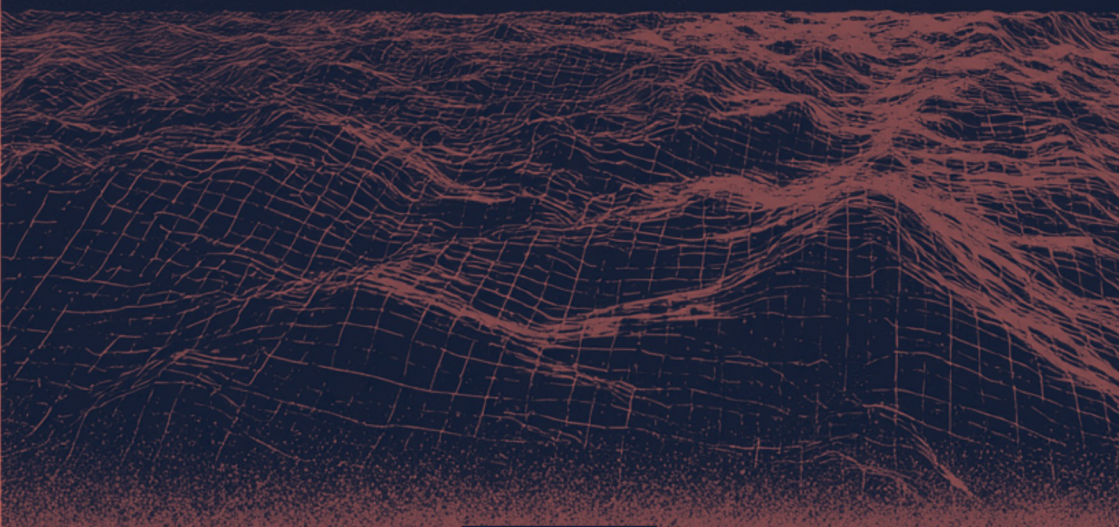
Religación Press

ESPE
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

María Teresa Espinosa Jaramillo
Jairo Stefano Dote-Pardo

JUSTICIA FISCAL Y DESARROLLO INCLUSIVO

Lineamientos para un nuevo pacto social en Ecuador



Economía

María Teresa Espinosa Jaramillo, Jairo Stefano Dote-Pardo

Justicia fiscal y desarrollo inclusivo

Lineamientos para un nuevo pacto social en Ecuador

Religación **P**ress
[Ideas desde el Sur Global]

[EN]

Fiscal justice and inclusive development.
Guidelines for a new social covenant in Ecuador

[PT]

Justiça fiscal e desenvolvimento inclusivo.
Diretrizes para um novo pacto social no Equador

Religación **P**ress

[Ideas desde el Sur Global]

Equipo Editorial
Editorial team

Ana B. Benalcázar
Editora Jefe / Editor in Chief
Felipe Carrión
Director de Comunicación / Scientific Communication Director
Melissa Díaz
Coordinadora Editorial / Editorial Coordinator
Sarahi Licango Rojas
Asistente Editorial / Editorial Assistant

Consejo Editorial
Editorial Board

Jean-Arsène Yao
Dilrabo Keldiyorovna Bakhronova
Fabiana Parra
Frisa María Antonieta Aliaga Guevara
Mateus Gamba Torres
Siti Mistima Maat
Nikoleta Zampaki
Silvina Sosa
Víctor Ancajima Miñán

Religación Press es parte del fondo editorial del Centro de Investigaciones CICSHAL-RELIGACIÓN | Religación Press, is part of the editorial collection of the CICSHAL-RELIGACIÓN Research Center |

Diseño, diagramación y portada | Design, layout and cover: Religación Press.
CP 170515, Quito, Ecuador. América del Sur.
Correo electrónico | E-mail: press@religacion.com
www.religacion.com

Disponible para su descarga gratuita en | Available for free download at
https://press.religacion.com

Este título se publica bajo una licencia de Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)
This title is published under an Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license.

El presente libro tiene el aval del Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades desde América Latina - CICSHAL.



Título: Justicia fiscal y desarrollo inclusivo. Lineamientos para un nuevo pacto social en Ecuador

Derechos de autor | Copyright: María Teresa Espinosa Jaramillo, Jairo Stefano Dote-Pardo

Primera Edición | First Edition: 2026

Editorial | Publisher: Religación Press

Materia Dewey | Dewey Subject: 336.2 - Impuestos y tributación

Clasificación Thema | Thema Subject Categories: KFFD - Hacienda pública, fiscalidad | KCP - Economía política | JBF - Cuestiones sociales y éticas

BISAC: POL024000

Público objetivo | Target audience: Profesional / Académico | Professional / Academic

Colección | Collection: Economía

Soporte| Format: PDF / Digital

Publicación | Publication date: 2026-11-19

ISBN: 978-9907-845-47-1

[APA 7]

Espinosa Jaramillo, M. T., y Dote-Pardo, J. S. (2026). *Justicia fiscal y desarrollo inclusivo. Lineamientos para un nuevo pacto social en Ecuador*. Religación Press. https://doi.org/10.46652/ReligacionPress.523

Revisión por pares

El presente libro constituye el resultado de un riguroso proceso de investigación académica, cuya calidad metodológica y solidez argumental han sido validadas mediante un sistema de revisión por pares externos implementado bajo el protocolo de doble ciego, bajo la supervisión del Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades desde América Latina (CICSHAL). Como garantía de transparencia y rigor científico, los informes de evaluación realizados por los especialistas designados se conservan en el archivo institucional de la editorial, a disposición de las instancias que así lo requieran.

Peer Review

This book is the result of a rigorous academic research process, whose methodological quality and argumentative solidity have been validated through an external peer-review system implemented under a double-blind protocol, under the supervision of the Center for Research in Sciences and Humanities from Latin America (CICSHAL). As a guarantee of transparency and scientific rigor, the evaluation reports prepared by the designated specialists are preserved in the publisher's institutional archives, available to any party that may require them.

Sobre los autores

ABOUT THE AUTHORS

María Teresa Espinosa Jaramillo
Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE | Latacunga | Ecuador
https://orcid.org/0000-0002-6006-3826
mtespinosa@espe.edu.ec
espinosa.auditores@gmail.com

Doctora en Ciencias Económicas, ingeniera en Contabilidad y Auditoría y CPA, con formación de posgrado en auditoría y tributación. Docente y coordinadora de Investigación del DCEA en ESPE, sede Latacunga; investigadora y autora de publicaciones científicas.

Jairo Stefano Dote-Pardo
Universidad Católica de Temuco | Temuco | Chile
https://orcid.org/0000-0001-9609-0407
jairo.dote@uct.cl

Miembro de la Red de Investigación en Contabilidad y Finanzas Sostenibles (RICFIS). Académico, investigador y consultor en finanzas y sostenibilidad. Vinculado a la Universidad Católica de Temuco y al Centro de Gestión y Economía Aplicada; desarrolla investigación sobre mercados emergentes, educación financiera y mercados financieros.

Resumen

Este libro examina la relación entre política fiscal, desigualdad y desarrollo inclusivo en Ecuador desde una perspectiva económica, social e institucional. A partir de una investigación sobre pobreza, desigualdad y sistema tributario durante 1998–2021, la obra organiza sus contenidos en siete capítulos. Aborda las limitaciones estructurales del crecimiento económico, la interpretación de la evidencia empírica y las diferencias entre recaudación y redistribución. Posteriormente, estudia los principios de justicia fiscal, progresividad tributaria y capacidad contributiva, junto con la evasión y la elusión. También analiza la cultura tributaria, la confianza institucional, la participación ciudadana y el papel de la inversión social en la generación de oportunidades. Finalmente, presenta la estructura de un pacto fiscal para el desarrollo inclusivo que articula tributación, gasto público, empleo, institucionalidad y sostenibilidad.

Palabras clave:
Justicia fiscal; Política fiscal; Desigualdad social; Desarrollo inclusivo; Redistribución del ingreso.

Abstract

This book examines the relationship between fiscal policy, inequality, and inclusive development in Ecuador from economic, social, and institutional perspectives. Drawing on research into poverty, inequality, and the tax system during 1998–2021, the book is organized into seven chapters. It addresses structural constraints on economic growth, the interpretation of empirical evidence, and the distinction between revenue collection and redistribution. It then explores fiscal justice, tax progressivity, and ability to pay, alongside tax evasion and avoidance. The discussion also covers tax culture, institutional trust, citizen participation, and the role of social investment in expanding opportunities. Finally, the book outlines a fiscal pact for inclusive development that connects taxation, public spending, employment, institutions, and sustainability.

Keywords:
Fiscal justice; Fiscal policy; Social inequality; Inclusive development; Income redistribution.

Resumo

Este livro examina a relação entre política fiscal, desigualdade e desenvolvimento inclusivo no Equador a partir de uma perspectiva econômica, social e institucional. Com base em uma pesquisa sobre pobreza, desigualdade e sistema tributário durante 1998–2021, a obra organiza seus conteúdos em sete capítulos. Aborda as limitações estruturais do crescimento econômico, a interpretação da evidência empírica e as diferenças entre arrecadação e redistribuição. Posteriormente, estuda os princípios de justiça fiscal, progressividade tributária e capacidade contributiva, juntamente com a evasão e a elisão. Também analisa a cultura tributária, a confiança institucional, a participação cidadã e o papel do investimento social na geração de oportunidades. Finalmente, apresenta a estrutura de um pacto fiscal para o desenvolvimento inclusivo que articula tributação, gasto público, emprego, institucionalidade e sustentabilidade.

Palavras-chave:
Justiça fiscal; Política fiscal; Desigualdade social; Desenvolvimento inclusivo; Redistribuição de renda.

Dedicatoria

A mis amadas bebés, Avecita y Mike bebé mi mayor inspiración y el motor de mi vida.

Este libro lleva entre sus páginas mucho más que conocimiento, investigación y esfuerzo académico. Guarda también silenciosas batallas, noches difíciles, lágrimas que se transformaron en fortaleza y sueños que, a pesar de las adversidades, jamás dejé de perseguir.

A ustedes, mis niñas, quiero dejarles una enseñanza que trascienda estas páginas: la vida no siempre será sencilla, los caminos no siempre estarán despejados y habrá momentos en los que nuestras fuerzas parezcan agotarse. Pero nunca olviden que dentro de cada mujer habita una capacidad extraordinaria para levantarse, reconstruirse y volver a florecer.

Que mi vida les recuerde siempre que ninguna adversidad tiene el poder de definir nuestro destino, que los sueños no tienen fecha de caducidad y que nunca es tarde para comenzar de nuevo, aprender, crecer y conquistar nuevas metas.

Si algún día el camino se torna difícil, recuerden que su mamá también enfrentó tormentas, conoció el dolor y atravesó momentos de profunda incertidumbre. Y, aun así, decidió seguir adelante, con fe en Dios, con dignidad, con valentía y con el corazón lleno de esperanza.

Quiero que sean mujeres libres, fuertes, preparadas, sensibles y valientes. Que jamás permitan que las circunstancias apaguen su luz, que nunca renuncien a sus sueños y que recuerden siempre que son capaces de lograr todo aquello por lo que estén dispuestas a luchar.

Ustedes han sido mi fuerza cuando sentí que me faltaban las fuerzas, mi alegría en los días difíciles y la razón más hermosa para continuar construyendo mi camino.

Este libro es también para ustedes, como testimonio de que los logros más significativos no siempre nacen en los momentos de calma, sino también de la decisión de continuar cuando la vida nos pone a prueba.

Que cada página les recuerde que su mamá nunca dejó de creer, nunca dejó de soñar y, sobre todo, nunca dejó de luchar.

Con todo mi amor, para ustedes, que son y serán siempre mi más grande obra de vida.

María Teresa Espinosa Jaramillo

JUSTICIA FISCAL Y DESARROLLO INCLUSIVO:
lineamientos para un nuevo pacto social en Ecuador

Revisión por pares 7
Peer Review 7
Sobre los autores 8
About the authors 8
Resumen 10
Abstract 11
Resumo 11
Dedicatoria 12
Prólogo 16
Presentación 22
Introducción 27

Capítulo 1 44
Cuando crecer no es suficiente: las trampas del desarrollo ecuatoriano

Capítulo 2 82
La evidencia detrás de la desigualdad: lo que revelan los datos

Capítulo 3 101
¿Por qué recaudar más no significa necesariamente redistribuir mejor?

Capítulo 4 135
Justicia fiscal: hacia una nueva arquitectura tributaria

Capítulo 5 175
Del impuesto al bienestar: reconstruir el vínculo entre tributación y ciudadanía 175

Capítulo 6 210
Inversión social y sostenibilidad: convertir los ingresos públicos en oportunidades

Capítulo 7 242
Un nuevo pacto fiscal para el desarrollo inclusivo 242

REFERENCIAS 306

Prólogo

Repensar la fiscalidad desde el bienestar

Hablar de impuestos suele conducir la discusión hacia cifras de recaudación, tarifas, reformas legales, déficits o necesidades presupuestarias. Con frecuencia, el debate termina allí. Sin embargo, detrás de cada decisión tributaria existe una pregunta mucho más profunda: ¿qué tipo de sociedad se pretende construir con los recursos que aporta la ciudadanía?

Esta obra nace precisamente de esa interrogante.

La política fiscal no constituye únicamente un mecanismo mediante el cual el Estado obtiene los recursos necesarios para financiar su funcionamiento. Es también uno de los espacios en los que una sociedad expresa sus acuerdos —y también sus desacuerdos— acerca de la distribución de responsabilidades, oportunidades y bienestar.

Quién contribuye, cuánto contribuye, quién soporta finalmente la carga tributaria, qué ocurre con los recursos recaudados, qué servicios se financian, qué poblaciones reciben protección y qué resultados sociales se alcanzan son preguntas inseparables de cualquier discusión seria sobre desarrollo.

En Ecuador, estas preguntas adquieren particular relevancia. La persistencia de la pobreza, la desigualdad, la informalidad laboral, las brechas territoriales y las diferencias en el acceso a servicios esenciales demuestra que el crecimiento económico y la recaudación, aunque indispensables, no garantizan por sí solos la construcción de una sociedad más equitativa.

La investigación doctoral que constituye el punto de partida de este libro permitió examinar las relaciones entre pobreza, desigualdad y sistema tributario en Ecuador durante el período 1998–2021. Su evidencia mostró una realidad particularmente significativa: la desigualdad social posee un peso determinante en la explicación de la pobreza, mientras que el empleo y el acceso a servicios constituyen otra dimensión fundamental de las condiciones de bienestar. El componente tributario, por su parte, no mostró dentro del modelo estimado un efecto directo estadísticamente significativo sobre la pobreza.

Este último resultado constituye uno de los puntos de partida más importantes de la presente obra. No significa que los impuestos carezcan de capacidad redistributiva. Significa algo más complejo: recaudar no equivale automáticamente a redistribuir. Entre el impuesto y el bienestar existe una extensa cadena de decisiones económicas, presupuestarias, sociales e institucionales. Los recursos deben ser recaudados con criterios de justicia; la evasión

y la elusión deben ser controladas; el presupuesto debe asignarse con criterios de equidad; la inversión social debe ser eficiente y estable; los servicios públicos deben llegar efectivamente a los territorios; las políticas de empleo deben generar oportunidades; y la ciudadanía debe poder conocer, participar y exigir rendición de cuentas.

Cuando alguno de estos eslabones falla, la capacidad redistributiva de la política fiscal disminuye. Por ello, este libro propone ampliar la mirada. La pregunta ya no es únicamente cuánto recauda Ecuador, sino qué capacidad tiene su política fiscal para transformar esos recursos en bienestar, movilidad económica, oportunidades e inclusión.

Este cambio de perspectiva permite trasladar el debate desde el sistema tributario hacia el pacto fiscal. Un pacto fiscal supone reconocer que la relación entre Estado y ciudadanía no termina con el pago de impuestos. El ciudadano contribuye al financiamiento colectivo, pero el Estado adquiere simultáneamente la responsabilidad de administrar esos recursos con eficiencia, transparencia y justicia, transformándolos en bienes públicos y oportunidades.

Existe, por tanto, una relación de reciprocidad. Cuando el ciudadano percibe que las obligaciones se distribuyen de manera justa, que la evasión es combatida, que los recursos públicos tienen destinos verificables y que los servi-

cios responden a las necesidades sociales, la tributación puede adquirir una legitimidad distinta. El impuesto deja de ser percibido exclusivamente como una obligación y comienza a formar parte del contrato social.

Esta obra plantea, precisamente, la necesidad de reconstruir ese vínculo. El recorrido que propone parte de las trampas estructurales del desarrollo ecuatoriano, examina la evidencia que existe detrás de la desigualdad, cuestiona la idea de que una mayor recaudación necesariamente produce una mayor redistribución y avanza hacia la formulación de una nueva arquitectura tributaria basada en la justicia fiscal.

Pero el análisis no termina en los impuestos. La obra incorpora deliberadamente dimensiones que tradicionalmente han permanecido separadas del debate tributario: moral tributaria, confianza institucional, transparencia, ciudadanía fiscal, calidad del gasto, inversión social, empleo, formalización, protección frente a shocks económicos y sostenibilidad intergeneracional.

Todas estas dimensiones convergen finalmente en la propuesta de un Pacto Fiscal para el Desarrollo Inclusivo. El modelo parte de una secuencia fundamental: sistema tributario progresivo → suficiencia fiscal → inversión social protegida → capacidades y oportunidades → reducción de desigualdades → inclusión → desarrollo sostenible. Sin em-

bargo, esta secuencia solamente puede funcionar cuando se encuentra atravesada por tres condiciones permanentes: institucionalidad, transparencia y participación ciudadana.

El libro propone, además, instrumentos concretos derivados de la investigación: avanzar hacia mecanismos que permitan reducir la incidencia regresiva de la tributación sobre el consumo en hogares vulnerables; fortalecer la imposición sobre la renta bajo criterios de capacidad contributiva; mejorar el control de la evasión y la elusión; proteger la inversión en capital humano frente a la volatilidad de los recursos naturales; y democratizar la institucionalidad fiscal mediante transparencia y participación ciudadana.

Pero quizá el mensaje más importante de esta obra sea otro. La justicia fiscal no puede reducirse a decidir quién paga más y quién paga menos. Su verdadera dimensión aparece cuando una sociedad consigue transformar los recursos públicos en oportunidades capaces de modificar las trayectorias de vida de las personas.

Cuando un impuesto contribuye a financiar educación de calidad, salud, protección social, infraestructura, empleo y oportunidades productivas, la fiscalidad deja de ser solamente una operación financiera. Se convierte en política de desarrollo.

Este libro constituye, por tanto, una invitación a repensar la relación entre tributación, ciudadanía y bienestar. No desde la aspiración de construir un sistema perfecto, sino desde una pregunta más concreta y urgente: ¿cómo lograr que la política fiscal ecuatoriana contribuya efectivamente a construir una sociedad con mayor equidad, inclusión y oportunidades?

Presentación

De comprender el problema a proponer alternativas

La presente obra constituye la tercera etapa de un recorrido académico dedicado al estudio de la pobreza, la desigualdad, la fiscalidad y el desarrollo.

Los trabajos anteriores permitieron construir primero los fundamentos teóricos necesarios para comprender las relaciones entre pobreza, desigualdad y desarrollo en América Latina y, posteriormente, analizar esas relaciones dentro de la realidad ecuatoriana.

Este tercer libro adopta deliberadamente una perspectiva diferente. No pretende volver a explicar qué es la pobreza, cómo se clasifica la desigualdad o cuáles son los elementos básicos de un sistema tributario. Tampoco busca reproducir el diagnóstico histórico desarrollado previamente.

Su propósito es avanzar hacia una pregunta distinta: ¿qué puede hacerse a partir de la evidencia disponible?

Por ello, la obra representa el tránsito del diagnóstico hacia la propuesta.

Su base científica se encuentra en la investigación doctoral Pobreza, desigualdad y sistema tributario en Ecuador: hacia un modelo de desarrollo con equidad e inclusión social, cuyo objetivo fue evaluar las relaciones entre pobre-

za, desigualdad y sistema tributario en Ecuador durante el período 1998–2021, con la finalidad de formular lineamientos de políticas públicas orientados hacia un modelo de desarrollo con equidad e inclusión social.

La investigación utilizó un enfoque mixto de alcance descriptivo, analítico, explicativo y evaluativo, complementando el análisis documental con técnicas econométricas multivariadas. Sus resultados evidenciaron la estrecha relación existente entre las dimensiones de pobreza y desigualdad y mostraron la importancia de la desigualdad social y de la dimensión empleo-servicios dentro de la explicación de las privaciones.

A partir de estos resultados surge el planteamiento central de esta obra: el desafío fiscal ecuatoriano no consiste únicamente en aumentar la capacidad recaudatoria, sino en construir una arquitectura capaz de convertir los recursos públicos en reducción de desigualdades, capacidades humanas y oportunidades sostenibles.

Esta premisa organiza los siete capítulos

El Capítulo 1, “Cuando crecer no es suficiente: las trampas del desarrollo ecuatoriano”, analiza por qué el crecimiento económico no se convierte automáticamente en bienestar y examina las relaciones entre productividad, informalidad, ingresos, capacidad fiscal, servicios públicos y capital humano.

El Capítulo 2, "La evidencia detrás de la desigualdad: lo que revelan los datos", traduce los principales hallazgos empíricos de la investigación en implicaciones de política pública. La finalidad no es reproducir la metodología doctoral, sino interpretar qué dicen los resultados acerca de las estructuras que producen y reproducen desigualdad.

El Capítulo 3, "¿Por qué recaudar más no significa necesariamente redistribuir mejor?", constituye uno de los puntos de inflexión del libro. Allí se diferencia capacidad recaudatoria de capacidad redistributiva y se analizan los límites que introducen la evasión, la informalidad, la composición tributaria y la distancia existente entre progresividad normativa y progresividad efectiva.

El Capítulo 4, "Justicia fiscal: hacia una nueva arquitectura tributaria", inicia el núcleo propositivo. Se desarrollan principios de capacidad contributiva y equidad vertical y se examinan mecanismos para proteger a hogares vulnerables, fortalecer la imposición sobre renta y capacidad económica, reducir evasión y elusión, aprovechar la digitalización y evaluar críticamente los incentivos tributarios.

El Capítulo 5, "Del impuesto al bienestar: reconstruir el vínculo entre tributación y ciudadanía", incorpora una dimensión institucional y ciudadana. Moral tributaria, cultura fiscal, confianza, transparencia, legitimidad, rendición de cuentas, participación y educación fiscal son

integradas como condiciones para reconstruir el contrato entre Estado y sociedad.

El Capítulo 6, "Inversión social y sostenibilidad: convertir los ingresos públicos en oportunidades", completa el circuito fiscal. El análisis se desplaza desde el ingreso hacia la calidad y estabilidad del gasto y desarrolla una de las propuestas más relevantes derivadas de la investigación: proteger la inversión en capital humano frente a la volatilidad mediante mecanismos institucionales estables, entre ellos el Fondo de Inversión Social Blindado.

Finalmente, el Capítulo 7, "Un nuevo pacto fiscal para el desarrollo inclusivo", integra los argumentos anteriores en una propuesta articulada alrededor de seis pilares: justicia y progresividad tributaria; reducción de evasión y fortalecimiento institucional; inversión social protegida; empleo, productividad y formalización; transparencia y ciudadanía fiscal; y sostenibilidad económica, social y ambiental.

La obra concluye con "De la evidencia a la acción", donde se sistematizan los aprendizajes de la experiencia ecuatoriana, las transformaciones necesarias en política tributaria, política social e institucionalidad y una agenda futura de investigación.

Existe así una secuencia deliberada: comprender → diagnosticar → explicar → proponer → implementar → evaluar.

La intención final no es ofrecer una receta inmutable para Ecuador. Las políticas públicas deben adaptarse a cambios económicos, tecnológicos, institucionales y sociales. Lo que se propone es una arquitectura.

Una forma distinta de entender la fiscalidad. Una fiscalidad que no mida su éxito exclusivamente por la cantidad de recursos recaudados, sino también por su capacidad de producir oportunidades.

Introducción

Justicia fiscal, ciudadanía y desarrollo inclusivo

La relación entre tributación y desarrollo suele abordarse desde una perspectiva fundamentalmente financiera: cuánto necesita recaudar el Estado, qué impuestos permiten obtener esos recursos y cómo equilibrar ingresos y gastos.

Estas preguntas son necesarias, pero insuficientes. La política fiscal también distribuye responsabilidades, modifica ingresos disponibles, financia capacidades, protege frente a riesgos y condiciona las oportunidades que las personas encuentran a lo largo de su vida.

Por ello, detrás de cada sistema tributario existe, explícita o implícitamente, un determinado contrato social. La cuestión fundamental no es solamente cuánto recauda un país. Es qué sociedad contribuye a construir mediante su política fiscal.

El problema que da origen a esta obra

Ecuador ha experimentado durante las últimas décadas transformaciones económicas, sociales, institucionales y tributarias importantes. Sin embargo, las brechas de

pobreza, desigualdad, informalidad y acceso territorial a servicios continúan revelando problemas estructurales.

La investigación que sirve de fundamento a este libro examinó precisamente esta contradicción. Su pregunta de fondo fue si el sistema tributario ecuatoriano había actuado como instrumento efectivo de transformación social o si su capacidad redistributiva permanecía limitada. La investigación buscó evaluar las relaciones entre pobreza, desigualdad y sistema tributario durante el período 1998–2021 para formular lineamientos de políticas públicas orientados hacia un modelo de desarrollo con equidad e inclusión.

Los resultados permitieron identificar un aspecto fundamental: la pobreza ecuatoriana no puede explicarse adecuadamente mediante una sola variable. La desigualdad, las condiciones laborales, el acceso a servicios y la fiscalidad forman parte de una estructura interdependiente.

Dentro de la especificación econométrica utilizada en la tesis, la desigualdad social presentó el mayor coeficiente relativo ($\beta = 1{,}153$; $p < 0{,}001$), seguida por la dimensión de empleo y servicios ($\beta = 0{,}466$; $p < 0{,}001$). El componente de impacto tributario registró un coeficiente mucho menor y estadísticamente no significativo ($\beta = 0{,}064$; $p = 0{,}147$).

Estos resultados deben interpretarse con prudencia. No significan que la fiscalidad sea irrelevante ni permiten atribuir causalidad automáticamente. Lo que revelan, dentro del modelo utilizado, es que la capacidad redistributiva de los impuestos no opera aisladamente.

La política fiscal necesita canales. Necesita instituciones capaces de hacer cumplir las obligaciones. Necesita un presupuesto capaz de convertir ingresos en servicios. Necesita políticas sociales capaces de construir capacidades. Necesita mercados laborales capaces de convertir capacidades en oportunidades. Y necesita ciudadanos capaces de comprender, vigilar y legitimar el funcionamiento del sistema.

De esta constatación surge la pregunta central de este libro: ¿cómo transformar la política fiscal ecuatoriana en un instrumento efectivo de inclusión, redistribución y desarrollo?

De la política tributaria a la política de desarrollo

Responder esta pregunta exige abandonar la separación tradicional entre tributación y gasto. El impuesto constituye únicamente el comienzo del proceso.

La cadena completa puede representarse de la siguiente manera: capacidad económica → contribución tributaria →

recaudación → asignación presupuestaria → inversión pública y social → capacidades → oportunidades → bienestar.

La calidad distributiva del sistema depende de todos estos eslabones. Si la contribución no responde a la capacidad económica, aparece inequidad. Si existe evasión elevada, la progresividad formal pierde efectividad. Si la recaudación aumenta pero los recursos no se convierten en servicios de calidad, disminuye su impacto social. Si educación y salud dependen de ciclos económicos volátiles, las capacidades no se consolidan. Si existe formación pero no empleo productivo, las oportunidades permanecen restringidas. Y si la ciudadanía desconoce el destino de sus contribuciones, se debilitan confianza, reciprocidad y legitimidad fiscal.

Por ello, esta obra propone analizar la fiscalidad como una arquitectura.

Una propuesta basada en tres transiciones

El argumento del libro puede resumirse en tres grandes transiciones.

La primera consiste en pasar de la recaudación a la justicia fiscal. La suficiencia de ingresos continúa siendo indispensable, pero debe construirse sobre capacidad contributiva, progresividad efectiva y cumplimiento equitativo.

La segunda transición conduce del impuesto al bienestar. Los recursos públicos adquieren significado redistributivo cuando financian servicios, protección, infraestructura social y capacidades capaces de modificar las trayectorias de los hogares.

La tercera transición conduce del sistema tributario al pacto fiscal. La política fiscal necesita legitimidad, transparencia y participación. El ciudadano no puede permanecer únicamente como sujeto pasivo de una obligación. Debe convertirse en ciudadano fiscal capaz de conocer el destino de los recursos, participar en prioridades y exigir resultados.

Los tres lineamientos provenientes de la investigación

La tesis doctoral plantea tres orientaciones especialmente relevantes para esta transición.

La primera corresponde a la justicia fiscal, mediante mecanismos que reduzcan el sesgo regresivo del consumo, incluyendo la propuesta de un IVA personalizado con devolución tecnológica automática para hogares vulnerables, complementado por el fortalecimiento de la imposición sobre la renta bajo el principio de renta global.

La segunda corresponde a la sostenibilidad social, mediante la propuesta de un Fondo de Inversión Social Blin-

dado (FISB) que proteja la inversión en capital humano frente a la volatilidad procíclica asociada a los recursos petroleros.

La tercera corresponde a la democratización de la institucionalidad fiscal, mediante transparencia, participación y mecanismos capaces de fortalecer la moral tributaria y reconstruir el contrato social.

El presente libro amplía e integra estos lineamientos en un modelo de seis pilares.

El modelo propuesto

El Pacto Fiscal para el Desarrollo Inclusivo desarrollado en esta obra se estructura alrededor de seis pilares: justicia y progresividad tributaria; reducción de evasión y fortalecimiento institucional; inversión social protegida; empleo, productividad y formalización; transparencia y ciudadanía fiscal; y sostenibilidad económica, social y ambiental.

Los seis pilares forman parte de un mismo sistema. Su lógica puede resumirse en la siguiente trayectoria: sistema tributario progresivo → suficiencia fiscal → inversión social protegida → capacidades y oportunidades → reducción de desigualdades → inclusión → desarrollo sostenible.

Tres dimensiones atraviesan transversalmente todo el modelo: institucionalidad + transparencia + participación ciudadana.

Alcance de la obra

Este libro no pretende sustituir el diseño técnico detallado que requeriría cada reforma. La implementación de mecanismos como un IVA personalizado, una estructura de renta global o un Fondo de Inversión Social Blindado exigiría estudios fiscales, jurídicos, tecnológicos, actuariales y distributivos adicionales.

La contribución de esta obra se encuentra en otro nivel. Propone una arquitectura de política pública derivada de evidencia empírica y organizada alrededor de una concepción integral de justicia fiscal.

El objetivo es desplazar la discusión desde medidas tributarias aisladas hacia la relación completa entre tributación, instituciones, ciudadanía, inversión social y desarrollo.

Porque el verdadero resultado de una política fiscal no debería encontrarse únicamente en sus estadísticas de recaudación. Debería encontrarse también en las oportunidades que contribuye a crear.

Del diagnóstico a la propuesta

Por qué Ecuador necesita repensar su pacto fiscal

Durante décadas, buena parte del debate fiscal ecuatoriano ha estado condicionado por las necesidades inmediatas del presupuesto público.

Cuando los ingresos disminuyen, la discusión se concentra en cómo obtener recursos adicionales. Cuando aumenta la presión sobre las finanzas públicas, aparecen nuevas reformas, modificaciones tributarias, ajustes o incentivos.

Esta dinámica ha producido una discusión fiscal predominantemente coyuntural. Sin embargo, el problema que enfrenta Ecuador es más profundo.

No se trata únicamente de determinar cómo financiar al Estado. Se trata de determinar cómo utilizar la política fiscal para transformar estructuras que continúan reproduciendo desigualdad y vulnerabilidad.

La investigación doctoral de la que parte esta obra identificó precisamente esta necesidad. Sus conclusiones sostienen que la superación de la exclusión estructural requiere abandonar respuestas de corto plazo y avanzar hacia una articulación entre progresividad tributaria, protección de la inversión social y participación ciudadana.

Esta propuesta implica un cambio sustancial de enfoque.

Del diagnóstico…

El diagnóstico revela una economía en la que crecimiento, bienestar y equidad no siempre avanzan en la misma dirección.

La existencia de crecimiento económico puede mejorar ingresos y ampliar espacio fiscal, pero sus beneficios no se distribuyen automáticamente. Cuando existe alta informalidad, una parte importante de la población permanece vinculada a actividades de baja productividad y protección limitada. Cuando existen brechas territoriales en servicios básicos, el lugar donde una persona nace continúa condicionando sus oportunidades. Cuando la desigualdad es elevada, los hogares comienzan sus trayectorias desde posiciones profundamente distintas. Cuando existe evasión, la capacidad contributiva real no se convierte necesariamente en contribución efectiva. Y cuando la inversión social depende excesivamente de ingresos volátiles, los avances obtenidos durante períodos favorables pueden retroceder frente a una crisis.

El diagnóstico conduce entonces a una conclusión fundamental: el problema ecuatoriano no es exclusivamente de insuficiencia de recursos; es también un problema de arquitectura fiscal, distributiva e institucional.

La investigación muestra, además, que el crecimiento económico aislado no resulta suficiente para resolver la inercia de la exclusión y que la efectividad fiscal depende de su articulación con una provisión territorializada de infraestructura social y servicios esenciales.

...a la propuesta

Reconocer estas limitaciones obliga a cambiar la pregunta. En lugar de preguntar solamente ¿cómo recaudar más?, la política pública debería preguntar: ¿cómo recaudar mejor, redistribuir con mayor efectividad y transformar los recursos públicos en oportunidades sostenibles?

La diferencia es fundamental. Recaudar mejor significa aproximar la contribución a la capacidad económica. Redistribuir mejor significa utilizar ingresos y gasto de manera coherente para reducir brechas. Transformar recursos en oportunidades significa invertir en capacidades que permitan a las personas modificar sus trayectorias económicas y sociales.

