un mejor equilibrio entre el gobierno, los mercados y la sociedad civil”. El capitalismo progresista apoya la economías de mercado con marcos regulatorios efectivos, siendo su objetivo: “corregir los abusos de mercado y asegurar que el crecimiento económico y las oportunidades se distribuyan ampliamente”.

En este título, se presentan fallos de mercado convencionales, así como otros cruciales, y las políticas neoliberales que, por lo general, se aplican y sus consecuencias; en comparación, con las políticas del capitalismo progresivo que se podrían aplicar, todo ello, bajo la visión del economista neokeynesiano Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía de 2001, por sus “análisis de mercados con información asimétrica”.

¹¹⁵ Stiglitz, Joseph, *Camino de Libertad*, Traducción de María Valdiviezo, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025, pp. 233 – 237.

¹¹⁶ Stiglitz, Joseph, *Camino de Libertad*, Traducción de María Valdiviezo, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025, p. 230.

A continuación, se detallan los fallos de mercados y las políticas neoliberales que se aplican, respectivamente; todo ello, bajo la visión del Econ. Joseph Stiglitz¹¹⁷:

- **Externalidades**¹¹⁸: Ninguna intervención en el mercado (desregulación en lugar de la regulación existente)¹¹⁹.
- **Bienes Públicos y Fallos de Coordinación**: Dejar que se ocupe el sector privado. Cuando el Gobierno interviene, confiar en la producción privada¹²⁰.
- **Información imperfecta**: Dejar que se ocupe el sector privado (sin requisitos de divulgación, *caveat emptor*).
- **Mercado de riesgo imperfectos: Falta de seguros contra riesgos importantes**: Dejar que se ocupe el mercado. Ignorar los riesgos derivados de políticas como la liberalización de los mercados financieros y de capitales; porque los mercados gestionan perfectamente los riesgos.
- **Mercados de capitales imperfectos**¹²¹: Niegan su relevancia, dejar que se ocupe el mercado.
- **Fluctuaciones macroeconómicas**¹²²: Los mercados responden de manera óptima a los shocks y no intervienen en su creación. Si hay desempleo, es porque los trabajadores exigen salarios demasiado altos (culpar a la víctima). Respuesta: aumentar la flexibilidad del mercado laboral.
- **Macroinflación**: Los bancos centrales deben fijar objetivos de inflación y subir los tipos de interés cuando esta supera el 2%.

¹¹⁷ Stiglitz, Joseph, *Camino de Libertad*, Traducción de María Valdiviezo, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025, pp. 233-237.

¹¹⁸ Medioambiental, salud pública, conocimiento, económica. Por ejemplo, la excesiva asunción de riesgos por parte de las instituciones financieras, que impone importantes costes al resto de la sociedad (Gran Recesión o Crisis de 2008).

¹¹⁹ El teorema de Coase dice que si los derechos de propiedad se asignan de una manera adecuada, el mercado encontrará la solución por sí solo.

¹²⁰ El teorema de Coase dice que el mercado resolverá eficientemente los problemas de bienes públicos.

¹²¹ Racionamiento del crédito, dificultades para obtener préstamos o financiar mediante la emisión de acciones.

¹²² Externalidades macroeconómicas, por ejemplo, empresas que se endeudan en exceso, lo que da lugar a una excesiva volatilidad.

- **Falta de competencia:** Dejar que se ocupe el mercado; los mercados son competitivos por naturaleza (competencia potencial, la competencia por el mercado es un sustituto de la competencia en el mercado).
- **Desigualdad excesiva:** Dejar que se ocupe el mercado, o el proceso político.

A continuación, se detallan los fallos de mercados y las consecuencias cuando se aplican políticas neoliberales, respectivamente; todo ello, bajo la visión del Econ. Joseph Stiglitz¹²³:

- **Externalidades¹²⁴:** Demasiadas externalidades negativas: contaminación excesiva, pandemias peores, muy poca innovación. Crisis financieras y económicas, con un gran coste.
- **Bienes Públicos y Fallos de Coordinación:** Inversión insuficiente en educación, sanidad, tecnología e infraestructuras. Menor crecimiento. Menos igualdad y menos igualdad de oportunidades. Las empresas privatizadas buscan beneficios a costa de objetivos sociales (prisiones privadas). Las privatización y las asociaciones público-privadas suelen implicar la socialización de las pérdidas y la privatización de las ganancias.
- **Información imperfecta:** Divulgación insuficiente, que provoca una asignación de recursos y una explotación subóptima y distorsionadas (búsqueda de rentas).
- **Mercado de riesgo imperfectos: Falta de seguros contra riesgos importantes:** Pérdida de bienestar (y productividad) como resultado de la inseguridad. Puede llegar a inhibir la innovación. La falta de seguro médico empeora la salud y reduce la productividad. Volatilidad económica excesiva, grandes pérdidas de bienestar por la volatilidad.

¹²³ Stiglitz, Joseph, *Camino de Libertad*, Traducción de María Valdiviezo, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025, pp. 233-237.

¹²⁴ Medioambiental, salud pública, conocimiento, económica. Por ejemplo, la excesiva asunción de riesgos por parte de las instituciones financieras, que impone importantes costes al resto de la sociedad (Gran Recesión o Crisis de 2008).

- **Mercados de capitales imperfectos**¹²⁵: No se realizan inversiones de alta productividad: por ejemplo, en el caso de las pequeñas empresas.
- **Fluctuaciones macroeconómicas**¹²⁶: Subempleo episódico de los recursos de la sociedad. Pérdida masiva de bienestar, sobre todo debido al desempleo.
- **Macroinflación**: Gran brecha de producción media (disparidad entre la producción potencial y real de la economía). Elevada tasa media de desempleo. La estabilidad de precios se produce a costa de una inestabilidad real (inestabilidad de la producción real).
- **Falta de competencia**: Grandes concentraciones de poder de mercado. Precios elevados. Salarios reales más bajos. Economía menos resiliente. Menor innovación.
- **Desigualdad excesiva**: Elevadas concentraciones de ingresos y concentraciones aún mayores de riqueza y poder. Mucha gente en situación de pobreza. Falta de esperanza, de oportunidades, muertes por desesperación. Debilitamiento de la democracia y la cohesión social. Posible perjuicio al funcionamiento general de la economía.

A continuación, se detallan los fallos de mercados y las políticas del capitalismo progresista que se deberían aplicar, respectivamente; todo ello, bajo la visión del Econ. Joseph Stiglitz, quien es el defensor de esta política económica neokeynesiana¹²⁷:

- **Externalidades**¹²⁸: Regulación, aplicación de impuestos reguladores o correctores, inversión gubernamental que da lugar a: un medioambiente mejor, un mejor control de las epidemias. Políticas industriales para promover innovaciones con importantes efectos indirectos, incluidas posibles restricciones comerciales. Regulaciones financieras (tanto micro,

¹²⁵ Racionamiento del crédito, dificultades para obtener préstamos o financiar mediante la emisión de acciones.

¹²⁶ Externalidades macroeconómicas, por ejemplo, empresas que se endeudan en exceso, lo que da lugar a una excesiva volatilidad.

¹²⁷ Stiglitz, Joseph, *Camino de Libertad*, Traducción de María Valdiviezo, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025, pp. 233-237.

¹²⁸ Medioambiental, salud pública, conocimiento, económica. Por ejemplo, la excesiva asunción de riesgos por parte de las instituciones financieras, que impone importantes costes al resto de la sociedad (Gran Recesión o Crisis de 2008).

que garantizan la solvencia de los bancos, como políticas macro, centradas en la estabilidad económica y el pleno empleo).

- **Bienes Públicos y Fallos de Coordinación:** Inversiones públicas. A veces con financiación pública, con provisión privada, y a veces con producción pública.
- **Información imperfecta:** Requisitos de divulgación. Regulaciones (de consumo, financiera, laboral) que impidan aprovecharse de las asimetrías de información y otras formas de explotación. Leyes de responsabilidad que obligen a las empresas a rendir cuentas y demandas colectivas para mejorar los derechos de los perjudicados. Restricciones al arbitraje obligatorio.
- **Mercado de riesgo imperfectos: Falta de seguros contra riesgos importantes:** Todas las políticas (comerciales, financieras, etc.) tienen en cuenta las incertidumbres provocadas y el aumento de la volatilidad. Seguridad social/protección: Programas de redes de seguridad, seguro de desempleo, programas de jubilación, seguro de salud. Préstamos condicionados a los ingresos (en los que el desembolso depende de los ingresos), por ejemplo, para la educación. Aseguradora médico pública.
- **Mercados de capitales imperfectos**¹²⁹: Préstamos a pequeñas empresas. Desarrollo de bancos verdes que financien inversiones medioambientales socialmente beneficiosas.
- **Fluctuaciones macroeconómicas**¹³⁰: Políticas fiscales y monetarias estabilizadoras. Estabilizadores automáticos. Protección social (seguro de desempleo).
- **Macroinflación:** La respuesta depende del origen de la inflación. Los shocks en la oferta requieren políticas fiscales que solucionen los desajustes en la oferta.
- **Falta de competencia:** Políticas de competencia/antimonopolio. Limitar las fusiones. Limitar las prácticas abusivas. Limitar la colusión tácita. Opiniones públicas que ofrecen una alternativa.

¹²⁹ Racionamiento del crédito, dificultades para obtener préstamos o financiar mediante la emisión de acciones.

¹³⁰ Externalidades macroeconómicas, por ejemplo, empresas que se endeudan en exceso, lo que da lugar a una excesiva volatilidad.

- **Desigualdad excesiva:** Prerredistribución¹³¹ (políticas como el salario mínimo y una legislación laboral de apoyo, un aumento de la igualdad de ingresos del mercado). Redistribución mediante impuestos. Programas de gasto público (educación, sanidad).

Para el economista Alan Roth, Premio Nobel de Economía 2012, las leyes y reglamentos se aplican a una extensa variedad de mercados. En el caso de las Leyes, son dominio exclusivo de los gobiernos y, algunas leyes, aportan la infraestructura para el diseño de mercados (leyes concernientes a los derechos de propiedad y los contratos); mientras que, en el caso de los reglamentos, estos pueden ser provistos tanto por gobiernos como por entidades privadas, como es el caso de las franquicias, centros comerciales o asociaciones industriales. Roth, considera que las leyes y reglamentos, como otros elementos de diseño del mercado, pensados para regir múltiples mercados, pueden tener tanto buenos como malos efectos; y, que, para comprender cómo deberían ser operados y regidos los mercados, estos deben ser diseñados, entendiendo antes, qué reglas necesitan determinados mercados.¹³²

En cuanto a los fallos de Estado, que es la incapacidad sistémica de éste para cumplir con los objetivos formulados, algunos economistas como Milton Friedman, quien es uno de los detractores de la intervención del Estado en la economía, establecen que son cuatro las causas que ocasionan estos fallos de Estado, que son las siguientes: su reducida información; su reducido conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones; su reducido control de la burocracia; y, las limitaciones que imponen los procesos políticos. Para Friedman, estas cuatro causas de los fallos de Estado son suficientes para

¹³¹ La predistribución es una idea que propone que el Estado debería prevenir la desigualdad en lugar de remediarla. Se basa en el uso de leyes para influir en las fuerzas del mercado que generan desigualdad. La predistribución es un neologismo acuñado por el profesor de la Universidad de Yale Jacob Hacker en su artículo *Los fundamentos institucionales de la democracia de las clases medias*. La predistribución es: "la idea de que el Estado tendría que intentar evitar en origen que las desigualdades (la [desigualdad social](#) o la [desigualdad de ingreso](#)) ocurran, más que paliarlas a través de impuestos y subsidios ([redistribución](#)) una vez que han ocurrido". En otra definición: "la predistribución no consiste en corregir las diferencias de renta producidas por el mercado, sino en modificar el funcionamiento del mercado con el fin de que genere menos desigualdades".

¹³² Roth, Alvin, *Lo que sea de cada quien*, Traducción de Enrique Mercado, Primera edición, México, Editorial Océano de México, 2017, pp. 238, 239, 248.

que éste se abstenga de intentar resolver las deficiencias supuestas o demostrables de los mercados¹³³.

2.2 BASES CONSTITUCIONALES

EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

Para el estudio del Derecho constitucional económico es de suma importancia comprender como se han ido desarrollando a través de la historia de los pueblos el reconocimiento constitucional de los derechos, por lo que ese avance constitucional va de la mano con los procesos históricos. Cuando se habla de derechos se debe tener claro que, estos son la materialización jurídica de todas esas luchas sociales de esos movimientos que aparecen a lo largo de la historia de las naciones. Es decir, los derechos implican la participación social, por lo que en el momento en que se logra el reconocimiento de un derecho, no sólo se ha avanzado en la teoría, sino que también se ha dado un avance en la democracia de los pueblos¹³⁴.

El Constitucionalismo clásico es aquel proceso histórico-político del constitucionalismo, que inicia en el siglo XVII con el antecedente inglés, se desarrolla en el siglo XVIII, continúa en el siglo XIX, y se renueva en el siglo XX por el constitucionalismo social. Los principios del Constitucionalismo clásico son los siguientes: Consagración de los derechos individuales; la separación o división de los poderes; la soberanía reside en el pueblo; el gobierno representativo; el sufragio restringido¹³⁵.

Estos principios clásicos-liberales se enmarcaron en el Estado abstencionista que no debía poner trabas a los individuos, estructurándose el denominado “Estado gendarme” debido a que sólo debía encargarse del orden. El liberalismo económico consideró como parte primordial de la libertad a la

¹³³ Stiglitz, Joseph, *La Economía del Sector Público*, Traducción de María Esther Rabasco y Luis Toharia, Tercera edición, Barcelona, Antoni Bosh editor, 2000, p. 18.

¹³⁴ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, p. 10.

¹³⁵ Salgado, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Cevallos-Editora Jurídica, 2024, p. 53.

libertad de carácter económico, la que se puede resumir en el eslogan: “dejar hacer, dejar pasar”.

El Constitucionalismo social presentó un gran avance en el siglo XX, agrupando nuevas tendencias o principios constitucionales de posguerra, que son los siguientes: 1) Las doctrinas que consagran los derechos económicos y sociales, los cuáles vienen a completar y a dar sentido a los derechos individuales (civiles y políticos); 2) El sufragio universal; 3) Se introdujeron diversos mecanismos de consulta popular; 4) Se estableció la representación proporcional de las minorías para las elecciones pluripersonales; 5) Se utilizó, cada vez más, la planificación económica y social; 6) El Estado abandona la concepción abstencionista¹³⁶.

En los países latinoamericanos, como los de la región andina, desde la Teoría del Derecho, el pluralismo jurídico representa la forma de reconocer el respeto y compromiso de esos derechos alcanzados, con los pueblos indígenas. El constitucionalismo andino es la aportación de los países de nuestra región, como son: Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia, al Derecho constitucional global. Es decir, no sólo con la contribución de los saberes ancestrales, sino también con la experiencia que han aportado los pueblos indígenas¹³⁷.

El pluralismo jurídico es cuando se dan dos o más sistemas normativos a la vez. En esta situación, no importa si las normas están reconocidas legalmente o no por el Estado, pero, si deben existir en el sistema de un pueblo que esté dentro del Estado, las mismas que deberán ser reconocidas como válidas. El pluralismo jurídico se contrapone al monismo jurídico, que se planteó al inicio, que es la existencia de un sistema jurídico, central y jerarquizado. Algunos importantes representantes del monismo han sido: Hobbes, Locke y Hans Kelsen. Mientras que, algunos representantes del pluralismo jurídico han sido: Sir Henry Maine, Durkheim, Eugen Ehrlich, Santi Romano, Bobbio¹³⁸.

¹³⁶ Salgado, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Cevallos-Editora Jurídica, 2024, pp. 54-57.

¹³⁷ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, pp. 10, 11.

¹³⁸ Equipo de expertos en jurídico, *Pluralismo Jurídico: Una nueva idea que busca la igualdad*, Universidad Internacional de Valencia, 11 julio de 2022, Consultado en:

El Constitucionalismo es el resultado de un proceso político de la lucha de los pueblos contra el Absolutismo Monárquico del antiguo régimen, para racionalizar el poder político y establecer el gobierno de la Ley o “nomocracia”. El Constitucionalismo consiste, básicamente, en la sujeción o sometimiento del Estado al Derecho. Por ende, para que los derechos de las personas estén garantizados, el Estado actúa bajo el imperio de la Ley, superando así el signo de la arbitrariedad. Para lograrlo, uno de los medios idóneos para el cumplimiento de este fin es establecer con claridad meridiana en el texto de la Constitución, el principio de la Supremacía Constitucional. El Constitucionalismo asegura la unidad y validez del orden jurídico, por su referencia a una norma única y fundamental, que es la Constitución. La Constitución, como expresión máxima del Poder Constituyente, traza la órbita de la juridicidad, por lo que las demás normas deben guardar conformidad con ella, dentro de su órbita. El Constitucionalismo se expandió por el mundo a partir de las revoluciones norteamericana y francesa a fines del siglo XVIII, aunque Inglaterra fue el primer Estado Constitucional. El Estado Constitucional no puede obrar arbitrariamente, ya que su actuación se autolimita y está obligado a garantizar los derechos reconocidos en beneficio de las personas. Es importante indicar, que, la Constitución no es una panacea para la cura de todos los males de nuestra sociedad, por lo que hay que desidealizarla¹³⁹.

El Dr. Nicolás Castro Patiño menciona al expresidente del Ecuador, Dr. Rodrigo Borja Cevallos con su obra *Principios de Derecho Político y Constitucional* donde se establecen las ideas generadoras del Constitucionalismo, que se pueden resumir en las siguientes: “Sometiendo del Estado al Derecho; Consagración del principio de la soberanía popular; Sometimiento del pueblo a normas de Derecho convertidas por su propia voluntad a “imperativos éticos”, condicionantes de la convivencia social; Un sistema de limitaciones al poder del Estado, cuyo objetivo es salvaguardar una esfera de libre acción en favor de los individuos, a quienes se le reconocen una suma de derechos personales frente a los cuales el Estado es incompetente; y,

<https://www.universidadviu.com/ec/actualidad/nuestros-expertos/pluralismo-juridico-una-nueva-idea-que-busca-la-igualdad>, Revisado el 21/07/ 2024.

¹³⁹ Castro, Nicolás, *Poder Constitucional, Constitución y Control de la Constitucionalidad*, Murillo Editores, Guayaquil, 2025, p.p. 44, 45, 57, 58, 59.

Establecer un régimen de “seguridad jurídica” en el que los individuos tengan la certidumbre de la recta y efectiva aplicación del Derecho”.¹⁴⁰

EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO ECONÓMICO EN EL ECUADOR

Ecuador, a partir de 1830, año en que se constituyó en la República del Ecuador, ha tenido hasta la presente fecha 20 Constituciones. Trujillo, sostiene que, en nuestra vida republicana, realmente, solo hemos tenido cinco Constituciones, ya que las otras constituciones no han tenido cambios sustanciales, siendo las más importantes, las de los siguientes años: 1830, 1906, 1929, 1945 y 2008¹⁴¹.

La Constitución de 1830 establece temas impuestos por las necesidades del momento, como son: la organización del Estado y de sus elementos constitutivos, la regulación de la nacionalidad y de la ciudadanía, la fijación del territorio y su organización u ordenamiento jurídico¹⁴². En la Constitución de 1830 se ponen las bases jurídicas del nuevo Estado, que son las siguientes: unitario y centralizado; sistema de gobierno presidencial; con separación de poderes, como lo exige el presidencialismo. En esta primera Constitución se establece un sufragio restringido como base del gobierno representativo, pero, con el requisito de poseer determinada riqueza, ya que se establecía: “...que eran ciudadanos los varones mayores de 22 años o casados, propietarios de un bien raíz valor libre de 300 pesos...”.

En la Constitución de 1906 se estableció la separación Estado-Iglesia; se sistematizaron los derechos y garantías fundamentales; se incluyen nuevos preceptos, como, por ejemplo: libertad de conciencia; la prohibición de prisión por deudas, salvo en los casos previstos por la ley. La Constitución de 1906 es la que más tiempo rigió en el país, pues se la tuvo por 19 años, que es un tiempo similar a la que duró la Constitución de 1978-1979.

¹⁴⁰ Castro, Nicolás, Poder Constitucional, Constitución y Control de Constitucionalidad, Murillo Editoriales, Guayaquil, 2025, p. 45.

¹⁴¹ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, p. 10.

¹⁴² Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, p. 27.

Antes de la Constitución de 1929 rigió el Estado liberal, que se caracterizó por la abstención del Estado en materia económica, y el desconocimiento de los derechos que nacen de las relaciones de producción. Es a raíz de la Constitución de 1929 que el Estado asume, entre sus funciones, la de intervenir en la economía, y regular las relaciones sociales que surgen en este campo, sobre todo las que tienen lugar entre los propietarios de los bienes de producción y los proletarios¹⁴³. La Constitución de 1929 establece las normas fundamentales sobre el Estado social y democrático de Derecho.

En cuanto el Estado asume las funciones económicas y las regulaciones sociales en este campo, nace el Derecho económico y social que se ocupa, entre otras cosas, de los derechos que salvaguardan la dignidad de la persona humana, sobre todo de los menos fuertes en el ámbito económico, en sus relaciones con los propietarios de la tierra, el capital y más bienes de producción. En Ecuador, con la Constitución de 1929 emergió una nueva especie de Estado, por influencia de la Constitución mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919. Esta nueva especie de Estado fue conocida en Europa con el nombre de Estado social y democrático de Derecho, después de la Segunda Guerra Mundial. El Estado Social de Derecho, que en Ecuador se inicia con la Constitución de 1929, se caracteriza por la reconceptualización de los derechos civiles y políticos, por el establecimiento de nuevos derechos fundamentales a los que, más tarde, se van a denominar derechos económicos, sociales y culturales, y al mismo tiempo la atribución de nuevas funciones y responsabilidades al Estado¹⁴⁴.

Trujillo, con respecto a las aportaciones de la Constitución de 1929, menciona que:

“La Constitución de 1929 significó una verdadera revolución jurídica porque amplió el elenco de derechos, sumando a los civiles y políticos del pasado, los nuevos derechos económicos y culturales. También, porque impuso al Estado funciones económicas, sociales y culturales que, hasta entonces, le estaban vedadas, y agregó que los deberes del Estado eran, como en el pasado, respetar y hacer respetar los derechos

¹⁴³ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, p. 107.

¹⁴⁴ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, p. 108.

constitucionales y garantizarlos, o sea, crear las condiciones para que los titulares de esos derechos puedan, efectivamente, ejercerlos o gozarlos”¹⁴⁵.

La Constitución de 1929 establece por primera vez los derechos económicos, sociales y culturales: el trabajo es garantizado; se presentan normas de previsión social; se protege a la familia, al matrimonio, al haber social; se reconocen los derechos de los hijos ilegítimos; se eleva a categoría constitucional el recurso de habeas corpus; se le reconocen a la mujer sus derechos políticos y puede votar; se crean los Consejos Provinciales con funciones de control electoral.

Los derechos económicos, sociales y culturales tienen que ver con el trabajo, la previsión o seguridad social, la salud, la vivienda, la educación y la cultura; lo que se alcanzará mediante el trabajo, que debe ser debidamente remunerado y estable, y tutelado por la ley; teniendo el trabajador, un derecho irrenunciable a los beneficios de la seguridad social.

Los fundamentos de Derecho internacional se establecen, inicialmente, en la Constitución de 1945, y se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales, en reemplazo del Consejo de Estado; posiblemente, por influencia de la Constitución de la República Española de 1931. Para muchos constitucionalistas ecuatorianos, la Constitución de 1945 es una de las mejores que ha tenido Ecuador, debido a que fue muy adelantada para su época. En cuanto a los derechos económicos-sociales, estos se enriquecen y se busca sistematizarlos en: derechos individuales; de la familia; de la educación y de la cultura; de la economía; del trabajo y de la previsión social¹⁴⁶.

La Constitución económica de 1979 (Décimo octava) tiene un modelo de economía de mercado, cuya estructura es el reflejo de una época en que se sale de un largo período de gobiernos militares, y se vuelve a la democracia. En los setenta se dio en Ecuador el primer boom o auge petrolero de su historia.

Después de la expedición de la Constitución económica, social de mercado, de 1998 (Décimo novena), durante los primeros años de la dolarización

¹⁴⁵ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, p. 79.

¹⁴⁶ Salgado, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Cevallos-Editora Jurídica, 2024, pp. 148, 149.

ecuatoriana, es decir, a partir de enero del año 2000, se aprobaron pocas reformas tributarias, con la excepción de la introducción en mayo de 2001 de algunos impuestos específicos a determinados bienes, así como un ajuste a las tarifas de Impuesto a la Renta sobre ingresos, herencias, legados y donaciones, con rasgos entre 0% y 5%¹⁴⁷. La Constitución económica de 1998 incorporó importantes derechos económicos, sociales y culturales, pero, también, da apertura al sector privado para la realización de actividades económicas en los denominados “sectores estratégicos”, como es el caso, de la generación de energía eléctrica.

Con respecto a los aspectos económicos de la Constitución económica, social y solidaria del 2008 (Vigésima), Acosta¹⁴⁸, establece que el valor básico de la economía es la solidaridad. El mercado, por sí solo, no es la solución a los problemas económicos, pero, tampoco lo es el Estado; por lo que, la solución debería ser dada mediante una relación dinámica y constructiva entre el mercado, el Estado y la sociedad¹⁴⁹. En base a lo antes indicado, se puede establecer que uno de los más importantes principios económicos que tiene esta Constitución es el principio de solidaridad.

LAS CONSTITUCIONES Y EL PENSAMIENTO ECONÓMICO EN LA HISTORIA NACIONAL Y MUNDIAL

Las Constituciones no sólo reflejan el pensamiento económico de las distintas épocas, como, por ejemplo: el mercantilismo, el liberalismo, el keynesianismo, el neoliberalismo y el neokeynesianismo; sino que también incorporan, normativamente, las experiencias de sucesos de trascendencia mundial, como, por ejemplo: los inicios de la industrialización, la Primera guerra mundial, la Gran Depreciación, la Segunda Guerra Mundial, la caída y el aumento del precio del petróleo, la Gran Recesión, etc. En el caso de las Constituciones ecuatorianas, estas también han ido incorporando principios, derechos, reglas y valores relacionados a los logros de las luchas de las clases sociales, en los distintos ciclos económicos, de auges y caídas, que ha tenido el Ecuador, como,

¹⁴⁷ Ortiz, María, “Austeridad Fiscal y crecimiento económico en la literatura internacional”, en *Austeridad o Crecimiento: un dilema por resolver*, Quito, Ediciones Abya Yala, 2019, p. 21.

¹⁴⁸ Expresidente de la Asamblea Constituyente 2008 de Ecuador.

¹⁴⁹ Acosta, Alberto, *Bitácora Constituyente*, Quito, Abya-Yala, 2008, p.10.

por ejemplo: el auge y caída cacaotero, el auge y caída bananero y el auge y caída del ciclo petrolero.

Las Constituciones también muestran las realidades económicas que se daban en las distintas épocas, como, por ejemplo: los obrajes, el concertaje, la esclavitud, la prisión por deuda, la contribución de indios, los contratos precarios, la explotación laboral, los latifundios, los tributos sobre bienes de primera necesidad, los estancos, etc.

Las Constituciones, como la ecuatoriana, también han mostrado normativas tributarias, que reflejaban la necesidad de recursos financieros, para cumplir con determinadas obligaciones, como, por ejemplo: para el pago de deudas por guerras; para el pago de deudas contraídas para la inversión pública; por la falta de ingresos por exportaciones, etc. En las primeras Constituciones ecuatorianas se pueden observar normativas tributarias relacionadas aún a tributos de la época colonial, como es el caso de la “contribución de indios”.

En base a la evolución del pensamiento económico a través de la historia de la humanidad, las Constituciones fueron incorporando a sus normativas, los modelos o sistemas económicos que guiarían al Estado. En el caso del Ecuador, en las últimas tres Constituciones que ha tenido, se han reflejado los siguientes modelos o sistemas económicos: la economía de mercado (Décima octava), la economía social de mercado (Décimo novena); y la social y solidaria (Vigésima), respectivamente.

Estos modelos o sistemas económicos antes descritos, obedecieron al pensamiento económico que regía o que se tenía en cada época de gobierno en que se expidieron estas Constituciones: como es el caso del liberalismo en la Constitución ecuatoriana de 1979 (Décimo octava) que se expide al retornar a la democracia, luego de la existencia de gobiernos militares por muchos años; o en el caso del neoliberalismo existente en ciertas normativas de la Constitución ecuatoriana de 1998 (Décimo novena), que si bien incorpora nuevos derechos de cuarta y quinta generación, da mucha apertura al mercado y a las privatizaciones, y que se expide antes de la dolarización que se dio en enero del año 2000; por último, en el caso del estado de bienestar y el neokeynesianismo existente en las normativas de la Constitución ecuatoriana del año 2008

(Vigésima) que muestra una participación activa del Estado en la planificación económica, y la importancia que se le confiere a la política fiscal, a la cual utiliza como un instrumento de política económica para lograr determinados objetivos económicos, en una economía emergente, sudamericana, subregional andina, cuya moneda es el dólar estadounidense.

Para entender la esencia del pensamiento económico en la historia se deben revisar las principales teorías, corrientes y escuelas económicas, por lo que a continuación se explicarán los principales aspectos de las siguientes teorías: mercantilismo, liberalismo, keynesianismo, neoliberalismo y neokeynesianismo. De igual forma, se explicarán los principios fundamentales, de las más importantes escuelas económicas que se han dado a lo largo de la historia del pensamiento económico, como es el caso de la Escuela clásica y neoclásica de economía, o de la Escuela austriaca, entre otras.

El Mercantilismo es un pensamiento económico inicial, que tuvo su época de apogeo desde el siglo XVI hasta el siglo XVIII, y es anterior al pensamiento económico de la economía clásica. Kurtz, menciona que el enfoque mercantilista, de fomentar un excedente de comercio, estaba relacionado con la concepción de la riqueza de una nación¹⁵⁰. El mercantilismo se basa en la concepción de que la riqueza de un Estado dependerá de la acumulación de metales preciosos que tenga. Lo indicado, explica el motivo del porqué los grandes imperios realizaban costosas expediciones, en la búsqueda de oro y plata, principalmente, así como, de otras riquezas, como, por ejemplo: piedras preciosas, especias, etc.

Terán Najas, con respecto al pensamiento económico mercantilista de la época, menciona que en España a pesar de las cuantiosas riquezas que llegaron de América en el siglo XVII, no se dio un despeque hacia una economía y una sociedad moderna; es decir, España no pudo evolucionar hacia un sistema económico nuevo, quedándose en el antiguo modelo medieval de los estados concebidos dentro de una estructura rígida de castas. Las fuerzas económicas chocaron con una sociedad decadente, que intentó mantenerse a toda costa.

¹⁵⁰ Kurtz, Heinz D., *Breve Historia del Pensamiento Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2022, p. 35.

Algunas de las múltiples situaciones que se dieron en España por esta crisis, fueron las siguientes: inflación por la circulación masiva de plata americana, abandono de la agricultura por efecto de la despoblación y la migración, multiplicación de servicios no productivos que aumentaron el parasitismo social¹⁵¹.

Las primeras propuestas de los mercantilistas se expresaron en el siglo XVI, pero, no es sino hasta avanzado el siglo XVII cuando toman forma doctrinal. Gallegos, menciona que los puntos comunes del mercantilismo, en materia de política económica, son los siguientes:

1. “El Estado, para enriquecerse y tomar mayor poder, debe organizar centralizadamente la obtención de oro y plata, amonedados o no.
2. La entrada y salida del país de metales preciosos debe controlarse, contabilizando su movimiento.
3. Debe establecerse el criterio de que entre la mayor cantidad y que salga lo mínimo, de metales preciosos.
4. En el intercambio comercial con otros países deben establecerse mecanismos que permitan vender la mayor cantidad posible de bienes a cambio de monedas y metales preciosos. Asimismo, comprar solamente lo que no pueda producirse internamente, pero a cambio de otros productos.
5. Inhibir la adquisición de productos foráneos mediante la protección arancelaria de los productos nacionales.
6. Todo el metal precioso debe estar en manos del Estado y no de los particulares.
7. La participación del Estado en las actividades económicas es indispensable para asegurar su poderío, pero debe plantearse bien dicha participación, a manera de que logre sus objetivos y, además, permita el bienestar de la sociedad”¹⁵².

¹⁵¹ Terán Najas, Rosemarie, Auge del Orden Colonial, en *1 Historia del Ecuador. Época Aborigen y Colonial, Independencia*, Tercera edición, Quito, Corporación Editora Nacional, 2024, p. 89.

¹⁵² Gallegos Paniagua, Divvio, *Economía Internacional*, México, Trillas, 2010, p. 17.

Para Gallegos, instrumentos como la balanza de pagos, la política arancelaria proteccionista, la política de sustitución de importaciones, así como otras más, se desarrollaron bajo el mercantilismo. De igual manera, la política de expansión de exportaciones, la de ampliación de infraestructura para la exportación (carreteras, almacenes, puertos) y la política de control de cambios, se generan a partir de las ideas mercantilistas. En la realidad, se puede observar la gran influencia que tuvo el pensamiento económico mercantilista en la política económica que predominó en el siglo XX, como, por ejemplo: vender más que comprar (superávit comercial), sustituir importaciones y exportar productos industrializados, evitando exportar materias primas. En la evolución del mercantilismo, surge una nueva aportación que se da en el siglo XIX, que se conoce como “suma cero”, que es un término que se utiliza para referirse a la búsqueda permanente de mutuos beneficios entre las economías participantes en el intercambio, que es la base del intercambio recíproco, sumamente necesaria para conseguir la integración económica en el siglo XXI. Como referencia, Adam Smith refutaba las afirmaciones de los mercantilistas, con respecto a que: “la riqueza de una nación estaba dada por la cantidad de oro y plata que acumulaba”. Smith consideraba que, si bien, tanto para él como para los fisiócratas es importante la riqueza de los recursos, mucho más importante es: “la habilidad de la fuerza de trabajo para producir”¹⁵³.

En los siglos XVIII y XIX se da el dominio de una corriente económica que se la denominó “Escuela clásica de economía” basada en la teoría del valor, la libre competencia y el libre mercado; que tuvo entre sus principales exponentes a Adam Smith, Jean Baptiste Say, David Ricardo, Thomas Malthus, entre otros.

Para Kurtz, el pensamiento de la escuela clásica de economía se encuentra soportado en los siguientes ocho aspectos generales:

- 1) Que la economía se sujeta a leyes, 2) Que la sociedad está clasificada o agrupada en clases sociales; 3) Que existen extensos sectores de las actividades económicas que pueden coordinarse, de una manera efectiva, a través de mercados interdependientes; 4) Que debido a la sorprendente complejidad del tema de la economía, a menudo se presentan

¹⁵³ Gallegos Paniagua, Divvio, *Economía Internacional*, México, Trillas, 2010, pp. 17, 18, 19.

consecuencias no deseadas; 5) Que la riqueza de una nación se expresa en términos del tamaño de su producto social neto per cápita; 6) Que la competencia es una importante fuerza que permite el orden, así como, la coherencia en el sistema económico; 7) Que existe una tendencia hacia una tasa uniforme de ganancias, orientada al rendimiento, por parte de los dueños del capital; 8) Que existe una atracción de los precios de los mercados hacia sus niveles “naturales”. Para los economistas clásicos, existía la concepción de que existe una “fuerza natural” que propendía a equilibrar las fuerzas de la oferta y la demanda, mediante los precios y las cantidades¹⁵⁴.

Kurtz, al establecer que la economía se sujeta a leyes, está estableciendo que tanto la economía como el derecho deben ser estudiados en conjunto, lo que permitiría un análisis integral, económico-jurídico; el mismo que permitiría entender el porqué existen determinadas normas jurídicas, ya que, en sí, estas normas serían el reflejo de las teorías, o sistemas o políticas económicas que se aplicaron en una determinada época. Estas leyes, pueden ser estudiadas y usadas para el bienestar de la sociedad, lo que significa: la satisfacción de las necesidades de sus miembros.

En el mismo sentido, cuando se habla de clases sociales, Kurz se está refiriendo a los grupos de personas que tienen características similares con respecto a determinados factores, como, por ejemplo: la educación, la ocupación, los valores, el estilo de vida, etc. Los miembros de estos grupos de personas, que conforman distintas clases sociales, realizan diversos papeles en el proceso económico, lo que hace que exista una estructura social muy variada. El concepto de clases sociales se empezó a usar en el siglo XIX, principalmente, en las sociedades donde se estaba desarrollando la Revolución industrial, lo que dio como resultado la abolición de las clases sociales en base al rango, al orden o a la casta; y, dio nacimiento a una clase social en base a la estratificación social que se dividió en: clase alta, que eran los que tenían dinero por ser propietarios de negocios o de capitales o de renta, y la clase trabajadora. En este cambio,

¹⁵⁴ Kurz, Heinz D., *Breve Historia del Pensamiento Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2022, p.p. 41- 43.

también se da una clase media y una baja, dependiendo de los ingresos que tengan.

En cuanto a la gran variedad de actividades económicas existentes, tanto primarias como secundarias, terciarias y cuaternarias, con sus subclasificaciones respectivas, es necesario indicar que en cada una de estas se da un mercado, con sus respectivos ofertantes y demandantes, que buscan encontrar un punto de equilibrio, y que tienen relaciones interdependientes.

Otro punto importante que es necesario analizar, es que la economía es sumamente compleja, por la gran cantidad de mercados que deben ser analizados, por lo que, se pueden dar situaciones no deseadas, como es el caso siguiente: cuando un gobierno utiliza un impuesto regulador, como un instrumento de política económica general, para la corrección de una externalidad de efecto negativo, y el resultado de su aplicación fue un problema mayor al problema que se quiso solucionar, lo que se conoce como “fallo de Estado”.

Otras consideraciones importantes, que resultan del análisis de los 8 aspectos generales que soportan a la Escuela clásica de economía establecidos por kurtz, son los siguientes: que la riqueza de una nación no es más que la sumatoria del esfuerzo productivo de su población; que la competencia es una importante fuerza que permite el orden y la coherencia en un sistema económico, por lo que se requiere protegerla; que los inversionistas siempre van a requerir una tasa de retorno por la inversión de su capital; que los precios de los productos y servicios de los mercados se ubicarán en sus niveles naturales.

Granados, con respecto a la teoría establecida por Adam Smith (1723-1790), opina que gracias a su obra *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* (1776), mejor conocida como *La Riqueza de las Naciones*, Smith es considerado como uno de los principales defensores del capitalismo liberal; es decir, de la defensa del libre comercio o libre mercado, del superior valor de la iniciativa privada y del ahorro (acumulación del capital) frente al intervencionismo estatal vía reglamentaciones, aranceles y tasas, y, desde luego, de la defensa de la competencia frente a los monopolios. Smith, establecía que las relaciones económicas son regidas por una “mano invisible”

o una “mano mágica”, que las ordena sin necesidad de la intervención estatal. De ahí, que el principio fundamental del pensamiento liberal sea el célebre *laissez faire, laissez passer* (“dejad hacer, dejad pasar”) acuñada por el liberalismo francés. A pesar de lo antes indicado, Smith tiene muy claro que la felicidad de una sociedad no es posible si la mayor parte de sus miembros son pobres o miserables, encomendando a las instituciones la instrucción pública, para paliar estas situaciones y favorecer la permeabilidad social. Al fin, para Smith, el verdadero valor del ser humano reside en la autonomía personal (“*Teoría de los sentimientos morales*” de 1759)¹⁵⁵ que es en sí, ese individualismo del ser humano que lo lleva a generar emprendimientos propios, para su mejoramiento económico personal. Smith, principalmente, estudia el proceso de creación y acumulación de la riqueza, temas abordados antes por los mercantilistas y los fisiócratas, con la diferencia de que Smith le dio el aspecto científico ya que compila la información de otros economistas de distintas épocas, anteriores y actuales. Smith, que es el padre de la economía, como ciencia, consideraba que el precio de los bienes y servicios se determinada en base a su costo más el margen de ganancia, respectivo. El mercantilismo está relacionado al intervencionismo y a los monopolios, mientras que el pensamiento de los fisiócratas (que es una corriente de pensamiento anterior a la Escuela clásica de economía) está relacionado a la no intervención del Estado en los mercados, es decir, en la economía propiamente dicha, debido a que esta responde a “leyes naturales” y va a encontrar su equilibrio por si sola, sin la necesidad de intervención alguna.

Sachs, con respecto a Adam Smith y la globalización, establece que Smith fue el gran inventor del pensamiento económico moderno; ya que fue un gran humanista, quien observó las consecuencias de la globalización de esa época, desde una perspectiva mundial, y no solo bajo una visión británica. Esta imagen que tiene Sachs con respecto a la importancia que tienen las aportaciones económicas de Adam Smith, permite entender que la diferencia que tiene su obra *La Riqueza de la Naciones*, con respecto a otras obras, radica en que el pensamiento de Smith se basa en el entendimiento y estudio de las distintas teorías que se habían presentado hasta la fecha de la creación de su obra, que

¹⁵⁵ Granados, Juan, *Breve Historia del Liberalismo*, Madrid, Ediciones Nowtilus, 2019, pp. 77, 80.

abarca también un análisis de lo que se pensaba en la historia antigua, como en el caso de Grecia. Smith, establece que los acontecimientos que condujeron a la cuarta edad de la globalización fueron los más importantes de la historia de la humanidad, debido a que unieron, en cierta medida, las partes más distantes del mundo. Para Sachs, esto no sólo trajo beneficios comerciales, sino que también, trajo miserias a los habitantes de las Indias Orientales y Occidentales, que sufrieron el arrollador poder de Europa, ante imperios, como, por ejemplo: el británico, el francés, el español, el portugués, etc. A pesar de ello, Smith espera un mundo más justo y equilibrado, a través del propio comercio mundial, pues considera que esa es la vía a la solución de la pobreza; es decir, para Sacks la solución a los problemas económicos existentes es por la vía de la actividad comercial mundial, lo que implica que se debería eliminar cualquier obstáculo que lo impida¹⁵⁶.

En el siglo XIX, el liberalismo optimista o clásico, base de lo que se conocería como la Escuela clásica de economía, promulgado por Adam Smith y David Ricardo, entre otros, fue contrario al intervencionismo del Estado, que era una de las características del mercantilismo, que tuvo su apogeo en el siglo XVII y XVIII. El pensamiento liberal clásico se basa en el anterior pensamiento de los fisiócratas, que creían que la economía se regía por leyes naturales, por lo que no cabía la intervención del Estado. Los liberales clásicos consideran que el gasto público debe ser el mínimo indispensable, para financiar las pocas actividades de su responsabilidad, encaminadas a satisfacer las necesidades públicas absolutas; es decir, no se promulga la obtención de ingresos permanentes mediante el aumento de las recaudaciones tributarias, ya que lo que se establece es un gasto público mínimo e indispensable. Esto implica, mínimas recaudaciones tributarias, para financiar mínimos gastos públicos y mantener un tamaño de Estado pequeño, lo que también significa lo que se conoce como “abstencionismo” en el que el Estado no quiere asumir deuda alguna, para resolver otros tipos de problemas que se pueden dar en la

¹⁵⁶ Sachs, Jeffrey, *Las edades de la globalización. Geografía, tecnología e instituciones*; traducción y Estudio Preliminar de Veronica Puertollano, Barcelona, Ariel., Segunda edición, 2021, pp. 160,162.

economía, ya que el pensamiento liberal clásico se basa en la “no intervención” y en el equilibrio financiero, es decir, “ingresos = gastos”.

En conclusión, en cuanto a los aspectos más importantes de la Escuela clásica de economía, los economistas de esta escuela económica establecían que las fuerzas del mercado, es decir las de la oferta y la demanda, con su propio dinamismo y sin ningún tipo de intervención, evitarían una situación de desempleo sostenido y en gran escala; pero, esto no ocurrió así en el período de la Gran Depresión, que se dio en 1929 en los EE. UU. como resultado, entre otras causas, de los efectos de la Primera Guerra Mundial que tuvo un efecto global en la economía.

La Gran Depresión de 1929 fue el suceso económico que ocasionó el nacimiento de la macroeconomía, debido a que puso a pensar a los economistas sobre los motivos que habían ocasionado este terrible suceso económico, y la forma en que podría remediarse. La Gran Depresión ocasionó la reducción de casi a la mitad de la producción industrial de los Estados Unidos, y a un tercio de los ingresos per cápita. En este período de la historia económica, que ocurre en los años treinta en los EE. UU. el desempleo alcanzó una media del 25%. Estados Unidos, con la finalidad de frenar sus efectos, empezó a aplicar aranceles punitivos a los productos de importación, cuyas terribles consecuencias se dieron en los países que exportaban a los mercados estadounidenses. Es importante indicar, que, en Alemania el paro masivo fue la semilla del ascenso de Adolf Hitler. La Gran Depresión de 1929 afectó a todo el mundo. Los primeros macroeconomistas empezaron a tratar de entender la economía en su conjunto, a diferencia de entenderlo, como a la suma de sus partes. El más famoso de estos nuevos macroeconomistas fue John Maynard Keynes, quien se volvió muy conocido debido a su fuerte crítica al Tratado de Versalles, en su obra *Las consecuencias económicas de la paz*, censurando la política económica del Reino Unido durante la depresión que vivió el país en los años veinte. Otro de los primeros macroeconomistas fue Simón Kuznets, quien

fue uno de los principales creadores de una contabilidad nacional en los EE. UU.¹⁵⁷.

Durand, cita a Hyman Minsky¹⁵⁸, indicando que las crisis financieras no siempre terminan en un hundimiento de la economía, similar a lo que se dio en la Gran Depresión de 1929, en la década de los treinta. Durand, menciona que los principales países capitalistas, después de la posguerra, siempre han logrado que no se de una nueva Gran Depresión, gracias a dos mecanismos: por una parte, la banca central, que interviene como prestamista de último recurso, para limitar las quiebras en cadena y estabilizar los mercados financieros; y, por otra parte, la acción del Estado cuando permite que aumenten los déficits públicos, y sostiene la demanda con el fin de frenar la caída de la inversión y el consumo, y, por lo tanto, de los beneficios. Gracias a esto, no se ha vuelto a producir una depresión generalizada, de esa magnitud, como la que se dio en la década de los treinta. Durand, menciona que las fluctuaciones económicas no son solamente el producto de la dinámica interna de las economías capitalistas, sino que también, se ven afectadas por el sistema de intervención de los poderes públicos. Durand, cita al Econ. Hyamn Minsky¹⁵⁹, indicando que, por una parte, la acción pública reduce fuertemente la vulnerabilidad frente a la disminución de los beneficios y, por otra, favorece las fases de expansión¹⁶⁰.

Debido a que los preceptos de la Escuela clásica de economía no fueron suficientes para solucionar los problemas de la Gran Depresión, surgen nuevas corrientes económicas que se agrupan en lo que se conocería como la Escuela neoclásica de economía. Como consecuencia de ello, se da el nacimiento de lo que se conoce como liberalismo moderno, que se divide en dos etapas: La primera es la marginalista, cuyo principal aporte lo dio Carl Menger¹⁶¹ (1870 –

¹⁵⁷ Harford, Tim, *El Economista camuflado ataca de nuevo*, Traducción de: Jofre Homedes Beutnagel, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016, pp. 13, 14.

¹⁵⁸ Minsky, Hyman P, *Can It Hapen Againe? A Reprise, Challenge* (05775132) no. 25, 1982, p. 513.

¹⁵⁹ Minsky, Hyman P, "The Financial Instability Hypotesis", en Arestis, Philip y Sawyer, Malcolm C, *The Elgar Companion to Radical Political Economy*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Northampton (MA), pp.153, 157.

¹⁶⁰ Durand, Cédric, *El Capitalismo Ficticio*, Traducido por: Celia Recarey Rendo, Primera edición, Barcelona, Futuro Anterior Ediciones, 2018, pp. 37, 38.

¹⁶¹ Livera, Stephan, *Carl Menger sobre la durabilidad de la moneda: ¿Una lección sobre las criptomonedas?*, Mises Institute, 2019, [en línea/online: <https://mises.org/es/wire/carl-menger->

1936); y la segunda, la propiciada por John Maynard Keynes, desde la década del 30 hasta los setenta en el siglo XX, quien establecía el uso de la política fiscal como un instrumento económico, mediante políticas fiscales contracíclicas, para la solución de los problemas relacionados a los ciclos económicos, que es un tipo de los denominados fallos de mercado.

Roll, con respecto a las aportaciones de los economistas de la economía moderna de la utilidad marginal, indica que la primera generación de teóricos modernos de la utilidad marginal la integran William Stanley Jevons (1835-1882), Carl Menger (1840-1921) y León Walras (1834-1910), pero, también, Herman Gossen. El análisis de Gossen, sobre las leyes de la conducta humana, se caracteriza por un utilitarismo decidido, un punto de vista de consumo y un método matemático. El trabajo de Jevons buscaba alcanzar la investigación estadística con el análisis teórico. Las aportaciones de Menger a la economía se dan con respecto al método, al dinero y a la teoría pura. Para Roll, Walras establece que en un mercado donde rija la competencia se logrará el equilibrio cuando el precio sea tal, que se igualen a la oferta y la demanda¹⁶². En la Escuela neoclásica de economía, uno de los aspectos importantes que se debe considerar, es el siguiente: que el precio de los bienes y servicios va a depender de la utilidad y escasez de los mismos; es decir, mientras más útil y escaso sea un bien o servicio, su precio será mayor; esto, es uno de los aspectos más importantes que establece la “utilidad marginal”.

Roll, sobre los economistas de la economía moderna de la segunda generación, después de la utilidad marginal, establece que son Alfred Marshall (1842-1924), Wieser y Bóhm-Bawerk (1851-1926) (1851-1914) y Vilfredo Pareto (1848-1923). Marshall fue un matemático inglés que utilizó el concepto del “excedente del consumidor”, para demostrar los efectos de los impuestos sobre las mercancías de demandas elásticas e inelásticas. Marshall trató de demostrar, con este concepto, que tipo de intervención gubernamental era deseable. Toda la “economía del bienestar”, fundada por el profesor Arthur Pigou, discípulo y sucesor de Marshall, en realidad descansa en la doctrina del “excedente del

[sobre-la-durabilidad-de-la-moneda-%C2%BFuna-lecci%C3%B3n-sobre-las-criptomonedas](#), acceso/disponible/consultado: 26/12/2019].

¹⁶²Roll, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*; traducción y Estudio Preliminar de Florentino Torner y Odet Chávez, México, Fondo de Cultura Económica, 2020, pp. 341, 343, 358.

consumidor”. Esta expresión designa el excedente de satisfacción obtenido por un consumidor siempre que puede comprar una mercancía a un precio inferior al que estaba dispuesto a pagar antes de prescindir de ella. Wieser, propuso su teoría del “costo y la distribución”; y, Bohm-Bawerk, su teoría del “capital y el interés” (ambos economistas austriacos). Para Roll, la hipótesis de Pareto es que el progreso humano implica el aumento de los elementos automáticos en la regulación de los asuntos sociales, a expensas de los coercitivos. Pareto, rechaza el socialismo, no porque no pueda funcionar en la esfera económica, sino porque representaba la victoria de las fuerzas coercitivas del Estado¹⁶³. En esta generación de la Escuela neoclásica de economía, se dan corrientes económicas que establecen la intervención del Estado en la economía, en determinadas situaciones. También, aparecen corrientes que utilizan modelos matemáticos, y otras que incorporan a la estadística, para el análisis económico. Otros economistas, como es el caso del profesor Arthur Pigou, establecen que en la economía se pueden presentar lo que se conoce como externalidades de efectos negativos y externalidades de efectos positivos, que es un tipo de lo que algunos economistas denominan “fallos de mercado”.