De esta forma, la política fiscal deja de ser únicamente una herramienta de financiamiento. Se convierte en un instrumento de desarrollo.

Repensar la justicia fiscal

El primer componente del nuevo pacto debe ser la justicia tributaria.

Un sistema tributario legítimo necesita suficiencia, pero también necesita que las cargas sean percibidas y experimentadas como razonablemente justas. Esto exige observar la incidencia efectiva de los impuestos, no únicamente su clasificación jurídica. También exige reconocer que evasión y elusión modifican la distribución real del esfuerzo.

La justicia fiscal requiere que quienes poseen mayor capacidad económica contribuyan de manera coherente con ella y que los hogares vulnerables dispongan de mecanismos de protección frente a cargas que pueden afectar desproporcionadamente su ingreso disponible.

Esta es la lógica que sustenta las propuestas desarrolladas en el libro sobre IVA personalizado, renta global, tributación de capacidad económica y revisión de incentivos.

Repensar el gasto público

El segundo componente consiste en abandonar la separación entre recaudación y gasto.

No existe verdadera redistribución si los recursos recaudados no se convierten en capacidades. La inversión en

educación, salud, protección social, agua, saneamiento, conectividad e infraestructura modifica oportunidades y puede reducir el peso que las condiciones de origen ejercen sobre las trayectorias individuales.

Por ello, el gasto social debe ser entendido también como inversión productiva. Una sociedad con mayor capital humano, mejor salud y menor vulnerabilidad posee mejores condiciones para aumentar productividad, innovación y participación económica.

Repensar la estabilidad de la inversión social

El tercer componente surge de una característica particularmente importante de la economía ecuatoriana: su exposición a la volatilidad de los recursos naturales.

Una política social que se expande durante la bonanza y se contrae durante las crisis puede reproducir vulnerabilidad. Precisamente cuando los hogares necesitan mayor protección, el Estado puede enfrentar menor disponibilidad de recursos.

La propuesta del Fondo de Inversión Social Blindado responde a esta contradicción. La tesis plantea proteger el financiamiento del capital humano frente a la volatilidad procíclica de los ingresos petroleros.

La lógica que subyace a esta propuesta trasciende al fondo mismo: la inversión que construye capacidades de largo plazo no debería convertirse recurrentemente en variable de ajuste de corto plazo.

Repensar el empleo

El cuarto componente es productivo

La política social puede reducir vulnerabilidad, pero la inclusión sostenible necesita empleo digno. La informalidad revela una fractura entre crecimiento y bienestar.

Una persona puede encontrarse ocupada y continuar siendo vulnerable si su ingreso es insuficiente, su empleo es inestable o carece de protección social. Por ello, el nuevo pacto debe integrar política fiscal, política productiva, formación, formalización y protección social.

La secuencia virtuosa sería: capacidades → productividad → empleo adecuado → ingresos → capacidad contributiva → recursos públicos → nueva inversión en capacidades.

El objetivo es convertir la política fiscal en parte de un círculo de desarrollo y no en una respuesta posterior a sus fallas.

Repensar la relación con el ciudadano

El quinto componente es institucional

Ningún pacto fiscal puede sostenerse exclusivamente mediante coerción. El Estado necesita capacidad de control, pero también legitimidad.

Cuando la ciudadanía percibe que las reglas se aplican de manera desigual, que algunos agentes pueden evitar sus obligaciones o que los recursos públicos carecen de resultados visibles, se debilita la reciprocidad.

La tesis propone precisamente democratizar la institucionalidad fiscal mediante transparencia y presupuestos participativos, transformando al contribuyente en un ciudadano fiscal activo.

Esta transformación es decisiva. El ciudadano fiscal no es únicamente quien paga. Es quien comprende, participa, observa y exige.

Repensar el horizonte temporal

Finalmente, Ecuador necesita incorporar una perspectiva intergeneracional.

La política fiscal no debería evaluarse únicamente por su efecto sobre el presupuesto del año en curso. Las decisio-

nes presentes modifican las capacidades de quienes vivirán y producirán en el futuro.

Invertir en educación genera beneficios durante décadas. Descuidar la salud también genera costos durante décadas. Consumir íntegramente una renta proveniente de recursos naturales beneficia al presente, pero puede reducir las oportunidades disponibles para las generaciones futuras.

La sostenibilidad fiscal debe incorporar, por tanto, una pregunta adicional: ¿qué capacidades estamos dejando a quienes vendrán después?

Hacia un nuevo pacto fiscal

De estas consideraciones surge la propuesta central del libro.

Ecuador necesita avanzar hacia un pacto en el que la tributación, el gasto, el empleo, las instituciones y la ciudadanía formen parte de una misma arquitectura de desarrollo.

Su secuencia fundamental es: justicia tributaria → suficiencia fiscal → inversión social protegida → capacidades humanas → empleo y oportunidades → reducción de desigualdades → inclusión social → desarrollo sostenible.

Y alrededor de toda la arquitectura: institucionalidad — transparencia — participación ciudadana.

Repensar el pacto fiscal significa, entonces, abandonar la idea de que la política fiscal comienza con el impuesto y termina con la recaudación.

Comienza antes, en la distribución de la capacidad económica. Continúa en la obligación de contribuir. Pasa por las instituciones encargadas de recaudar y controlar. Se transforma mediante el presupuesto. Se materializa en servicios, inversión y protección. Y finalmente se expresa en las oportunidades disponibles para las personas.

Ese recorrido constituye el verdadero objeto de esta obra

El desafío para Ecuador no es solamente construir un sistema capaz de financiar al Estado. Es construir un Estado cuya política fiscal contribuya efectivamente a reducir desigualdades, proteger capacidades, ampliar oportunidades y reconstruir la confianza entre ciudadanía e instituciones.

Ese es el tránsito que propone este libro: del diagnóstico a la propuesta, de la recaudación a la redistribución y del sistema tributario a un nuevo pacto fiscal para el desarrollo inclusivo.

Capítulo 1

Cuando crecer no es suficiente: las trampas del desarrollo ecuatoriano

Introducción

Durante décadas, el crecimiento económico ha ocupado una posición central en la discusión sobre el desarrollo. El incremento de la producción, la expansión del producto interno bruto, la inversión y el aumento de los ingresos públicos suelen ser interpretados como señales de progreso económico. Sin embargo, la experiencia ecuatoriana obliga a cuestionar una relación que con frecuencia se da por sentada: que una economía que crece necesariamente genera mejores condiciones de vida para toda su población.

El problema no radica en desconocer la importancia del crecimiento. Una economía incapaz de ampliar su capacidad productiva enfrenta serias restricciones para generar empleo, financiar servicios públicos, sostener sistemas de protección social e incrementar el bienestar material de sus habitantes. El crecimiento constituye, por tanto, una condición relevante para el desarrollo. Lo que debe discutirse es si constituye, por sí mismo, una condición suficiente.

La evidencia examinada en la investigación doctoral que da origen a esta obra sugiere que no. La trayectoria ecuatoriana muestra períodos en los que la expansión económica, el incremento del gasto público y una coyuntura favorable de ingresos coincidieron con reducciones im-

portantes de la pobreza y mejoras en determinados indicadores sociales. No obstante, también evidencia que una parte de esos avances resultó vulnerable frente a cambios en el ciclo económico, restricciones fiscales y acontecimientos extraordinarios como la pandemia de COVID-19.

La evolución de la pobreza muestra precisamente esa fragilidad. La investigación identifica un período de reducción que alcanza uno de sus momentos más favorables alrededor de 2014, asociado a condiciones petroleras favorables y políticas redistributivas. Posteriormente se observa estancamiento y retroceso, agravado por la pandemia. Los datos considerados en la tesis muestran, además, que al cierre de 2023 la pobreza monetaria y la pobreza extrema permanecían por encima de los niveles anteriores a la pandemia.

Este comportamiento plantea una cuestión fundamental: ¿qué tipo de crecimiento necesita Ecuador para que los avances sociales sean sostenibles y no desaparezcan ante cada crisis?

La respuesta exige abandonar una interpretación exclusivamente agregada del desarrollo. Una economía puede recuperar producción y, simultáneamente, mantener empleo precario; puede incrementar ingresos fiscales y conservar profundas desigualdades territoriales; puede ampliar programas sociales sin transformar las condiciones que reproducen vulnerabilidad; e incluso puede mejorar

temporalmente la distribución del ingreso sin modificar suficientemente las diferencias estructurales en acceso a educación, salud, vivienda, servicios básicos, empleo formal y protección social.

Desde esta perspectiva, el verdadero desafío del desarrollo ecuatoriano no consiste exclusivamente en producir más, sino en determinar cómo se genera ese crecimiento, cómo se distribuyen sus beneficios, qué oportunidades crea, qué territorios incorpora y qué capacidades permanentes construye en la población.

Este capítulo sostiene que algunas de las principales limitaciones del desarrollo ecuatoriano pueden comprenderse como trampas estructurales que dificultan transformar crecimiento en bienestar sostenible. Entre ellas destacan la persistencia de brechas territoriales y sociales, la precariedad laboral, la informalidad, las carencias de servicios básicos, la concentración de oportunidades y una desigualdad que condiciona la capacidad de la economía para convertir expansión productiva en movilidad social.

El análisis no pretende volver a describir conceptualmente la pobreza o la desigualdad. Esos elementos han sido ampliamente abordados en trabajos anteriores. El propósito es avanzar un nivel más: interpretar cómo estas dimensiones interactúan y por qué su persistencia obliga a reconsiderar el modelo de desarrollo.

La investigación doctoral ofrece un elemento especialmente relevante para esta discusión. El modelo econométrico estimado presenta un coeficiente de determinación de $R^2 = 0{,}979$ y encuentra que la desigualdad social constituye el componente de mayor peso en la explicación de la pobreza, con un coeficiente estandarizado de $\beta = 1{,}153$ y significancia estadística inferior a 0,001. El componente relacionado con empleo y servicios básicos también resulta significativo, con $\beta = 0{,}466$. En contraste, el impacto tributario no presenta significancia estadística directa dentro del modelo integrado $\beta = 0{,}064$; $p=0{,}147$.

Estos resultados permiten formular una interpretación central para este libro: la pobreza no puede combatirse eficazmente actuando únicamente sobre el ingreso corriente de los hogares. Es necesario intervenir sobre las estructuras que producen desigualdad, precariedad laboral y privaciones persistentes.

El crecimiento importa. Pero importa todavía más su capacidad para convertirse en oportunidades reales.

Crecimiento económico versus bienestar social

Una de las confusiones más persistentes en la discusión económica consiste en identificar crecimiento con desarrollo. Ambos fenómenos se encuentran relacionados,

pero no representan exactamente lo mismo.

El crecimiento describe fundamentalmente la expansión de la actividad económica. El desarrollo incorpora una dimensión cualitativamente distinta: supone que esa expansión amplíe las capacidades de las personas, mejore sus condiciones de vida y genere oportunidades suficientemente extendidas dentro de la sociedad.

La diferencia puede parecer conceptual, pero tiene consecuencias concretas para el diseño de las políticas públicas. Si el objetivo fundamental consiste únicamente en incrementar la producción, las políticas se concentrarán en inversión, productividad, acumulación y expansión económica. Si el objetivo es el desarrollo, aparece inmediatamente una segunda pregunta: **¿quiénes participan y quiénes se benefician de esa expansión?**

La experiencia ecuatoriana permite observar esta diferencia.

La investigación desarrollada en la tesis doctoral muestra que el comportamiento de la pobreza ha estado estrechamente relacionado con los ciclos económicos y con la disponibilidad de recursos públicos. Durante los períodos de condiciones económicas favorables se registraron avances importantes; sin embargo, la sostenibilidad de dichos avances resultó limitada cuando las condiciones externas cambiaron.

Este comportamiento revela una vulnerabilidad fundamental: cuando el bienestar depende excesivamente del ciclo económico, una parte de la población puede salir temporalmente de situaciones de pobreza sin haber superado necesariamente las condiciones estructurales que la hicieron vulnerable.

Un hogar puede incrementar su ingreso y permanecer expuesto a una eventual pérdida del empleo. Puede superar una línea monetaria determinada y continuar sin acceso adecuado a saneamiento. Puede aumentar su consumo y mantener dificultades para acceder a servicios de salud. Puede mejorar su situación coyuntural sin disponer de mecanismos de protección capaces de sostener esa mejora ante una crisis.

Por eso, la frontera entre crecimiento y desarrollo se encuentra precisamente en la **capacidad de transformar mejoras coyunturales en capacidades permanentes**.

El caso ecuatoriano adquiere especial relevancia porque su estructura económica ha mantenido una importante exposición a factores externos. La dependencia de ingresos asociados a materias primas y particularmente al petróleo introduce una fuente recurrente de volatilidad. Cuando los ingresos extraordinarios permiten ampliar el gasto público, el Estado dispone de mayores posibilidades para intervenir socialmente. Cuando esos ingresos dismi-

nuyen, aparecen restricciones fiscales que pueden afectar la continuidad de programas, inversión e infraestructura.

La tesis identifica esta vulnerabilidad al señalar que el período de reducción de la pobreza que alcanzó un momento favorable hacia 2014 estuvo asociado tanto a una coyuntura petrolera favorable como a políticas de redistribución activa. El problema aparece cuando los avances sociales descansan sobre recursos que no necesariamente son permanentes.

La cuestión no es entonces elegir entre crecimiento y redistribución.

Esa sería una falsa dicotomía.

Una economía necesita producir riqueza antes de distribuirla, pero también necesita mecanismos institucionales capaces de transformar esa riqueza en oportunidades sociales y productivas. La ausencia de crecimiento puede limitar severamente el desarrollo; pero la ausencia de mecanismos distributivos puede provocar que una parte significativa del crecimiento se concentre sin generar mejoras equivalentes en las condiciones de vida de amplios grupos de la población.

Por ello, una política de desarrollo debería analizar simultáneamente tres preguntas:

¿cuánto crece la economía?, ¿cómo se genera ese crecimiento? y ¿cómo se distribuyen sus beneficios?

La tercera pregunta resulta especialmente importante para Ecuador.

Los resultados de la investigación doctoral muestran que la desigualdad social posee una relación particularmente intensa con la pobreza. Esto significa que no basta con aumentar el tamaño de la economía si permanecen estructuras que distribuyen de manera profundamente desigual los ingresos, las oportunidades y el acceso a bienes públicos.

De allí surge una primera tesis para este libro:

> **el crecimiento económico constituye una condición necesaria para ampliar las posibilidades del desarrollo, pero su capacidad transformadora depende de la arquitectura distributiva de la sociedad.**

Cuando esa arquitectura es desigual, una expansión económica puede producir resultados sociales considerablemente inferiores a su potencial.

En consecuencia, evaluar el desarrollo exclusivamente mediante indicadores macroeconómicos puede ofrecer una imagen incompleta. La expansión del producto debería contrastarse con la calidad del empleo generado, la

evolución de los ingresos laborales, la cobertura de protección social, el acceso a servicios esenciales, la movilidad social y la reducción de las brechas territoriales.

El bienestar aparece entonces como el resultado de una cadena:

crecimiento → empleo e ingresos → recaudación → inversión social → capacidades → oportunidades →bienestar.

Cuando alguno de estos vínculos se debilita, la expansión económica pierde capacidad distributiva.

El verdadero problema ecuatoriano no sería, desde esta perspectiva, simplemente crecer poco. Es también la dificultad histórica para transformar el crecimiento disponible en una estructura sostenible de oportunidades.

La persistencia de las brechas estructurales

Las desigualdades más difíciles de superar son aquellas que sobreviven a los cambios del ciclo económico.

Cuando una brecha desaparece durante los períodos de expansión y reaparece durante las crisis, existe vulnerabilidad. Cuando persiste tanto durante períodos favorables como desfavorables, existe además un componente estructural.

Los resultados de la investigación muestran precisamente esta segunda realidad.

Una de las manifestaciones más evidentes aparece en las diferencias territoriales. Para finales de 2023, los datos utilizados en la tesis ubican la pobreza monetaria urbana alrededor del 18,4%, mientras que en el sector rural alcanzaba el 42,2%. En pobreza multidimensional, la diferencia era todavía mayor: aproximadamente 23,0% en el área urbana frente a 67,9% de pobreza multidimensional moderada en la ruralidad.

La magnitud de estas diferencias impide considerar al territorio como una variable secundaria.

Nacer y vivir en una determinada zona del país puede condicionar de manera importante las oportunidades educativas, laborales y productivas de una persona. Esto transforma la geografía en un componente del desarrollo.

La ruralidad concentra dificultades que se refuerzan mutuamente. Menor disponibilidad de empleo formal, dificultades de conectividad, distancias respecto de servicios públicos, deficiencias de infraestructura, menor acceso al crédito y mercados más pequeños pueden combinarse y crear un entorno en el que escapar de la vulnerabilidad resulte considerablemente más difícil.

La investigación muestra que la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas en el sector rural se mantenía alre-

dedor del 52% en 2023. Las carencias identificadas incluyen problemas de vivienda, hacinamiento, acceso limitado a agua potable y saneamiento y rezago educativo.

Lo relevante no es solamente la existencia individual de estas privaciones.

Lo verdaderamente importante es su **acumulación**.

Una familia con bajos ingresos puede mejorar su situación mediante una oportunidad laboral. Sin embargo, si simultáneamente enfrenta carencias educativas, sanitarias, habitacionales y de infraestructura, la probabilidad de que esa mejora se transforme en movilidad social permanente disminuye.

Aquí aparece una de las principales trampas del desarrollo: **las desventajas se acumulan y se transmiten**.

El niño que crece en un hogar con limitaciones económicas y dificultades de acceso a educación de calidad enfrenta mayores obstáculos para desarrollar capacidades productivas. Estas limitaciones pueden traducirse posteriormente en empleos de menor productividad e ingresos más bajos. Los menores ingresos reducen las posibilidades de inversión familiar y pueden reproducir condiciones similares en la siguiente generación.

La pobreza deja entonces de ser exclusivamente un estado económico y se convierte en un mecanismo de reproducción social.

La investigación doctoral identifica además diferencias importantes relacionadas con género, edad y pertenencia a determinados grupos poblacionales. Esto significa que las brechas territoriales interactúan con otras desigualdades y generan situaciones acumulativas de vulnerabilidad.

No todos los individuos parten del mismo punto ni enfrentan las mismas restricciones.

Esta constatación tiene implicaciones importantes para las políticas públicas. Una estrategia homogénea aplicada en todo el territorio puede producir resultados distintos precisamente porque las condiciones iniciales son diferentes.

Una política nacional de empleo puede ser insuficiente en una comunidad donde no existen suficientes actividades productivas. Una transferencia monetaria puede aliviar temporalmente el consumo de un hogar, pero no resolver la falta de saneamiento de su comunidad. Una beca educativa puede ampliar oportunidades individuales, pero tendrá un impacto limitado si el territorio no genera posteriormente empleos capaces de absorber el capital humano formado.

Por ello, el desarrollo necesita incorporar una dimensión territorial explícita.

La tesis muestra un ejemplo extremo en Morona Santiago, donde los indicadores analizados registran niveles

particularmente elevados de pobreza monetaria y multidimensional. Al mismo tiempo, el contraste con territorios donde determinadas actividades productivas generan mejores oportunidades permite observar la importancia de la diversificación económica local.

La lección es relevante: **el territorio no debe ser solamente receptor de política social; debe convertirse en espacio de política productiva**.

La superación de las brechas requiere conectar infraestructura, educación, producción, empleo y servicios.

No se trata únicamente de llevar recursos hacia los territorios rezagados. Se trata de crear condiciones para que esos territorios puedan generar capacidades económicas propias.

Empleo, informalidad y vulnerabilidad económica

Si existe un mecanismo capaz de conectar crecimiento económico y bienestar de manera directa, ese mecanismo es el empleo.

Para la mayoría de los hogares, el trabajo constituye la principal fuente de ingreso. Pero el efecto del empleo sobre el bienestar depende de su calidad.

Esta distinción es fundamental en Ecuador.

La investigación doctoral muestra una particularidad importante del mercado laboral ecuatoriano: durante buena parte del período analizado, la tasa de desempleo abierto se mantuvo relativamente contenida, generalmente alrededor del 4% al 5%. Una lectura superficial podría interpretar esta situación como favorable.

Sin embargo, el problema aparece al examinar **cómo está empleada la población**.

La tesis muestra que el empleo inadecuado ha tenido una presencia considerable y que durante el período 2019–2021 más del 60% de la población ocupada llegó a encontrarse bajo condiciones de empleo inadecuado, subempleo o informalidad. Estas situaciones se caracterizan por insuficiencia de horas, ingresos inferiores a los requeridos para un empleo adecuado y falta de protección social.

Esto permite comprender una paradoja aparente:

> **una economía puede registrar un desempleo relativamente bajo y mantener, al mismo tiempo, una elevada vulnerabilidad laboral.**

La razón es sencilla. La necesidad económica obliga a las personas a trabajar incluso cuando las oportunidades formales son escasas. El resultado puede ser una expansión de actividades informales, autoempleo de subsistencia y ocupaciones de baja productividad.

El problema deja entonces de ser exclusivamente la falta de trabajo y pasa a ser la falta de **trabajo capaz de sostener una trayectoria de bienestar**.

Un empleo precario puede proporcionar ingresos hoy y no ofrecer protección mañana.

Puede permitir consumo básico sin generar ahorro.

Puede mantener a una persona ocupada sin ofrecer cobertura de seguridad social.

Puede reducir estadísticamente el desempleo sin modificar sustancialmente la vulnerabilidad del hogar.

La investigación identifica precisamente el vínculo entre mercado laboral y pobreza. En el modelo econométrico, la dimensión asociada a empleo y servicios básicos presenta un coeficiente estadísticamente significativo $\beta = 0{,}466$; $p < 0{,}001$, lo que confirma su importancia dentro de la explicación de las condiciones de privación.

Esta evidencia permite avanzar hacia una interpretación más amplia: **la política laboral también es política social**.

Crear empleo adecuado reduce la necesidad de intervenciones compensatorias, incrementa la autonomía económica de los hogares, amplía la base contributiva de la seguridad social y puede fortalecer la recaudación fiscal.

En sentido contrario, una economía altamente informal genera un círculo problemático.

La informalidad reduce protección social y estabilidad de ingresos. Al mismo tiempo, limita la base contributiva, dificulta la fiscalización, reduce recursos disponibles para políticas públicas y obliga al Estado a atender necesidades sociales crecientes con una estructura fiscal más limitada.

De esta manera:

informalidad → bajos ingresos → menor protección social → mayor vulnerabilidad → menor capacidad contributiva → menor espacio fiscal → menor capacidad de intervención pública.

Romper este circuito exige mirar el empleo desde la productividad.

La formalización no puede descansar exclusivamente en obligaciones regulatorias. Para una unidad productiva de subsistencia, cumplir todas las obligaciones de una empresa de mayor escala puede resultar económicamente inviable. La formalización sostenible requiere aumentar previamente o simultáneamente la capacidad productiva.

Esto implica facilitar acceso al crédito, tecnología, capacitación, mercados, asociatividad y encadenamientos productivos.

La investigación plantea precisamente la necesidad de fortalecer formas de organización económica, particularmente en sectores rurales, capaces de permitir que pequeños productores alcancen escala, calidad y acceso a mercados.

La política de empleo debe dejar entonces de entenderse únicamente como intermediación entre trabajadores y empresas.

Debe integrarse con la política productiva.

No existe empleo de calidad sostenible sin actividades productivas capaces de sostenerlo.

Servicios básicos y reproducción de la exclusión

El desarrollo no ocurre exclusivamente dentro del mercado.

Una parte fundamental de las capacidades humanas se construye mediante bienes y servicios cuya provisión depende, directa o indirectamente, de la acción pública: educación, salud, agua potable, saneamiento, infraestructura, conectividad y protección social.

Cuando estos servicios son insuficientes, el costo no se limita a una menor calidad de vida inmediata. También afecta la capacidad futura de generación de ingresos.

Un niño con acceso educativo limitado no enfrenta solamente una privación presente; puede enfrentar posteriormente menores oportunidades laborales. Una enfermedad no atendida adecuadamente puede reducir productividad e ingresos. La falta de agua segura o saneamiento afecta salud, tiempo disponible y bienestar. Una comunidad sin infraestructura o conectividad enfrenta mayores costos para producir y comercializar.

Por eso, los servicios básicos constituyen simultáneamente **política social y política económica**.

Los resultados de la tesis son especialmente claros en este punto. El análisis multidimensional identifica vivienda, saneamiento y rezago educativo entre las privaciones que mantienen las brechas sociales, particularmente en las zonas rurales.

La persistencia de estas carencias revela un límite de las políticas centradas exclusivamente en el ingreso.

Una transferencia monetaria puede permitir que un hogar compre más alimentos, medicamentos o útiles escolares. Pero no puede construir por sí sola una red de agua potable, un sistema de saneamiento, una carretera o un centro de salud.

Existe una diferencia fundamental entre **compensar una carencia** y **eliminar la estructura que la produce**.

La primera estrategia actúa sobre las consecuencias.

La segunda actúa sobre las causas.

La evidencia econométrica refuerza esta interpretación. El componente conjunto de empleo y servicios aparece como una variable significativa dentro del modelo. Además, la tesis encuentra que esta dimensión mantiene una correlación positiva con el impacto tributario y una relación inversa con la desigualdad.

Esto permite identificar un puente conceptual importante para el tercer libro:

> **los servicios públicos constituyen uno de los principales mecanismos mediante los cuales la recaudación puede transformarse en equidad.**

El impuesto por sí mismo no reduce necesariamente una privación.

Lo hace cuando los recursos obtenidos permiten financiar servicios que amplían capacidades y oportunidades.

Así, la política fiscal debe evaluarse no solamente por cuánto recauda, sino por la calidad de la transformación que produce con esos recursos.

La inversión pública en infraestructura social adquiere entonces una dimensión redistributiva incluso cuando no entrega dinero directamente a las familias.

Una escuela pública de calidad redistribuye oportunidades.

Un sistema de salud accesible redistribuye protección frente al riesgo.

El agua potable redistribuye condiciones de vida.

La conectividad redistribuye acceso a mercados e información.

La infraestructura redistribuye posibilidades productivas.

Esta perspectiva modifica sustancialmente la discusión sobre redistribución. Redistribuir no significa exclusivamente transferir ingreso después de que el mercado ha generado desigualdad. También significa **modificar las condiciones iniciales desde las cuales las personas participan en la economía**.

Esa distinción será fundamental para construir un modelo de desarrollo inclusivo.

Desigualdad como condicionante del desarrollo

La desigualdad suele ser interpretada como un resultado del funcionamiento económico. Sin embargo, los hallaz-

gos de la investigación permiten considerarla también como una causa que condiciona el propio proceso de desarrollo.

Esta diferencia es fundamental.

Si la desigualdad fuera solamente un resultado, la política pública podría actuar sobre ella una vez producido el crecimiento. Pero si la desigualdad también afecta la capacidad de los individuos para participar de ese crecimiento, entonces debe incorporarse desde el inicio del diseño económico.

El modelo econométrico de la investigación doctoral ofrece evidencia particularmente relevante. La desigualdad social aparece como la variable con mayor intensidad explicativa dentro del modelo de pobreza, con un coeficiente estandarizado de $\beta = 1{,}153$, estadísticamente significativo $p<0{,}001$. El modelo global presenta un $R^2 = 0{,}979$

El resultado no debe interpretarse simplemente como una relación estadística.

Tiene una implicación económica profunda: **en un entorno altamente desigual, los beneficios del crecimiento encuentran dificultades para alcanzar con la misma intensidad a los distintos grupos de la población.**

- La desigualdad actúa a través de múltiples canales.

- Una distribución muy desigual del ingreso implica diferentes capacidades de ahorro e inversión.
- La desigualdad educativa produce diferencias de productividad.
- La desigualdad territorial determina acceso diferencial a infraestructura.
- La desigualdad laboral afecta estabilidad y protección.
- La desigualdad en salud condiciona capacidades.
- La desigualdad en acceso al crédito determina quién puede transformar una idea productiva en una actividad económica.

Por tanto, la desigualdad no aparece al final del proceso económico. Está presente desde el comienzo.

Dos individuos pueden habitar una misma economía en crecimiento y enfrentar posibilidades radicalmente diferentes para aprovecharla.

Uno dispone de educación, conectividad, redes, patrimonio, crédito y protección frente al riesgo.

Otro enfrenta precariedad laboral, carencias educativas, ausencia de activos y escasa capacidad para soportar una pérdida temporal de ingresos.

Un mismo crecimiento agregado produce efectos diferentes sobre ambos.

Esta es una de las razones por las que reducir desigualdad puede aumentar la capacidad del crecimiento para reducir pobreza.

No se trata solamente de distribuir posteriormente.

Se trata de **democratizar las capacidades para participar en la generación de riqueza**.

Los datos históricos analizados en la investigación muestran que Ecuador consiguió determinadas mejoras distributivas durante algunos períodos, pero las desigualdades permanecieron arraigadas. El coeficiente de Gini nacional alcanzó un nivel cercano a 0,459 en 2017 después de valores considerablemente mayores en períodos anteriores, pero las brechas económicas y territoriales continuaron siendo importantes.

Además, la desigualdad monetaria no refleja completamente las diferencias de oportunidades.

Dos territorios pueden presentar valores relativamente similares de desigualdad interna y, al mismo tiempo, poseer niveles de ingreso promedio muy diferentes. Por ello, interpretar la desigualdad exclusivamente mediante un indicador puede ocultar diferencias estructurales en niveles de vida.

La desigualdad debe entenderse entonces en relación con la **movilidad social**.

Una sociedad puede tolerar determinadas diferencias de ingresos si existe una capacidad real de movilidad. El problema se agrava cuando la posición de origen determina persistentemente la posición futura.

Cuando educación, territorio, género, origen socioeconómico o acceso a servicios condicionan excesivamente las oportunidades, la desigualdad comienza a reproducirse.

En ese momento deja de representar solamente diferencias de resultados y se transforma en desigualdad de posibilidades.

Y cuando las posibilidades son desiguales, el crecimiento pierde capacidad inclusiva.

La paradoja ecuatoriana: crecimiento sin transformación distributiva

La experiencia ecuatoriana permite identificar una paradoja: el país ha atravesado períodos de expansión económica, mayor inversión pública y reducción de determinados indicadores de pobreza sin lograr transformar completamente las estructuras que reproducen desigualdad y vulnerabilidad.

Esto no significa que las políticas aplicadas no hayan producido resultados.

La investigación reconoce avances importantes durante el período asociado al paradigma del Buen Vivir. Se expandió la inversión pública, se adoptaron reformas laborales, aumentó el acceso a determinados servicios y se fortalecieron mecanismos de protección social.

Los resultados sociales fueron visibles.

Sin embargo, la investigación también identifica una debilidad: una parte importante del esquema dependía de recursos externos y de ingresos petroleros sujetos a volatilidad. Al mismo tiempo, no se consolidó suficientemente una articulación sostenible con una estructura productiva diversificada capaz de generar empleo formal y recursos fiscales estables.

Esta combinación genera una paradoja.

El Estado puede ampliar derechos y servicios durante un período de abundancia, pero si la estructura productiva que debe sostenerlos no se transforma suficientemente, su financiamiento enfrenta restricciones cuando cambia el ciclo económico.

El desafío consiste entonces en construir un círculo virtuoso:

productividad → empleo adecuado → ingresos → recaudación sostenible → inversión social → capital

humano → mayor productividad.

Cuando este circuito funciona, la política social y la política económica dejan de competir por recursos y comienzan a reforzarse mutuamente.

Cuando no funciona, puede aparecer el circuito contrario:

baja productividad → informalidad → bajos ingresos → reducida capacidad fiscal → servicios insuficientes → menor capital humano → baja productividad.

Esta segunda dinámica constituye una verdadera trampa del desarrollo.

La tesis doctoral aporta un resultado adicional que fortalece esta interpretación. En el modelo integrado, el impacto tributario no resulta estadísticamente significativo de manera directa sobre la pobreza $\beta = 0{,}064$; $p=0{,}147$.

Este resultado no implica que los impuestos carezcan de importancia.

Más bien plantea una cuestión mucho más interesante: **recaudar no garantiza automáticamente redistribuir**.

La capacidad redistributiva depende de la estructura de los impuestos, del cumplimiento, de la evasión, de la progresividad y, posteriormente, de la calidad y orientación del gasto público.

La investigación interpreta que el peso de impuestos indirectos y la evasión generalizada pueden limitar la capacidad distributiva directa del sistema.

Por tanto, el vínculo correcto no sería simplemente: **más impuestos = menos pobreza.**

El proceso es mucho más complejo:

estructura tributaria + capacidad de control + progresividad + calidad del gasto + inversión social = capacidad redistributiva.

Este hallazgo será central en los capítulos posteriores, porque permite desplazar la discusión desde la cantidad de recaudación hacia la **calidad distributiva de la política fiscal**.

Ecuador no necesita únicamente recaudar.

Necesita transformar la recaudación en capacidades.

No necesita únicamente gastar.

Necesita convertir el gasto en oportunidades sostenibles.

Y no necesita únicamente crecer.

Necesita que ese crecimiento modifique las condiciones que producen exclusión.

De la política social compensatoria a la transformación estructural

Las políticas compensatorias cumplen una función necesaria.

Cuando una familia carece de recursos para satisfacer necesidades esenciales, la respuesta pública no puede esperar a que una transformación productiva de largo plazo produzca resultados. Las transferencias, subsidios y programas de protección constituyen mecanismos indispensables para evitar que la vulnerabilidad se convierta en privación extrema.

El problema aparece cuando la política compensatoria deja de ser un puente y se convierte en el destino final de la política social.

La tesis plantea precisamente la necesidad de superar enfoques asistenciales de corto plazo y avanzar hacia mecanismos de inclusión productiva y construcción de capacidades.

La diferencia puede resumirse en una pregunta:

¿la política pública ayuda a una persona a enfrentar temporalmente su vulnerabilidad o modifica las condiciones que la mantienen vulnerable?