Brue y Grant, presentan una visión muy importante del pensamiento y de las aportaciones de Arthur Cecil Pigou (1877-1959), mencionando que Pigou fue el principal economista neoclásico después de Alfred Marshall; quien, al igual que Marshall, expresó sus impulsos humanitarios hacia los pobres con la esperanza de que la ciencia económica condujera al mejoramiento social. Para Brue y Grant, Pigou quería ir más allá de Marshall, al permitir una participación del Gobierno, en el mejoramiento de ciertas características indeseables de la sociedad, conocidas como externalidades negativas. Pigou, esperaba proporcionar la base teórica, para que el gobierno aprobara medidas que promovieran el bienestar. Como economista, a Pigou le interesaba el bienestar económico, definido como: “Aquella parte del bienestar social que se puede poner, directa o indirectamente, en relación con la vara de medir del dinero”. Esto significa, que el estado de bienestar, o bienestar económico de la sociedad, también puede depender de la intervención del Estado, en determinadas

¹⁶³ Roll, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*; traducción y Estudio Preliminar de Florentino Torner y Odet Chávez, México, Fondo de Cultura Económica, 2020, pp. 363, 364, 368, 374.

ocasiones, en que la acción de determinados agentes económicos afecta a otros agentes económicos, los mismos que no son compensados por el daño económico que reciben; por lo que el Estado debe intervenir, para corregir estas acciones de efectos negativos. Brue y Grant consideran que Arthur Pigou, a diferencia de Vilfredo Pareto, quien modeló sus teorías en términos del equilibrio económico general, continuó en la antigua tradición del bienestar de Smith, Bentham y Marshall; pero, en dirección del análisis del equilibrio parcial; siendo sus contribuciones a la economía del bienestar las siguientes: la redistribución del ingreso y la divergencia entre los costos privados y sociales. Otras dos aportaciones de Pigou, son la discriminación de precios y lo que hoy se llama el “efecto Pigou”¹⁶⁴.

Con respecto a la teoría keynesiana de John Maynard Keynes (1883.1946) quien fue un economista británico, considerado uno de los más influyentes del siglo XX, su teoría económica promulga la utilización de la política fiscal como un instrumento de política económica general, para corregir los problemas que se puedan ocasionar en los denominados “ciclos económicos”. La política fiscal, entre otros aspectos, establece el aumento de las recaudaciones tributarias, para que estos ingresos permanentes financien a los gastos permanentes; es decir, es una teoría en que se utiliza al gasto público y a los impuestos (recaudaciones tributarias)¹⁶⁵ como instrumentos para equilibrar la economía, ante los auges y las caídas que ocurren en los ciclos económicos, que es un tipo de los denominados fallos de mercado. La teoría keynesiana establece que los problemas que se presentan en la economía se dan, principalmente, por problemas de demanda; es decir, por ejemplo, que no hay las suficientes plazas de trabajo, por lo que las personas no tienen dinero para consumir, y la economía se estanca; por lo que el Estado, debe intervenir en la economía, aumentando las plazas de trabajo, por ejemplo: mediante el aumento de la obra pública, para que las personas tengan empleo, por ende, dinero y puedan consumir, lo que

¹⁶⁴ Brue, Stanley/Grant, Randy, *Historia del Pensamiento Económico*; traducción de Guadalupe Meza, México, Cengage Learning Editores S.A., Séptima edición, 2009, pp. 401-405.

¹⁶⁵ Variación del gasto público y variación de los impuestos, dependiendo, de si se encuentra el ciclo económico en auge, o en un deterioro; buscando no llegar a una recesión, o lo que es peor, a una depresión.

ocasionará un efecto multiplicador en la economía. La teoría keynesiana está relacionada con el gasto público, el endeudamiento y el déficit fiscal.

En la década de los setenta se dio el fenómeno económico de la estanflación, como resultado de la Guerra del Yom Kipur, que fue un conflicto bélico arabe-israelí, que ocasionó el embargo petrolero a los Estados Unidos y a otros países, como una represalia de los países árabes; porque, los EE. UU. apoyó a Israel en la Guerra del Yom Kipur en 1973. Esto, ocasionó el aumento repentino del precio del petróleo lo que elevó drásticamente el costo de vida. La estanflación es una combinación de estancamiento económico, con crecimiento bajo o negativo de la producción y con un alto desempleo, en conjunto con una alta inflación; y, ante este fenómeno económico, las políticas macroeconómicas de la teoría keynesiana, no proporcionaron la solución a este nuevo problema, que no se había presentando antes en la historia económica; lo que ocasionó un replanteamiento de las teorías económicas, por parte del Econ. Milton Friedman, quien propuso junto con otros colegas, una doctrina que era opuesta al Keynesianismo, y que se conoció como el “monetarismo”, término dado debido a que la solución se basa en tener una oferta monetaria estable. Friedman, estaba en contra del intervencionismo de Keynes, que establecía que el problema económico se presentaba en la demanda, mientras que Friedman consideraba que el problema radicaba en la variación de la oferta monetaria, siendo contrario a políticas gubernamentales de intervención en la economía, para solucionar problemas relacionados a los ciclos económicos. Friedman, consideraba que una suficiente y estable oferta monetaria, lograría solucionar los problemas que se presentaban en la economía, como fue el caso del problema de la estanflación; y que la solución, no era una intervención innecesaria del Estado.

Kwarteng, menciona que, para el economista Arthur F. Burns, décimo presidente de la Reserva Federal de EE. UU. de 1970 a 1978, con respecto a los efectos de la Guerra del Yom Kipur, iniciada el 6 de octubre de 1973, entre Israel y los países árabes, que ocasionó posteriormente lo que se conocería como estanflación¹⁶⁶: “...entre los economistas la escuela keynesiana había perdido

¹⁶⁶ La estanflación es una situación económica en la que hay inflación alta y la economía está estancada, es decir, con un crecimiento económico bajo o nulo. Es un fenómeno poco frecuente,

gran parte de su antiguo vigor, confianza en sí mismo e influencia”. Kwarteng, con respecto al mismo tema, menciona que, el primer ministro de Inglaterra James Callaghan, en 1976, aseveró que: “Antes pensábamos que se podía salir de la recesión gastando dinero, y aumentar el empleo reduciendo los impuestos e incrementando el gasto público”. “Yo les puedo decir con absoluta franqueza que esa opción ya no existe”. Callaghan, fue derrotado por Margaret Thatcher, en las elecciones de 1979, quien aplicó otro tipo de políticas económicas, dándose un cambio en el pensamiento económico que, personificado por Milton Friedman y su escuela denominada “monetarista”, había ocurrido a mediados de la década de 1979¹⁶⁷.

En la década de 1970 hubo burbujas, quiebras, el fin del patrón oro, la devaluación del dólar, endeudamiento creciente, innovación financiera de riesgo, experimentación monetaria y fiscal, y las crisis del petróleo impulsadas por los choques geopolíticos. Todo esto terminó en una inflación de dos dígitos, en desempleo y en una persistente recesión. Lo indicado, es lo que se conoció como estanflación o estancamiento con inflación¹⁶⁸.

Los monetaristas establecen que: “...la verdadera clave para una macroeconomía estable es tener una oferta monetaria estable, y no tener una oferta monetaria variable”¹⁶⁹. Los monetaristas sostenían: “Que las economías de mercado se autoregulan; esto es, si se las dejan solas, tienden a regresar al pleno empleo por su dinámica propia”; y que: “...las políticas macroeconómicas activistas eran parte del problema, no de la solución”¹⁷⁰. En esencia, los monetaristas establecen que se requiere la estabilidad monetaria, para que la

pero que se ha producido a lo largo de la historia, como, por ejemplo, como consecuencia de la Guerra del Yom Quipur.

¹⁶⁷ Kwarteng, Kawasi, *Historia del Dinero*, De la traducción de: José Adrián Vitier, 2015, Madrid, Turner Publicaciones, 2020, p. 286.

¹⁶⁸ Roubini, Nouriel, *Megamenzas*, Traducción de Mercedes Vaquero, Primera Edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2023, p. 119.

¹⁶⁹ Milton Friedman y su colaboradora Anna Schwartz realizaron la obra *Historia monetaria de los EE.UU 1867 – 1960*, trabajo publicado en 1963, Consultado en: González, Manuel Jesús, *Milton Friedman: Historia y Teoría Monetaria*, pp. 118-119 [en línea/online: https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130425153644milton-friedman-historia-y-teoria-monetaria.pdf, , acceso/disponible/consultado: 02/11/2019].

¹⁷⁰ Las políticas del Monetarismo establecen, principalmente, lo siguiente: Control de inflación, reducción del papel del Estado en la economía, promover la apertura comercial, no buscar la plena ocupación (es decir, el desempleo cero), defender la libre competencia, rechazo de las teorías keynesianas (es decir, el rechazo a la intervención del Estado, propuesto por la teoría keynesiana).

economía se autoregule, y son contrarios al intervencionismo de la política fiscal, promulgado por los Keynesianos; y, por ende, a la utilización de los impuestos como instrumentos de política económica general, que tienen siempre una finalidad fiscal (recaudadora), pero, también pueden tener una finalidad extrafiscal. En el Ecuador, en el período 2007- 2017 se aplicaron los principios keynesianos de política fiscal.

Entre 1970 y 1980, aparece la llamada escuela de la nueva macroeconomía clásica, siendo sus exponentes Robert Lucas (1937-2023)¹⁷¹ y Robert Barro (1944-), como un contraataque a las ideas keynesianas. Estos economistas, argumentan que las economías de mercado se autoregulan, y que las políticas gubernamentales son ineficaces para estabilizar de manera sistemática una economía. Los defensores de esta teoría establecen el concepto de las “expectativas racionales”. Estos autores, no estaban de acuerdo con el intervencionismo postulado por los keynesianos, ya que sostenían que la autoregulación, solucionaría el problema económico presentado, y que las políticas gubernamentales, no pueden estabilizar todo el sistema económico. En el Ecuador, el sistema económico se encuentra conformado por: el sector privado, el sector público y el sector de economía popular y solidaria, financiero y no financiero. Algunos economistas, consideran que el problema de la autogoregulación de las economías de mercado es el tiempo que puede demorar en que los mercados vuelvan a sus posiciones normales, y el shock que esto podría ocasionar en la sociedad, principalmente, en la disminución de la calidad de vida.

En los años 80 del siglo XX las corrientes neoliberales tuvieron una muy buena aceptación, postulando que el intervencionismo había generado un Estado sumamente grande, que creció de tal forma, que hacía sumamente difícil su sostenimiento; esto, unido al aumento de la deuda. Las corrientes neoliberales planteaban, que el papel del Estado debía ser subsidiario, en relación con lo que el propio mercado genere. Lo indicado, implicaba la reducción del gasto público, resultado de la reducción de la administración pública; es decir, las corrientes neoliberales están en contra de aumentar el tamaño del Estado,

¹⁷¹ Premio Nobel de Economía en 1995.

innecesariamente; y, por ende, del aumento del gasto público permanente desmedido, para buscar como fin extrafiscal el estado de bienestar.

La búsqueda del desarrollo productivo, en el concepto neoliberal, se lo conseguiría, principalmente, por medio del sector económico privado, no por la vía del sector público, atrayendo las inversiones mediante fuertes incentivos tributarios, sin entrar con conceptos intervencionistas extremos en las actividades económicas; así como también, eliminando el proteccionismo y liberando al mercado de cualquier obstáculo, como puede ser, de una carga fiscal innecesaria, para poder conseguir el crecimiento hacia afuera; lo que implicaría, la eliminación de impuestos que afecten a las materias primas y a la producción, y la eliminación de cualquier obstáculo tributario que afecte a las exportaciones. De igual forma, eliminando todos los subsidios innecesarios, que aumenten el gasto público.

Mazzucato y Collington, señalan que en la década de 1980 se introduce el pensamiento económico del neoliberalismo, que fue un programa económico que incluía la liberalización del mercado, la privatización de las empresas estatales y la reforma de la gestión del sector público; debido al pensamiento económico, de que el sector privado es más efectivo y eficiente que la Administración pública. La introducción y la preferencia del pensamiento económico neoliberal a nivel mundial, se lo puede constatar con la elección, en 1979, de Margaret Thatcher en el Reino Unido y la de Ronald Reagan, en 1980, en los Estados Unidos¹⁷².

El Consenso de Washington (1989)¹⁷³ son un conjunto de propuestas de política económica, a largo y corto plazo, para los gobiernos latinoamericanos en particular, es decir, para países en desarrollo azotados por la crisis financiera; que se constituyeron en la base de los principios del neoliberalismo, como línea de política económica avalada internacionalmente. Este conjunto de propuestas, contenían políticas que propugnaban la estabilización macroeconómica, la

¹⁷² Mazzucato, Mariana, Collington, Rosie, *El Gran Engaño*, Traducción de María Valdiviezo Rodríguez, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2024, pp. 63, 64.

¹⁷³ Fue acuñado por el economista John Williamson, con el objetivo de describir un paquete de reformas estándar, para países latinoamericanos, según las instituciones bajo la órbita de Washington D.C (FMI, Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los EE. UU.).

liberalización económica con respecto al comercio, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna (libre mercado).

El Consenso de Washington es una recopilación del economista John Williamson¹⁷⁴ de las diversas inquietudas expresadas por los organismos rectores de las finanzas internacionales, como, por ejemplo: Banco Mundial, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo, al igual que el Departamento del Tesoro estadounidense. Lo que se diagnostica en la recopilación de Williamson, con respecto al porqué de los problemas económicos de los países latinoamericanos, es lo siguiente: excesiva regulación a las fuerzas de mercado, tamaño excesivo del aparato burocrático de gobierno, excesivos subsidios del gobierno, déficit público, prácticas populistas, competencia desleal de empresas públicas e ineficiencia de estas, entre otras fallas¹⁷⁵.

Las cinco líneas de políticas de estabilización a corto plazo del Consenso de Washington son las siguientes:

- “Reducir el déficit fiscal a través de una estricta disciplina del gasto público.
- Reorientar el gasto público hacia la educación y salud, suprimiendo subsidios.
- Fortalecer las finanzas públicas ampliando la base de contribuyentes, los niveles impositivos y la diversidad tributaria.
- Dejar a las fuerzas del mercado los niveles de la tasa de interés.
- Dejar a las fuerzas de mercado el tipo de cambio”¹⁷⁶.

Las cinco líneas de política económica a largo plazo o de reforma estructural del Consenso de Washington son las siguientes:

¹⁷⁴ El documento en el que John Williamson acopia las propuestas referidas se denominó *What Washington Means by Policy Reform*, difundido entre organismos y gobiernos se convirtió posteriormente en el libro *Latin American Adjustment*, publicado en 1990.

¹⁷⁵ Gallegos Paniagua, Divvio, *Economía Internacional*, México, Trillas, 2010, p. 138.

¹⁷⁶ Gallegos Paniagua, Divvio, *Economía Internacional*, México, Trillas, 2010, p. 139.

- “Apertura comercial mediante la supresión de toda medida proteccionista y la liberalización del comercio con otros países, de tal manera que se funde a la economía con divisas.
- Apertura a la inversión extranjera abatiendo los obstáculos legales, tecnológicos y financieros, creando mecanismos para atraer capitales foráneos.
- Privatización de las empresas públicas bajo el argumento de que los negocios funcionan eficientemente en manos privadas y mal en manos del gobierno.
- Supresión de las regulaciones a la actividad o desregulación económica.
- Fortalecer el derecho a la propiedad mediante garantías legales como en la práctica gubernamental”¹⁷⁷.

Lilla, con respecto al credo libertario (pensamiento neoliberal) del expresidente norteamericano Ronald Reagan, menciona a los siguientes, sencillos, cuatro artículos de fe que tenía:

- “Que la buena vida es la de los individuos independientes, individuos quizá pertenecientes a familias, iglesias y pequeñas comunidades, pero no ciudadanos de una república con objetivos y deberes comunes.
- Que se debe dar prioridad a la construcción y no a la redistribución de la riqueza, lo que permite a los individuos y a las familias mantener su independencia y florecer.
- ‘Que, cuanto más libres son los mercados, más crecen y enriquecen a todo el mundo.
- Que el gobierno, por citar a Reagan, “es el problema”. No el Gobierno tiránico e ineficiente, o injusto, El Gobierno en sí. Todo lo antes expuesto, trata como axiomática, a la primacía de la autodeterminación sobre los lazos tradicionales de dependencia y obligación”¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Gallegos Paniagua, Divvio, *Economía Internacional*, México, Trillas, 2010, p. 139..

¹⁷⁸ Lills, Mark, *El Regreso Liberal*, Traducción de Daniel Gascón, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2018, p. 41.

Stiglitz, señala que, la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington durante los años ochenta y noventa del siglo XX. Para Stiglitz, las políticas del consenso de Washington fueron diseñadas para responder a problemas muy reales, y tenían mucho sentido debido a lo siguiente: En los años ochenta los Gobiernos de países latinoamericanos habían tenido a menudo muchos déficits; las pérdidas en las ineficientes empresas públicas contribuyeron a dichos déficits; aisladas de la competencia gracias a medidas proteccionistas, las empresas privadas ineficientes forzaron a los consumidores a pagar precios elevados; la política monetaria laxa hizo que la inflación se descontrolara; los países no pueden mantener déficits abultados y el crecimiento económico no es posible con hiperinflación; se necesita algún grado de disciplina fiscal¹⁷⁹.

Para Stiglitz, la mayoría de los países mejorarían si los Gobiernos se concentraran más en proveer servicios públicos esenciales que en administrar empresas que funcionarían mejor en el sector privado, y por eso la privatización a menudo es correcta. Stiglitz, menciona que, cuando la liberalización comercial (la reducción de aranceles y la eliminación de otras trabas proteccionistas), se hace bien y al ritmo adecuado, de modo que se creen empleos a medida que se destruyen los empleos ineficientes, se pueden lograr significativas ganancias de eficiencia. Para Stiglitz, el problema de las políticas del Consenso de Washington (neoliberales) radica en que esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible; llevándolas muy lejos y demasiado rápido, y excluyendo otras políticas que eran necesarias¹⁸⁰.

Para el Econ. Ha-Joon Chang, no existe un “mercado libre” objetivamente definido, ya que todos los mercados tienen reglas y límites que acortan la libertad de elección. Lo que ocurre, para Chang, es que si un mercado parece libre, es porque las personas aceptan tan incondicionalmente sus restricciones de base, que no se las ve o aprecia. Chang, piensa que no se puede definir con objetividad

¹⁷⁹ Stiglitz, Joseph, *El malestar de la globalización*, Traducción de Carlos Rodríguez Braum, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 113.

¹⁸⁰ Stiglitz, Joseph, *El malestar de la globalización*, Traducción de Carlos Rodríguez Braum, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 113.

lo “libre” que es un mercado; siendo, para él, una definición política. Como referencia, el visionario del libre mercado fue Milton Friedman, quien establecía que hay que tener “libertad de elegir”, título que le dio a su famoso libro¹⁸¹.

Chang, indica que, mientras que el libre comercio forzado se extendía por todo el mundo a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, el proteccionismo era la norma entre los países de Europa continental (excepto en Países Bajos y Suiza) y Norteamérica. Chang, difiere con lo que establece Milton Friedman, quien fue el economista de libre mercado más conocido en el siglo XX, en su libro *Libertad de elegir*, con respecto al tiempo de libre comercio que se dio en la historia, en la realidad; considerando, que no fue de “libre comercio como tal” conforme a lo que se entiende actualmente por “libre comercio”¹⁸²; es decir, ni fue tanto tiempo como lo menciona Milton Friedman, ni fue, lo que en el presente se consideraría como “libre comercio”.

En cambio, con respecto al pensamiento neo intervencionista, su esencia es que el mercado presenta imperfecciones que deben ser reducidas con la intervención de la gestión pública; pero, sin volver a los extremos de lo que establecían los intervencionistas del liberalismo moderno, como una crítica al intervencionismo. La esencia del pensamiento es que el Estado debe tener en cuenta lo social como prioridad, por lo que no se puede pensar que el mercado lo es todo, por lo que el Estado debe intervenir, y para ello, el gasto público debe aumentar. Para ello, se requiere de las recaudaciones tributarias, entre otros ingresos permanentes, que son los que financian a los gastos permanentes (salud, educación, seguridad interna, insumos); cuya finalidad extrafiscal es la búsqueda del “estado de bienestar”, mediante el mejoramiento de los servicios públicos, como la salud y la educación, principalmente. En base a lo indicado, se puede establecer que no puede, realmente, haber desarrollo económico si no hay también desarrollo humano.

¹⁸¹ Chang, Ha-Joon, *23 Cosas que no te cuentan sobre el Capitalismo*, Traducción de: Jofre Homedes Beutnagel, Cuarta edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016, p. 25.

¹⁸² Chang, Ha-Joon, *Economía comestible*, Traducción de: Andrés Barba, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2023, pp.115, 116.

En Latinoamérica, aparece lo que se denominó “estructuralismo cepalino” de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹⁸³ que postuló el intervencionismo del Estado y el proteccionismo, que ocasionaron el crecimiento del sector público y sus gastos; así como, un aumento de los tributos y en general de los ingresos y recursos del Estado. Posteriormente, el neo estructuralismo¹⁸⁴ establecía que las acciones del Estado deben dirigirse a las áreas sociales, considerándose que en las economías del continente latinoamericano inciden factores estructurales históricos, y sociológicos, por lo que los sectores en estado de vulnerabilidad, deben ser los primeros en ser atendidos¹⁸⁵. El neo estructuralismo es una corriente económica basada en las realidades de los países de economías emergentes, como son los latinoamericanos; por lo que la aplicación de políticas económicas, ya sean estas monetarias o fiscales, deben estar acorde a las realidades de nuestros países, tanto culturales, como históricas, políticas y económicas.

En la actualidad, después de una gran cantidad de discusiones respecto al pensamiento económico, se puede establecer que la teoría general de Keynes no era suficientemente general. Esto se debe a que Keynes centró sus propuestas en los shocks de la economía originados en los desplazamientos de la inversión; pero, en la actualidad, se reconoce que “la economía es igualmente vulnerable a muchos otros tipos de shocks”, como, por ejemplo, al estallido de las burbujas inmobiliarias. Lo que establecía Keynes era: “...que una economía no es necesariamente capaz de ajustarse en forma dúctil a un shock adverso”. Esto significa que, ante un shock, la economía no es que se ajusta de una manera inmediata, sino que este ajuste se puede demorar, lo que podría ocasionar efectos negativos que pueden afectar la calidad de vida de los miembros de la sociedad. Esto implica que, ante un shock, en un determinado sector de la economía, los inversionistas tienden a buscar otros sectores para invertir, lo que puede ocasionar desinversión o salida de capitales. Por este

¹⁸³ Con los aportes de Raúl Prebisch (*Introducción a Keynes*, en 1947, *El Desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, en 1949)

¹⁸⁴ El Neo estructuralismo fue promulgado por Oswaldo Sunkel (*El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo* (con Pedro Paz), México D.F., Siglo XXI, 1970); y René Villareal (*Un enfoque macroidustrial y financiero*, en 1929, *Economía Internacional*, en 1979).

¹⁸⁵ Guzmán, Sabá, “El Precio Público”, en *Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 147 – 149.

motivo, se requiere que el Estado intervenga, para evitar ir hacia una recesión, cuyos efectos son mucho más dañinos, o en el peor de los casos, evitar ir hacia una depresión económica, que sería algo mucho más grave¹⁸⁶.

En el siglo XXI, antes de la Gran Recesión o Crisis de 2008 se dieron otras crisis, cuyo denominador común fue: “que han hecho sentir sus efectos a muchas otras naciones, a través de mecanismos específicos, como, por ejemplo: el comercio exterior, los flujos de capitales, o las remesas de trabajadores inmigrantes que son enviadas a sus países de origen”. Estos efectos, han servido de conducto para esparcir los problemas entre las diversas naciones. Algunos economistas, consideran que la primera crisis que se dio en el siglo XXI fue la de México. A medida que se iba dando el inicio de estas crisis económicas, se fueron acuñando términos que indicaban el origen de una particular conmoción económica, como, por ejemplo: el efecto tequila de México; el efecto zamba de Brazil; el efecto tango de Argentina; el efecto vodka de Rusia; y, el efecto dragón del sureste asiático. Cue Mancera, considera que la mayor parte de las economías emergentes que entraron en crisis tenían los siguientes problemas: monedas sobrevaluadas, sistemas bancarios en mal estado y una interacción perniciosa entre el mundo de los negocios, la banca y la política (“capitalismo de los compadres”). La Gran Recesión o Crisis de 2008 es la mayor evidencia de que no se aprendió la lección de todas las crisis que se dieron en los países de economías emergentes, antes de la Crisis de 2008¹⁸⁷.

En el 2008 se presentó la denominada Gran recesión o Crisis de 2008, que tuvo su origen en los EE. UU. y fue una crisis económica mundial, señalada por muchos economistas entendidos en el tema, como la “crisis de los países desarrollados”. Algunos de los factores más importantes que la ocasionaron, fueron los siguientes: los fallos en la regulación económica, la sobrevaloración de los productos financieros, así como una crisis crediticia-hipotecaria y de confianza en los mercados, entre otros. Esta crisis obligó a los gobiernos a proporcionar una gran cantidad de rescates financieros, lo que llevó a una crisis de deudas, principalmente, en la Eurozona. A su vez, esto ocasionó en los países

¹⁸⁶ Sachs, Jeffrey/Larrain, Felipe, *Macroeconomía en la Economía Global*, México, Prentice Hall, 1994, pp. 8, 10, 15.

¹⁸⁷ Cue Mancera, Agustín, *Economía Internacional*, Primera edición, México D.F., Editorial Patria, México, D.F., 2010, pp. 14, 15.

una disminución generalizada de los ingresos por recaudaciones tributarias, y al establecimiento de programas de austeridad económica, cuyo efecto fue un aumento de la pobreza generalizada. Debido a que una de las principales causas, de la Gran recesión o Crisis de 2008, fue la desregulación del sistema financiero de los EE. UU., lo que se relaciona con la aplicación de políticas de corrientes neoliberales, se volvió a pensar en las teorías keynesianas, que están relacionadas a la intervención del Estado en la economía, mediante políticas fiscales. De igual forma, se empezó a analizar la teoría de Hyman P. Minsky conocida como “la hipótesis de la inestabilidad financiera” que permite comprender como una economía se vuelve endógenamente “financieramente frágil” y, por lo tanto, propensa a crisis. Hyman P. Minsky es un economista estadounidense, que se especializaba en los estudios de las crisis financieras, y sus estudios están relacionados con corrientes pos keynesianas.

Para Jaramillo, en el año 2008 el sector financiero colapsó debido al diseño y a la comercialización de los denominados “instrumentos financieros”¹⁸⁸ cuya proyección se realizó de una forma irresponsable. El resultado de esta “irresponsabilidad” fue que países enteros hayan puesto los ahorros de sus ciudadanos como inversión en créditos, que, en la realidad, eran vacíos y tóxicos. Estos créditos, a nivel mundial, fueron consumidos por países y ciudadanos pobres que, al no poder pagarlos, desencadearon una caída de un sistema, en que al final, los que perdieron fueron los inversionistas y los consumidores. Si bien, los responsables de este desastre fueron tanto los que dieron como los que tomaron, los responsables principales fueron aquellas personas que dejaron al sistema financiero sin regulación y sin la debida y oportuna vigilancia. Jaramillo considera, que: “cuando todo esto falló, los grandes Estados tomaron una postura a favor de la industria financiera, por lo que los únicos que no perdieron fueron aquellos que diseñaron los créditos, lo que muestra un síntoma y una profundización de un déficit democrático”¹⁸⁹.

La Gran Recesión o la Crisis del 2008 tuvo un proceso, en el que se fue dando lo que se conoce como una “burbuja”. Ocampo, menciona que Shiller

¹⁸⁸ Del mercado de valores y de derivados, por citar algunos casos.

¹⁸⁹ Jaramillo, Pablo, *La Cultura del Homo Economicus*, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025, Bogotá, p. 13.

identifica a 1998 como el año en que se inició la burbuja y el segundo trimestre de 2006 como el año en que se dio el pico de esta burbuja. Shiller, hace una observación importante, con respecto al boom inmobiliario que se dio en el período 1998-2006, que es el siguiente: que este boom inmobiliario, no solo se dio en los EE. UU., nacionalmente, sino que también fue global, ya que se manifestó en Australia, Canadá, China, Francia, India, Irlanda, Italia, Corea del Sur, Rusia, España y Reino Unido¹⁹⁰. Es por este motivo, que a la Crisis de 2008 se la conoce como la crisis de los países ricos o desarrollados.

Piketty, constata en principio que la Gran Recesión o Crisis del 2008, también llamada la Crisis de los países ricos, del período 2007-2009, que fue provocada en un comienzo por la crisis estadounidense de las hipotecas subprime y la quiebra de Lehman Brothers en el mes de septiembre de 2008, tuvo aproximadamente la misma amplitud en Europa que en Estados Unidos; ya que el nivel de actividad económica cayó en alrededor del 5% entre finales de 2007 y comienzos de 2009, lo que la volvió la recesión mundial más grave en comparación con la crisis de la década de 1930, conocida como la Gran Depresión¹⁹¹.

Stiglitz, con respecto a la Gran Recesión o Crisis del 2008, menciona que esta era no sólo predecible sino también que había sido prevista, ya que se dio una combinación peligrosa de las siguientes situaciones: Un mercado desregulado, inundado de liquidez y con unos tipos de interés bajos; una burbuja inmobiliaria mundial; unos créditos de alto riesgo en vertiginoso aumento; el déficit público y comercial de Estados Unidos, y la correspondiente acumulación en China de ingentes reservas en dólares; una economía global desequilibrada. Es importante indicar que, lo que era distinto de esta crisis con respecto a las otras que se habían presentado durante el último cuarto de siglo, era que la Crisis

¹⁹⁰ Ocampo, Emilio, *La Era de la Burbuja: de cómo Estados Unidos llegó a la Crisis de 2007-2008*, Primera edición, Buenos Aires, Claridad, 2009, p. 35.

¹⁹¹ Piketty, Thomas, *¡Ciudadanos a las Urnas!: Crónicas del mundo actual*, Traducción de María de la Paz Gwerogiadis y Luciano Padilla López, Primera edición, Buenos Aires, Siglo XXI Editoroes Argentina, 2017, pp. 51, 52.

del 2008 se dio en los Estados Unidos y se expandió rápidamente por todo el mundo, por lo que también se la conoció como la Crisis de los países ricos¹⁹².

Stiglitz, señala que, aunque las fuerzas del mercado si desempeñan cierto papel en la creación del actual nivel de desigualdad en los Estados Unidos, estas, en últimas instancias, vienen determinadas por la política. Para Stiglitz, se puede reformular esas fuerzas de mercado en una dirección tal que promuevan más igualdad. Stiglitz, considera que, se puede conseguir que los mercados funcionen, o por lo menos que funcionen mejor. En su análisis sobre la Gran Recesión o Crisis de 2008 o Crisis de los países ricos, Stiglitz considera que esta Gran recesión no creó la desigualdad en los Estados Unidos, pero si la agravó mucho, tanto así que consiguió que fuera difícil ignorarla y limitó aún más el acceso a las oportunidades, para un amplio sector de la población. Para Stiglitz, no se trata de eliminar la desigualdad, ni de crear una plena igualdad de oportunidades; sino que se trata de reducir la desigualdad, y de aumentar la igualdad¹⁹³. Para Stiglitz, lo antes indicado se podría lograr aplicando, entre otras medidas, políticas de capitalismo progresista.

Fontana, menciona al economista indio C. P. Chandrasekhar, cuando indica que: "...la crisis del 2008, seguida de una década de crecimiento inseguro y desigualdad creciente, ponen al descubierto la ilegitimidad del movimiento neoliberal dominante, atacado por una izquierda debilitada y, más eficazmente, por una extrema derecha que ha descubierto la importancia de contar con el apoyo de los perjudicados para hacerse con el poder"¹⁹⁴.

En base a lo antes expuesto, sobre la Macroeconomía, se observa la importancia que tiene para un Estado los temas relacionados a los tributos, a sus fines fiscales y extrafiscales, y a la política fiscal (políticas fiscales contracíclicas). La Macroeconomía es el estudio del comportamiento agregado de una economía (sumatorias de los mercados), y se centra en las consecuencias globales de cada una de las acciones individuales realizadas indistintamente por empresas

¹⁹² Stiglitz, Joseph, *Caida libre*, Traducción de Alejandro Pradera y Núria Petit, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 39.

¹⁹³ Stiglitz, Joseph, *El precio de la desigualdad*, Traducción de Alejandro Pradera, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 353.

¹⁹⁴ Fontana, Josep, *Capitalismo y Democracia 1756-1848. Cómo empezó este engaño*, Traducción castellana de Silvia Furió, Primera edición, Editorial Planeta, Bogotá, 2019, p. 151.

comerciales, negocios, comercios, consumidores, trabajadores y funcionarios del gobierno.

Granda, con respecto a las normas de control en la historia ecuatoriana, menciona que se tienen primero las que corresponden a la economía y al Estado liberal, las mismas que se fueron forjando en todo el siglo XIX. De 1830 a 1860, se mantuvo sin mayores modificaciones el ordenamiento jurídico colonial. De 1830 a 1929, se mantuvo un modelo económico correspondiente a un Estado liberal, ya que en la Constitución de 1929 se incorporaron derechos económicos sociales y culturales. Luego, las normas de control que se expidieron desde la Constitución de 1929 hasta las reformas constitucionales de 1992, tiempo en que estuvo vigente un modelo económico, político y jurídico de intervencionismo estatal o también llamado Estado social. En este mismo sentido, posteriormente, las adoptadas por el neoliberalismo, que culminaron con la expedición de la Constitución de 1998 (Décimo novena) pero, que extendieron su influencia neoliberal hasta el 2005-2006. Por último, se tiene las normas de control del actual modelo neointervencionista o neoestatista, que tiene su mejor expresión en la Constitución de 2008, cabiendo indicar que se presenta una combinación de las políticas de los últimos dos modelos económicos (social de mercado y social y solidario), lo que corresponde a factores externos de la globalización y a otros tipos de problemas internos¹⁹⁵.

Como se había indicado antes, la economía se soporta en el Derecho, por lo que las Constituciones ecuatorianas, así como las normas infraconstitucionales, han ido reflejando los principales aspectos de las corrientes económicas. Es así, como en las últimas tres Constituciones ecuatorianas, se establecieron en sus normativas constitucionales, los modelos o sistemas económicos respectivos, como son: la economía de mercado (1979), la economía social de mercado (1998) y la economía social y solidaria (2008).

¹⁹⁵ Granda, Víctor, *Derecho de Control, Contraloría y Tribunal de Cuentas o de Recursos Públicos en Ecuador*, Primera edición, Quito, Corporación Editora Nacional, 2023, p. 67.

3. HISTORIA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA¹⁹⁶

Antes de la Primera Constitución de la República de Ecuador de 1830, las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca (Audiencia de Quito) se incorporaron a Colombia (Nueva Granada), con el nombre de Distrito Sur, por lo que lo que actualmente es la República de Ecuador quedó sometido a la Constitución Colombiana de Cúcuta, de 1822, que rigió hasta 1830. También formaba parte de la Gran Colombia la Capitanía de Venezuela. Antes, lo que actualmente es la República de Ecuador, tuvo como su Constitución a la de Angostura, vigente cuando aún no habíamos alcanzado nuestra independencia, y cuando aún no estábamos en capacidad de decidir nada, motivo por el cual el Libertador Simón Bolívar nos incorporó a la Gran Colombia, de la que formamos parte bajo el imperio de la Constitución de Buenaventura, y luego a la Constitución de Cúcuta, expedida en el año de 1822, de la cual formamos parte por un lapso de ocho años¹⁹⁷.

Es decir, antes de la Primera Constitución de la República de Ecuador de 1830, se debería mencionar que las Constituciones que rigieron en el territorio del actual Ecuador, fueron las siguientes¹⁹⁸: el acta del 10 de agosto de 1809; la quiteña de 1812; la de Cádiz de 1812; el Acta de Independencia de Guayaquil de 1820; la Constitución de Cuenca de 1820¹⁹⁹; la de Buenaventura que rigió por poco tiempo; la de Cúcuta de 1822, y la de la misma Gran Colombia de 1830 la misma que no entró en vigencia porque se separó Venezuela, y detrás de ella la de la Audiencia de Quito, lo que puso fin al proyecto del Libertador Simón Bolívar²⁰⁰.

¹⁹⁶ Este capítulo, de la presente investigación posdoctoral, se basa en la monografía titulada “*Historia del Derecho Tributario Ecuatoriano*”, del autor de la presente tesis posdoctoral, realizado en el módulo de Historia del Derecho, del Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Buenos Aires (UCA) en el año 2017.

¹⁹⁷ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Primera edición, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2019, p. 17.

¹⁹⁸ Todos estos instrumentos jurídicos y esta organización política fueron concebidos como transitorios.

¹⁹⁹ Con su programa de gobierno que se dedicaba a “organizar el gobierno político de Cuenca como provincia libre e independiente de toda potencia y autoridad extraña”.

²⁰⁰ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Primera edición, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2019, p. 17.

Ecuador, a lo largo de su vida republicana, ha tenido un número total de veinte Constituciones. Adicionalmente a ello, tuvo un sinnúmero de reformas constitucionales, debido a la inestabilidad económica y política que ha vivido a lo largo de su historia republicana. Estas veinte Constituciones fueron incorporando, a lo largo del tiempo, aspectos relacionados a la Política Fiscal y Tributaria, que obedecían a las realidades históricas, nacionales e internacionales, que se vivían tanto en el siglo XIX, como en el siglo XX y XXI.

El Ecuador empieza su vida republicana el 13 de mayo de 1830 cuando el denominado Distrito Sur se separa de Colombia, para formar un Estado independiente con el nombre de Ecuador.

3.1 CONSTITUCIONES ECUATORIANAS

PRIMERA CONSTITUCIÓN

La Primera Constitución del Estado de Ecuador se expidió en Quito, el 23 de septiembre de 1830. En ese tiempo, la Asamblea designó como primer presidente a Juan José Flores, de nacionalidad venezolana. Para poder elegirlo presidente, esa constitución incluyó un artículo que concedía la nacionalidad ecuatoriana a extranjeros que participaron en guerras de independencia. Esta Constitución tenía 75 artículos.

El artículo 8 establecía que la religión en el Ecuador era la católica, apostólica y romana, y se excluía a cualquier otra. Es importante indicar este artículo, debido a que en 1830 se establecía el diezmo²⁰¹, como un tipo de tributo.

El artículo 13 establecía que los derechos de ciudadanía se suspendían por deber a los fondos públicos en plazo cumplido.

El artículo 26, establecía que: "...una de las atribuciones del Congreso, era establecer derechos e impuestos".

El artículo 36 establecía, en su numeral 11, que una de las atribuciones del presidente del Estado era nombrar empleados de Hacienda. En el mismo artículo

²⁰¹ El diezmo era un tributo, de tipo directo, establecido por la Iglesia Católica, que consistía en el pago del diez por ciento de los ingresos de una persona. Fue de suma importancia en el siglo XIX.

36, en el numeral 13, esta Constitución establecía, que una de las atribuciones del presidente del Estado era: “cuidar la exacta recaudación e inversión de las rentas públicas”.

Un aspecto importante de esta Constitución es que establecía en su artículo 38 que el Ministerio de Estado se dividía en dos secciones: el de Gobierno interior y exterior, y el de Hacienda que es el que trataba los tributos. En 1830 existía un tributo denominado Contribución personal de indígenas.

El artículo 67 establecía que se respetaba la deuda del Estado.

El artículo 68 de esta Constitución establecía textualmente que: “...este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable.”

SEGUNDA CONSTITUCIÓN

La Segunda Constitución Política del Ecuador se expidió en Quito, el 13 de agosto de 1835. La nueva Asamblea, creada a esa fecha, nombró a Vicente Rocafuerte como presidente de la República del Ecuador. Esta Constitución tenía 111 artículos. Lo importante de esta Constitución es que introdujo el sistema bicameral.

El artículo 2 establecía que la soberanía radicaba en la Nación. El artículo 7 establecía que uno de los deberes de los ecuatorianos era contribuir a los gastos públicos.

El artículo 12 seguía estableciendo que los derechos de ciudadanía se suspendían en el caso de adeudar a los fondos públicos en plazo cumplido.

El Poder Legislativo, según lo establecido en el artículo 23, residía en el Congreso, que estaba compuesto por dos cámaras, una de senadores y otra de representantes.

Una de las atribuciones de la Cámara de Representantes, establecida en el artículo 32, era la de: “tener la iniciativa en las leyes sobre impuestos y contribuciones”

En esta Constitución, en su artículo 43, numeral 2, se seguía manteniendo que una de las atribuciones del Congreso era: "...establecer derechos e impuestos"²⁰². En este mismo artículo, en su numeral 14 ya se establece que una de las atribuciones del Congreso era: "la de formar nuevos códigos, leyes o decretos para el arreglo de las diferentes ramas de la Administración".

Esta Constitución, seguía estableciendo en el artículo 62, numeral 12, que una de las atribuciones del presidente era la de: "nombrar los demás empleados de hacienda".

Si se analiza esta Constitución se puede observar, que se incorporan fundamentos de política tributaria relacionados al cobro anticipado de tributos, ya que en el artículo 65, numeral 2, se le concede al Poder Ejecutivo, en receso del Congreso y previa calificación de peligro, la facultad de: "...exigir anticipadamente las contribuciones que el Consejo de Gobierno juzgase necesarias..., siempre que no puedan cubrirse los gastos, con las rentas naturales".

El artículo 67 establecía un ministro secretario de Estado de Hacienda. Esta Constitución, respecto a política tributaria, establecía en la sección sobre Administración Interior, en su artículo 82, que, para poder ejecutar cualquier decreto sobre la creación de nuevas rentas municipales, los gobernadores de Provincia en Consejo requerían la aprobación de la Comisión permanente, previo informe del Poder Ejecutivo.

El artículo 89 establecía que en el Ecuador no se podían crear títulos de nobleza. Esto es importante indicar ya que estos títulos, en Europa, estaban muchas veces relacionados a determinados beneficios tributarios.

El artículo 96 establecía que: "...queda abolida la pena de confiscación de bienes, y ninguna pena afectará a otro que al culpado". Este último artículo es un avance en materia tributaria, ya que elimina las penas confiscatorias sobre

²⁰² En el siglo XIX un tipo de tributo, impositivo, era el Estanco. Este era de mucha importancia por la recaudación tributaria que generaba, y que consistía en la monopolización del Estado sobre la comercialización de determinados productos de consumo, principalmente, que tenían alta rotación comercial, tales como: el vino, la cerveza, el aguardiente, la goma laca, etc.

bienes de los ciudadanos en general, entre ellos los que adeudaban dinero al Fisco por cuestión tributos.

En el artículo 97 se establecía que: "...no se puede exigir especie alguna de contribución²⁰³, sino en virtud de fin decreto, de autoridad competente, deducido de la ley que autorice aquella exacción".

El artículo 99 incorpora el derecho de autor y de propiedad intelectual a esta Constitución. Este último artículo, en materia tributaria, es sumamente importante debido a que proporciona seguridad jurídica, a aquellos que, a esa fecha, quisieran registrar marcas, nombres, obras literarias, pero también en lo que tiene que ver con propiedad intelectual industrial, ya sea agroindustrial, química, alimentaria, etc. Su importancia tributaria, es que esto generaría aumentos en las rentas, y por ende en el pago de tributos.

Como se puede observar, en la Segunda Constitución de la República del Ecuador, se ve claramente un avance respecto a lo que son los fundamentos de Política Tributaria, basados en principios tributarios, como, por ejemplo: legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad e irretroactividad.

Cabe indicar, que esta Segunda Constitución elimina el artículo 68 de la Primera Constitución, que establecía como tutores y padres naturales de los indígenas, a los curas párrocos. Cabe indicar que, a esa fecha, existían impuestos discriminatorios que eran aún pagados por los indígenas, a pesar de que el Ecuador ya se había independizado como País.

TERCERA CONSTITUCIÓN

La Tercera Constitución Política de la República del Ecuador se expidió en Quito, el 1 de abril de 1843. Esta Constitución se promulgó en la segunda gestión del general Juan José Flores, quien fuera el primer presidente del Ecuador. A esta Constitución se la conoció como la "Carta de Esclavitud" porque confirió excesivos poderes al poder Ejecutivo. Otra de sus características, es que extendió el período presidencial a ocho años con posibilidades de una reelección

²⁰³ Los tributos pueden ser: impuestos, tasas y contribuciones especiales. En esta segunda Constitución del Ecuador, se establece el principio de Legalidad, que consiste en que "no hay tributo sin ley".

inmediata. Esta Constitución tenía 111 artículos. Los aspectos tributarios de esta Tercera Constitución son similares a la de la anterior.

El artículo 2 establecía, al igual que la anterior Constitución, que la soberanía radicaba en la Nación.

Respecto a la suspensión de los derechos de ciudadanía, el artículo 12 establecía que se podría dar, esta suspensión, por adeudar a los fondos públicos, pero a diferencia de las dos anteriores Constituciones: “una vez pasado el plazo y hecho el requerimiento”.

El artículo 60 en su numeral 17, establecía que una de las atribuciones del poder Ejecutivo era la de: “...cuidar de la recaudación de las rentas públicas²⁰⁴”.

Respecto a las facultades que tenía el poder Ejecutivo, como el de tomar en forma anticipada las contribuciones, el artículo 62 de esta Tercera Constitución también las establecía, como en el caso de la Segunda Constitución en su artículo 65, numeral 2. La diferencia es que, en esta Tercera Constitución, el poder Ejecutivo podía tomar estas contribuciones en forma anticipada, pero en el caso de: “invasión exterior repentina, o de conmoción interior a mano armada, siempre con acuerdo y consentimiento del Congreso, o de la Comisión permanente”. La anterior establecía que el poder Ejecutivo podía hacerlo, pero previa calificación de peligro, y siempre que los gastos no pudieran cubrirse con rentas naturales.

CUARTA CONSTITUCIÓN

La Cuarta Constitución de la República del Ecuador se expidió en Cuenca, el 8 de diciembre de 1845. Lo interesante de esta constitución, creada por una nueva Asamblea, es que abolió la esclavitud. En este tiempo existía una gran inestabilidad política, y se dio lo que se conoció como la Revolución Marcista, que fue el resultado del rechazo del pueblo al autoritarismo del entonces presidente, general Juan José Flores, primer presidente del Ecuador. Esta Constitución tenía 147 artículos.

²⁰⁴ En la tercera Constitución del Ecuador se establece la responsabilidad del poder Ejecutivo, y por ende del presidente, de lo relacionado al manejo tributario, pero específicamente de la recaudación tributaria, por su importancia respecto al presupuesto general del Estado.

En esta Cuarta Constitución se establecía, en su artículo 2, que la soberanía radicaba en el Pueblo, y ya no en la Nación como en las otras dos anteriores Constituciones.

En el artículo 12, nuevamente, se establecía que los derechos de ciudadanía se suspendían en el caso de adeudar a los fondos públicos, con plazo cumplido.

El artículo 108 establecía que los personas nacían libres en el Ecuador, y que cualquier esclavo al ser introducido al País, quedaba libre. Cabe indicar, que se seguían manteniendo los aspectos tributarios establecidos en la anterior Constitución. De igual manera, se seguía estableciendo que la religión de la República del Ecuador era la Católica, Apostólica y Romana, y se excluía a las otras.

QUINTA CONSTITUCIÓN

La Quinta Constitución Política de la República del Ecuador se expidió en Quito, el 25 de febrero de 1851. La Asamblea, se constituyó no sólo para la creación de esta Constitución, sino también para la elección de un nuevo presidente, que fue a esa fecha Diego Noboa. Lo más importante de esta Constitución es que abolió la pena de muerte por concepto de delitos políticos. Esta Constitución tenía 139 artículos.

El artículo 2 volvió a establecer que la soberanía radicaba en la Nación, a diferencia de la anterior Constitución, que establecía que la soberanía radicaba en el Pueblo.

En su artículo 9 se vuelve a establecer que los derechos de ciudadanía se suspenden: “en el deudor a los fondos públicos de plazo cumplido, después de hecho el requerimiento”.

En su artículo 10, numeral 5, establecía que los derechos de ciudadanía se pierden por: “...defraudar cualquier fondo público en su administración”.

A diferencia de la anterior Constitución, en la Quinta Constitución, en su artículo 19, se establecía que el Poder Legislativo se ejerce por la Asamblea Nacional que constará de una sola Cámara. En la anterior Constitución se establecía que el poder Legislativo se ejercía por el Congreso Nacional y que éste tenía dos cámaras.

El artículo 31 establecía que, entre una de las atribuciones de la Asamblea Nacional, estaba la de: "...establecer los derechos, impuestos²⁰⁵ y contribuciones nacionales". El artículo 31 en su numeral 6, establecía que otra de las atribuciones de la Asamblea Nacional, era la de: "autorizar a las Corporaciones que hubiese creado o creado la ley para la imposición de derechos municipales". Lo contenido en este último numeral de este artículo es importante, debido a que establece la creación de empresas públicas y les otorga la facultad de imponer derechos municipales, sumamente importante para el financiamiento y autogestión de obras públicas de los municipios. .

Respecto a las atribuciones del presidente, en caso de grave peligro por conmoción interior, que amenace la seguridad nacional, establecida en el artículo 60, se da un pequeño cambio respecto a lo que establecía la Constitución anterior, ya que faculta al presidente para exigir anticipadamente, hasta por un año, las contribuciones o derechos fiscales de la Nación.

Es importante indicar, que, en el artículo 61, numeral 3, se establecía que: "...en caso de guerra exterior, el poder Ejecutivo podía imponer empréstitos forzosos con calidad de reintegro". Es importante indicar, que esta Quinta Constitución establece un Régimen Municipal, respecto a la anterior que establecía un Régimen de Administración interior.

En esta Quinta Constitución, a pesar de sólo tener un artículo relacionado a las Municipalidades, que es el 98, se indicaba que: "Habrà Municipalidades en todas las cabeceras del cantón donde puedan establecerse leyes especiales que arreglarán todo lo relativo al Régimen Municipal". La importancia tributaria de este artículo es que se estableció que debían crearse leyes especiales municipales, que incluyen ordenanzas que generan tributos, necesarios para la realización de las obras de los cabildos.

Esta Quinta Constitución, en la sección "De Garantías", en su artículo 113, establecía que: "...sólo se podía exigir un impuesto por autoridad competente, en virtud de un decreto deducido de la ley, y guardando la proporción". Es muy

²⁰⁵ La quinta Constitución del Ecuador de 1851 otorgaba a la Asamblea Nacional la responsabilidad de la creación de impuestos, que es un tipo de tributo, por lo que se empieza a separar responsabilidades de administración central, y local, como en el caso de los municipios.

importante el detalle de este aspecto tributario, ya que incorpora el Principio tributario de Legalidad y el de Proporcionalidad²⁰⁶.