Ambas funciones son necesarias, pero corresponden a horizontes distintos.

La compensación protege en el presente.

La transformación amplía las posibilidades del futuro.

Un sistema de desarrollo inclusivo debe ser capaz de hacer ambas cosas.

Las transferencias monetarias pueden, por ejemplo, articularse con educación, salud y mecanismos de incorporación productiva. De esta manera, el apoyo inmediato puede transformarse en inversión en capital humano.

Del mismo modo, la política laboral debería articular formación, crédito, emprendimiento, productividad y formalización.

La política territorial debería conectar infraestructura con desarrollo productivo local.

La política fiscal debería vincular progresividad con inversión social.

Y la política educativa debería conectarse con las necesidades productivas futuras del país.

Esto supone abandonar la fragmentación tradicional de las políticas públicas.

Pobreza, empleo, tributación, educación, salud y producción no son problemas independientes.

Los resultados de la investigación doctoral muestran precisamente su interdependencia.

La desigualdad aparece asociada fuertemente con la pobreza. El empleo y los servicios básicos desempeñan un papel significativo. La capacidad tributaria, por su parte, necesita de una arquitectura institucional que permita convertir los recursos fiscales en efectos distributivos.

De allí emerge la necesidad de una política sistémica.

El objetivo no debería limitarse a reducir un indicador determinado durante un período gubernamental.

Debería ser modificar los mecanismos que reproducen la vulnerabilidad.

Esto implica pasar:

de transferencias aisladas a **trayectorias de inclusión**;

de gasto social coyuntural a **inversión social sostenible**;

de creación de empleo a **creación de empleo productivo y protegido**;

de políticas nacionales homogéneas a **intervenciones territorialmente diferenciadas**;

de recaudación fiscal a **justicia fiscal**;

y de beneficiarios pasivos a **ciudadanos con capacidades económicas y sociales**.

Esta transición constituye el verdadero núcleo de una estrategia de transformación estructural.

La investigación doctoral propone, en este sentido, una serie de lineamientos que posteriormente serán desarrollados en esta obra: fortalecer la progresividad fiscal, proteger la inversión social frente a la volatilidad económica y construir mecanismos institucionales capaces de aumentar transparencia, participación y confianza.

Pero antes de desarrollar esas propuestas existe una conclusión que debe quedar establecida desde este primer capítulo:

El problema del desarrollo ecuatoriano no puede resolverse actuando aisladamente sobre sus síntomas.

La pobreza monetaria puede disminuir y permanecer la vulnerabilidad.

El desempleo puede ser reducido y mantenerse la informalidad.

La recaudación puede crecer y no aumentar suficientemente la redistribución.

El gasto público puede expandirse sin garantizar sostenibilidad.

El PIB puede crecer y conservarse la desigualdad.

Por ello, la transformación estructural exige actuar simultáneamente sobre producción, distribución y capacidades.

Reflexiones finales del capítulo

La experiencia ecuatoriana permite cuestionar una idea profundamente arraigada en la interpretación tradicional del desarrollo: que el crecimiento económico terminará trasladándose, de manera más o menos automática, hacia el bienestar de la población.

Los hallazgos de la investigación doctoral muestran una realidad considerablemente más compleja.

La evolución de las condiciones sociales ha estado condicionada por ciclos económicos, volatilidad externa, diferencias territoriales, precariedad laboral, acceso desigual a servicios y persistentes estructuras distributivas.

Los avances obtenidos durante períodos favorables demuestran que la política pública posee capacidad para modificar las condiciones sociales. Su posterior vulnerabilidad demuestra, sin embargo, que **mejorar indicadores no equivale necesariamente a transformar estructuras**.

Esta distinción resulta fundamental.

La reducción coyuntural de la pobreza puede lograrse mediante crecimiento, transferencias y expansión del gasto.

La reducción estructural requiere algo más difícil: modificar las condiciones que determinan quién puede participar productivamente, acceder a oportunidades y protegerse frente a los riesgos.

En este punto, los resultados econométricos de la tesis adquieren especial importancia. La desigualdad social aparece como el componente de mayor intensidad en la explicación de la pobreza; empleo y servicios básicos constituyen otra dimensión estadísticamente relevante; y el impacto tributario directo no alcanza significancia dentro del modelo integrado.

Estas relaciones permiten reorganizar las prioridades del debate.

La pregunta deja de ser únicamente cuánto debe crecer Ecuador.

La pregunta pasa a ser:

¿Qué estructuras deben transformarse para que cada período de crecimiento deje capacidades permanentes en la sociedad?

La respuesta comienza por reconocer que la desigualdad no constituye simplemente una consecuencia indeseable del desarrollo, sino un factor capaz de limitarlo.

Continúa reconociendo que el empleo no puede evaluarse solamente por la ausencia de desempleo, sino por su calidad, productividad, estabilidad y protección.

Exige comprender que los servicios básicos no constituyen únicamente gasto social, sino infraestructura económica para el desarrollo humano.

Y finalmente obliga a reconsiderar el papel del Estado: no solamente como agente que corrige posteriormente las fallas distributivas, sino como institución capaz de construir las condiciones que permitan una participación económica más equitativa.

El objetivo no consiste en sustituir crecimiento por redistribución.

Consiste en integrarlos.

Una estrategia sostenible requiere crecimiento que genere empleo; empleo que produzca ingresos suficientes; una estructura tributaria capaz de financiar bienes públicos; inversión social que construya capacidades; y capacidades que eleven nuevamente productividad y crecimiento.

Ese circuito constituye la diferencia entre expansión económica y desarrollo.

La evidencia analizada indica que Ecuador todavía enfrenta dificultades para consolidarlo. La persistencia de pobreza rural, informalidad, desigualdad y carencias de servicios muestra que determinados segmentos de la sociedad permanecen desconectados de los beneficios del crecimiento.

Por ello, el desafío de las próximas políticas de desarrollo no debería medirse exclusivamente por la velocidad con la que se expande la economía.

Debería evaluarse también por su capacidad para **reducir la distancia entre territorios, ampliar las oportunidades de movilidad social, formalizar el trabajo, universalizar servicios esenciales y convertir la política fiscal en un instrumento efectivo de redistribución**.

En definitiva, crecer continúa siendo necesario.

Pero crecer sin transformar las estructuras que reproducen exclusión puede producir una prosperidad vulnerable, desigual y reversible.

El desarrollo comienza cuando el crecimiento deja de ser solamente una cifra agregada y se transforma en capacidades, seguridad y oportunidades para las personas.

Ese es el punto de partida para avanzar hacia una nueva discusión: **si el crecimiento no redistribuye automáticamente, ¿qué revela la evidencia sobre los mecanismos concretos que generan y reproducen la desigualdad en Ecuador?**

Esa pregunta conduce al siguiente capítulo: **la evidencia detrás de la desigualdad y lo que realmente revelan los datos.**

Capítulo 2

La evidencia detrás de la desigualdad: lo que revelan los datos

Introducción

Una de las principales dificultades para comprender la pobreza y la desigualdad consiste en analizarlas como fenómenos separados. Las estadísticas económicas suelen fragmentar la realidad en indicadores: ingreso, empleo, pobreza monetaria, pobreza multidimensional, acceso a servicios, presión fiscal, recaudación, evasión o concentración del ingreso. Esta fragmentación resulta útil para medir fenómenos específicos, pero puede ocultar las relaciones que existen entre ellos.

La investigación doctoral que sirve de base para esta obra siguió una ruta diferente. En lugar de limitarse a describir la evolución individual de los indicadores, buscó identificar las estructuras subyacentes que permiten comprender cómo interactúan pobreza, desigualdad, empleo, servicios y sistema tributario en Ecuador. Para ello se utilizaron correlaciones de Pearson, análisis factorial exploratorio mediante factorización de eje principal y un modelo de regresión lineal múltiple a través del origen.

Este capítulo no pretende reproducir el procedimiento estadístico de la tesis ni convertir el libro en un manual econométrico. Su propósito es traducir la evidencia estadística en una interpretación económica y social comprensible y útil para la formulación de políticas públicas. Los resultados muestran que la pobreza ecuatoriana no

aparece como un fenómeno aislado: está profundamente vinculada con la desigualdad social, con las condiciones de empleo y servicios y con una capacidad fiscal cuya traducción en redistribución efectiva depende de la arquitectura institucional.

Una lectura multidimensional del bienestar

El bienestar de una sociedad no puede expresarse adecuadamente mediante un único indicador. El ingreso importa porque permite adquirir bienes, afrontar contingencias y ampliar posibilidades de elección; sin embargo, hogares con ingresos similares pueden experimentar condiciones de vida profundamente distintas según su acceso a agua potable, saneamiento, educación, salud, conectividad, vivienda adecuada y empleo protegido.

La investigación doctoral incorporó indicadores pertenecientes a distintas dimensiones para capturar esta complejidad. La pobreza fue examinada mediante medidas monetarias y multidimensionales; las condiciones socioeconómicas incorporaron desempleo y acceso a servicios; la dimensión fiscal consideró recaudación tributaria, participación del impuesto sobre la renta, evasión y presión fiscal; y la desigualdad social se aproximó mediante Gini, Palma, Theil y pobreza multidimensional.

La correlación entre pobreza por ingresos y pobreza multidimensional alcanza r = 0,991 (p < 0,001), evidenciando que ambas evolucionan de forma extraordinariamente próxima. Asimismo, la pobreza por ingresos presenta una correlación de r = -0,865 con el acceso a servicios básicos, mientras que la pobreza multidimensional registra r = -0,844. Estas relaciones muestran que la insuficiencia monetaria y las privaciones sociales no constituyen universos independientes.

La lectura multidimensional permite identificar un circuito de reproducción: privación económica, menor acceso a capacidades, menores oportunidades, menor generación de ingresos y persistencia de la privación. Por ello, una política que actúe exclusivamente sobre el ingreso puede aliviar una necesidad inmediata, pero no necesariamente modificar las condiciones que la producen. La multidimensionalidad no es solo otra forma de medir la pobreza; es otra forma de pensar el desarrollo.

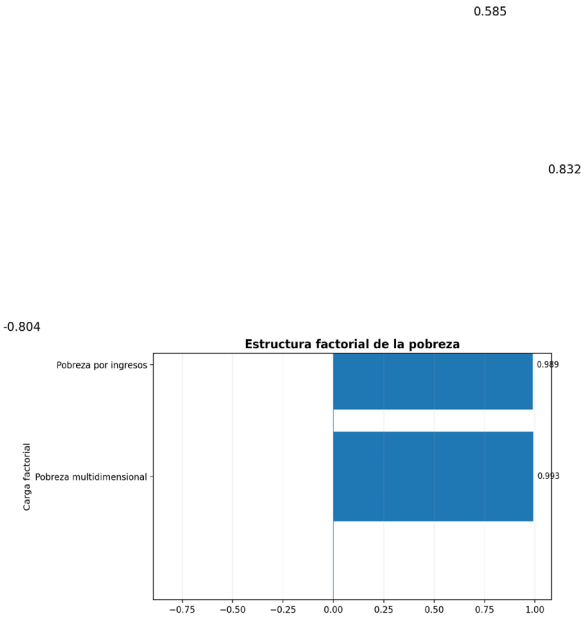
Las dimensiones latentes de la pobreza

Uno de los aportes centrales de la investigación consiste en identificar estructuras comunes detrás de numerosos indicadores observables. El análisis factorial exploratorio permitió sintetizar la información e identificar factores latentes.

En la dimensión de pobreza, el KMO alcanzó 0,629 y la prueba de Bartlett resultó altamente significativa. Se identificaron dos dimensiones latentes que, en conjunto, explican el 91,79 % de la varianza. El primer factor, denominado Pobreza Estructural, agrupa a la pobreza multidimensional con una carga factorial de 0,993 y a la pobreza por ingresos con 0,989; el acceso a servicios básicos aparece en dirección inversa, con -0,804.

El segundo factor, Mercado e Infraestructura, se encuentra definido principalmente por la tasa de desempleo, con una carga de 0,832, y la provisión de servicios, con 0,585. Esta separación permite distinguir entre la privación estructural y las condiciones que pueden reproducirla o facilitar su superación. El ingreso describe parcialmente una situación; el empleo, la infraestructura y los servicios describen también posibilidades de transición y resiliencia.

Figura 1. Estructura factorial de la pobreza.



Nota: elaboración propia con base en los resultados de la tesis doctoral. Factorización de eje principal.

Empleo y privaciones sociales

Uno de los resultados que podría parecer inicialmente contradictorio es la débil asociación lineal entre desempleo abierto y pobreza. La pobreza por ingresos presenta una correlación de -0,175 con desempleo y la pobreza multidimensional de -0,141, sin significancia estadística. Al utilizar los factores agregados, la relación entre pobreza y empleo-servicios es prácticamente nula (r = -0,009; p = 0,950).

Esto no significa que el empleo carezca de importancia. Significa que el desempleo abierto no captura adecuadamente la vulnerabilidad laboral ecuatoriana. Una persona puede estar ocupada y continuar siendo pobre: puede trabajar pocas horas, recibir ingresos insuficientes, permanecer en informalidad o carecer de protección social.

La propia tesis interpreta esta desconexión a la luz de la alta presencia de trabajo informal y de mecanismos compensatorios como remesas y transferencias monetarias. Cuando empleo y servicios ingresan conjuntamente en el modelo multivariado, la dimensión adquiere significancia estadística, con Beta estandarizado de 0,466 ($p < 0,001$). La conclusión para la política pública es clara: no basta con disminuir desempleo; es necesario ampliar empleo adecuado, productivo, estable y protegido.

Desigualdad y vulnerabilidad

La dimensión de desigualdad proporciona uno de los resultados más contundentes. Gini, Palma, Theil y pobreza multidimensional presentan asociaciones extraordinariamente elevadas. El análisis factorial identifica un único factor que retiene el 99,21 % de la varianza total, con un KMO de 0,706.

Este resultado no significa que pobreza y desigualdad sean conceptualmente idénticas. Significa que, dentro de los

datos analizados, concentración y privación se comportan con una proximidad extraordinaria. La desigualdad, por tanto, no debe entenderse únicamente como resultado de la economía: también condiciona las posibilidades de participar en ella.

La desigualdad afecta la capacidad de ahorrar, invertir, acceder a educación, salud, crédito, redes, patrimonio e infraestructura. Además, determina la capacidad para resistir shocks. Los hogares con activos y protección pueden absorber una crisis; los hogares vulnerables dependen casi exclusivamente de su ingreso corriente. Reducir desigualdad es, por tanto, una política distributiva y también una estrategia de resiliencia.

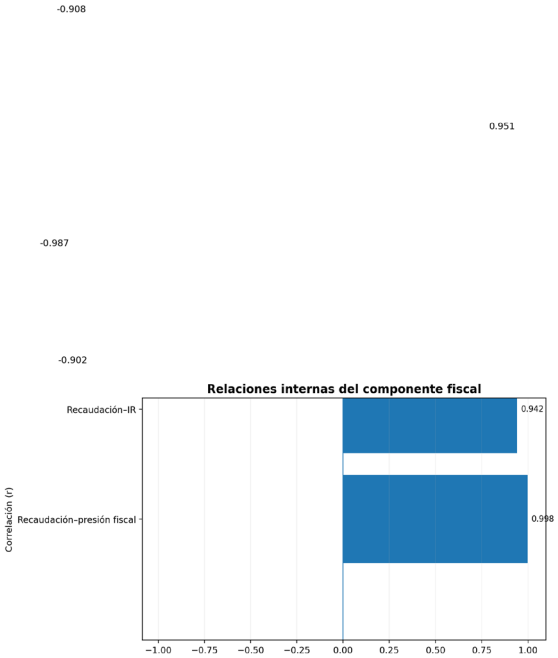
El componente fiscal y su capacidad redistributiva

La dimensión tributaria incorporó recaudación tributaria como porcentaje del PIB, participación del impuesto sobre la renta en la recaudación total, evasión fiscal estimada y presión fiscal. Las relaciones internas son muy intensas: la recaudación se correlaciona con la presión fiscal en r = 0,998 y con la participación del impuesto sobre la renta en r = 0,942; con la evasión mantiene una relación de r = -0,902. A su vez, la participación del impuesto sobre la renta presenta una correlación de r = -0,987 con la evasión.

El análisis factorial concentra el 94,82 % de la varianza extraída en un único factor tributario. Esto indica que suficiencia recaudatoria, estructura impositiva, evasión y presión fiscal forman parte de una misma arquitectura de desempeño fiscal.

La capacidad redistributiva de un sistema tributario no depende exclusivamente de cuánto recauda. Depende también de quién paga, qué impuestos sostienen la recaudación, cuánto se evade y en qué se convierten posteriormente los recursos. La justicia fiscal comprende dos momentos inseparables: cómo obtiene recursos el Estado y cómo los transforma en bienes públicos, capacidades y protección social.

Figura 2. Relaciones internas del componente fiscal.



Nota: elaboración propia con base en la tesis doctoral; datos de SRI, Ministerio de Economía y Finanzas, CEPAL y OCDE.

Relaciones entre pobreza, desigualdad y tributación

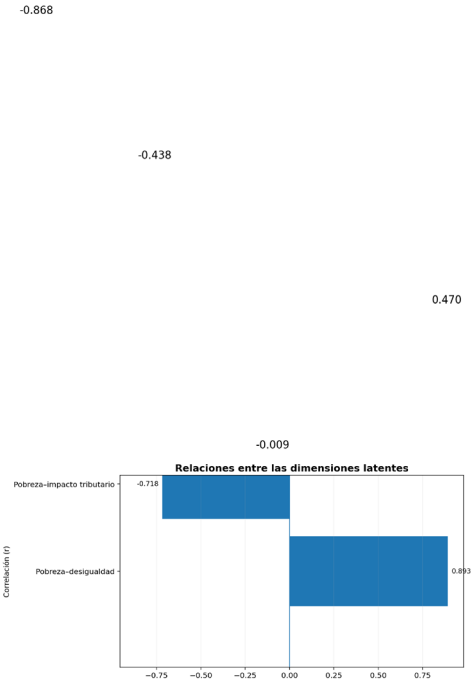
Cuando las dimensiones latentes se analizan conjuntamente, emerge una estructura especialmente reveladora. Pobreza y desigualdad social presentan una correlación positiva de r = 0,893. Pobreza e impacto tributario mantienen una asociación negativa de r = -0,718. Empleo y servicios se relacionan positivamente con el impacto tri-

butario (r = 0,470) y negativamente con la desigualdad (r = -0,438). La relación entre impacto tributario y desigualdad alcanza r = -0,868.

La intensidad de esta última asociación sugiere que la fiscalidad se encuentra estrechamente conectada con la estructura distributiva. Esto permite plantear un posible canal: la política fiscal puede incidir sobre la distribución, la distribución sobre las capacidades y estas, finalmente, sobre la pobreza.

Debe conservarse una precaución metodológica: correlación no equivale a causalidad. Sin embargo, la combinación de correlaciones, factores latentes y regresión permite construir una lectura sistémica mucho más informativa que el análisis aislado de indicadores.

Figura 3. Relaciones entre las dimensiones latentes.



Nota: elaboración propia con base en la tesis doctoral. N = 50 observaciones.

Evidencia econométrica: interpretación del modelo

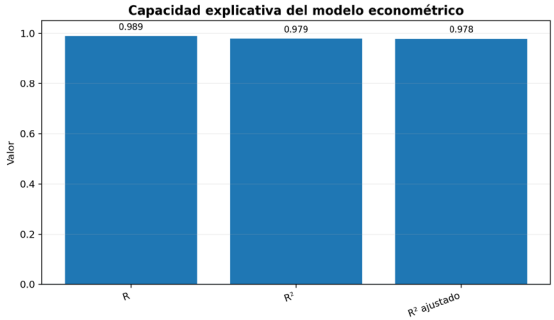
La etapa final consistió en estimar un modelo de regresión lineal múltiple a través del origen, con pobreza como variable dependiente y desigualdad social, empleo y servicios e impacto tributario como predictores.

El modelo alcanzó R = 0,989, R^2 = 0,979 y R^2 ajustado = 0,978. El estadístico Durbin-Watson fue 1,851. El análisis ANOVA registró F = 731,134 con p < 0,001, confirmando la significancia global del modelo dentro de la especificación utilizada.

Existe una precisión metodológica fundamental: al tratarse de una regresión sin intercepto, el R^2 no debe compararse directamente con el de modelos convencionales que incluyen constante. Por ello, el valor elevado debe interpretarse como evidencia de una fuerte capacidad explicativa conjunta dentro de la muestra y especificación estudiadas, sin extrapolarlo mecánicamente.

Los diagnósticos de colinealidad mostraron VIF inferiores a 5 para los tres predictores y no se identificaron problemas severos que invalidaran las estimaciones. También se evaluaron residuos e influencia de casos individuales.

Figura 4. Capacidad explicativa del modelo econométrico.



Nota: tesis doctoral. tesis doctoral, regresión lineal a través del origen. El R^2 no es directamente comparable con el de modelos con intercepto.

¿Qué factores explican con mayor intensidad la pobreza?

Los coeficientes estandarizados permiten comparar el peso relativo de los predictores. La desigualdad social presenta Beta = 1,153 ($p < 0,001$); empleo y servicios, Beta = 0,466 ($p < 0,001$); e impacto tributario, Beta = 0,064 ($p = 0,147$).

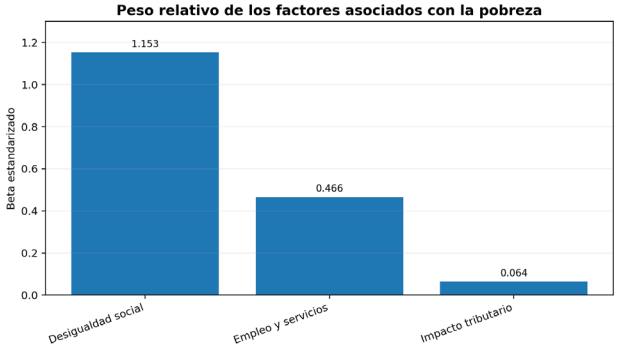
La desigualdad emerge como el predictor de mayor magnitud relativa. Este resultado obliga a repensar la política contra la pobreza: no basta con elevar el ingreso de quienes están debajo de una línea determinada; es necesario modificar estructuras que concentran oportunidades, recursos y capacidades.

Empleo y servicios constituyen el segundo eje. Su significancia dentro del modelo muestra que las capacidades para generar ingresos y acceder a infraestructura social importan cuando se consideran simultáneamente las demás dimensiones.

El componente tributario presenta un resultado diferente. Su coeficiente directo no alcanza significancia estadística dentro del modelo. Esto no implica irrelevancia fiscal: las correlaciones muestran relaciones fuertes entre fiscalidad, pobreza y, sobre todo, desigualdad. El resultado sugiere que el efecto fiscal puede depender de canales indi-

rectos y de la forma en que la recaudación se convierte en gasto, servicios, capacidades y redistribución.

Figura 5. Peso relativo de los factores asociados con la pobreza.



Nota: elaboración propia con base en la tesis doctoral. Desigualdad social y empleo-servicios: $p < 0{,}001$; impacto tributario: $p = 0{,}147$.

Lo que los resultados significan para la política pública

La utilidad de la econometría no reside únicamente en alcanzar significancia estadística, sino en mejorar las preguntas de política pública. Los resultados sugieren cinco orientaciones principales.

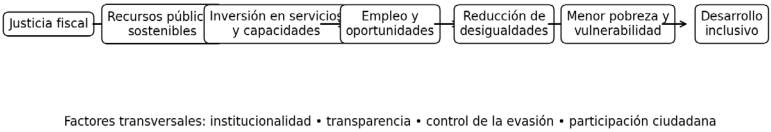
Primero, combatir la pobreza exige reducir desigualdades estructurales. Segundo, la política laboral debe priorizar calidad, productividad, estabilidad y protección, no solo ocupación. Tercero, los servicios públicos deben entenderse como instrumentos redistributivos y de construcción de capacidades. Cuarto, la tributación necesita

transformarse efectivamente en bienestar mediante progresividad, control de la evasión y gasto social de calidad. Quinto, la intervención debe ser sistémica y territorial, articulando empleo, producción, educación, salud, infraestructura y fiscalidad.

La evidencia permite visualizar dos circuitos posibles. El primero reproduce vulnerabilidad: desigualdad estructural, precariedad y privaciones, pobreza, menor capacidad contributiva y menor desarrollo inclusivo. El segundo busca revertirla: justicia fiscal, recursos públicos sostenibles, inversión social, capacidades, empleo y oportunidades, reducción de desigualdades y desarrollo inclusivo.

El tránsito entre ambos circuitos constituye uno de los desafíos centrales para Ecuador. Los datos no ofrecen una receta automática, pero permiten identificar puntos de intervención y, sobre todo, muestran que ninguna dimensión puede administrarse eficazmente de manera aislada.

Figura 6. De la justicia fiscal al desarrollo inclusivo.



Nota: elaboración propia a partir de los hallazgos e implicaciones de política pública de la tesis doctoral.

Reflexiones finales del capítulo

Los datos cuentan una historia diferente cuando dejan de observarse aisladamente. La pobreza monetaria y la multidimensional se encuentran estrechamente relacionadas; las privaciones económicas se asocian con menor acceso a servicios; las medidas de desigualdad convergen en una estructura latente común; y la fiscalidad muestra una arquitectura interna en la que recaudación, composición tributaria, presión fiscal y evasión se encuentran profundamente vinculadas.

Cuando las dimensiones se integran, la desigualdad social presenta la mayor magnitud relativa en el modelo, seguida por empleo y servicios. El impacto tributario no muestra un efecto directo estadísticamente concluyente una vez consideradas simultáneamente las otras dimensiones, aunque mantiene relaciones fuertes con la desigualdad y la pobreza en el análisis correlacional.

La evidencia apunta, por tanto, hacia una interpretación sistémica: la pobreza persiste cuando la desigualdad limita oportunidades, cuando el mercado laboral no ofrece suficiente protección, cuando los servicios públicos no compensan las diferencias de origen y cuando la capacidad fiscal no logra transformarse plenamente en bienestar.

Esta conclusión conduce al siguiente problema del libro: si la fiscalidad está estrechamente relacionada con la estructura distributiva, ¿por qué recaudar más no significa necesariamente redistribuir mejor? Responder esta pregunta exige analizar progresividad, evasión, estructura tributaria, legitimidad fiscal y conexión entre recaudación y gasto público.

Capítulo 3

¿Por qué recaudar más no significa necesariamente redistribuir mejor?

Del desempeño recaudatorio a la justicia fiscal en Ecuador

Introducción

La capacidad de un Estado para recaudar constituye una condición indispensable para financiar sus responsabilidades económicas y sociales. Sin ingresos públicos suficientes resulta difícil sostener educación, salud, infraestructura, protección social, seguridad, inversión productiva o políticas destinadas a reducir las desigualdades. Sin embargo, de esta afirmación no se desprende que todo incremento de la recaudación produzca automáticamente un resultado redistributivo.

Esta distinción constituye el punto de partida del presente capítulo. Recaudar y redistribuir son procesos relacionados, pero no equivalentes. La recaudación expresa la capacidad del sistema fiscal para obtener recursos; la redistribución depende, además, de quién contribuye, cuánto contribuye, sobre qué manifestación de capacidad económica se establece la carga, quién logra escapar de ella y, finalmente, hacia dónde se dirigen los recursos obtenidos.

Dos sistemas tributarios pueden alcanzar niveles semejantes de recaudación y generar efectos distributivos diferentes. Incluso un incremento significativo de los ingresos fiscales puede coexistir con desigualdades persistentes

cuando la estructura impositiva concentra una parte importante del esfuerzo en tributos de amplia base sobre el consumo, existen espacios de evasión, una fracción considerable de la economía permanece en la informalidad o el gasto público no transforma suficientemente los recursos fiscales en capacidades y oportunidades.

La investigación doctoral que sirve de fundamento a esta obra identifica precisamente esa tensión en Ecuador. El estudio reconoce avances institucionales y recaudatorios, pero también una brecha entre los principios formales de progresividad, suficiencia y equidad y el desempeño fiscal efectivo. Durante el período analizado se observa una transición desde una estructura con fuerte peso del IVA hacia una mayor participación del impuesto a la renta; paralelamente, la recaudación real se expandió. Sin embargo, estos avances coexistieron con déficit fiscal, evasión, informalidad, dependencia de ingresos volátiles y persistencia de brechas distributivas.

La pregunta relevante deja entonces de ser únicamente cuánto recauda el Estado. El problema central es determinar bajo qué condiciones la recaudación se transforma efectivamente en redistribución, capacidades y bienestar. Responder esta pregunta exige observar el sistema tributario no solo como mecanismo financiero, sino como parte de una arquitectura distributiva que comienza antes del pago del impuesto y continúa después de la recaudación,

cuando el presupuesto se convierte -o no- en servicios, infraestructura, protección social y oportunidades.

El capítulo desarrolla esta idea en ocho apartados. El primero diferencia capacidad recaudatoria y capacidad redistributiva. El segundo examina el límite que impone la composición de la estructura tributaria. El tercero analiza la tributación directa e indirecta exclusivamente desde su incidencia sobre la equidad, sin repetir definiciones ya desarrolladas en obras anteriores. Los apartados cuarto y quinto estudian la evasión, la informalidad y la presión tributaria. El sexto introduce la diferencia entre progresividad normativa y progresividad real. El séptimo incorpora al ciudadano, la confianza y la reciprocidad fiscal. Finalmente, el octavo propone el tránsito conceptual desde la eficiencia recaudatoria hacia la justicia fiscal.

Recaudación versus redistribución

Uno de los errores más frecuentes en el análisis fiscal consiste en utilizar el aumento de la recaudación como sinónimo de fortalecimiento de la redistribución. Una administración tributaria puede incrementar sustancialmente sus ingresos sin que necesariamente se modifique en la misma magnitud la distribución final del bienestar. La diferencia reside en la función que cumple cada proceso: recaudar permite obtener recursos; redistribuir exige

alterar, directa o indirectamente, la distribución de capacidades económicas y sociales.

Entre ambos procesos existe una cadena de transmisión. La capacidad económica genera una obligación tributaria; la obligación debe convertirse en cumplimiento efectivo; el cumplimiento produce recaudación; la recaudación ingresa al presupuesto; el presupuesto asigna recursos; el gasto financia bienes, servicios o transferencias; y estos instrumentos pueden modificar capacidades y resultados distributivos. Cada eslabón puede fortalecer o debilitar el efecto final.

Un aumento de la recaudación puede originarse en una mayor actividad económica, en una administración más eficiente, en la ampliación de bases imponibles, en cambios de tarifas, en la reducción de la evasión o en una modificación de la composición de los impuestos. Desde la perspectiva de la equidad, estos mecanismos no son equivalentes. El mismo incremento monetario de la recaudación puede distribuir el esfuerzo de manera distinta entre hogares y agentes económicos.

Los resultados de la tesis permiten observar esta complejidad. La dimensión tributaria se encuentra fuertemente integrada: recaudación, presión fiscal, participación del impuesto a la renta y evasión convergen en un único factor latente que retiene el 94,82 % de la varianza. La recaudación tributaria como porcentaje del PIB mantiene una

correlación casi perfecta con la presión fiscal (r = 0,998) y una asociación elevada con el peso del impuesto a la renta (r = 0,942), mientras que presenta una relación inversa intensa con la evasión estimada (r = -0,902).

Estos resultados indican que la cantidad recaudada no puede analizarse independientemente de la forma en que se obtiene. La suficiencia fiscal se encuentra vinculada con la estructura impositiva y con la capacidad institucional para reducir incumplimientos. Por ello, alcanzar una meta anual de recaudación es una señal relevante de gestión, pero no constituye por sí sola una medida de justicia distributiva.

Existe además un segundo momento: lo que ocurre después de recaudar. Un sistema puede obtener recursos con eficiencia y producir una redistribución limitada si el gasto no alcanza adecuadamente a los territorios con mayores privaciones, si los servicios tienen problemas de calidad, si la inversión social depende excesivamente del ciclo económico o si una parte importante de los ingresos debe destinarse a cubrir desequilibrios fiscales acumulados.

La tesis muestra que el crecimiento del gasto fiscal real fue superior al de los ingresos durante el período considerado en su análisis fiscal, generando presiones de sostenibilidad. Este dato resulta relevante porque la redistribución sostenible no depende solamente de expandir el

gasto, sino de que existan fuentes estables y una arquitectura fiscal capaz de sostenerlo en el tiempo.

Por tanto, ingresos y gastos forman parte de un mismo proceso distributivo. El lado tributario determina cómo se obtiene el financiamiento; el lado presupuestario determina cómo retorna a la sociedad. Si la obtención de recursos es regresiva, el gasto deberá compensar una carga inicial más desigual. Si el gasto tiene baja incidencia social, incluso una estructura tributaria progresiva puede producir resultados finales modestos.

La política fiscal debería evaluarse mediante una pregunta doble: ¿cómo se distribuye el esfuerzo de financiar al Estado y cómo se distribuyen los beneficios de su intervención? Esta perspectiva evita reducir el éxito fiscal a una cifra de recaudación y sitúa el análisis en el resultado conjunto del sistema.

En consecuencia, la redistribución no puede medirse únicamente en la entrada de recursos. Debe observarse el ciclo completo. La recaudación es condición necesaria; la redistribución es el resultado de una cadena institucional mucho más amplia. Esta diferencia explica por qué recaudar más puede fortalecer al Estado sin que, necesariamente, disminuya en igual proporción la desigualdad.

El límite redistributivo de la estructura tributaria

La composición de la recaudación establece un segundo límite a su capacidad redistributiva. No todos los recursos fiscales producen el mismo efecto sobre la distribución porque no todas las fuentes de recaudación exigen el mismo esfuerzo relativo a los distintos grupos económicos. La pregunta relevante no es únicamente cuánto se recauda, sino de dónde provienen los recursos y cómo se distribuye la carga efectiva.