También es importante indicar, que el artículo 114 garantizaba el cobro de, solamente, las contribuciones establecidas en la ley, salvo el caso de que una propiedad se hubiere considerado de “utilidad pública”.

El artículo 121 establecía la abolición de la pena de muerte por los delitos puramente políticos, lo cual es un gran avance en materia de Derechos Humanos, Derechos Fundamentales, Justicia Social y Seguridad Jurídica, para la época.

SEXTA CONSTITUCIÓN

La Sexta Constitución de la República del Ecuador y, adicionalmente, la elección presidencial del general José María Urbina, se expidió en Guayaquil, el 6 de septiembre de 1852. El general Urbina se había autoproclamado jefe Supremo, lo que ocurrió debido a una rebelión de militares que se suscitó en la ciudad de Guayaquil. Esta Constitución tenía 149 artículos.

El artículo 2 de esta Constitución, establecía que la soberanía residía esencialmente en el pueblo. En esta Constitución de 1852 el poder Legislativo estaba en el Congreso, y vuelve éste a tener dos cámaras: una de Senadores y otra de Representantes.

El artículo 27, en su numeral 3, establecía como en otros casos, que una de las atribuciones especiales de la Cámara de Representantes, era la de: “...tener la iniciativa en las leyes sobre impuestos y contribuciones”.

En el artículo 40 de la Constitución de 1852 se detallaban las atribuciones del Congreso funcionando separadamente en Cámaras Legislativas, en sus numerales 1 y 2, se establecían políticas tributarias relacionadas a gastos públicos, presupuestos, impuestos y deuda pública.

Es importante indicar, que en todas las Constituciones indicadas, se exigía para ser presidente, tener una propiedad raíz libre o una renta de 1.000 pesos.

²⁰⁶ En la quinta Constitución del Ecuador ya se establece el principio de Proporcionalidad, que es importante en materia tributaria, debido a que pone un freno a los impuestos confiscatorios de la época.

El valor de la propiedad raíz libre, fue variando de 30.000 pesos, a 8.000 pesos y hasta 6.000 pesos en esta Quinta Constitución de 1852. Este artículo es importante, para el análisis tributario, ya que las rentas están siempre relacionadas al pago de tributos al Estado. Es importante indicar, que Ecuador a 1852 aún establecía la pena de muerte.

El artículo 86 establecía que el Consejo de Gobierno podía oír dictámenes para el caso, de conmutar la pena de muerte.

Algo interesante de esta Constitución es que establecía, en su artículo 137, que los empleados de Hacienda²⁰⁷ duraban cuatro años en sus destinos, y podían ser reelegidos en todos los casos que no se opongan a una ley. Era lo mismo para el caso de empleados políticos y judiciales.

Es importante mencionar, que en esta Constitución de 1852 se puede observar el gran compromiso que existía entre el Estado y la religión Católica. Esto lo podemos observar en el artículo 143 de esta Constitución que establecía que el Congreso podía reformar todos los artículos, pero menos el artículo 13, que es el que tiene que ver con la religión del Ecuador, que únicamente es la Católica, ya que se excluían a las demás. Los otros aspectos tributarios se seguían manteniendo, como en la anterior Constitución.

SÉPTIMA CONSTITUCIÓN

La Séptima Constitución de la República del Ecuador se expidió en Quito, el 10 de abril de 1861, y permitió dar paso a la presidencia de Gabriel García Moreno. Esta Constitución fue dirigida por el general Juan José Flores, quien fuera varias veces presidente del Ecuador. El presidente Gabriel García Moreno, a partir del año 1861 dominaría la escena política ecuatoriana durante los próximos quince años. Esta Constitución tenía 137 artículos.

Esta Constitución seguía manteniendo dos cámaras, la de senadores y la de diputados. En la anterior Constitución se establecían en vez de diputados, representantes. Esto en el artículo 17.

²⁰⁷ La Hacienda, en el siglo XIX, era la Administración tributaria, pero como sujeto activo del tributo, es decir, como ente público acreedor del tributo.

Se puede observar en esta Constitución, en su artículo 20, que la renta exigible para ser presidente, baja de 1.000 pesos a 500 pesos, con relación a la Constitución de 1852.

En el artículo 96, de la Sección IX que tenía que ver con la Administración Interior, se establecía los tipos de municipalidades, y también cómo estas podían administrar sus rentas y tributos, en base a leyes. Se observa, en esta Constitución, un avance respecto a normativa constitucional, relacionada a municipios y sus ordenanzas generadoras de tributos.

Si se analizan las siete Constituciones se podrá observar que, en la sección relacionada a Garantías, el Ecuador siempre a tuvo una política de apertura hacia los extranjeros, incluyente. Esto es importante, en materia tributaria, ya que, principalmente, en el siglo XIX el Ecuador quería incorporar como ciudadanos a personas que puedan aportar con la producción, el mejoramiento de tecnología, la inversión extranjera.

En la sección XIII que tiene que ver con las Reformas a la Constitución, se sigue estableciendo que las bases de los artículos 12, 13 y 14 no podrán ser modificadas. Estos artículos, en su respectivo orden, se refieren a la religión del Ecuador, al tipo de Gobierno y a los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Estas reformas indicadas se deben a la presencia política del presidente Gabriel García Moreno, quien era un católico practicante y jurisconsulto.

En el artículo 137 se establecía que los Gobernadores de las provincias eran de libre nombramiento del Ejecutivo. En este último artículo observamos que, al Ejecutivo, esta Séptima Constitución, le otorga más poder. Cabe indicar, que se menciona lo relacionado a la importancia de la religión católica en el Ecuador, y su relación con la historia del Derecho Tributario, debido a que existía a esa fecha, tributos como el diezmo. Los demás aspectos tributarios, establecidos en la anterior Constitución, se mantuvieron en la Séptima Constitución del Ecuador.

OCTAVA CONSTITUCIÓN

La Octava Constitución de la República del Ecuador se expidió en Quito, el 11 de agosto de 1869 y fue conocida como la “Carta Negra”. Fue aprobada por una Constituyente y luego ratificada en el plebiscito²⁰⁸. Esta nueva constitución llevó a la presidencia, por segunda ocasión, a Gabriel García Moreno. La nueva Carta Magna tuvo las siguientes características: amplió las facultades del presidente, concedió mayor poder a la iglesia en el Ecuador (artículo 9) y condicionó el ejercicio de los derechos civiles, sólo en base de profesar la fe Católica. La Constitución de 1869 tenía 117 artículos.

En esta Constitución, en cambio, la soberanía esencialmente residía en la Nación. Un dato interesante de esta Constitución es que establecía en su artículo 10 que, entre una de sus exigencias para ser ecuatoriano, se requería ser católico. Es importante indicar, que tanto la Constitución de 1851 como la de 1869, son las que establecían que el Gobierno de Ecuador era republicano. Las otras, hasta esta Octava Constitución, establecían que el Gobierno de Ecuador era popular, representativo, electivo, alternativo y responsable; pero no establecían que era republicano. La Primera Constitución del Ecuador, no indicaba que era una República, sino que establecía al “Estado de Ecuador”.

Una gran diferencia de esta Constitución era que el artículo 56 establecía que el presidente duraría en su período seis años, y que podría ser reelegido para un segundo período, pero para serlo por una tercera vez, debería mediar entre ésta y la segunda elección el intervalo de un período. Es por este artículo, que se le conoció a esta Constitución como la “Carta Negra” así como por el artículo 60, numeral 3, que establecía que entre una de las atribuciones especiales que tenía el presidente era la de proponer a los magistrados y nombrarlos interinamente.

²⁰⁸ Ayala Mora, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2005, p. 143.

El artículo 61 establecía que, declarado el estado de sitio, el Gobierno podía: "...exigir contribuciones de guerra a los que promuevan o favorezcan la guerra exterior o civil", esto era una facultad del Presidente, para estos casos. En este artículo se puede observar cómo se ampliaron las facultades del Ejecutivo.

El artículo 68 establecía la responsabilidad del secretario de Hacienda para presentar el presupuesto de gastos y el estado de las rentas nacionales, lo que también estaba establecido en el artículo 79 de la Séptima Constitución de 1861. Los demás aspectos tributarios, seguían siendo iguales a la anterior Constitución. Cabe indicar, que el 6 de agosto de 1875 el presidente García Moreno fue asesinado.

NOVENA CONSTITUCIÓN

La Novena Constitución Política de la República del Ecuador se expidió en Ambato, el 6 de abril de 1878. A esa fecha, se nombró como nuevo presidente al general Ignacio de Veintimilla, después del derrocamiento de Antonio Borrero. Esta Constitución tenía 128 artículos²⁰⁹. En esta Constitución la soberanía residía en la Nación (artículo 4). Se elimina, como uno de los requisitos para ser ciudadano ecuatoriano, el ser de religión Católica (artículo 12).

En el artículo 17, numeral 6, literal e, se establecía que quedaba prohibida la pena de azotes.

El artículo 72 establecía que el presidente duraría 4 años en sus funciones, y que podría ser reelegido nuevamente, luego de un período. En esta Novena Constitución de 1878 se elimina una de las atribuciones especiales que tenía el presidente en la anterior Constitución de 1869, que era la de proponer magistrados y nombrarlos interinamente. Los demás aspectos tributarios continuaron siendo los mismos establecidos en las anteriores constituciones.

²⁰⁹ En la actualidad la Constitución de la República del Ecuador del 2008 tiene 444 artículos.

DÉCIMA CONSTITUCIÓN

La Décima Constitución del Ecuador se redactó en el año de 1883. A esa fecha, se nombró presidente a José María Plácido Caamaño. El articulado fue promulgado el 13 de febrero de 1884 en Quito. A ese período, se lo conoce en el Ecuador como el progresismo y se dio desde 1884 a 1895. Esta Constitución tenía 140 artículos. El progresismo está relacionado a la intervención gubernamental, distinta al abstencionismo del pensamiento liberal clásico.

El artículo 24 establecía, que además de prohibir la pena de azotes, también se prohibía el destierro y las confiscaciones. Este punto es importante, en nuestro estudio histórico comparativo de las constituciones económicas ecuatorianas, ya que eran penas comunes en esa época, que no permitían el progreso del país, y este período se caracterizó por el interés político de generar progreso, producción y desarrollo, por lo que hubo que eliminar de la Constitución, una serie de penas que atentaban contra los derechos fundamentales de los seres humanos. Un punto importante, es que el artículo 27 establecía la libertad de industria, lo cual está ligado al progresismo. De igual manera, en esa misma línea progresista, el artículo 30 establecía que el sufragio es libre.

El Título IX Del Régimen Administrativo Interior, establecía en el artículo 118, numeral 4, que las Municipalidades se regían por leyes que establecían la creación, recaudación, manejo e inversión de las rentas²¹⁰. En el Título XXII respecto a Reformas de la Constitución, en esta ya no se establecían excepciones a artículos, que no podían ser reformados, como así era en el caso de la Sexta Constitución de 1852 y la Séptima Constitución de 1861.

DÉCIMA PRIMERA CONSTITUCIÓN

La Décima primera Constitución Política de la República del Ecuador se realizó mediante una Asamblea Constituyente en el año de 1896. Se expidió en Quito, el 14 de enero de 1897. La Asamblea Constituyente que emitió esta Carta

²¹⁰ En esta novena Constitución del Ecuador se deja establecido lo relacionado a la Administración tributaria local, y su responsabilidad respecto a direccionar los ingresos permanentes (recaudación tributaria) a la inversión pública.

se instaló en Guayaquil, pero luego se trasladó a Quito²¹¹. Se elige presidente a Eloy Alfaro Delgado. Esta fue la primera Constitución de tipo liberal. Esta Constitución tenía 144 artículos.

En esta Constitución se establece que la República del Ecuador es Católica, pero se garantizaba el respeto a todas las creencias (artículo 13) De igual manera, en este último artículo, se establecía que: “las creencias religiosas no obstan para el ejercicio de los derechos políticos y civiles”. En esta Constitución se siguen manteniendo los aspectos tributarios básicos, contenidos en las anteriores.

DÉCIMA SEGUNDA CONSTITUCIÓN

La Décima segunda Constitución del Ecuador se expidió en Quito, el 23 de diciembre de 1906. Nuevamente se eligió al general Eloy Alfaro Delgado²¹² como presidente del Ecuador. Se considera como la segunda constitución liberal. Esta Constitución tenía 133 artículos.

Lo importante de esta Constitución es que establecía la separación de la Iglesia y el Estado, y se otorgaba la participación de las mujeres en las elecciones, algo muy importante para la época. Se elimina en esta Constitución el Título III sobre la Religión del Ecuador.

El artículo 4 establecía que el Ecuador adoptaba la forma de Gobierno Republicana, representativa y democrática.

En el artículo 16 se establecía que la enseñanza oficial y de las municipalidades eran esencialmente seculares y laicas. Un punto importante de esta Constitución es que establecía en su artículo 128 que los Poderes Públicos debían protección a la raza india.

Se debe mencionar, que desde la Constitución de 1830 hasta la Constitución de 1906 lo relacionado a la economía se lo trataba de manera

²¹¹ Ayala Mora, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2005, p. 143.

²¹² En el siglo XXI el general Eloy Alfaro Delgado fue elegido como el mejor presidente en la Historia del Ecuador.

aislada y de forma separada, ya que no existía un Título o Capítulo dedicado a la materia económica; es decir, los temas económicos se referían a temas como el derecho de la propiedad, de la libertad e industria y esto dentro de las Garantías individuales²¹³.

DÉCIMA TERCERA CONSTITUCIÓN

La Décima tercera Constitución Política de la República del Ecuador se redactó en el año de 1928 y se promulgó el 26 de marzo de 1929 en Quito. Se elige como presidente a Isidro Ayora. Lo importante de esta constitución es que creó el derecho al habeas corpus, y la protección al trabajo, principalmente, al trabajo obrero. Esta Constitución tenía 169 artículos y estaba dividida en tres partes.

El artículo 3 establecía que la soberanía residía esencialmente en el pueblo.

El artículo 4 establecía que el Gobierno del Ecuador era, entre otros puntos, republicano.

El artículo 6 establecía que el idioma oficial del Ecuador era el español. En el Título II De los ecuatorianos se incorpora en el artículo 9, numeral 5, que también son considerados ecuatorianos a los indolatinos, siempre y cuando hayan cumplido las condiciones establecidas en la Constitución.

El artículo 78 establecía que el presidente duraba cuatro años en sus funciones y no podía ser reelegido. Uno de los puntos más importantes de esta Constitución es que incorpora el Título VII sobre Presupuesto Nacional. Este Título VII va desde el artículo 101 al artículo 114 e incorpora los aspectos relacionados a la Política Fiscal de la época. Por ejemplo, el artículo 104 establecía que: "...no se podía destinar recursos financieros provenientes de créditos, para solventar los gastos permanentes, como son los salarios de la administración pública". De igual manera, el artículo 105 establecía una *Ley de Presupuesto*, que regulaba estos aspectos de Política fiscal.

El artículo 109 establecía avances respecto a cómo debía realizarse el aumento o disminución de los ingresos del Estado, pero de una manera

²¹³ Zuñiga Romero, Carlos, *Capítulos de Derecho Económico*, Primera edición, Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 2005, Guayaquil, p. 130.

económica, pues indica que no se debía afectar el equilibrio del presupuesto, y que tenía que actuarse en base a datos estadísticos.

Otro artículo importantísimo, que muestra los avances en Política fiscal de esta Décima Tercera Constitución, es el artículo 110 que establecía que el Congreso no podía expedir leyes o modificar las ya existentes, que afectaren los ingresos del Estado, no sin antes establecer la forma en que estas podían ser compensadas, es decir: que se estableciere la compensación mediante nuevas rentas o el aumento de estas.

En esta Constitución se incorpora el Título X sobre el Ministerio Público, en sus artículos 134, 135 y 136. En la parte Segunda de esta Constitución, que trata sobre las Garantías Fundamentales, vemos un gran avance en este tema.

En el artículo 151, de esta parte Segunda, ya se incorporan temas como la rehabilitación social (numeral 1), presunción de inocencia (numeral 3), el derecho de Habeas Corpus (numeral 8). Es importante indicar, que en este artículo 151, en su numeral 15, se establecía la libertad de comercio e industria, que ya se establecía en otras Constituciones, con la diferencia que en este numeral se incorpora que: “en ningún caso podrá prohibirse la exportación de productos nacionales”. En este numeral 15 se establecía que lo único que tenía que hacer el exportador era sujetarse al pago de los derechos arancelarios, establecido en las Aduanas, pero también a condiciones específicas establecidas en la ley, respecto a la protección del prestigio de dichos productos.

Es necesario establecer, que en 1929 no había una gran cantidad de productos que se exportaban de Ecuador al mundo. Uno de ellos era el sombrero de paja toquilla, mal conocido internacionalmente como “Panama Hat”, es decir “sombrero de Panamá”, ya que este producto se comercializaba en este País, y debido a ello se lo conoció en el mundo de esta manera. En la actualidad, Ecuador ha defendido este derecho de propiedad, relacionado al origen de los productos ecuatorianos.

En este mismo artículo 151, en su numeral 18, que trata sobre la protección del trabajo y su libertad, se incorporan muchos aspectos importantes respecto a los siguientes: salario mínimo, trabajo infantil, trabajo de mujeres, salubridad,

horario máximo de trabajo, protección de familia, de matrimonio e hijos, higiene, salubridad pública, reglamentación sobre coaliciones huelgas y paros.

El artículo 151 tiene una gran importancia en materia de Derecho Tributario, debido a que establece aspectos necesarios sobre garantías fundamentales, indispensables para la seguridad jurídica de los emprendimientos y las empresas en el Ecuador, lo que está relacionado a su vez con la generación de tributos.

El numeral 24 del artículo 151, también fue un gran aporte en materia de libertad de asociación y agremiación, ya que respetaba la libertad tanto del patrono como del obrero, respecto a asociaciones y sindicatos, en pro del beneficio de ambos.

El numeral 25 de este artículo 151 fue un gran aporte constitucional respecto al principio tributario de proporcionalidad, ya que establecía que la repartición de impuestos se daba en relación a las facultades del contribuyente. Sin duda en esta Décima Tercera Constitución, se dio un gran avance no sólo en los aspectos de Política fiscal y Política Tributaria, sino también en lo que respecta al Derecho Empresarial y al Derecho Laboral.

La Décimo Tercera Constitución adiciona el dominio del Estado de todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los terrenos. Otros aspectos importantes que se incorporan a esta Constitución son los siguientes: el desarrollo de la pequeña propiedad; la explotación vía concesiones de las empresas o compañías nacionales o extranjeras; la libertad de Comercio e Industria de acuerdo a las leyes respectivas de la época; la prohibición de monopolios que no se encuentren expresamente autorizados por alguna Ley general o especial. Adicionalmente, en materia tributaria, se establece que sólo el Estado puede establecer estancos por Ley, en exclusivo interés nacional; estableciendo la condición, de que no podrá traspasarlos a particulares ni a compañías nacionales o extranjeras. Esta Constitución, establece la no exigencia de tributos no impuestos por la Ley. Con respecto al crédito público, se establece que no puede distraerse de su objeto. En general, la Décimo Tercera

Constitución de 1929 presenta un gran progreso en materia económica dentro del texto constitucional²¹⁴.

DÉCIMA CUARTA CONSTITUCIÓN

La Décima cuarta Constitución del Ecuador se expidió en Quito el 2 de diciembre de 1938, pero no llegó a regir porque se dio un golpe de estado que puso en vigencia la Constitución de 1906 con reformas²¹⁵. No llegó a regir porque fue derogada por el presidente Aurelio Mosquera. Un Congreso Extraordinario en febrero de 1939 declaró vigente la Constitución del 23 de diciembre de 1906, pero con modificaciones.

La Constitución de 1906 fue la Décima Segunda Constitución del Ecuador. Desde la perspectiva del Derecho Tributario, la Décima Cuarta Constitución mantuvo los aspectos establecidos en la Constitución de 1906.

DÉCIMA QUINTA CONSTITUCIÓN

La Décima quinta Constitución Política de la República del Ecuador se redacta en el año de 1944 y fue el producto de la revolución de mayo que derrocó a Carlos Arroyo del Río. Esta Constitución se promulgó el 6 de marzo de 1945 en Quito. En el año de 1944 se nombró presidente al Dr. José María Velasco Ibarra, que fue su segunda presidencia. El Dr. Velasco Ibarra fue presidente del Ecuador, por elección popular, durante cinco ocasiones, en dos de estas se autoproclamó dictador. La Constitución de 1945 le dio mucha importancia al trabajo, a la previsión social y a la formación de organizaciones políticas. Esta Constitución tenía 166 artículos.

El artículo 2 establecía que la soberanía radicaba en el Pueblo. El artículo 5 establecía que, además del castellano, se reconocían otras lenguas como el quichua y otras aborígenes, siendo estos elementos de la cultura nacional. Esto es importante, en materia social, ya que se reconoce el respeto a estas minorías.

²¹⁴ Zuñiga Romero, Carlos, *Capítulos de Derecho Económico*, Primera edición, Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 2005, Guayaquil, p. 130.

²¹⁵ Ayala Mora, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2005, p. 143.

El artículo 6 estableció un gran avance en materia de Derecho Internacional, ya que proclama el principio de Cooperación y Buena Vecindad entre los Estados. En materia de Derecho Tributario Internacional el artículo es importante, debido a que establecía el papel del Ecuador en la comunidad mundial de naciones, y su posición de colaboración, principalmente, con los Estados Iberoamericanos, para formar asociaciones en defensa de intereses comunes.

El artículo 12 establece la doble nacionalidad, para el caso de iberoamericanos y españoles por nacimiento, que se domicilien en Ecuador y establezcan la voluntad de serlo.

En materia de Derecho Tributario Municipal son importantes los artículos 102 y 103. Esto se debe a que el artículo 102 establecía que cada cantón constituía un municipio, y el gobierno municipal estaba a cargo del Consejo Cantonal o Municipalidad, quienes eran autónomos en el ejercicio de sus funciones. La aportación, en materia tributaria, se da en el artículo 103 que establecía que cuando en los municipios las rentas excedían el límite que se establecía en la ley, en estos casos se requería un alcalde para que dirigiera la gestión municipal, siendo este alcalde elegido por votación popular, y este alcalde presidiría el Consejo. Esto es importante, ya que permitiría una mayor gestión relacionada a la creación de ordenanzas que generarían tributos, necesarios para el desarrollo de obras públicas de los distintos cantones del Ecuador.

El artículo 105 es también sumamente importante ya que establecía que las municipalidades, de distintas provincias, podían asociarse, transitoria o permanentemente, para realizar sus fines comunes. Es importante indicar, que cada capital de provincia, conforme a esta Décima Quinta Constitución, tenía un Consejo Provincial (artículo 99) y conforme al artículo 110, a estos Consejos Provinciales se les asignaba rentas, podían contratar empréstitos y también podían establecer impuestos especiales, de acuerdo con la ley, que tiene que

ver con la facultad que tenían los municipios para dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones (artículo 108).

El artículo 110 también establece la forma en que las rentas municipales serán direccionadas a la obra pública, esto respecto a los porcentajes de estas rentas. Este artículo 110 es importante, en materia de Derecho Tributario Municipal, ya que establecía aspectos de Política Fiscal, de lo que se conocía en esa época como “Administración Interior”. Un aspecto importante de esta Constitución es que establecía en su artículo 25, el porcentaje que se debía invertir en Educación pública, que era de cuando al menos el 20% de los ingresos ordinarios.

Se incorpora a esta Constitución el Título XII De la Contraloría General de la Nación y de la Súper Intendencia de Bancos, que eran los artículos del 137 al 140. Esta Décima Quinta Constitución mostró un gran avance en materia de Garantías Fundamentales, establecidas en el Título XIII, y estaba dividida en seis secciones: de los derechos individuales, de la familia, de la educación y cultura, de la economía, del trabajo y de la previsión social, y las disposiciones generales.

El artículo 141, del numeral 12, establecía que se prohibían los monopolios, siendo el Estado el único que podía establecerlos por ley, pero no podía trasladarlos a personas naturales, o a compañías nacionales o extranjeras. El numeral 14, del artículo 141, prohibía la usura. El numeral 16, del artículo 141, establecía la adecuación de los impuestos en base a la capacidad del contribuyente, por lo que se cumple con los principios de Proporcionalidad, y con un principio fundamental del Derecho en general, que es la Justicia.

El artículo 142 establecía el principio de Igualdad²¹⁶ de derechos de ambos cónyuges.

El artículo 145 establecía la protección a la riqueza artística e histórica del Ecuador, como tesoro cultural de la Nación. En materia de Derecho Tributario

²¹⁶ En materia tributaria, en el Ecuador, el principio de Igualdad se establece en el artículo cinco del Código Orgánico Tributario.

está Constitución, en su artículo 146, establecía los principios de Justicia Social y el Distributivo.

El artículo 148 en materia de trabajo y previsión social, aportó muchos avances en esta materia, como, por ejemplo: protección a la madre trabajadora; 8 horas diarias de trabajo; protección de contratos colectivos; igualdad de salarios por igualdad de esfuerzo; el descanso semanal; prohibición del trabajo infantil; participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; bonificaciones e indemnizaciones por antigüedad; regulaciones especiales al trabajo agrícola, principalmente, de los indígenas relacionados a jornadas de trabajo, seguro social, asistencia pública.

Lo importante de esta Constitución, es que por primera vez se establece en el Título IV, un tema exclusivamente de la materia económica con la denominación: “De la Economía”, y que en los artículos 146 y 147 se desarrolla de manera general lo relacionado a contenidos económicos, como, por ejemplo: se garantiza la propiedad; se prohíbe la confiscación; se trata el tema de la expropiación por causa de interés social-público; se trata el régimen de la vida económica respondiendo al principio de justicia social; se establece una regulación de las actividades de la vida económica nacional; se muestran planes adecuados para encauzar la economía; se trata sobre el cultivo y la explotación de la tierra; se establece el apoyo económico técnico del Estado para desarrollar el sistema cooperativo; se menciona el dominio y uso de los minerales; se establece lo relacionado a las riquezas del subsuelo; se habla de las concesiones; de la pesca; de la protección de los descubrimientos, inventos y obras científicas²¹⁷.

El Título XIV establecía el Tribunal de Garantías Constitucionales. Sin duda alguna, esta Décima Quinta Constitución, fue una de las Constituciones que más aportaron a la seguridad social y jurídica del Ecuador.

²¹⁷ Zuñiga Romero, Carlos, *Capítulos de Derecho Económico*, Primera edición, Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 2005, Guayaquil, p.p. 130, 131.

DÉCIMA SEXTA CONSTITUCIÓN

La Décima sexta Constitución Política de la República del Ecuador se dio por convocatoria a Asamblea Constituyente, del presidente Dr. José María Ibarra el 31 de diciembre de 1946 en Quito. El segundo período presidencial del Dr. Velasco Ibarra fue de 1944 a 1947. Esta Constitución tenía 195 artículos.

El artículo 3 de esta Constitución establecía que la Soberanía nacional se ejercía por medio de órganos del Poder Público que esta Décimo Sexta Constitución establecía, cabiendo indicar, que ya se establecía que la soberanía radicaba en el Pueblo o en la Nación.

En materia de Derecho Tributario Municipal, en esta Constitución se incorporó el principio de Irretroactividad²¹⁸, ya que en el artículo 129 se establecía que ninguna ley posterior podría privar a los Municipios, en todo en parte, del derecho que tienen sobre el producto del impuesto a la propiedad urbana. Este punto es muy importante ya que, adicionalmente, dota a los Municipios de una real autonomía económica y les permitió realizar planificación tributaria, al tener la seguridad de que no se iban a afectar sus ingresos producto del impuesto a la propiedad urbana.

Otro punto importante, en que se ven avances sobre Derecho Tributario, es el que establecía el artículo 172, que otorga autonomía a las Universidades, tanto oficiales como particulares, y para ello se establecía que la Ley propendería a la creación del patrimonio universitario. Este punto se relaciona con la tributación, debido a que en Ecuador ha existido el impuesto sobre el hospital universitario, que son ingresos para la Universidad Estatal de Guayaquil.

Otro aspecto por considerar, en materia de Derecho Tributario, es que el artículo 193 de esta Constitución establecía lo de la jurisdicción coactiva, que es indispensable para que la Administración Pública Tributaria, pueda ejercer su

²¹⁸ Los principios tributarios establecidos en el artículo cinco del Código Orgánico Tributario son: legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad e irretroactividad.

acción de cobro, así como también las demás instituciones de Derecho Público, Banco Central, Cajas de Previsión, etc.

Lo importante de esta Constitución es que en la Sección VIII, en el artículo 79 se establece el “Consejo Nacional de Economía”, creado para el estudio de los problemas económicos y para la orientación de las finanzas del País. En el artículo 80 se indica que el Presidente, para dictar Decretos-Leyes de Emergencia en el orden económico, acudirá al Consejo Nacional de Economía, para que este Organismo indique las medidas que deban adoptarse a fin de normalizar la situación, entre otros puntos.

Otro aspecto importante, es que en Título IX en los artículos del 131 al 144 se trata lo del “Presupuesto Nacional”, donde los ingresos y los egresos fiscales se deberán establecer, con la característica de anualidad. Los ingresos fiscales ordinarios constituirán un solo fondo destinado a los egresos ordinarios.

En esta Constitución se ordena en el Título X las Organizaciones varias, como son: Consejo de Estado, Ministerio Público y Contraloría, y Súper Intendencia de Bancos. Los demás aspectos tributarios continuaron siendo los mismos establecidos en la anterior Constitución de 1945.

DÉCIMA SÉPTIMA CONSTITUCIÓN

La Décima séptima Constitución del Ecuador se redactó en el año de 1966 y fue promulgada el 25 de mayo de 1967 en Quito, tras la convocatoria del presidente interino Clemente Yerovi, se eligió como presidente al Dr. Otto Arosemena. Esta Constitución tenía 260 artículos.

El artículo 2 establecía que la Soberanía residía en el Pueblo. El artículo 51 establecía la Reforma agraria,

En el Capítulo V, en el artículo 47 y siguientes se trata sobre lo siguiente: la propiedad; la confiscación de bienes; las expropiaciones; la libre

contratación; la Reforma agraria; los recursos naturales; la Propiedad y la posesión de los extranjeros.

El artículo 54 establecía lo de las plusvalías, indicando que la ganancia de los privados, por concepto de obras públicas, deberían ser retribuidas al Estado. Esto, está relacionado con uno de los tipos de tributos, conocido como contribuciones especiales, que pueden ser de mejoras o de gastos.

El artículo 59 trata sobre las Funciones económicas del Estado, en que se indica que: "...el Estado se reserva el derecho a explotar determinadas actividades económicas para suplir, fomentar y complementar la iniciativa privada, sin menoscabo de los intereses legítimos de ésta. Las empresas que exploten servicios públicos que tiendan al monopolio, podrán ser nacionalizadas con arreglo a la Ley".

El artículo 64 establecía lo relacionado a las Garantías del trabajo, y en su numeral 11, establecía la protección, especialmente, de la contratación colectiva.

El artículo 83 establecía el fomento a la inmigración, pero en base a la idoneidad de las personas.

El artículo 85 establecía cuál era el Objeto esencial de la riqueza, y se indicaba que lo que buscaba el Estado era que los habitantes del Ecuador alcancen sus fines individuales y sociales²¹⁹. Si se analiza este artículo, se podría establecer que lo que se indicaba es que el fin de la economía es el bienestar del ser humano.

El artículo 86 establecía el fomento a la empresa privada, y la protección, principalmente, de las inversiones privadas destinadas a obras de infraestructura.

²¹⁹ Para que exista una sociedad civilizada en que los individuos alcancen sus metas individuales y sociales, es necesario el direccionamiento de las recaudaciones tributarias al gasto social, y a la inversión pública.

El artículo 89 establecía la protección a los ciudadanos ante el abuso del poder económico, y así también el artículo 93 establecía lo relacionado a la competencia desleal.

En el Título V en los artículos del 85 al 93, se refieren a la materia económica con la denominación De la Economía, extendiéndose a otros temas, como los siguientes: el objeto esencial de lo que se considera riqueza; la empresa privada, es decir el sector privado; las cooperativas, es decir lo que en la actualidad sería el sector financiero de economía popular y solidaria; sobre el ahorro, el crédito, la usura y la vivienda; las relaciones comerciales internacionales; la integración económica genral; y sobre lo relacionado a la competencia desleal.

Esta Constitución incorpora un Capítulo II y III, en donde ya se establecen la Planificación y Equilibrio de los Factores Económicos, que son aspectos imprescindibles, para la Política Fiscal, y por ende Tributaria.

El aspecto más importante de esta Décima Séptima Constitución es que incorpora en el Capítulo III un Régimen Tributario, por primera vez. Este Régimen tributario establecía, en forma expresa, en su artículo 97 los principios de Igualdad y Generalidad; ya que indicaba, que se iba a exigir más a quienes más tienen, por lo que, a los contribuyentes de iguales condiciones, se les iba exigir el mismo pago de tributos; es decir, adicionalmente, en forma tácita, se establece el principio de progresividad.

El artículo 98 establecía que sólo la Función Legislativa, mediante Ley, podía establecer, modificar o suprimir impuestos. Este artículo 98, adicionalmente, incorpora el principio de Irretroactividad.

En el artículo 99 ya se hablaba del objeto imponible, de los tipos de tributos, de las exenciones tributarias, de las deducciones. También se refiere a los reclamos de los contribuyentes, que tienen que ver con el Derecho de Petición, y de los recursos a favor de los contribuyentes, en

materia tributaria. Adicionalmente, en este mismo artículo 99, ya se establecía constitucionalmente lo relacionado a la posición del Estado respecto a tipificar las infracciones tributarias, y al establecimiento de castigos severos.

El artículo 100 establecía lo relacionado a la posición del Estado, respecto a la creación de leyes tributarias, que incentivaran lo relacionado a inversión, reinversión de capitales, y del ahorro. Lo importante de este artículo 100 es que establecía, por primera vez, que los tributos no sólo podrían tener un fin recaudatorio, sino también el de servir como instrumentos de política económica general, ya que se podrían utilizar para la atracción de inversiones, al establecer beneficios tributarios para los inversionistas, nacionales o extranjeros, en el Ecuador.

El artículo 101 establecía que tanto el Estado, como los Municipios y los Consejos Provinciales podían comprometer las rentas, a efectos de servir de garantía o colateral de operaciones de crédito, pero lo que no se podía hacer es que el acreedor sea el recaudador de esas rentas. Este artículo, en materia tributaria, es sumamente importante ya que en la historia tributaria mundial, se puede revisar que la no regulación respecto a transferir la recaudación pública a los propios acreedores, fue uno de los principales problemas que ocasionaron el abuso de los particulares, y por ende el posterior reclamo de la población, a tal punto que se generaron revueltas, rebeliones e inclusive revoluciones, que en algunos casos llevaron hasta provocar la salida de gobiernos, como, por ejemplo en India, respecto a Gran Bretaña, por la imposición tributaria a los textiles y a la sal, en el siglo XX.

En el artículo 102 de esta Décima Séptima Constitución se establecía que estaba exento del pago de impuestos, las movilizaciones de los productos en general en el territorio ecuatoriano. En este artículo no se especifica productos, por lo que se refería a todos los productos que las personas trasladaren, sean comerciantes o no. Se establecía esto, en el artículo 102, debido a que existían tributos que gravaban la movilización o traslado de determinados productos, en el territorio nacional ecuatoriano, es

decir que no sólo existían aranceles de comercio exterior, sino también tributos internos respecto al traslado de mercaderías y productos.

El artículo 103 establecía que se respetará los avalúos prediales, siempre y cuando sean conforme a la Ley y estos avalúos sean uniformes en el país. Este artículo 103 mostraba claramente que existía la intención de estandarizar y volver uniformes los avalúos que se hacían a partir de 1967, debido a que en base a estos se pagan impuestos prediales.

En el Título VII De la Función Legislativa, Capítulo III Atribuciones y Deberes de la Cámara del Senado y de Diputados, en su artículo 37, numeral 9, se establecía en esta Décima Séptima Constitución que al Congreso no le estaba permitido: "...privar de impuestos u otras fuentes de renta a las entidades de régimen seccional sin concederles al mismo tiempo ingresos equivalentes". Este artículo proporcionaba seguridad jurídica, a los municipios del Ecuador, ya que, para el desarrollo de proyectos urbanísticos seccionales, en que existan concesiones o alianzas público-privadas o que se realicen por parte del Municipio mismo, se requiere un flujo de efectivo constante, que es la base de la planificación presupuestaria del Municipio.

En el Capítulo IV De las Comisiones en su artículo 141, entre una de las atribuciones de la Comisión Legislativa Permanente, se establecía la de: "...elaborar proyectos de Ley de elección y de leyes tributarias y someterlos a consideración del Congreso".

En el Título VIII, Capítulo II De los deberes, atribuciones y responsabilidades del Presidente de la República, en su artículo 184, en el numeral 3, se establecía que una de esas atribuciones era celebrar tratados y ratificarlos, previa aprobación del Senado, pero que no estaban sujetos a la aprobación de éste: "...los tratados que no suponían obligaciones o cargas permanentes para la Hacienda Pública o para los ciudadanos ecuatorianos, ni en general los que no exijan para su cumplimiento medidas legislativas". Estos tratados se sometían al dictamen del Tribunal de

Garantías Constitucionales. Este artículo está relacionado a la Seguridad Jurídica, que permitía la planificación de la administración pública.

El Título IX De la Función Jurisdiccional, Capítulo II De lo Contencioso, en su artículo 213, incorporó a los Tribunales de lo Contencioso, que decidían todo lo relacionado a cuestiones contencioso-administrativo y contencioso-tributario. Había un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y un Tribunal Fiscal.

El artículo 216 establecía que el Tribunal Fiscal también decidía las cuestiones aduaneras. El artículo 218 establecía el procedimiento coactivo en favor del fisco, y demás instituciones de Derecho Público. En el Título X De otros organismos del Estado, se incorpora a la Súper Intendencia de Bancos.

El Título XI Del Régimen Seccional, establecía dos artículos sumamente importantes como eran el artículo 246 y 247 que muestran una gran aportación al Derecho Municipal Tributario, que ya el artículo 246 establecía el respeto a las rentas básicas de los Municipios, las cuales eran las siguientes:

- “1. El diez por ciento del impuesto a la renta en cada provincia, para su Consejo Provincial;
2. Impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a las ventas finales que se realicen dentro de cada cantón, para su respectivo Concejo;
3. El impuesto predial rústico para las respectivas parroquias rurales”.

En el numeral 2, se puede observar que se establecía el impuesto conocido como alcabalas. De igual manera, se puede observar que se deja en claro la separación del impuesto a la propiedad urbana y el impuesto al predio rústico, o también llamado rural.

En el Título X De los Otros Organismos del Estado en su Capítulo IV en el artículo 229 se trata lo relacionado a la Superintendencia de Bancos; en el Capítulo V, en el artículo 232 se trata lo de las Superintendencia de

Compañías; en el Capítulo VI se especifica a la Junta de Planificación y Coordinación; y, en los artículos del 154 al 168 se trata lo relacionado al Presupuesto General del Estado.

DÉCIMA OCTAVA CONSTITUCIÓN

La Décima octava Constitución Política de la República del Ecuador se redactó el 15 de enero 1978. Fue aprobada por referéndum realizado a base de dos alternativas formuladas por comisiones designadas por la dictadura. Entró en vigor el 10 de agosto de 1979²²⁰. A esa fecha, el gobierno estaba regido por un Triunvirato Militar. Este triunvirato nombró comisiones jurídicas para redactar esta Constitución, la misma que fue aprobada a través de una consulta popular. Lo más interesante de la Constitución de 1978, es que fue reformada en doce ocasiones²²¹. Esta Constitución tenía 144 artículos.

El artículo 1 establecía que la soberanía radicaba en el Pueblo. Esta Constitución establecía la aceptación de la inmigración selectiva.

En el artículo 31 Del Trabajo, en el literal g, se establecía que los trabajadores participaban en las utilidades líquidas de la empresa. Este punto es importante, porque para calcular las utilidades líquidas de la empresa, es necesario establecer la cuantía del porcentaje de los trabajadores, para luego de ello establecer la base imponible del impuesto a la renta.

El artículo 45 establecía que la organización y el funcionamiento de la economía debían responder a los principios de eficiencia y justicia social: "...a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna", es decir se relaciona con el "Estado de bienestar". Este artículo 45 es de suma importancia, en materia de Derecho Tributario, ya que se incorpora un principio económico, como es el de la Eficiencia, que es vital en Política económica, fiscal y tributaria.

Otro punto importante, en este artículo, es que esta Constitución de 1979 consideraba a la Justicia social como un principio. La Justicia, que es el término

²²⁰ Ayala Mora, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2005, p. 143.

²²¹ Adicional al gran número de constituciones que ha tenido el Ecuador a través de su historia, es necesario establecer también, la gran cantidad de reformas que se han dado en sus constituciones.

general, y que puede ser de tipo social y también de tipo fiscal, y que es considerada como un principio de Derecho, tiene para algunos su génesis en Grecia, en el principio Distributivo establecido por Aristóteles en el 340 A.C.

En el segundo párrafo del artículo 45 de esta Décima Octava Constitución se establecía el tipo de economía del Ecuador de 1979, que era la Economía de Mercado, la cual propendía al incremento de la producción y tendía, fundamentalmente, a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. En este mismo párrafo, se establecía que la acción de Estado tenía como objetivo la equitativa distribución del ingreso y la riqueza en la comunidad, es decir se establecía el principio distributivo, que es el génesis del principio de Justicia, antes indicado. La Sección II establecía los Sectores de la economía ecuatoriana, indicando en el artículo 46 que eran cuatro: público, economía mixta, comunitario y de autogestión y el privado.

El artículo 47 establecía la nacionalización o expropiación, pero no la confiscación. Siempre este artículo ha sido la preocupación de los inversionistas extranjeros, de sectores estratégicos, que podrían ante una necesidad pública de orden social, ser afectados de alguna u otra forma, no por el no pago, sino por la salida de un determinado mercado.

Esta Constitución, proporcionó un aporte importante en materia de Derecho Tributario, ya que en la Sección IV del Sistema Tributario en su artículo 52 en forma expresa se establecía, que los fines de los tributos no sólo son de tipo recaudatorio, sino también que los tributos pueden servir como Instrumentos de política económica general, ya que su fin puede ser: proteger la salud de los ciudadanos al establecer fuertes medidas arancelarias hacia productos que se importan que pueden ser nocivos para la salud; proteger con aranceles a productos importados que compiten con los productos nacionales artesanales que son minorías productivas que deben ser protegidas, como también lo son los agricultores; evitar la salida de divisas nacionales hacia otros países con el fin de proteger el sistema económico dolarizado; beneficiar a actividades económicas en sectores estratégicos donde existan inversiones directas que creen muchas plazas de trabajo; distribuir la riqueza mediante la exigencia del cobro de tributos, como, por ejemplo: el impuesto a la renta, y direccionarlas a la salud, educación; desarrollar obras públicas para las ciudades mediante tributos

municipales, tales como: las tasas o contribuciones especiales; desarrollar la actividad productiva mediante el establecimiento de Zonas especiales de desarrollo económico (Zedes) etc.

El Título III De la Economía trata en su artículos 45 al 55, cinco secciones relacionadas a los siguiente: Disposición general para tratar sobre la organización y funcionamiento de la Economía; sobre los principios que rigen la Economía ecuatoriana; sobre el desarrollo y prohibiciones respecto a la libertad económica y el poder económico; De los sectores de la economía: público, mixto, comunitario y privado; De la propiedad; Del Sistema tributario; Del Sistema Monetario.

La Constitución de 1979 elimina el sistema bicameral, y estableció en el artículo 56 a la Cámara Nacional de Representantes. El artículo 60 establecía que la Cámara Nacional de Representantes tenía cuatro Comisiones legislativas, entre ellas la de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto.

En el año de 1979 el Ecuador retorna a la democracia, por lo que se inició un proceso de reformas constitucionales. Una de las reformas posteriores más importantes fue la que se dio en el año de 1984 en el gobierno del entonces presidente, Oswaldo Hurtado. Otra de gran importancia fue la que se dio en el año de 1994, durante la presidente del Arq. Sixto Durán Ballén (1992 – 1996), mediante una consulta popular. Esta reforma, permitía la participación de los ciudadanos en la política del Ecuador, pero sin tener que afiliarse a un partido político. Adicionalmente a lo indicado, esta reforma establecía la exclusión del Congreso para el manejo presupuestario en el Ecuador.

DÉCIMA NOVENA CONSTITUCIÓN

La Décima novena Constitución del Ecuador se redactó y promulgó entre los años 1997 y 1998. Para ello se reunió una Asamblea Constituyente que se conformó por asambleístas elegidos por votación popular, durante el gobierno interino del Dr. Fabián Alarcón. Una de las aportaciones más importantes de esta constitución es que consideró el reconocimiento de las diversidades en el Ecuador y de sus lenguas, tal como lo establece el artículo1. De igual manera, el artículo 1 establecía que la soberanía radicaba en el Pueblo.

La Asamblea, convocada dentro del régimen de derecho, sesionó en Ambato, Quito, Sangolquí y Riobamba. Realizó una reforma integral de la Constitución de 1978, que entró en vigor el 10 de agosto de 1998²²².

Esta Constitución tenía 284 artículos. En el Título XII denominado “Sistema Económico”, respecto a los Principios generales, el artículo 242 establecía que la organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de Eficiencia, Solidaridad, Sustentabilidad y Calidad.

En relación con la Constitución de 1979 se incorporan nuevos principios económicos, como el de Solidaridad. En el Capítulo III del Régimen Tributario, adicionalmente a lo ya establecido, se incorpora el principio tributario de Proporcionalidad, Se mantiene el principio de Irretroactividad. Se siguió indicando el otro fin de los tributos, que es el ser un “Instrumento de Política Económica General”.

Lo importante de esta Constitución, con respecto al “Análisis histórico comparado de las constituciones económicas”, que es el fin de la presente investigación posdoctoral”, es que establecía que el presidente podía fijar o modificar las tarifas arancelarias de aduana.

En esta Constitución se encuentra, en un solo título, de una manera especializada, el contenido económico con la denominación “Del Sistema Económico”, cabiendo indicar que se agrupa toda la materia económica, lo que en el caso de las anteriores Constituciones se encontraba por separado.

El contenido económico se encuentra en esta Constitución desde el artículo 242 al 271, agrupados de la siguiente manera: Capítulo 1: Principios generales; Capítulo II: De la Planificación económica; Capítulo III: Del Régimen tributario; Capítulo IV: Del presupuesto; Capítulo V: Del Banco Central; Capítulo VI: Del Régimen agropecuario; Capítulo VII: De la inversión.

En el artículo 242, que trata los principios de la economía, se indica que: “...la organización y el funcionamiento de la Economía, responderán a los principios

²²² Ayala Mora, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2005, p. 143.

de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios; y, a la propiedad de los medios de productividad". Como se puede observar, lo antes indicado se relaciona con el denominado "Estado de bienestar",

En el artículo 242 se establecen los objetivos de la Economía, que son los siguientes:

1. "El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente, equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo";
2. "La conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un crecimiento suficiente y sostenido";
3. "El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno";
4. "La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la distribución equitativa de la riqueza";
5. "La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional".

En esta Constitución se establece, en el artículo 244, que el tipo de economía en el Ecuador a 1998 era una Economía Social de Mercado, a diferencia de la anterior que indicaba que era una Economía de Mercado.

En este mismo artículo 244 se trata lo relacionado al Sistema nacional de economía social, donde se establece lo que al Estado le corresponde realizar, siendo algunas de estas actividades las siguientes: impulsar la libre competencia; que participe el sector público y el privado; que las actividades empresariales reciban un mismo tratamiento legal; que el Estado garantice el desarrollo de las actividades empresariales; que el Estado garantice la inversión nacional y extranjera en igualdad de condiciones; que el Estado actúe sancionando las prácticas monopólicas y otros tipos de competencia imperfecta.

En el artículo 245 se establece la "Concurrencia de sectores: público y privado" donde se indica que: "...la economía ecuatoriana se organizará y

desenvolverá con la coexistencia y concurrencia de los sectores público y privado. Las empresas económicas, en cuanto a formas de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión...”.

En el artículo 246 se trata el tema de las “Empresas comunitarias o de autogestión” en que se establece que: “...el Estado promoverá el desarrollo de empresas comunitarias, o de autogestión, como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad o a las personas que trabajan permanentemente en ellas, usan sus servicios o consumen sus productos”. Algunas de las características que tienen las empresas cooperativas y solidarias son las siguientes: la propiedad social, la democracia participativa y la distribución social de los beneficios obtenidos.

En el artículo 247 se trata lo relacionado a los Recursos naturales del Estado y su Inalienabilidad e imprescriptibilidad.

En el artículo 248 se trata sobre el Derecho soberano que tiene el Estado sobre la diversidad biológica y sobre las reservas naturales.

En el artículo 249 se establece el tema de los Servicios públicos a cargo del Estado, y sobre las concesiones.

En el artículo 250 se detallan los aspectos relacionados al Fondo de Solidaridad, que fue un organismo autónomo destinado a combatir la pobreza y a eliminar la indigencia.

En el artículo 251 se establece la “Participación de los gobiernos seccionales: autonomías” en que se indica que: “...los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado”. La Ley regulará esta participación. Como se puede observar, se busca una mejor distribución de los recursos, protegiendo económicamente a los sectores más débiles de determinadas jurisdicciones.

En el artículo 252 se trata sobre la libertad de transporte. En el artículo 253 se establece el tema de los “Puertos libres y Zonas francas”.

En el artículo 254 se establece el tema “De la Planificación: Etapas. Modelos. Aquí, se trata el sistema nacional de planificación que establece: “... los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijando metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público, y referencial para el sector privado”.

En el artículo 256 se establece lo “Del Régimen Tributario: Principios. Reserva de Ley”. En este artículo se menciona que: “...el régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumentos de política económica general. Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre los habitantes del país”.

Los artículos 258 y 259 establecen lo concerniente al Presupuesto y a su contenido. Aquí se indica que: “...el Presupuesto General del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, excepto lo de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas”.

En el artículo 259 se establecía que no se pueden financiar gastos corrientes con endeudamiento público.

En el artículo 265 se establece lo de la “Política Fiscal” en que se indica que la formulación y ejecución de la política fiscal será de responsabilidad de la Función Ejecutiva.

VIGÉSIMA CONSTITUCIÓN

La Vigésima Constitución de la República del Ecuador se expidió entre los años 2007 y 2008. Se dio mediante la realización de una Asamblea Constituyente, y se redactó en ocho meses, siendo aprobada mediante referéndum realizado en el mes de septiembre de 2008. La Vigésima y actual Constitución de la República del Ecuador tiene 444 artículos. Se redactó y promulgó en el gobierno del Econ. Rafael Correa Delgado. Incorpora muchos

avances jurídicos en materia de: Derechos Humanos, Derecho Ambiental, Derechos Laborales, Derecho Administrativo y Derecho Tributario.

El artículo 1 establece que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos, Justicia, intercultural, plurinacional y laico. La soberanía radica en el Pueblo. Como se puede constatar en esta revisión histórica de las Constituciones en el Ecuador, en muchas de las constituciones descritas, la soberanía del Ecuador no radicaba en el Pueblo, sino que radicaba o residía en la Nación. También podemos observar que, en esta Vigésima Constitución, se establece la interculturalidad y la plurinacionalidad.

El artículo 2, que establece los deberes primordiales del Estado, en su numeral 5, indica entre sus deberes, el de Planificar el desarrollo nacional. Esto es parte de los fundamentos de la Política económica, fiscal y tributaria, y esto se realizó mediante la Planificación Central que se llevó a cabo, mediante la creación de normas legales que estandarizaron muchos procesos, y tuvieron como fin la institucionalización de la administración pública.

Otro de los deberes establecidos en este mismo numeral 5, que tiene que ver con fundamentos de Política tributaria, es el de erradicar la pobreza. Para ello, el Gobierno anterior utilizó como motor de la economía al Sector público, principalmente. Esto se puede observar, debido a la importancia que tuvo el gasto y la inversión pública, para el gobierno anterior, que fue del año 2007 al 2017. Algunos ejemplos de esta política fueron los siguientes: la creación del bono solidario, del bono para los discapacitados, la creación de nuevos hospitales, de nuevas escuelas, la construcción de carreteras, la construcción de aeropuertos e hidroeléctricas, el mejoramiento de los salarios de los empleados públicos, el mejoramiento de los salarios básicos, el aumento de becas de estudio, la creación y el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones públicas, etc.

En el mismo numeral 5, de este artículo 2, se establece otro de los fundamentos de Política tributaria, que es el de la redistribución equitativa de los recursos y de la riqueza, y esto tuvo como instrumento a los tributos, que sirvieron como instrumentos de política económica general,

El artículo 10 establece que la naturaleza será sujeto de los derechos establecidos en esta Constitución.

En el artículo 11, numeral 6, se establece, entre otros puntos, que los principios y derechos tienen igual jerarquía.

El Capítulo II incorpora los Derechos del Buen Vivir (Sumak Kwasay) que los desglosa en secciones, detallando todos los aspectos que contempla, como, por ejemplo: salud, trabajo, seguridad social, grupos vulnerables, mujeres embarazadas, adultos mayores, vivienda, etc.

Un aspecto importante, en materia de Derecho Tributario, que tiene que ver con los tributos como instrumentos de política económica general, en la parte que tiene que ver con la protección de la Salud, de productos importados, se establece en el artículo 13 que indica que el Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria, que significa que en el Ecuador, las personas y colectividades tienen derecho al acceso de alimentos sanos y nutritivos, por lo que si el Ecuador quiere establecer cargas impositivas a productos alimenticios importados, que no guardan las debidas medidas sanitarias o que tienen productos que podrían afectar a la salud de la sociedad, lo podría hacer.

En la Sección Séptima, que tiene que ver con la Salud, en el artículo 32, en su segundo párrafo, se establece que: “La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional”. El establecimiento de estos principios es una gran nueva aportación y es un salto exponencial en materia constitucional, debido a que todos ellos apuntan al principio fundamental de Justicia. Cabe indicar, que los principios de eficiencia y eficacia, antes establecidos, son principios económicos, que pertenecen a la Política Fiscal, y que tienen que ver con la óptima utilización de los recursos públicos, para la obtención de las metas, fines o propósitos establecidos.

En la Sección VIII que trata sobre el Trabajo y la Seguridad social, en el artículo 34, se establece que: “...la Seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades

individuales y colectivas”. Nuevamente encontramos en esta Constitución, el establecimiento de principios, de igual jerarquía, que propenden a la inclusión de todos los miembros de la sociedad, así como también a la correcta distribución, que como se indicó en el anterior párrafo, se direccionan al principio fundamental de Justicia. Entre estos, encontramos nuevamente al principio económico de eficiencia, así como a otro principio económico, como lo es el de suficiencia recaudatoria, que forman parte de lo que es la Política económica y fiscal. Este artículo, sobre la seguridad social, es inclusivo ya que incorpora a las personas no remuneradas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, así como también a los que realizan trabajos de auto sustento en el campo, e inclusive a los desempleados.

En el Capítulo Tercero De las personas y grupos de atención prioritaria, en el artículo 37, en el numeral 5, se establece que:” ...el Estado garantizará a las personas adultas mayores exenciones en el Régimen Tributario”. Este numeral, permite establecer que los fines de los tributos no sólo son recaudatorios, sino también obedecen al principio de Justicia, y sirven en forma económica, para que los adultos mayores dispongan de mayores recursos, para su manutención, lo que se logra con la exención de tributos, como la devolución del impuesto al valor agregado, o la duplicación de los valores bases, para el cálculo del impuesto a la renta, o la disminución de los porcentajes de tasas por concepto de servicios públicos, para las personas adultas mayores, que son aquellas que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad.

Desde el punto de vista económico e inclusivo, el artículo 38, en su numeral 2, establece algo sumamente importante en materia de Derechos Humanos y Derecho Laboral, ya que, desde el punto de vista del análisis constitucional económico, incorpora a los adultos y adultos mayores a la producción económica del país, no los excluye, pues esta Vigésima Constitución establece que: “...el Estado ejecutará políticas destinadas a fomentar su participación, siendo su aporte su experiencia”.

En el artículo 40, que trata sobre Movilidad humana, se reconoce el derecho de las personas a migrar, y se establece también que no se penalizará la condición migratoria, así sea ilegal. Esto, desde el análisis constitucional económico, es sumamente importante ya que hay muchos migrantes

ecuatorianos, que no han podido solucionar su condición migratoria en el exterior, pero que trabajan honradamente, y generan mediante sus ahorros, recursos que son enviados como remesas al Ecuador, las mismas que han permitido la sostenibilidad de la dolarización en el Ecuador, desde el año 2001. El hecho de que no se criminalice a los migrantes nacionales, que aportan con remesas al desarrollo del Ecuador, es un aspecto de Política económica y tributaria muy importante, ya que estos recursos que se envían, los receiptan los familiares que direccionan estos dineros a gastos de consumo ordinarios, pero, también a la inversión en negocios familiares (micro, pequeña y mediana empresa), por lo que aportan también en la generación de empleos y con el pago de tributos.

El artículo 47, respecto a las personas con discapacidad, establece que: "...el Estado procurará la equiparación de oportunidades, así como su integración social". En materia económica fiscal, es importante este artículo ya que permite que un gran número de personas con distintos tipos de discapacidades, se integren dignamente al desarrollo del Ecuador. Antes, este gran número de ecuatorianos con discapacidades, no podían acceder a trabajos dignos en las empresas, ya que no existía una norma constitucional que lo estableciera. Para ello, y con el fin de procurar una equiparación de oportunidades, el numeral 4 de este artículo 47, establece que: "...los discapacitados tendrán exenciones tributarias. De igual manera, el artículo 48, en su numeral 2, establece que: "... el Estado adoptará medidas que aseguren a los discapacitados, exoneraciones tributarias". Así como en el caso de las personas adultos mayores, se puede reconocer que los tributos también pueden beneficiar o procurar una equiparación de personas de la sociedad, que, por justo derecho y solidaridad, es necesario apoyarlos e incluirlos en la producción y desarrollo del país, mediante leyes incluyentes, solidarias, justas y no discriminatorias. Lo interesante de esta normativa, de contenido tributario, es que busca tratar de colocar en igualdad de condiciones, o de competitividad, a personas que pueden aportar a la sociedad, y no excluirlas del proceso productivo.

En el Capítulo VII de esta Constitución se establecen en forma muy detallada los derechos de la Naturaleza, pues en el Ecuador se la considera un sujeto de derechos. Al tener derechos, la naturaleza puede protegerse mediante medidas,

que pueden también utilizar a los tributos como instrumentos de política económica general, para protegerla mediante cargas tributarias a actividades que podrán dañar ecosistemas, o con el fin de sancionarlas.

En el Capítulo IX que trata sobre las Responsabilidades, en el artículo 83, numeral 15, se establece que: "...una de las responsabilidades y deberes de los ecuatorianos es pagar los tributos establecidos por la ley". Este artículo es muy importante, ya que deja establecido en forma expresa que los tributos son necesarios para el desarrollo de un país, ya que son ingresos permanentes que bien dirigidos, permiten proporcionar una muy buena calidad de vida a la población, pero, adicionalmente, permiten ayudar o ser solidarios con grupos minoritarios, o con personas con enfermedades catastróficas.

En el artículo 85 que trata sobre las Garantías constitucionales, en su numeral 3, se establece que: "...el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto". Esto se logra con la debida recaudación tributaria, pero, principalmente; entendiendo que hay ciudades y provincias que no cuentan con los suficientes ingresos, por lo que, en base al principio de solidaridad, otras ciudades o provincias, pueden ayudarlos. Es por esto, que en el Ecuador existen las regiones, que agrupan provincias grandes con muchos recursos tributarios, con otras pequeñas que tienen pocos recursos.

En el artículo 118 se establece que la Función legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que es unicameral. Como se ha observado en el análisis de las veinte constituciones ecuatorianas, en la mayoría de los casos la Función legislativa ha tenido dos cámaras, que son la de senadores y representantes o diputados. Se indica este artículo, en nuestro estudio constitucional económico, ya que al ser unicameral los procesos son más dinámicos, por ende, más eficientes, al tener menos costos operativos o transaccionales, para la ejecución de sus resoluciones, o son más rápidos para la elaboración de leyes, entre ellas las de tipo tributario, que son presentados por la o el presidente.

El artículo 120 que trata sobre las atribuciones de la Asamblea Nacional, en su numeral 7, establece que una de estas atribuciones es: "...crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados". El artículo 132, en su numeral 3,

también establece lo indicado en el artículo 120, pero indicando que la Asamblea requerirá de una ley, para esto. Es importante indicar en este artículo, que no se pueden eliminar tributos si antes no se han presentado otros medios compensatorios, que cubran a los ingresos que dejarían de generarse.

Uno de los puntos más importantes de esta Vigésima Constitución de la República del Ecuador, es la que se establece en el artículo 135, que indica que: “Solo la presidenta o presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país”. Esto se debe a que el manejo económico del país está a cargo del presidente. Al ser el único que puede presentar proyectos tributarios, también es quien maneja la Política Fiscal del Estado. La presidenta o el presidente también puede enviar a la Asamblea Nacional, proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica, tal como lo establece el artículo 140. En el Ecuador, entre los años 2007 hasta el 2017 se dieron grandes reformas tributarias. El artículo 141 establece que es la presidenta o el presidente quien ejerce la Función Ejecutiva, es el jefe de Estado y de Gobierno el responsable de la Administración Pública. Estos artículos indicados, muestran la gran responsabilidad que tiene la Función ejecutiva como administrador del Estado, y su fin u objetivo principal, es la búsqueda de la eficiencia, pero siempre teniendo en cuenta que el centro de todo es el bienestar del ser humano.

El artículo 147 establece las atribuciones y deberes de la presidenta o el presidente. En el numeral 2 se indica que: “...debe presentar a la Asamblea Nacional, los lineamientos fundamentales de las Políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio”. Entre las políticas públicas se encuentra la política fiscal y tributaria, que es la materia del estudio actual. En el numeral 3, se establece también que debe definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva. En el numeral 4, se establece que es la presidenta o el presidente quien debe presentar al “Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo, para su aprobación”. En el numeral 11, también se establece que una de las atribuciones es: “...participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de leyes”. En este artículo se puede observar que el papel de la presidenta o el presidente no sólo es el de un Administrador del

Estado, ya que también tiene un papel activo en la presentación de leyes, y entre las leyes, las de índole tributario.

El artículo 164 establece que la presidente o el presidente puede decretar el estado de excepción, en distintos casos, como, por ejemplo, ante un desastre natural, como lo es un terremoto. El Estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. En el artículo 165, en el numeral 1, se establece que, en estos casos: "...la presidente o el presidente, puede decretar la recaudación anticipada de tributos". Respecto a este artículo, en el que no sólo se puede observar que los tributos tienen un fin recaudatorio, sino que también pueden servir para que en estos casos, los recursos se direccionen a personas afectadas por desastres naturales, como lo ocurrido en el Ecuador en el año 2016, cuando se dio un terremoto en las provincias de Manabí y Esmeraldas, en la Costa ecuatoriana, que ocasionaron la creación de una *Ley de corresponsabilidad ciudadana* para la ayuda de los afectados, por este terremoto de gran magnitud que dejó cientos de fallecidos. En este caso, la ley estableció que se aumentará el Impuesto al valor agregado (IVA) del 12% al 14% durante año, pero, adicionalmente, que: "... todos los funcionarios públicos contribuyeran con un día de salario, y que todas las empresas contribuyeran también en relación con las bases imponibles del impuesto a la renta". De esta manera, se puede observar cómo los tributos no sólo tienen fines recaudatorios, sino que también pueden servir como instrumento de política económica general, tal como lo establece esta Vigésima Constitución, y que pueden ser aplicados de distintas formas, siendo los tributos sumamente importantes cuando se decreta un estado de excepción, ante desastres naturales, como pueden ser: terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis, inundaciones, sequías. Cabe indicar, que Ecuador es un país que se ha visto afectado durante muchas ocasiones por el fenómeno del Niño, que causa inundaciones, pero también al contar con volcanes en estado activo, ha estado en varias ocasiones en estado de emergencia, y también está ubicado en fallas geológicas y por ende en zonas sísmicas. Los tributos también pueden ser utilizados en fideicomisos mercantiles tributarios, para el desarrollo de obras públicas, necesarias para los ciudadanos, como, por ejemplo: el que se utilizó en Guayaquil, Ecuador para la creación del denominado Malecón 2000, que fue un

proyecto que construyó un malecón de gran extensión, a lo largo de la ribera del río Guayas,

Respecto a la Función Judicial, en el artículo 172 se establece que: "... las servidoras y servidores judiciales aplicarán el principio de la debida diligencia". Este punto también tiene que ver con lo económico, ya que es relativo a la eficiencia, pues disminuye costos transaccionales, al agilizar cualquier proceso. Este artículo, respecto a la eficiencia y eficacia de la administración, es importante en materia tributaria, ya que las empresas requieren recursos financieros, y por ende es importante que el flujo de efectivo de estas, siempre cuenten con liquidez. Por ende, es necesario que la Administración Tributaria sea diligente en la entrega de lo siguiente: excesos de pago de impuestos, devoluciones, resoluciones a favor de los contribuyentes, devoluciones del Impuesto al valor agregado (IVA) a las personas adultas mayores, draw back, etc.

El artículo 173 establece que: "... los actos administrativos de cualquier autoridad de estado pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial". Este artículo establece el principio de Impugnación de los actos administrativos, e indica las dos vías correspondientes: la vía administrativa y la judicial, mediante los juicios contencioso administrativo, contencioso tributario y contencioso electoral

Respecto a la Justicia ordinaria, el artículo 188 establece la aplicación del principio de Unidad jurisdiccional, que indica que: "... los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional serán juzgados por la justicia ordinaria". Este artículo es importante porque proporciona un avance en materia de seguridad jurídica, ya que su fin es evitar cualquier abuso de autoridad, indispensable para los inversionistas nacionales y extranjeros, que quieren desarrollar emprendimientos en el país, los mismos que generarán el pago de tributos.

El artículo 227 establece que: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación". Como se puede observar, nuevamente se establecen principios de tipo económico, como son los

siguientes: eficiencia, eficacia, calidad y planificación. Cabe indicar, que, dentro de la Administración pública, también se encuentra la tributaria y la aduanera, cuyas instituciones son el Servicio de Rentas Internas (SRI) y el Servicio Nacional de Aduanas (Senae).

El Capítulo IV del Régimen de Competencias, establece en su artículo 261, numeral 4 y 5, que: "... el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: la planificación nacional, y las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento". Es importante indicar, que cómo esta tesis posdoctoral busca establecer los fundamentos de política fiscal y tributaria, el presente artículo es muy importante ya que se requiere establecer quién tiene la competencia en esta materia.

El artículo 264, en su numeral 5, establece que: "... los Gobiernos municipales tendrán competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley, respecto a crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras". La importancia de este artículo radica en que se deja establecido que los municipios pueden, mediante ordenanzas, crear sus propias tasas y contribuciones especiales de mejoras, lo que les permite, realmente, y no sólo en teoría, gozar de una autonomía financiera, para desarrollar sus proyectos de inversión pública.

El artículo 270 establece que: "...los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad". En este artículo se deja establecida la participación que tienen los Municipios o Gobiernos autónomos descentralizados (GADs) en la participación de las rentas del Estado, es decir en un porcentaje de los tributos que los recauda el Gobierno Central. Los principios establecidos, como el de Solidaridad y Equidad, regulan el hecho de que unos municipios deben ayudar a otros en su desarrollo, por estos ser más pequeños y necesitar recursos financieros que de otra forma, no los podrían obtener.

El artículo 271 establece que: "...los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al

Estado central, excepto los de endeudamiento público”. Este artículo, así como el anterior, muestran en forma técnica cuál es la participación de los municipios. Entre los ingresos permanentes se encuentran los relacionados a la recaudación tributaria, y entre los ingresos no permanentes se encuentran los ingresos del Estado por concepto de exportación de petróleo.

Un aspecto sumamente importante que diferencia a esta Vigésima Constitución, es que incorpora en su Título VI un Régimen de Desarrollo, cuyo fin es la realización del Buen Vivir o “Sumak Kwasay”. En su Capítulo III que trata sobre la Soberanía alimentaria, en el artículo 281, en su numeral 2, se establece que la Soberanía alimentaria es un objetivo estratégico y una obligación de Estado, por lo que éste tiene la responsabilidad de: “...adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos”. En este punto, es necesario indicar que la agricultura y la pesca son actividades económicas primarias, es decir extractivas, de las cuales dependen una gran cantidad de ecuatorianos, y son sectores vulnerables a la importación de productos de muy bajo precio, de países vecinos o de otros países, o que no tienen el control fitosanitario respectivo, por lo cual es necesario proteger a los agricultores, pescadores y demás grupos productores vulnerables. Es por esto, que este artículo es importante porque deja en claro el papel de las políticas fiscales y tributarias, no direccionadas sólo al fin recaudatorio sino también al de la protección de estos sectores económicos primarios. Los aranceles juegan un papel importantísimo en la protección de los productos agrícolas y pesqueros nacionales, al restringir el ingreso de productos extranjeros, que compiten con los nacionales, pero en condiciones sumamente más favorables debido a que estos países vecinos tienen monedas propias, sujetas a la devaluación, y por ende a valores muchísimo más bajos que los precios que hay en el Ecuador, para esos productos. El numeral 4, de este mismo artículo 281, establece que: “...otra responsabilidad del Estado, respecto a la Soberanía alimentaria es el de promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos”. Este numeral se basa en el principio Distributivo, que sería el antecedente o la génesis del principio de Justicia. El numeral 11, establece la responsabilidad del Estado para generar sistemas,

justos y solidarios, de distribución y comercialización de alimentos. Como nuevamente se puede observar, la solidaridad es un principio que constantemente se menciona en esta Constitución.

En el Título VI sobre el Régimen de Desarrollo, en su Capítulo IV que trata sobre la Soberanía económica, en su artículo 283, se establece que: “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”. Como se puede observar en este artículo no se indica que el modelo económico del Ecuador es de economía de mercado, ni tampoco se indica que en el Ecuador existe una economía social de mercado. Lo que se indica es que el sistema económico es: “...social, solidario, humano, en armonía con la naturaleza, que respeta al Estado y al Mercado y cuyo objetivo es que se alcance en sí lo establecido en el Régimen del Buen Vivir, Sumak Kwasay”, que están establecidas en esta Vigésima Constitución. Lo importante de esta Vigésima Constitución es que habla de Soberanías: Alimentaria, Económica.

En el segundo párrafo, de este mismo artículo 283, se establece que: “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”. En base a este párrafo, se puede establecer que el Estado ecuatoriano no sólo reconoce otros tipos de organización distintas a la pública y a la privada, sino que también reconoce y le da gran importancia, al dotarla de las normativas legales respectivas, a la organización popular y solidaria, que la reconoce como un tipo de economía, que incluye a los sectores de las cooperativas, a las asociaciones de trabajadores de distintos tipos y a las comunas en general, principalmente, agrícolas, campesinas, pesqueras, etc.

En la Sección de Política Fiscal, en el artículo 284, en su numeral 1, se establece que esta tendrá el objetivo de: “...asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional”. Nuevamente, se puede observar la aplicación del principio Distributivo, y esto se logra mediante la política tributaria

de distribuir los ingresos fiscales, entre ellos los tributarios, de una manera justa y solidaria.

En el artículo 285, en sus numerales 1, 2 y 3, respectivamente, se establece que la política fiscal tendrá como objetivos específicos: “El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados, y 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”. En este orden, se puede establecer, respectivamente, los fines de los tributos: recaudatorio, redistributivo y para incentivar las inversiones, mediante beneficios tributarios, siempre y cuando sean en proyectos necesarios para la sociedad, pero, principalmente, que no atenten contra el medioambiente o la naturaleza.

El artículo 286 establece que: “...las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”. Cuando se habla de ingresos permanentes, entre otros tipos de ingresos, también se está refiriendo a los ingresos por concepto de recaudación tributaria, como, por ejemplo: el del impuesto a la renta. Con estos ingresos permanentes, como el de la recaudación de tributos, se deben financiar los egresos permanentes, que son en sí el gasto público, como, por ejemplo: los salarios de los empleados públicos de la salud, de los maestros o de los empleados de las instituciones públicas en general. Esta es la norma y el principio aceptado, pero también en este artículo se establece que, de manera excepcional, los ingresos permanentes como son los gastos públicos podrían también ser financiados con ingresos no permanentes, tales como los ingresos producto de la exportación de petróleo. Adicionalmente a lo indicado, se debe establecer que cuando se refieren a egresos no permanentes se está refiriendo a la que se conoce como inversión pública.

El artículo 287 establece que: “...toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán

financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley”. Este artículo establece constitucionalmente que cuando se cree una ley, que incluya algún tipo de obligación que vaya a ser financiada por medio de recursos públicos, como por ejemplo “los tributos que son ingresos permanentes”, esta misma ley deberá establecer cuál será la fuente de su respectivo financiamiento. En este artículo se deja muy en claro que sólo las instituciones de derecho público se pueden financiar mediante las tasas y las contribuciones especiales establecidas por la Ley. Es muy importante dejar establecido este punto, debido a que, si no se lo hace, cualquier asociación, comuna, comité, empresa privada o persona natural, podría crear tasas o contribuciones, con el fin de financiar aspectos sociales o comunales. Sólo las instituciones públicas pueden hacerlo de esta forma, y en el caso de los privados podrían hacerlo, pero mediante donaciones o contribuciones no exigibles legalmente, ni de ningún tipo tributario.

El artículo 288 establece que: “...las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”. Nuevamente se establecen principios, y de entre ellos principios de tipo económico, como son el de eficiencia y calidad. Lo interesante de este artículo, es que incluye los de responsabilidad ambiental y social, lo que supone que se compre tomando en consideración productos y empresas, que son amigables con el medio ambiente, que respetan la naturaleza, pero que también tienen responsabilidad social con sus trabajadores y con la sociedad en general, lo que se consigue cumpliendo las normativas laborales y las de seguridad social. Lo indicado, es importante como un fundamento de política fiscal y tributaria.

El artículo 290 establece que: “El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones: 1. Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes” Entre otros numerales, éste establece un aspecto de política económica muy importante, ya que limita a que sólo se utilizarán los créditos cuando sean insuficientes los propios ingresos del Estado, entre ellos los que tienen concepto tributario, y también cuando sean insuficientes los recursos que

puedan provenir de algún tipo de cooperación de organismos internacionales, o de países amigos. Este numeral, limita el endeudamiento público innecesario.

En la Sección quinta que trata sobre el Régimen Tributario en su artículo. 300 se establece que: “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”. Como se puede observar, nuevamente, en este artículo se encuentra el establecimiento de principios, entre ellos nuevos principios de tipo económico, adicionalmente al de eficiencia, como son el de progresividad, simplicidad administrativa y suficiencia recaudatoria. Lo importante de este artículo, es que establece que se priorizarán los impuestos directos y progresivos, como lo es el impuesto a la renta. Se llaman impuestos directos debido a que son específicos y se establecen a la renta de personas determinadas, sean estas naturales o jurídicas. Los impuestos indirectos, como por ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA), no se establecen a personas específicas, sino al precio, de los productos con valor agregado, cuando se realiza una transacción de compra – venta. Por este motivo el IVA es un impuesto indirecto. Cuando se habla de un impuesto progresivo, como es el caso del impuesto a la renta, se denomina de esta manera ya que son la base conceptual de lo siguiente: “que pague más el que gana más”. El IVA es un impuesto regresivo, porque al ser un impuesto indirecto, afecta a todos cuando se compra un producto con valor agregado, incluyendo a los pobres. Por lo expuesto, este artículo 300 es muy importante en materia de política fiscal y tributaria, debido a que el Estado podría tener como meta el ir mejorando la recaudación tributaria de los impuestos directos y progresivos, con el fin de ir priorizándolos, en relación con los impuestos indirectos y regresivos. El principio de Irretroactividad significa que ante la creación de un nuevo impuesto, este rige para el presente y el futuro, pero no para el pasado, es decir un nuevo impuesto o reforma tributaria, no puede regular el cobro de un tributo para el pasado. El principio de Simplicidad administrativa lo que busca es la dinámica de los procesos tributarios, entre ellos la recaudación tributaria, pero también la

devolución de impuestos, por ejemplo: en el caso de la devolución del IVA a las personas adultas mayores, o la del Draw back que es la devolución de los impuestos pagados, tales como el IVA, a los exportadores de productos que han pagado este impuesto indirecto. El principio de Suficiencia Recaudatoria tiene como concepto el establecimiento de una recaudación tributaria (ingresos permanentes) que sea capaz de cubrir una parte de los egresos permanentes (gasto público), establecido en el Presupuesto General del Estado, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo. Como se puede observar, todo lo antes indicado relacionado a este artículo 300, trata sobre fundamentes de política fiscal y tributaria.

El artículo 301 establece que: “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo 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”. Este artículo deja establecido que es el Ejecutivo quien tendrá a cargo la creación de leyes de contenido tributario, que creen, modifiquen, exoneren o extingan impuestos. Es importante indicar, que no se indica “Tributos” sino impuestos. Adicionalmente, se regula lo relacionado a las tasas y contribuciones especiales. Este artículo 301 establece el papel activo que tiene la presidente o el presidente, en su Función Ejecutiva, con relación a la Política Fiscal y Tributaria.

En la Sección Sexta sobre Política Monetaria, Cambiaria, Crediticia y Financiera en su artículo 302 se establece, en su numeral 1, que: “Las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera tendrán como objetivos: Suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia”. Nuevamente se puede observar, la utilización del principio de Eficiencia, respecto a las políticas antes indicadas. Esto permite llegar a la conclusión de que el fin principal del Estado, respecto a la Administración pública, es la búsqueda de la Eficiencia.

En el artículo 303 se establece que: “La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva”. Este artículo indica que es una facultad exclusiva, es decir de ninguna

otra Función del Estado. Sólo la presidente o el presidente, de la Función Ejecutiva, tiene esta facultad, que pertenece a la Administración Central.

En la Sección Séptima que trata sobre Política Comercial, en el artículo 305 se establece que: “La creación de aranceles y la fijación de sus niveles son competencia exclusiva de la Función Ejecutiva”. Este artículo establece que es la Función Ejecutiva, de la cual es parte la presidente o el presidente, quien tiene la competencia exclusiva de la creación de aranceles, para aranceles, sobre tasas arancelarias o inclusive salvaguardias, así como también de la fijación de sus respectivos porcentajes o cargas, que es lo que se entendería por fijación de niveles. Cuando en el caso del Ecuador, una presidente o un presidente aumenta los aranceles, de determinados productos importados, debido a que trata de proteger la salida indiscriminada o innecesaria de divisas, en un país dolarizado, se acoge a este artículo de la Vigésima Constitución de la República del Ecuador.

El artículo 306 establece que: “El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal. El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza”. El Ecuador aplica el principio de “No Exportación de tributos”, que significa que no grava con tributos a las exportaciones nacionales. Para ello, todo exportador puede recuperar determinados tributos pagados, que se encuentran gravados en las materias primas que se han utilizado para la elaboración de determinados productos, como es el caso de la devolución del Impuesto al valor agregado (IVA). Para ello se aplica la figura del Draw Back, que se encuentra establecida en lo que fue la *Ley Orgánica de Aduanas*, que se incorporó al *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)*. El artículo 306 establece el papel importante del Estado en la promoción de las exportaciones, pero de aquellas que tienen procesos responsables con el medio ambiente, y preferentemente con aquellos emprendimientos para la exportación, que realicen inversiones directas que proporcionen empleos dignos, principalmente, en el área de las actividades económicas secundarias, es decir las de transformación, con empresas que actúen con responsabilidad social, y

contribuyan al desarrollo del Ecuador. Este artículo establece que el Estado promoverá, en forma particular, las actividades de exportación de las pequeñas y medianas empresas, y también del sector artesanal. Respecto a las importaciones, este artículo establece que el Estado propiciará las importaciones necesarias, para que se consigan los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, pero que desincentivará aquellas importaciones que afecten a los productores nacionales. Este punto es importante analizar, debido a que establece una política proteccionista, hacia los productores nacionales, ante las importaciones de productos extranjeros que podrían afectar su producción. La forma de desincentivar este tipo de importaciones que podrían afectar la producción nacional es utilizando a los tributos como instrumentos proteccionistas, como, por ejemplo: cuando se gravan con aranceles, para aranceles o sobre tasas arancelarias, a productos importados que podrán afectar la producción artesanal ecuatoriana. Este artículo también establece que el Estado desincentivará las importaciones que afecten negativamente a la población, que podría ser en los casos de la importación de productos alimenticios que no cuentan en sus países con la suficiente regulación sanitaria, o que contienen materias primas que podrían ser dañinas para la salud de los ecuatorianos. En este caso, el Estado desincentivará este tipo de importaciones, estableciendo mayores medidas de control o regulaciones sanitarias, así como también lo podría hacer utilizando aranceles o para aranceles. Este artículo también indica que el Estado desincentivará las importaciones que afecten negativamente a la naturaleza, como podría ser el caso de las importaciones de semillas de tipo transgénico, que podrían afectar gravemente la producción de productos agrícolas nacionales endémicos o libres de este tipo de modificaciones genéticas, afectaciones más de tipo comercial que natural, como podría ser el caso de productos químicos que se utilizan en el agro, que podrían tener efectos cancerígenos. En estos casos, el Estado desincentivaría este tipo de importaciones, aumentando los porcentajes de los aranceles, o gravando con valores específicos a este tipo de importaciones. En los ejemplos descritos, se puede observar como el Estado puede aplicar su Soberanía alimentaria y su Soberanía económica, contenidas en los respectivos regímenes de esta Vigésima Constitución.

En el Capítulo Quinto que trata sobre los Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas, en el artículo 313 se establece que: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos: “la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”. Esta Constitución establece la libertad de las personas naturales y jurídicas para realizar emprendimientos comerciales, siempre y cuando no se afecte a los seres humanos ni a la naturaleza. Pero, vale la pena indicar, que se reserva la administración y el control (entre otros) de las actividades económicas que guardan relación con el emprendimiento de proyectos en sectores estratégicos, como los descritos en el artículo 313. El Estado podrá desarrollar, administrar, regular, controlar y gestionar este tipo de proyectos en sectores estratégicos, pero bajo los principios establecidos en este artículo, que son principios de tipo económico y administrativo. Nuevamente, encontramos el principio de Eficiencia. Este artículo 313 es importante en materia de Política Tributaria y del análisis constitucional económico en el Ecuador, debido a que en el caso de las actividades económicas que realizan la explotación de recursos no renovables, se estableció una normativa jurídica que establece que la participación de los trabajadores en las empresas que realizan este tipo de actividad económica sólo sería del 3% y no del 15% como en el caso de todas las demás actividades económicas. Esto guarda relación con la parte tributaria, debido a que, en el Estado financiero de Resultados, antes de establecer la base imponible para el cálculo del impuesto a la renta, se debe asentar la respectiva base de participación de los trabajadores. Otro caso, en materia de actividades estratégicas, es en el de las Telecomunicaciones, que estableció una limitación al pago de las utilidades de los trabajadores, estableciendo un valor máximo. De igual forma, este punto guarda relación con la materia tributaria, por lo expuesto en el anterior caso. En ambos ejemplos

presentados, se puede observar como el Estado puede regular las empresas de estos sectores estratégicos

El artículo 317 establece que: “Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico”. Este artículo establece que los recursos no renovables le pertenecen al Estado y este priorizará el cobro de contribuciones especiales con el fin de proteger este patrimonio inalienable e imprescriptible, que debe conservarse de generación tras generación. En el caso de que estos recursos no renovables sean explotados, estos ingresos deberán ser dirigidos hacia la sociedad, mediante la inversión pública necesaria. Esto se lo puede observar en el caso sobre los porcentajes de los trabajadores en empresas que realizan la explotación de recursos no renovables, que tienen una participación de las utilidades del 3% y no del 15%, pero que el valor restante tiene que ser entregado a la comuna o al municipio de la región donde este tipo de empresas realizan la explotación de estos recursos del Estado. Este artículo establece importantes fundamentos de política económica, fiscal y tributaria.

El artículo 321 establece que: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”. Lo importante de este artículo es que el Estado no sólo reconoce un tipo de propiedad, sino que reconoce constitucionalmente, distintas formas de ella. La importancia de este artículo es que proporciona la seguridad jurídica necesaria, para los casos de asociaciones, cooperativas, alianzas, que contribuyan a la productividad y desarrollo del país, pero que también son contribuyentes tributarios.

El artículo 327 establece que: “La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas

trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley”. Este artículo se relaciona con el Régimen del Buen Vivir y con el fin de la economía, que es el bienestar del ser humano, centro de la actividad económica en sí. Coincide con lo que se establece sobre el sistema económico, al establecer que es social, solidario, que respeta a la naturaleza y busca el bienestar de la sociedad.

El artículo 335 establece que: “El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional”. Este artículo establece en forma tácita la participación del Estado para el control del poder de mercado, cuando afecte los derechos de los ciudadanos, pero también establece una política económica proteccionista a favor de la producción nacional, en base al control de precios. Estos precios, en materia tributaria cuando son de productos que tienen valor agregado, deben mostrar ya incluido el valor correspondiente al impuesto al valor agregado (IVA).

El artículo 365 establece que: “...por ningún motivo los establecimientos públicos o privados ni los profesionales de la salud negarán la atención de emergencia. Dicha negativa se sancionará de acuerdo con la ley”. Este artículo muestra claramente la legislación de salud a favor del ser humano, con un aspecto no sólo social, sino también de justicia y solidario.

El artículo 376 establece que: “El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población”. Este artículo, establece en forma tácita, el principio de Universalidad de la Seguridad social en el Ecuador. Nuestra Seguridad social no es excluyente, ya que considera tanto a las personas que realizan el trabajo doméstico, no remunerado, como es el de las amas de casa, y también reconoce el trabajo agrícola de autosustento. Lo que se establece en sí, en este artículo, es que todas las personas tienen el derecho a una seguridad social digna. Este, guarda relación con el Derecho tributario, debido a que hay que separar lo que son las

obligaciones tributarias, de las obligaciones de tipo social, como son las aportaciones personales que realizan los trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y las aportaciones patronales que realizan los empleadores a esta misma institución pública.

El artículo 375, en su numeral 7, establece que: “El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos”. Nuevamente, en forma tácita, se puede observar la aplicación de la Justicia social, que es un principio fundamental del Derecho.

En lo que tiene que ver con la Gestión del Riesgo, en su artículo 390 se establece que: “Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico”. Este principio que se establece se soporta en la administración pública, que cuenta con una planificación central, pero que busca la descentralización en todo el ámbito nacional.

En lo que tiene que ver con los Principios de las Relaciones Internacionales el artículo 416, en su numeral 6, establece que: “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur”. En base a este principio de ciudadanía universal, y al respeto de la movilidad de las personas, el Ecuador ha acogido a muchos refugiados, principalmente, de nuestro país vecino Colombia. Nuestra legislación penal, no tipifica este tipo de delitos relacionados con la movilidad migratoria de las personas.

El Título IX que trata sobre la Supremacía de la Constitución en su artículo 425 establece que: “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas

distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”. Respecto a este artículo podemos establecer que el Ecuador tiene Convenios con otros países para evitar la doble tributación. Respecto a las leyes tributarias estas tienen una jerarquía de orgánicas. Las Ordenanzas municipales, generan tributos, tales como las tasas y las contribuciones especiales.

El Capítulo III que trata sobre la Integración Latinoamericana en su artículo 423, numeral 5, establece que: “La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio”. Nuevamente se puede observar, la aplicación del principio de universalidad, de movilidad humana, y de integración latinoamericana. Esta Constitución establece los derechos que tienen los refugiados, los inmigrantes, los ecuatorianos en el exterior, las minorías, los discapacitados, los trabajadores, los menores de edad, la mujer y el ciudadano común en general. Lo que se puede observar es el establecimiento de una gran cantidad de principios, tanto económicos, como jurídicos y administrativos.

Es necesario indicar, el gran detalle y descripción que tiene esta actual Vigésima Constitución respecto a los tipos de Derechos, todos con igual importancia y jerarquía.

3.2 ANÁLISIS DE LAS CONSTITUCIONES ECUATORIANAS POR PERÍODOS DE GOBIERNO

Para el estudio de las Constituciones económicas ecuatorianas, no sólo debemos ubicarlas en el tiempo con respecto a los “ciclos económicos ecuatorianos” (cacao, banano, primer auge y segundo auge petrolero), sino que también se debe relacionarlas con los respectivos gobiernos en que se crearon, que se pueden agrupar en los siguientes períodos: Floreano (1830-1845); Marcista (1845-1859); Garciano (1860-1875); Post-Garciano (1875-1883);

Progresista (1883-1895); Liberal (1895-1925); Pre-dolarización (1925-1999); y Contemporáneo o Post-Dolarización (2000-actualidad)²²³.

Antes de la conformación de la República del Ecuador, en las Constituciones Grancolombianas de 1821 y 1830 no existe una norma expresa que declare el principio de la Supremacía de la Constitución.

En las Constituciones de 1830, 1835, 1843 no se establece en forma expresa el principio de la Supremacía de la Constitución. En la Constitución de 1845 se establece, en forma más nítida, el principio de la Supremacía de la Constitución en su artículo 139. Las Constituciones de 1851, 1852, 1853, 1861, 1869²²⁴ carecen también de disposiciones expresas sobre el principio de la Supremacía Constitucional. En la Constitución de 1878, a diferencia de todas las anteriores Constituciones, se invoca, por primera vez al pueblo al decir: “por autoridad del pueblo ecuatoriano”; y en el artículo 105 se limita a decir: “...no se ejecutarán los acuerdos municipales en todo lo que se oponga a la Constitución o a las leyes...”. La Constitución de 1854 no tiene referencia expresa al principio de la Supremacía de la Constitución.

Estrella, con respecto al primer período del presidente Juan José Flores, que se dio desde el 22 de septiembre de 1830 hasta el 10 de septiembre de 1834, menciona lo siguiente: “Transcurrieron en medio de un desbarajuste interno, que fue la cortina de humo necesaria para cubrir las formas de explotación que se daban al interior de los fundos...”. “Todo, es cierto, con el vehemente deseo de aprovechar en la mejor forma los canales que les ofrecía el gobierno, tratando a toda costa de levantar los obrajes que habían sido afectados por la llegada de las manufacturas inglesas y europeas”²²⁵. Como se puede observar, a pesar de que ya Ecuador era una república, aún se mantenían los estilos coloniales del pasado en el período de gobierno “Floreano” que duró desde 1830 hasta 1845.

Posteriormente, le sucede el denominado “Período marcista” debido a que inicia el 6 de marzo de 1845, con “la revolución marcista”, que fue impulsada por

²²³ Castro, Nicolás, *Poder Constituyente, Constitución y Control de la Constitucionalidad*, Murillo Editores, Guayaquil, 2025, p.p. 225-235.

²²⁴ La Constitución de 1869 es conocida como “Carta Negra” o “Carta Garciana”.

²²⁵ Estrella Vintimilla, Pablo, *Ecuador. 500 años. Entre el saqueo del oro y del petróleo*, Segunda edición, Editorial El Conejo, Quito, 2025, p. 183.

José Joaquín de Olmedo, que, para Estrella: "...fue un nuevo intento de la burguesía costeña para consolidar su poder político, con base en la manipulación de la revuelta popular que sacudía al país a raíz de la expedición de la "Carta de Esclavitud"²²⁶ y, sobre todo, la imposición del tributo de los tres pesos y cuatro reales"²²⁷. En la época marcista se dio paso a varias medidas, de tipo liberal y nacionalista cuyo resultado fue el fin del dominio político que había tenido Juan José Flores, desde el inicio de la República de Ecuador en 1830. Entre estas medidas, se destaca la abolición de la esclavitud. Cabe indicar, que fue un período sumamente inestable debido a los constantes conflictos que existían entre las élites regionales.

En 1845 en el Ecuador no existía un sistema económico realmente integrado, ya que lo que existían eran sistemas regionales vinculados de manera débil, que mostraban los poderes e intereses locales de la época, por lo que no se podría hablar de una economía nacional. Adicionalmente, la integración del Ecuador al mercado mundial fue lenta debido a que la demanda de cacao no era sostenida, y a que Inglaterra poseía colonias tropicales que la proveían de este producto²²⁸.

La época marcista termina en 1859 con la caída del presidente Francisco Robles, lo que da lugar a un período de inestabilidad, el mismo que terminaría con el ascenso de Gabriel García Moreno.

Una de las etapas de los períodos más importantes de la Historia Política Ecuatoriana es el del período Garciano (1860-1875) cuya esencia del pensamiento socio económico del presidente Gabriel García Moreno, se lo puede analizar en lo que él sostenía, que se puede resumir en lo siguiente: "La ventura de una nación consiste en el desarrollo constante de los elementos civilizadores; no hay civilización si no progresan simultáneamente la sociedad y el individuo; no existe progreso social donde se desconocen las mejoras

²²⁶ Como "Carta de Esclavitud" se conoció a la Constitución Política de la República del Ecuador de 1843, que es la tercera de la Historia Constitucional Ecuatoriana.

²²⁷ Estrella Vintimilla, Pablo, *Ecuador. 500 años. Entre el saqueo del oro y del petróleo*, Segunda edición, Editorial El Conejo, Quito, 2025, p. 194.

²²⁸ Estrella Vintimilla, Pablo, *Ecuador. 500 años. Entre el saqueo del oro y del petróleo*, Segunda edición, Editorial El Conejo, Quito, 2025, p. 198.

materiales, donde la miseria devora a la población y donde la industria revolucionaria es el seguro medio de enriquecer y es imposible el progreso individual cuando en brazos de la ignorancia, yace adormecida la inteligencia”²²⁹.

Con respecto al denominado “período progresista” en la historia ecuatoriana, este se da desde el año 1875, con la muerte del presidente Gabriel García Moreno, hasta la llegada al poder de la revolución liberal en 1895. A este período se lo denomina “progresista” debido a la influencia que tuvo en ese tiempo el “partido progresista” que tenía una posición política intermedia entre el pensamiento de los liberales y los conservadores de esa época. Por lo expuesto, se puede considerar a este período como uno de transición entre el régimen del presidente Gabriel García Moreno y el del presidente Eloy Alfaro Delgado.

El período liberal empieza con la Revolución liberal de 1895, liderada por el General Eloy Alfaro Delgado, quien asume la presidencia de Ecuador, y termina en 1925 con la Revolución de Julio, en que un golpe militar derrota a los liberales de esa época, como respuesta a una grave crisis económica que se presentaba en el Ecuador. El período liberal (1895-1925) fue un período gobernado por el Partido liberal en que se dieron importantes reformas, como, por ejemplo: la separación de la Iglesia y el Estado; la secularización de la educación pública; la legalización del matrimonio y del divorcio civiles; el concertaje pasó a estar regulado por el gobierno; la prisión por deudas fue abolida en 1918. En este período, a inicio de la década de 1920, se da una severa recesión económica por el colapso del mercado mundial del cacao, del cual dependía la economía ecuatoriana. El 15 de noviembre de 1922 se da una violenta represión del incipiente movimiento obrero en Guayaquil. El período liberal se caracterizó por la inestabilidad política y el frecuente uso de intervenciones militares.

Es en la Constitución de 1897 que se da en el período Liberal (1895-1925) en que por primera vez en la Historia Constitucional del Ecuador en que se proclama a plenitud el principio de la Supremacía de la Constitución en su artículo 132. De igual forma, la Constitución de 1906 reitera el principio de

²²⁹ Ayala, Enrique, *García Moreno. Su proyecto político y su muerte*, Paradiso Editores, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2024, p. 162.

Supremacía de la Constitución en su artículo 6, pero, adicionalmente, en su artículo 7 establece un mejor criterio, inicial, del Control de la Constitucionalidad, si se la compara con la Constitución de 1843.

En la Constitución de 1929 en su artículo 161 se enuncia el principio de la Supremacía de la Constitución, de manera similar al de las Constituciones de 1896 y de 1906. En la Constitución de 1945 en el artículo 163 se consagra el principio de la Supremacía de la Constitución, con un texto similar al de las Constituciones de 1906 y de 1929. En la Constitución de 1978 se establece en el artículo 137 el principio de la Supremacía Constitucional.

Otro período importante en la Historia Constitucional Ecuatoriana es el relacionado al que se encuentra en el período Contemporáneo en la predolarización (1925-1999) que es el del General Guillermo Rodríguez Lara, cuyo pensamiento se encuentra en la obra *Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario del Ecuador*. El Nacionalismo Revolucionario que se planteaba en ese período de gobierno (1972-1976) en que se da el primer auge petrolero, se basaba en lo siguiente: "...procurar la realización de todos los esfuerzos necesarios para eliminar la dependencia de países en los aspectos económico, social, político, cultural, militar e ideológico de los grandes centros internacionales de decisión" y: "...ser moralizador, es decir, la eliminación a cualquier precio de la corrupción administrativa en las funciones del Estado y en el manejo de los fondos públicos"²³⁰.

En la Historia Constitucional Ecuatoriana se puede observar, en forma tácita o expresa, la preexistencia del principio de la Supremacía de la Constitución, del cual se desprende la necesidad de establecer el respectivo órgano de control de la constitucionalidad. Como lo menciona el Dr. Nicolás Castro Patiño, con referencia al control constitucional en la historia, cuando el abate Siéyès invocaba de los constituyentes franceses, lo siguiente: "...lo que pido es un

²³⁰ Ayala, Enrique, *Guillermo Rodríguez Lara. Testimonio de vida y del nacionalismo revolucionario*, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2023, p.p. 108, 109.

verdadero cuerpo de representantes, con misión especial de juzgar las reclamaciones contra todo atentado que se hiciera en la Constitución”²³¹.

Ayala, con respecto a las independencias en Latinoamérica, menciona lo siguiente: “Las independencias, fueron, ante todo, movimientos liderados por sectores dominantes criollos que trataban de apoderarse del poder político. Pero, para triunfar, necesitaban la movilización de sectores subalternos que se incorporaron a estos procesos con expectativas de cambios sociales y económicos...Al final, en Latinoamérica se adoptaron regímenes republicanos, con excepción de Brazil, donde se estableció un imperio”. Pero, los nuevos estados en sus inicios no adoptaron modelos republicanos ideales, sino que se tuvieron: repúblicas unitarias, federales, algunas como remedos de monarquías; y sociedades liberales que funcionaron con religión de Estado o religión privilegiada de Estado”²³².

²³¹ Castro, Nicolás, *Poder Constituyente, Constitución y Control de la Constitucionalidad*, Murillo Editores, Guayaquil, 2025, p. 234.

²³² Ayala, Enrique, *¿Último día del Despostismo? Reflexiones y debates sobre la Independencia*, Primera Edición, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2023, p.p. 75, 76.

4. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CONSTITUCIONES ECONÓMICAS ECUATORIANAS DE 1998 Y DEL 2008

El análisis histórico-comparativo, económico-financiero-jurídico de las veinte constituciones ecuatorianas, ha permitido entender el porqué de las estructuras de la Constitución económica de 1998 (Décimo novena), social de mercado; y de la Constitución económica del año 2008 (Vigésima), social y solidaria. La gran diferencia económica-jurídica que existe entre estas dos constituciones es que la Constitución de 1998, da apertura al sector privado en los denominados sectores estratégicos, y, de igual forma, a las privatizaciones; mientras que la Constitución del 2008, se soporta en tres principios organizativos, que son: el capitalismo, la economía dirigida o intervencionista, y la producción solidaria, por lo que la actual constitución se reserva para sí, el control total de los sectores, considerados como estratégicos, y establece una activa participación del Estado en la planificación económica, utilizando a los tributos, principalmente, a los impuestos, como instrumentos de política económica general, para intervenir en la economía, cuando requiera de recursos financieros (fin fiscal), o cuando requiera corregir cualquier “fallo de mercado” (fin extrafiscal).

4.1 CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, SOCIAL DE MERCADO DE 1998

La elaboración de la Constitución de 1998 (Décimo novena) se da en el siguiente panorama económico mundial²³³:

- La globalización, como resultado del constante avance de la tecnología, principalmente, las relacionadas a la comunicación y a la ciencia informática;
- La difusión del neoliberalismo en Latinoamérica, como resultado de un proceso evolutivo en que se aplican distantes pensamientos económicos,

²³³ [Miño Cepeda, Juan José Paz, *Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008*, Programa: Legitimidad y arraigo de poder, Cuaderno: La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores, noviembre de 2008, \[en línea/online: <http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>, acceso/disponible/consultado: 09/12/2024\].](http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html)

en base a las circunstancias y eventos que se presentan en la historia de la humanidad;

- El problema de la deuda externa en los países de la región, por la necesidad de los países de economías emergentes en tratar de salir del subdesarrollo, para lo que se requiere obtener recursos financieros con la finalidad de direccionarlos a la inversión pública, y a la producción;
- Las crisis económicas de los países de la región, como resultado, principalmente, de las caídas de los precios de las materias primas en los mercados mundiales;
- La caída del precio del petróleo, que afecta a los países exportadores de petróleo, como es el caso de Ecuador, cuyos ingresos no permanentes dependen, principalmente, de la exportación de este recurso no renovable.

La Constitución de 1998 está basada en la Constitución de 1978-1979 (Décimo octava), con las respectivas reformas que se le realizaron, por lo que es una constitución codificada, siendo algunas de sus aportaciones económicas-sociales-culturales más importantes, las siguientes: Los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que se extendieron también a los pueblos afroecuatorianos; la inclusión y desarrollo de los derechos a la salud, la de los derechos de los grupos vulnerables, la de los derechos del consumidor; y haber realizado una mayor amplitud de los derechos del medio ambiente²³⁴. La Constitución de 1998 reconoce el derecho indígena para la solución de los conflictos, por lo que también existe el pluralismo jurídico, pero, con el defecto de que no se regula ni se limita. También, establece los nuevos titulares y los derechos colectivos.

El Tribunal constitucional en 1998 fue concebido y dotado de la composición, competencias y recursos de un verdadero tribunal jurisdiccional encargado de tutelar los derechos constitucionales mediante las acciones de amparo, para los derechos que no tuvieran un medio de protección específico;

²³⁴ Salgado, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Cevallos-Editora Jurídica, 2024, p. 153.

la del habeas corpus para proteger la libertad personal; el habeas data para la defensa de los datos y derechos personales; y la defensoría del pueblo²³⁵.