La investigación doctoral registra una modificación importante en la estructura tributaria ecuatoriana. En el período 2000-2006, el IVA representó el 54,27 % del total considerado en el análisis. A partir de 2007 se fortaleció la participación del impuesto a la renta, que alcanzó el 29,44 %, al tiempo que se consolidó el papel del Servicio de Rentas Internas y se expandió la recaudación real.

Este cambio tiene importancia distributiva porque revela un esfuerzo por ampliar el peso de componentes vinculados de manera más directa con la capacidad económica. Sin embargo, la transformación de la composición no elimina automáticamente las limitaciones estructurales. La existencia de un impuesto diseñado con criterios de progresividad no garantiza que la estructura total alcance el mismo grado de progresividad.

El límite aparece cuando el sistema obtiene una proporción importante de sus recursos de bases que alcanzan ampliamente a la población y, simultáneamente, enfrenta mayores dificultades para capturar ciertas rentas o manifestaciones de capacidad económica. En estas circunstancias, la facilidad administrativa y la calidad redistributiva pueden entrar en tensión.

La estabilidad de la recaudación es un objetivo legítimo. Los tributos de base amplia aportan previsibilidad y permiten financiar de manera continua las obligaciones estatales. El problema no consiste, por tanto, en eliminarlos de forma indiscriminada. El problema es determinar si el conjunto de la estructura compensa adecuadamente sus efectos y si la carga final guarda relación con la capacidad contributiva.

La tesis advierte que la dependencia histórica de impuestos indirectos y la existencia de evasión han limitado el alcance redistributivo. También señala que la dependencia de ingresos petroleros introdujo volatilidad en las finanzas públicas, generando presiones para recurrir a fuentes de recaudación de mayor facilidad administrativa. Esta combinación muestra que la estructura tributaria no se define únicamente por criterios de equidad; también responde a necesidades de liquidez, estabilidad y sostenibilidad.

Precisamente por ello, la discusión sobre justicia fiscal no puede formularse como una oposición simplista entre impuestos buenos e impuestos malos. La política pública enfrenta restricciones reales: necesita recaudar de manera suficiente, estable y administrativamente viable, pero debe hacerlo sin trasladar de manera desproporcionada el esfuerzo hacia quienes disponen de menor capacidad económica.

El verdadero criterio debería ser la incidencia de la estructura completa. Si un tributo de amplia base resulta necesario para sostener la suficiencia, la política fiscal puede introducir mecanismos compensatorios por el lado tributario o del gasto. Si determinadas rentas poseen capacidad económica elevada, el sistema debe contar con instrumentos eficaces para identificarlas, gravarlas y controlar su cumplimiento.

La estructura tributaria también influye en la percepción ciudadana. Cuando los contribuyentes observan que la carga se distribuye de manera desigual o que ciertos agentes cuentan con mayores posibilidades de evitarla, la discusión deja de ser únicamente técnica y adquiere una dimensión institucional. La justicia percibida se convierte entonces en un componente del cumplimiento.

En suma, el límite redistributivo no se encuentra solamente en la tasa de un impuesto. Se encuentra en la combinación de bases, tratamientos, exenciones, cumplimien-

to, informalidad y capacidad de control. Una estructura puede aumentar su productividad fiscal y mantener, al mismo tiempo, un margen importante para mejorar su capacidad redistributiva.

Tributación directa e indirecta desde la perspectiva de la equidad

En los libros anteriores se desarrollaron ampliamente las definiciones, clasificaciones y características de los impuestos directos e indirectos. Repetirlas aportaría poco a este capítulo. Aquí interesa una cuestión distinta: cómo la combinación efectiva de ambas formas de tributación condiciona la distribución del esfuerzo fiscal.

Los impuestos asociados al consumo poseen una ventaja recaudatoria evidente: alcanzan un universo amplio de operaciones y generan flujos relativamente continuos de recursos. Esa fortaleza administrativa explica parte de su importancia dentro de las estructuras tributarias latinoamericanas. Sin embargo, cuando los hogares con menores ingresos destinan una proporción mayor de sus recursos al consumo, la incidencia relativa puede resultar menos favorable desde el punto de vista distributivo si no existen mecanismos de compensación.

Por su parte, la tributación vinculada al ingreso y a otras manifestaciones de capacidad económica ofrece un espa-

cio mayor para incorporar progresividad. Pero esta potencialidad depende de que las bases sean observables, las normas sean aplicables y la administración pueda controlar el cumplimiento. Una tarifa progresiva sobre una base erosionada o fácilmente evadible puede tener menor incidencia distributiva que la sugerida por su diseño formal.

La evidencia de la tesis resulta ilustrativa. El aumento de la participación del impuesto a la renta se asocia fuertemente con la recaudación total y, al mismo tiempo, mantiene una relación inversa muy elevada con la evasión estimada. Esto refuerza la idea de que el fortalecimiento de componentes directos no debe evaluarse solo por el nivel de la tarifa, sino por su capacidad efectiva para ampliar la suficiencia y mejorar la distribución de la carga.

El debate, entonces, no debería limitarse a escoger entre tributación directa e indirecta. La pregunta más útil es qué combinación permite sostener al Estado, reducir oportunidades de incumplimiento, proteger a los hogares vulnerables y aproximar la contribución efectiva a la capacidad económica.

La equidad exige observar la incidencia conjunta. Un impuesto indirecto puede ser acompañado por devoluciones focalizadas, transferencias o gasto público progresivo. Un impuesto directo puede perder parte de su potencial si contiene tratamientos que reducen sustancialmente la base o si determinados ingresos quedan fuera del control

efectivo. La valoración distributiva debe realizarse después de considerar estas interacciones.

También debe reconocerse que la estructura productiva condiciona las posibilidades tributarias. Una economía con elevada informalidad, baja productividad y gran heterogeneidad empresarial presenta mayores dificultades para sostener una base amplia de tributación directa. Esto no justifica la regresividad; muestra que la reforma fiscal debe coordinarse con políticas de productividad, formalización y empleo.

La política tributaria, por tanto, no puede diseñarse de manera aislada del modelo de desarrollo. Si la economía genera empleos precarios y unidades productivas de subsistencia, la capacidad contributiva será limitada. Si, en cambio, la productividad, los ingresos formales y la trazabilidad económica aumentan, también se amplían las posibilidades de construir una estructura más equilibrada.

Desde la perspectiva de la equidad, el objetivo no es maximizar una categoría tributaria. Es conseguir que el sistema completo distribuya la carga de manera coherente con la capacidad económica y que el resultado fiscal contribuya a financiar servicios capaces de disminuir las desigualdades iniciales.

Esta lectura permite superar un debate puramente clasificatorio y ubicar la tributación dentro del problema central

de esta obra: la construcción de un desarrollo inclusivo. Los impuestos importan no solo por lo que recaudan, sino por la forma en que participan en la distribución social de costos y beneficios.

Evasión y erosión de la capacidad redistributiva

La evasión constituye uno de los mecanismos más importantes mediante los cuales se rompe el vínculo entre progresividad normativa y redistribución efectiva. Cuando una obligación establecida legalmente no se transforma en pago, disminuyen los recursos públicos y, al mismo tiempo, cambia la distribución real de las cargas.

Este segundo efecto es decisivo. Si contribuyentes con capacidades económicas semejantes enfrentan posibilidades diferentes de incumplimiento, la equidad horizontal se deteriora. Si los espacios de evasión son mayores para agentes con elevada capacidad económica, la progresividad efectiva puede resultar inferior a la prevista por la norma. En ambos casos, el problema excede la pérdida recaudatoria.

Los resultados de la investigación doctoral muestran asociaciones muy intensas. La participación del impuesto a la renta y la evasión presentan una correlación de -0,987; la presión fiscal y la evasión, de -0,908; y la recaudación y la evasión, de -0,902. Estas relaciones no deben interpretar-

se automáticamente como causalidad, pero muestran que el desempeño fiscal y el incumplimiento forman parte de una misma estructura.

La evasión afecta, en primer lugar, la suficiencia. Cada obligación no pagada reduce los recursos potencialmente disponibles para financiar bienes y servicios. En segundo lugar, afecta la equidad porque redistribuye de hecho la carga hacia quienes sí cumplen. En tercer lugar, afecta la legitimidad, pues la percepción de impunidad puede disminuir la disposición de otros contribuyentes a cumplir voluntariamente.

Se genera así un círculo de deterioro: evasión, menor recaudación, menor capacidad de intervención, percepción de servicios insuficientes, menor confianza y nuevas resistencias al cumplimiento. Este circuito no implica que la evasión sea consecuencia exclusiva de la calidad de los servicios; significa que cumplimiento y legitimidad pueden retroalimentarse.

La tesis menciona formas sofisticadas de evasión y el uso de empresas fantasmas, además de la informalidad, como factores que limitan la capacidad distributiva del erario. Este hallazgo orienta la política hacia una combinación de inteligencia tributaria, información, trazabilidad, auditoría, sanción y prevención.

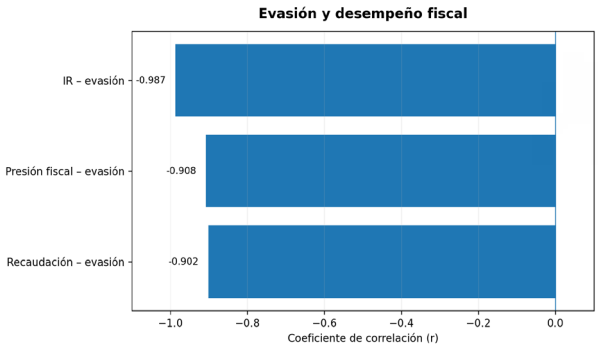
El control, sin embargo, debe ser proporcional y estratégico. Una administración que concentra recursos en contribuyentes de muy baja capacidad económica puede elevar costos de cumplimiento sin obtener una mejora distributiva significativa. La eficiencia del control exige priorizar riesgos, magnitud económica y capacidad contributiva.

También es necesario diferenciar el incumplimiento deliberado de las dificultades asociadas a complejidad normativa o baja capacidad administrativa de pequeños contribuyentes. La simplificación puede mejorar el cumplimiento cuando reduce costos sin debilitar la equidad. Por el contrario, regímenes excesivamente permisivos pueden crear arbitrajes y segmentaciones.

La evasión es, en definitiva, una forma de redistribución no decidida democráticamente: transfiere la carga desde quienes evaden hacia quienes cumplen y desde el presupuesto público hacia el beneficio privado del evasor. Por ello, combatirla es una política de suficiencia, pero también de justicia.

El objetivo no debería ser únicamente recuperar ingresos. Debe buscarse que la obligación legal y la contribución efectiva se aproximen, especialmente allí donde existe mayor capacidad económica. Solo entonces la progresividad escrita en la norma puede comenzar a expresarse en la realidad.

Figura 7. Evasión y desempeño fiscal.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la tesis doctoral.

Informalidad y presión tributaria

La informalidad introduce una distorsión diferente pero estrechamente relacionada. Cuando una proporción considerable de la actividad económica se desarrolla fuera de circuitos plenamente formalizados, la base efectiva de contribuyentes se reduce y la financiación del Estado se concentra en un universo más estrecho.

La tesis vincula esta situación con las características del mercado laboral ecuatoriano y con el aumento del empleo inadecuado y la informalidad en determinados momentos del período analizado. El problema es relevante para la política fiscal porque la formalización no es únicamente un asunto tributario: se relaciona con productividad, protección social, estabilidad laboral, acceso al crédito y capacidad de generación de ingresos.

Una economía con elevada informalidad puede experimentar una paradoja. El Estado debe financiar servicios para toda la población, pero parte de las actividades económicas se encuentra fuera de algunos mecanismos ordinarios de contribución. En respuesta, puede aumentar la presión sobre las bases más visibles y formales, generando una percepción de sobrecarga entre quienes ya cumplen.

Por ello, la presión fiscal agregada no informa por sí sola sobre la justicia de la carga. Dos economías con igual presión fiscal pueden distribuirla de manera muy distinta. En una, la base puede ser amplia y el cumplimiento relativamente homogéneo; en otra, una base estrecha puede soportar gran parte del esfuerzo mientras sectores informales o actividades difíciles de controlar permanecen parcialmente fuera.

La tesis reporta una presión fiscal promedio de 20,96 % en el período considerado en su análisis. El dato se utiliza para mostrar restricciones de suficiencia frente a las necesidades estatales. Sin embargo, la solución no puede consistir simplemente en elevar el porcentaje agregado. La pregunta distributiva exige determinar sobre quién recaería cualquier incremento.

Si una mayor presión se concentra sobre los mismos contribuyentes formales, puede aumentar la percepción de injusticia y generar incentivos adversos. Si, en cambio, el crecimiento de la presión proviene de una economía más

productiva, mayor formalización, reducción de evasión y ampliación de bases con capacidad económica, el resultado puede ser diferente.

La informalidad tampoco debe tratarse como un fenómeno homogéneo. Una parte puede responder a estrategias deliberadas de incumplimiento; otra se relaciona con actividades de subsistencia, baja productividad o incapacidad para asumir costos regulatorios. Aplicar el mismo instrumento a realidades distintas puede generar resultados contraproducentes.

La formalización sostenible requiere incentivos. Simplificación, acceso a financiamiento, protección social, capacitación, digitalización y posibilidades reales de crecimiento empresarial pueden convertir la formalidad en una opción económicamente viable. La fiscalización continúa siendo necesaria, pero debe insertarse en una política productiva más amplia.

Puede identificarse una trampa estructural: baja productividad conduce a informalidad; la informalidad reduce la base tributaria; una base limitada restringe el espacio fiscal o concentra la carga; servicios e infraestructura insuficientes limitan nuevamente la productividad. Romper esta secuencia exige actuar simultáneamente sobre economía y fiscalidad.

De esta manera, la presión tributaria deja de ser un objetivo aislado. Lo importante es construir una base contributiva amplia, sostenible y compatible con la capacidad económica. La suficiencia obtenida mediante formalización y crecimiento productivo posee implicaciones distributivas diferentes de la obtenida simplemente elevando cargas sobre bases existentes.

Progresividad real versus progresividad normativa

La Constitución y la legislación pueden consagrar principios de progresividad, equidad, suficiencia y capacidad contributiva. Sin embargo, existe una diferencia decisiva entre declarar estos principios y observarlos materialmente en el funcionamiento del sistema. Esta distancia constituye una de las claves para comprender por qué una mayor recaudación no garantiza una mejor redistribución.

La tesis identifica expresamente una brecha entre el diseño legal y el desempeño fiscal real del sistema ecuatoriano. Reconoce que la arquitectura normativa incorporó principios de progresividad y equidad y que se produjeron avances institucionales, pero sostiene que debilidades de control, evasión, informalidad y baja productividad limitaron la materialización plena de esos principios.

Puede distinguirse, por tanto, entre progresividad normativa y progresividad efectiva. La primera se observa en tarifas, bases y reglas formales. La segunda solo puede determinarse después de considerar quién termina pagando realmente, qué ingresos quedan gravados, qué tratamientos reducen la base, cuánto se evade y cómo se distribuye la incidencia.

Esta diferencia es fundamental. Una tarifa creciente puede ser formalmente progresiva, pero su resultado puede debilitarse si las bases de mayor capacidad económica poseen mayores posibilidades de reducción, planificación o incumplimiento. De igual manera, un sistema que depende de tributos de amplia incidencia puede mejorar su progresividad final mediante mecanismos compensatorios bien diseñados.

La progresividad real debe medirse sobre resultados, no únicamente sobre intenciones normativas. Esto exige estudios periódicos de incidencia tributaria, análisis por niveles de ingreso y evaluación de beneficios, deducciones y tratamientos diferenciados. Sin esa evidencia, el debate puede quedar atrapado en la arquitectura legal sin conocer su efecto material.

La brecha entre norma y resultado también afecta la legitimidad. Si la ciudadanía escucha que el sistema es progresivo pero percibe cargas desiguales, la confianza puede deteriorarse. La transparencia requiere mostrar no solo

cuánto recauda cada impuesto, sino cómo se distribuye el esfuerzo.

Por ello, la reforma tributaria debería incorporar una evaluación distributiva ex ante y ex post. Antes de aprobar cambios, debería estimarse quiénes asumirán la carga; después de implementarlos, debería verificarse si el efecto observado coincide con el previsto. Esta práctica permitiría corregir desviaciones y reducir reformas sucesivas basadas únicamente en necesidades inmediatas de caja.

La progresividad efectiva también depende del gasto. Aunque este apartado se concentra en la tributación, el resultado fiscal final puede ser más o menos progresivo según el destino de los recursos. Un sistema con limitaciones por el lado de los ingresos puede mejorar el resultado distributivo mediante gasto altamente focalizado y servicios universales de calidad; pero esa compensación no elimina la necesidad de revisar la justicia de la recaudación.

El paso desde la progresividad normativa hacia la real implica cambiar la pregunta de política. Ya no basta con preguntar si la ley contiene tarifas progresivas. Es necesario preguntar si, después de exenciones, deducciones, evasión, informalidad y administración, la carga efectivamente pagada aumenta de manera coherente con la capacidad económica.

Esta distinción prepara el terreno para una arquitectura tributaria orientada a resultados. La justicia fiscal no puede descansar únicamente en principios declarados; debe ser observable en la distribución efectiva de las cargas y beneficios.

Figura 8. De la progresividad normativa a la progresividad efectiva.



Nota: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en la tesis doctoral.

El ciudadano frente al sistema tributario

La tributación es también una relación entre ciudadanía e instituciones. El contribuyente entrega parte de sus recursos al Estado bajo una obligación legal, pero esa relación se desarrolla dentro de un marco de confianza, expectativas, percepción de justicia y reciprocidad. Ignorar esta di-

mensión reduce el sistema tributario a un mecanismo de cobro y deja fuera una parte esencial de su sostenibilidad.

La tesis señala que reformas repetidas e inestables, percepciones de coerción y una cultura insuficiente de reciprocidad moral pueden limitar la capacidad distributiva. También recoge el problema latinoamericano de la falta de consensos sociales duraderos sobre cómo distribuir la carga tributaria.

La cultura tributaria no debería reducirse a enseñar que pagar impuestos es una obligación. Una ciudadanía fiscal madura necesita comprender por qué se contribuye, quiénes contribuyen, cómo se distribuye el esfuerzo, qué hace el Estado con los recursos y qué resultados colectivos se obtienen.

Esta perspectiva introduce la noción de reciprocidad. El cumplimiento no significa que cada contribuyente deba recibir exactamente el equivalente monetario de lo pagado. Los impuestos financian bienes colectivos y mecanismos de solidaridad. Pero sí existe una expectativa legítima de que los recursos sean administrados con transparencia, eficiencia y orientación al interés público.

Cuando los servicios son visibles y confiables, la contribución puede adquirir un significado social más claro. Cuando predominan percepciones de desperdicio, corrupción,

privilegio o desigualdad en el cumplimiento, la obligación puede ser percibida únicamente como imposición.

Esto no significa que el Estado deba condicionar el control a la satisfacción del contribuyente. La fiscalización es una función esencial. Precisamente porque la confianza también depende de observar que las reglas se aplican de manera equitativa, la tolerancia frente a grandes incumplimientos puede ser tan dañina para la legitimidad como una administración ineficiente.

La relación fiscal sostenible necesita dos capacidades simultáneas: capacidad para exigir y capacidad para rendir cuentas. La primera protege la igualdad ante la norma; la segunda muestra que el poder tributario tiene una finalidad pública.

La transparencia debe ir más allá de publicar cifras agregadas. El ciudadano debería poder comprender de forma accesible cuánto se recauda, cuáles son las principales fuentes, qué proporción financia áreas prioritarias y qué resultados se obtienen. La información fiscal puede convertirse así en una herramienta de ciudadanía.

También la estabilidad normativa importa. Cambios frecuentes elevan costos de cumplimiento, dificultan planificación y pueden reforzar la percepción de que la política tributaria responde a urgencias de corto plazo. Un pacto fiscal requiere reglas suficientemente estables para gene-

rar previsibilidad, sin impedir ajustes cuando las condiciones económicas o distributivas lo exijan.

La educación fiscal, por tanto, debe ser bidireccional. La ciudadanía necesita conocer sus obligaciones, pero el Estado también debe explicar sus decisiones, transparentar resultados y facilitar el cumplimiento. La digitalización puede contribuir si simplifica procedimientos y mejora información, pero no sustituye la legitimidad institucional.

Puede plantearse un círculo virtuoso: percepción de justicia, confianza, legitimidad, mayor cumplimiento, recursos públicos, mejores servicios y mayor percepción de reciprocidad. Construir este círculo requiere tiempo y coherencia. No se consigue mediante una reforma aislada.

En última instancia, el ciudadano frente al sistema tributario no es solamente un sujeto pasivo de obligaciones. Es parte del pacto fiscal. Su cumplimiento financia la acción colectiva y su capacidad de exigir transparencia fortalece la calidad del Estado.

De la eficiencia recaudatoria a la justicia fiscal

Los apartados anteriores permiten regresar a la pregunta que da nombre al capítulo. Recaudar más no significa necesariamente redistribuir mejor porque entre ambos procesos intervienen la estructura de la carga, la evasión,

la informalidad, la progresividad efectiva, la asignación presupuestaria, la calidad del gasto y la legitimidad institucional.

Un sistema puede aumentar sus ingresos y conservar una composición poco redistributiva. Puede establecer tarifas progresivas y tolerar espacios importantes de evasión. Puede incrementar la presión fiscal mientras mantiene una base contributiva estrecha. Puede recaudar con eficiencia administrativa y gastar con impacto territorial limitado. En todos estos casos, la capacidad financiera mejora más rápidamente que el resultado distributivo.

La evidencia econométrica de la tesis ayuda a precisar esta diferencia. En el modelo multivariado, el componente de impacto tributario presenta un coeficiente estandarizado de Beta = 0,064 y no alcanza significancia estadística directa para explicar la pobreza una vez incorporadas simultáneamente desigualdad social y empleo-servicios. Sin embargo, en el análisis de correlaciones, impacto tributario y desigualdad presentan una asociación de r = -0,868, mientras impacto tributario y pobreza alcanzan r = -0,718.

El resultado no vuelve irrelevante a la tributación. Por el contrario, sugiere que el efecto fiscal puede operar mediante canales indirectos. La tributación aporta recursos, modifica la distribución primaria o secundaria, financia servicios y puede incidir en capacidades. El vínculo con la

pobreza no necesariamente se manifiesta como un efecto directo aislado.

Esta lectura conecta el capítulo anterior con el presente. La desigualdad fue el predictor de mayor magnitud relativa en el modelo de pobreza. Si la política tributaria mantiene una relación estrecha con la desigualdad, entonces su relevancia distributiva puede residir precisamente en su capacidad para modificar esa estructura y financiar instrumentos que amplían oportunidades.

Por ello, la eficiencia recaudatoria es necesaria pero insuficiente. Una administración eficiente pregunta cuánto se recauda, cuánto cuesta recaudar, qué porcentaje cumple y qué tan efectivas son las herramientas de control. La justicia fiscal incorpora esas preguntas, pero añade otras: quién financia al Estado, si la carga corresponde a la capacidad económica, quién permanece fuera del sistema, qué desigualdades corrige la política y cómo retornan los recursos a la sociedad.

La transición hacia la justicia fiscal exige integrar suficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad. La suficiencia garantiza recursos; la equidad distribuye el esfuerzo; la transparencia fortalece legitimidad; la sostenibilidad permite mantener políticas a través del tiempo.

También requiere abandonar la idea de que toda reforma tributaria debe comenzar por una tarifa. En muchos ca-

sos, el mayor potencial puede encontrarse en mejorar información, reducir evasión, revisar tratamientos, ampliar bases con capacidad económica, simplificar para pequeños contribuyentes o diseñar compensaciones focalizadas.

La justicia fiscal tampoco equivale a maximizar la presión tributaria. Un sistema justo puede necesitar más recursos, pero el aumento debe justificarse por necesidades colectivas, distribuirse de manera razonable y acompañarse de resultados verificables. La presión fiscal es un medio, no un fin.

Desde esta perspectiva, la política tributaria se integra al modelo de desarrollo. Un sistema que financia educación, salud, infraestructura y protección social contribuye a construir capacidades. Si además distribuye la carga según capacidad contributiva, reduce la desigualdad desde el lado de los ingresos. Cuando ambas dimensiones operan conjuntamente, la política fiscal adquiere potencial transformador.

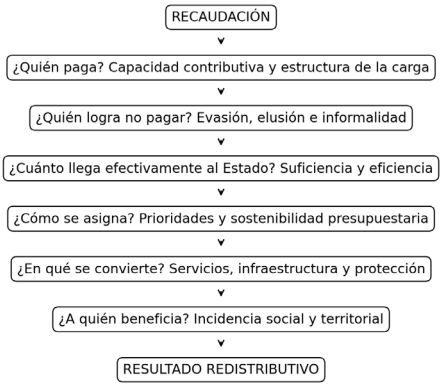
La justicia fiscal puede entenderse, entonces, como la capacidad institucional de obtener recursos suficientes mediante una distribución equitativa del esfuerzo y convertirlos, con transparencia y sostenibilidad, en bienes públicos que amplían oportunidades y reducen desigualdades.

Esta definición permite superar una visión exclusivamente contable del sistema tributario. El éxito ya no se mide solo por la meta de recaudación, sino por la coherencia entre quién paga, cuánto se recauda, cómo se administra y qué resultados sociales se generan.

El paso siguiente consiste en convertir estos principios en arquitectura. Si el diagnóstico muestra que la recaudación por sí sola no garantiza redistribución, la política pública necesita mecanismos concretos que acerquen la carga efectiva a la capacidad económica, reduzcan evasión, protejan a hogares vulnerables y vinculen la tributación con inversión social sostenible.

Ese será el propósito del capítulo siguiente: avanzar desde el diagnóstico de los límites redistributivos hacia una propuesta de justicia fiscal aplicable al contexto ecuatoriano.

Figura 9. El puente entre recaudación y redistribución.



Nota: elaboración propia con base en los hallazgos e implicaciones de política fiscal de la tesis doctoral.

Tabla 1. Síntesis: de la eficiencia recaudatoria a la justicia fiscal

Visión centrada en eficiencia recaudatoria	Visión orientada a justicia fiscal
Meta de recaudación	Suficiencia con equidad
Presión fiscal agregada	Distribución efectiva de la carga
Cumplimiento formal	Cumplimiento, control y legitimidad
Ampliación del padrón	Base amplia según capacidad contributiva
Control de evasión	Control, prevención, información y transparencia
Impuesto como obligación	Tributación como parte del pacto social
Gasto como ejecución	Gasto como creación de capacidades
Eficiencia tributaria	Justicia fiscal y desarrollo inclusivo

Nota: elaboración propia.

Reflexiones finales del capítulo

El análisis desarrollado permite descartar una relación automática entre recaudación y redistribución. Ecuador ha experimentado avances importantes en administración tributaria, incremento de la recaudación y mayor participación de componentes asociados con la imposición sobre la renta. La tesis registra un aumento de la recaudación real del 263,39 % entre 2000 y 2018 y una transformación de la estructura respecto de los primeros años del período estudiado.

Sin embargo, esos avances convivieron con evasión, informalidad, desequilibrios fiscales, dependencia de ingresos volátiles y una distancia entre los principios formales de progresividad y equidad y los resultados fiscales efectivos. El problema, por tanto, no puede reducirse a determinar si Ecuador debe recaudar más o menos. Esa dicotomía resulta insuficiente.

La pregunta relevante es cómo recaudar mejor y cómo convertir esa recaudación en bienestar. Esto exige observar simultáneamente suficiencia, progresividad efectiva, control de la evasión, legitimidad institucional y calidad redistributiva del gasto.

Cuando una de estas dimensiones falla, el sistema pierde parte de su capacidad transformadora. La evasión convierte progresividad legal en inequidad efectiva; la informalidad estrecha la base contributiva; una composición con elevada incidencia sobre el consumo puede desplazar relativamente la carga; la inestabilidad normativa reduce previsibilidad; y un gasto incapaz de generar servicios, infraestructura y capacidades rompe el vínculo entre tributación y bienestar.

El desafío ecuatoriano no consiste únicamente en perfeccionar un mecanismo de recaudación. Consiste en construir una arquitectura fiscal capaz de vincular capacidad contributiva, suficiencia, redistribución, sostenibilidad y ciudadanía.

La justicia fiscal comienza cuando la pregunta deja de ser cuánto puede recaudar el Estado y pasa a ser cómo debe distribuirse el esfuerzo de financiarlo para que los recursos obtenidos contribuyan efectivamente a reducir las desigualdades.

Esta conclusión abre el siguiente capítulo. Una vez identificadas las razones por las cuales recaudar más no garantiza redistribuir mejor, corresponde avanzar hacia el diseño de una nueva arquitectura tributaria: una propuesta que transforme la progresividad normativa en progresividad efectiva, que proteja a los hogares vulnerables, fortalezca la tributación vinculada a capacidad económica, reduzca espacios de evasión y conecte la recaudación con inversión social sostenible.

Nota sobre la base documental

Este capítulo se construye a partir de los resultados, análisis y conclusiones de la tesis doctoral "Pobreza, desigualdad y sistema tributario en Ecuador: hacia un modelo de desarrollo con equidad e inclusión social", particularmente de la dimensión tributaria, el análisis histórico-fiscal y el modelamiento multivariado. Las cifras incorporadas corresponden a las reportadas en dicha investigación y deben conservarse vinculadas al período y a las fuentes originales allí citadas.

Capítulo 4

Justicia fiscal: hacia una nueva arquitectura tributaria

Del diagnóstico de las limitaciones redistributivas a una propuesta fiscal para Ecuador

Introducción

Los capítulos anteriores mostraron que la pobreza, la desigualdad, el empleo, los servicios y la fiscalidad no operan como compartimentos independientes. La evidencia de la investigación doctoral indica que la desigualdad social constituye el componente de mayor peso relativo en el modelo explicativo de la pobreza y que el impacto tributario, aunque estrechamente relacionado con la desigualdad y con la propia pobreza en el análisis correlacional, no presenta un efecto directo estadísticamente significativo una vez consideradas simultáneamente las demás dimensiones. Esta constatación obliga a desplazar la discusión desde la cantidad de impuestos recaudados hacia la calidad distributiva de la arquitectura fiscal.

El capítulo anterior explicó por qué recaudar más no equivale necesariamente a redistribuir mejor. El presente da un paso adicional: transforma ese diagnóstico en una propuesta. La pregunta ya no es solamente qué limita el efecto redistributivo del sistema, sino qué elementos deberían modificarse para que la tributación contribuya de manera más efectiva a reducir desigualdades, proteger a los hogares vulnerables, fortalecer la sostenibilidad de las

finanzas públicas y reconstruir la relación entre ciudadanía y Estado.

La tesis doctoral plantea como primer lineamiento estratégico una reforma tributaria de progresividad real y justicia fiscal. Su núcleo consiste en reducir gradualmente la dependencia distributiva de la fiscalidad sobre el consumo, introducir un IVA personalizado con devolución tecnológica automática para hogares vulnerables, fortalecer el impuesto a la renta de personas naturales bajo el principio de renta global, controlar la elusión de las rentas de capital, revisar exenciones sin justificación social o económica, incorporar de manera técnica la tributación sobre patrimonio y grandes sucesiones y modernizar la administración mediante infraestructura digital, cruces de información e inteligencia artificial.

Estas medidas no deben entenderse como una suma de impuestos aislados. Constituyen piezas de una arquitectura. Una reforma que modifique el IVA pero ignore la renta puede aliviar una parte de la regresividad sin corregir la concentración de capacidad económica. Una reforma que eleve la imposición sobre la renta pero mantenga espacios amplios de evasión puede ser progresiva en el papel y débil en la práctica. Una política de incentivos sin evaluación puede reducir ingresos sin generar inversión adicional. Una administración digital sin garantías de equidad puede aumentar la capacidad de control sin resolver la legitimidad fiscal.

La arquitectura propuesta se organiza, por ello, alrededor de un principio rector: la capacidad contributiva real. A partir de este principio se articulan mecanismos de protección para hogares vulnerables, progresividad en renta y patrimonio, control de evasión y elusión, digitalización, evaluación de incentivos y reglas para una reforma socialmente sostenible. El objetivo no es maximizar la carga tributaria, sino distribuirla mejor y asegurar que el incremento de la capacidad fiscal se traduzca en inversión social y reducción de brechas.

Este capítulo constituye el corazón propositivo del libro. Sus diez apartados avanzan desde la definición operativa de justicia fiscal hasta un conjunto de principios que permiten evaluar cualquier reforma futura. La propuesta se mantiene vinculada a los hallazgos y recomendaciones de la tesis doctoral, pero los reorganiza en una arquitectura integrada orientada a la acción pública.

De la suficiencia recaudatoria a la justicia fiscal

La suficiencia recaudatoria es indispensable para el funcionamiento del Estado. Sin recursos no existe capacidad sostenida para financiar derechos, infraestructura, protección social ni políticas de desarrollo. Sin embargo, la tesis doctoral demuestra que la suficiencia, por sí sola, no garantiza un resultado redistributivo. El problema no se resuelve únicamente aumentando el volumen de ingresos;

requiere analizar la distribución del esfuerzo y el destino de los recursos.

La justicia fiscal amplía el concepto de suficiencia. Mientras la suficiencia pregunta si el Estado dispone de recursos para cumplir sus funciones, la justicia fiscal pregunta además quién aporta esos recursos, de qué forma, con qué relación respecto de su capacidad económica, qué agentes quedan fuera del cumplimiento y qué resultados sociales produce la acción fiscal. Esta ampliación convierte la tributación en una dimensión del contrato social.

La investigación propone transitar de un sistema puramente extractivo hacia uno donde la capacidad contributiva sea el criterio rector. Esta transición no implica desconocer la necesidad de estabilidad recaudatoria. Significa que la estabilidad debe alcanzarse mediante una combinación compatible con la equidad, evitando que la facilidad administrativa de determinados tributos se convierta en la principal razón para concentrar en ellos el financiamiento público.