La Constitución de 1998 establece en sus artículos los siguientes aspectos²³⁶:

- Se declaró a Ecuador como país pluricultural y multiétnico²³⁷;
- Se establece que la seguridad social será deber del Estado: "...se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la Ley"²³⁸;
- Se establece que: "...El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de las culturas"²³⁹.
- Se reconoce a los pueblos indígenas y afroecuatorianos su derecho sobre las tierras ancestrales, entre muchos otros aspectos²⁴⁰;
- Se agrega la protección del medio ambiente con participación de la comunidad²⁴¹;
- Se afianza el hábeas data, así como el amparo constitucional²⁴²;
- Se asegura la defensoría del pueblo, así como la del consumidor²⁴³;
- Se define a la economía social de mercado como modelo del país²⁴⁴;
- Se reconoce la existencia de las empresas y propiedades pública, privada, mixta y comunitaria o de autogestión²⁴⁵;
- Se abandona el concepto de "áreas de explotación reservadas al Estado"²⁴⁶;

²³⁵ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, p. 79.

²³⁶ [Miño Cepeda, Juan José Paz, *Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008*, Programa: Legitimidad y arraigo de poder, Cuaderno: La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores, noviembre de 2008, \[en línea/online: <http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>, acceso/disponible/consultado: 09/12/2024\].](http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html)

²³⁷ Art. 1, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²³⁸ Art. 55, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²³⁹ Art. 62, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁴⁰ Art. 85, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁴¹ Art. 86, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁴² Arts. 94, 95, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁴³ Art. 92, 95, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁴⁴ Art. 244, Constitución de la República de Ecuador de 1998.

²⁴⁵ Arts. 245, 246, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁴⁶ Art. 247, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

- Se establece que la exploración y la explotación de los recursos naturales, de las riquezas del subsuelo y de las áreas cubiertas por el mar territorial, podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas²⁴⁷;
- Se menciona que el Estado podrá hacer la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas²⁴⁸;
- Se indica que el aprovechamiento y uso de las aguas corresponderá al Estado o a quienes obtengan esos derechos, de acuerdo con la ley²⁴⁹;
- Se mejoró en cuanto a los derechos humanos de tercera y cuarta generación²⁵⁰;
- Se establece que: “El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general...”²⁵¹
- Se sostiene que los servicios públicos de agua potable y riego...y otros, pueden ser delegados a empresas mixtas o privadas...²⁵²;
- Se establece que: “...El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará por que sus precios o tarifas sean equitativos”²⁵³.
- En general, se consolida la doctrina neoliberal, ya que disminuye el papel del Estado en la economía y se favorece a las privatizaciones.

4.2 CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y SOLIDARIA DEL 2008

La elaboración de la Constitución de 2008 (Vigésima) tiene como antecedente, el siguiente panorama económico regional y mundial²⁵⁴:

²⁴⁷ Art. 247, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁴⁸ Art. 247, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁴⁹ Art. 247, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁵⁰ Art. 248, 254, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁵¹ Art. 248, 254, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁵² Art. 249, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁵³ Art. 249, Constitución de la República del Ecuador de 1998.

²⁵⁴ [Miño Cepeda, Juan José Paz, *Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008*](http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html), Programa: Legitimidad y arraigo de poder, Cuaderno: La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores, noviembre de 2008, [en línea/online: <http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>, acceso/disponible/consultado: 09/12/2024].

- La dolarización del Ecuador en el año 2000, como resultado de la crisis financiera que se vivió en 1999 que ocasionó la quiebra de una gran cantidad de instituciones financieras, así como de comercios y empresas, lo que tuvo como efecto una gran migración de ecuatorianos;
- La desinstitucionalización, con respecto a la disminución de los servicios públicos o de sus recursos, antes del 2007, como resultado de distintas causas, como, por ejemplo, por la falta de recursos o la falta de direccionamiento de los recursos a los gastos permanentes (salud, educación, seguridad interna e insumos);
- La expansión del pensamiento progresista y de las economías de desarrollo en Latinoamérica, como resultado de la aplicación de políticas económicas que no dieron los resultados esperados, o que no fueron del todo eficientes, que afectaron a la población de países con economías emergentes;
- La falta de confianza de la sociedad en los partidos políticos, como resultado de las crisis socioeconómicas que se presentaban, por ofrecimientos incumplidos, y por la incorrecta aplicación de políticas económicas de los partidos que llegaban al poder;
- El nacimiento de las redes sociales, que permite a la sociedad comunicarse y organizarse de una manera inmediata;
- El estallido de la gran burbuja tecnológica puntocom, que muestra la vulnerabilidad de determinadas actividades económicas, en determinados momentos;
- La histórica caída de la bolsa en los EE.UU. y la recesión económica, como resultado del otorgamiento de créditos a clientes que no tenían el perfil crediticio adecuado, y por la titularización de las carteras por cobrar resultantes, cuya calidad fue cuestionable, y por la comercialización de estos títulos valores a nivel mundial; que dio como resultado burbujas inmobiliarias, por el aumento del precio de los bienes inmuebles, burbujas que estallaron, y que ocasionaron la devolución a los bancos de estos bienes, ocasionando una caída de sus precios, por el exceso de oferta inmobiliaria, que dio como resultado el perjuicio a la sociedad en los EE.UU. y en muchos países del mundo, que invertían en títulos valores.

La Constitución económica, social y solidaria de 2008 aporta, significativamente, con el desarrollo de los derechos humanos y de sus garantías; así como, con los derechos propios de la naturaleza. Se destaca la cosmovisión de los pueblos originarios del Ecuador

La Constitución de 2008 reconoce el derecho de los indígenas para resolver los conflictos, por lo que existe el sistema de justicia ordinario y el sistema indígena. Lo que falta en Ecuador es que se regule y que sus limitaciones sean más específicas, es decir, falta que se consoliden las limitaciones. Lo indicado se lo puede observar, en el *Código Orgánico Integral Penal* (COIP) ya que no existe la limitación de las autoridades indígenas para aplicar castigos por mano propia en el ámbito penal. Es aquí, donde se puede entender la importancia del pluralismo jurídico, como una forma en que se reconozcan otros sistemas jurídicos para que se resuelvan los conflictos, siendo su objetivo que un sistema pueda convivir con otro, por lo que ambos sistemas deben adaptarse para garantizar una igualdad. De esta forma, se podría garantizar un Estado completo, pluricultural que se apoye en el sistema ordinario y en los sistemas de otros pueblos²⁵⁵.

En la Constitución del 2008 al Tribunal Constitucional le sustituyó la Corte Constitucional y la constituyó en protector subsidiario de los derechos constitucionales, siendo la función judicial, con sus jueces, tribunales y corte, la protectora principal. A la acción de amparo le denominó acción de protección y conservó las acciones de hábeas corpus y de hábeas data, a las que añadió las medidas cautelares y las acciones de acceso a la información pública y de incumplimiento, lo mismo que la extraordinaria de protección, a la que unas veces le llama acción y otras veces recurso²⁵⁶.

El Dr. Ramiro Ávila Santamaría menciona que el Dr. Julio César Trujillo:

“...pone al Sumak Kawsay al nivel y como un complemento a la dignidad, además de que lo considera como un principio que

²⁵⁵ Equipo de expertos en jurídico, *Pluralismo Jurídico: Una nueva idea que busca la igualdad*, Universidad Internacional de Valencia, 11 julio de 2022, Consultado en: <https://www.universidadviu.com/ec/actualidad/nuestros-expertos/pluralismo-juridico-una-nueva-idea-que-busca-la-igualdad>, Revisado el 21/07/ 2024.

²⁵⁶ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional* Ecuatoriano, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, pp. 79, 80.

ordena todo el sistema jurídico, y que debe entenderse no solo como la satisfacción de los derechos sociales, sino como relaciones de armonía entre los seres humanos entre sí y con todos los seres de la naturaleza entre los cuales no caben relaciones superior-inferior, sino de iguales con mutuas compensaciones”²⁵⁷.

En la Constitución del 2008 se muestra el activo papel del Estado en la economía, en que se reestablecen principios de las constituciones de 1929, 1945 y 1979, y se dan también innovaciones, siendo los principales aspectos los siguientes:²⁵⁸

- Se establece que el derecho a la seguridad social es un principio irrenunciable de todas las personas²⁵⁹;
- Se indica que el sistema económico es social y solidario²⁶⁰;
- Se menciona que el sistema económico debe propender a una relación dinámica y equilibrada entre la sociedad, el Estado y el mercado²⁶¹;
- Se reincorpora la planificación del Estado y, por ende, el importante papel del Estado en la economía²⁶²;
- Se reconoce a la economía popular y solidaria, así como a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios²⁶³;
- Se garantiza para el Ecuador los sectores estratégicos, es decir, el Estado ecuatoriano se reserva:” ...el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos...”²⁶⁴;

²⁵⁷ Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019, p. 11.

²⁵⁸ [Miño Cepeda, Juan José Paz, *Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008*, Programa: Legitimidad y arraigo de poder, Cuaderno: La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores, noviembre de 2008, \[en línea/online: <http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>, acceso/disponible/consultado: 09/12/2024\].](http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html)

²⁵⁹ Art.34, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁶⁰ Art.283, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁶¹ Art.283, Constitución de la República de Ecuador del 2008.

²⁶² Arts.277, 280, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁶³ Arts.: 283, 309, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁶⁴ Energía, telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transportes, refinación de hidrocarburos, espectro radioeléctrico, etc. Art. 313, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

- Se institucionalizan las políticas económicas estatales, como, por ejemplo, la fiscal; que es de suma importancia en un país dolarizado²⁶⁵;
- Se reivindica la función social de la propiedad, pues se fija responsabilidades al sector privado empresarial²⁶⁶;
- Se establece la democratización de los factores de producción²⁶⁷;
- Se establece que uno de los objetivos de la política económica es: “...promocionar la incorporación del valor agregado...”, es decir, promocionar un cambio en la matriz productiva, de tal forma que se desarrollen las actividades económicas secundarias y no solo las primarias o extractivas²⁶⁸;
- Se declara al sistema financiero como “un servicio de orden público”²⁶⁹;
- Se garantiza la intervención del Estado, para regular las formas abusivas de mercado²⁷⁰;
- Se reconoce diversas formas de propiedad, como son las siguientes: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta y se garantiza la propiedad comunal²⁷¹;
- Se ubica al trabajo humano como el eje del proceso productivo²⁷²;
- Se prioriza, en las compras públicas, los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, es decir, tanto los productos y servicios del sector financiero y no financiero del sector de economía popular y solidaria del Sistema económico ecuatoriano²⁷³”.
- Se declara que: “...el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía...” así como de su provisión, por lo que se establece la intervención del Estado ante el fallo de mercado conocido como “existencia de bienes públicos”²⁷⁴;

²⁶⁵ Art. 245, Constitución de la República de Ecuador del 2008.

²⁶⁶ Arts. 66 (numeral 26), 321, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁶⁷ Art.276, numeral 2, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁶⁸ Art. 284 (numeral 4 y 8), Constitución de la República del Ecuador del 2008;

²⁶⁹ Art 308., Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷⁰ Arts. 304, 334, 335, 336, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷¹ Art. 319, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷² Art. 276, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷³ Art.288, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷⁴ Art. 314, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

- Se establece que la producción, en cualquier de sus formas, se sujetará al principio de eficiencia económica y social, es decir, se la relaciona con el principio de solidaridad, por lo que se trata de una producción solidaria²⁷⁵.
- Se asegura la intervención el Estado cuando se presente el fallo de mercado conocido como “competencia imperfecta”²⁷⁶;
- Se prohíbe la precarización laboral, la tercerización y el trabajo por horas²⁷⁷;
- Se crea una nueva función, que es la de “Transparencia y control social”²⁷⁸;
- Se crea la Corte Constitucional²⁷⁹;
- Se establece que, entre otros objetivos, el Estado promoverá la eficiencia energética, es decir, que exista la suficiente oferta de energía, la misma que puede provenir de distintas fuentes, como, por ejemplo: hidráulica, termoeléctrica, eólica, fotovoltaica²⁸⁰;
- Se fortalece la función Ejecutiva²⁸¹;
- Se proclama los derechos de la naturaleza²⁸²;
- Se establece en el Título VII el Régimen del Buen vivir o “Sumak Kawsay” que tiene dos capítulos: Inclusión y equidad, y Biodiversidad y recursos naturales;
- Se establecen otros derechos, como, por ejemplo: el agua²⁸³, el ambiente sano²⁸⁴, la soberanía alimentaria²⁸⁵, la biodiversidad²⁸⁶, los derechos de los migrantes²⁸⁷, los derechos de los adultos mayores²⁸⁸, y de otros grupos minoritarios;

²⁷⁵ Art. 320, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷⁶ Art. 326, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷⁷ Art.327, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷⁸ Arts. 204, 205, 206, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁷⁹ Art. 429, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸⁰ Art.413, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸¹ Art. 141, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸² Art. 71, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸³ Arts. 12, 13, 318, 411, 412, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸⁴ Arts. 14, 15, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸⁵ Art. 281, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸⁶ Art. 71, tercer inciso, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸⁷ Arts.: 9, 11 (numeral 2), 40,41, 42, 66, 392, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁸⁸ Arts.: 36, 37, 38, 51 (numerales 6 y 7), Constitución de la República del Ecuador del 2008.

- Se establece, en numerosos artículos, el principio de eficiencia económica²⁸⁹;
- Se establece, en varios artículos, el principio de equidad²⁹⁰;
- Se establece, en diversos artículos, el principio de estabilidad económica²⁹¹;
- Se establece, en numerosos artículos, el principio de solidaridad²⁹².

PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EQUIDAD, ESTABILIDAD Y SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y SOLIDARIA, DEL 2008

El artículo 32 de la Constitución del 2008 establece que: "...la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se encuentra vinculado al ejercicio de otros derechos, como el derecho al agua, entre otros, garantizándolo el Estado. La prestación de los servicios de salud se regirá, entre otros principios, por el principio de eficiencia y el de equidad".

El artículo 34 de la Constitución establece que: "...el derecho a la seguridad social es un principio irrenunciable de todas las personas, y esta se regirá, entre otros principios, por el de eficiencia y por el de equidad".

El artículo 66 de la Constitución, en el numeral 25, establece que: "...se reconocerá y garantizará a las personas: el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia..."

El artículo 66 de la Constitución, en su numeral 15, establece que: "...se reconocerá y se garantizará a las personas el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme, entre otros principios, al de solidaridad".

El artículo 83 de la Constitución en el numeral 9, establece que: "...son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y de los ecuatorianos, sin

²⁸⁹ Arts.: 32, 34, 66 (numeral 25), 381 (numeral 5), 198, 227, 282 (numeral 4 y 8), 288, 300, 302, 313, 314, 320, 326, 340, 368 (numeral 3), 372, 397, 413, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁹⁰ Arts.: 32, 34, 282, 300, 340, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁹¹ Arts.: 284 (numeral 7), 286, 302 (numeral 4), 309, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

²⁹² Arts.: 27, 32, 34, 66 (numeral 15), 83 (numeral 9), 85 (numeral 1), 95, 238, 270, 340, 367, 397 (numeral 5), 416 (numeral 12), Constitución de la República del Ecuador del 2008.

perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: el practicar la justicia y la solidaridad en ejercicio de sus derechos y el disfrute de bienes y servicios”.

El artículo 85 de la Constitución, numeral 1, establece que: “las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”.

El artículo 95 de la Constitución que trata sobre los principios de participación, establece que: “...la participación se orientará, entre otros principios, por el de solidaridad”.

El artículo 198 de la Constitución señala que: “...la fiscalía general del Estado dirigirá el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, y que este sistema se regirá, entre otros principios, por el principio de eficiencia”.

El artículo 227 establece que: “...la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se regirá, entre otros principios, por el de eficiencia”.

El artículo 238 de la Constitución establece que: “...los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y se regirán, entre otros principios, por el de solidaridad”.

El artículo 270 de la Constitución, establece que: “...los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán en las rentas del Estado de conformidad, entre otros principios, con el de solidaridad”.

En el artículo 282 de la Constitución se indica que: “...el Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, entre otros principios, bajo el principio de eficiencia y el de equidad”.

El artículo 284, en su numeral 4 y 8, establece que: “...la política económica tendrá los siguientes objetivos: promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, y propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes, respectivamente”.

El artículo 284 de la Constitución, en el numeral 7, establece que uno de los objetivos de la política económica es: "...el mantener la estabilidad económica entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo".

El artículo 286 de la Constitución establece que: "...las finanzas públicas procurarán la estabilidad económica, y la regla de política fiscal".

El artículo 288 señala que: "...las compras públicas, entre otros principios cumplirán con el principio de eficiencia, y que se priorizará los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas".

El artículo 300 de la Constitución establece que: "... el régimen tributario se regirá, entre otros principios, por el de eficiencia y de equidad".

El artículo 302, en el numeral 1, establece que: "...las políticas monetarias, crediticias, cambiaria y financiera tendrán, entre otros objetivos: el de suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia".

El artículo 302 de la Constitución, en el numeral 4, establece que: "...las políticas monetarias, crediticia, cambiaria y financiera, tendrán entre uno de sus objetivos: el promover niveles y relaciones entre las tasas de interés pasivas y activas que estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de actividades productivas, con el propósito de mantener la estabilidad de precios y los equilibrios monetarios en la balanza de pagos, de acuerdo con el objetivo de estabilidad económica definida en la Constitución".

El artículo 309 de la Constitución establece que: "el sistema económico se compone de los sectores público, privado y de economía popular y solidaria, que intercambian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad..."

El artículo 313 de la Constitución señala que: "...el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad, entre otros principios, con el principio de eficiencia..."

El artículo 314 de la Constitución establece que: “el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía...garantizando que los servicios públicos y su provisión respondan, entre otros principios, al principio de eficiencia”.

El 320 de la Constitución, entre otros principios, establece que: “...la producción, en cualquier de sus formas, se sujetará al principio de eficiencia económica y social”.

El artículo 326 de la Constitución establece que: “el Estado asegurará la transparencia y la eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley”.

El artículo 340 de la Constitución establece que: “...el Sistema nacional de inclusión y equidad social se regirá, entre otros principios, por el principio de equidad y el de solidaridad; y funcionará, entre otros criterios, bajo el de eficiencia.

El artículo 367 de la CRE establece que: “...el sistema de seguridad social es público y universal, y se guiará, entre otros principios, por el de solidaridad”.

El artículo 368 de la Constitución establece que: “...la seguridad social funcionará con base, entre otros criterios, al de eficiencia”.

El artículo 372 de la Constitución establece que: “...la gestión de la institución financiera propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se sujetará, entre otros principios, al de eficiencia”.

El artículo 368, en su numeral 3, establece que: “...el sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales desarrollará tecnologías e innovaciones que impulsen, entre otros objetivos, la eficiencia y productividad”.

El artículo 381 de la Constitución, en el numeral 5, establece que: “...serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: Velar por la transparencia y la eficiencia de la Función judicial”.

El artículo 397 de la Constitución establece que: “...en el caso de daños ambientales, el Estado se compromete a establecer un sistema nacional de

prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado, entre otros principios, en el de eficiencia”.

El artículo 397 de la Constitución, en el numeral 5, establece que: “...el Estado, para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se compromete a establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales basado, entre otros principios, en el de solidaridad”.

En el artículo 413 de la Constitución se establece que, entre otros objetivos: “...el Estado promoverá la eficiencia energética”.

El artículo 416 de la Constitución, en el numeral 12, establece que: “...las relaciones de Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y, en consecuencia: Fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente, entre otros aspectos, en la solidaridad”.

Como se puede observar, uno de los principios económicos que más se establece en la Constitución del 2008 es el principio de eficiencia. Este principio económico, se refiere a la “eficiencia económica” es decir: a que el Estado debe proveer de la suficiente oferta, por lo que, en determinadas situaciones que lo requieran, el Estado debe intervenir en la economía, como es en el caso, cuando el sector privado no puede generar los suficientes empleos que la demanda de la sociedad requiere, que puede ocurrir en la etapa de caída de un ciclo económico, por lo que el Estado debe intervenir en la economía, por ejemplo, mediante el aumento del gasto social, del gasto permanente o de la inversión pública.

Otra forma de intervención del Estado, para que el mercado vuelva a ser eficiente, es cuando se presentan los denominados “fallos de mercado” por lo que el Estado, por medio del gobierno de turno, interviene, como, por ejemplo: mediante la aplicación de impuestos extrafiscales, para corregir estos “defectos del mercado” conocidos como fallos o fallas, que ocasionan la ineficiencia del mercado. La intervención del Estado en la economía debe buscar que el mercado vuelva a ser eficiente.

Una correcta y oportuna intervención del Estado en la economía, cuando realmente lo amerite una determinada situación económica, podría evitar determinados problemas de escasez, que afecten a la sociedad, como es en el caso, cuando no existe la suficiente oferta monetaria, o en el caso cuando no existe la suficiente oferta laboral del sector privado en relación con una elevada demanda de trabajos en la sociedad, lo que ocasiona un aumento del desempleo.

La intervención del Estado en la economía debe ser justificada, como es en el caso cuando se presentan problemas de recesión o de depresión, que ocasionan impactos socioeconómicos en la sociedad, principalmente, en las familias. Es justo por eso, que el Estado debe intervenir, oportunamente, para evitar que un país llegue a un estado recesivo o depresivo, ya que lo más importante en la economía debería ser la “protección de la familia”.

Un Estado, para que sea eficiente, debe tener una correcta relación dinámica entre “la Sociedad, el Estado y el Mercado”, para de esta manera llegar a una sinergia, en que la suma de las partes, es decir el todo, que se logra mediante el trabajo en conjunto, sea superior a los resultados que se obtendrían, si las partes trabajaren en forma individual, es decir, por separado. Para ello, el papel del sector público, del sector privado y del sector de economía popular y solidaria (financiero y no financiero), es sumamente importante, ya que son los motores de la economía de un país, por lo que el Estado debe incentivar la productividad y la competitividad, así como los emprendimientos, y el cooperativismo, el mutualismo y la asociatividad.

La importancia de la aplicación de los principios de eficiencia y eficacia en la administración pública de los gobiernos centrales y locales, es que fomenta una gestión transparente y responsable de los recursos públicos en general; lo que a su vez, genera una correcta rendición de cuentas y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones; lo que fortalece la confianza de la comunidad en sus autoridades y promueve la gobernanza; y, en general, permite que los gobiernos centrales y locales dispongan de más recursos financieros, lo que maximiza su capacidad de inversión en proyectos de

desarrollo, infraestructura y programas sociales²⁹³. La aplicación del principio de eficiencia y eficacia permite que la sociedad, el Estado y el mercado, puedan trabajar: dinámicamente, interrelacionadamente y equilibradamente. De igual forma, la aplicación de estos principios permite que el sector público, privado y de economía popular y solidaria (financiero y no financiero) puedan trabajar coordinadamente.

JURISPRUDENCIA: CONSTITUCIÓN DEL 2008

SOBRE AGUA Y ALIMENTACIÓN (ARTS. 12 Y 13)

“La Corte Constitucional, en sentencia 007-12-SCN-CC de fecha 19 de enero de 2012, estableció como derecho del buen vivir de las personas "el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, [...] imponiendo al juzgador la obligación de reconocer el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, conforme lo determinan los pactos internacionales, [. y] al imponer la pensión debe considerar no solo las necesidades del beneficiario, sino también la capacidad económica del alimentante, en orden a establecer sus ingresos y cargas”²⁹⁴.

SOBRE AMBIENTE SANO (ARTS. 14 Y 15)

“La Corte Constitucional, en sentencia 166-15-SEP-CC de 20 de mayo de 2015, dijo que "los derechos de la naturaleza constituyen una de las innovaciones más interesantes y relevantes de la Constitución actual, pues se aleja de la concepción tradicional 'naturaleza-objeto' que considera a la naturaleza como propiedad y enfoca su protección exclusivamente a través del derecho de las personas a gozar de un ambiente natural sano, para dar paso a una noción que reconoce derechos propios a favor de la naturaleza". La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma sobre la base del cual la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos. En este sentido es importante resaltar que la Constitución de la República consagra una doble dimensionalidad sobre la naturaleza y

²⁹³ Obando, Gabriela/ Baeza, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo para Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, Cevallos Editora Jurídica, 2023, p. 56.

²⁹⁴ Galiano Maritan, G. y Tamayo Santana, G., "Análisis constitucional de los derechos personalísimos y su relación con los derechos del buen vivir en la Constitución de Ecuador", *Revista de Derecho Privado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 34, enero-junio de 2018, 123-156. doi: <https://doi.org/10.18601/01234366.n34.05>, revisado el 30/07/2024.

el ambiente en general, al concebirla no solo bajo el tradicional paradigma de objeto de derecho, sino también como un sujeto, independiente y con derechos específicos o propios”²⁹⁵.

SOBRE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EQUIDAD Y ESTABILIDAD

Sentencia interpretativa No. 0001-09-SIC.CC, Caso 0005-09-IC, Juez Constitucional Ponente: Dr. Roberto Bhrunis Lemarie, D.M. Quito, 13 de marzo de 2009, Interpretación del artículo 422 de la CRE por Resolución de la Corte Constitucional No. 1 publicada en el Registro Oficial Suplemento 549 del 16 de marzo de 2009:

“Los autores con frecuencia, hacen una distinción dentro de las normas jurídicas: hablan de reglas, por un lado, y de principios, por el otro. Las reglas son aquellas proposiciones jurídicas en las que existe un antecedente (un hecho típico claramente definido) y un consecuente (una consecuencia jurídica expresa unida al hecho típico antecedente). Los principios, en cambio, son normas jurídicas en las que: a) no hay relación de subsunción entre hechos y consecuencias (entre antecedente y consecuente), y b) su contenido se expresa en lenguaje de alta abstracción, sin que se repita o especifiquen los casos o consecuencias de su aplicación”.

“Es por esta razón que positivistas estrictos, incluyendo al mismo Kelsen, consideran que los principios no son derecho en sentido estricto; a lo más se tratarían de normas de optimización. Su indeterminación es tan alta que no cualificarían como normas jurídicas que restrinjan el arbitrio interpretativo. Esta opinión estricta, sin embargo, ha sido confrontada por una postura más contemporánea que acepta que el sistema jurídico contiene al mismo tiempo, reglas y principios; (1) y que los dos tipos de prescripciones son de naturaleza normativa”.

“En relación con los principios, la transparencia constituye un deber específico, relacionado con la moralidad, fidelidad y claridad que debe presidir toda actividad del sector público. El principio de equidad es el presupuesto indispensable por el cual se llega a la

²⁹⁵ *Ídem*.

igualdad material y pretende que el Estado realice una adecuada distribución de cargas y ventajas sociales. Estos principios aplicados a la negociación de la deuda externa implican que la contratación de deuda debe ser correspondiente con los mismos, a fin de que se propenda a la construcción de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia que realice una eficiente asignación de recursos productivos, que a su vez proporcione estabilidad económica y crecimiento sostenible”²⁹⁶.

LA CONSTITUCIÓN DEL 2008 Y LA FINALIDAD EXTRAFISCAL DEL TRIBUTO: SU APLICACIÓN PARA LA CORRECCIÓN DE FALLOS DE MERCADO.

La Constitución del 2008 se expidió en el período de gobierno 2007-2017 y establece que los tributos pueden servir como instrumentos de política económica general, por lo que ya no solo se los considera como instrumentos fiscales o de recaudación, sino que también se los considera como instrumentos extrafiscales, es decir: que, además, tienen una finalidad distinta a la de recaudar. En el período de gobierno 2007-2017 se dio una extensa reforma tributaria, que muestra la utilización del tributo, principalmente, de los impuestos como instrumentos fiscales (recaudación) y extrafiscales (regulación o corrección). De esta extensa reforma, seis fueron de mucha importancia, las mismas que están relacionadas con lo siguiente: el pago del impuesto a la renta (impuesto directo y progresivo); con el impuesto al valor agregado IVA (impuesto indirecto y regresivo); con el impuesto a los consumos especiales ICE (impuesto indirecto); con la creación del impuesto a la salida de divisas ISD (impuesto extrafiscal o regulador); con la deducibilidad de los gastos personales; y con la creación de la *Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado*.

²⁹⁶ Véase una discusión muy detenida sobre la distinción entre reglas y p²⁹⁶incipios en Ronald Dworkin, "Los derechos en serio", Ariel, Barcelona, 1984 y Robert Alexy, "Teoría de los Derechos Fundamentales", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997. Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho, 1a edición, 1934. Sobre el método textualista en derecho constitucional, véase Frederick Schauer, "Easy cases", Souther California Law Review, 399 (1985). Textos Citados por: LOPEZ Medina, Diego Eduardo Interpretación Constitucional, Bogotá, Escuela de Juristas Rodrigo Lara Bonilla, 2da. Ed., p. 40".

A continuación, se presentan algunas de las más importantes reformas tributarias realizadas, en que el impuesto se lo utilizó como instrumento de intervención en la economía, como es en el caso de la utilización del impuesto en los casos de corrección de los denominados “fallos de mercado”, en el período 2007-2017:

- Se establece el anticipo al impuesto a la renta como un impuesto mínimo obligatorio, lo que motivó su posterior eliminación;
- Se establece el impuesto a la salida de divisas (ISD), que es un impuesto regulador o extrafiscal, establecido en la *Ley Reformatoria de Equidad Tributaria*;
- Se incrementa el porcentaje del Impuesto a los consumos especiales (ICE) en cigarrillos, bebidas, gaseosas, perfumes, automóviles. Esto se estableció en la *Ley de Equidad Tributaria*, que establece impuestos reguladores o extrafiscales. El ICE es un impuesto indirecto, pero también, puede ser un impuesto regulador o corrector de externalidades negativas, como, por ejemplo: en el área de la salud, en los casos en que grava a los cigarrillos y al alcohol;
- Se fijó un impuesto a la herencia, cuya finalidad extrafiscal podría ser la redistribución de la riqueza, cuando estas recaudaciones tributarias se direccionan a necesidades sociales, reales;
- Se estableció un máximo al impuesto a la renta de las personas naturales, que es de hasta el 35%. El impuesto a la renta es un impuesto directo, progresivo;
- Se gravaron los dividendos que reparten las sociedades. Se cobró el impuesto a la renta en la transferencia de acciones, con una finalidad fiscal, recaudatoria, y, también, para evitar la elusión tributaria;
- Se eliminó el impuesto a los consumos especiales de la telefonía móvil y fija; a los vehículos híbridos; a los vehículos para los discapacitados; y, a las armas de fuego para la fuerza pública. Ello en base al principio de razonabilidad, principalmente;
- Se mejoró la recaudación tributaria exponencialmente. En el año 2015 las recaudaciones tributarias llegaron, aproximadamente, a USD 15.000 millones;

- Se establece el 12% de IVA al papel periódico;
- Se establecen en dos ocasiones salvaguardias, como una medida de protección a la economía;
- Se establecen canastas Transfronterizas, para evitar la quiebra de los negocios ubicados en las fronteras ecuatorianas, ante la devaluación de las monedas de los países vecinos;
- Se establece el aumento en el porcentaje de los aranceles de determinados productos, y en otros se los disminuye;
- Se crea una *Ley sobre la Plusvalía*;
- Se renuncia al ATPDA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act) que era un programa comercial que permitía a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú exportar a Estados Unidos sin aranceles. Este convenio daba beneficios arancelarios a los países de la región andina, que colaboraran con la erradicación de las drogas;
- Se suscribe un Convenio con la Comunidad Europea que elimina los aranceles a los productos ecuatorianos que ingresaren a los países de la Unión Europea UE, y de igual forma, a determinados productos europeos que ingresaren al Ecuador;
- Se crea una *Ley de Corresponsabilidad ciudadana* que aumentó, por un año, el Impuesto al valor agregado (IVA) del 12% al 14% y establece contribuciones; esto, debido al terremoto ocurrido en las provincias de Esmeraldas y Manabí en el año 2016. En este caso, se observa la aplicación del principio de solidaridad.

En el período de gobierno del 2007-2017 se puede observar la utilización de los tributos, no sólo con fines recaudatorios, sino también como instrumentos de política económica general; es decir, con fines extrafiscales distintos a los recaudatorios, como, por ejemplo, para las siguientes finalidades:

- Proteger las divisas existentes, mediante la aplicación de salvaguardias, ante la devaluación de las monedas de Colombia y Perú, que son países vecinos. Otra de las formas, fue mediante la utilización del impuesto a la salida de divisas (ISD) que fue aumentando, gradualmente, de un 0,5% a un 5%. El ISD es un impuesto regulador o extrafiscal, pero, de igual forma,

tiene una finalidad secundaria fiscal o recaudatoria, siendo el tercer impuesto de mayor recaudación tributaria;

- Dinamizar el desarrollo de determinados sectores estratégicos, mediante el establecimiento de beneficios tributarios sobre el impuesto a la renta, establecidos en el *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones* (COPCI). Esto, mediante el otorgamiento de beneficios tributarios a aquellas empresas que realizaren actividades económicas en determinados sectores, considerados como “estratégicos” debido a su importancia en el cambio de la matriz productiva. De igual forma, para aquellas empresas que se constituyeran y realizaran sus operaciones en otras ciudades distintas a Quito, Guayaquil y Cuenca;
- Levantar zonas que se encuentran deprimidas económicamente, mediante el establecimiento de Zonas especiales de Desarrollo Económico (ZEDES) establecidas en el COPCI. Lo que se buscaba era proporcionar trabajo en ciudades con pocas oportunidades laborales. Las ZEDES permiten el desarrollo de actividades de maquila, por citar un caso, por lo que las materias primas ingresan sin impuestos, para luego ser terminadas y exportadas;
- Ejercer presión tributaria, para disminuir la evasión fiscal, mediante la tipificación de nuevos delitos tributarios establecidos en el *Código Orgánico Integral Penal* (COIP). Un ejemplo de ello fue la tipificación del delito de “ventas de facturas” cuya finalidad era la evasión tributaria;
- Dinamizar el comercio internacional mediante la suscripción de un acuerdo comercial con la Unión Europea, que permita el ingreso de productos ecuatorianos al mercado europeo, sin aranceles o con porcentajes muy bajos, y de igual manera permita el ingreso de productos europeos al mercado ecuatoriano, sin aranceles o con bajos aranceles, pero sin dejar de proteger a sectores vulnerables de la economía;
- Mejorar la recaudación tributaria mediante la creación de leyes de exención tributaria, como, por ejemplo: en el caso de aquellas que otorgaban la exención de deudas muy bajas. Lo que se buscaba, en la mayoría de los casos, es que se pague el capital de la deuda tributaria,

- dando la exención tributaria a los intereses, de ser el caso, para disminuir el número de transacciones y procesos existentes de baja cuantía;
- Equilibrar las recaudaciones de impuestos directos progresivos con la de los impuestos indirectos regresivos. Por ejemplo, en el caso de las recaudaciones tributarias del impuesto a la renta, con las recaudaciones tributarias del impuesto al valor agregado (IVA);
 - Aplicar el principio de Solidaridad mediante la creación de una *Ley de Corresponsabilidad ciudadana* con el fin de obtener recursos financieros, provenientes de la contribución obligatoria de las empresas, empleados públicos y en general de la ciudadanía, para ayudar a los damnificados del terremoto de las provincias de Esmeraldas y Manabí, ocurrido en el año 2016;
 - Mover la economía direccionando los ingresos tributarios (ingresos permanentes) hacia el gasto público, como son la salud, la educación y la seguridad. Aquí se aplicó la regla de política fiscal, que consiste en: “que los ingresos permanentes deben financiar a los gastos permanentes”;
 - Compensar a los exportadores que se beneficiaban con el ATPDA, con certificados de abonos tributarios, que, ante la renuncia del Ecuador a este convenio, se vieron afectados con las cargas arancelarias de los EE. UU.;
 - Compensar a los comerciantes de las ciudades limítrofes con Colombia y Perú, que, ante el aumento de los aranceles de productos de consumo de alta rotación, como los electrodomésticos, impresoras y computadores, se vieron afectados comercialmente ya que los compradores nacionales realizaban sus compras fuera del Ecuador, por lo que el Gobierno estableció Canastas comerciales transfronterizas, que establecían beneficios arancelarios a estos productos, para los comerciantes registrados;
 - Aplicar el principio de Progresividad, para que: “los que más ganan sean los que más paguen” y que “los que menos ganan, o no paguen o paguen menos”;
 - Establecer beneficios tributarios a los discapacitados, lo que se basa en el principio de Justicia social, y en el principio de solidaridad;

- Devolver el Impuesto al valor agregado (IVA) a los adultos mayores, con lo que se cumple con el principio de Justicia social y con el principio de solidaridad;
- Anticipar el pago del impuesto a la renta, mediante un tipo de impuesto mínimo obligatorio, que en realidad tiene un fin recaudatorio, pero a su fecha de aplicación, inicialmente, posiblemente tuvo el fin de ejercer presión tributaria, para disminuir la evasión tributaria; pues este tipo de cobro anticipado requiere la obtención de más información financiera de los contribuyentes. En la actualidad, el anticipo del impuesto a la renta ya fue eliminado, ya que, en algunos casos, creaba un tipo de “impuesto mínimo”;
- Repatriar capitales mediante la aplicación de declaraciones patrimoniales, cuyo fin también es conocer el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. En este caso, se buscaba aumentar la información tributaria que se tiene de los contribuyentes, para tratar de disminuir los posibles casos de evasión tributaria;
- Aplicar una política de responsabilidad global tributaria a los contribuyentes que utilizan empresas off shore, con respecto al pago de sus tributos y para evitar la elusión tributaria, muy distinta a la evasión tributaria;
- Mejorar la calidad de los servicios que proporcionan las instituciones públicas, al direccionar recursos financieros producto de las recaudaciones tributarias, para este fin. Esto, basado en la regla de polifía fiscal;
- Tratar de alcanzar el cumplimiento del Buen vivir (Sumak Kwasay) establecido en el Régimen de Desarrollo, de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 (Vigésima Constitución), que busca cumplir con el respeto a la dignidad humana, en un ambiente armónico con la naturaleza, la misma que tiene derechos;
- Disminuir los índices de pobreza mediante el direccionamiento de recursos financieros provenientes de la recaudación tributaria. El aumento de las recaudaciones tributarias, permitirían financiar los gastos de salud, educación, la seguridad interna y los insumos, que requieren las

instituciones públicas. Este punto, se relaciona con el de: disminuir la desigualdad en la distribución de la riqueza, utilizando a las recaudaciones tributarias;

- Proteger al sector artesanal mediante beneficios tributarios, como, por ejemplo: al establecer una base 0% del Impuesto al valor agregado (IVA) en la facturación de productos artesanales. Por justicia social, se debe incentivar y proteger al sector artesanal, que no puede competir con las grandes industrias. Es importante que el Estado incentive este sector, para que no se pierdan determinadas actividades artesanales, que son parte del patrimonio ecuatoriano;
- Mejorar la inclusión de las pequeñas y medianas empresas, al proporcionar beneficios tributarios a las grandes empresas que promocionen los productos de las Pymes. De esta manera, al permitirles a las pequeñas y medianas empresas, exponer sus productos en las instalaciones de las grandes empresas, se fomenta los emprendimientos del sector de economía popular y solidaria;
- Mejorar la asociatividad de las empresas agroexportadoras, al proporcionarles beneficios tributarios, al inicio de sus operaciones. El incentivo a la asociatividad de las empresas permitiría la producción y exportación a gran escala, que se requiere para exportar a países asiáticos, como la China;
- Incentivar la exportación, mediante la devolución de los tributos pagados en las materias primas e insumos, que han sido utilizados en los productos exportados (Draw back). Esto está basado en el principio de “no exportación de tributos”, y lo importante de este punto, es que se de la devolución inmediata, sin obstáculos en los procesos;
- Dinamizar el comercio exterior mediante la suscripción de convenios para evitar la doble tributación, con otros países. Este punto, también permitiría un mayor concimiento de los contribuyentes;
- Mejorar el desarrollo de las provincias pequeñas, mediante el direccionamiento de los recursos tributarios, a regiones conformadas por provincias grandes y pequeñas (Desarrollo regional). Esto, basado en principios de Distribución y Solidaridad, lo que se dio al reagrupar por

regiones a las provincias, lo que está establecido en el *Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización* (Cootad);

- Proteger la salud de los ecuatorianos, basado en la Soberanía alimenticia, al establecer gravámenes arancelarios a productos alimenticios o de consumo humano, cuyas materias primas puedan ser nocivas para la salud de los ecuatorianos. En este caso, se observa el fin proteccionista que pueden tener los tributos;
- Proteger al país de la salida de divisas, mediante la desestimulación de importaciones innecesarias, y la aplicación de incentivos tributarios a aquellas personas naturales o a empresas que consuman productos o servicios nacionales.

En el período de gobierno 2007-2017, en el que en el año 2008 se expidió la actual y Vigésima Constitución, se expidieron algunas importantes leyes, con contenido tributario, que se detallan a continuación, y que buscan la intervención del Estado, entre otros puntos, para la corrección de determinados fallos de mercado:

- *Ley Reformatoria para la Equidad tributaria del Ecuador;*
- *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*
- *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía, y Descentralización* (Cootad);
- *Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado;*
- *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario;*
- *Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto social;*
- *Ley en Defensa de los Derechos de los Trabajadores;*
- *Ley de Incentivos para el Sector Productivo;*
- *Código Orgánico Integral Penal Ecuatoriano;*
- *Código Orgánico Tributario Ecuatoriano (reforma Art. 6);*
- *Código Orgánico Monetario y Financiero;*
- *Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal;*

- *Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno;*
- *Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos Tributarios sobre Impuestos Nacionales;*
- *Ley de Incentivos para el Fomento de Alianzas Público Privadas;*
- *Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas;*
- *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana;*
- *Ley Orgánica para la Eficiencia de la Contratación Pública.*

En el período de gobierno 2017-2021 se dieron reformas tributarias cuyo direccionamiento era la reactivación económica del aparato productivo, y el aumentar la inversión privada. Algunas de estas reformas, fue el aumento el incremento del 22% al 25% del impuesto a la renta (IR) para las empresas, con excepción de las micro y pequeñas empresas, del sector de economía popular y solidaria, no financiero, del sistema económico ecuatoriano; esta excepción también se aplicó a las empresas exportadoras. Otra reforma tributaria, que se dio en este período de gobierno, fue aquella otorgada a aquellas sociedades que reinviertan sus utilidades en el Ecuador, a las que se les otorgó una reducción de diez puntos porcentuales de la tarifa del impuesto a la renta (IR) sobre el monto reinvertido en activos productivos.

En este mismo período 2017-2021 debido al problema mundial de salud, generado por el COVID-19, se aprueba la *Ley Humanitaria*, que, entre algunos de sus puntos más importantes, en lo relacionado a la tributación, estableció lo siguiente: “Las entidades del sistema financiero nacional que a partir de abril de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2020, otorgaren créditos del tipo comercial ordinario, productivo o microcrédito, superiores a 25.000 dólares, a un plazo mínimo de cuarenta y ocho meses, podrán deducirse del impuesto a la renta el 50% del valor de los intereses recibidos por pago de estos préstamos hasta finalizar la operación”. Además, que los sujetos pasivos del impuesto a la renta (IR) podrán realizar anticipos voluntarios al fisco, que se reconocerá a su favor; También, en la declaración del impuesto a la renta (IR) del 2020 y 2021, los gastos por concepto de turismo interno se considerarán como gastos personales deducibles aplicables a todas las personas naturales; Además, se

volvió a autorizar el cobro anticipado del impuesto a la renta para sociedades con el Decreto Ejecutivo 1109.

En el período de gobierno 2017-2021 algunas importantes leyes, con algún tipo de contenido tributario que se expidieron, fueron las siguientes:

- *Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos;*
- *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal;*
- *Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria;*
- *Ley Orgánica de Personas Adultos mayores;*
- *Ley Orgánica de Reformatoria al Código Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización;*
- *Ley Reformativa de Régimen Tributario Interno;*
- *Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid – 19.*

En el período de gobierno 24/05/2021-23/11/23 se dieron las siguientes reformas tributarias: se mantuvo la estructura tributaria del período anterior, y se disminuyeron las tarifas arancelarias a determinados bienes productivos importados; se disminuyeron los gastos deducibles, para calcular el impuesto a la renta; se estableció una política económica basada en reducir impuestos al sector privado; minimizar la intervención del Estado en la economía; minimizar el gasto público; privatizar los servicios públicos; eliminar las barreras comerciales; promover la competencia global; disminuir el impuesto a la salida de divisas (ISD) y buscar su eliminación en el corto plazo (por considerarlo más bien como un impuesto al ingreso de capitales); incrementar la apertura comercial con los mayores socios de Ecuador, como son los EE.UU. y la Unión Europea; firmar un Convenio comercial con China; diversificar la producción nacional mediante la desregulación del emprendimiento; eliminar los aranceles a bienes de capital (activos productivos) y a bienes intermedios (materias primas); liberalizar la economía; disminuir el subsidio a los combustibles, buscando su eliminación gradual en el corto plazo.

En el período de gobierno 23/11/2023-27/03/2025 se han dado dos importantes reformas tributarias, que son las siguientes: un aumento del 12% al 15% del impuesto al valor agregado (IVA); y un aumento del 3,5% al 5% del impuesto a la salida de divisas (ISD).

En el período de gobierno 24/05/2025 – actualidad²⁹⁷, el 12 de septiembre de 2025 el gobierno emitió el Decreto Ejecutivo 126, eliminando el subsidio al diésel y elevando su precio de USD 1,80 a USD 2,80 por galón. En este período de gobierno, hasta la presente fecha se han presentado cinco leyes, que contienen 271 reformas a 31 cuerpos normativos distintos, que ya se encuentran incluidos. Varias disposiciones ya han sido publicadas en el Registro Oficial y otras se encuentran en fase de implementación o regulación secundaria. Estas leyes son las siguientes:

1. *Ley de Integridad Pública;*
2. *Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo;*
3. *Ley de Seguridad Integral o Ley de Solidaridad Nacional;*
4. *Ley de Fortalecimiento al Sistema Nacional de Inteligencia;*
5. *Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.*

El conjunto normativo que se indica se enmarca en el ejercicio de las facultades legislativas ordinarias y, en algunos casos, bajo proyectos de carácter económico urgente conforme a la Constitución y a la *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Este conjunto de reformas incluye normativas sobre contratación público y servicio civil, hasta justicia penal y normas electorales cuyo objetivo es el fortalecer la transparencia, así como el control estatal y las seguridad nacional.

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN: ASPECTOS IMPORTANTES A CONSIDERAR

Con respecto al análisis económico del derecho esta es una corriente de análisis y metodología económica, relativamente nueva, que se la puede establecer en el año de 1960 cuando Ronald Coase²⁹⁸ publicó su artículo

²⁹⁷ La presente tesis posdoctoral se terminó el 16 de octubre de 2025, por lo que la información contenida en su texto corresponde a esa fecha de cierre.

²⁹⁸ Premio Nobel de Economía en 1991

fundacional “*La Naturaleza del Costo Social*” y que, sobre la doctrina de este artículo, George Stigler crearía el denominado “Teorema de Coase” cuyas aplicaciones han tenido un importante impacto en el mundo jurídico. El análisis económico del Derecho intenta explicar lo siguiente: “como las normas influyen en la producción y distribución del ingreso y de la riqueza de grupos de personas. El análisis económico del Derecho incluye dos valores que son la eficiencia y la distribución. El análisis económico del derecho tiene tres vertientes, que son las siguientes: la Escuela Neoinstitucional, la Escuela de Chicago y la Escuela de Decisión Pública o del *public choise*.”

En el caso de la Escuela Neoinstitucional, profundiza su estudio en los denominados costos de transacción y en los costos de agencia. Con respecto a los costos de transacción, lo primero que se debe entender es lo siguiente: “que las transacciones tienen un costo; que los individuos tienen que usar tiempo y recursos, para asegurar la información correspondiente; y, que las personas tienen una habilidad limitada para procesar, tanto los datos como para formular planes”. En si, los costos de transacción son los costos en que incurren las personas, para llevar adelante y poder administrar el sistema económico. En la visión de la Escuela Neoinstitucional, son los costos de transacción los que impiden el funcionamiento del mercado, y en éste se deben incluir todos aquellos costos que no permiten una solución eficiente cuando existe una diferencia o conflicto entre las partes, en general. Los costos de transacción se pueden dar, entre muchas causas, por lo siguiente: por comportamientos oportunistas, por la regulación excesiva o distorsionada, por dificultades en el acceso a la información; siendo por estos motivos que se pueden ocasionar los denominados “fallos o fallas de mercado”, en el que el Estado busca regularlos o corregirlos, para volver a restaurar la eficiencia de los mercados, aplicando distintos tipos de mecanismos e instrumentos económicos, reguladores o correctores. Esta intervención se dará, cuando los problemas no puedan ser resueltos por las partes, lo que podría ocurrir en los siguientes casos: cuando la propiedad no esté bien establecida; cuando existan costos de transacción significativos, y en el caso de que las personas no piensen de manera racional. Ronald Coase, es contrario a que la solución sea por la vía de la intervención del Estado en los mercados, ya que establece que esta solución se puede dar en el

sector privado, cuando se cumplen las siguientes condiciones: que los derechos de propiedad estén muy bien establecidos y limitados; que los costos de transacción sean cero o ínfimos; y que las personas piensen de una manera racional. Pero, en la práctica no siempre ocurre esto, por lo que en base a lo que establece la “prescripción pigouviana” establecida por Arthur Cecil Pigou, es en estos casos en que se requiere la intervención del Estado mediante la aplicación de instrumentos extrafiscales o correctores, por citar un ejemplo²⁹⁹. Los costos de transacción son los costos que surgen debido a la interacción de las personas. Muchos de los costos de transacción son los que surgen de la aplicación del Derecho. El Teorema de Coase, en general, considera que: “el resultado de la negociación será eficiente, independiente del derecho aplicable, en la medida que los costos de transacción sean bajos”. Coase, considera que: “una de las funciones principales que debían tener los economistas y los abogados en el futuro será el determinar la extensión de los costos que tiene cada transacción”³⁰⁰.

Los costos de transacción que se dan en el mercado son los siguientes: los costos de búsqueda y de información; los costos de decisión y de negociación; y, los costos de supervisión y de aplicación. Adicionalmente, hay costos de transacción en las empresas, y existen los costos de transacción políticos.

En el caso de los denominados “costos de agencia”, estos son aquellos que aparecen en las instituciones cuando hay una relación entre un principal que da una determinada instrucción y un agente, quien es el que debe cumplirla. Por ejemplo, es la relación que podría ocurrir en los siguientes casos: entre la Asamblea de un país y su administración pública; o en el caso, de la que existe entre los contratantes, cuando hay prestaciones que deben ser cumplidas en distintas situaciones o momentos, que se dan dentro de la relación contractual. Desde la visión de la Escuela Neoinstitucional, el problema principal de los costos de agencia ocurre cuando los intereses del principal no coinciden con los intereses del agente, por lo que el principal, para asegurarse del cumplimiento de sus instrucciones, debe incurrir en costos; es decir, los costos de agencia son

²⁹⁹ Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p. 8.

³⁰⁰ Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p. 25.

los costos de monitoreo o de control. Bajo esta perspectiva, cuando los costos de control o de monitoreo son muy elevados se produce lo que se denomina como “falla en la jerarquía”, las cuales pueden ser tan graves y habituales como las fallas de mercado³⁰¹.