La justicia fiscal puede organizarse alrededor de cuatro condiciones. La primera es suficiencia: los ingresos deben ser capaces de sostener las obligaciones públicas. La segunda es progresividad efectiva: la carga final debe guardar relación con la capacidad económica. La tercera es cumplimiento equitativo: quienes poseen obligaciones semejantes deben enfrentar probabilidades semejantes de

control y pago. La cuarta es reciprocidad fiscal: la ciudadanía debe poder observar que los recursos se transforman en bienes públicos y reducción de brechas.

Estas condiciones son interdependientes. Un sistema muy progresivo pero incapaz de recaudar sería financieramente insuficiente. Uno muy productivo pero regresivo podría financiar al Estado trasladando una carga desproporcionada a quienes poseen menor capacidad. Uno técnicamente bien diseñado pero con elevada evasión tendría progresividad normativa sin progresividad efectiva. Y uno que recauda con equidad pero no transforma los recursos en bienestar debilitaría su legitimidad.

Por ello, el objetivo de la nueva arquitectura no es escoger entre eficiencia y equidad. Es diseñar instituciones donde ambas se refuercen. La administración eficiente permite reducir evasión y ampliar bases sin recurrir permanentemente a aumentos de tarifas. La progresividad puede fortalecer legitimidad. La transparencia puede elevar la disposición al cumplimiento. La protección de hogares vulnerables puede preservar consumo y cohesión social.

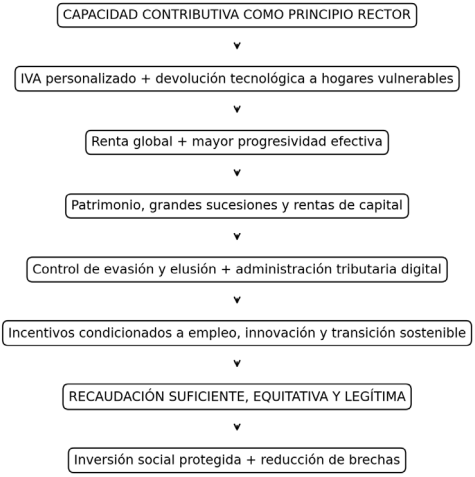
La tesis propone, además, que las reformas tributarias se vinculen con metas sociales. Este principio cambia la lógica de evaluación: una reforma deja de medirse únicamente por la recaudación adicional esperada y comienza a valorarse por su capacidad para contribuir a la reducción

de brechas. El ingreso fiscal se convierte así en un medio para alcanzar resultados de desarrollo.

La justicia fiscal exige también estabilidad. Reformas frecuentes motivadas por urgencias presupuestarias pueden deteriorar previsibilidad y confianza. Una arquitectura sostenible necesita reglas suficientemente duraderas, mecanismos de evaluación y capacidad de corrección basada en evidencia. La estabilidad no significa inmovilidad; significa que los cambios respondan a objetivos explícitos y evaluables.

En esta perspectiva, la suficiencia distributiva es más exigente que la suficiencia contable. No basta con financiar el presupuesto. La estructura de ingresos debe ser compatible con la reducción de desigualdades y con la sostenibilidad de la inversión social. Esta idea orienta todos los componentes siguientes del capítulo.

Figura 10. Arquitectura de justicia fiscal propuesta.



Nota: elaboración propia a partir de los lineamientos de política pública de la tesis doctoral.

Capacidad contributiva y equidad vertical

La capacidad contributiva constituye el eje normativo y operativo de la arquitectura propuesta. La tesis plantea que el sistema debe aproximar la contribución efectiva a la capacidad económica real, evitando que la tributación dependa excesivamente de manifestaciones de consumo que no reflejan de manera completa la posición económica de los hogares.

La equidad vertical parte de una idea sencilla: quienes poseen mayor capacidad económica pueden realizar una contribución proporcionalmente mayor sin comprometer las condiciones básicas de bienestar. La dificultad no se

encuentra en el principio, sino en su medición. La capacidad económica no se expresa únicamente mediante salario. También puede manifestarse en rentas de capital, ganancias, patrimonio, herencias y otras formas de acumulación.

Por esta razón, la tesis propone superar la inercia de gravar principalmente los ingresos más visibles y avanzar hacia una lectura integral de la capacidad económica. El principio de renta global cumple aquí una función central: busca integrar diferentes fuentes de renta para evitar que ingresos económicamente equivalentes reciban tratamientos que produzcan cargas muy distintas.

La equidad vertical requiere, además, escalas capaces de distinguir situaciones económicas realmente diferentes. La tesis recomienda una progresividad más sensible a los ingresos altos. La finalidad no es utilizar la tributación como castigo, sino reconocer que la contribución debe guardar relación con la capacidad de pago y con los beneficios generales que la estabilidad institucional y económica ofrece a todos los agentes.

El diseño debe evitar dos extremos. El primero sería una progresividad puramente nominal, con tarifas crecientes pero bases erosionadas por tratamientos especiales o posibilidades de elusión. El segundo sería una estructura que persiga mayor recaudación sin considerar efectos sobre inversión, formalización y actividad productiva. La

arquitectura propuesta busca una progresividad técnicamente administrable y compatible con el desarrollo.

La capacidad contributiva también exige coherencia horizontal. Dos personas con niveles equivalentes de capacidad económica deberían enfrentar cargas comparables, aunque sus ingresos provengan de fuentes diferentes. Cuando el trabajo se encuentra plenamente registrado pero ciertas rentas de capital disponen de mayores espacios de planificación, se produce una asimetría que puede debilitar tanto la equidad como la legitimidad.

Por ello, la reforma debe combinar tarifas con información. Una escala progresiva carece de eficacia si la administración no puede identificar la base. La calidad de los registros, la interoperabilidad y la trazabilidad se convierten en instrumentos de equidad vertical, porque permiten que la obligación legal alcance efectivamente a quienes poseen mayor capacidad.

La equidad vertical no debe confundirse con una política de aumento generalizado de impuestos. Su objetivo es redistribuir mejor la carga existente y, cuando se requieran recursos adicionales, obtenerlos de manera coherente con la capacidad económica. Esto puede implicar aliviar determinadas cargas, cerrar espacios de privilegio y fortalecer otras fuentes.

En términos de arquitectura, la capacidad contributiva actúa como filtro de toda decisión tributaria. Antes de aprobar una reforma debería preguntarse qué grupos soportarán la carga, qué proporción de su capacidad económica representa, qué posibilidades de traslado existen y qué mecanismos impedirán que la progresividad formal sea neutralizada en la práctica.

Este principio conecta la tributación con el objetivo central del libro: reducir desigualdades sin debilitar la sostenibilidad. Una estructura basada en capacidad contributiva no solo busca financiar al Estado; busca hacerlo de una manera que contribuya a equilibrar oportunidades.

Protección tributaria de los hogares vulnerables

Una arquitectura de justicia fiscal no puede limitarse a cobrar de manera progresiva a quienes poseen mayor capacidad. También debe proteger a quienes disponen de márgenes económicos estrechos y destinan gran parte de sus ingresos a necesidades esenciales. Esta protección es especialmente relevante cuando la estructura depende de impuestos sobre el consumo.

La tesis propone transformar la protección tributaria en un mecanismo explícito y tecnológicamente administrable. El objetivo es evitar que la necesidad de mantener una base amplia de recaudación se traduzca en una carga

desproporcionada sobre hogares vulnerables. La propuesta no consiste en desmontar de manera general la tributación al consumo, sino en compensar su incidencia allí donde resulta socialmente más gravosa.

La protección debe partir de criterios verificables. Un sistema de compensación requiere identificar a los hogares elegibles mediante información socioeconómica actualizada, evitando procedimientos complejos que excluyan precisamente a quienes tienen menor capacidad administrativa. La automatización es importante porque reduce costos de acceso y convierte el beneficio en una característica del sistema, no en una gestión excepcional.

La focalización, sin embargo, debe diseñarse con cuidado. Una focalización demasiado estrecha puede excluir hogares vulnerables que se encuentran apenas por encima de un umbral administrativo. Una focalización demasiado amplia puede elevar el costo fiscal y reducir la precisión distributiva. Por ello, la arquitectura debería permitir graduar la protección según condiciones socioeconómicas y evaluar periódicamente su cobertura.

La tesis vincula esta protección con mecanismos de devolución tecnológica automática. La idea es que el hogar no tenga que financiar durante largos períodos un impuesto que luego será devuelto mediante trámites lentos. La devolución cercana al momento del consumo mejora el efecto sobre liquidez y poder adquisitivo.

La protección tributaria también debe coordinarse con la política social. Los registros utilizados para transferencias, protección social y servicios pueden contribuir a identificar beneficiarios, siempre dentro de un marco de gobernanza de datos. La interoperabilidad institucional evita duplicaciones y permite que el sistema fiscal reconozca diferencias reales entre hogares.

No obstante, la protección no debe convertir a los hogares vulnerables en sujetos pasivos permanentes de asistencia. Su función es reducir una carga regresiva mientras otras políticas amplían capacidades, empleo e ingresos. La devolución tributaria protege el presente; la inversión social y productiva debe ampliar las posibilidades futuras.

Existe también una dimensión territorial. Las condiciones de pobreza y acceso a servicios presentan fuertes diferencias entre zonas urbanas y rurales en la tesis. Por ello, cualquier mecanismo de protección debería considerar las barreras de conectividad, bancarización y acceso digital que podrían impedir que una devolución tecnológica llegue efectivamente a determinadas poblaciones.

La protección tributaria es, en consecuencia, un componente de equidad dentro de la estructura fiscal. Permite mantener una fuente relevante de ingresos al tiempo que reduce su incidencia sobre quienes poseen menor capacidad. Este principio encuentra su aplicación más concreta en la propuesta de modernización redistributiva del IVA.

Hacia un IVA con enfoque redistributivo

La tesis doctoral formula una de sus propuestas más concretas alrededor del IVA: mantener su capacidad recaudatoria, pero modificar su incidencia mediante un mecanismo de personalización y devolución tecnológica automática para hogares vulnerables. Esta propuesta reconoce simultáneamente dos realidades: el IVA es una fuente relevante y administrativamente eficiente de ingresos, pero su carga relativa puede resultar más gravosa para hogares que destinan una mayor proporción de su ingreso al consumo.

El enfoque redistributivo no consiste en convertir el IVA en un impuesto diferente desde el punto de vista jurídico. Consiste en introducir una capa de compensación que actúe sobre su incidencia económica. El consumidor realiza la transacción y el sistema identifica, con base en criterios previamente establecidos, si corresponde una devolución total o parcial.

La tesis plantea que la devolución pueda operar mediante sistemas de pago electrónico para beneficiarios identificados. La automatización reduce el costo de acceso y evita que el beneficio dependa de conocimientos tributarios especializados. Este punto es fundamental: un mecanismo destinado a hogares vulnerables pierde efectividad si exige trámites complejos, desplazamientos o anticipos prolongados.

El diseño requiere resolver al menos cinco dimensiones. Primero, elegibilidad: quiénes reciben la compensación. Segundo, cobertura: qué consumos o qué monto máximo puede ser compensado. Tercero, oportunidad: con qué rapidez se realiza la devolución. Cuarto, canal: mediante qué instrumento financiero o electrónico se acredita. Quinto, control: cómo se previenen duplicaciones, suplantaciones o usos indebidos.

La personalización también exige protección de datos y gobernanza institucional. La interoperabilidad necesaria para identificar hogares no puede convertirse en un uso indiscriminado de información personal. El sistema debe operar con finalidades claras, trazabilidad de accesos y controles que protejan la confianza ciudadana.

Desde el punto de vista distributivo, el objetivo es preservar poder adquisitivo. Una devolución oportuna permite que el hogar recupere recursos destinados a consumo básico y reduzca la carga efectiva. Desde el punto de vista fiscal, el Estado mantiene la estructura general del impuesto y focaliza el costo de la compensación.

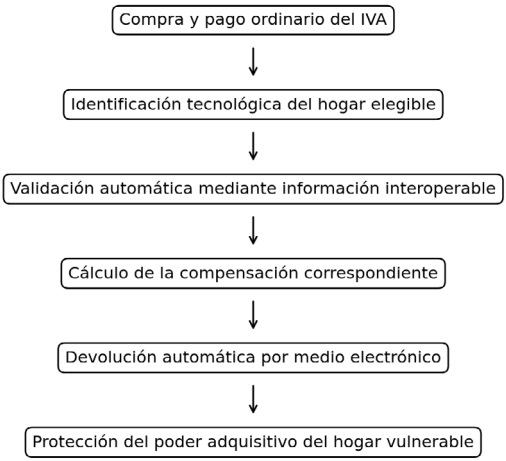
La propuesta también puede mejorar transparencia. Si el ciudadano puede identificar cuánto pagó y cuánto recibió como compensación, el sistema hace visible su dimensión redistributiva. Esto contribuye a transformar la relación con la tributación, mostrando que la política fiscal puede diferenciar según capacidad económica.

La devolución debe evaluarse periódicamente. Su éxito no se mide por el número de operaciones procesadas, sino por su cobertura entre hogares objetivo, la oportunidad del reintegro, el costo administrativo, la reducción de la carga efectiva y la ausencia de filtraciones significativas.

En términos de política pública, el IVA personalizado representa una solución intermedia entre dos extremos: mantener intacta una incidencia potencialmente regresiva o reducir generalizadamente la base mediante exenciones que también benefician a hogares de mayores ingresos. La personalización busca dirigir el alivio hacia quienes realmente lo necesitan.

La propuesta adquiere mayor coherencia cuando se integra con el fortalecimiento de la imposición sobre la renta. La compensación en el consumo reduce presión sobre hogares vulnerables; la renta global y la progresividad efectiva trasladan una mayor parte del esfuerzo hacia manifestaciones de mayor capacidad económica.

Figura 11. Funcionamiento conceptual de un IVA con enfoque redistributivo.



Nota: elaboración propia con base en la propuesta de IVA personalizado y devolución tecnológica automática de la tesis doctoral.

Fortalecimiento de la imposición sobre la renta

El fortalecimiento del impuesto a la renta constituye el segundo pilar de la arquitectura propuesta. La tesis sostiene que la progresividad real requiere superar una estructura en la que las rentas laborales resultan más visibles y controlables que otras fuentes de ingreso. El objetivo es capturar de manera más completa la capacidad contributiva.

El principio de renta global ocupa un lugar central. Su lógica consiste en observar la capacidad económica del contribuyente de manera integrada, incorporando las diferentes fuentes de renta pertinentes en lugar de tratarlas

como compartimentos que pueden generar ventajas arbitrarias. Esto permite reducir diferencias injustificadas entre renta del trabajo y renta del capital.

La tesis propone que dividendos, ganancias de capital e intereses sean considerados dentro de una arquitectura que refleje la capacidad económica real. El desafío no es solamente normativo. Las rentas de capital pueden presentar mayores dificultades de identificación, valoración y control, por lo que el fortalecimiento del impuesto requiere simultáneamente mejor información y capacidad administrativa.

La progresividad también debe expresarse en las escalas. La tesis plantea tarifas marginales más sensibles para ingresos altos. Este diseño busca que el esfuerzo adicional aumente con la capacidad económica sin convertir la tributación en un mecanismo que desconozca incentivos productivos. La calibración de tramos debe basarse en evidencia y revisarse periódicamente.

Un impuesto a la renta fuerte necesita una base amplia y coherente. Las deducciones y tratamientos especiales deben responder a objetivos explícitos. Cuando se acumulan beneficios sin evaluación, la tarifa nominal pierde capacidad explicativa sobre la carga real. Por ello, el fortalecimiento de la renta debe incluir una revisión sistemática del gasto tributario.

La administración también es determinante. Retenciones, declaraciones informativas, facturación y cruces de información pueden reducir la distancia entre renta obtenida y renta declarada. La tecnología permite focalizar el control en inconsistencias y operaciones de mayor riesgo, disminuyendo la necesidad de fiscalización indiscriminada.

El fortalecimiento de la renta tiene además una dimensión de legitimidad. Los contribuyentes de ingresos medios pueden percibir injusticia cuando sus ingresos laborales son plenamente trazables mientras otras formas de renta cuentan con mayores posibilidades de planificación. Una cobertura más homogénea mejora equidad horizontal y puede fortalecer la aceptación del sistema.

La tesis no plantea el impuesto a la renta únicamente como fuente de recursos. Lo concibe como instrumento de redistribución y como mecanismo para equilibrar la relación entre capital y trabajo. Esta función es especialmente importante en contextos donde la desigualdad social aparece estrechamente vinculada con la pobreza.

La reforma debe evitar depender exclusivamente de incrementos de tarifas. En muchos casos, la mayor ganancia de equidad puede provenir de integrar bases, cerrar vacíos, reducir tratamientos injustificados y mejorar cumplimiento. De este modo, la progresividad se construye sobre la carga efectiva y no solamente sobre la escala legal.

Fortalecer la renta significa, en síntesis, avanzar hacia un impuesto que observe la capacidad económica total, trate de manera coherente diferentes fuentes, aplique progresividad administrable y reduzca espacios de erosión. Este pilar se complementa con la tributación del patrimonio y las grandes sucesiones.

Tributación de renta, patrimonio y capacidad económica

La capacidad económica no se agota en el flujo anual de ingresos. Dos personas con rentas corrientes similares pueden encontrarse en posiciones económicas muy diferentes si una posee activos significativos, patrimonio acumulado o expectativas de recibir grandes sucesiones. La arquitectura de justicia fiscal debe reconocer estas diferencias.

La tesis propone considerar la tributación patrimonial y de grandes herencias como instrumentos para enfrentar la desigualdad de oportunidades intergeneracional. Su finalidad no se limita a obtener ingresos adicionales. Busca evitar que la acumulación patrimonial se reproduzca indefinidamente sin una contribución compatible con la capacidad económica que representa.

La tributación patrimonial exige diseño técnico. Una base mal definida puede generar doble imposición económica

no deseada, dificultades de valoración o cargas sobre activos con baja liquidez. Por ello, la propuesta debe concentrarse en patrimonios relevantes, contar con umbrales adecuados y utilizar reglas de valoración transparentes.

Las grandes sucesiones merecen una consideración particular porque transmiten capacidad económica entre generaciones sin provenir del esfuerzo laboral del receptor. Desde una perspectiva de igualdad de oportunidades, la tributación de herencias elevadas puede contribuir a financiar bienes públicos que amplíen las capacidades de quienes no reciben ese patrimonio familiar.

La tesis vincula esta idea con la necesidad de evitar concentración dinástica de la riqueza. El argumento no implica desconocer el derecho a acumular y transferir patrimonio. Propone que las grandes transferencias contribuyan al financiamiento de una sociedad que hace posible la generación y protección de esos activos.

La relación entre renta y patrimonio debe ser coherente. Si determinadas ganancias de capital no se capturan adecuadamente en la imposición sobre la renta, la acumulación patrimonial puede crecer sin reflejar plenamente la capacidad económica. Por ello, la renta global y la tributación patrimonial deben diseñarse como piezas complementarias.

El control es nuevamente decisivo. Activos, participaciones societarias, estructuras de propiedad y transferencias requieren información de calidad. Sin trazabilidad, la tributación patrimonial puede convertirse en una figura formal de baja efectividad. La cooperación interinstitucional y los registros actualizados son parte de su viabilidad.

También deben considerarse los efectos productivos. El objetivo no es penalizar activos que generan empleo e inversión, sino asegurar que la capacidad económica contribuya de forma justa. Por ello, cualquier diseño debe distinguir entre valoración patrimonial, liquidez y actividad productiva, evitando reglas que produzcan efectos contrarios al desarrollo.

La tesis plantea que un esquema técnico sobre activos netos y grandes sucesiones puede incentivar la circulación y reinversión productiva del capital. Esta idea refuerza el enfoque del libro: la tributación no solo recauda, también modifica incentivos y puede orientar comportamientos.

La justicia fiscal requiere, en consecuencia, observar conjuntamente renta del trabajo, renta del capital, patrimonio y sucesiones. Ninguna de estas dimensiones, considerada de manera aislada, representa toda la capacidad económica. La arquitectura debe integrarlas sin duplicidades injustificadas y con criterios de administrabilidad.

Reducción de evasión y elusión

Una arquitectura progresiva puede fracasar si la obligación legal no se transforma en contribución efectiva. La tesis insiste en que la evasión y la elusión de rentas de capital limitan la capacidad distributiva del sistema y deterioran la confianza ciudadana. Por ello, el control constituye un componente sustantivo de la justicia fiscal, no una tarea meramente administrativa.

La evasión implica incumplimiento de obligaciones; la elusión aprovecha estructuras o vacíos para reducir la carga dentro de los límites formales o en zonas de interpretación. Desde el punto de vista distributivo, ambas pueden producir un resultado semejante: disminuir la contribución efectiva de agentes con capacidad económica y trasladar relativamente el esfuerzo hacia quienes tienen menor posibilidad de reorganizar sus operaciones.

La tesis propone un control estricto de la elusión de rentas de capital y una administración capaz de cerrar el círculo del incumplimiento. Esto requiere abandonar una fiscalización predominantemente reactiva y avanzar hacia una gestión basada en riesgo.

El primer componente es información. La administración necesita identificar inconsistencias entre ingresos, consumos, activos, operaciones y declaraciones. El segundo es selección: los recursos de control deben concentrarse en

casos con mayor probabilidad e impacto fiscal. El tercero es intervención: auditorías, requerimientos, regularización y sanciones deben ser proporcionales y oportunos.

El control también necesita certeza jurídica. Normas ambiguas pueden generar litigios y dificultar la distinción entre planificación legítima y prácticas abusivas. Una arquitectura sostenible debe combinar reglas claras con cláusulas capaces de enfrentar estructuras artificiales cuyo propósito principal sea erosionar la base.

La percepción de riesgo es importante. Cuando el contribuyente considera baja la probabilidad de detección, el incentivo al incumplimiento puede aumentar. La tesis plantea que la infraestructura digital y la inteligencia artificial pueden elevar esa percepción mediante cruces complejos en tiempo real.

Pero la reducción de evasión no puede descansar únicamente en sanciones. La simplificación, la asistencia y la estabilidad normativa reducen incumplimientos asociados a complejidad. Un sistema justo distingue entre error, incapacidad administrativa y fraude deliberado, asignando respuestas diferentes.

La lucha contra la evasión posee un efecto redistributivo directo porque amplía la contribución efectiva sin necesidad de elevar la tarifa de quienes ya cumplen. En este

sentido, reducir evasión puede ser una alternativa más equitativa que aumentar cargas generales.

También posee un efecto institucional. Cuando la ciudadanía observa que las reglas se aplican a grandes y pequeños contribuyentes, mejora la percepción de igualdad ante el sistema. El control de agentes de alta capacidad económica tiene, por tanto, una dimensión de legitimidad adicional a su impacto recaudatorio.

La reducción sostenible de evasión y elusión requiere una estrategia continua: información, tecnología, talento humano, análisis de riesgo, cooperación, certeza normativa, sanción y transparencia sobre resultados. Este conjunto prepara el paso hacia una administración tributaria plenamente digital.

Digitalización, información y control tributario

La tesis propone una inversión constante en infraestructura digital e inteligencia artificial para permitir cruces complejos de información en tiempo real. Esta recomendación reconoce que la progresividad efectiva depende cada vez más de la capacidad del Estado para transformar datos en conocimiento fiscal.

La digitalización no debe entenderse como la simple sustitución del papel por formularios electrónicos. Su verdadero potencial aparece cuando diferentes fuentes de

información pueden integrarse para identificar riesgos, inconsistencias y patrones que serían difíciles de detectar mediante controles tradicionales.

La primera capa de esta arquitectura es la generación de datos confiables: facturación, declaraciones, retenciones, registros societarios y otras fuentes pertinentes. La segunda es interoperabilidad: la posibilidad de relacionar información que se encuentra en sistemas distintos bajo reglas institucionales claras. La tercera es analítica: modelos que priorizan casos y detectan comportamientos atípicos.

La inteligencia artificial puede apoyar esta tercera capa, pero no debería reemplazar el juicio administrativo ni operar como una caja negra. Las decisiones que afecten derechos de contribuyentes necesitan trazabilidad, revisión humana y mecanismos de impugnación. La tecnología debe fortalecer el debido proceso, no debilitarlo.

La digitalización también puede reducir costos de cumplimiento. Declaraciones prellenadas, alertas, asistencia automatizada y procedimientos simples permiten que el contribuyente cumpla con menor esfuerzo. Esto es especialmente relevante para pequeños agentes económicos, para quienes la complejidad puede convertirse en una barrera a la formalización.

La misma infraestructura puede sustentar el IVA personalizado propuesto en este capítulo. La identificación de hogares elegibles, validación de transacciones y devolución automática requieren interoperabilidad y capacidad de procesamiento. De esta manera, la digitalización sirve tanto al control como a la protección tributaria.

La gobernanza de datos es indispensable. La administración debe definir finalidades, accesos, conservación, seguridad y mecanismos de auditoría. La confianza en un sistema fiscal digital depende de que la ciudadanía perciba que la información es utilizada de manera legítima y segura.

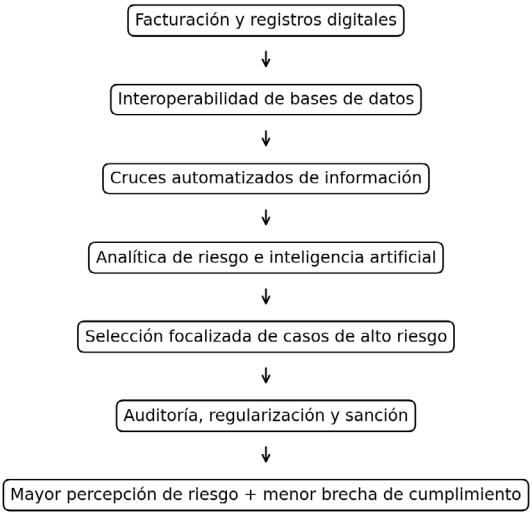
Otro beneficio es la evaluación. Una arquitectura digital permite medir con mayor rapidez los efectos de reformas, beneficios e incentivos. El Estado puede comparar comportamiento antes y después de una medida, identificar filtraciones y corregir diseños con evidencia.

La tesis vincula digitalización con reducción de la brecha de cumplimiento y aumento de la percepción de riesgo. Para que esta relación se materialice, la inversión tecnológica debe acompañarse de talento humano especializado, procesos institucionales y capacidad de convertir alertas en acciones de control.

La administración tributaria del futuro, por tanto, no se define por acumular más datos, sino por utilizarlos con

calidad, proporcionalidad y propósito público. La tecnología es una infraestructura de justicia fiscal cuando permite que la norma se aplique con mayor homogeneidad y que la protección llegue con mayor precisión.

Figura 12. Ecosistema de control tributario basado en información.



Nota: elaboración propia a partir de la propuesta de fortalecimiento de la administración tributaria de la tesis doctoral.

Incentivos tributarios: cuándo generan desarrollo y cuándo generan privilegios

Los incentivos tributarios representan uno de los puntos más delicados de cualquier arquitectura fiscal. Pueden utilizarse para promover inversión, innovación, empleo o transición productiva; pero también pueden convertirse

en privilegios que erosionan la base sin generar beneficios adicionales para la sociedad.

La tesis propone revisar las exenciones regresivas y eliminar aquellas que favorecen a grupos sin generar contraprestaciones verificables en empleo o innovación. Al mismo tiempo, plantea incentivos fiscales ecológicos para transición energética y bio-negocios, condicionados a objetivos de inclusión laboral, especialmente empleo juvenil y femenino.

Esta doble recomendación permite establecer un criterio fundamental: el problema no es la existencia del incentivo, sino su justificación, diseño, adicionalidad y evaluación. Un incentivo es defendible cuando induce una conducta que probablemente no ocurriría en igual magnitud sin el beneficio y cuando el retorno social supera el costo fiscal.

La adicionalidad es clave. Si una empresa habría realizado la inversión aun sin exoneración, el beneficio tributario puede convertirse en una transferencia sin efecto económico adicional. Por ello, la política debe exigir evidencia de que el incentivo modifica decisiones de inversión, localización, innovación o contratación.

La temporalidad constituye otro criterio. Los incentivos indefinidos tienden a institucionalizarse y pueden transformarse en derechos adquiridos políticamente difíciles

de revisar. Un diseño responsable establece plazos, condiciones y evaluaciones periódicas.

La focalización también importa. La tesis propone utilizar incentivos para sectores vinculados con transición energética y bio-negocios, articulando sostenibilidad ambiental con empleo de mayor productividad e inclusión. Esto supone abandonar beneficios horizontales sin objetivo y orientar el gasto tributario hacia transformaciones específicas.

Toda exención tiene un costo. Aunque no aparezca como desembolso presupuestario, representa ingresos que el Estado deja de percibir. Por ello, el gasto tributario debe recibir un nivel de escrutinio semejante al gasto directo: objetivo, beneficiarios, costo, indicadores y evaluación.

La transparencia reduce riesgo de captura. Publicar el costo agregado de los incentivos, sus objetivos y resultados permite que la ciudadanía evalúe si la renuncia fiscal produce beneficios colectivos. La opacidad, por el contrario, facilita la permanencia de tratamientos cuya justificación se ha debilitado.

La propuesta de este libro utiliza una matriz sencilla: impacto social y productivo frente a costo fiscal. Los incentivos de alto impacto y costo razonable pueden priorizarse; los de impacto incierto requieren evaluación; aquellos con alto costo y bajo impacto deben eliminarse o rediseñarse.

El criterio final es coherencia con el modelo de desarrollo. Un incentivo no debería aprobarse únicamente porque aumenta inversión en términos brutos. Debe evaluarse si genera empleo adecuado, innovación, encadenamientos, sostenibilidad y capacidades. La política tributaria deja así de subsidiar actividades y comienza a comprar resultados públicos verificables.

Figura 13. Matriz para evaluar incentivos tributarios.



Nota: elaboración propia a partir de los criterios de revisión de exenciones e incentivos propuestos en la tesis doctoral.

Principios para una reforma tributaria socialmente sostenible

La arquitectura propuesta necesita principios capaces de orientar reformas futuras, incluso cuando cambien las condiciones económicas. La sostenibilidad social no depende de una lista rígida de impuestos, sino de criterios

que permitan evaluar cada modificación con relación a suficiencia, equidad, legitimidad y desarrollo.

El primer principio es capacidad contributiva. La carga debe aproximarse a la capacidad económica real, integrando renta del trabajo, rentas de capital, patrimonio y otras manifestaciones relevantes. Este principio orienta la equidad vertical y horizontal.

El segundo es progresividad efectiva. La evaluación no puede detenerse en tarifas legales. Debe considerar bases, exenciones, deducciones, evasión, elusión e incidencia final. Toda reforma debería acompañarse de una estimación distributiva ex ante y una evaluación ex post.

El tercer principio es protección de la vulnerabilidad. Los hogares con menor capacidad no deben soportar una carga que comprometa consumo esencial. El IVA personalizado constituye la aplicación más visible, pero el principio debe atravesar toda decisión tributaria.

El cuarto es suficiencia sostenible. La justicia fiscal requiere recursos estables. Una reforma que reduzca ingresos sin fuente compensatoria puede debilitar la capacidad de financiar derechos. Del mismo modo, una reforma que recaude de forma coyuntural sin estabilidad puede generar nuevas crisis.

El quinto es neutralización de privilegios injustificados. Exenciones e incentivos deben demostrar resultados. La

renuncia fiscal necesita la misma disciplina que el gasto presupuestario: objetivo, costo, temporalidad, beneficiarios e indicadores.

El sexto es cumplimiento equitativo. La administración debe reducir evasión y elusión mediante información, tecnología y control focalizado. La igualdad ante el sistema exige que la capacidad de incumplir no se convierta en una ventaja competitiva.

El séptimo es simplicidad con proporcionalidad. La complejidad puede elevar costos y fomentar informalidad. Las obligaciones deben ser compatibles con el tamaño y capacidad administrativa de los contribuyentes, sin crear regímenes que se conviertan en refugios permanentes para erosionar la base.

El octavo es transparencia. La ciudadanía debe conocer no solo cuánto se recauda, sino cómo se distribuye la carga, cuánto cuestan los beneficios tributarios y qué programas se financian. La tesis propone transparencia fiscal en tiempo real y mecanismos de participación como instrumentos para fortalecer moral tributaria.

El noveno es vinculación con resultados sociales. La tesis recomienda asociar incrementos de recaudación con metas de reducción de brechas y proteger recursos destinados a capital humano. Esta lógica evita que la reforma se agote en equilibrio contable.

El décimo es estabilidad con capacidad de evaluación. Una arquitectura sostenible necesita previsibilidad, pero también mecanismos para corregir medidas que no produzcan los resultados esperados. La evaluación periódica permite aprender sin recurrir a reformas improvisadas.

Estos principios forman un marco de decisión. Una reforma socialmente sostenible debería poder responder afirmativamente a preguntas básicas: ¿distribuye la carga según capacidad?, ¿protege a los vulnerables?, ¿reduce espacios de privilegio?, ¿es administrable?, ¿genera recursos suficientes?, ¿es transparente?, ¿puede evaluarse?, ¿contribuye a resultados de desarrollo?

La sostenibilidad social también exige gradualidad. Cambios profundos pueden requerir períodos de transición para que hogares, empresas y administración adapten sus decisiones y sistemas. La gradualidad no debe convertirse en postergación indefinida, sino en una secuencia clara de implementación.

Finalmente, la reforma debe concebirse como pacto y no únicamente como modificación legal. La tesis plantea que progresividad impositiva, resiliencia del gasto social y participación comunitaria forman la base de un nuevo pacto fiscal. La arquitectura tributaria constituye el lado de los ingresos de ese pacto; los capítulos siguientes desarrollarán la transformación de esos recursos en ciudadanía, inversión social y desarrollo inclusivo.

Tabla 2. Síntesis de la arquitectura fiscal propuesta

Componente	Problema que enfrenta	Instrumento propuesto	Resultado esperado
Consumo	Incidencia sobre hogares vulnerables	IVA personalizado y devolución automática	Protección del poder adquisitivo
Renta	Tratamiento fragmentado de fuentes	Renta global y progresividad efectiva	Mayor correspondencia con capacidad económica
Patrimonio	Concentración intergeneracional	Esquemas técnicos sobre grandes patrimonios y sucesiones	Mayor igualdad de oportunidades
Cumplimiento	Evasión y elusión	Control basado en riesgo e información	Ampliación de contribución efectiva
Administración	Información fragmentada	Digitalización, interoperabilidad e IA	Mayor trazabilidad y menor brecha de cumplimiento
Incentivos	Exenciones sin resultados verificables	Condicionalidad, temporalidad y evaluación	Gasto tributario orientado a desarrollo
Gobernanza	Baja legitimidad	Transparencia y evaluación social	Confianza y sostenibilidad del pacto fiscal

Nota: elaboración propia.

Reflexiones finales del capítulo

La nueva arquitectura tributaria propuesta no se construye alrededor de un impuesto aislado. Su lógica consiste en articular protección, progresividad, control, tecnología e incentivos dentro de un mismo marco de justicia fiscal. La capacidad contributiva constituye el principio rector; el IVA personalizado protege a los hogares vulnerables;

la renta global y la tributación patrimonial amplían la correspondencia entre capacidad económica y contribución; el control de evasión y elusión transforma progresividad normativa en progresividad efectiva; y la digitalización proporciona la infraestructura necesaria para administrar el conjunto.

La propuesta también redefine los incentivos tributarios. Las exenciones dejan de ser beneficios presumiblemente favorables al crecimiento y pasan a ser instrumentos que deben demostrar adicionalidad, empleo, innovación o sostenibilidad. Cuando no generan resultados verificables, su permanencia equivale a mantener un gasto tributario sin justificación suficiente.

El elemento más importante es la integración. Una devolución de IVA sin fortalecimiento de la renta podría mejorar la protección, pero no resolver la distribución de la carga. Una mayor progresividad en renta sin control de evasión podría permanecer en el plano normativo. Una administración digital sin transparencia podría mejorar fiscalización sin fortalecer legitimidad. La justicia fiscal aparece únicamente cuando las piezas funcionan como sistema.

La tesis doctoral plantea además que la reforma de ingresos debe vincularse con sostenibilidad social, mediante protección de la inversión en capital humano, y con democratización de la institucionalidad fiscal. Por ello, este

capítulo no cierra la propuesta: establece su arquitectura tributaria. Los capítulos siguientes deben completar el circuito explicando cómo reconstruir el vínculo entre tributación y ciudadanía y cómo convertir los recursos públicos en oportunidades sostenibles.

La reforma socialmente sostenible no debería evaluarse por la magnitud de la modificación legal ni por la recaudación adicional de corto plazo. Su éxito debería medirse por la reducción de la carga sobre quienes poseen menor capacidad, la ampliación del cumplimiento entre quienes poseen mayor capacidad, la disminución de privilegios injustificados, la estabilidad de los recursos y la capacidad de financiar bienes públicos que reduzcan desigualdades.

En este sentido, la justicia fiscal no constituye un objetivo separado del desarrollo. Es una de sus infraestructuras institucionales. Determina cómo una sociedad comparte el costo de financiar al Estado y, al hacerlo, expresa una decisión sobre equidad, ciudadanía y oportunidades. La arquitectura propuesta busca que esa decisión sea explícita, medible y socialmente sostenible.

Nota sobre la base documental

El capítulo se construye a partir del eje propositivo y de las recomendaciones de la tesis doctoral “Pobreza, desigualdad y sistema tributario en Ecuador: hacia un mo-

delo de desarrollo con equidad e inclusión social". Se han reorganizado sus lineamientos de reforma tributaria progresiva en una arquitectura integrada para el libro. Las propuestas de IVA personalizado, renta global, tributación patrimonial, revisión de exenciones, control de evasión y elusión, infraestructura digital e inteligencia artificial, incentivos ecológicos condicionados y evaluación de impacto provienen de dicha base. Los desarrollos operativos presentados en este capítulo funcionan como sistematización editorial de esos lineamientos y no como una estimación cuantitativa adicional.

Hoja de ruta para implementar la nueva arquitectura tributaria

La arquitectura propuesta requiere una implementación secuencial. La primera fase debe construir las condiciones institucionales: depuración e interoperabilidad de información, evaluación distributiva de la estructura vigente, identificación de exenciones e incentivos y fortalecimiento de capacidades técnicas de la administración tributaria. Sin esta base, las modificaciones normativas corren el riesgo de producir progresividad formal sin capacidad real de aplicación.

La segunda fase debe concentrarse en la protección y la progresividad: diseño piloto del IVA personalizado, fortalecimiento del principio de renta global, revisión de tra-

tamientos diferenciados y construcción de mecanismos técnicamente administrables para patrimonio y grandes sucesiones. La tercera fase debe consolidar evaluación, transparencia y vinculación con resultados sociales, de manera que la reforma pueda corregirse con evidencia y no mediante cambios improvisados.

Tabla 3.

Fase	Prioridad	Instrumentos	Resultado
1. Preparación	Capacidad institucional	Datos, interoperabilidad, evaluación de gasto tributario y riesgo	Base técnica para la reforma
2. Transición	Protección y progresividad	IVA personalizado, renta global, revisión de exenciones	Redistribución de la carga
3. Consolidación	Cumplimiento y legitimidad	Analítica de riesgo, control, transparencia y evaluación	Progresividad efectiva
4. Maduración	Vinculación con desarrollo	Metas sociales, incentivos condicionados y seguimiento	Justicia fiscal sostenible

Nota: elaboración propia.

La gradualidad propuesta no implica postergar los objetivos de equidad. Permite ordenar dependencias técnicas, reducir riesgos de implementación y construir legitimidad. El criterio de avance debe ser verificable: cada fase debe contar con indicadores de cobertura, cumplimiento, costo fiscal, incidencia distributiva y resultados sociales.

Capítulo 5

Del impuesto al bienestar: reconstruir el vínculo entre tributación y ciudadanía

Instituciones, confianza, corresponsabilidad y ciudadanía fiscal

Introducción

La discusión tributaria suele concentrarse en tarifas, bases imponibles, recaudación, déficit y capacidad de control. Estos elementos son indispensables, pero no agotan la dimensión fiscal. Entre el momento en que una persona paga un impuesto y el momento en que ese recurso se convierte en educación, salud, infraestructura, seguridad, protección social o capacidades productivas existe una relación institucional que determina la legitimidad del sistema. Esa relación es el objeto de este capítulo.

La tesis doctoral que sustenta este libro incorpora, dentro de sus lineamientos propositivos, el fortalecimiento de la ciudadanía y la democratización de la institucionalidad fiscal. Su argumento es que la equidad no puede alcanzarse únicamente mediante una estructura tributaria progresiva: requiere una gobernanza transparente que legitime la acción estatal, eleve la moral tributaria y permita que la ciudadanía participe en la vigilancia y el destino de los recursos públicos.

Esta perspectiva amplía el significado de la tributación. El ciudadano deja de aparecer solamente como sujeto obligado y el Estado deja de ser únicamente recaudador.

Entre ambos se configura una relación de reciprocidad: la sociedad aporta recursos para financiar objetivos colectivos y, a cambio, exige que esos recursos sean administrados con eficiencia, equidad, transparencia y orientación al bienestar. Cuando esa reciprocidad es visible, la tributación puede ser percibida como una contribución a la vida colectiva; cuando se rompe, el impuesto corre el riesgo de ser entendido únicamente como una exacción.

El propósito del capítulo es desarrollar esa dimensión institucional y ciudadana sin repetir la arquitectura tributaria examinada en el capítulo anterior. Aquí la pregunta central no es cuánto debe pagar cada contribuyente, sino qué condiciones hacen posible que una sociedad considere legítimo el deber de contribuir. Para responderla se analizan contrato social, moral tributaria, confianza institucional, transparencia, percepción de justicia, rendición de cuentas, participación y educación fiscal.

La tesis propone mecanismos de transparencia radical en tiempo real, plataformas de gobierno abierto, presupuestos participativos, publicación de información que vincule origen de los impuestos con programas financiados y auditorías ciudadanas. Estas propuestas permiten construir una secuencia conceptual propia para el libro: contribución, recursos públicos, servicios y oportunidades, bienestar, confianza y corresponsabilidad. El circuito no es automático. Debe ser producido por instituciones capaces de demostrar que la tributación genera valor público.

La ciudadanía fiscal constituye el punto de llegada. No describe simplemente a quien cumple una obligación, sino a una persona que comprende el sentido colectivo de los impuestos, puede conocer el destino de los recursos, participa en la definición de prioridades y dispone de mecanismos para exigir resultados. Bajo esta perspectiva, pasar del impuesto al bienestar exige reconstruir simultáneamente confianza, información y participación.

El impuesto como parte del contrato social

El impuesto expresa una relación entre derechos, obligaciones y vida colectiva. En su forma más básica, permite financiar las funciones del Estado; en una lectura institucional más amplia, representa una de las formas mediante las cuales la ciudadanía sostiene bienes que no podrían producirse de manera suficiente mediante decisiones individuales. Educación, salud, infraestructura y protección social dependen de recursos compartidos y de reglas que distribuyan su financiamiento.

La tesis doctoral propone restaurar el contrato social mediante una articulación entre progresividad impositiva, resiliencia del gasto social y participación comunitaria. Esta formulación es relevante porque desplaza el impuesto desde el terreno estrictamente financiero hacia el de la reciprocidad. El deber de contribuir adquiere legitimidad cuando existe una expectativa razonable de que el Estado

transformará los recursos en bienes públicos y reducción de brechas.

El contrato fiscal posee dos direcciones. Del ciudadano hacia el Estado existe una obligación de contribuir de acuerdo con las reglas y la capacidad económica. Del Estado hacia la ciudadanía existe una obligación de administrar, informar, priorizar y rendir cuentas. Si una de las dos direcciones se debilita, el vínculo se vuelve frágil.

La reciprocidad no significa que cada persona reciba exactamente el equivalente monetario de los impuestos que paga. Los sistemas fiscales financian bienes colectivos, redistribuyen recursos entre grupos y territorios y protegen a personas frente a riesgos que no pueden anticiparse individualmente. La reciprocidad debe entenderse como pertenencia a un sistema común de derechos y responsabilidades.

En este sentido, el impuesto no compra un servicio individual. Financia una arquitectura social. Quien contribuye participa en la construcción de condiciones que también sostienen productividad, seguridad jurídica, capital humano y cohesión. El beneficio fiscal puede ser directo, indirecto, presente o futuro.

La tesis insiste en superar una visión asistencialista donde la persona aparece únicamente como receptora. El ciudadano fiscal participa también en vigilancia y destino del

gasto. Esta transformación es decisiva: convierte la relación fiscal en una interacción política e institucional y no solamente administrativa.

El contrato social necesita visibilidad. Cuando el origen y destino de los recursos son opacos, la ciudadanía encuentra difícil conectar su esfuerzo tributario con los resultados colectivos. Por ello, la tesis propone plataformas que permitan rastrear el impacto redistributivo de los impuestos y observar su traducción en servicios públicos.

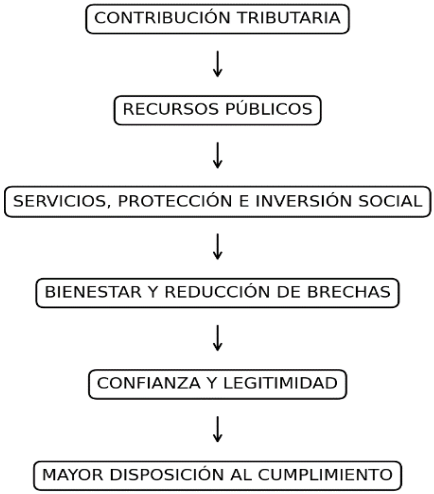
La calidad de los servicios forma parte del contrato. Una sociedad puede aceptar la obligación tributaria en términos legales y, simultáneamente, cuestionar su legitimidad si percibe deterioro persistente, desigualdad de acceso o uso ineficiente. El vínculo entre impuesto y bienestar debe ser observable.

También importa la igualdad ante las reglas. Si determinados grupos parecen capaces de eludir obligaciones o capturar beneficios mientras otros cumplen de manera regular, el contrato se deteriora. La justicia tributaria examinada en el capítulo anterior y la ciudadanía fiscal desarrollada aquí son, por ello, dos caras de una misma arquitectura.

Reconstruir el contrato social significa hacer explícita una cadena: contribuir, administrar con integridad, invertir, producir bienestar, informar resultados y permitir control

ciudadano. El cumplimiento no debería descansar únicamente en temor a la sanción; debe apoyarse también en la percepción de que la contribución forma parte de una institución común legítima.

Figura 14. Del impuesto al contrato social.



Nota: elaboración propia a partir de los lineamientos de ciudadanía y democratización fiscal de la tesis doctoral.

Moral y cultura tributaria

La tesis define la moral tributaria como la voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos y la relaciona con la percepción de justicia y transparencia. Esta idea permite diferenciar dos planos del cumplimiento. El primero es externo: controles, auditorías, sanciones y probabilidad de detección. El segundo es interno e institucional: con-

vicción de que contribuir es correcto dentro de un sistema percibido como legítimo.

La moral tributaria no sustituye la fiscalización. Un Estado necesita capacidad de control porque siempre existirán incentivos al incumplimiento. Sin embargo, una administración que dependa exclusivamente de coerción enfrenta costos elevados. Cuando existe cumplimiento voluntario, los recursos de fiscalización pueden concentrarse en riesgos de mayor relevancia.

La cultura tributaria es más amplia que el conocimiento de formularios o fechas. Incluye creencias sobre el Estado, experiencias con servicios públicos, percepciones de igualdad ante la ley, comprensión de la función de los impuestos y normas sociales sobre el cumplimiento. Se construye durante años y puede deteriorarse rápidamente ante episodios de opacidad o privilegio.

La tesis vincula la moral tributaria con la historia de desconfianza institucional. Esta relación obliga a evitar explicaciones simplistas que atribuyan el incumplimiento exclusivamente a una supuesta falta de cultura ciudadana. El comportamiento fiscal también responde a las señales emitidas por las instituciones.

Cuando la ciudadanía observa que los recursos se utilizan de forma transparente y que el sistema aplica reglas semejantes a contribuyentes comparables, se fortalece la re-

ciprocidad. Cuando percibe corrupción, despilfarro o privilegios, puede aumentar la distancia respecto del deber tributario. Esto no justifica legalmente el incumplimiento, pero ayuda a comprender su dimensión institucional.

La cultura tributaria se forma también en la interacción cotidiana con la administración. Procedimientos innecesariamente complejos, información contradictoria o trato desigual pueden debilitar la disposición a cumplir. Por el contrario, servicios claros, asistencia y procesos digitales sencillos pueden reforzar la percepción de un Estado competente.

Existe además una dimensión social. Las personas observan el comportamiento de otros. Si la evasión es percibida como generalizada y sin consecuencias, puede normalizarse. Si el cumplimiento es visible y las sanciones se aplican de forma consistente, se fortalece una norma social de corresponsabilidad.

La política de moral tributaria debe actuar, por tanto, en varios frentes: justicia efectiva, transparencia, calidad institucional, educación, facilidad de cumplimiento y control creíble. Las campañas comunicacionales aisladas difícilmente pueden compensar fallas estructurales en estas dimensiones.

El objetivo no es producir obediencia pasiva, sino corresponsabilidad informada. Una ciudadanía fiscal madura

comprende por qué existen los impuestos, exige que sean justos, cumple las obligaciones y demanda resultados. La moral tributaria se vuelve así una característica de la relación entre Estado y sociedad, no una cualidad moral atribuible únicamente al individuo.

Este enfoque permite conectar cultura tributaria con desarrollo inclusivo. Si una mayor legitimidad eleva el cumplimiento voluntario, el Estado puede disponer de recursos más estables; si esos recursos se convierten en servicios y oportunidades, la reciprocidad se fortalece. El círculo virtuoso depende de que cada eslabón sea institucionalmente creíble.

Confianza en las instituciones

La confianza constituye un activo fiscal. No aparece en el presupuesto ni puede recaudarse mediante una reforma legal, pero influye en la forma en que la ciudadanía interpreta las obligaciones, los controles y el destino de los recursos. La tesis propone reconstruir la confianza entre contribuyente y Estado mediante transparencia y participación.

Confiar no significa renunciar al control. En una democracia, la confianza sostenible se apoya precisamente en la posibilidad de verificar. Una institución merece confianza cuando sus decisiones son comprensibles, sus procedi-

mientos son consistentes, sus resultados pueden evaluarse y existen mecanismos para corregir abusos o errores.

La confianza fiscal posee varias dimensiones. Existe confianza en la administración tributaria, relacionada con trato, competencia y aplicación de reglas. Existe confianza en las instituciones presupuestarias, vinculada con el uso de los recursos. Existe confianza en las entidades proveedoras de servicios y, finalmente, confianza en que las reglas no están capturadas por intereses particulares.

La tesis señala la necesidad de reducir la asimetría de información que facilita captura de rentas del Estado. Este punto es central. Cuando ciertos actores disponen de información, acceso o influencia muy superiores, la ciudadanía puede percibir que el sistema no opera con igualdad. La transparencia actúa entonces como mecanismo de democratización.

La confianza también se construye con resultados. Un portal de datos abierto puede mejorar información, pero no sustituye servicios públicos de calidad. La transparencia sin resultados corre el riesgo de convertirse en formalidad; los resultados sin transparencia pueden no ser reconocidos por la ciudadanía. Ambas dimensiones deben integrarse.

La estabilidad normativa influye asimismo. Cambios frecuentes y poco explicados pueden generar incertidumbre

y la sensación de que el sistema responde a urgencias coyunturales. Una política fiscal confiable comunica objetivos, plazos, impactos esperados y criterios de evaluación.

La confianza requiere coherencia entre discurso y práctica. Si una reforma se presenta como instrumento de equidad, debe demostrar quién soporta la carga y cómo los recursos contribuyen a reducir brechas. La tesis recomienda precisamente vincular incrementos de recaudación con indicadores de bienestar.

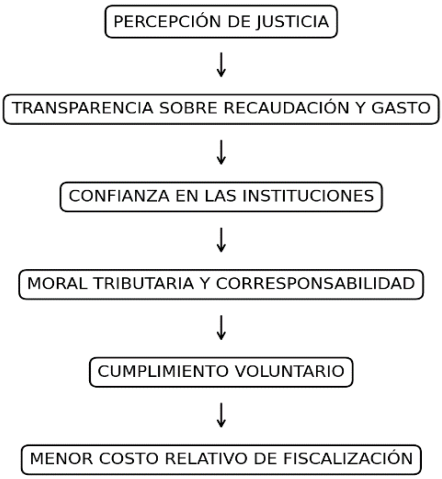
La administración puede contribuir mediante atención, simplificación y mecanismos de reclamo. Un contribuyente que puede resolver errores, recibir información y ejercer defensa percibe un sistema más legítimo que uno opaco o inaccesible. El debido proceso es parte de la confianza fiscal.

No existe una única política capaz de producir confianza. Es un resultado acumulativo de justicia, transparencia, capacidad estatal, participación y experiencia ciudadana. Por ello, la confianza debe ser tratada como un objetivo transversal de la reforma fiscal.

Una arquitectura tributaria técnicamente sólida puede fracasar políticamente si la ciudadanía no confía en sus instituciones. A la inversa, la confianza sin capacidad estatal tampoco basta. El reto es construir instituciones que merezcan confianza porque pueden demostrar que recau-

dan con equidad, administran con integridad y convierten recursos en bienestar.

Figura 15. Mecanismo institucional del cumplimiento voluntario.



Nota: elaboración propia con base en la relación entre justicia, transparencia, confianza y moral tributaria desarrollada en la tesis.

Transparencia y legitimidad fiscal

La tesis propone pasar de una rendición de cuentas formal a una transparencia sustantiva. Esta distinción es esencial. Publicar grandes volúmenes de información no garantiza que la ciudadanía pueda comprender qué se recauda, de quién provienen los recursos, en qué se gastan y qué resultados producen.

La transparencia sustantiva transforma datos en trazabilidad. Permite seguir el recorrido fiscal desde el ingreso

hasta el programa financiado y, cuando sea posible, hasta el resultado social. La tesis plantea plataformas de gobierno abierto donde el ciudadano pueda rastrear en tiempo real el impacto redistributivo de los impuestos.

La expresión "tiempo real" debe entenderse como una orientación hacia información oportuna y actualizada, no como una exigencia de exposición instantánea de cada operación. Lo importante es reducir la distancia temporal entre ejecución pública y conocimiento ciudadano.

La legitimidad fiscal surge cuando las reglas y resultados son percibidos como justificables. La transparencia contribuye porque permite someter decisiones a escrutinio. Una exención tributaria, un incremento de recaudación o una reasignación presupuestaria pueden ser evaluados cuando sus objetivos y efectos son públicos.

La información debe ser accesible. Bases de datos técnicamente completas pero incomprensibles para la mayoría no cumplen por sí solas la función democrática. Se requieren tableros, explicaciones, indicadores y visualizaciones que traduzcan la complejidad sin distorsionarla.

La transparencia también debe mostrar costos. Los incentivos tributarios representan ingresos no recaudados; las políticas de devolución tienen costo fiscal; los programas sociales consumen recursos. Una ciudadanía fiscal infor-

mada necesita conocer tanto beneficios como costos para participar responsablemente.

La tesis propone correlacionar claramente el origen de los impuestos con los programas sociales financiados. Esta práctica puede hacer visible la reciprocidad. No significa asignar cada impuesto a un gasto específico, sino comunicar de manera comprensible cómo la estructura de ingresos sostiene las prioridades públicas.

La transparencia necesita instituciones de control. La publicación sin posibilidad de auditoría, reclamo o corrección puede limitarse a comunicación. La rendición de cuentas exige que alguien responda por decisiones y resultados.

La legitimidad se fortalece cuando la información permite comparar promesas con ejecución. Metas de cobertura, calidad y reducción de brechas pueden funcionar como compromisos verificables. La ciudadanía deja de evaluar la política fiscal únicamente por anuncios y dispone de evidencia para juzgar su desempeño.

La transparencia fiscal, por tanto, no es un complemento reputacional. Es infraestructura institucional. Reduce asimetrías de información, facilita control social, mejora la evaluación y crea condiciones para que la contribución tributaria pueda vincularse con bienestar observable.

¿Por qué paga impuestos el ciudadano?

La respuesta jurídica es inmediata: porque existe una obligación establecida por la ley. Pero para comprender el cumplimiento real esa explicación es insuficiente. Los ciudadanos pagan también porque perciben riesgo de sanción, porque el procedimiento facilita el cumplimiento, porque consideran legítima la obligación, porque observan que otros cumplen y porque atribuyen valor a los bienes públicos financiados.

La decisión de cumplir puede entenderse como resultado de factores coercitivos, administrativos, sociales e institucionales. La fiscalización y las sanciones importan; también importan la facilidad del trámite, la justicia percibida, la confianza, la transparencia y la calidad de los servicios.

La tesis enfatiza especialmente justicia y transparencia. Si el ciudadano percibe que el Estado administra los recursos de manera eficiente y equitativa, aumenta la disposición al cumplimiento voluntario. Esta relación no debe interpretarse como una garantía mecánica, sino como un fundamento institucional para reducir la dependencia exclusiva de la coerción.

Pagar impuestos implica también aceptar una regla de solidaridad. Parte de la contribución financia servicios que el contribuyente puede no utilizar en ese momento.

La legitimidad del sistema depende de comprender que la protección frente a enfermedad, desempleo, pobreza, inseguridad o deterioro de infraestructura tiene una dimensión colectiva.

La percepción de reciprocidad es crucial. El ciudadano no necesita recibir una factura individual de beneficios, pero sí necesita poder observar que los recursos generan valor público. Cuando la conexión entre pago y bienestar desaparece, la obligación puede conservar validez jurídica mientras pierde legitimidad social.

También influye la percepción sobre otros contribuyentes. Si se considera que quienes poseen mayor capacidad evaden o reciben privilegios, puede debilitarse la norma de cumplimiento. Por ello, el control de evasión desarrollado en el capítulo anterior es también una política de ciudadanía fiscal.

La facilidad de cumplimiento constituye otro factor. Un sistema complejo puede transformar una obligación legítima en una experiencia costosa. La digitalización debe reducir fricción, ofrecer asistencia y prevenir errores, especialmente para pequeños contribuyentes.

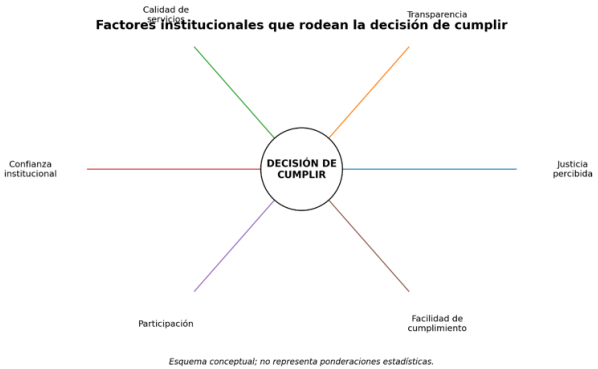
La educación influye en la comprensión del propósito. Saber calcular un impuesto es diferente de comprender por qué existe, qué financia y cómo puede exigirse rendición

de cuentas. Una política de educación fiscal debe integrar ambas dimensiones.

La participación agrega un motivo adicional: pertenencia. Cuando la ciudadanía interviene en prioridades del gasto, la política fiscal deja de ser completamente externa. El presupuesto participativo propuesto en la tesis puede fortalecer esa conexión, particularmente a nivel local donde los resultados son más visibles.

En síntesis, el ciudadano paga porque la ley obliga, pero el cumplimiento sostenible se fortalece cuando la institución facilita, controla con equidad, informa, demuestra resultados y permite participación. La ciudadanía fiscal aparece cuando obligación y legitimidad convergen.

Figura 16. Factores institucionales que rodean la decisión de cumplir.



Nota: elaboración propia. Esquema conceptual derivado de los lineamientos institucionales de la tesis; no representa estimaciones econométricas.

Percepción de justicia y cumplimiento tributario

La percepción de justicia funciona como puente entre diseño tributario y comportamiento ciudadano. Un sistema puede cumplir formalmente con criterios de progresividad y, aun así, ser percibido como injusto si existen privilegios visibles, evasión impune, trámites desiguales o servicios deficientes.

La justicia percibida tiene al menos tres dimensiones. La primera es distributiva: quién paga y cuánto. La segunda es procedimental: cómo actúa la administración. La tercera es de resultados: qué ocurre con los recursos recaudados. Las tres influyen en la legitimidad.

La justicia distributiva conecta directamente con el capítulo anterior. Capacidad contributiva, progresividad, protección de hogares vulnerables y control de privilegios no son solamente decisiones económicas; envían señales sobre el tipo de pacto fiscal que la sociedad está construyendo.

La justicia procedimental exige reglas claras, trato respetuoso, derecho a defensa, consistencia y proporcionalidad. Dos contribuyentes en situaciones equivalentes deberían recibir tratamientos equivalentes. Los sistemas digitales pueden apoyar esa homogeneidad, pero deben contar con revisión y transparencia.

La justicia de resultados aparece cuando la ciudadanía observa que el esfuerzo fiscal se transforma en servicios y oportunidades. La tesis insiste en mostrar el impacto redistributivo y vincular recaudación con programas sociales. Esta visibilidad puede fortalecer la percepción de reciprocidad.

La percepción no siempre coincide con la realidad objetiva. Por ello, la política pública necesita tanto mejorar las instituciones como comunicar evidencia. Una percepción equivocada no se corrige únicamente con propaganda; requiere información verificable y accesible.

El cumplimiento tributario tampoco depende de una sola percepción. Un contribuyente puede considerar justo el sistema y aun enfrentar dificultades de liquidez o complejidad. Otro puede desconfiar, pero cumplir por alta percepción de riesgo. La política debe reconocer esta heterogeneidad.

La tesis propone una cultura de corresponsabilidad. Esto implica que el cumplimiento sea presentado como parte de una relación donde también existen deberes estatales. El mensaje fiscal deja de ser únicamente "pague" y se amplía hacia "contribuya, conozca, participe y exija".

La reducción de evasión de agentes de alta capacidad posee un valor simbólico importante. Demuestra que la norma no recae únicamente sobre quienes tienen ingresos

fácilmente trazables. La igualdad de aplicación fortalece la credibilidad de la progresividad.

La justicia percibida no puede decretarse. Se construye mediante experiencias acumuladas. Cada reforma, fiscalización, servicio, reporte y proceso de participación contribuye a formar la imagen que la ciudadanía tiene del sistema. Por ello, la política fiscal debe gestionar también su dimensión relacional.

Rendición de cuentas sobre el destino de los impuestos

La rendición de cuentas completa el ciclo fiscal. Recaudar sin explicar el destino de los recursos deja incompleta la relación con el ciudadano. La tesis propone publicar información detallada sobre recaudación y ejecución y correlacionar el origen de los impuestos con los programas sociales financiados.

La rendición de cuentas debe responder preguntas concretas: cuánto se recaudó, qué fuentes aportaron, cómo se distribuyó el gasto, qué programas recibieron recursos, qué metas se establecieron, cuánto se ejecutó y qué resultados se obtuvieron. La ciudadanía necesita información sobre dinero y sobre desempeño.

Una práctica útil sería desarrollar una cuenta fiscal ciudadana: un reporte periódico, comprensible y accesible

que muestre la composición general de los ingresos y los principales destinos del gasto. Su función no sería individualizar cada dólar, sino traducir el presupuesto en una narrativa verificable.

Los tableros de gobierno abierto propuestos en la tesis podrían organizarse por territorio, sector y programa. Esta territorialización permitiría que la ciudadanía observe cómo la política fiscal se materializa en su entorno y compare avances entre zonas.

La rendición debe incluir gasto tributario. Si una exención representa recursos que el Estado decide no recaudar para alcanzar un objetivo, su costo y resultados también deben ser públicos. Esto coloca incentivos y gasto directo bajo una lógica comparable de evaluación.

La tesis propone auditorías ciudadanas y veedurías integradas por actores sociales y académicos. Estas figuras pueden ampliar el control, siempre que cuenten con acceso a información, reglas claras y capacidad para formular observaciones que reciban respuesta institucional.

La rendición de cuentas no debe convertirse en una ceremonia anual. La transparencia sustantiva requiere periodicidad, datos actualizados y seguimiento de compromisos. Un informe sin continuidad dificulta evaluar tendencias y responsabilidades.

También se necesita claridad sobre límites. No todos los resultados dependen exclusivamente del gasto público y algunos efectos requieren años. La rendición responsable debe distinguir ejecución, productos y resultados, evitando atribuir causalidades que no puedan demostrarse.

La información debe permitir detectar desviaciones. Si una política no alcanza sus metas, la rendición no debe ocultar el problema; debe explicar causas, medidas correctivas y plazos. La capacidad de reconocer y corregir fallas puede fortalecer más la confianza que una comunicación exclusivamente celebratoria.

En última instancia, rendir cuentas significa devolver a la ciudadanía información sobre el uso de recursos que son colectivos. Esta devolución informativa es parte del contrato fiscal y una condición para que el impuesto pueda ser entendido como instrumento de bienestar.

Participación ciudadana y política fiscal

La tesis plantea fortalecer presupuestos participativos a nivel local y regional para que la asignación de recursos destinados a proyectos de desarrollo con equidad sea resultado del consenso social. Esta propuesta convierte la participación en un componente de la política fiscal y no solamente en un mecanismo consultivo general.

La participación puede mejorar información. Las comunidades conocen necesidades, barreras y prioridades que no siempre son visibles desde una planificación central. Incorporar ese conocimiento puede elevar pertinencia del gasto y detectar problemas de implementación.

También puede fortalecer legitimidad. Cuando la ciudadanía comprende restricciones presupuestarias y participa en la priorización, la discusión fiscal deja de reducirse a una demanda ilimitada de servicios. Aparece con mayor claridad la necesidad de decidir entre usos alternativos de recursos escasos.

Sin embargo, la participación debe diseñarse para evitar captura. Los grupos con mayor organización, tiempo o recursos pueden dominar espacios participativos. Por ello, se requieren mecanismos que faciliten inclusión de poblaciones vulnerables, horarios y canales accesibles, información previa y reglas de representación.

La participación necesita información fiscal comprensible. No es posible deliberar responsablemente sobre prioridades sin conocer costos, competencias institucionales y recursos disponibles. Transparencia y educación fiscal son, por tanto, condiciones de la participación.

El presupuesto participativo funciona mejor cuando existen ámbitos de decisión reales. Consultar a la ciudadanía sobre asuntos ya decididos puede deteriorar confianza. Debe quedar claro qué porcentaje o componentes del pre-

supuesto están sujetos a deliberación y qué restricciones legales existen.

La participación también puede extenderse a evaluación. La tesis propone auditorías ciudadanas y veedurías. La ciudadanía puede contribuir no solo a seleccionar proyectos, sino a observar ejecución, calidad y pertinencia.

La escala local ofrece ventajas porque los resultados son visibles y las necesidades más concretas. No obstante, la política fiscal nacional también puede incorporar consultas públicas, publicación de evaluaciones distributivas y espacios de discusión sobre reformas.

La participación no reemplaza la responsabilidad técnica ni la representación democrática. Complementa ambas mediante información social, control y deliberación. Las autoridades continúan siendo responsables de decisiones y de su legalidad.

La ciudadanía fiscal activa surge cuando la persona puede transitar desde contribuyente hacia participante y vigilante. Este tránsito reduce la distancia entre Estado y sociedad y transforma el presupuesto en un espacio de corresponsabilidad.

Educación fiscal como política de Estado

La tesis no desarrolla un programa curricular específico de educación fiscal; por ello, este apartado constituye una sistematización editorial derivada de su propuesta de ciudadanía activa, transparencia, participación y moral tributaria. Si se pretende sostener esos mecanismos en el tiempo, la educación fiscal debe convertirse en una política permanente y no en campañas ocasionales.