La economía es eficiente en el sentido de Pareto sólo si se cumplen ciertas condiciones. Hay seis circunstancias en las que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto y se denominan “Fallas de mercado”, y son las siguientes: Falla en la competencia, Bienes públicos, Externalidades, Mercados incompletos, Fallas en la información, y el Desempleo. Como respuesta a estas denominadas fallas de mercado, fue que el economista Arthur Cecil Pigou, en su libro *The Economics of Welfare*, propuso a partir de la década del 20 la necesidad de la intervención del Estado. Es importante indicar, que la doctrina de Pigou ha sido criticada particularmente por Ronald Coase, quien señaló que la regulación estatal no es necesariamente la solución del problema³⁰².

Otra de las vertientes del análisis económico del Derecho es la Escuela de Chicago que se caracteriza por el estudio del análisis marginal. La visión del derecho y economía de esta escuela es que aplica el análisis marginal a las decisiones jurídicas. La base o esencia de todo ello, supone que, antes de tomar una decisión, toda persona hará un cálculo entre los beneficios que esa decisión le proporcionará y los costos en que deberá incurrir para poder obtener ese beneficio. El análisis marginal es el proceso de analizar los costos y los beneficios marginales para determinar los beneficios netos. El beneficio marginal es la variación en los beneficios totales, mientras que el costo marginal es la variación en los costos totales. La base de su aplicación en los análisis jurídicos funciona de la siguiente manera: “las normas actúan como precios imponiendo un costo a las decisiones, los precios actúan como incentivos o disuasivos, si una conducta es deseable debe bajarse el precio y si es indeseable debe aumentársele el costo o precio”. Esta visión del derecho y economía de la Escuela de Chicago, si bien es elemental, es sumamente importante ya que

³⁰¹ Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p.p. 8, 9.

³⁰² Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p. 59.

permite la utilización de la teoría de precios o teoría microeconómica a los análisis jurídicos³⁰³.

El análisis marginal es una herramienta de toma de decisiones que las empresas utilizan para evaluar los beneficios y costos asociados con la realización de cambios incrementales en una actividad comercial. El análisis marginal ayuda a las empresas a decidir si los beneficios y los costos justifican realizar pequeños cambios en sus actividades comerciales. La aplicación del análisis marginal se puede utilizar para tomar decisiones de gasto, reducir costos, mejorar las precios y optimizar la asignación de recursos. El análisis marginal se utiliza en la microeconomía para analizar cómo un sistema complejo se ve afectado por la manipulación de las variables que lo compone; es decir, en este sentido el análisis marginal se centra en examinar los resultados de pequeños cambios a medida que sus efectos se extienden a toda la empresa³⁰⁴.

La tercera vertiente de análisis económico del derecho es la visión de la denominada Escuela de la Decisión Pública o del “public choice”, que fue iniciada por James Buchanan y su estudio se centra en que: “cada actor toma sus decisiones teniendo en cuenta la maximización de sus propios intereses”. Este tipo de análisis establece las dificultades de trasladar las preferencias privadas a preferencias públicas, como, por ejemplo: “cuando las decisiones son tomadas por la mayoría, existe la tentación por parte de esa mayoría de apropiarse de las rentas de una minoría que no puede defenderse”. Buchanan, frente al presente dilema describe la “Teoría Económica de la Constitución”. Esto puede ser explicado de la siguiente manera: “cuando las personas determinan los costos externos que van a asumir cuando se les impone una norma, como en el caso de los impuestos, las personas preferirán que la regla deba ser tomada con el mayor de los requisitos, ya que un impuesto representa una carga fiscal para las personas. Pero, al contrario, en el caso del otorgamiento de un subsidio, las personas buscarán que el número de requisitos sea el mínimo, debido a que esto supone un beneficio para las personas. Por ende, las decisiones

³⁰³ Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p. 9.

³⁰⁴ Hayas, Adan, *Análisis marginal en los negocios y en la microeconomía, con ejemplos*. Consultado en: <https://www.investopedia.com/terms/m/marginal-analysis.asp> , revisado el 18/10/2025

constitucionales deben tomarse en un punto de equilibrio entre estos dos esquemas de costos”³⁰⁵.

Sola, con respecto a la “Teoría económica de la Constitución”, considera que: “La Constitución es de alguna manera el límite entre el Derecho y la pura argumentación política y económica...”³⁰⁶

Una de las más importantes aportaciones de Ronald Coase a la ciencia económica es: “el señalamiento de los efectos de las diversas legislaciones y leyes en las decisiones económicas”.

El Dr. Cárlos Zúñiga Romero, menciona siete reflexiones, a traer de Luis Passoz, donde se puede observar los efectos de la relación Derecho y Economía, con respecto a las aportaciones de Ronald Coase, y son las siguientes³⁰⁷:

- “La legislación aumenta o disminuye la rentabilidad de las inversiones a través de los llamados “costos de transacción”, o sea los recursos, tiempo y riesgo que representa hacer valer los contratos derivados de la producción, la asociación, compra y venta de bienes y servicios”.
- “El exceso de leyes y reglamentaciones aumenta los llamados “costos de transacción”. A mayores costos de transacción, menor progreso económico y social”.
- “Las empresas se forman y crecen en tanto las leyes les facilita y abaratan la producción e intercambio de bienes y servicios”.
- “Las empresas dejan de crecer cuando las leyes dificultan sus costos de transacción hasta el punto de que ya no es rentable realizar operaciones a través de ellas”.
- “La ausencia de derechos de propiedad dificulta o imposibilita el cálculo de los costos de transacción”.

³⁰⁵ Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p. 9.

³⁰⁶ Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p. 10.

³⁰⁷ Zúñiga Romero, Carlos, *Capítulos de Derecho Económico*, Primera edición, Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Guayaquil, 2005, p. 12.

- “Las economías planificadas o socialistas fracasaron, en gran parte, porque en la medida que no reconocían los derechos de propiedad ni realizaban transacciones a través de mecanismos de mercado, no podían calcular sus costos”.
- “Los llamados costos sociales, como la protección al ambiente, se minimizan y trabajan en beneficio de la sociedad, si se determinan en base a los mecanismos de mercado y no sólo a reglamentaciones gubernamentales”.

Para Don Tapscott y Alex Tapscott: “Los derechos de propiedad están tan inseparablemente unidos a nuestro sistema de democracia capitalista que en el primer borrador de la Declaración de Independencia de EE. UU. que escribió Thomas Jefferson figuraban como derechos inalienables del hombre: el derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la búsqueda de la propiedad no de la felicidad”³⁰⁸.

Lacalle, con respecto al estado de bienestar, opina lo siguiente: “El estado de bienestar es una consecuencia de la creación de riqueza y la libertad económica que genera el avance de la clase media, el crecimiento económico productivo, la cooperación entre países libres, el comercio y el avance tecnológico. El estado de bienestar es consecuencia del capitalismo, de la riqueza y de un Estado burocrático pequeño, facilitador y responsable. En realidad, el estado de bienestar es un lujo que nos permitimos porque creamos riqueza, y no está garantizado porque la riqueza no es algo estático: o se crea o se destruye. Penalizar a los que crean riqueza y subvencionar a los que la frenan es atacar al estado de bienestar”³⁰⁹.

Lacalle, menciona que los valores de la democracia liberal y los valores occidentales están estrechamente relacionados y se basan en principios fundamentales, que se pueden resumir en los siguientes:

³⁰⁸ Tapscott, Dan. Tapscott Alex, *La Revolución Blockchain*, Traducido por Juan Manuel Salmerón, Primera edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2023, p.p. 44, 45.

³⁰⁹ Lacalle, Daniel, *El nuevo orden económico mundial. EE. UU., China, Europa y el descontento global*, Segunda edición, Deusto, Barcelona, 2025, p. 15.

- “Capitalismo: economía de libre mercado;
- Elecciones libres y justas;
- Estado de derecho;
- Igualdad ante la ley;
- Independencia judicial;
- Libertad de asociación;
- Libertad de expresión;
- Libertad de movimiento;
- Libertad de prensa;
- Libertad de religión;
- Libertad individual;
- Pluralismo político;
- Propiedad privada;
- Rendición de cuentas;
- Separación de poderes;
- Sistema político democrático;
- Transparencia gubernamental”³¹⁰.

SOBRE LAS DOCTRINAS CONSTITUCIONALES DE LÓGICA ECONÓMICA

Con relación al tema planteado, el análisis económico del derecho se caracteriza por demostrar la falta de sentido, que pueden tener determinadas normas, con referencia a las consecuencias que podrían ocasionar por su aplicación.

Una de las funciones principales que tiene el análisis económico del derecho es la de: “recordar que todas las doctrinas jurídicas tienen costos. Lo importante de lo indicado, es que al poder establecerse y precisar esos costos, tanto de manera analítica como cuantitativamente, el análisis económico del derecho pone a la vista los problemas que la aplicación de una determina doctrina podría tener en la práctica. Adicionalmente, el análisis económico del derecho permite analizar el posible hecho de que puedan existir rentas indebidas, en el caso de

³¹⁰ Lacalle, Daniel, *El nuevo orden económico mundial. EE. UU., China, Europa y el descontento global*, Segunda edición, Deusto, Barcelona, 2025, p. 245.

determinadas doctrinas jurídicas que quieran ser aplicadas por determinados grupos de interés, que las sostienen. Lo expuesto permite establecer, la aportación que otorga el análisis de costo beneficio, para conceder una precisión al control de la razonabilidad ya existente. El hecho, de que el análisis económico del derecho permite establecer una relación entre el objetivo buscado por la norma, lo cual incluye una determinación precisa del riesgo que se quiere evitar, pero, principalmente, de la valoración del costo que la reglamentación establece sobre la sociedad, hace que el análisis del costo beneficio que se aplica en el análisis económico del derecho sea una herramienta que le otorga a un juez, elementos certeros para resolver adecuadamente los casos asignados³¹¹.

La interpretación constitucional, en el análisis económico del derecho, plantea costos, como, por ejemplo: costos de transacción cuando existen determinadas normas sumamente inflexibles, que ocasionan costos debido a su precisión normativa (cuando las normas son excesivamente precisas se ocasionan costos por la inflexibilidad de estas); o costos de agencia (por control y monitoreo), en cambio, cuando las normas son demasiadas generales.

Algunas normas constitucionales tienen una lógica económica implícita, pero no siempre ocurre esto. Todo mercado tiene un sistema jurídico que lo sostiene. En general, todo sistema jurídico cumple cinco funciones económicas primordiales, que son las siguientes: “define derechos de propiedad y métodos para transferirlos (derechos de autor y derechos de los contratos); provee los medios para proteger los créditos (fianzas e hipotecas) y modificarlos en caso de imposibilidad de cobro (derecho de quiebras); establece reglas para la organización de las actividades productivas (derecho societario); promueve la competencia vigilando las estructuras de mercado (derecho de defensa de la competencia); y, remedia problemas derivados de las asimetrías de la información (derecho de protección del consumidor). Todo lo antes indicado, supone una función constitucional en determinar estas instituciones económicas”³¹².

³¹¹ Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p.p. 34, 35.

³¹² Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p.p. 34, 35.

Entre las doctrinas constitucionales de lógica económica, tenemos a las siguientes³¹³:

1. **“Fallas de Mercado.** Frente a las necesidades de la sociedad, después de la Gran Depresión de la década del 30, que aparentemente la economía de mercado no podía satisfacer, se utilizó el término falla de mercado. La teoría económica de Arthur Cecil Pigou establece que: “frente a una falla de mercado debía establecerse la intervención pública”. Frente a esta teoría aparece Ronald Coase que años más tarde presentaría su propuesta de utilizar la negociación entre las partes interesadas, para resolver las denominadas “fallas de mercado”. Este planteamiento de Pigou ha sido criticado contemporáneamente, debido a que establece que los efectos por la participación del Estado pueden ser peores que la falla de mercado que se quiere corregir, lo que se ha denominado como “fallas de Estado”.
2. **Fallas de Intervención Pública o Fallas de Estado.** En esta corriente de lógica económica, la intervención pública ante un fallo de mercado podría ocasionar un efecto peor, que el que ocasiona el mismo fallo de mercado. Según lo que indica esta lógica económica, esto es debido a determinadas causas de la incapacidad sistémica del Estado, para cumplir con sus objetivos de reglamentación económica, que pueden ser establecidas en las siguientes cuatro causas: información limitada; control limitado de las empresas privadas; control limitado de la burocracia; y, limitaciones impuestas por los procesos políticos.
3. **El Estado y las cuestiones económicas.** Malthus definió a la economía en una frase: “la ciencia sombría”. Esto es debido a que la economía, bajo esta visión, es el estudio de la escasez o de la manera en que una sociedad decide administrar recursos escasos. Bajo esta lógica económica, la escasez hace obligatorio el plantearse las siguientes cuatro preguntas fundamentales: ¿qué ha de producirse?, ¿cómo ha de producirse?, ¿para quién ha de producirse? y ¿cómo se toman las decisiones? Por lo expuesto, es la economía del sector público la que se

³¹³ Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004, p. p. 35-45.

encarga de estas decisiones, que son diferentes a las que toman el resto de los agentes económicos, debido a que se centra en el papel del Estado y en la medida en que éste afecta las decisiones que se tomarán en el sector privado.

- 4. La Economía positiva y la economía normativa.** En esta lógica económica hay dos tipos de análisis. El primer análisis se llama economía positiva y es el análisis de las consecuencias de una política pública. Y, el segundo análisis es la valoración de las conveniencias sobre la aplicación de esa política pública. La economía positiva se ocupa no sólo de analizar las consecuencias de las medidas gubernamentales, sino también de: “describir las actividades de la administración y las fuerzas políticas que dieron lugar a esas medidas”. En cambio, la economía normativa se ocupa de: “establecer reglas con relación a una política imaginada, en que se compara el grado en que los distintos programas cumplen determinados objetivos y se averigua cuál programa puede cumplir mejor con ese objetivo deseado”.
- 5. Los Mercados competitivos.** La base de esta corriente de lógica matemática en que se soporta la Escuela clásica de economía es lo que establece Adam Smith en su libro clásico *La riqueza de las naciones*, en que establece que: “la competencia llevará a los individuos, cuando busquen sus propios intereses privados, a fomentar el interés público como si fueran conducidos por una mano invisible”. Esto implica, que: “las fuerzas competitivas generan un elevado grado de eficiencia en que la competencia estimula en buena medida la innovación”. Pero, en la práctica lo que ocurre es que existen los denominados “fallos de mercado” que pueden impedir que los beneficios de la competencia no se concreten.
- 6. Los dos Teoremas fundamentales de la Economía del bienestar.** El Primer teorema fundamental establece que: “en determinadas circunstancias los mercados competitivos dan lugar a una asignación de recursos que tiene la particularidad que ninguna otra asignación, es decir ningún cambio en la producción ni en el consumo, podría mejorar el bienestar de una persona sin empeorar al mismo tiempo el de otra”. Las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de no poder mejorar el

bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra son las que cumplen con el óptimo de Pareto”.

El Segundo teorema fundamental establece lo siguiente: “una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad siempre que la distribución inicial sea la correcta”. Esto significa que, agrega a la aplicación del criterio de eficiencia de Pareto la correcta asignación inicial de recursos. Es importante indicar, que decir que la economía es óptima en el sentido de Pareto no es decir nada sobre las ventajas en la distribución de la renta. Lo único que indica la afirmación, “que la economía es óptima en el sentido de Pareto”, es que no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra persona. Esto significa, que: “no es que se deba dejar de utilizar al mercado, sino que es necesario redistribuir la riqueza inicial y luego dejar que actúe el mercado competitivo”. Una importante aplicación del Segundo teorema fundamental de la economía de bienestar es: “que todas las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto pueden alcanzarse por medio de un mercado descentralizado ya que las decisiones son tomadas por muchas empresas y muchos individuos que integran la economía, y no por uno solo, como ocurre en un mecanismo de asignación centralizado.

Si no hubiera fallas en el mercado, ni bienes preferentes o meritorios, lo único que tendría que hacer el Estado sería ocuparse de la distribución de la riqueza. Pero, cuando hay fallas importantes de mercado (competencia imperfecta, información imperfecta, mercados incompletos, externalidades, la existencia de bienes públicos), cabe suponer que el mercado no es completamente eficiente en el sentido de Pareto, lo que sugiere una intervención del Estado”.

5. ANÁLISIS ECONÓMICO-JURÍDICO DEL SECTOR PRIVADO Y EL DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

5.1 ANÁLISIS ECONÓMICO-JURÍDICO DEL SECTOR PRIVADO³¹⁴

Para el analista económico y consultor en evaluación del impacto de políticas públicas Eco. Alberto Acosta Burneo, Editor de la publicación de economía y política “Análisis Semanal” y columnista de la Revista Vistazo, el Ecuador requiere aumentar la inversión, más aún debido a la crisis que se está viviendo en la actualidad, por lo que requiere eliminar todos los obstáculos que dificultan el mejoramiento de la inversión en el país. A continuación, se expone, en el presente subcapítulo, las opiniones del experto económico, antes mencionado.

El punto de partida, para una economía en crecimiento, es la inversión. El país necesita más inversión. La pregunta que se debería hacer es: Bajo las circunstancias actuales ecuatorianas ¿Qué inversión es posible? La realidad es que hay una crisis fiscal, que no permite que el Estado invierta más, ya que no tiene los recursos, por lo que la salida no es por la vía de la inversión pública, sino por la vía de la inversión privada, ya que estos recursos privados sí existen, tanto locales como internacionales.

La segunda pregunta que se debería realizar es: ¿Cómo hacemos para atraer esta inversión privada en Ecuador? Para contestarla, se debe analizar los trámites que se dan en nuestro país, ya que, en la realidad, existe una gran cantidad de obstáculos o barreras que se presentan, para la atracción de la inversión. Hay que seguir abriendo mercados para el país, y volviéndolo más competitivo, de tal forma que Ecuador produzca, no sólo para su consumo interno, sino también para el mundo.

Otro aspecto importante que se debe resolver es que se necesita acceso a más ahorro. Muchos hablan sobre la reducción de las tasas de interés, pero para otros, esa no es la solución, sino tener más ahorro disponible para prestar, y para

³¹⁴ El presente subcapítulo de esta tesis posdoctoral se ha desarrollado en base a la entrevista realizada al Econ. Alberto Acosta Burneo, por el periodista Sr. Carlos Vera, titulada *¿Cómo reactivar la economía? Conclusiones*, en el programa de televisión ecuatoriana “Vera a su manera”, H&D Vito, canal 15. Consultado en: https://www.youtube.com/watch?v=g-vow_Fdhrq, revisado el 23/07/2024.

eso hay que enlazarse a los capitales internacionales, esa es una de las reformas fundamentales que se requieren.

Otro aspecto que se necesita es una reforma laboral, que permita al Ecuador ser competitivo laboralmente, ya que se requiere ver cuál es el estándar internacional, y no pensar aisladamente, como país, ya que lo que se busca es atraer la inversión, local e internacional.

Otro aspecto que se debe considerar es que se debe ser competitivo tributariamente, lo que implica analizar la carga fiscal. Todo lo indicado se puede resumir en “crear competitividad” de tal forma que el Ecuador sea un lugar para invertir, que sería la salida del país para poder crecer.

En el Ecuador hay sectores, sobre todo de recursos naturales, donde hay muchos interesados en invertir, por lo que si existe un potencial de inversión. Hay empresas que ya están aquí, por ejemplo, en el sector petrolero, y quieren invertir más, por lo que necesitan el permiso para explotar nuevos pozos petroleros, pero no hay la decisión de darles una solución, debido a la falta de autorización que permita la explotación; por lo que la solución sería destrabar esos procesos, y esto está relacionado al otorgamiento de permisos ambientales, los mismos que no se otorgan por diferentes motivos, como, por ejemplo: la gran cantidad de trabajo que tienen los ministerios, o el temor de los funcionarios públicos a la contraloría, al colocar una firma.

Esta situación, con respecto a permisos represados, es un problema que se viene dando desde otros gobiernos, por lo que se transforma en una constante, y está relacionado a la inseguridad jurídica que sienten los servidores públicos al colocar una firma de responsabilidad; además, es un problema relacionado a lo de los sectores estratégicos, debido a que el sector estratégico equivale a “monopolio estatal”, pero la Constitución del 2008, por excepción, tolera a la inversión privada, lo que es discrecional; pero, deja una puerta para que, por medio de la norma infraconstitucional, se pueda abrir la puerta lo más posible a la inversión en estos sectores, lo que se puede constatar en el caso del gas natural, en que se permitió su comercialización, que no estaba permitida, porque a través de la normativa se la había bloqueado. Lo indicado, se podría aplicar en todos los sectores, por la vía de la norma infraconstitucional, aunque

lo ideal sería cambiarlo por la vía constitucional, para que no exista el concepto de “monopolio estatal”. Esta puerta, permitiría quitar la discrecionalidad, que tiene que ver con la frase “por excepción”

Con respecto a los acuerdos comerciales, hay que tener claro que estos no tienen impacto inmediato, no es una medida de corto plazo, son esos pasos que hay que dar hoy, en el presente, para tener resultados en el futuro, ya que las negociaciones toman algún tiempo, y después concretar los beneficios, lo que implica inversiones y el cumplir con requisitos, por lo que el crecimiento toma tiempo, años, y hay que invertir, por lo que es necesario seguir abriendo mercados, en países desarrollados, no desarrollados, y, por supuesto, con EE.UU., país con el que se requiere mejorar nuestras relaciones comerciales. Es decir, el Tratado de libre comercio con China, suscrito en el 2023, no va a dar resultados inmediatos, ya que tomará su tiempo, dependiendo, de que se den las respectivas inversiones en el país.

Con respecto al financiamiento, sobre aumentar el enlazamiento con capitales internacionales, hay que tener claro que la tasa de interés depende de la cantidad de ahorro disponible, ahorro real, no la cantidad de billetes, sino de la cantidad de dólares reales, de ahorro real que se pueda atraer. En un país que requiere más financiamiento y, a la vez, un financiamiento más barato, la solución de ese país no es fijar tasas de interés para que sean más bajas, ya que eso no aumenta la cantidad de ahorro, sino que lo hace más escaso, debido a que los ahorristas van a ahorrar menos si se les baja la tasa de interés, lo que ocasionará que haya menos dinero para prestar, es decir, menos créditos.

Lo que hay que hacer primero es lograr que haya más atracción de ahorro, lo que implicaría hacer atractivo el ahorro en Ecuador, por lo que se podría aplicar, y es positivo, un sistema flexible de techos de tasas de interés, que no es lo ideal, pero es algo que se ha podido hacer. Esto significa, que el techo de tasa ya no sería un valor fijo, que es lo que ahorca el crédito, situación que se dio en el 2022 donde se dio una escasez de crédito productivo y corporativo, porque había un techo fijo, porque el costo del fondeo subió y no permitía que suba. Esto se podría resumir en que: “es mejor tener un crédito caro, que no tenerlo”.

El objetivo de la política económica debe ser ¿cómo atraer los dólares que están afuera? Lo que se hace en el Ecuador, es al revés pues se busca evitar la salida de los dólares, cuando en la realidad, los dólares de la economía ya se encuentran afuera. Para atraer más dólares se requiere liberar el flujo de capitales; así como, es necesario ir a una eliminación del impuesto a la salida de divisas (ISD); y hay que adoptar normas de Basilea 3, para tener un sistema financiero con regulación de primer mundo.

Sobre el acuerdo con el FMI, a julio de 2024, esto garantiza un financiamiento importante de los multilaterales, y permite pagar las amortizaciones que tiene que hacer Ecuador; lo que no deja gran dinero extra, para el país. Este acuerdo, que nos permite el acceso a nuevos recursos financieros, permitirá sostener las finanzas públicas, pero, es importante tener claro, que la reactivación económica no va a venir por el endeudamiento público.

Lo que es importante, para la atracción de inversiones, es eliminar las trabas a la inversión privada, como, por ejemplo: para la inversión privada en el uso del gas natural; para la inversión privada en las termoeléctricas; se requiere eliminar todos esos límites que existen a la generación eléctrica privada, ya que existen límites a lo que un privado puede generar, y esto se puede cambiar mediante normativas secundarias. Es importante indicar, que el límite para los privados era la generación de 10 megavatios, pero, no debería haber límite, mientras haya generación; siendo el problema, el monopolio estatal, porque las empresas eléctricas públicas ven como una competencia al privado, por eso quieren que no produzca, que no intervenga. Esta situación, en un país como Ecuador, que sufre de apagones y que en la actualidad no tiene los suficientes recursos para poder solucionar este problema por el sector público, en la realidad, se convierte en un absurdo. Las normativas en Ecuador limitan, por el concepto de “excepcionalidad”, a aquellas actividades económicas establecidas como estratégicas.

Un ejemplo del problema eléctrico, se lo puede observar en el sector camaronero, que es el primero o el segundo sector de más importancia del país, actividad económica que está desconectada de la electricidad, ya que no tienen acceso.

Con respecto a los tributos, el elevar impuestos no dinamiza la economía, todo lo contrario, tiene un efecto recesivo en la economía, lo que se está viviendo con las últimas reformas tributarias que se hicieron, como, por ejemplo, el aumento del IVA al 15% cuando antes estaba en un 12%. Esto es debido, a que este tipo de reformas tributarias le dan ingresos al fisco, por concepto de recaudaciones tributarias, pero, les quitan dinero a los consumidores, así como a las empresas, para invertir; pero, también le quitan dinero al sistema financiero, para otorgar créditos. En Ecuador, la gran mayoría de las personas no paga impuestos. Para el caso de los deudores tributarios, es de gran importancia la celebración de acuerdos de pagos. Es de suma importancia, racionalizar la carga tributaria, revisando todos los sectores de la economía, que han sido afectados por la actual situación, derivada del Covid, y de la inseguridad que está viviendo Ecuador, y que está afectando a sectores económicos, como el del turismo.

Con respecto al uso de las bancas públicas, como instrumentos para bajar las tasas de interés del sector privado, esto, para algunos economistas, no es la solución, porque no arreglaría el problema de la cantidad de dólares provenientes del ahorro; y más bien, los disminuiría, lo que también afectaría a los dólares para prestar, por lo tanto, a la cantidad de créditos.

En lo que a turismo se refiere, la declaración de guerra interna que hizo el Gobierno ecuatoriano, que tenía un objetivo político, hizo un daño enorme al turismo porque salió el titular en la prensa mundial de que Ecuador había declarado la guerra interna a la violencia; pero, tuvo un impacto muy positivo en la población ya que se sintió respaldada por el presidente, pero, en muchos países se establecieron alertas de: “no viaje a Ecuador por la situación en que se encuentra”.

Es importante que se eliminen las barreras para que vengan inversiones en petróleo, en minería, en electricidad, en el gas natural (que no se lo ha permitido en Ecuador, porque se lo ha bloqueado); cabiendo indicar, que estas son inversiones multimillonarias que van a lograr dinamizar la economía en el corto plazo, pero, que no son la solución integral del país, pues Ecuador tiene muchos otros problemas.

Como conclusión, de la entrevista realizada al Econ. Alberto Acosta Burneo por el periodista Sr. Carlos Vera Rodríguez, se puede establecer lo siguiente: el país necesita más inversión privada; se requiere una reforma laboral; se deben eliminar los costos transaccionales que obstaculizan la inversión privada; es necesario enlazarse a los capitales internacionales, para obtener recursos financieros; se debe analizar la carga fiscal, ya que se requiere ser competitivo tributariamente; se deben destrabar los procesos relacionados al otorgamiento de permisos ambientales, para facilitar la inversión en esta actividad económica; se deben hacer reformas en la Constitución que permita el acceso a la inversión privada en sectores estratégicos; es necesario racionalizar la carga tributaria, para lo que se requiere revisar todos los sectores de la economía; se requiere eliminar el impuesto a la salida de divisas (ISD); y hay que adoptar normas de Basilea 3, para tener un sistema financiero con regulación de primer mundo.

5.2 ANÁLISIS ECONÓMICO-JURÍDICO DEL SECTOR FINANCIERO DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA³¹⁵

Para la Dra. Margarita Hernández, Superintendente de Economía Popular y Solidaria³¹⁶, las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador han aumentado exponencialmente la cantidad de dinero que manejan, pero, también ha aumentado la morosidad, debido a los problemas que se están viviendo en la actualidad socioeconómica del país. A continuación, se expone en el presente subcapítulo, las opiniones de la Superintendente, con respecto al importante papel que tienen las cooperativas de ahorro y crédito en la economía ecuatoriana, y su actual situación financiera.

Al 25 de julio de 2024, el último informe de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria muestra como las cooperativas ecuatorianas han

³¹⁵ El presente subcapítulo de esta tesis posdoctoral se ha desarrollado en base a la entrevista realizada a la Dra. Margarita Hernández, Superintendente de Economía Popular y Solidaria, por el periodista Lenin Artieda, titulada *¿Cómo están las cooperativas de ahorro?*, en el programa de televisión ecuatoriana "En Contacto", de Ecuavisa, canal 2, realizada el 27/07/2024 a las 07:00. Consultado en: https://www.google.com/search?q=contacto+directo+ecuavisa+25%2F07%2F2024&rlz=1C1CHZN_enEC1044EC1044&oq=contacto+directo+ecuavisa+25%2F07%2F2024&gs_lcrp=EgZjaHJv bWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigATIHCAIQIRigAdIBCDg3OTZqMGo3qAllsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:0add153e,vid:acurs0woxZc,st:0, revisado el 27/07/2024.

³¹⁶ Al 27 de julio del 2024.

ganado terreno en el Sistema financiero nacional lo que se evidencia debido a que el dinero que manejan se ha cuatriplicado desde el año 2015 a la fecha de la presente investigación posdoctoral³¹⁷; pero, el porcentaje de morosidad se ha duplicado en los últimos dos años, es decir, de julio de 2022 a julio de 2024. Durante los últimos diez años las cooperativas muestran un crecimiento sostenido en los montos que manejan, el número de socios y la cantidad de créditos que otorgan.

En mayo de 2015, el número de cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador era de 927, las cuales tenían USD 6.880 millones de un total de 4,8 millones de socios. En cambio, a mayo de 2024 el número de cooperativas de ahorro y crédito se redujo a 402, pero, sus activos se cuatriplicaron llegando a ser de USD 27.000 millones de 10,3 millones de socios. En general la participación de las cooperativas pasó de 17 % a 30% en el sistema financiero nacional. Según el último informe de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, entre el 2022 y el 2024 los depósitos en las cooperativas se incrementaron en un 14%, pasando de USD 18.861 millones en el año 2022 a USD 21.703 millones en el año 2024. De este último valor de 2024, el 75% de los depósitos en las cooperativas corresponde a plazo fijo, y el 25% a depósitos regulares o a la vista.

En el año 2024, las cooperativas han entregado en créditos USD 745 millones, lo que corresponde a un 51% para créditos de consumo, el 44% a microcréditos, 4% en créditos para financiar vivienda y sólo el 1% para créditos productivos. En el mismo último informe de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se indica que se ha presentado un incremento en la tasa de morosidad, ya que se ha pasado de un 4,5% en el 2022 a un 8,7% en el 2024. De acuerdo con la superintendencia, la morosidad es la consecuencia de cuatro factores: recesión económica, inseguridad, desempleo y disminución del plazo de pago de 60 días a 30 días. Esto, conforme a la cartera total del crédito colocado por las cooperativas que asciende a USD 19.990 millones.

De las cuatro variables que ocasionan la morosidad, la de la disminución del plazo de pago de 60 a 30 días se refiere a que a partir del Covid 19 se creó una regulación que les dio a los deudores del sistema financiero una mayor

³¹⁷ Al mes de julio de 2024, en lo relacionado a los datos de la presente entrevista.

flexibilidad, con respecto a la declaración de cartera vencida, pasando de los 30 días normales a 60 días; es decir, se les dio 30 días más de plazo; pero, a partir de enero de 2023, se volvió a los 30 días normales de plazo, siendo el problema que la sociedad aún no estaba recuperada de los efectos de la pandemia del Covid 19, por lo que se puede considerar a esta variable como una de las causas que ha ocasionado el aumento de la morosidad³¹⁸. Estos factores, que están causando la morosidad de las cooperativas de ahorro y crédito, son inquietantes ya que por ahora ninguno de ellos puede controlarse, y menos aún eliminarse.

Una pregunta importante que se debería hacer es ¿cómo se justifica el importante crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito en el sistema financiero ecuatoriano, con respecto al número de socios y el dinero que captan y colocan en créditos, en un momento en que el país ha estado atravesando problemas económicos? La respuesta a esta interrogante ha sido comunicada por la Dra. Margarita Hernández, Superintendente de Economía Popular y Solidaria³¹⁹ quien manifiesta que hay dos elementos que se deben analizar para entender el crecimiento de las instituciones financieras del sector de economía popular y solidaria en la última década, que son: la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que ha permitido el control y la regulación de este sector del sistema económico; y la confianza de la sociedad, con respecto a la captación y la colocación del crédito, lo que se ve reflejado en el enorme crecimiento de estos en la última década, que ha permitido la consolidación de subsector financiero (cooperativas de ahorro y crédito) del sector de economía popular y solidaria, del sistema económico ecuatoriano. Se debe indicar, que las entidades de este sector cuentan en la actualidad con más de USD 27.000 millones en activos y una cartera de crédito que llega casi a USD 20.000 millones.

Otra pregunta que surge, de todo lo antes indicado, es porqué el 51% se encuentra en créditos para el consumo y apenas el 1% en créditos productivos. Lo que opina la Superintendente de Economía Popular y Solidaria, es que este dato muestra una especialización de los actores que participan en el sistema

³¹⁸ Esta variable, es considerada por Edgar Peñaherrera, Gerente de Icored, entidad que agrupa las 48 cooperativas más grandes del Ecuador.

³¹⁹ Al mes de julio de 2024.

financiero, y que también hay que analizar el hecho de que el 44% de los créditos se los ha otorgado para microcréditos. Para ello, hay que analizar lo que sería el universo o la totalidad de la cartera del microcrédito en el Ecuador, conformadas por todas las carteras de todas las cooperativas de ahorro y crédito y de las asociaciones mutualistas en este segmento, y compararlas con este mismo tipo de cartera de los bancos privados. Esta comparación, entre la cartera total de microcrédito (de las cooperativas de ahorro y crédito, y las asociaciones mutualistas) y la cartera en este mismo segmento de todos los bancos, muestra que más del 76% del microcrédito de todo el país (de todos los actores del sistema financiero) fueron otorgadas por las cooperativas de ahorro y crédito, y por asociaciones mutualistas. Lo que implica una enorme cantidad de valores pequeños colocados mediante operaciones de microcrédito, en comparación con grandes valores colocados mediante una pequeña cantidad de operaciones en el crédito productivo.

Lo antes indicado muestra la diferente misión que tienen las cooperativas de ahorro y crédito, así como las asociaciones mutualistas que otorgan microcréditos, cuyas acciones son direccionadas a pequeños productores, o microempresarios, o emprendedores, que no necesariamente son sujetos de crédito de otros actores del sistema financiero nacional. Esto, muestra la gran importancia que tiene el sector financiero de la economía popular y solidaria, ya que generan externalidades de efectos positivos en la economía, por lo que el Estado debe incentivar y proteger a este sector del sistema económico.

Otro de los roles de las instituciones financieras del sector de economía popular y solidaria, como son las cooperativas de ahorro y crédito, es trabajar en los cantones donde existe mayor ruralidad y pobreza, donde tienen más del 50% de sus puntos de atención, lo que significa que las cooperativas de ahorro y crédito están trabajando donde hay mayor necesidad de profundización de los servicios financieros, de inclusión financiera y, a través de esto, de inclusión económica.

Esto, según lo indicado por la Dra. Margarita Hernández, Superintendente de Economía Popular y Solidaria, es lo que le da ese carácter diferenciador a las instituciones financieras que conforman el sector popular y solidario, y se muestra en las cifras, como en el hecho de que las instituciones

financieras del sector popular y solidario en estos cantones rurales y pobres, por cada dólar que captan, en promedio en esos cantones, colocan un dólar con sesenta y siete centavos. Esto significa que las cooperativas están captando en donde hay más capacidad de ahorro, para llevar estos recursos a los cantones con mayor pobreza y ruralidad, en donde hay necesidad de crédito, y esto es un rol virtuoso que muestra la especialización que tienen las instituciones financieras del sector popular y solidario, como son las cooperativas de ahorro y crédito.

Estos principios, del cooperativismo y de la economía social y solidaria, que son rectores para las cooperativas y las asociaciones mutualistas, son los que se trasladan a la colocación del crédito y a la gestión del ahorro a través de elementos, como, por ejemplo, la educación financiera. También es de suma importancia entender cómo se compone esta cartera de crédito otorgada por las cooperativas y por las asociaciones mutualistas, que representa un volumen enorme de créditos que se otorgan, respecto de lo que captan. Las cifras muestran que el 98% de todo lo que se capta se coloca en crédito lo que muestra un gran compromiso de estas entidades financieras de la economía popular y solidaria hacia la colocación de crédito.

Si se desagrega por género, la cartera que se coloca en el sector popular y solidario se podrá observar que el 44% de los créditos que se colocan se lo hacen en mujeres y si, a su vez, se desagrega esta cartera por el rango etario o por condiciones específicas de las personas se podrá observar que, en su mayoría, las mujeres que reciben créditos en el sector popular y solidario son viudas o solteras, es decir, mujeres cabeza del hogar. Y, si respecto al último censo de la población, se entiende que el 38% de los hogares en el país están regentados por una mujer se puede entender la gran importancia que tiene esta cartera crediticia en el país, desde la perspectiva del empleo y del autoempleo, y del fomento a la inclusión financiera y a la inclusión económica.

Este crecimiento de los depósitos está relacionado a la presencia de las instituciones financieras del sector popular y solidario en las áreas rurales y pobres a nivel nacional, pero, también con otros elementos que se apalancan en estos mismos principios, como, por ejemplo: la responsabilidad social y ambiental, la equidad de género, temas vinculados con la formación y la

información; que hace que las personas, cada vez más, tengan confianza en las cooperativas y en las mutualistas. Pero, además, debido a otro tipo de elementos adicionales, que tienen los socios y clientes de estas instituciones financieras del sector popular y solidario, como el acceso a seguros, que les dan servicios con ventajas comparativas con respecto a otras entidades financieras.

Según la Superintendente de economía popular y solidaria, uno de los indicadores que muestra la salud del sector financiero de la economía popular y solidaria, es el indicador de solvencia. Por mandato normativo este indicador debe ser superior al 9%, y en el caso de las cooperativas y de las mutualistas, supera el 15%. Es importante indicar, que desde que existe control y supervisión, y la normativa específica para este sector, el indicador de solvencia ha estado muy por encima del límite normativo, lo que muestra no solo el compromiso de las entidades financieras y de sus administradores con el cumplimiento normativo, sino también una lucha permanente de mantener una adecuada gestión en las entidades. Otro aspecto que se debe mencionar es el crecimiento permanente de los activos del sector, y de ese crecimiento comparado con el PIB del país, en una relación que a la fecha de la investigación posdoctoral³²⁰, supera el 17%. Estos indicadores muestran la importancia que tiene el sector financiero de economía popular y solidaria, no sólo en el sistema financiero sino también en la economía nacional.

Con respecto a la morosidad en el sector financiero de economía popular y solidaria, que en los dos últimos años pasó de 4,5% en el 2022 a 8,7% en el 2024, la Superintendente de economía popular y solidaria ha manifestado que esto no es un problema de las cooperativas de ahorro y crédito, sino de la cartera del sistema financiero nacional; lo que se muestra en la cartera de morosidad de otros actores del sistema financiero, como, por ejemplo, la de los bancos privados que muestran en su cartera de microcrédito una morosidad del 7,7%. Uno de los factores que está aumentando este indicador de morosidad, es decir, que los deudores del sistema financiero nacional no puedan pagar y, por ende, no cumplan adecuada y oportunamente con sus obligaciones crediticias, es la delincuencia, que afecta al emprendedor, al microempresario, al pequeño

³²⁰ A julio de 2024, con respecto al datos que se muestra.

empresario en el sector de la economía popular y solidaria. La delincuencia está ocasionando una afectación a la cartera del sistema financiero nacional, ya que se observa una disminución de la liquidez, y aumentos en el sobreendeudamiento de las personas. Otro factor que aumenta la morosidad son los temas relacionados a los impactos, como son los fenómenos naturales. Todo esto, merma la capacidad de respuesta de los sujetos de crédito, no solo de los deudores de las cooperativas.

El artículo 4 de la *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario* establece los principios que deben guiar a las organizaciones y entidades de este sector del Sistema económico ecuatoriano, que son los siguientes:

- a) “La búsqueda del buen vivir y del bien común;
- b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;
- c) El comercio justo y consumo ético y responsable:
- d) La equidad de género;
- e) El respeto a la identidad cultural;
- f) La autogestión;
- g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y,
- h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes”.

El artículo 5 de la *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario* establece que: “Los actos que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley”.

Se debe indicar, que las cooperativas de ahorro y crédito pertenecen al grupo de entidades conocidas como “SFPS” o del sector financiero popular y solidario”, mientras que las micro, pequeñas y medianas empresas, pertenecen al grupo de

organizaciones conocidas como “EPS” u organizaciones de economía popular y solidaria.

Como conclusión, de la entrevista realizada a la Dra. Margarita Hernández, Superintendente de Economía Popular y Solidaria por el periodista Sr. Lenin Artieda, se puede establecer lo siguiente: La cantidad de dinero que manejan las cooperativas de ahorro y crédito se ha cuatriplicado, del año 2015 a 2024, pero, el porcentaje de morosidad, en cambio, se ha duplicado de julio de 2022 a julio de 2024; de mayo de 2015 a mayo de 2024 el número de cooperativas de ahorro y crédito pasó de 927 a 402, pero, en cambio sus activos se cuatriplicaron; en el 2024 de un total de créditos otorgados por USD 745 millones el 51,4% del total de los créditos se destinaron a créditos de consumo, el 44% a microcréditos, el 4% a créditos para vivienda y el 1% a créditos productivos; la tasa de morosidad pasó del 4,5% en el 2022 a 8,7% en el 2024 por la recesión económica, inseguridad, desempleo y disminución del plazo de pago de 60 días a 30 días (esta última variable es la principal causa del aumento de la morosidad); más del 76% del microcrédito otorgado en todo el país fueron otorgadas por las cooperativas de ahorro y crédito, y por asociaciones mutualistas; las cooperativas de ahorro y crédito, así como las asociaciones mutuales direccionan sus acciones a pequeños productos, a microempresarios o a emprendedores, de ahí su importancia; las cooperativas de ahorro y crédito, y las asociaciones mutuales generan externalidades de efecto positivo en la economía, por lo que el Estado debe incentivarlas y protegerlas; las cooperativas de ahorro y crédito trabajan en los cantones que tienen más ruralidad y pobreza, lo que les da un carácter diferenciador con otras instituciones financieras; el 44% de los créditos que colocan las cooperativas de ahorro y crédito se lo hacen a mujeres; el indicador de solvencia de las cooperativas y mutualistas supera el 15%, por lo que supera el límite normativo, que es del 9%; el crecimiento permanente de los activos del sector, y de ese crecimiento comparado con el PIB del país, supera el 17%.

6. LIBRECAMBISMO, PROTECCIONISMO, PROGRESISMO, POLÍTICA INTERNACIONAL, EQUIDAD Y DESARROLLO

En ese capítulo se establecerán los aspectos más importantes que tienen que ver con determinadas corrientes o ideales económicos que se han dado a lo largo de la historia. Su importancia radica en que permitirá establecer las diferencias existentes, así como también las ventajas y desventajas que se han ocasionado en los países al aplicarlos.

LIBRECAMBISMO

El Libremercado o libre cambio es un ideal económico y social, que se sustenta en la creencia de que el transar bienes, así como también parabiens es un instinto innato que es propio de los seres humanos. En base a este pensamiento, la prosperidad de los países estaría garantizada entonces, tanto por la mano libre como por el mercado que a todas las personas las compensaría con un promedio óptimo de vinculación, pero, siempre y cuando se permita que los individuos o los países intercambien de todo entre sí, sin que existan ningún tipo de obstáculos, impuestos por algún árbitro; es decir, por los denominados “dirigistas” que intervengan en esa vinculación. Esto fue en esencia el libremercado o libre cambio británico, particularmente, establecido como lema por la burguesía europea en el siglo XVIII y en adelante. Lo que se buscaba es que se agilite la circulación de mercancías por todo el mundo, ya que lo que se tenía como un hecho desde su inicio, es que la economía de Inglaterra se impondría sobre la economía del mundo entero. Lo expuesto, como ideal económico, se contraponen con lo que es el proteccionismo³²¹.

Chandler, con respecto al libremercado, menciona que: “...el liberalismo actual ha sido moldeado por pensadores como, por ejemplo: Friedrich Hayek y Milton Friedman, quienes a su vez se inspiraron en Adam Smith y en John Locke. Uno de los aspectos definitorios de ese liberalismo clásico es la idea de que los individuos tienen un derecho básico al libre intercambio y a hacer lo que quieran con su propiedad y que, en la mayor parte de las ocasiones, el Estado no debería interferir en sus libertades económicas” Fue esta forma de pensar la que

³²¹ Ferrer, Christian, *El Cielo fuera de quicio. Libremercado y Proteccionismo*, Penguin Random House Grupo Editorial, Sudamericana, Buenos Aires, 2025, p. 187.

proporcionó los fundamentos intelectuales del neoliberalismo en los años ochenta, lo que a su vez influyó, grandemente, en las ideas populares con respecto al papel del Estado, y que a su vez contribuyó a fomentar la sensación de un conflicto irreconciliable entre los valores de la libertad y la igualdad. Para Chandler: "...son todas estas ideas las que en la actualidad siguen moldeando nuestra política, como, por ejemplo: en las críticas, por parte de la derecha, de la aplicación de impuestos progresivos, para fomentar la equidad o el gasto público en servicios sociales, considerándolos como una amenaza a la "libertad o a una forma de socialismo, como un resultado del autoritarismo" ³²².

Perry, al tratar el tema de la globalización que se relaciona con el librecambio, establece lo siguiente: "La globalización es un fenómeno integral. Es, en general, un fenómeno muy positivo que ofrece, a los países y a las personas, muchas y nuevas oportunidades (que hay que saber aprovechar) en cuanto a: 1. El acceso fácil y rápido a nuevas y viejas ideas, tecnologías e información de todo tipo; 2. Un comienzo de gobernanza universal, o al menos de cooperación, en cuanto a la protección de los derechos humanos y el ambiente global; 3. Las posibilidades que se abren para viajar, conocer y disfrutar otras culturas, paisajes y ecosistemas; y 4. El comercio, los flujos financieros y de inversión extranjera, y la emigración e inmigración, a pesar de las limitaciones que subsisten en esta última materia. Pero, por supuesto, como todo, tiene algunos lados y efectos potencialmente negativos que hay que saber manejar y procurar mitigar"³²³.

Todd, con respecto a lo que piensan los ideólogos del librecambio sobre el proteccionismo, menciona lo siguiente: "El proteccionismo está oficialmente considerado por la élite occidental como una doctrina superada, nefasta económica y políticamente. Toda protección, incluso parcial, de los mercados nacionales impide la competencia y lleva al estancamiento, privando al planeta de especializaciones beneficiosas para todos. Obligar a cada país a fabricar lo que puede ser producido en otra parte, a menor coste, supondría hacer bajar la productividad y el nivel medio de vida del globo. El restablecimiento de los

³²² Chandler, Daniel, *Libres e Iguales*, Traducción de Antonio Francisco Rodríguez Esteban, Primera edición, Editorial Planeta Colombia, Bogotá, 2025, p. 90.

³²³ Perry, Guillermo, *El Banco Mundial en Privado*, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2020, p.p. 66, 67.

derechos de aduana conduciría al desencadenamiento de los nacionalismos y a la guerra. Según los ideólogos del libre cambio, el proteccionismo estuvo en la base de los problemas de principios del siglo XX³²⁴.

PROTECCIONISMO

El Proteccionismo, en cambio, es una doctrina económica y social que proclama el poner determinados límites (gabelas, interdicciones) a la importación de mercancías provenientes del exterior en caso de que se perjudique a productores locales, por lo que el Estado debe intervenir, de forma regular, planificando el intercambio y los desplazamientos de capitales, para lo cual se establecerán barreras, como, por ejemplo: aranceles, tarifas, tasas tributarias, salvaguardias, etc. Como se puede observar, hay una gran diferencia entre lo que representarían estas dos “escuelas de política económica”. En la práctica, los países optarán por lo que más les convenga, es decir: aplicarán el libre cambio cuando les sea favorable, y aplicarán el proteccionismo cuando los proteja económicamente, lo que dependerá de muchas variables, tanto nacionales como internacionales³²⁵.

Piketty, considera que se requiere repensar el proteccionismo y redefinir el régimen comercial debido a que: “...debido al miedo a la democracia, se está sacralizando el libre comercio y la libre circulación de capitales sin límites, sin intentar siquiera someter a estos principios al más mínimo objetivo colectivo”. Piketty piensa que, una de las razones para redefinir el régimen comercial es la crisis medioambiental, por lo que se deben aplicar derechos de aduana proporcionales a las emisiones de carbono vinculadas a la fabricación y al transporte de esas mercancías, para cumplir con los objetivos climáticos. Con respecto al dumping fiscal y social, Piketty piensa lo siguiente: “si un país exporta mercancías sin respetar un mínimo común, no sólo es legítimo sino indispensable imponer derechos de aduana para restablecer el equilibrio. Adicionalmente, Piketty considera que cada país tiene derecho a elegir su

³²⁴ Todd, Emmanuel, *La Ilusión económica. Sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas*, Traducción de Estrella Trincado Aznar, Ediciones Santillana S.A., Bogotá, 1999, p. 163.

³²⁵ Ferrer, Christian, *El Cielo fuera de quicio. Libre cambio y Proteccionismo*, Penguin Random House Grupo Editorial, Sudamericana, Buenos Aires, 2025, p. 188.

especialización productiva y a proteger los sectores que considere estratégicos”³²⁶.

Roubini, considera que las normas medioambientales motivan las llamadas urgentes al proteccionismo; pero, de igual manera las quejas en los EE. UU y Europa con respecto a los salarios bajos de los países pobres, donde la productividad laboral es menor; es decir, es otro tipo de proteccionismo. Roubini, menciona que: “La globalización también está en entredicho cuando la compensación salarial y las normas laborales son insuficientes”³²⁷. Con respecto al pensamiento económico, Roubini señala que: “La izquierda busca más acción por parte del gobierno para reforzar el bienestar social. La derecha en cambio se resiste a cualquier medida que amplíe el papel del Estado y exige menos impuestos, lo que hace que el déficit sea mucho mayor”. “A medida que la desigualdad se agrava, tiende a provocar enormes déficits presupuestarios y desahorros privados financiados por insostenibles deudas públicas y privadas”³²⁸. Como se puede observar, el proteccionismo está relacionado a la desglobalización.

Para Roubini, las diez tendencias globales que ponen en peligro nuestro futuro, a las cuales las llama “megamenazas”, son las siguientes: “La peor crisis de deuda que el mundo haya visto; las tensiones geopolíticas que llevarán a una nueva Guerra Fría entre China y Estados Unidos; la expansión populista; el colapso demográfico; la emergencia climática; la normalización de las pandemias; la desglobalización de la economía; la revolución tecnológica y su impacto en el empleo; el aumento de la desigualdad y el agravamiento de la inflación integran estos peligros”³²⁹.