La educación fiscal debe superar el aprendizaje operativo. Conocer obligaciones, comprobantes o procedimientos es necesario, pero insuficiente. Una ciudadanía fiscal necesita comprender cómo se financia el Estado, qué relación existe entre ingresos y gasto, qué significa progresividad, cómo funcionan los presupuestos y qué mecanismos existen para exigir rendición de cuentas.

La formación puede comenzar antes de que la persona sea contribuyente directo. En educación escolar, los contenidos pueden vincular impuestos con bienes públicos, convivencia, presupuesto y derechos. En educación superior, pueden integrarse perspectivas económicas, contables, jurídicas y ciudadanas.

Para adultos y emprendedores, la educación debe incluir herramientas prácticas de cumplimiento y comprensión del sistema. La formalización puede facilitarse cuando las

personas entienden obligaciones y beneficios y disponen de asistencia accesible.

Los servidores públicos también necesitan educación fiscal. La ciudadanía no se construye únicamente desde el contribuyente. Quienes administran recursos deben comprender transparencia, servicio, lenguaje claro y responsabilidad frente al ciudadano.

Las universidades pueden desempeñar un papel relevante mediante observatorios, programas de vinculación, análisis de presupuestos, clínicas tributarias y espacios de deliberación. La participación académica en veedurías, sugerida por la tesis, puede complementarse con formación y producción de información independiente.

La educación fiscal debe ser plural y crítica. Su objetivo no es convencer a la ciudadanía de que toda decisión fiscal es correcta, sino proporcionar capacidades para comprender, evaluar, cumplir y cuestionar con evidencia. Una política educativa que solo busque obediencia debilitaría el concepto de ciudadanía fiscal.

La alfabetización de datos es cada vez más importante. Los portales de transparencia solo producen valor democrático si las personas pueden interpretar indicadores, presupuestos y resultados. La educación debe enseñar a leer información fiscal, no únicamente a localizarla.

También debe existir evaluación. El éxito no debería medirse por número de talleres, sino por comprensión, facilidad de cumplimiento, uso de información pública y participación. La educación fiscal es una inversión institucional de largo plazo.

Convertirla en política de Estado significa continuidad entre gobiernos, coordinación entre administración tributaria, sistema educativo, gobiernos locales y universidades, y disponibilidad de materiales abiertos. Su finalidad es crear capacidades para sostener el pacto fiscal más allá de coyunturas políticas.

Hacia una ciudadanía fiscal

La ciudadanía fiscal sintetiza los elementos desarrollados en el capítulo. La tesis utiliza esta idea para describir al contribuyente que deja de ser un sujeto pasivo frente al Estado y se convierte en actor que participa en vigilancia y destino de los recursos públicos.

Esta transformación contiene varias capacidades. La primera es comprender: conocer el sentido de la tributación y su relación con el presupuesto. La segunda es cumplir: asumir obligaciones dentro de reglas percibidas como legítimas. La tercera es verificar: acceder a información sobre recaudación y gasto. La cuarta es participar: inter-

venir en prioridades y deliberaciones. La quinta es exigir: utilizar mecanismos de rendición de cuentas y control.

La ciudadanía fiscal no elimina conflictos sobre impuestos. En una sociedad plural existirán desacuerdos sobre tarifas, gasto y prioridades. Su función es mejorar las condiciones bajo las cuales esos desacuerdos se procesan: información pública, reglas transparentes, participación y evaluación.

Tampoco convierte al ciudadano en auditor técnico. Las instituciones especializadas mantienen responsabilidades de control. La ciudadanía aporta vigilancia social, preguntas, prioridades y legitimidad democrática.

La tesis propone que la democratización de la institucionalidad fiscal contribuya a elevar la moral tributaria y restaurar el contrato social. La ciudadanía fiscal es el sujeto de ese nuevo contrato: contribuye, pero también observa y participa.

Para que exista ciudadanía fiscal, el Estado debe abandonar prácticas de comunicación unidireccional. No basta con informar cuánto se recaudó. Debe explicar, abrir datos, responder, facilitar participación y mostrar resultados. La relación se vuelve bidireccional.

El ciudadano, a su vez, debe reconocer que exigir servicios sin considerar su financiamiento produce una relación in-

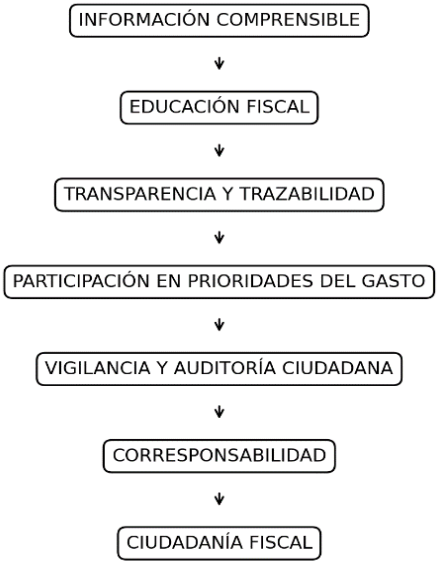
completa. La corresponsabilidad implica discutir simultáneamente derechos, prioridades y recursos.

La arquitectura propuesta puede representarse como una escalera: información comprensible, educación fiscal, transparencia, participación, vigilancia y corresponsabilidad. Ningún peldaño sustituye a los anteriores. La participación sin información puede ser superficial; la información sin educación puede ser inaccesible; la transparencia sin control puede ser inerte.

El objetivo final es pasar de una cultura de distancia fiscal a una cultura de pertenencia. Los impuestos dejan de percibirse exclusivamente como una relación entre administración y contribuyente y se reconocen como parte de la organización colectiva del bienestar.

Esta ciudadanía fiscal conecta directamente con el siguiente capítulo del libro. Si el presente capítulo explica cómo reconstruir legitimidad y corresponsabilidad, el próximo deberá mostrar cómo los recursos públicos pueden convertirse de manera sostenible en oportunidades, capital humano y movilidad social.

Figura 17. Escalera hacia una ciudadanía fiscal activa.



Nota: elaboración propia a partir del Lineamiento 3 de la tesis doctoral.

Tabla 4. Matriz institucional: del impuesto al bienestar

Dimensión	Riesgo institucional	Mecanismo propuesto	Resultado esperado
Contrato social	Desconexión entre pago y bienestar	Trazabilidad entre ingresos, gasto y resultados	Reciprocidad fiscal
Moral tributaria	Cumplimiento basado solo en coerción	Justicia, transparencia y facilidad de cumplimiento	Mayor cumplimiento voluntario
Confianza	Percepción de opacidad o captura	Gobierno abierto y reglas verificables	Legitimidad institucional
Rendición de cuentas	Información formal poco útil	Reportes ciudadanos y seguimiento de metas	Control sobre resultados

Dimensión	Riesgo institucional	Mecanismo propuesto	Resultado esperado
Participación	Distancia entre prioridades públicas y necesidades	Presupuestos participativos y veedurías	Corresponsabilidad
Educación fiscal	Desconocimiento del sistema	Formación permanente y alfabetización fiscal	Capacidad para comprender y exigir
Ciudadanía fiscal	Contribuyente pasivo	Información + cumplimiento + participación + vigilancia	Actor fiscal activo

Nota: elaboración propia.

Reflexiones finales del capítulo

El tránsito del impuesto al bienestar no ocurre de manera automática. Entre ambos existen instituciones, decisiones presupuestarias, mecanismos de control, servicios públicos y experiencias ciudadanas. La tesis doctoral aporta una idea especialmente fértil para comprender esta relación: la justicia fiscal debe complementarse con la democratización de la institucionalidad y con una ciudadanía capaz de observar y participar en el destino de los recursos.

La moral tributaria aparece entonces como resultado de una relación. El ciudadano no es el único responsable de construirla. El Estado contribuye mediante reglas justas, transparencia, calidad de servicios, facilidad de cumplimiento y aplicación equitativa de la ley. La ciudadanía

contribuye mediante cumplimiento, participación, vigilancia y corresponsabilidad.

La confianza constituye el elemento que conecta estas dimensiones. No debe pedirse de manera abstracta; debe construirse mediante instituciones verificables. Los portales de gobierno abierto, la trazabilidad del gasto, los presupuestos participativos y las auditorías ciudadanas propuestos en la tesis son mecanismos para transformar confianza en una relación basada en información.

Este capítulo amplía deliberadamente la discusión del libro. La fiscalidad deja de ser únicamente un problema de estructura tributaria y se convierte en un problema de ciudadanía. Un sistema puede estar técnicamente bien diseñado y, sin embargo, ser socialmente frágil si la población no comprende sus objetivos, no observa resultados o no dispone de espacios para exigir cuentas.

La ciudadanía fiscal ofrece una salida a esa fragilidad. Su núcleo es la corresponsabilidad: contribuir, conocer, participar y exigir. En este modelo, el impuesto no termina cuando ingresa a la caja pública. Su ciclo concluye cuando el recurso se convierte en capacidad, oportunidad o protección y cuando la ciudadanía puede verificar ese resultado.

La propuesta abre el camino al siguiente capítulo. Reconstruido el vínculo institucional entre tributación y ciu-

dadanía, la pregunta pasa a ser cómo convertir los ingresos públicos en oportunidades sostenibles. Esa transición llevará el análisis hacia inversión social, educación, salud, empleo, protección frente a shocks y sostenibilidad intergeneracional.

Capítulo 6

Inversión social y sostenibilidad: convertir los ingresos públicos en oportunidades

De la suficiencia fiscal a la resiliencia distributiva y la formación de capacidades

Introducción

Los capítulos anteriores construyeron una secuencia. Primero se mostró que la desigualdad, el empleo, los servicios y la fiscalidad forman parte de un mismo sistema de reproducción o superación de la pobreza. Después se planteó una arquitectura de justicia fiscal y, posteriormente, una ciudadanía capaz de comprender, vigilar y legitimar el vínculo entre contribución y bienestar. El presente capítulo completa el circuito: analiza qué debe ocurrir después de recaudar para que los recursos públicos se conviertan en oportunidades sostenibles.

La investigación doctoral es especialmente clara en este punto. El impacto tributario no mostró un efecto directo estadísticamente significativo sobre la pobreza dentro del modelo multivariado, mientras que la desigualdad social y la dimensión de empleo y servicios presentaron una capacidad explicativa mucho mayor. Esta evidencia impide reducir la política redistributiva al lado de los ingresos. La efectividad fiscal depende críticamente de su articulación con la provisión territorializada de infraestructura social básica, la calidad del empleo y la continuidad de la inversión en capital humano.

De ahí surge una de las propuestas más originales de la tesis: la creación de un Fondo de Inversión Social Blindado (FISB), concebido para aislar el financiamiento de educación y salud de la volatilidad procíclica de los ingresos petroleros. El principio es transformar riqueza natural finita y recursos fiscales en capacidades humanas duraderas. La sostenibilidad deja de significar únicamente equilibrio financiero y pasa a incluir resiliencia distributiva.

Este capítulo desarrolla esa transición desde la recaudación hacia la inversión social. No se limita a defender mayor gasto. La pregunta es más exigente: ¿qué tipo de gasto, con qué calidad, continuidad, focalización territorial, protección frente a shocks y horizonte intergeneracional puede transformar recursos fiscales en movilidad económica? La tesis responde mediante una visión sistémica que vincula educación, salud, protección social, empleo pleno, formalización, servicios básicos, diversificación productiva y blindaje presupuestario.

La lógica central puede expresarse como una cadena: recaudación suficiente y progresiva, asignación con criterios de equidad, inversión social de calidad, formación de capacidades, empleo digno, movilidad económica y reducción sostenible de la vulnerabilidad. Cada eslabón es necesario. Recaudar sin asignar con equidad limita la redistribución; gastar sin calidad reduce el impacto; invertir sin continuidad expone los avances a cada crisis;

y ampliar capacidades sin oportunidades laborales puede terminar reproduciendo frustración y subempleo.

El capítulo, por tanto, se sitúa en el punto donde la política fiscal se convierte en política de desarrollo. Su propósito es mostrar que el verdadero rendimiento social de los impuestos aparece cuando estos financian capacidades capaces de sobrevivir a los ciclos económicos y de ampliar las opciones de las generaciones presentes y futuras.

De recaudar a redistribuir

La recaudación constituye una condición necesaria de la redistribución, pero no su resultado. Un Estado puede aumentar sus ingresos y mantener prácticamente intactas las brechas si los recursos no se orientan hacia servicios, transferencias e inversiones que modifiquen las condiciones de origen. Esta diferencia es central para comprender la tesis doctoral.

Los resultados econométricos mostraron que el componente tributario, considerado junto con desigualdad y empleo-servicios, no presentó un efecto directo estadísticamente significativo sobre la pobreza. Esta constatación no vuelve irrelevante a la fiscalidad. Al contrario, obliga a observar sus canales. El impuesto puede financiar la redistribución, pero la redistribución se materializa cuando el gasto altera oportunidades, capacidades y riesgos.

La tesis plantea una articulación vinculante entre fortalecimiento del Impuesto a la Renta, combate a la evasión e inversión territorializada en servicios públicos esenciales. La palabra vinculante es importante: la política de ingresos y la política social no deberían diseñarse como agendas separadas. La primera crea espacio fiscal; la segunda determina si ese espacio se convierte en bienestar.

Redistribuir implica intervenir antes y después de que el mercado genere ingresos. Las transferencias monetarias actúan sobre el ingreso disponible; la educación, salud, agua, saneamiento e infraestructura modifican capacidades; la protección social reduce exposición a riesgos; y las políticas de empleo alteran la forma en que las personas participan en la generación de riqueza.

Por ello, la inversión social posee un carácter productivo además de redistributivo. Una población con mejores capacidades puede acceder a empleos de mayor productividad, adaptarse a cambios tecnológicos y reducir vulnerabilidad. La inversión social no debe ser presentada como costo opuesto al crecimiento, sino como infraestructura humana del desarrollo.

La tesis propone abandonar enfoques asistenciales de corto plazo. Esto no significa eliminar transferencias necesarias, sino impedir que se conviertan en el único instrumento. Las transferencias deben actuar como protección

y, cuando corresponda, articularse con educación, salud y mecanismos de inserción laboral.

El territorio también modifica la redistribución. Un mismo ingreso monetario tiene efectos diferentes cuando un hogar dispone de agua, saneamiento, escuela y atención de salud cercana que cuando debe adquirir privadamente esos servicios o desplazarse largas distancias. La provisión pública reduce gastos obligatorios y amplía capacidades.

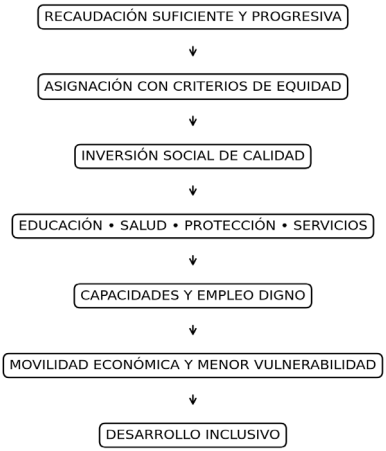
La redistribución efectiva exige, además, continuidad. Los hogares no acumulan capital humano mediante programas que desaparecen ante cada caída del precio del petróleo. La educación de un niño, el tratamiento de una enfermedad o la formación profesional requieren trayectorias estables.

Así, el paso de recaudar a redistribuir contiene tres transformaciones: del ingreso público al servicio, del servicio a la capacidad y de la capacidad a la oportunidad. El éxito fiscal debería evaluarse no solo por cuánto ingresa al presupuesto, sino por cuánto contribuye a cerrar brechas observables.

Esta perspectiva conduce a una idea de suficiencia distributiva. El sistema fiscal es suficiente cuando puede financiar de forma estable los bienes y servicios necesarios

para ampliar capacidades, no simplemente cuando cubre obligaciones contables de corto plazo.

Figura 18. Del ingreso público a la oportunidad.



Nota: elaboración propia.

Calidad del gasto público y equidad

Más gasto no equivale automáticamente a mayor equidad. La calidad del gasto depende de su pertinencia, focalización territorial, oportunidad, eficiencia, continuidad y capacidad para producir resultados. La tesis recomienda asociar los incrementos de recaudación con metas concretas de reducción de brechas y monitorear el bienestar como indicador de eficacia estatal.

Esta orientación cambia la unidad de evaluación. El presupuesto deja de medirse exclusivamente por porcentaje ejecutado y comienza a evaluarse por el cambio que pro-

duce. Ejecutar recursos es necesario, pero un alto nivel de ejecución puede coexistir con servicios deficientes si el diseño, la focalización o la gestión son inadecuados.

La equidad requiere observar quién recibe el beneficio. Un programa aparentemente universal puede reproducir desigualdades si las poblaciones con mayores barreras no pueden acceder. La ruralidad, la distancia, la conectividad y la informalidad laboral condicionan el acceso real a políticas y servicios.

La tesis muestra brechas territoriales profundas. Las privaciones rurales en vivienda, agua, saneamiento y rezago educativo evidencian que la asignación homogénea no necesariamente produce igualdad. La inversión debe responder a necesidades diferenciadas y a costos de provisión distintos.

La calidad también implica complementariedad. Construir infraestructura sin personal, mantenimiento o conectividad limita su rendimiento. Financiar formación sin oportunidades laborales reduce su efecto sobre movilidad. La planificación intersectorial propuesta en la tesis busca precisamente romper los silos entre decisiones fiscales, sociales y laborales.

La oportunidad es otra dimensión. El gasto social que llega después de que un hogar ha vendido activos, retirado a un hijo de la escuela o acumulado deudas puede ser me-

nos eficaz. Los sistemas de protección deben responder con rapidez ante shocks.

La continuidad evita pérdidas de capacidades. Recortes abruptos en salud o educación pueden destruir avances que requirieron años. La tesis propone blindaje presupuestario para recursos provenientes de reformas progresivas y el FISB como mecanismo de protección frente a volatilidad.

La eficiencia debe interpretarse junto con equidad. Atender poblaciones dispersas puede tener un costo unitario mayor que atender grandes ciudades, pero ello no convierte la inversión en ineficiente. Una evaluación distributiva reconoce que universalizar derechos puede exigir mayores recursos en territorios históricamente postergados.

La transparencia fortalece calidad. Publicar metas, ejecución y resultados permite detectar programas que no producen efectos y reasignar recursos. Las auditorías ciudadanas propuestas en la tesis añaden control social sobre pertinencia y eficiencia.

La calidad del gasto es, por tanto, el mecanismo que conecta presupuesto y bienestar. Sin ella, la recaudación adicional puede diluirse. Con ella, cada unidad de recurso tiene mayor posibilidad de convertirse en capacidad y reducción de brechas.

Inversión social y movilidad económica

La movilidad económica describe la posibilidad de que las personas y los hogares mejoren de manera sostenida sus condiciones de vida. La tesis sitúa esta posibilidad en la articulación entre capacidades humanas, empleo inclusivo, crédito y servicios públicos de calidad.

La inversión social contribuye a la movilidad cuando reduce las desventajas que condicionan las trayectorias desde el nacimiento. Nutrición, salud, educación, vivienda, agua y saneamiento afectan aprendizaje, productividad y capacidad de participar en el mercado laboral. Las privaciones tempranas pueden acumularse y convertirse en desigualdad adulta.

La movilidad no debe medirse únicamente como aumento temporal del ingreso. Un hogar puede superar una línea monetaria durante un período y volver a caer ante enfermedad, desempleo o crisis. La movilidad sostenible requiere activos, capacidades, protección y oportunidades.

La tesis destaca que la infraestructura social genera capacidades humanas duraderas. Esta idea diferencia inversión de compensación. Una transferencia protege consumo presente; una escuela de calidad, un sistema de salud accesible o saneamiento adecuado pueden modificar una trayectoria durante décadas.

El territorio condiciona la movilidad. La investigación muestra que la diversificación productiva local y la calidad del empleo se asocian con mejores posibilidades de movilidad. Por ello, la inversión social debe coordinarse con estrategias productivas territoriales.

La movilidad también requiere acceso al crédito y a activos productivos. La tesis plantea democratizar oportunidades mediante políticas de empleo inclusivo y acceso financiero. La inversión social prepara capacidades, pero la estructura económica debe ofrecer espacios donde esas capacidades puedan desplegarse.

La economía popular y solidaria aparece como un mecanismo de inclusión productiva. Facilitar su acceso a compras públicas y financiamiento puede ampliar oportunidades locales y distribuir actividad económica más allá de grandes empresas.

La política de género es igualmente relevante. La tesis propone incentivos vinculados a contratación femenina en cargos técnicos y directivos. Reducir brechas de acceso al empleo amplía ingreso de los hogares y utiliza capacidades que de otro modo permanecerían subempleadas.

La movilidad exige continuidad intergeneracional. Las capacidades acumuladas por una generación deben ampliar las oportunidades de la siguiente. Cuando educación y salud son inestables, la desigualdad se reproduce.

Por ello, la inversión social debe evaluarse por trayectorias y no únicamente por beneficiarios atendidos. El indicador de éxito es que las personas dependan cada vez menos de mecanismos compensatorios porque disponen de capacidades, empleo y protección suficientes para sostener su bienestar.

Educación como mecanismo de ruptura de la pobreza intergeneracional

La educación ocupa una posición estratégica porque conecta capacidades presentes con oportunidades futuras. La tesis identifica el rezago educativo como parte de las privaciones estructurales y propone fortalecer el talento humano, la educación dual y la formación profesional como instrumentos para romper las trampas de pobreza y subempleo.

La pobreza intergeneracional se reproduce cuando las desventajas del hogar afectan la trayectoria educativa de los hijos y esa trayectoria limita posteriormente su inserción laboral. El circuito puede comenzar con ingresos insuficientes, servicios precarios o necesidad de trabajar tempranamente y terminar en empleos de baja productividad que reproducen la misma vulnerabilidad.

Romper este circuito exige más que matrícula. La calidad, permanencia, pertinencia y culminación son esenciales.

Una educación formal que no desarrolla competencias útiles puede elevar credenciales sin transformar oportunidades.

La tesis propone un modelo de educación dual donde academia y empresa colaboren para que los graduados desarrollen competencias inmediatamente empleables. Este enfoque busca reducir la distancia entre formación y estructura productiva y enfrentar el subempleo juvenil.

La pertinencia no significa subordinar toda educación a necesidades empresariales de corto plazo. Significa combinar capacidades generales, técnicas y adaptativas que permitan a las personas insertarse y también responder a transformaciones tecnológicas futuras.

La inversión educativa necesita enfoque territorial. Las brechas de conectividad, infraestructura y disponibilidad docente pueden afectar con mayor intensidad a zonas rurales. La igualdad de oportunidades exige compensar esas diferencias mediante recursos y estrategias diferenciadas.

La tesis plantea además que las transferencias monetarias pueden utilizarse como medio para sostener educación y salud, de manera que la protección de ingresos contribuya a capital humano. La lógica es evitar que la crisis económica del hogar se traduzca en abandono educativo o deterioro de capacidades.

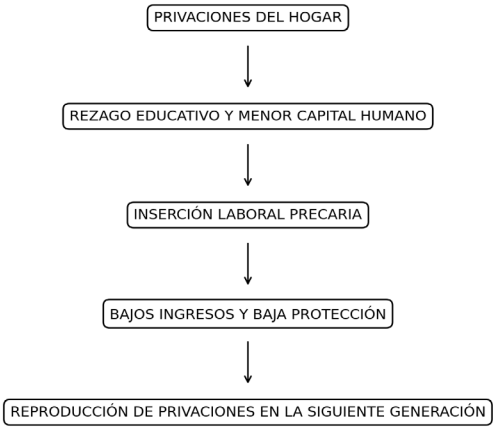
La educación técnica y profesional puede articularse con estrategias productivas locales. Sectores como bio-negocios, transición energética, turismo, manufactura o economía digital requieren competencias específicas y pueden generar oportunidades si la formación se anticipa a esas demandas.

La formación continua es igualmente importante. La movilidad no termina al obtener un título. Los cambios tecnológicos pueden volver obsoletas determinadas competencias; los sistemas de formación deben permitir actualización durante la vida laboral.

La educación rompe pobreza intergeneracional cuando se conecta con salud, nutrición, protección social y empleo. Por sí sola no puede corregir una estructura laboral incapaz de absorber capacidades. Su potencia aparece dentro de una arquitectura de desarrollo.

El objetivo final es que el origen familiar tenga menor capacidad para determinar el destino económico. Esa es una de las expresiones más profundas de la equidad: convertir recursos fiscales en capacidades que amplíen la libertad real de construir trayectorias distintas.

Figura 19. Ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.



Nota: elaboración propia.

Salud y protección social

La salud es simultáneamente un derecho, una capacidad y un mecanismo de protección económica. Una enfermedad puede reducir ingresos, aumentar gastos y empujar a un hogar vulnerable hacia pobreza. Por ello, la inversión sanitaria tiene una función redistributiva que trasciende la prestación médica.

La tesis incorpora salud entre los sectores que deberían recibir financiamiento estable y protegido. El FISB se plantea precisamente para garantizar continuidad en educación y salud frente a la volatilidad petrolera.

La protección social cumple una función complementaria. Los hogares enfrentan desempleo, enfermedad, discapa-

cidad, vejez y otros riesgos que pueden destruir capacidades acumuladas. Un sistema de protección reduce la necesidad de recurrir a estrategias perjudiciales como vender activos, endeudarse de manera extrema o retirar a niños y jóvenes de la educación.

La informalidad limita el alcance de la protección contributiva. La tesis propone esquemas flexibles que permitan a trabajadores autónomos y emprendedores cotizar según su capacidad, ampliando cobertura y creando un colchón de previsión social.

Las redes no contributivas siguen siendo necesarias porque una parte de la población no puede financiar plenamente su protección mediante contribuciones laborales. La combinación entre pilares contributivos y no contributivos debe evitar exclusiones.

La tesis también propone fortalecer transferencias para que funcionen como medios de inversión en capital humano. Esta idea busca que la protección inmediata se articule con salud y educación y no se convierta en una política desconectada de trayectorias de inclusión.

La calidad sanitaria importa tanto como la cobertura nominal. Distancia, disponibilidad de personal, medicamentos y oportunidad de atención determinan el acceso efectivo. La inversión territorializada es fundamental para poblaciones rurales.

La prevención posee alto valor social porque evita pérdidas futuras de bienestar y productividad. La sostenibilidad requiere financiar no solo atención de crisis, sino capacidades de prevención y atención primaria.

La protección social también actúa como estabilizador económico. Durante una crisis, transferencias y prestaciones sostienen parte del consumo y reducen la caída de los hogares, evitando que un shock temporal se convierta en pobreza persistente.

Salud y protección social son, en suma, infraestructuras de resiliencia. Su continuidad permite que los hogares enfrenten riesgos sin perder de manera irreversible las capacidades construidas mediante educación y empleo.

Empleo digno y formalización

La investigación doctoral muestra que observar únicamente el desempleo abierto puede ocultar la vulnerabilidad laboral. La informalidad y el subempleo permiten que una persona figure como ocupada y, sin embargo, mantenga ingresos insuficientes, baja protección y alta exposición a shocks.

Por ello, la tesis propone fomentar empleo pleno y diseñar incentivos tributarios y regulatorios para que las empresas transiten de contratación temporal o informal hacia

relaciones estables con salarios dignos y acceso a seguridad social.

La formalización debe ser entendida como acceso a derechos y productividad, no solo como registro administrativo. Un trabajador formal dispone de mayor protección frente a riesgos y contribuye a sistemas que financian prestaciones. Una empresa formal puede acceder con mayor facilidad a crédito, mercados y contratación pública.

La política de formalización debe considerar costos. Si las obligaciones son desproporcionadas para unidades pequeñas, pueden reforzar la informalidad. Se requieren trayectorias de incorporación, simplificación y asistencia, acompañadas de incentivos para productividad.

La educación dual propuesta en la tesis conecta formación y empleo. Reducir el desajuste de competencias puede mejorar inserción juvenil y disminuir subempleo. La formación debe coordinarse con sectores capaces de generar empleos de mayor productividad.

La transición energética y los bio-negocios aparecen como oportunidades de diversificación. La tesis plantea incentivos condicionados a empleo juvenil y femenino, buscando combinar transformación productiva, sostenibilidad e inclusión.

La economía popular y solidaria también puede contribuir a formalización desde la base. Acceso a compras pú-

blicas, financiamiento y asistencia permite que unidades asociativas amplíen escala y estabilidad.

El empleo digno tiene efectos fiscales. Mejores ingresos amplían capacidad contributiva y reducen dependencia de transferencias. La formalización fortalece financiamiento de seguridad social y crea un círculo entre productividad, protección y sostenibilidad.

La calidad del empleo es, por tanto, un puente entre inversión social y autonomía económica. La educación crea capacidades; el mercado laboral determina si esas capacidades se convierten en ingresos y protección.

Una estrategia inclusiva no debe escoger entre política social y política productiva. El empleo digno demuestra que ambas se encuentran en el mismo punto: la capacidad de las personas para sostener bienestar mediante participación productiva protegida.

Protección frente a shocks económicos

La tesis caracteriza la pobreza ecuatoriana como vulnerable a choques macroeconómicos, financieros, sanitarios y vinculados a ciclos de materias primas. Esta vulnerabilidad significa que los avances pueden revertirse rápidamente si los hogares y el Estado carecen de amortiguadores.

Los shocks afectan por varios canales: pérdida de empleo, caída de ingresos, reducción de transferencias, deterioro de servicios y aumento de necesidades. Cuando coinciden, pueden transformar una crisis temporal en privaciones duraderas.

La política social procíclica agrava el problema. Si el Estado recorta precisamente cuando las familias necesitan mayor protección, la acción fiscal amplifica el shock. La tesis propone romper esta dinámica mediante blindaje de inversión social.

La resiliencia distributiva significa preservar capacidades durante la crisis. Educación, salud y protección no deben ser variables de ajuste porque su deterioro produce costos futuros y puede profundizar desigualdades.

Las transferencias cumplen una función de emergencia, pero deben estar respaldadas por sistemas capaces de identificar hogares y entregar apoyo con rapidez. La información y la institucionalidad construidas antes del shock determinan la velocidad de respuesta.

La protección laboral también importa. Mecanismos que preserven vínculos productivos pueden reducir destrucción de empleo y acelerar recuperación, siempre que sean focalizados y evaluados.

La diversificación productiva disminuye exposición a shocks sectoriales. La dependencia de pocos sectores o de

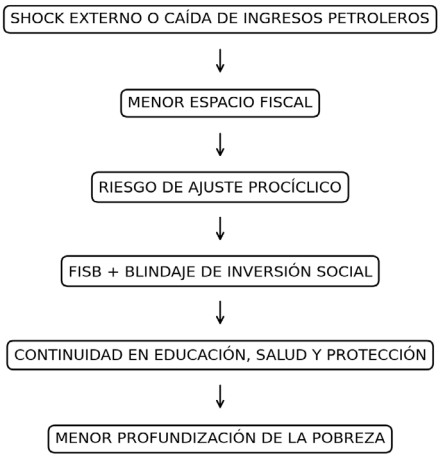
ingresos extractivos transmite volatilidad a empleo y finanzas públicas.

La planificación fiscal debe incorporar escenarios adversos. No basta con equilibrar recursos bajo condiciones normales. La sostenibilidad requiere capacidad de financiar servicios esenciales cuando los ingresos caen.

El FISB propuesto en la tesis funciona como un amortiguador distributivo. Su objetivo no es eliminar la volatilidad económica, sino impedir que esta se traduzca automáticamente en deterioro de capital humano.

Proteger frente a shocks significa, en definitiva, preservar trayectorias. Una crisis no debería obligar a una familia a sacrificar educación, salud o activos esenciales ni al Estado a desmantelar políticas que sostienen capacidades de largo plazo.

Figura 20. Resiliencia distributiva frente a shocks.



Nota: elaboración propia.

Recursos naturales y volatilidad fiscal

La dependencia de recursos naturales crea una tensión entre abundancia temporal y sostenibilidad. La tesis señala que la excesiva dependencia de ingresos hidrocarburíferos ha expuesto la política social ecuatoriana a los precios internacionales del crudo.

Cuando los precios son favorables, el Estado dispone de mayor espacio; cuando caen, aparecen presiones de ajuste. Si la inversión social sigue ese mismo ciclo, derechos y capacidades quedan sujetos a una variable externa que el país no controla.

La riqueza extractiva es además finita. Utilizarla exclusivamente para financiar consumo corriente puede dejar

pocos activos cuando el recurso se agota. La tesis propone transformar riqueza finita en bienestar permanente mediante inversión en capital humano.

Esta transformación tiene lógica intergeneracional. Los recursos naturales pertenecen a una trayectoria nacional que incluye generaciones futuras. Convertir parte de su renta en educación, salud y capacidades permite transferir un activo intangible aun cuando el recurso físico se reduzca.

La volatilidad también dificulta planificación. Los programas educativos y sanitarios requieren compromisos plurianuales; no pueden expandirse y contraerse al ritmo del mercado petrolero sin costos.

La respuesta no consiste necesariamente en separar completamente la política social de la renta extractiva, sino en establecer reglas que suavicen su transmisión. La tesis propone que un porcentaje fijo alimente un fondo cuya ejecución social esté protegida.

La diversificación productiva es la segunda respuesta. Incentivos a transición energética y bio-negocios buscan reducir la dependencia futura y generar empleos de mayor productividad.

La política fiscal debe evitar confundir ingresos extraordinarios con permanentes. Los primeros son especialmente

apropiados para financiar activos o reservas que generen beneficios de largo plazo.

La transparencia sobre renta extractiva y su destino es crucial. Si la ciudadanía puede observar cómo un recurso no renovable se transforma en capital humano, se fortalece la legitimidad del pacto intergeneracional.

El desafío consiste en administrar la abundancia con la misma disciplina con que se administra la escasez. La sostenibilidad se construye durante los períodos favorables, cuando existe capacidad para ahorrar, invertir y crear amortiguadores.

Fondos de estabilización e inversión social

La propuesta del Fondo de Inversión Social Blindado es uno de los aportes centrales de la tesis. Su finalidad es garantizar un flujo estable para educación y salud, protegiéndolo de la volatilidad de la renta petrolera y de ajustes fiscales que profundicen pobreza estructural.