Para entender el proteccionismo aplicado en la historia, es importante revisar las crisis económicas que se dieron en los EE. UU. en el siglo XIX. “La Gran Depresión de 1873 fue una crisis económica de alcance global, cuyos

³²⁶ Piketty, Thomás, *Hacia un Socialismo Ecológico. Crónicas 2020-2024*, Traducción de Daniel Fuentes, Primera Edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2025, p.p. 155, 156.

³²⁷ Roubini, Nouriel, *Megamenzas*, Traducción de Mercedes Vaquero, Primera Edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2023, p. 204.

³²⁸ Roubini, Nouriel, *Megamenzas*, Traducción de Mercedes Vaquero, Primera Edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2023, p. 327.

³²⁹ Roubini, Nouriel, *Megamenzas*, Traducción de Mercedes Vaquero, Primera Edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2023, p.p. 22-24.

efectos se dieron con mayor intensidad en Europa y EE. UU. por haber estado bajo un fuerte ciclo de crecimiento económico (auges y caídas) por la Segunda Revolución Industrial y el fin de la Guerra Civil en los EE. UU. Esta crisis económica se caracterizó por una deflación generalizada y por el bajo crecimiento que comenzó en 1873 y finalizó en 1896, que no tuvo los terribles efectos de la Gran Depresión de 1930, caracterizada por la regresión económica y quiebras espectaculares”.

El proteccionismo se lo puede observar, claramente, en las políticas económicas aplicadas por William McKinley quien fue el vigésimo quinto presidente de los EE. UU. entre 1897 y 1901 cuando fue asesinado. Cuando fue congresista, fue el responsable del incremento a los aranceles de las importaciones (McKinley tariffs). McKinley fue un firme defensor del proteccionismo. quien argumentaba que: “...el propósito de los aranceles no sólo debía ser el de la recaudación”, es decir que los aranceles no debían tener solamente un fin fiscal o recaudador, sino que también debían tener otro fin extrafiscal, que debía ser: “la protección de la industria nacional frente a la competencia extranjera”. McKinley, pensaba que: “la aplicación de elevados aranceles, es decir, de medidas proteccionistas, era una medida necesaria para proteger la industria nacional, los salarios y los hogares de los trabajadores estadounidenses”.

Otro caso de aplicación de la doctrina proteccionista es la aplicada por el presidente Hoover en los EE. UU, cuando se establecieron aranceles para ayudar a la industria norteamericana, lo que afectó a toda la economía. La denominada *Ley Smoot Hawley* se estableció en 1930, para ayudar a que mejore la economía por la Gran depresión, ya que a principios del siglo XX la agricultura estaba caída, por lo que se establecieron aranceles a los productos importados, lo que ocasionó que otras empresas de otras actividades económicas también solicitaran lo mismo, lo que afectó en forma general los productos importados.

El resultado fue que los países aliados de los EE. UU. empezaron a tomar también las mismas acciones contra las exportaciones de los EE. UU. las que cayeron drásticamente, lo que llevó a que el Congreso elimine los aranceles. Para muchos economistas, los aranceles empeoraron la situación de la Gran Depresión, y no ayudaron a la agricultura.

Castillo, con respecto al proteccionismo, considera lo siguiente: “El proteccionismo en varios países latinoamericanos estuvo ligado a la necesidad de armonía al interior de las propias élites. La instancia hegemónica del poder optó por proteger a sectores empresariales como factor de control y estímulo a su crecimiento y competitividad. Protección a veces desmesurada y la ausencia de elementos de presión por la elevación de la productividad del trabajo, la baja utilización del potencial de las empresas, la escasísima tensión que la competencia interna imponía facturó un sistema productivo frágil y cómodo...”³³⁰.

EL DINERO, LOS IMPUESTOS Y EL PROTECCIONISMO

Adam Smith, el padre de la ciencia económica, en su obra “*La Riqueza de las Naciones*” sostenía que una autoridad puede dar valor a su dinero imponiendo impuestos. Los economistas que vinieron posteriormente asimilaron esta idea, como, por ejemplo, en el caso de: John Stuart Mill, John Maynard Keynes, William Stanley Jevons o Abba Lerner. En la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, esta idea de que los impuestos dan valor al dinero estaba ya muy extendida entre la población, y no sólo entre los economistas, sino que también se la recogía en la Enciclopedia Británica de 1946, donde se establecía que: “” Si el Gobierno anuncia su disposición a aceptar cierto medio de pago en la liquidación de impuestos, los contribuyentes estarán dispuestos a aceptar este medio de pago porque pueden utilizarlo para pagar impuestos”³³¹.

Garzón, menciona que debido a la decadencia de las ideas Keynesianas, y al auge y aceptación del enfoque neoclásico de economía a partir de los años sesenta y setenta del siglo XX, esta concepción de los impuestos fue perdiendo fuerza hasta llegar a su mínima expresión, hasta el momento actual en que se piensa que la función de los impuestos es financiar el gasto público, lo que es absolutamente rechazado por el chartalismo y la Teoría moderna monetaria (TMM) debido a lo siguiente: “Si el dinero es algo que crea el Estado, entonces no necesita impuestos para disponer de dinero”. “Esta concepción es propia de

³³⁰ Castillo Bujase, Alfredo, *Universalidad del Capitalismo*, Fondo Editorial Letras, Quito, 2021, p.p. 177, 178.

³³¹ Garzón Espinosa, Eduardo, *La Otra Economía que no nos quieren contar. Teoría Monetaria Moderna para principiantes*, Ediciones Akal, Madrid, 2021, p.p. 40, 41.

la visión de dinero-mercancía, porque entiende que el dinero es una cosa que está en nuestro entorno natural y que hay que cogerla para poder usarla”³³².

La visión chartalista sostiene que el dinero es una invención inmaterial del Estado, por lo tanto, la función de los impuestos no puede ser la de recaudar dinero, porque el Estado puede crear siempre que quiera el suyo. El presidente de la Reserva Federal de Nueva York, Beardsley Ruml, explicó en 1946 que: “Un Estado soberano no necesitaba impuestos para financiar sus gastos, pero que los necesitaba para otras cosas”. Garzón, en base a lo antes indicado, introduce el resto de las funciones de los impuestos, que son las siguientes: “la función de concentrar y distribuir recursos reales; la de dar valor al dinero; y la función de destruir el dinero y reducir la capacidad económica de la población”. Estas funciones son evidentes, por lo siguiente: “La persona que paga impuestos no podrá utilizar ese dinero para consumir o invertir. Los impuestos destruyen el dinero que crea el Estado, lo cual puede ser necesario cuando hay demasiado dinero en circulación”³³³.

Para entender el post keynesianismo y la Teoría Monetaria Moderna (TMM) es necesario entender el “chartalismo” que es: “...una teoría económica en la que se afirma que el dinero es el medio de intercambio que el Estado acepta como pago de impuestos”. Es decir, se trata de una teoría económica alternativa a la generalmente aceptada, por la teoría ortodoxa acerca del origen y la función del dinero”. El Chartalismo se centra en que: “el dinero es original y principalmente un instrumento o criatura estatal. Esta percepción se contrapone a la percepción comunmente aceptada, de que el dinero se originó como medio para facilitar el comercio”. El chartalismo se basa, específicamente, en el trabajo de George Knapp, perteneciente a la Escuela historicista alemana de economía, y que, aunque cayó en desuso y fue revivido gracias a la obra de Abba Lerner, en la actualidad constituye una de las bases de la denominada Teoría Monetaria Moderna (TMM), propuesta por una variedad de autores que son agrupados en la economía heterodoxa, especialmente los llamados post keynesianos.

³³² Garzón Espinosa, Eduardo, *La Otra Economía que no nos quieren contar. Teoría Monetaria Moderna para principiantes*, Ediciones Akal, Madrid, 2021, p.p. 41.

³³³ Garzón Espinosa, Eduardo, *La Otra Economía que no nos quieren contar. Teoría Monetaria Moderna para principiantes*, Ediciones Akal, Madrid, 2021, p.p. 41, 43.

En el proteccionismo se utilizan a los derechos de aduana o aranceles, como instrumentos de política económica, y no solo como instrumentos recaudadores, es decir: se entiende su función o su fin extrafiscal distinto al recaudatorio. En el chartalismo, el origen del dinero no se basa en que el dinero nace como “un instrumento de intercambio” sino que su origen se debe al “pago de los impuestos” debido a lo siguiente: “Con el paso del tiempo y la expansión de los Estados, se requería conocer que ciudadanos habían cumplido o no con sus obligaciones fiscales, por lo que se les empieza a dar vales o fichas a los que ya habían cumplido. Eventualmente, el Estado empieza a aceptar estos vales o fichas como descargo del cumplimiento de las obligaciones, con lo que estas empiezan a servir como medio de adquisición de bienes y servicios, lo que significa: “Que empiezan a funcionar como medios de intercambio comercial”. En la visión del chartalismo el origen y la función principal del dinero es: “la de crear fichas o vales que los ciudadanos requieren obtener, debido a que el Estado sólo acepta estas “fichas o vales” como medio de pago de la deuda obligatoria que impone sobre los habitantes de los territorios que controla”. Esa es la función principal del dinero, siendo la función posterior o derivada del dinero la de “facilitador del comercio”.

Varoufakis, menciona que: “La sociedad en la que creces fomenta la opinión errónea de que la economía es igual a mercados. Los mercados son la esfera del intercambio. El mercado es el lugar donde se hacen los intercambios y, hoy por hoy, puede ser virtual”. Las sociedades de mercado aparecieron cuando los valores de cambio triunfaron sobre los valores experienciales. Este triunfo produjo a la vez una riqueza y una infelicidad enormes. Si bien hizo posible la mecanización de la sociedad, aumentando muy rápidamente el número de productos que la humanidad era capaz de producir también convirtió a los seres humanos en sirvientes, en lugar de jefes, de las máquinas”³³⁴.

PROGRESISMO

El progresismo es una doctrina política y social que está orientada, en forma general, hacia lo siguiente: “el desarrollo de un estado de bienestar, a la defensa

³³⁴ Varoufakis, Yanis, *Economía sin corbata. Conversaciones con mi hija*, Editorial Planeta, Barcelona, 2015, p.p. 11, 133.

de los derechos civiles, a la participación ciudadana y a cierta redistribución de la riqueza”. Desde un aspecto general, lo que defiende el progresismo es: “... que exista una mayor equidad económica e igualdad social, así como también que se den mayores avances o progresos en materia sociocultural”.

Lo que persiguen los progresistas es, principalmente, la libertad personal; y es debido a ello que fomentan reformas en lo social, en lo económico, en lo político y en lo insitucional. Lo que pretenden es: “...profundizar en la libertad del individuo ampliando sus capacidades dentro de la sociedad (libertad positiva)”. Socioeconómicamente, el progresismo propone que: “el Estado o la misma sociedad generen condiciones que permitan a las personas superar a la desigualdad social a través de procesos de inclusión social”.

El término progresista, en castellano, proviene de los progressives británicos de finales del siglo XIX término que nace en el contexto de la revolución liberal del siglo XIX, para designar a los reformistas o revolucionarios, que eran partidarios de la idea del progreso. Políticamente, en el progresismo confluyen diversas doctrinas filosóficas, éticas y económicas como son: la socialdemocracia y del socioliberalismo. El progresismo es contrario al conservadurismo en lo cultural y al neoliberalismo en lo económico. El progresismo se lo enmarca en las izquierdas, pero, principalmente, en lo que es la centroizquierda. Desde la perspectiva de la tendencia política, se lo suele entender como pragmático, teniendo sus precedentes en la Revolución francesa.

. En la actualidad, las características del progresismo son las siguientes: “laicista, ecologista, pacifista, feminista, sexualmente liberal, antirracista, reformista, pragmático, vegano/vegetariano, cooperativo, democrático y vanguardista”.

En los EE. UU. el progresismo nace debido a los grandes cambios ocasionados por la modernización, como, por ejemplo: “el crecimiento de las grandes corporaciones, la contaminación y la corrupción en la política estadounidense”.

El progresismo incorpora principios socioeconómicos y las perspectivas socialdemócratas, así como el progresismo político, y se fundamentan en lo que es la justicia social, teniendo como objetivo: “mejorar la condición humana

mediante la regulación gubernamental, la protección social y el mantenimiento de los bienes públicos”. El progresismo busca, mediante la regulación gubernamental, limitar comportamientos injustos que podrían ser ocasionados por grandes empresas a la sociedad, y entre sus políticas progresistas se podrían considerar a las siguientes:

- “Impuestos progresivos;
- Redistribución del ingreso para reducir las desigualdades de la riqueza;
- Servicios públicos integrales;
- Atención médica universal;
- El rechazo al desempleo involuntario;
- La educación pública;
- La seguridad social;
- Las leyes de salario mínimo;
- Las leyes antimonopolio;
- Una legislación que proteja los derechos laborales y los derechos de los sindicatos”.

Una política progresista muy importante es la que llevó a cabo Franklin Delano Roosevelt como presidente de EE. UU en la primera mitad del siglo XX. Las características macroeconómicas de su propuesta, conocida como el “New Deal” o el “Nuevo acuerdo” fueron las siguientes: “incremento del gasto federal; la consolidación de los precios agrícolas; la construcción de nuevas obras públicas; la introducción de otras políticas para impulsar la demanda; la introducción del salario mínimo para reducir la pobreza y como un medio de estabilización macroeconómica; una reforma institucional destinada a crear poderes compensatorios frente a las empresas, tanto en forma de leyes estatales como de un movimiento sindical más fuerte”. El New Deal buscaba un gobierno fuerte y un ejecutivo con amplios poderes por delegación legislativa³³⁵.

Para entender el progresismo, desde una perspectiva económica, no sólo hay que comprender la visión de economistas como John Maynard Keynes, sino también la visión de economistas, como, por ejemplo: Vilfredo Pareto y Simón

³³⁵ Acemoglu, Daron. Johnson, Simón, *Poder y Progreso*, Traducción de Alexandre Cassanovas, Primera edición, Editorial Planeta Colombiana, 2024, p.p. 247, 248.

Kuznets. Para Milanovic, con respecto al análisis de la desigualdad: “Pareto fue el primero en dedicarse de lleno al estudio de la desigualdad interpersonal de ingresos, y también el primero en analizar críticamente cómo podría ser la desigualdad de ingresos en el socialismo. Pareto, también abrió el camino inductivo de los estudios sobre la desigualdad de ingresos”³³⁶.

En el caso de Simón Kuznets, podría decirse que fue el economista más importante del siglo XX, así como también John Maynard Keynes, para otros. Kuznets, influyó en nuestra visión de las fuerzas que crean y configuran la distribución de la renta. Kuznets creía que: “...toda distribución de la renta debe juzgarse en función de tres criterios: adecuación, equidad y eficiencia. La adecuación es garantizar que incluso los más pobres tengan un nivel de ingresos acorde con las costumbres locales y el nivel de desarrollo de la sociedad. La equidad es la ausencia de discriminación, ya sea por los ingresos actuales (como, por ejemplo, las diferencias salariales por motivos de raza o de género) o por las posibilidades futuras (limitando lo que ahora llamamos igualdad de oportunidades). La eficiencia es la consecución de tasas de crecimiento alto”³³⁷.

Para Milanovic, con respecto al análisis de la distribución de la renta y de la desigualdad: “Kuznets, contribuyó a definir el primer y el segundo momento de la distribución de la renta: su media (renta nacional per cápita) y su distribución (desviación típica de la renta de los hogares). Kuznets, aportó con su “Teoría sobre la evolución de la desigualdad a lo largo del tiempo”; pero, además aportó con tres importantes trabajos fundamentales: su estudio empírico de la desigualdad mundial; su enunciado del principio maximin (o principio de diferencia), que se asocia sobre todo con John Rawls, pero apareció con anterioridad en los escritos de Kuznets, y su debate pionero sobre el equilibrio entre equidad y eficiencia”³³⁸.

³³⁶ Milanovic, Branko, *Miradas sobre la desigualdad. De la Revolución francesa al final de la Guerra Fría*, Traducción de Jordi Ainaud i Escudero, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2024, p. 219.

³³⁷ Milanovic, Branko, *Miradas sobre la desigualdad. De la Revolución francesa al final de la Guerra Fría*, Traducción de Jordi Ainaud i Escudero, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2024, p. 224.

³³⁸ Milanovic, Branko, *Miradas sobre la desigualdad. De la Revolución francesa al final de la Guerra Fría*, Traducción de Jordi Ainaud i Escudero, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2024, p.p. 221, 222.

Piketty, con respecto a la disminución de la desigualdad en los servicios públicos, opina lo siguiente. “Debe haber un incremento cuantitativo de los recursos que se dedican a la educación superior. “Si se quiere abordar la necesidad creciente de la atención sanitaria, los hospitales y la educación superior, esto no será posible si se siguen dedicando a ello todo el tiempo un mismo porcentaje estable de la renta nacional...” Esta debe seguir creciendo”. Con respecto a este crecimiento, Piketty toma como referencia como en los países europeos, antes de la Primera Guerra Mundial ingresaban en impuestos menos del 10% de la renta nacional. Hoy se recauda el 50%. Para Piketty: “...se debe aceptar la idea del aumento de los recursos públicos, una idea que se acompaña del compromiso con un sistema fiscal más equitativo y con el retorno de una fuerte progresividad de los impuestos, tanto sobre la renta como sobre la riqueza”³³⁹.

Para entender el progresismo, hay que tener claro que uno de los principales problemas que tienen los países pobres es la falta de “Estado de derecho” e “Instituciones”. Su progreso dependerá del poder corregir sus instituciones. Pero para ello, hay que entender que hay que superar determinadas barreras ideológicas, como, por ejemplo: “el de pensar que las buenas leyes bastarán para ello. En la realidad, esto no basta, ya que: “...no se pueden resolver los problemas, con la ley, los sistemas y las instituciones simplemente añadiendo otra ley, sistema o institución. Las instituciones efectivas no sólo son asunto de reglas y regulaciones, en última instancia, tienen que ver con la cultura, la forma como la gente de una región soluciona problemas y progresa. En su núcleo, las instituciones reflejan lo que la gente valora. Y esto debe cultivarse en casa, pero, la innovación puede desempeñar un papel crucial en ese proceso”³⁴⁰. En base a lo expuesto, se puede entender el importantísimo papel que juegan las familias en la economía, como generadoras de externalidades positivas, que ocasionan beneficios para la sociedad, en todo su conjunto; y el papel del Estado para incentivar, mediante la aplicación de subsidios pigouvianos, la unión familiar.

³³⁹ Pikkety, Thomas. J. Sandel, Michael, *Igualdad. Qué es y por qué importa*, Traducción de Albino Santos Mosquera, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Buenos Aires, 2025, p.p. 96-98.

³⁴⁰ Christensen, Clayton M., Ojomo, Efosa, Dillon, Karen, *La paradoja de la prosperidad. Cómo la innovación puede sacar a las naciones de la pobreza*, Traducción Pilar Obón, Primera edición, Harper Collins Chirstian Publishing, Nashville, 2019, p. 145.

Con respecto a algunas incoherencias del sistema legal en los EE.UU., en el caso del sistema de sanciones administrativas, con respecto a los resultados que se dan cuando se analiza lo mismo en forma global y por agencia, para entender el progresismo como una doctrina social y económica que busca analizar las leyes actuales, para que sean más eficientes, Kahneman³⁴¹ menciona lo siguiente: “...lo absurdo que a veces resulta cuando solo se examinan dos casos conjuntamente en un marco ancho; es decir, cuando un análisis en forma global da como resultado datos incoherentes; pero, que cuando se lo examina dentro de cada agencia, en cambio es coherente”³⁴².

Para Marchesi, con respecto al progresismo: “...durante las primeras dos décadas de este siglo las experiencias progresistas concitaron la atención internacional. En un contexto donde las izquierdas a nivel global no lograban incorporarse de las profundas crisis de las socialdemocracias y los comunismos. Las políticas de estos gobiernos tuvieron que ver con medidas redistributivas a través del mejoramiento salarial, la legislación laboral o políticas sociales que incorporaron programas de transferencia monetaria, un mayor diálogo con los movimientos sociales, la apertura de ciertos movimientos identitarios en clave étnica o de género y la promoción e inversión en servicios públicos (educación, salud). Los progresismos fueron una respuesta contingente postneoliberal a la crisis social y a la política de neoliberalismo de los noventa. Ofrecieron un programa pragmático de mínima intervención estatal, alejado de los horizontes ideológicos en los que se habían pensado las izquierdas en la segunda mitad del siglo xx”³⁴³.

POLÍTICA INTERNACIONAL³⁴⁴

En el 2018, los EE. UU. impusieron tarifas arancelarias a numerosos productos chinos, por lo que Beijing respondió de la misma manera, lo que

³⁴¹ Daniel Kahneman es un psicólogo ganador del premio Nobel de Economía en el 2002.

³⁴² Kahneman, Daniel, *Pensar rápido, pensar despacio*, Traducción de Joaquín Chamorro Mielke, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2017, p. 471.

³⁴³ Marchesi, Aldo, *Insuperable Progresismo, América Latina. Del estallido social a la implosión económica y sanitaria post COVID-19*, Primera edición, Editorial Planeta, 2021, Bogotá, 2021, p.p. 91, 92, 94.

³⁴⁴ Basado en el programa, en canal 600 CNN-E de 14hrs a 15hrs, titulado “Big, Beautiful Tariffs: A Fareed Zakaria, 2025, 60 minutos. Noticias, opinión.

ocasionó a ambos países una serie de contratiempos, los mismos que tuvieron sus efectos en todo el mundo, debido a que esta situación generó incertidumbres y perjudicó las cadenas de suministro³⁴⁵. El temor que existía en esa época es que se desate una guerra comercial entre los EE. UU. y China.

A abril de 2025 el gobierno de los EE. UU. ha aplicado lo que se conoce como “aranceles recíprocos”, habiéndolos colocado a más de 100 países. Algunos especialistas tributarios, mencionan que en la actualidad los EE. UU. tiene los aranceles más altos que se han establecido en su historia, y que los aranceles podrían perjudicar a determinados sectores. Otros economistas, consideran que lo que se busca con la actual política es aumentar la producción, atrayendo de nuevo a las industrias y a las fábricas, que se fueron al mercado chino en otros períodos de gobierno, debido a mejores condiciones financieras y tributarias.

Hay personas que se lamentan por la pérdida de empleos en el sector manufacturero. Un dato importante por considerar es que más del 80% de los empleos que se tienen en los EE. UU. están en los servicios, como, por ejemplo: entretenimiento, finanzas, etc.

Para algunos entendidos en la materia de política económica internacional, los EE. UU. ha prosperado en el tiempo, mucho más que otras economías, debido a que se apoyó en las industrias del futuro, para lo cual se incentivó la investigación.

En el caso de China, este país está constantemente aumentando su investigación, por lo que ha avanzado exponencialmente en la carrera de la alta tecnología. Algunos estudios indican que China ha superado a los EE. UU. en 57 de las 64 tecnologías más importantes.

Posiblemente, la actual política arancelaria de tipo proteccionista, que se está aplicando en la actualidad en los EE. UU, tiene su referencia histórica en lo que ocurrió en los años ochenta, con respecto al auge de la tecnología japonesa que ocasionó el aumento de las exportaciones a los EE. UU., como fue el caso

³⁴⁵ Iriarte Núñez, Gabriel, *El Gran Desorden Mundial. De la Guerra Fría a la Multipolaridad*, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2025, p. 684.

del sector automotriz, en que a julio de 1980 el 25% de las ventas de automóviles eran japonesas.

En los ochenta la economía japonesa creció mucho gracias a las exportaciones de sus productos a los EE. UU., por lo que los japoneses empezaron a realizar grandes inversiones en Norteamérica. Algunos economistas consideran que esto ocasionó determinados problemas, como efectos de la globalización a esa fecha. Este pensar, se soporta en el hecho de que Japón creció gracias a los EE. UU. pero para las exportaciones de los EE. UU. a Japón no era tan fácil el ingreso de sus productos al mercado japonés. Es importante indicar, que en 1989 la economía japonesa empezó a decrecer.

Debido a lo antes indicado, se podría deducir que el gobierno actual considera el uso de los aranceles, como instrumentos de política comercial internacional, de tipo proteccionista. Así como en los ochenta el gran competidor era Japón, en la actualidad el nuevo gran competidor es China, buscando el gobierno el uso de los aranceles, para disminuir el actual déficit existente.

Algunos especialistas económicos consideran que el proteccionismo podría ocasionar lo que se ha denominado como “capitalismo clientelar” que ocurre cuando los ganadores no se dan por el mercado, sino por la política.

Es importante mencionar, que países como Brazil y la India se han mantenido en el proteccionismo, lo que para algunos economistas es incorrecto, siendo su recomendación de que cambien su posición.

Una de las críticas que se le hace a lo que se ha denominado como “nacionalismo económico”, así como a la competencia nacionalista y al proteccionismo, es que podrían empobrecer a las naciones.

Lo que se está discutiendo en la actualidad, como una cuestión económica fundamental, es: “Si los aranceles son inflacionarios”. Para algunos economistas, tarde o temprano, los aranceles son inflacionarios. Para otros economistas, defensores de la actual política arancelaria que se está aplicando en los EE. UU, los aranceles no son inflacionarios. El gran debate, sobre este tema, se ha centrado en: “el efecto de los aranceles sobre el nivel de precios, no un aumento sostenido de la tasa de incremento de precios, es decir, la inflación”. “Si los

aranceles tardan en trasladarse en los precios del consumidor, la inflación podría repuntar temporalmente. Sin embargo, una vez completado el ajuste, la tasa de inflación volverá a bajar; es decir, los aumentos se detendrán, inclusive si los precios se mantienen en un nuevo nivel más alto”³⁴⁶.

Iriarte, considera que Latinoamérica tendrá que enfrentarse a una nueva y terrible crisis mundial, provocada por lo siguiente: la guerra de Ucrania; la desaceleración económica de China; la lenta recuperación de los efectos de la pandemia; el progresivo incremento del precio de la energía y los alimentos; la inflación generalizada; la caída del PIB; la acelerada devaluación de las monedas ante el dólar; las complicaciones en las cadenas de suministro; y, las altas tasas de interés³⁴⁷.

En forma general es importante recomendar que, en el caso de los gobiernos que aplican el pensamiento económico liberal clásico o el neoliberalismo (cuando se aplican desregulaciones o se liberan mercados), se establezcan marcos legales eficientes que protejan, realmente, a la sociedad de los abusos y de los denominados “fallos o fallas” que se podrían dar en los mercados; y, en el caso de los gobiernos que aplican el pensamiento económico keynesiano o poskeynesiano (que utilizan como instrumentos de regulación al déficit presupuestario y a la maximización de la propensión a consumir a través de un alza de los salarios) que analicen en profundidad la sostenibilidad de los gastos públicos, para evitar que en el futuro se den crisis económicas por el sobreendeudamiento o por el aumento del tamaño del Estado o por el exceso de subsidios, otorgados por los gobiernos en los auges que se dan en los ciclos económicos de los países.

EQUIDAD Y DESARROLLO

En todo gobierno siempre se debe tener en cuenta realizar los siguientes estudios: equidad, desigualdad y desarrollo económico de un país. Debido a ello,

³⁴⁶ Cutsinger, Bryan, *¿Son los aranceles realmente inflacionarios?*, The Daily Economy, Consultado en: <https://thedailyeconomy.org/article/are-tariffs-really-inflationary/>, 11 de julio de 2025.

³⁴⁷ Iriarte Núñez, Gabriel, *El Gran Desorden Mundial. De la Guerra Fría a la Multipolaridad*, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2025, p.p. 628, 629.

es necesario entender algunas de las ideologías relacionadas a lo indicado. El desarrollismo o estructuralismo es una ideología que prioriza el crecimiento económico de un país, siendo este su principal objetivo. En el desarrollismo o estructuralismo, el desarrollo se lo obtendría mediante la industrialización, así como mediante la protección de un mercado interno fuerte³⁴⁸. El desarrollismo se refiere a: "...una tendencia de privilegiar el crecimiento económico por encima de otros factores".

Es importante indicar que, el Desarrollismo también se puede referir a un Estado que planifica activamente su economía. En general, el Desarrollismo tiene tres aspectos claves, que son los siguientes: Industrialización por sustitución; el rol del Estado, que tiene un papel central en la planificación y ejecución del modelo, y que actúa como promotor del desarrollo industrial y a menudo estableciendo políticas de apoyo al empresariado; y, el enfoque en el crecimiento, que se centra en el crecimiento económico y en la acumulación de bienes y servicios, lo que hace que se deje en segundo plano otros importantes aspectos sociales o ambientales.

El desarrollismo o estructuralismo es una teoría económica que surge en América Latina a mediados del siglo XX que sostiene que los países no desarrollados deberían tener Estados activos, con políticas económicas que impulsen a la industrialización, para alcanzar una situación de desarrollo autónomo.

Con respecto al desarrollismo o estructuralismo, ha habido una amplia gama de economistas teóricos de este tema, como es el caso de Simón Kuznets y de Arthur Lewis. Kuznets, durante las décadas de 1950 - 1970, analizó la relación entre el crecimiento del PIB per cápita y la desigualdad (Curva de Kuznets); adicionalmente, analizó la transición de la agricultura a la industria, y también midió el PNB/PIB.

La relación que existe entre el economista Simón Kuznets y el denominado "desarrollismo" o "estructuralismo" radica en que su hipótesis, de la llamada

³⁴⁸ El mercado interno es la oferta y la demanda nacional, es decir: "Todas las actividades de compra y venta de bienes, servicios y capital que ocurren dentro de sus fronteras, que se da entre los consumidores, empresas y gobiernos locales, pero, bajo las mismas reglas nacionales.

"Curva de Kuznets" (U invertida), se usó como marco para entender: "Cómo la desigualdad aumenta y luego disminuye durante el desarrollo económico, lo que influyó en las políticas de industrialización (desarrollismo o estructuralismo) en América Latina a partir de los años 50". Kuznets, estudió los patrones de crecimiento y distribución de la renta, sentando bases empíricas para el análisis del desarrollo. Simón Kuznetz, así como el economista Arthur Lewis, pensaban que el desarrollo pasaba primero, necesariamente, por una etapa de concentración del ingreso, pero más tarde conduciría a una mayor igualdad. Kuzntez y Lewis, se basaron en la experiencia de la industrialización europea y norteamericana³⁴⁹.

Lo importante e interesante de la hipótesis de Kuztenz es que ofrecía una explicación sobre: "el crecimiento inicial con desigualdad, y luego mayor igualdad"; que fue entendida, por algunos desarrollistas, como una etapa inevitable o un precio a pagar por el crecimiento económico, aunque el desarrollismo clásico (Prebisch, y otros economistas.) se enfocó más en la industrialización por concepto de sustitución de importaciones y en la intervención estatal³⁵⁰.

La diferencia entre lo propuesto por Kuznets y el desarrollismo, es que: "Kuznets propuso una teoría empírica (curva) basada en datos históricos, mientras que el desarrollismo o estructuralismo es una escuela de pensamiento (economía heterodoxa) que prescribe políticas activas de industrialización (aranceles, protección) para romper la dependencia de países desarrollados. Adicionalmente, es importante indicar que: "El concepto de Kuznets también inspiró la denominada "Curva Ambiental de Kuznets (EKC)", que relaciona el ingreso con la contaminación ambiental (U invertida)"³⁵¹.

La relación que existe en la teoría de kuznets y el desarrollismo se corresponde con una conexión indirecta, debido a lo siguiente: "Kuznets, proveyó herramientas y marcos teóricos (curva de desigualdad, medición del PNB) que

³⁴⁹ Perry, Guillermo, *El Banco Mundial en Privado*, Penguin, Rndom House Grupo Editorial, Bogotá, 2020, p. 34.

³⁵⁰ *Ídem.*

³⁵¹ *Ídem.*

ayudaron a analizar y entender los procesos de desarrollo que el desarrollismo latinoamericano estaba impulsando activamente”³⁵².

Otro de los autores del desarrollismo clásico es el economista Arthur Lewis, quien proveyó un modelo económico de los denominados “sectores duales” u “oferta ilimitada de mano de obra” que justificaba, teóricamente, la industrialización mediante la transferencia de trabajadores del sector agrícola al sector industrial con la intervención del Estado, para fomentar el ahorro y la inversión. La aportación económica de Arthur Lewis fue fundamental, para la teoría del desarrollo y la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina

Una obra importante, que analiza el tema de la desigualdad, es la de Francisco Ferreira y Michael Walton titulada "*Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la historia?*". Esta obra, analiza por qué América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo; adicionalmente, examina cómo esta desigualdad obstaculiza el desarrollo económico y propone las vías hacia una mayor equidad en ingresos, riqueza y oportunidades. Se basa en datos de 20 países y cuestiona si la región puede superar su persistente legado de inequidad³⁵³.

La obra "*Desigualdad en América Latina: ¿Rompiendo con la historia?*" analiza por qué América Latina y el Caribe tienen una desigualdad persistente y elevada, solo superada por África Subsahariana. También analiza los factores históricos, económicos (acceso a servicios, educación, ingresos) y políticos que perpetúan esta gran brecha de desigualdad. Adicionalmente, argumenta que la alta desigualdad dificulta el crecimiento económico, así como la cohesión social y la efectividad de las políticas. Algo muy importante de la obra, es que identifica estrategias para lograr una distribución más justa de recursos y oportunidades, rompiendo con los patrones históricos. Es importante indicar, que utiliza encuestas de hogares y datos de 20 países para fundamentar su argumento³⁵⁴.

³⁵² *Ídem.*

³⁵³ *Ídem.*

³⁵⁴ *Ídem.*

Guillermo Perry, es uno de los autores del libro *“De los recursos naturales a la Economía del Conocimiento”*³⁵⁵, en el que establece que: “...muchos países exitosos lograron su desarrollo, y aún hoy siguen apuntalando su crecimiento, en una dinámica fuerte e innovadora de sus sectores primarios y de servicios, y en que en ellos la industrialización estaba muy ligada al aprovechamiento de su riqueza natural, bien fuera elaborando productos primarios o produciendo maquinaria e insumos para ellos o productos manufacturados de consumo final para una población que se enriquecía con base a una explotación juiciosa de su riqueza natural”³⁵⁶. “La aplicación de esta ideología se la podría ver reflejada en el caso de éxito de los siguientes países: Estados Unidos en el siglo XVIII, Canadá, los países escandinavos, Australia, Nueva Zelanda. Estos países se caracterizan, con respecto a su éxito, por haber desarrollado instituciones fuertes, universidades de excelencia y capacidad de investigación y desarrollo alrededor de sus sectores primarios y los directamente relacionados con ellos y, posteriormente, esa institucionalidad y la fortaleza educativa y de investigación se habían volcado sobre el resto de la economía”³⁵⁷.

Lo antes indicado, está en contraposición con los economistas que siguen pensando que la industrialización al estilo asiático es la única clave del desarrollo y que tener recursos naturales acaba siendo necesariamente una desventaja. Los defensores de la industrialización a cualquier costo menosprecian el concepto relacionado a la capacidad de desarrollo tecnológico que existe en los llamados sectores primarios y de servicios, muchos de los cuales en la actualidad son mucho más dinámicos e intensivos en tecnología, como, por ejemplo, en los siguientes casos: telecomunicaciones, el sector financiero, la agricultura transgénica, la industria petrolera. Estos sectores mencionados, son más dinámicos que otros sectores industriales, como, por ejemplo: la industria textil, la industria del cuero, la industria del calzado, entre otras³⁵⁸.

³⁵⁵ Otros autores son: David M. De Ferranti, Daniel Lederman.

³⁵⁶ Perry, Guillermo, *El Banco Mundial en Privado*, Penguin, Rndom House Grupo Editorial, Bogotá, 2020, p. 38.

³⁵⁷ Perry, Guillermo, *El Banco Mundial en Privado*, Penguin, Rndom House Grupo Editorial, Bogotá, 2020, p.p. 38, 39.

³⁵⁸ Perry, Guillermo, *El Banco Mundial en Privado*, Penguin, Rndom House Grupo Editorial, Bogotá, 2020, p. 40.

La aplicación de la ideología económica de “mejorar la capacidad de desarrollo tecnológico en los sectores primarios y de servicios” es evidente en la industria estatal chilena del cobre y en los sectores de servicios relacionados con esta actividad económica primaria. En Brasil, la aplicación de esta ideología dio como resultado que se le diera más recursos y una mayor atención de políticas al sistema de investigación agrícola de Embrapa (Empresa brasilera de búsqueda agropecuaria) cuyo efecto fue el de permitir la explotación eficiente del Cerrado brasileño (llanos brasileiros) que convirtió a Brasil en el primer exportador neto de producción agrícola y agroindustrial del mundo³⁵⁹.

En Ecuador, el presidente Galo Plaza Lasso, quien asumió el gobierno en 1948, fue quien inició el camino al Estado desarrollista. Este concepto se empezó a utilizar después de la Segunda Guerra Mundial, y describía lo siguiente: “Un proyecto de reforma económica que debían asumir los Estados de los países marginalmente industrializados”. Este concepto de desarrollo debería ser implementado con la debida asistencia técnica internacional, teniendo el objetivo de integrar a estos países “marginalmente industrializados” al mercado mundial, pero, conforme a sus ventajas comparativas. En el período de gobierno del presidente Galo Plazo Lasso regía la Décimo sexta Constitución ecuatoriana.

Es importante indicar que, en ese tiempo, la economía ecuatoriana no se encontraba aún preparada para la competencia con el fin de la Segunda Guerra Mundial; en que las industrias de los países, como es el caso de los Estados Unidos, habían producido bienes para el uso y consumo en este conflicto bélico y, que al terminar la guerra, direccionaron su actividad económica a la creación de bienes y servicios, para el uso y consumo de la sociedad en general, por lo que tenían una gran ventaja competitiva y productiva, con respecto a los países “marginalmente industrializados”. El gobierno del presidente Galo Plazo Lasso convirtió a Ecuador en uno de los mayores productores de banano en el mundo.

Se debe mencionar que, la economía del banano fue el eje económico ecuatoriano hasta la década de los setenta, cuando fue suplantado por el auge

³⁵⁹ Perry, Guillermo, *El Banco Mundial en Privado*, Penguin, Rndom House Grupo Editorial, Bogotá, 2020, p. 40.

petrolero. Se debe mencionar que, en Ecuador en 1949 se dio un terremoto de gran escala, que ocasionó seis mil muertos y grandes pérdidas económicas.

El modelo de “industrialización por sustitución de importaciones”, conocido como “ISI”, no fue un proceso que se dio de una manera simétrica en Latinoamérica, sino que se dio de una forma desigual; es decir, en países, como es el caso de Brasil y el de México, la industrialización se empezó a dar desde la Primera Guerra Mundial. En Ecuador fue distinto, ya que se empezó con la aplicación del modelo ISI a partir de la década de los sesenta del siglo XX. En el inicio de este proceso, se empieza con una línea nacionalista por parte de los militares desarrollistas ecuatorianos, que se encontraban en el gobierno a esa fecha³⁶⁰.

En la Constitución ecuatoriana de 1967, que es la décimo séptima, ya se establecían los conceptos de aplicación del modelo desarrollista, pues se indicaba que: “el Estado era la primera o principal fuerza económica”. En la Décimo séptima Constitución ecuatoriana, en el artículo 51, ya se establece lo de la “reforma agraria” y en el artículo 59 se menciona que: “...el Estado se reserva el derecho a explotar determinadas actividades económicas...”.

La primera etapa del modelo ISI se dio entre 1965 y 1976, cabiendo indicar que el modelo primario-exportador ecuatoriano se consolidó en el año de 1972 debido al auge petrolero que se dio a esa fecha, que proporcionaron ingresos que llegaron a constituir el 47% del total de las exportaciones de la balanza comercial. Debido a la crisis del banano, con sus respectivos efectos por el agotamiento del modelo agroexportador, se pasó dentro del ciclo económico, a la del primer auge o boom petrolero ecuatoriano. A pesar de todos los ingresos que se dieron, para muchos economistas entendidos en la materia, las políticas económicas que se aplicaron no fueron suficientes para poder crear una: “base

³⁶⁰ Cypher, James. Alfaro, Yolanda. *Triángulo de Neo-desarrollismo en Ecuador*, México, 2016. Consultado en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362016000200161#:~:text=Ecuador%20dio%20sus%20primeros%20pasos,%C3%BAnica%20fuerza%20econ%C3%B3mica%20en%20Ecuador. Revisado el 08/12/2025.

endógena de acumulación de capital, así como también un sistema productivo más coherente”³⁶¹.

Lo antes indicado se puede probar, ya que hasta el año 2012 las exportaciones ecuatorianas por concepto de bienes primarios o manufacturas, basadas en recursos naturales, sumaron el 81% del total de exportaciones, por lo que, para algunos economistas especialistas en este tema, constituye un: “rasgo específico del proceso de subdesarrollo en Ecuador...”³⁶².

Herrera, con respecto a la modernización que se implementó en América Latina en los años cincuenta, menciona que, el historiador Tulio Halperin Dongui establece que en esa época se llevó a cabo un agresivo proceso de industrialización, que requería de tres cosas: “Un cambio en la matriz productiva a partir de la sustitución de importaciones; una ampliación de la base de consumo, para desarrollar el mercado interno; y, el acceso a créditos e inversión extranjera”. Pero, lo que ocurrió en la realidad, es que, en los países latinoamericanos, como es el caso de Ecuador, los procesos de industrialización siempre fueron precarios, debido a que ocurrieron en condiciones adversas, lo que de entrada los condenaban al fracaso, debido a que sus costos de producción eran muchos más altos que el de los países centrales, por lo que eran incapaces de satisfacer el consumo interno³⁶³.

Debido a lo antes indicado, para corregir los desequilibrios internacionales, la solución desarrollista o industrializadora, por la que optaron los países en el Continente a partir de los años cincuenta, fue la de imponer un arancel y plantear una mayor diversificación económica. Herrera, menciona que para Halperin, este proceso de diversificación se lo proponía: “...como un proceso de largo aliento y dependía tanto del crédito internacional como de la inversión externa, los cuales paulatinamente eliminaron las restricciones del mercado interno haciendo inviable la industrialización en el largo plazo”.

³⁶¹ *Ídem.*

³⁶² *Ídem.*

³⁶³ Herrera, Lizardo, *Consumo, desarrollismo y buen vivir en Ecuador*, octubre de 2014. Consultado en: <https://planv.com.ec/ideas/consumo-desarrollismo-y-buen-vivir-el-ecuador/> Revisado el 7/12/2025.

Eliminar las restricciones del mercado interno significa: “eliminar las restricciones a las importaciones; es decir, el eliminar las medidas gubernamentales que limitan o controlan la cantidad de bienes que pueden ingresar a un país desde el extranjero, las mismas que pueden adoptar distintas formas, como, por ejemplo: aranceles, cuotas o requisitos de licencia”. Al eliminar estas restricciones, los productos provenientes de las industrias nacionales, debido a sus costos, no podían competir con los productos importados.

Herrera, establece que en el gobierno ecuatoriano del período 2007-2017³⁶⁴ el énfasis se dio más en la modernización que en la industrialización, debido a que la política económica se basó, más en crear las condiciones y la infraestructura necesaria, para que el Ecuador se incorpore a la sociedad del conocimiento y al capitalismo global. En este período de gobierno, el Estado ecuatoriano, al igual de lo que ocurrió en los años cincuenta, realizó una gran inversión en la construcción de carreteras y otros megaproyectos, los cuales dependían del crédito externo, principalmente de China, créditos que se otorgaban al Ecuador a cambio de que China tenga acceso a los recursos naturales ecuatorianos³⁶⁵.

Para Herrera, de igual forma, con el propósito de desarrollar el mercado interno ecuatoriano, el Gobierno del período 2007-2017 también implementó una política social de carácter asistencialista, lo que le permitió lograr construir una base de legitimidad importante. Esta política social asistencialista se pudo llevar a cabo, debido al elevado precio del petróleo que se tenía a esa fecha³⁶⁶.

Herrera manifiesta que, a pesar de todo lo implementado en el período de Gobierno en mención, la matriz productiva siguió siendo de índole extractivista y agroexportadora, lo que significa que: “Primero, la gran cantidad de los ingresos siguen proveniente de la explotación petrolera y de la agroexportación; segundo, que el Gobierno del período 2007-2017 amplió la base social del consumo, pero no lo hizo mediante la diversificación económica, sino a través del gasto del Estado, debido a los ingresos extraordinarios que recibió de la exportación

³⁶⁴ La opinión se basa, tomando como referencia a lo que había ocurrido hasta el 24 de octubre de 2014 en el gobierno ecuatoriano.

³⁶⁵ *Ídem*.

³⁶⁶ Hasta el año 2014 ya que, posteriormente, empieza un declive en el precio del barril de petróleo.

petrolera; tercero, que el cambio de la matriz productiva se lo buscaba implementar a partir del capital que se pensaba obtener de la explotación minera a gran escala”. Para Herrera: “los neodesarrollismos traen consigo una mayor expropiación de la base natural poniendo en riesgo el sostenimiento real y autogestionado de la población”. Herrera, menciona que:” El gran problema de seguir teniendo una economía extractivista – agroexportadora, es que hace a un país vulnerable a los vaivenes del capitalismo global”³⁶⁷.

Herrera, cuando menciona al capitalismo global, se está refiriendo a:” El concepto de una economía global que está dominada por corporaciones globalizadoras, así como también a sus propietarios y a sus controladores, que operan más allá de sus fronteras e intereses nacionales”. De ahí el hecho de que la “globalización” sea en la realidad:” No sólo un proceso económico sino también tecnológico, así como social y cultural, que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países por el que se tiende a unificar sus mercados, sociedades y culturas”.

Para el historiador Tulio Halperin Dongui, menciona Herrera, una de las importantes características de la industrialización latinoamericana de los años 50 es que se creó un consenso social que establecía que:” el atraso económico tecnológico planteaba la urgente necesidad de una reforma agraria, para justificar una modernización que era demasiado lenta...”. La aplicación de esta política, para Halperin, ocasionó: “...una fuerte desestructuración, para las comunidades campesinas, quienes tuvieron que producir los alimentos para una población urbana en aumento a un costo que apenas les garantizaba la subsistencia”. Esto ocasionó, para Halperin: “que la migración del campo a la ciudad creciera aún más, proveyendo de un ejército de mano de obra barata a las industrias emergentes, pero trayendo a su vez más presión para las comunidades campesinas”³⁶⁸.

Para entender la diferencia entre lo que es el “desarrollismo o estructuralismo” de lo que es el “neodesarrollismo” primero es necesario analizar

³⁶⁷ Herrera, Lizardo, *Consumo, desarrollismo y buen vivir en Ecuador*, octubre de 2014. Consultado en: <https://planv.com.ec/ideas/consumo-desarrollismo-y-buen-vivir-el-ecuador/> Revisado el 7/12/2025..

³⁶⁸ *Ídem*.

el hecho de que los nuevos gobiernos, de línea progresista, que fueron llegando al poder en distintos países (Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador), posteriormente, a los gobiernos de línea neoliberal, empezaron a aplicar una nueva forma de “activismo estatal” o “estatismo económico” caracterizado por su gran participación en la planificación de las actividades económicas del Estado.

Para Cypher y Alfaro, en el caso de los gobiernos de Brasil y Argentina, de línea política de centroizquierda, estos países establecieron estrategias que se soportaban en lo siguiente: “En la industrialización, en contra de la especulación financiera; y, en el progresismo, en contra de la derecha oligárquica”³⁶⁹.

La diferencia que existe en el desarrollismo o estructuralismo, planteado por los exponentes de la CEPAL³⁷⁰, que se dio entre los años cincuenta y setenta, con el “neo-desarrollismo” planteado en el período de gobierno ecuatoriano de 2007-2017, es que este nuevo enfoque propone la aplicación de las siguientes estrategias: “Fomento de un proyecto nacional; la construcción de una política industrial; y, la consolidación de un sistema de innovación nacional”. Lo que buscan las estrategias indicadas, es promover una estrategia de “desarrollo endógeno”.

Este desarrollo endógeno, se refiere: “...al mecanismo de acumulación de capital en un entorno de fuerte competencia como el que caracteriza a la globalización”. El gobierno del período 2007-2017 buscó hacer una transformación socioeconómica hacia el neo-desarrollismo, pero, en distintas condiciones a las que se dieron en los países de Argentina y Brasil, ya que en el caso de Ecuador su base económica seguía siendo en base al modelo “primario-exportador”³⁷¹.

Este direccionamiento al “neo-desarrollismo” dado en los períodos de gobierno de 2007-2017”, se lo puede observar en el “*Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013*” y, en el “*Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir del 2013-2017*” ya que el enfoque que se establece en el primero es la

³⁶⁹ Cypher, James. Alfaro, Yolanda. *Triángulo de Neo-desarrollismo en Ecuador*, México, 2016. Consultado en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362016000200161#:~:text=Ecuador%20dio%20sus%20primeros%20pasos,%C3%BAnica%20fuerza%20econ%C3%B3mica%20en%20Ecuador. Revisado el 08/12/2025.

³⁷⁰ Como es el caso del economista Raul Prebisch.

³⁷¹ *Ídem*.

transformación de la denominada “matriz productiva”, como una nueva forma de producir y consumir en el Ecuador y, en el caso del segundo plan, se profundiza lo de la matriz productiva, en que se buscaba: “...la superación de las relaciones de dependencia que genera el modelo primario exportador”. Lo que se buscaba, en el período de gobierno 2007-2017, era lograr una diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas³⁷², pero, también un cambio de las actividades productivas³⁷³.

Con respecto a la matriz productiva, el gobierno del período 2007-2017 planteaba realizarla en cuatro etapas, cada una de cuatro años, aproximadamente: “La primera, era una etapa de transición en que se buscaba cambiar la matriz primario-exportadora; la segunda, planteaba un crecimiento de la industria nacional, la generación de la riqueza nacional mediante el ecoturismo comunitario, así como fortalecer la investigación y desarrollo; la tercera etapa, planteaba la sustitución de exportaciones por bienes con mayor valor agregado, y no exclusivamente dependiente de procesos extractivos, es decir, de actividades económicas primarias; y, la cuarta etapa o fase, que planteaba el despegue de bioservicios y su aplicación tecnológica”³⁷⁴.

Cypher y Alfaro han establecido que, si bien es cierto que ha habido avances con respecto al cambio de la matriz productiva, así como en su Sistema Nacional de Innovación, algunas limitaciones que ha tenido este proceso son las siguientes: “1. Vínculo débil entre los diferentes actores del Sistema Nacional de Innovación, en particular el eslabón entre la industria y los actores en el sistema; 2. Poco enfoque en la difusión de la tecnología que resulta en menos transformación de la innovación; 3. Poca interacción entre la academia y la industria que pueda generar conocimiento aplicado; 4. Insuficiencia en la investigación científica aplicada, enfocada en los estudios de doctorado y posdoctorado”. Es importante indicar que, en el Ecuador se sigue manteniendo

³⁷² Refinería, astillero, petroquímica, metalúrgica (con el cobre) y siderúrgica

³⁷³ Maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera, por citar algunos casos.

³⁷⁴ Cypher, James. Alfaro, Yolanda. *Triángulo de Neo-desarrollismo en Ecuador*, México, 2016. Consultado en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362016000200161#:~:text=Ecuador%20dio%20sus%20primeros%20pasos,%C3%BAnica%20fuerza%20econ%C3%B3mica%20en%20Ecuador. Revisado el 08/12/2025.

una estructura económica primario-exportadora la cual se encuentra muy enraizada, tanto económica como culturalmente³⁷⁵.

Otro aspecto importante que debe ser considerado, relacionado a las limitaciones antes indicadas, es el siguiente: “Debido a que la base económica se asienta en las exportaciones del petróleo, teniendo en cuenta que el mercado internacional de productos petroleros tiene debilidades, las mismas que comenzaron a presentarse a partir del año 2014, por ende, el intento de recanalizar el excedente económico de petróleo hacia la matriz productiva y la innovación, se pone en entredicho”³⁷⁶.

De igual forma, otros aspectos importantes a considerar con respecto a las limitaciones, serían los siguientes: “El que el tema de la reforma agraria no haya estado presente en las nuevas políticas; y, otra limitación importante es que el modelo económico, esencialmente, está basado en el neo-extractivismo no sustentable”³⁷⁷.

Además de lo indicado es importante mencionar que, en junio del 2015, el Gobierno promulgó “el proyecto de *“Ley de herencia y plusvalía inmobiliaria”* que, ante las protestas masivas, fue retirado apenas unos días después de su lanzamiento oficial. Esto, ocasionó un malestar general en distintos sectores, como es el caso del sector privado del Sistema económico ecuatoriano.

³⁷⁵ *Ídem.*

³⁷⁶ *Ídem.*

³⁷⁷ *Ídem.*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERO. En el análisis de la presente tesis posdoctoral se puede observar que, a pesar de que el Ecuador se independizó en 1830, se siguieron manteniendo impuestos esclavistas, propios de la colonia, por varias décadas. De igual manera, se mantuvieron impuestos sobre los artículos de primera necesidad, de la época, y se continuó con la figura de los Estancos.

SEGUNDA. Otro punto importante que indicar es que, a lo largo de la Historia del Ecuador, en que se dieron los auges económicos que generaron el ingreso de una gran cantidad de divisas, en esos momentos de abundancia no se establecieron estructuras tributarias eficientes, que hubiesen permitido que las divisas se queden en el Ecuador, y se direccionen a emprendimientos y procesos productivos, que hubiesen permitido la salida del Ecuador del subdesarrollo.

TERCERA. Otro aspecto importante que se obtiene de esta investigación posdoctoral es que en los momentos en que más divisas existieron, el Ecuador se endeudó mucho más y se dieron aumentos exponenciales del gasto público y de los subsidios, debido a que, por sus flujos de efectivo futuros, el Ecuador era un buen cliente para los créditos internacionales. Esto, además de otros factores como desastres naturales, guerras y caídas del precio de los productos primarios exportables, ocasionaron un sobreendeudamiento y por ende una gran carga a cumplir, para el pago del servicio de la deuda externa. Esto ocasionó, en varias ocasiones, reformas tributarias, algunas adecuadas, pero otras no eficientes y que ocasionaron el reclamo de la sociedad.

CUARTA. En esta investigación posdoctoral se puede observar que el Ecuador tuvo mucha inestabilidad económica y política, producto de la cual Ecuador ha tenido en su historia veinte Constituciones; pero, también una gran cantidad de reformas constitucionales, que se dieron, principalmente, en los años setenta del siglo XX, producto de la transición de un gobierno militar a un gobierno democrático.

QUINTA. En este análisis histórico-comparativo de las constituciones económicas ecuatorianas, vale destacar que en momentos de necesidad de recursos financieros no sólo los gobiernos han recurrido al establecimiento de cargas tributarias (impuestos, tasas, aranceles), sino también al endeudamiento,

interno y externo, o a la disminución de los subsidios sobre los combustibles, que han ocasionado una inmediata reacción social.

SEXTA. Se puede observar que, a lo largo de la historia republicana del Ecuador, se dio una mayor aplicación de impuestos indirectos, que de impuestos directos. En la década del 2007 al 2017 se puede observar una posición mucho más equilibrada entre las recaudaciones de impuestos directos (impuesto a la renta) y de impuestos indirectos(IVA).

SÉPTIMA. Otro aspecto importante, es que el Ecuador ha sido un país cuya economía se ha basado, principalmente, en el modelo hacendario, agroexportador y en general de explotación primaria. Si bien es cierto, que tuvo etapas donde se empezó a desarrollar la actividad secundaria y terciaria, es decir industrial y de servicios como el turismo, respectivamente, también es cierto que no ha llegado a niveles tan importantes como la de Colombia o la de Chile. De igual manera, el Ecuador no ha desarrollado suficientes convenios de comercio exterior, como para abrirse en forma importante al mundo comercial. En el período de gobierno 2007-2017, fueron importantes los esfuerzos del gobierno para proteger los derechos de propiedad intelectual sobre el origen de los productos ecuatorianos, como el cacao de aroma y el sombrero de paja toquilla, mal llamado “Panama Hat”.

OCTAVA. En el análisis histórico-comparativo de las constituciones económicas ecuatorianas, se puede notar como el Estado ha intervenido en la economía mediante la creación de impuestos, que se fueron creando en base a los auges económicos que se dieron a lo largo de la historia republicana ecuatoriana. Por ejemplo, en el auge cacaotero se creó el impuesto del 3 por mil a las exportaciones de cacao, que reemplazó al diezmo; de igual forma, en el auge bananero, se creó el impuesto al banano; y, en el auge petrolero, el impuesto al petróleo o a los hidrocarburos.

NOVENA. Como se ha indicado a lo largo de la presente investigación posdoctoral, los fines de los tributos son dos: el recaudatorio o fiscal y el extrafiscal, que consiste en utilizar a los tributos como instrumento de política económica general, para corregir o regular un fallo de mercado o para conseguir un determinado objetivo económico. A su vez, el fin económico de los tributos

puede ser de muchos tipos, que ya han sido descritos en esta investigación, como, por ejemplo: incentivar, desincentivar, limitar, prohibir, proteger, cambiar comportamientos, ayudar, mejorar la cultura tributaria, etc.

DÉCIMA. La presente investigación posdoctoral muestra una evolución en las constituciones económicas, que ha consistido en lo siguiente: Ir incorporando derechos económicos, sociales y culturales a las nuevas constituciones, que se han ido expidiendo a lo largo de la historia constitucional ecuatoriana. Estos nuevos principios económicos y derechos fundamentales, que se han ido incorporando a las constituciones, han sido el resultado de las luchas de las clases sociales. A lo largo de la historia, debido a la experiencia socioeconómica que han traído sucesos de importancia mundial (la industrialización, la lucha obrera, la primera guerra mundial, la gran depresión, la segunda guerra mundial y la gran recesión) se han ido incorporando nuevos principios, así como nuevos derechos y valores a las constituciones ecuatorianas.

DÉCIMO PRIMERA. En la Constitución de 1929 (Décimo tercera) se establecen, por primera vez, los derechos económicos, sociales y culturales; mientras que los fundamentos de Derecho internacional se establecen, inicialmente, en la Constitución de 1945 (Décimo quinta). Muchos constitucionalistas ecuatorianos, consideran que con la expedición de la Constitución de 1929 se da inicio al constitucionalismo económico ecuatoriano, y que la Constitución de 1945 es una de las mejores que ha tenido Ecuador, debido a que fue muy adelantada para su época³⁷⁸.

DÉCIMO SEGUNDA. Las Constituciones económicas ecuatorianas han ido evolucionando, de tal forma que se han ido incorporando a estas cartas magnas, nuevos principios tributarios, como, por ejemplo, el de irretroactividad y el de proporcionalidad. De igual forma, las Constituciones ecuatorianas han ido evolucionando con respecto a la concepción de la finalidad del tributo, principalmente, del impuesto. Es así, como se ha ido entendiendo que los impuestos, por citar un tipo de tributo, no sólo tienen una finalidad fiscal o recaudatoria, sino que también pueden tener una finalidad extrafiscal, que se

³⁷⁸ Salgado, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Cevallos-Editora Jurídica, 2024, pp. 148, 149.

puede dar cuando se los utiliza como instrumentos de política económica general, para conseguir determinados objetivos económicos, como, por ejemplo: en el caso del uso de los impuestos en la política fiscal contracíclica, para corregir los efectos de un ciclo económico.

DÉCIMO TERCERA. Los tributos, principalmente los impuestos, pueden ser utilizados por los gobiernos, como un instrumento para la regulación o corrección de los denominados “fallos o fallas de mercado”, que, para muchos economistas, son los siguientes: externalidades, competencia imperfecta, desigual distribución de la renta, existencia de bienes públicos y la existencia de ciclos económicos. Otros economistas, consideran también al desempleo como un fallo o falla de mercado. Es importante indicar que, dependiendo de la escuela o corriente de pensamiento económico, habrá economistas que consideren la existencia o no de los denominados “fallas o fallos de mercado”.

DÉCIMO CUARTA. El Estado puede utilizar a los impuestos u otros tributos, para intervenir en la economía, para la corrección de los denominados fallos de mercado convencionales, antes indicados. Para corregir las externalidades negativas, el Estado puede utilizar a los impuestos reguladores o correctores; Para corregir las externalidades positivas, el Estado puede utilizar a los subsidios pigouvianos, como, por ejemplo: mediante la disminución del porcentaje de un determinado impuesto; Para la corrección de la competencia imperfecta, como es en el caso de los monopolios, el Estado puede utilizar a los “impuestos sobre la concentración del poder de mercado”; Para el caso de la desigualdad en la distribución de la renta, el Estado puede utilizar la progresividad en el impuesto a la renta, de tal forma que: “los que menos tienen menos paguen, y que los que más tienen, más paguen”, de tal forma que se pueda redistribuir la renta hacia obras sociales; Para el caso de la existencia de los bienes públicos, el Estado puede aumentar o crear impuestos cuyas recaudaciones financien determinados servicios públicos, que no los brinda el sector privado; Para el caso de los ciclos económicos, el Estado puede aplicar políticas fiscales contracíclicas, consistentes en aumentar el porcentaje de determinados impuestos, en el ciclo de “auge económico”, o eliminar o disminuir determinados impuestos, en el ciclo de “caída económica”. De igual forma, con el aumento o la disminución del gasto público en el auge o caída del ciclo económico, dependiendo del caso.

DÉCIMO QUINTA. La Constitución de 1998 (Décimo novena) se estructuró en base a la Constitución de 1979 (Décimo octava), siendo una de sus principales características, el que establece un modelo económico social de mercado. Otra característica económica importante de la Constitución de 1998, es que le da apertura al sector privado, para que participe en las actividades económicas relacionadas a los denominados "sectores estratégicos", como es el caso, de la actividad de generación eléctrica. Otra de sus características, es que permite el establecimiento de bases militares extranjeras en el territorio ecuatoriano, a diferencia de la actual Constitución del 2008, que no lo permite. Se debe indicar, que la Constitución de 1998 es anterior a la dolarización que se dio en Ecuador en el mes de enero del año 2000, que se da luego de que en el año 1999 se haya presentado una gravísima crisis financiera, que llevó al cierre de un gran número de bancos ecuatorianos, y que ocasionó la quiebra de negocios y la migración de muchos ecuatorianos. Si bien es cierto, que la Constitución de 1998 incorpora importantes derechos económicos, sociales y culturales, también tiene normativas basadas en el pensamiento económico neoliberal.

DÉCIMO SEXTA. La Constitución económica, social y solidaria del año 2008 así como las normativas infraconstitucionales del período de gobierno 2007-2017 se estructuraron en base a un pensamiento económico "Neodesarrollista o Neoestructuralista", y "Neokeynesiano", y a políticas del capitalismo progresista, y se soportan en los siguientes tres principios organizativos: capitalismo, economía dirigida o intervencionista y producción solidaria. En esta Constitución, los derechos fundamentales están sobre el Derecho; desde el artículo primero se establece la justicia social; el sistema económico es social y solidario; se incentiva el cooperativismo y la asociatividad; la naturaleza tiene derechos; el Estado tiene un control total de los denominados "sectores estratégicos", como es el caso de las actividades de generación de energía eléctrica; se establece la finalidad extrafiscal de los tributos, al considerarlos también como instrumentos de política económica general, y no sólo como instrumentos recaudatorios; se incorpora al régimen tributario a los impuestos reguladores o correctores, como instrumentos extrafiscales para la corrección de fallos de mercado; la política fiscal pasa a tener un importante papel en la economía, ya que se establece que tendrá como objetivo: "...la redistribución del ingreso por medio de

transferencias, tributos y subsidios adecuados”³⁷⁹; el más importante principio económico es el de “solidaridad”; se incorpora una gran cantidad de principios, derechos, valores, garantías y reglas³⁸⁰; y, considera la existencia de “fallos de mercado” y la intervención del Estado, para corregirlos.

DÉCIMO SÉPTIMA. En el período 2007-2017 se hizo una gran reforma tributaria, relacionada también a la política fiscal. Esta reforma, buscó la presión tributaria, pero, sin elevarla más allá de la carga tributaria promedio, de los países de Latinoamérica. Uno de los aspectos tributarios más criticados, en el período 2007-2017, fue el del “Anticipo al impuesto a la renta”; así como también, el porcentaje del 5% del Impuesto a la salida de divisas, que es un impuesto regulador, pero, que está en el tercer lugar de importancia, con respecto a las recaudaciones tributarias que genera. También se criticó, en ese mismo período de gobierno, el porcentaje de los aranceles que gravaban artículos importados que tienen valor agregado, pero, que también sirven como materias primas en el Ecuador. De igual manera, se criticó la Ley conocida comúnmente como la *Ley de Plusvalía*, de contenido tributario.

DÉCIMO OCTAVA. Una de las principales conclusiones a las que se llega con la presente investigación posdoctoral es que no bastan los incentivos al cooperativismo y a la asociatividad, para sostener a largo plazo la dolarización, en un país de economía emergente y dolarizada, como es el caso de Ecuador, que tiene una constitución económica, social y solidaria, como es la del 2008; sino que también, es necesario alcanzar una sinergia, que sí es posible alcanzarla, siempre y cuando se consiga, antes, una eficiente relación dinámica y un equilibrio entre la triada Sociedad-Estado-Mercado, pero, en armonía con la naturaleza. Para ello, el sector público, el sector privado (motor principal de la economía) y el sector de economía popular y solidaria (financiero y no financiero) deben trabajar en conjunto como impulsores de la economía, y que el Estado intervenga, oportunamente, para corregir los fallos de mercado en la economía; pero, es importante indicar, que la intervención del Estado debería darse, siempre y cuando las instituciones privadas, antes, no hayan podido conseguir

³⁷⁹ Art. 285, numeral 2, Constitución de la República del Ecuador del 2008.

³⁸⁰ Por este motivo, algunos constitucionalistas la consideran como una Constitución: principialista, garantista, reglamentada; basada en un modelo igualitarista.

solucionar estos fallos mediante un acuerdo entre las partes. De esta manera, se podría dar un equilibrio, con respecto a la intervención entre la Sociedad, el Estado y el Mercado.

DÉCIMO NOVENA. Otra de las conclusiones importantes, es que la Constitución económica ecuatoriana, social y solidaria del 2008, podría ser más eficiente o conveniente que la Constitución económica ecuatoriana, social de mercado de 1998, si se le realizan determinadas reformas; debido a que, Ecuador tiene un Tratado de libre comercio con China, que fue suscrito en el 2023, por lo que se requerirá de una estructura constitucional económica que incentive el cooperativismo, así como la asociatividad mutua, para cumplir con la producción a gran escala que se requiere; por lo que son de suma importancia las cooperativas de ahorro y crédito, así como las mutualistas y las asociaciones (sector financiero del sector de economía popular y solidario del sistema económico ecuatoriano); pero, también, las micro, pequeñas y medianas empresas (sector no financiero, del sector de economía popular y solidaria, del sistema económico ecuatoriano) cuya creación y desarrollo se incentiva en la actual Constitución del 2008, por tener un sistema económico, social y solidario. Esto, sin olvidar el importantísimo papel del sector privado que es el principal motor de la economía de un país, por lo que debe ser incentivado y protegido, para lograr el aumento y permanencia de la inversión privada en el país.

VIGÉSIMA. Las cooperativas de ahorro y crédito, así como las mutualistas del sector financiero de economía popular y solidario, del sistema económico ecuatoriano generan externalidades de efecto positivo, por lo que el Estado debe incentivarlas y protegerlas, ya que la dirección de sus acciones es hacia los cantones donde existe mayor ruralidad y pobreza. De igual forma, se debe incentivar y proteger a los micros, pequeños y medianos empresarios, que forman parte del sector no financiero de economía popular y solidaria, del sistema económico ecuatoriano, ya que sus emprendimientos disminuyen el índice de desempleo y el índice de pobreza, por lo que el Estado también debería incentivar la asociatividad entre ellos, para que se pueda generar una productividad a gran escala, que permita cumplir con la exigencias de exportación a países asiáticos, como es el caso de China. Además de esto, es

necesario que el Estado incentive el otorgamiento de créditos productivos en las demás instituciones del sistema financiero.

VIGÉSIMO PRIMERA. Se debería analizar que sectores estratégicos podrían tener una mayor apertura al sector privado. Esto, siempre y cuando, sea en base a estudios de eficiencia. De igual forma, se requiere revisar el tema del “arbitraje intencional” por ser un importante aspecto relacionado a la atracción de inversión extranjera.

VIGÉSIMO SEGUNDA. Se deben mejorar las relaciones comerciales con los EE. UU mediante la suscripción de nuevos convenios, debido a la importancia que tiene el mercado norteamericano, para los exportadores ecuatorianos; por su tamaño, así como también por el ingreso per capita de su población, y por el acceso a créditos financieros de baja tasa activa en los EE. UU. Es importante indicar, que, nuestros países vecinos, pero también competidores, como son Colombia y Perú, tienen Tratados de libre comercio con los EE. UU. y tienen economías soportadas en la exportación de productos primarios, tanto agrícolas y pesqueros, como mineros. Por lo expuesto, es necesario eliminar cualquier carga fiscal, innecesaria, que suponga un obstáculo, para la inversión de capitales extranjeros. Sumado a lo antes indicado, se requiere mantener buenas relaciones con los organismos multilaterales, que son quienes le proporcionan a Ecuador fuentes de financiamiento. En este sentido, se debe mencionar la importancia que tiene para Ecuador el aumento de la producción agroindustrial, para la exportación, debido a las características geográficas que tiene Ecuador, que le permitirían realizar esta actividad económica, tanto en la Sierra como en la Costa.

VIGÉSIMO TERCERA. Se debe revisar la permanencia o no del impuesto a la salida de divisas (ISD), que es un impuesto regulador o corrector, establecido en la *Ley reformativa de equidad tributaria*, pero, que a la vez es el tercer impuesto de mayor recaudación. Esto es debido a que, para algunos expertos económicos, este tributo es un impuesto al ingreso de capitales que obstaculiza el ingreso de la inversión extranjera; mientras que, para otros expertos económicos, es un impuesto regulador o corrector, con la finalidad extrafiscal de desincentivar la salida de divisas del sistema financiero nacional, pero, que cumple también con su finalidad secundaria fiscal o recaudatoria, al generar grandes recursos

financieros para el Estado ecuatoriano. Es importante indicar, que los ingresos permanentes (cuya principal fuente son las recaudaciones tributarias) son los que financian el gasto o egreso permanente (salud, educación, seguridad interna e insumos), lo que se conoce como “Regla de política fiscal”.

VIGÉSIMO CUARTA. En la Constitución del 2008, el principio de eficiencia es de suma importancia, ya que se refiere a la “eficiencia económica” bajo una perspectiva no solo paretiana, sino también keynesiana, que consiste en lo siguiente: “Ante la existencia de fallos de mercado, que son defectos o problemas que vuelven a los mercados ineficientes, en determinadas situaciones, el Estado debe intervenir para corregir estas ineficiencias, producidas por los fallos, y lograr conseguir que los mercados sean nuevamente eficientes, para que vuelvan a su normalidad; y así de esta forma, evitar que se vuelva un problema mucho más grave, que pueda afectar la calidad de vida de los miembros de la sociedad”.

VIGÉSIMO QUINTA. Se debe analizar si se requieren reformas constitucionales o nuevas leyes, que faciliten la creación de estructuras de inteligencia, que permitan combatir el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado en el Ecuador. Para ello, primero, el Estado debe contar con una adecuada y eficiente asesoría en materia de inteligencia.

VIGÉSIMO SEXTA. Se debe entender que el sector privado es el principal motor de la economía de un país, por lo que se debe eliminar cualquier tipo de obstáculo que impida la inversión extranjera y el desarrollo de este sector del sistema económico ecuatoriano; obviamente, sin afectar los derechos de los trabajadores y los derechos de la naturaleza. Para ello, el Estado debe garantizar la seguridad de la sociedad.

VIGÉSIMO SÉPTIMA. La presente investigación posdoctoral permite entender las diferencias existentes entre las políticas que se aplican en el capitalismo neoliberal y las del capitalismo progresista, con sus respectivos efectos. De igual forma, permite entender las diferencias del enfoque económico del liberalismo clásico con las del pensamiento económico nekeynesiano. Adicionalmente, permite entender la diferencia de la concepción del origen del dinero y del financiamiento del gasto público, del enfoque de la Teoría Monetaria Económica

Clásica u ortodoxa, con la de la Teoría Monetaria Económica Moderna o heterodoxa.

VIGÉSIMO OCTAVA. En la Historia Nacional Económica Ecuatoriana se puede observar como se va dando la aplicación de las teorías y corrientes económicas en los distintos períodos de gobierno de la historia ecuatoriana, como, por ejemplo: mercantilismo, liberalismo, keynesianismo, monetarismo, neoliberalismo, neokeynesianismo y poskeynesianismo. De igual forma, la búsqueda y aplicación de determinadas doctrinas relacionadas con corrientes económicas específicas, como, por ejemplo: librecambismo, proteccionismo, nacionalismo económico, nacionalismo revolucionario, desarrollismo o estructuralismo, neodesarrollismo o neoestructuralismo, progresismo, etc.

VIGÉSIMO NOVENA. Las aplicaciones de las corrientes y doctrinas económicas, descritas antes, se pueden observar en la Historia Constitucional Ecuatoriana si se revisan los derechos económicos, sociales y culturales; así como también, los principios económicos que se han ido incorporando a las Constituciones a lo largo de los períodos de gobierno (Floreano, Marcista, Garciano, Post-Garciano, Progresista, Liberal, Predolarización y Contemporáneo o Posdolarización). Esto, permitirá realizar un análisis más profundo con respecto al uso de las políticas más eficientes, de distintos enfoques de pensamiento económico, que podrían ser aplicadas en nuestra actual realidad socioeconómica ecuatoriana. Es decir, en cuanto a la intervención estatal, así como a la libertad comercial en los mercados.

TRIGÉSIMA. Como conclusión final, para alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo humano, no sólo son necesarios los incentivos al cooperativismo y a la asociatividad, sino que también se necesita alcanzar una sinergia, consiguiendo antes una eficiente relación dinámica y un equilibrio entre la Sociedad-Estado-Mercado, ya que uno de los principales problemas que tiene el Ecuador es el de la productividad y la competitividad, así como el de la inseguridad, lo que se ve reflejado en la baja inversión extranjera directa que tiene Ecuador. Adicionalmente, es importante entender que no sólo basta la distribución de los recursos, para crecer económicamente, sino también la correcta y eficiente distribución de las oportunidades en la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES CONSTITUCIONALES

Congreso del Estado de Ecuador. *Constitución del Estado de Ecuador*. Riobamba, a 23 de septiembre de 1830.

Convención del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, Decreto Legislativo 000, Registro Auténtico 1835 del 13 de agosto de 1835.

Convención Nacional del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, 1 de abril de 1843.

Convención de la Nación Ecuatoriana. *Constitución de la República del Ecuador*. Cuenca, 3 de diciembre de 1845.

Convención de la Nación Ecuatoriana. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, 25 de febrero de 1851.

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Guayaquil, 6 de septiembre de 1852.

Convención Nacional del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, 10 de abril de 1861.

Convención Nacional del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, 11 de agosto de 1869.

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Ambato, 6 de abril de 1878.

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, 13 de febrero de 1884.

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, 14 de enero de 1897.

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, 23 de diciembre de 1906.

Asamblea Nacional del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, 26 de marzo de 1929.

Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, 6 de marzo de 1945.

Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, 16 de noviembre de 1967.

Consejo Supremo de Gobierno del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 800. Quito, 27 de marzo de 1979.

Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Decreto Legislativo 000, Registro Oficial 1 de 11 de Agosto de 1998.

Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Registro Oficial 449, 2008.

FUENTES JURÍDICAS

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley para la Transformación Económica del Ecuador*, Quito, Registro Oficial No. 92, 6 de junio de 2000.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana*, Quito, Registro Oficial No. 144, 18 de agosto de 2000.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley de Reforma Tributaria*, Quito, Registro Oficial No. 235, 14 de Mayo de 2001.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Aduanas (Codificación)*, Quito, Registro Oficial No. 219, 26 de noviembre de 2003.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*, Quito, Registro Oficial No. 18, 10 de febrero de 2003.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley No. 2004 - 44 (Reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal)*, Quito, Registro Oficial No. 429, 27 de septiembre de 2004.

Congreso Nacional del Ecuador, *Código tributario (Codificación 9)*, Quito, Registro Oficial No. 38, 14 de junio 2004.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno*, Quito, Registro Oficial No. 463, 17 de noviembre de 2004.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano y otras Musáceas afines destinadas a la Exportación*, Quito, Registro Oficial No. 315, 16 de abril de 2004.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley del Anciano*, Quito, Registro Oficial No. 376, 13 de octubre de 2006.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Reformatoria para la Equidad tributaria del Ecuador*, Quito, Registro Oficial No. 242, 29 de diciembre de 2007.

Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, Quito, Registro Oficial No. , 29 de diciembre de 2010.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad)*, Quito, Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado*, Quito, Registro Oficial No. 583, 24 de noviembre de 2011.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero*, Quito, Registro Oficial No. 444, 10 de mayo de 2011.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto social*, Quito, 10 de diciembre de 2012.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley en Defensa de los Derechos de los Trabajadores*, Quito, Registro Oficial No. 797, 26 de septiembre de 2012.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley de Incentivos para el Sector Productivo*, Quito, Registro Oficial No, 56, 12 de agosto de 2013.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal Ecuatoriano*, Quito, Registro Oficial No. 180, 10 de febrero de 2014.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico Tributario Ecuatoriano (reforma Art. 6)*, Quito, 16 de junio de 2014.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico Monetario y Financiero*, Quito, Registro Oficial No. 332, 12 de septiembre de 2014.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal*, Quito, Registro Oficial No. 405, 29 de diciembre de 2014.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno*, Quito, Registro Oficial No. 448, 28 de febrero de 2015.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos Tributarios sobre Impuestos Nacionales*, Quito, Registro Oficial No. 493, 5 de mayo de 2015

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley de Incentivos para el Fomento de Alianzas Público Privadas*, Quito, Registro Oficial No. 652, 18 de diciembre de 2015.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas*, Quito, Registro Oficial No. 744, 29 de abril de 2016.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana*, Quito, Registro Oficial No. 759, 20 de mayo de 2016.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica para la Eficiencia de la Contratación Pública*, Quito, Registro Oficial No. 966, 20 de marzo de 2017.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos*, Quito, Registro Oficial No. 206, 22 de marzo de 2018.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*, Quito, Registro Oficial No. 309, 21 de agosto de 2018.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria*, Quito, Registro Oficial No. 111, 31 de diciembre de 2019.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Personas Adultas mayores*, Quito, Registro Oficial No 484, 9 de mayo de 2019.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Reformatoria al Código Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización*. Quito, 22 de abril de 2021.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Reformativa de Régimen Tributario Interno*, Quito, Registro Oficial No. 486, 2 de julio de 2021.

Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid – 19*, Quito, Registro Oficial No. 608, 29 de noviembre de 2021.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron. Johnson, Simón, *Poder y Progreso*, Traducción de Alexandre Cassanovas, Primera edición, Editorial Planeta Colombiana, 2024.

Acosta, Alberto, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006.

Acosta, Alberto, *Bitácora Constituyente*, Quito, Abya-Yala, 2008.

Álvarez Fernando, Corona Juan, Díaz Amelia, *Economía Pública. Una introducción*, Primera edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2007.

Ayala, Enrique, *1 Historia del Ecuador. Época Aborígen, y Colonial, Independencia*, Tercera edición, Quito, Corporación Editora Nacional, 2024.

Ayala, Enrique, *2 Historia del Ecuador. Época Republicana*, Tercera edición, Quito, Corporación Editora Nacional, 2015.

Ayala, Enrique, *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2005.

Ayala, Enrique, *García Moreno. Su proyecto político y su muerte*, Paradiso Editores, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2024.

Ayala, Enrique, *Guillermo Rodríguez Lara. Testimonio de vida y del nacionalismo revolucionario*, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2023.

Ayala, Enrique, *¿Último día del Despostismo? Reflexiones y debates sobre la Independencia*, Primera Edición, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2023.

Programa televisivo, en canal 600 CNN-E de 14hrs a 15hrs, titulado "Big, Beautiful Tariffs", de A Fareed Zakaria, 2025, 60 minutos.

Benítez, Mayté, *Manual Tributario*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008.

Borja, Rodrigo, *Principios de Derecho Político y Constitucional*, Editorial Casa de la Cultura, Quito, 1964.

Bustamante, Cecilia, "Incentivos fiscales de las actividades agrícolas y forestales", en *Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, p. 70.

Brue, Stanley/Grant, Randy, *Historia del Pensamiento Económico*; traducción de Guadalupe Meza, México, Cengage Learning Editores S.A., Séptima edición, 2009.

Castillo Bujase, Alfredo, *Universalidad del Capitalismo*, Fondo Editorial Letras, Quito, 2021.

Castro, Nicolás, *Poder Constitucional, Constitución y Control de Constitucionalidad*, Murillo Editoriales, Guayaquil, 2025.

Cabanellas, Gino, *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Heliasta, 1993.

Chandler, Daniel, *Libres e Iguales*, Traducción de Antonio Francisco Rodríguez Esteban, Primera edición, Editorial Planeta Colombia, Bogotá, 2025.

“China prefiere muslos, patas y garras de ave y Ecuador quiere exportarlos”, Entorno económico, Diario El Universo, 23 de mayo de 2024, p. 6.

¿Cómo están las Cooperativas de Ahorro? Entrevistada: Dra. Margarita Hernández, Superintendente de Economía Popular y Solidaria, en programa de televisión “En Contacto, Ecuavisa, 27/07/2024, 07:00, Entrevistador: Periodista Lenin Artieda. En: https://www.google.com/search?q=contacto+directo+ecuavisa+25%2F07%2F2024&rlz=1C1CHZN_enEC1044EC1044&oq=contacto+directo+ecuavisa+25%2F07%2F2024&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigATIHCAIQIRigAdIBCDg3OTZqMGo3qAllsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:0add153e,vid:acurs0woxZc,st:0

Christensen, Clayton M., Ojomo, Efosa, Dillon, Karen, *La paradoja de la prosperidad. Cómo la innovación puede sacar a las naciones de la pobreza*, Traducción Pilar Obón, Primera edición, Harper Collins Christian Publishing, Nashville, 2019.

Cue Mancera, Agustín, *Economía Internacional*, Primera edición, México D.F, Grupo Editorial Patria, 2010.

Costa, Claudio, “Apuntes sobre Fiscalidad Ambiental”, en *Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, p. 110, 123.

Chang, Ha-Joon, *23 Cosas que no te cuentan sobre el Capitalismo*, Traducción de: Jofre Homedes Beutnagel, Cuarta edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

Chang, Ha-Joon, *Economía comestible*, Traducción de Andrés Barba, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2023.

Chiriboga, Manuel, *Estado, Agro y Acumulación en el Ecuador: una perspectiva histórica*, Quito, Curiquingue, 2022.

Cutsinger, Bryan, *¿Son los aranceles realmente inflacionarios?*, The Daily Economy, Consultado en: <https://thedailyeconomy.org/article/are-tariffs-really-inflationary/>, 11 de julio de 2025.

Cypher, James. Alfaro, Yolanda. *Triángulo de Neo-desarrollismo en Ecuador*, México, 2016. Consultado en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362016000200161#:~:text=Ecuador%20dio%20sus%20primeros%20pasos,%C3%BAnica%20fuerza%20econ%C3%B3mica%20en%20Ecuador. Revisado el 08/12/2025.

Durand, Cédric, *El Capitalismo Ficticio*, Traducido por: Celia Recarey Rendo, Primera edición, Barcelona, Futuro Anterior Ediciones, 2018.

Ecuador, *Estudio Económico para América Latina y el Caribe *2023*. Consultado en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9317de5c-a6fe-4e98-b669-1be15e341271/content>, el día 13/06/2024.

Equipo de expertos en jurídico, *Pluralismo Jurídico: Una nueva idea que busca la igualdad*, Universidad Internacional de Valencia, 11 julio de 2022, Consultado en: <https://www.universidadviu.com/ec/actualidad/nuestros-expertos/pluralismo-juridico-una-nueva-idea-que-busca-la-igualdad>, revisado el 21/07/ 2024.

Estrella Vintimilla, Pablo, *Ecuador. 500 años. Entre el saqueo del oro y del petróleo*, Segunda edición, Editorial El Conejo, Quito, 2025.

Evolución Trimestral Remesas Nacional. Primer trimestre 2023. Banco Central del Ecuador. Consultado en:

<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/eren2023I.pdf>, revisado el 13/06/2024.

Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. Ecuador, Organización Mundial de Comercio, 10 de octubre de 2011, pp. 7-12 Consultado en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s254_sum_s.pdf, Revisado el 03/07/2024.

Ferrer, Christian, *El Cielo fuera de quicio. Librecomercio y Proteccionismo*, Penguin Random House Grupo Editorial, Sudamericana, Buenos Aires, 2025.

Fernández Díaz, A., Parejo Gamir, J.A. y Rodríguez Sáiz, L., *Política económica*, 4ª ed., Madrid, McGraw Hill, España, 2006.

Fierro-Renoy, Virginia, *Ecuador: Mecanismos de Conversión de Deuda Externa por Proyectos Sociales y Ambientales*, Banco Central, Nota Técnica 08, p.p.1. Consultado en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/NotasTecnicas/nota08.pdf>, el día 11/10/2025.

Fontana, Josep, *Capitalismo y Democracia 1756-1848. Cómo empezó este engaño*, Traducción castellana de Silvia Furió, Primera edición, Editorial Planeta, Bogotá, 2019.

García Novoa, César, *El concepto de Tributo*, Lima, Tax Editor S.A., 2009.

Galiano Maritan, G. y Tamayo Santana, G., "*Análisis constitucional de los derechos personalísimos y su relación con los derechos del buen vivir en la Constitución de Ecuador*", Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 34, enero-junio de 2018, 123-156. doi: <https://doi.org/10.18601/01234366.n34.05>, revisado el 30/07/2024.

Gallardo, Jorge, *León. Guayaquil vive por ti*, Segunda edición, Guayaquil, Publicación del Programa Editorial de la Muy Ilustre Municipalidad de Santiago de Guayaquil, 2017.

Gallegos Paniagua, Divvio, México, *Economía Internacional*, Trillas, 2010.

Garzón Espinosa, Eduardo, *La Otra Economía que no nos quieren contar. Teoría Monetaria Moderna para principiantes*, Ediciones Akal, Madrid, 2021.

Granados, Juan, *Breve Historia del Liberalismo*, Madrid, Ediciones Nowtilus, 2019.

Granda, Víctor, *Globalización y Derecho de las Finanzas Públicas y la Planificación en Ecuador (1900-2017)*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2021.

Granda, Víctor, *Derecho de Control, Contraloría y Tribunal de Cuentas o de Recursos Públicos en Ecuador*, Primera edición, Quito, Corporación Editora Nacional, 2023.

Guzmán, Sabá, “El Precio Público”, en *Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, pp. 147 – 149.

Harford, Tim, *El Economista camuflado ataca de nuevo*, Traducción de Jofre Homedes Beutnagel, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

Hayas, Adan, *Análisis marginal en los negocios y en la microeconomía, con ejemplos*. Consultado en: <https://www.investopedia.com/terms/m/marginal-analysis.asp> , revisado el 18/10/2025.

Herrera, Lizardo, *Consumo, desarrollismo y buen vivir en Ecuador*, octubre de 2014. Consultado en: <https://planv.com.ec/ideas/consumo-desarrollismo-y-buen-vivir-el-ecuador/> Revisado el 7/12/2025.

Hurtado, Oswaldo, *Ecuador. Entre dos siglos*, Segunda edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2018.

Hurtado, Oswaldo, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Editorial Planeta, Décima quinta edición, 2003.

Hurtado, Oswaldo, *Deuda y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*, Quito, Editorial Planeta, 2002.

Iriarte Núñez, Gabriel, *El Gran Desorden Mundial. De la Guerra Fría a la Multipolaridad*, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2025.

Jarach, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires, Editorial De Palma, 1999.

Jaramillo, Pablo, *La Cultura del Homo Economicus*, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025, Bogotá.

Kahneman, Daniel, *Pensar rápido, pensar despacio*, Traducción de Joaquín Chamorro Mielke, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2017.

Kwarteng, Kwasi, *Historia del Dinero*, De la traducción de: José Adrián Vitier, 2015, Madrid, Turner Publicaciones, 2020.

Kurz, Heinz D., *Breve Historia del Pensamiento Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2022.

Krugman, P., Wells, G.K. y Wells, R., *Fundamentos de Economía*, Barcelona, Reverté, 2013.

Lacalle, Daniel, *El nuevo orden económico mundial. EE. UU., China, Europa y el descontento global*, Segunda edición, Deusto, Barcelona, 2025.

Lilla, Mark, *El Regreso Liberal*, Traducción de Daniel Gascón, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2018.

Livera, Stephan, *Carl Menger sobre la durabilidad de la moneda: ¿Una lección sobre las criptomonedas?*, Mises Institute, 2019, [en línea/online: <https://mises.org/es/wire/carl-menger-sobre-la-durabilidad-de-la-moneda-%C2%BFuna-lecci%C3%B3n-sobre-las-criptomonedas>, acceso/disponible/consultado: 26/11/2024].

Manya Orellana, Marlon /Ruíz Martínez, Miguel, *TAX Ecuador*, Guayaquil, Gríde, 2011.

Marchesi, Aldo, *Insuperable Progresismo, América Latina. Del estallido social a la implosión económica y sanitaria post COVID-19*, Primera edición, Editorial Planeta, 2021, Bogotá.

Martínez Argudo, Javier, *¿Qué son los fallos de mercado y por qué interviene el Estado?*, Econosublime, Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=-4PsoBpvUA>, revisado el 12/07/2024.

Martínez Argudo, Javier, *¿Qué son los bienes públicos y como interviene el Estado?*, Econosublime, Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=BJ2bznSczIU>, revisado el 12/07/2024.

Mazzucato, Mariana, *El Estado emprendedor*, Traducción de Javier Sanjulián y Anna Solé, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2022.

Mazzucato, Mariana, Collington, Rosie, *El Gran Engaño*, Traducción de María Valdiviezo Rodríguez, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2024.

Milanovic, Branko, *Miradas sobre la desigualdad. De la Revolución francesa al final de la Guerra Fría*, Traducción de Jordi Ainaud i Escudero, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2024.

Milton Friedman y su colaboradora Anna Schwartz realizaron la obra *Historia monetaria de los EE.UU 1867 – 1960*, trabajo publicado en 1963, Consultado en: González, Manuel Jesús, *Milton Friedman: Historia y Teoría Monetaria*, pp. 118-119 [en línea/online: https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130425153644milton-friedman-historia-y-teoria-monetaria.pdf, acceso/disponible/consultado: 02/10/2024].

Minsky, Hyman P, *Can It Hapen Againe? A Reprise, Challenge* (05775132) no. 25, 1982.

Minsky, Hyman P, “The Financial Instability Hypotesis”, en Arestis, Philip y Sawyer, Malcolm C, *The Elgar Companion to Radical Political Economy*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Northampton (MA), 1993.

[Miño Cepeda, Juan José Paz, Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008](http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html), Programa: Legitimidad y arraigo de poder, Cuaderno: La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores, noviembre de 2008, [en línea/online: <http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>, acceso/disponible/consultado: 09/12/2024].

Miño, Wilson, *Breve Historia Bancaria del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2008.

Obando, Gabriela/ Baeza, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo para Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, Cevallos Editora Jurídica, 2023.

Ortiz, María, “Austeridad Fiscal y crecimiento económico en la literatura internacional”, en *Austeridad o Crecimiento: un dilema por resolver*, Quito, Ediciones Abya Yala, 2019, p. 21.

Ocampo, Emilio, *La Era de la Burbuja: de cómo Estados Unidos llegó a la Crisis de 2007-2008*, Primera edición, Buenos Aires, Claridad, 2009.

Pérez, Efraín, *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta edición, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021.

Perry, Guillermo, *El Banco Mundial en Privado*, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, 2020.

Plazas Vega, Mauricio A., *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, Tomo I y II, Tercera edición, Bogotá, Editorial Temis S.A., 2016.

Piketty, Thomas, *¡Ciudadanos a las Urnas!: Crónicas del mundo actual*, Traducción de María de la Paz Gwerogiadis y Luciano Padilla López, Primera edición, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2017.

Piketty, Tomás, *Hacia un Socialismo Ecológico. Crónicas 2020-2024*, Traducción de Daniel Fuentes, Primera Edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2025.

Piketty, Thomas. J. Sandel, Michael, *Igualdad. Qué es y por qué importa*, Traducción de Albino Santos Mosquera, Primera edición, Penguin Random House Grupo Editorial, Buenos Aires, 2025.

Roll, Eric, *Historia de las Doctrinas Económicas*; traducción y Estudio Preliminar de Florentino Torner y Odet Chávez, México, Fondo de Cultura Económica, 2020.

Roth, Alvin, *Lo que sea de cada quien*, Traducción de Enrique Mercado, Primera edición, México, Editorial Océano de México, 2017.

Roubini, Nouriel, *Megamenazas*, Traducción de Mercedes Vaquero, Primera Edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2023.

Sachs, Jeffrey, *Las edades de la globalización. Geografía, tecnología e instituciones*; traducción y Estudio Preliminar de Veronica Puertollano, Segunda edición, Barcelona, Ariel, 2021.

Salgado, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Cevallos-Editora Jurídica, 2024.

Salvador, Jorge, *Breve historia contemporánea del Ecuador*, Bogota, Editorial Planeta, 2023.

Samuelson, P.A. y Nordhaus, W.D., *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*, 19ª ed., México, Mc Graw Hill, 2010.

Sen Amartya, *La desigualdad económica*, traducción de Eduardo Suárez Galindo, Segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2021.

Skidelsky, Robert, *KEYNES*, Traducción de Javier San Julián y Solé, Primera edición, RBA Libros y Publicaciones, Barcelona, 2013.

Sola, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Primera edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2004.

Stiglitz, Joseph, *La Economía del Sector Público*, Traducción de María Esther Rabasco y Luis Toharia, Tercera edición, Barcelona, Antoni Bosh editor, 2000.

Stiglitz, Joseph, *La gran brecha*, Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia y Federico Corriente, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017.

Stiglitz, Joseph, *Caida libre*, Traducción de Alejandro Pradera y Núria Petit, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.

Stiglitz, Joseph, *El precio de la desigualdad*, Traducción de Alejandro Pradera, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.

Stiglitz, Joseph, *El malestar de la globalización*, Traducción de Carlos Rodríguez Braum, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.

Stiglitz, Joseph, Greenwald, Bruce C., *La creación de una sociedad del aprendizaje*, Traducción de Alma Alexandra García Martínez, México D.F., Ediciones Culturales Paidós, 2019.

Stiglitz, Joseph, *Capitalismo progresista. La respuesta a la era del malestar*, Traducción de Jaime Collyer, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, Barcelona, 2020.

Stiglitz, Joseph, *Camino de Libertad*, Traducción de María Valdiviezo, Primera edición, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2025.

Tapscott, Dan. Tapscott Alex, *La Revolución Blockchain*, Traducido por Juan Manuel Salmerón, Primera edición, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá, 2023.

Terán Najas, Rosemarie, Auge del Orden Colonial, en *1 Historia del Ecuador. Época Aborigen y Colonial, Independencia*, Tercera edición, Quito, Corporación Editora Nacional, 2024, pp 85-89.

Todd, Emmanuel, *La Ilusión económica. Sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas*, Traducción de Estrella Trincado Aznar, Ediciones Santillana S.A., Bogotá, 1999.

Troya, José Vicente, *Lecciones de Derecho Tributario con las últimas reformas*, Quito, 2015.

Trujillo, Julio César, *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2019.

Varoufakis, Yanis, *Tecnofeudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo*, Traducción de Marta Valdivieso, Primera edición, Ediciones Deusto, Barcelona, 2024.

Varoufakis, Yanis, *Economía sin corbata. Conversaciones con mi hija*, Editorial Planeta, Barcelona, 2015.

Vera a su manera *¿Cómo reactivar la economía? Conclusiones*, Entrevista: Econ. Alberto Acosta Burneo, entrevistador: Periodista Carlos Vera, Consultado en: https://www.youtube.com/watch?v=g-vow_Fdhrq, revisado el 23/07/2024.

Villegas, Héctor, *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, Editorial ASTREA, 2016.

Zuñiga Romero, Carlos, *Capítulos de Derecho Económico*, Primera edición, Centro de Publicaciones de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Guayaquil, 2005.



ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE "A. CICU"
SCUOLA SUPERIORE DI STUDI GIURIDICI

BOLOGNA
03 MARZO 2026



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DIPARTIMENTO
DI SCIENZE GIURIDICHE

SCUOLA SUPERIORE
DI STUDI GIURIDICI

Si certifica che

il dott.

MARCOS VILLANUEVA ANDRADE

ha frequentato e completato il
**PROGRAMMA DI ALTI STUDI POST-DOTTORALI IN DIRITTO
PER DOTTORI IBEROAMERICANI**

IL DIRETTORE SCIENTIFICO DELLA SCUOLA SUPERIORE DI STUDI GIURIDICI



PROF. LUCA MEZZETTI



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Buenos Aires y Bolonia, 31 de octubre de 2025.

Doctor

Marcos Wellington Villanueva Andrade

Cedula 0911017986

S. / D.


De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. en nuestro carácter de Director científico y Director para Latinoamérica del “**Programa de Altos Estudios Posdoctorales en Derecho para Doctores Iberoamericanos**” de la Universidad de Bolonia (Italia) con el fin de notificarle formalmente que, habiendo usted cumplido con todos los requisitos académicos del Programa, y presentado el trabajo final de investigación, el mismo ha sido evaluado y aprobado por la Dirección.

Resta exclusivamente, para emitir el certificado que acredita la finalización del Programa, la sustentación de su trabajo de investigación en una fecha próxima a definir ante el jurado que la Universidad designe.

Sin otro particular, lo saludamos distinguidamente.

IL DIRETTORE DELLA
SCUOLA SUPERIORE DI
SCIENZE GIURIDICHE
E POLITICHE
Lucia Mezzoni


Prof. Dr. JORGE ALEJANDRO AMAYA
Director

DR. MARCOS WELLINGTON VILLANUEVA ANDRADE, PhD

www.estudiojuridicovillanueva.com



ESTUDIOS DE POSGRADO

- Posdoctorado en Derecho de la Universidad de Bolonia, Italia.
- Doctor (PhD) en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Buenos Aires, UCA, Argentina;
- Máster en Administración de Empresas, Universidad Federico Santa María de Chile;
- Máster en Legislación Tributaria, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil;
- Especialista en Legislación Tributaria, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil;
- Especialista en Justicia constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución (V edición, 2019), Universidad Castilla La Mancha, Toledo-España;
- Diplomado en Práctica Moderna de la Técnica Contable Bancaria, Universidad La Salle, Buenos Aires, Argentina.

GRADO

- Abogado y Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte.

TRABAJO ACTUAL

- Profesor - investigador de Práctica de Derecho económico de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil;
- Profesor de Política Fiscal y Sistema Material Jurídico-Tributario en la Maestría en Administración Pública y Gobernanza Digital en la Universidad Bolivariana del Ecuador (UBE);
- Profesor de Derecho Constitucional Económico en la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil (UTEG);
- Profesor de Patrimonio público, y Metodología de la investigación Jurídica en la Maestría en Derecho administrativo, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil;
- Socio y abogado principal Estudio Jurídico Villanueva.

CARGOS DESEMPEÑADOS

- Exdirector de Banco del Pacífico;
- Exdirector de Fiduciaria del Pacífico, FiduPacífico S.A.;
- Exdirector de Casa de Valores del Pacífico, ValPacífico S.A.;
- Exdirector de Banco Del Bank, expresidente del Comité de riesgos de Banco Del Bank;
- Exgerente de Livansud;
- Exgerente financiero y asesor de Nevesa, República Dominicana;
- Exgerente general de Estudios y Estructuraciones Económicas y Jurídicas Ecojurídico Cia. Ltda.;
- Exgerente general de Diteagro;
- Exsubgerente de Fiducia y Empresas de la Corporación Financiera Nacional (CFN)
- Exgerente comercial regional, exsubgerente comercial, jefe comercial de Filanfondos (Administradora de fondos de inversión);
- Exjefe de crédito para vehículos (e), exoficial de crédito empresarial 1 y 2, exoficial de crédito de consumo, y exoficial de negocios en Filanbanco.

CONSULTORÍAS y ASESORIAS INTERNACIONALES PROPORCIONADAS

- Corporación Noboa (Asesoría, año 2000);
- SOLO del Ecuador – Marca alemana (Asesoría, año 2000);
- Nevesa, República Dominicana (Asesoría, año 2005);
- Jarabacoa River Club and Resort, República Dominicana (Asesoría, año 2005);
- High grade, República Dominicana (Asesoría, año 2005);
- Filanbanco International Bank (Asesoría, año 2009);
- Livansud – Behringer, Ecuador – China (Consultoría año 2011);
- Livansud - Rellop, Ecuador – China (Consultoría, año 2011);
- Livansud - Beta 3, Ecuador – China (Consultoría, año 2011);
- Almacenes La Ganga (Asesoría, año 2017).

TALLERES Y SEMINARIOS INTERNACIONALES PROPORCIONADOS

- Secretaría de comercio exterior, República Dominicana (Seminario de mercado de capitales, año 2005);
- Pontificia Universidad Católica de Santiago, República Dominicana (Seminario contable-financiero, año 2005);
- Universidad Técnica de Santiago UTESA, República Dominicana (Taller de graduados, año 2005);
- Universidad de Cádiz, Universidad de Castilla La Mancha, Cádiz, Toledo, España (Seminario de Derecho Constitucional Iberoamericano, año 2019).

ACTIVIDAD ACADÉMICA REALIZADA

- Exprofesor de: Derecho financiero, Derecho tributario, Práctica tributaria, Estadística I y 2 (aplicada a las Ciencias jurídicas) en la Carrera de Derecho de la

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil;

- Exprofesor de Marco legal para las empresas en la Maestría en Administración de Empresas, de la Universidad de Guayaquil;
- Exprofesor de Negocios internacionales, de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte.

LIBROS, ARTÍCULOS Y PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN FCI (COMO DIRECTOR)
REALIZADOS

- 13 libros electrónicos, 3 artículos de libro electrónico y 3 proyectos FCI en la carrera de Derecho, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guayaquil.