La tesis propone que el fondo reciba un porcentaje fijo de la renta extractiva y que su ejecución esté protegida por ley para financiar exclusivamente educación y salud. Esta formulación lo diferencia de fondos de estabilización macroeconómica cuyo objetivo principal puede ser suavizar el presupuesto general o atender obligaciones financieras.

El FISB se orienta a resiliencia distributiva. Su activo central no es únicamente el saldo financiero acumulado, sino la continuidad de la inversión en personas. La lógica es que una caída petrolera no interrumpa procesos educativos, atención sanitaria o formación de capacidades.

Para funcionar, el fondo necesitaría reglas de entrada, acumulación, uso, gobernanza, transparencia y evaluación. La tesis establece la orientación general; el diseño actuarial y normativo detallado requeriría un desarrollo posterior. Esta distinción es importante para no atribuir al estudio especificaciones que no formula.

Una regla de entrada puede vincular una proporción de renta extractiva. Las reglas de uso deberían definir condiciones bajo las cuales los recursos financian o estabilizan programas elegibles. La gobernanza tendría que reducir discrecionalidad y conflictos de interés.

El blindaje no debe significar ausencia de evaluación. Educación y salud deben continuar sujetas a criterios de calidad y resultados. Proteger recursos ineficientes no produce equidad; el objetivo es proteger funciones sociales críticas, no estructuras administrativas específicas.

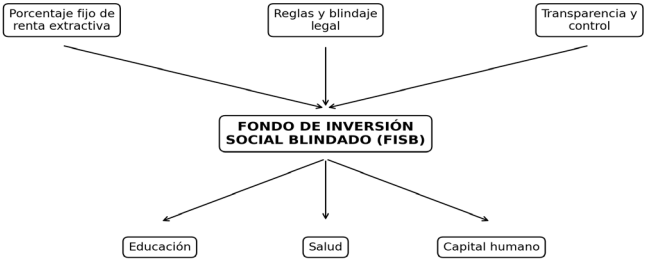
La transparencia es esencial. La ciudadanía debería conocer aportes, saldo, usos y resultados financiados. La propuesta de gobierno abierto del capítulo anterior puede aplicarse plenamente al FISB.

El fondo también debe coordinarse con reglas fiscales generales. Un mecanismo social aislado no puede resolver desequilibrios macrofiscales. Su diseño debe preservar sostenibilidad sin permitir que otras partidas se expandan irresponsablemente bajo la expectativa de que el gasto social está cubierto.

La ventaja conceptual del FISB es que cambia la pregunta: en lugar de decidir cada año cuánto puede destinarse a capital humano después de enfrentar la coyuntura, establece que determinadas capacidades constituyen una prioridad intertemporal.

En esa lógica, el fondo convierte parte de una renta volátil y agotable en una corriente más estable de inversión humana. Es un puente institucional entre recursos naturales, equidad y generaciones futuras.

Figura 21. Arquitectura conceptual del Fondo de Inversión Social Blindado (FISB).



Nota: elaboración propia.

Sostenibilidad fiscal con enfoque intergeneracional

La sostenibilidad fiscal suele analizarse como capacidad del Estado para cumplir obligaciones sin acumular desequilibrios incompatibles con el futuro. Este capítulo propone ampliar la mirada: también existe insostenibilidad cuando el ajuste presente destruye capacidades que las generaciones futuras necesitarán para producir, contribuir y sostener el propio Estado.

El enfoque intergeneracional obliga a considerar activos y pasivos en sentido amplio. La deuda financiera importa, pero también importan el capital humano, la infraestructura social, la salud de la población y la capacidad productiva.

Recortar inversión educativa puede mejorar un indicador presupuestario de corto plazo y, al mismo tiempo, reducir productividad futura. Postergar salud preventiva puede disminuir gasto inmediato y elevar costos posteriores. La sostenibilidad requiere evaluar estas compensaciones temporales.

La renta de recursos naturales introduce otra dimensión. Una generación puede consumir la mayor parte de un activo no renovable o transformar parte de esa renta en capacidades que beneficien a quienes vivirán después. El FISB materializa esta segunda opción.

La tesis propone además institucionalizar los ODS en la planificación y utilizar seguimiento anual público. Este horizonte permite evaluar desarrollo más allá del PIB y vincular decisiones presentes con metas de largo plazo.

La sostenibilidad intergeneracional también requiere empleo formal. Una población envejecida con alta informalidad puede enfrentar dificultades para financiar sistemas de protección. Ampliar productividad y formalización fortalece la base futura de contribuyentes.

La inversión en infancia posee especial relevancia porque sus efectos se acumulan durante décadas. Nutrición, salud y educación tempranas influyen en aprendizaje, empleo e ingresos futuros. Proteger estos recursos frente a shocks tiene una lógica fiscal además de social.

La diversificación económica reduce riesgos para generaciones futuras. Una economía dependiente de recursos agotables y volátiles hereda vulnerabilidad; una economía con capital humano, innovación y sectores diversos hereda opciones.

La sostenibilidad también necesita legitimidad. Las generaciones presentes aceptan ahorrar o limitar usos de rentas extraordinarias cuando comprenden el propósito y confían en la administración. Transparencia y ciudadanía fiscal son condiciones del pacto intergeneracional.

El criterio final puede formularse de manera sencilla: una política fiscal sostenible no debería financiar bienestar presente destruyendo la capacidad futura de producir bienestar. Tampoco debería proteger indicadores financieros sacrificando capacidades esenciales. Debe equilibrar solvencia, equidad y formación de activos humanos.

La propuesta de este libro integra así tres planos: justicia en la recaudación, legitimidad en la relación con la ciudadanía y sostenibilidad en la inversión social. El siguiente capítulo podrá reunir estos componentes en un nuevo pacto fiscal para el desarrollo inclusivo.

Tabla 5. Matriz de conversión de recursos fiscales en oportunidades

Ámbito	Inversión prioritaria	Capacidad que fortalece	Resultado esperado
Educación	Calidad, permanencia, educación dual y formación continua	Capital humano y empleabilidad	Movilidad y menor transmisión intergeneracional
Salud	Atención accesible, prevención y continuidad	Capacidad física y protección frente a gastos catastróficos	Menor vulnerabilidad
Protección social	Cobertura contributiva flexible y redes no contributivas	Resiliencia ante riesgos	Prevención de caídas persistentes en pobreza
Empleo	Formalización, productividad e inclusión	Ingresos estables y seguridad social	Autonomía económica
Territorio	Agua, saneamiento, conectividad y servicios	Igualdad efectiva de acceso	Reducción de brechas geográficas
FISB	Blindaje de educación y salud	Continuidad del capital humano	Resiliencia distributiva

Ámbito	Inversión prioritaria	Capacidad que fortalece	Resultado esperado
Diversificación	Transición energética y bio-negocios	Base productiva futura	Menor dependencia extractiva

Nota: elaboración propia.

Reflexiones finales del capítulo

La política fiscal alcanza su sentido redistributivo cuando el ingreso público se transforma en capacidad. La evidencia de la tesis obliga a mirar más allá de la recaudación: desigualdad, empleo y servicios muestran que la pobreza responde a estructuras que no se modifican únicamente mediante el cobro de impuestos.

La inversión social es el mecanismo que conecta justicia fiscal con oportunidades. Educación, salud, protección, servicios y empleo no son partidas independientes; forman una arquitectura de capacidades. Cuando se articulan, permiten que los hogares resistan shocks, mejoren productividad y reduzcan la probabilidad de transmitir privaciones a la siguiente generación.

El aporte más distintivo de este capítulo es la idea de resiliencia distributiva. Una política social que desaparece durante las crisis no puede romper pobreza estructural. El Fondo de Inversión Social Blindado propuesto en la tesis busca precisamente proteger capital humano frente a la

volatilidad extractiva y transformar riqueza natural finita en bienestar más permanente.

El FISB no sustituye la disciplina fiscal ni la evaluación del gasto. Su legitimidad dependería de reglas, transparencia y resultados. El blindaje debe proteger funciones sociales críticas, no ineficiencias. Esta precisión convierte la propuesta en un mecanismo de sostenibilidad y no simplemente en una reserva presupuestaria.

La sostenibilidad intergeneracional completa la arquitectura. Las decisiones fiscales deben preguntarse qué reciben las generaciones futuras: deuda, pero también educación, salud, infraestructura, protección, instituciones y una economía más diversificada. El equilibrio relevante es financiero, social y productivo.

Con este capítulo queda construido el circuito central del libro: recaudar con justicia, legitimar mediante ciudadanía y convertir los recursos en capacidades sostenibles. El paso siguiente consiste en integrar estas piezas en una propuesta de nuevo pacto fiscal para el desarrollo inclusivo en Ecuador.

Capítulo 7

Un nuevo pacto fiscal para el desarrollo inclusivo

Propuesta integradora para transformar la fiscalidad en equidad, capacidades y sostenibilidad

Introducción

Este capítulo reúne el argumento completo del libro y lo transforma en una propuesta de política pública. Los capítulos precedentes demostraron que la pobreza ecuatoriana no puede comprenderse como un problema aislado de ingreso; que la desigualdad, el empleo y los servicios conforman estructuras estrechamente relacionadas; que recaudar más no equivale automáticamente a redistribuir mejor; que la justicia fiscal requiere una arquitectura tributaria basada en capacidad contributiva; que la legitimidad depende de ciudadanía, transparencia y confianza; y que la inversión social debe estar protegida frente a la volatilidad para convertirse en oportunidades duraderas.

La tesis doctoral que sustenta esta obra concluye que la superación de la exclusión exige una articulación sistémica entre progresividad impositiva, resiliencia del gasto social y participación comunitaria. Sus tres lineamientos centrales -justicia fiscal, Fondo de Inversión Social Blindado y democratización de la institucionalidad fiscal- proporcionan el núcleo del pacto que aquí se desarrolla. A ellos se integran las recomendaciones sobre empleo pleno, formalización, educación dual, diversificación pro-

ductiva, economía popular y solidaria, planificación intersectorial y sostenibilidad.

El concepto de pacto fiscal utilizado en este capítulo no describe únicamente un acuerdo sobre cuánto recaudar. Se refiere a una arquitectura de compromisos recíprocos entre Estado, ciudadanía y actores económicos acerca de quién contribuye, bajo qué principios, cómo se administran los recursos, qué inversiones se protegen, qué resultados sociales se persiguen y cómo se vigila el cumplimiento de esos compromisos. El pacto fiscal es, por tanto, tributario, presupuestario, productivo, institucional y ciudadano.

La propuesta se organiza en seis pilares. El primero establece justicia y progresividad tributaria. El segundo fortalece el cumplimiento, reduce evasión y consolida capacidades institucionales. El tercero protege la inversión social y el capital humano. El cuarto conecta la fiscalidad con empleo, productividad y formalización. El quinto incorpora transparencia y ciudadanía fiscal. El sexto asegura sostenibilidad económica, social y ambiental. Ningún pilar funciona de manera suficiente por sí solo.

El aporte original del capítulo reside en integrar estos componentes en un modelo operativo. La cadena propuesta es: sistema tributario progresivo, suficiencia fiscal, inversión social protegida, capacidades y oportunidades, reducción de desigualdades e inclusión, y desarrollo sos-

tenible. Institucionalidad, transparencia y participación atraviesan toda la secuencia. Si uno de estos elementos transversales falla, la cadena pierde legitimidad o efectividad.

El modelo no pretende presentar una receta cerrada. La propia tesis formula lineamientos estratégicos destinados a la alta gestión pública y reconoce la necesidad de planificación de mediano y largo plazo. Por ello, este capítulo distingue con claridad entre los componentes directamente derivados de la investigación y su sistematización editorial en pilares, instrumentos, indicadores y fases de implementación.

El objetivo final es convertir la política fiscal en una infraestructura de desarrollo inclusivo. Esto implica abandonar la lógica en la que la tributación se discute separadamente del gasto, el gasto separadamente del empleo y el empleo separadamente del territorio. El pacto fiscal propone gobernar estas relaciones como un sistema.

¿Qué entendemos por pacto fiscal inclusivo?

Un pacto fiscal inclusivo es un acuerdo institucional y social que vincula la obtención de recursos públicos con su utilización para ampliar capacidades, reducir desigualdades y sostener oportunidades. Su carácter inclusivo no depende únicamente de que existan programas dirigidos

a grupos vulnerables; depende de que la propia estructura de contribución, asignación, participación y evaluación esté diseñada con criterios de equidad.

La tesis plantea que el nuevo pacto fiscal debe integrar progresividad tributaria, sostenibilidad del gasto social y participación ciudadana. Esta formulación permite superar dos reducciones frecuentes: entender la política fiscal únicamente como equilibrio presupuestario o entender la redistribución únicamente como transferencias. El pacto abarca ingresos, gasto, instituciones, territorio y ciudadanía.

El primer compromiso es contributivo. Quienes poseen mayor capacidad económica deben realizar un esfuerzo compatible con ella, mientras los hogares vulnerables necesitan mecanismos de protección frente a cargas regresivas. La capacidad contributiva se convierte así en criterio de legitimidad.

El segundo compromiso es de suficiencia. Un sistema inclusivo necesita recursos estables para financiar derechos y políticas de desarrollo. La justicia no puede sostenerse sobre una estructura incapaz de financiar servicios esenciales; pero la suficiencia tampoco puede construirse trasladando desproporcionadamente la carga hacia quienes poseen menor capacidad.

El tercer compromiso es distributivo. La recaudación debe transformarse en educación, salud, protección, infraestructura social y oportunidades productivas. La tesis muestra que la efectividad fiscal depende de esta articulación con servicios y empleo.

El cuarto compromiso es territorial. Las brechas urbanas y rurales obligan a abandonar la asignación homogénea. La igualdad efectiva puede requerir más recursos y diseños diferenciados en territorios históricamente postergados.

El quinto compromiso es institucional. La reducción de evasión, la estabilidad normativa, la capacidad administrativa y la coordinación intersectorial son condiciones para que las reglas produzcan resultados.

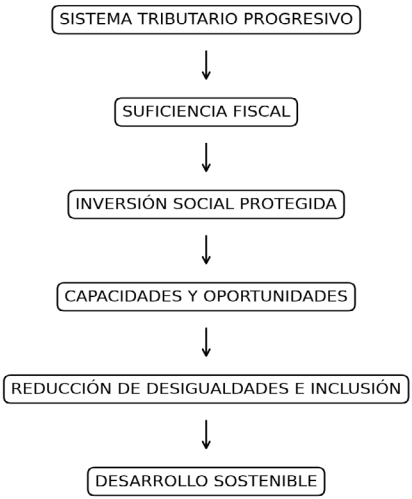
El sexto compromiso es ciudadano. La población debe poder conocer, participar y exigir. La tesis propone presupuestos participativos y transparencia sustantiva para convertir al contribuyente en ciudadano fiscal.

El séptimo compromiso es intergeneracional. La política fiscal debe evitar que el bienestar presente se financie destruyendo capacidades futuras. La transformación de renta extractiva en capital humano es una expresión concreta de este principio.

En síntesis, el pacto fiscal inclusivo es una arquitectura de reciprocidad: contribución según capacidad, administra-

ción con integridad, inversión con equidad, participación con información y evaluación con resultados. Su finalidad no es solo financiar al Estado, sino orientar el funcionamiento fiscal hacia un modelo de desarrollo con equidad e inclusión social.

Figura 22. Modelo de Pacto Fiscal para el Desarrollo Inclusivo.



Nota: elaboración propia.

Principios rectores del modelo propuesto

El modelo se sostiene sobre principios que permiten evaluar decisiones incluso cuando cambien impuestos, gobiernos o condiciones económicas. El primero es progresividad efectiva. La estructura debe ser progresiva no solo en la norma, sino en la carga final después de exenciones, evasión, elusión e incidencia económica.

El segundo es suficiencia distributiva. Los recursos deben ser suficientes para sostener bienes públicos y, al mismo tiempo, su asignación debe contribuir a cerrar brechas. La suficiencia contable sin capacidad redistributiva resulta incompleta.

El tercero es equidad territorial. La tesis identifica una fractura profunda entre territorios; por ello, la asignación debe reconocer diferencias de acceso, costos de provisión y acumulación histórica de privaciones.

El cuarto es resiliencia. Los avances sociales deben sobrevivir a shocks. El FISB propuesto por la tesis materializa esta idea al proteger educación y salud de la volatilidad extractiva.

El quinto es corresponsabilidad. El Estado debe recaudar, administrar, informar y rendir cuentas; la ciudadanía debe cumplir, participar y vigilar; el sector productivo debe generar valor, empleo formal y contribución; y la academia debe aportar evidencia.

El sexto es transparencia sustantiva. La información fiscal debe permitir comprender decisiones y resultados. Publicar datos sin trazabilidad o sin lenguaje accesible no satisface plenamente este principio.

El séptimo es sostenibilidad intergeneracional. La política fiscal debe transformar parte de la riqueza presente en

activos humanos, sociales y productivos que amplíen las opciones futuras.

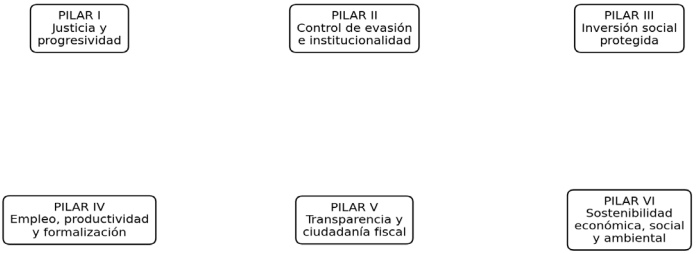
El octavo es integralidad. Los ministerios económicos y sociales no deberían operar en silos. La tesis recomienda una matriz común de planificación para que decisiones fiscales y laborales potencien objetivos sociales.

El noveno es evaluación. Los instrumentos deben tener objetivos, indicadores, línea base y revisión. Un beneficio tributario, una transferencia o un programa de inversión debe poder demostrar resultados.

El décimo es adaptabilidad con estabilidad. El pacto necesita continuidad, pero no rigidez. Las políticas deben corregirse cuando la evidencia muestre desviaciones, evitando reformas improvisadas que destruyan previsibilidad.

Estos principios convierten el pacto en un marco de decisión. Cada política puede ser examinada preguntando si mejora progresividad, suficiencia, equidad territorial, resiliencia, transparencia, participación y sostenibilidad. La coherencia entre principios es más importante que una medida aislada.

Figura 23. Seis pilares del pacto fiscal inclusivo.



Nota: elaboración propia.

Pilar I. Justicia y progresividad tributaria

El primer pilar recoge la arquitectura desarrollada en el capítulo 4. Su objetivo es aproximar la contribución efectiva a la capacidad económica real y reducir el sesgo regresivo que puede producir una fuerte dependencia de la tributación al consumo.

La tesis propone un IVA personalizado con devolución tecnológica automática para hogares vulnerables. Dentro del pacto, este instrumento cumple una doble función: preservar capacidad recaudatoria y proteger poder adquisitivo. La política deja de elegir entre recaudar o proteger y busca combinar ambos objetivos.

El fortalecimiento del Impuesto a la Renta bajo el principio de renta global constituye el segundo componente. Diferentes fuentes de ingreso deben integrarse de manera coherente para evitar que la forma jurídica o el origen de

la renta genere tratamientos incompatibles con la capacidad económica.

La progresividad también requiere controlar la elusión de rentas de capital. Una escala nominalmente progresiva pierde efectividad cuando quienes poseen mayor capacidad pueden reducir su base mediante estructuras que no están disponibles para el resto de contribuyentes.

La tributación patrimonial y de grandes sucesiones puede complementar la renta al reconocer capacidad acumulada e igualdad de oportunidades intergeneracional. La tesis plantea su utilización técnica, evitando que la concentración patrimonial quede fuera del diseño redistributivo.

El pilar exige revisar exenciones y beneficios. Los incentivos deben demostrar adicionalidad en inversión, empleo, innovación o transición sostenible. Cuando no generan contraprestaciones verificables, pueden convertirse en privilegios y erosionar legitimidad.

La progresividad debe evaluarse de manera periódica. No basta con conocer tarifas. Se necesita estimar incidencia por grupos de ingreso, género, territorio y fuente de renta, cuando la información lo permita.

La justicia tributaria tiene además una dimensión horizontal. Contribuyentes con capacidad comparable deberían enfrentar cargas comparables. La digitalización y la integración de información son necesarias para hacer efectiva esta igualdad.

El resultado esperado del Pilar I es una estructura donde el esfuerzo fiscal se distribuya de manera más coherente con la capacidad económica y donde la protección de hogares vulnerables forme parte del diseño ordinario del sistema.

Este pilar genera legitimidad y recursos, pero no garantiza por sí solo inclusión. Necesita del segundo pilar para asegurar que las obligaciones se cumplan de manera efectiva y que la progresividad no permanezca únicamente en la norma.

Pilar II. Reducción de evasión y fortalecimiento institucional

La tesis concluye que la evasión generalizada y la debilidad de la capacidad distributiva del sistema limitan el efecto directo de la fiscalidad sobre la pobreza. Por ello, el segundo pilar transforma el cumplimiento en un componente central de la equidad.

Reducir evasión permite ampliar ingresos sin elevar necesariamente las cargas de quienes ya cumplen. Desde una perspectiva distributiva, esta estrategia evita que el esfuerzo adicional recaiga de manera automática sobre bases fáciles de controlar.

La administración tributaria necesita infraestructura digital, interoperabilidad y análisis de riesgo. Los cruces

de información pueden identificar inconsistencias entre ingresos, activos, consumos y declaraciones y concentrar recursos de control en operaciones de mayor relevancia.

La inteligencia artificial puede apoyar selección y análisis, pero requiere trazabilidad, revisión humana y garantías procedimentales. La modernización institucional no debe debilitar derechos del contribuyente.

El fortalecimiento también implica simplificación. La complejidad puede elevar incumplimiento involuntario y convertirse en barrera para pequeños agentes. Un sistema inclusivo combina control riguroso sobre riesgos altos con asistencia y obligaciones proporcionales.

La cooperación interinstitucional es indispensable. Administración tributaria, entidades financieras, registros, gobiernos territoriales y organismos de control manejan información complementaria. La interoperabilidad debe operar bajo reglas claras de protección de datos.

La certeza jurídica constituye otro componente. Normas estables y comprensibles reducen litigios y facilitan planificación. La lucha contra la elusión necesita reglas capaces de enfrentar estructuras abusivas sin crear arbitrariedad.

El pilar incluye transparencia sobre resultados de control. La ciudadanía debe conocer brechas de cumplimiento, montos recuperados y sectores de riesgo en formatos agregados que protejan la confidencialidad.

El fortalecimiento institucional trasciende a la administración tributaria. La tesis propone coordinación entre áreas económicas y sociales, planificación descentralizada y capacidad estatal para convertir recaudación en servicios.

El resultado esperado es una institucionalidad que aplique las reglas con mayor homogeneidad, reduzca privilegios asociados a capacidad de evasión y fortalezca la confianza en que el pacto se cumple por todos.

Pilar III. Inversión social protegida

El tercer pilar transforma la suficiencia fiscal en capacidades. Su instrumento emblemático es el Fondo de Inversión Social Blindado, propuesto por la tesis para aislar educación y salud de la volatilidad procíclica de los ingresos petroleros.

El principio es sencillo: los derechos y el capital humano no deberían expandirse y contraerse al ritmo del precio internacional de una materia prima. La continuidad es una condición de eficacia social.

La tesis propone que el FISB reciba un porcentaje fijo de renta extractiva y que su ejecución esté protegida legalmente para educación y salud. El diseño operativo detallado requeriría desarrollo normativo, financiero y actuarial posterior.

El blindaje no significa ausencia de evaluación. Los recursos protegidos deben someterse a metas de cobertura, calidad, equidad territorial y resultados. Proteger inversión social no equivale a proteger ineficiencias.

El pilar incorpora también servicios básicos e infraestructura social. La evidencia de la tesis muestra que empleo y servicios poseen capacidad explicativa dentro del modelo de pobreza, por lo que la redistribución debe incluir agua, saneamiento, conectividad y acceso territorial.

La inversión debe priorizar capital humano. Educación, salud y protección social producen beneficios que se acumulan en el tiempo y pueden reducir transmisión intergeneracional de la pobreza.

La política social debe ser contracíclica. Durante shocks, la necesidad aumenta precisamente cuando el espacio fiscal se reduce. El FISB y otros amortiguadores deben impedir que el ajuste recaiga sobre los hogares vulnerables.

La territorialización es esencial. Las brechas rurales justifican criterios de asignación que reconozcan privaciones y costos de provisión, evitando que la igualdad nominal reproduzca desigualdad real.

La transparencia del fondo y del gasto social debe ser total en términos institucionales: aportes, saldos, usos, metas y resultados deben poder ser seguidos por ciudadanía y órganos de control.

El resultado esperado es resiliencia distributiva: que una crisis no destruya capacidades acumuladas y que la inversión social funcione como infraestructura permanente del desarrollo inclusivo.

Pilar IV. Empleo, productividad y formalización

La inclusión no puede descansar indefinidamente en transferencias. El cuarto pilar busca convertir capacidades en autonomía económica mediante empleo digno, productividad y formalización.

La tesis identifica la informalidad como barrera central para la inclusión y propone incentivos tributarios y regulatorios para facilitar el tránsito hacia relaciones laborales estables, salarios dignos y seguridad social.

La formalización debe acompañarse de productividad. Exigir obligaciones a unidades económicas de baja productividad sin ofrecer mecanismos de fortalecimiento puede perpetuar la informalidad. Se necesitan crédito, asistencia, tecnología, mercados y simplificación.

La educación dual propuesta por la tesis conecta formación y estructura productiva. Academia y empresa pueden colaborar para reducir desajustes de competencias y facilitar inserción juvenil.

El pacto incorpora a MIPYMES y economía popular y solidaria. Facilitar acceso a compras públicas y financiamiento puede democratizar oportunidades productivas y fortalecer economías locales.

La política de empleo debe incorporar igualdad de oportunidades. Los incentivos vinculados a empleo juvenil y femenino propuestos en la tesis pueden utilizarse cuando existan metas verificables y evaluación.

La diversificación productiva reduce vulnerabilidad. La transición energética y los bio-negocios aparecen en la tesis como campos capaces de combinar sostenibilidad, innovación y empleo.

La formalización también fortalece la base fiscal y la seguridad social. Mejores empleos amplían capacidad contributiva, reducen vulnerabilidad y generan recursos para financiar protección.

El Estado debe evitar que incentivos se conviertan en subsidios permanentes. Cada beneficio necesita temporalidad, adicionalidad y resultados en empleo o productividad.

El resultado esperado es un círculo virtuoso: capacidades, empleo formal, mayores ingresos, ampliación de la base contributiva, protección social y mayor espacio fiscal para inversión pública.

Pilar V. Transparencia y ciudadanía fiscal

El quinto pilar convierte al pacto en una relación democrática. La tesis sostiene que la equidad no puede alcanzarse sin gobernanza transparente y propone transformar al contribuyente en ciudadano fiscal activo.

La transparencia debe permitir rastrear el vínculo entre ingresos, programas y resultados. Los portales de gobierno abierto no deberían limitarse a publicar archivos; deben ofrecer información comprensible y útil para el control social.

La rendición de cuentas debe incluir recaudación, gasto, incentivos tributarios, FISB y metas sociales. La ciudadanía necesita observar tanto recursos utilizados como resultados alcanzados.

Los presupuestos participativos locales y regionales constituyen un instrumento de corresponsabilidad. Permiten incorporar conocimiento territorial y hacer visible que la política fiscal implica priorizar recursos escasos.

Las auditorías ciudadanas y veedurías pueden complementar los controles institucionales. Su efectividad requiere acceso a información, reglas de participación y respuesta formal a observaciones.

La educación fiscal sostiene el pilar. Comprender ingresos, presupuesto y mecanismos de control permite una participación menos superficial y una discusión pública más informada.

La moral tributaria se fortalece cuando el ciudadano percibe justicia, transparencia y resultados. Esto no elimina la necesidad de control, pero puede elevar cumplimiento voluntario y reducir costos relativos de fiscalización.

La participación debe diseñarse para evitar captura por grupos con mayor capacidad organizativa. Se necesitan canales accesibles e inclusión deliberada de poblaciones históricamente postergadas.

El pacto requiere comunicación bidireccional. El Estado informa y responde; la ciudadanía cumple, pregunta, participa y exige. Esta reciprocidad reconstruye el contrato social planteado por la tesis.

El resultado esperado es legitimidad fiscal: una relación en la que el impuesto sea entendido no solo como obligación, sino como parte de un sistema común sujeto a vigilancia democrática.

Pilar VI. Sostenibilidad económica, social y ambiental

El sexto pilar amplía la sostenibilidad más allá del equilibrio financiero. Un modelo inclusivo debe ser capaz de

sostener recursos, capacidades, cohesión social y capital natural en el tiempo.

La sostenibilidad económica exige estabilidad macrofiscal, diversificación y una base tributaria capaz de financiar funciones públicas sin depender excesivamente de fuentes volátiles.

La sostenibilidad social exige continuidad de educación, salud, protección y empleo. El FISB representa una respuesta a la prociclicidad, pero debe complementarse con planificación y calidad del gasto.

La sostenibilidad ambiental aparece en la tesis mediante incentivos ecológicos para transición energética y bio-negocios. El pacto fiscal puede orientar comportamientos productivos hacia actividades compatibles con conservación y menor dependencia extractiva.

Los incentivos verdes deben cumplir los mismos criterios que cualquier gasto tributario: adicionalidad, temporalidad, evaluación y resultados. La etiqueta ambiental no basta para justificar una renuncia fiscal.

La transformación de renta extractiva en capital humano expresa sostenibilidad intergeneracional. Una riqueza finita puede convertirse en capacidades que continúan produciendo beneficios después de agotado el recurso.

La diversificación reduce riesgos fiscales y laborales. Una economía menos concentrada en actividades extractivas puede ofrecer una base más estable de empleo e ingresos públicos.

La institucionalización de los ODS en la planificación, propuesta en la tesis, permite utilizar indicadores de bienestar y sostenibilidad más amplios que el PIB.

La sostenibilidad requiere coordinación temporal. Decisiones presentes sobre deuda, inversión, educación, ambiente y recursos naturales producen efectos sobre generaciones futuras.

El resultado esperado es un modelo capaz de crecer sin reproducir exclusión ni trasladar costos fiscales, sociales o ambientales desproporcionados hacia el futuro.

Actores responsables del pacto fiscal

El pacto fiscal no puede ser ejecutado por una sola institución. Su naturaleza sistémica exige responsabilidades diferenciadas y mecanismos de coordinación.

El Estado central posee responsabilidad de liderazgo: diseño tributario, política macrofiscal, protección social, regulación, planificación y coordinación. La administración tributaria debe garantizar cumplimiento y modernización.

Los gobiernos territoriales son esenciales para inversión localizada, servicios, presupuestos participativos y conocimiento de brechas. La descentralización debe acompañarse de capacidades y mecanismos de coordinación.

La ciudadanía es contribuyente, beneficiaria, participante y vigilante. Su responsabilidad incluye cumplimiento y uso de mecanismos de control social.

El sector privado genera inversión, empleo, innovación y contribución tributaria. Dentro del pacto, los incentivos deben vincularse con resultados verificables y la responsabilidad fiscal debe formar parte de la conducta empresarial.

La economía popular y solidaria aporta inclusión desde la base. Su acceso a crédito, compras públicas y asistencia puede ampliar el tejido productivo territorial.

La academia cumple una función de evidencia. La tesis recomienda integrar conocimiento científico a la alta gestión pública; universidades y centros de investigación pueden evaluar políticas y producir indicadores independientes.

Las organizaciones sociales representan intereses y necesidades que pueden no aparecer en los datos administrativos. Su participación mejora deliberación y vigilancia.

Los organismos de control garantizan legalidad, integridad y rendición de cuentas. Su independencia y capacidad técnica son esenciales.

La cooperación internacional puede aportar asistencia técnica y buenas prácticas, pero las decisiones deben responder a condiciones nacionales y legitimidad interna.

La gobernanza del pacto requiere un espacio estable de coordinación donde estos actores conozcan metas, avances y responsabilidades. El pacto no es una suma de buenas intenciones; necesita asignación institucional concreta.

Instrumentos para su implementación

Los principios del pacto necesitan instrumentos. El primero es una reforma tributaria integral que incorpore IVA personalizado, renta global, revisión de exenciones, control de rentas de capital y criterios técnicos para patrimonio y sucesiones.

El segundo es una estrategia nacional de cumplimiento basada en interoperabilidad, analítica de riesgo, simplificación y cooperación institucional.

El tercero es el FISB, acompañado de reglas de aportación, uso, transparencia, evaluación y coordinación con la política fiscal general.

El cuarto es una matriz intersectorial de planificación que obligue a coordinar objetivos fiscales, laborales, sociales, territoriales y ambientales.

El quinto es un sistema de incentivos productivos condicionados a empleo formal, innovación, inclusión y sostenibilidad.

El sexto es una estrategia de formalización que combine simplificación, protección social flexible, financiamiento y acceso a mercados.

El séptimo es un sistema de gobierno abierto fiscal con tableros de recaudación, gasto, gasto tributario, inversión social y resultados.

El octavo son presupuestos participativos y mecanismos de auditoría ciudadana, especialmente a nivel territorial.

El noveno es un sistema de seguimiento de ODS y bienestar integrado al ciclo presupuestario, como propone la tesis.

El décimo es un esquema permanente de evaluación de políticas, con líneas base, metas, revisiones periódicas y publicación de resultados. La implementación debe combinar norma, presupuesto, capacidad institucional y aprendizaje.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Un pacto fiscal sin indicadores corre el riesgo de convertirse en declaración. La evaluación debe observar insumos, procesos, productos, resultados y efectos distributivos.

En justicia tributaria pueden monitorearse composición de la recaudación, participación de impuestos directos, cobertura de devoluciones a hogares vulnerables, gasto tributario y medidas de incidencia por grupos.

En cumplimiento pueden seguirse brechas estimadas, recuperación por control, tiempos de trámite, cobertura de facturación digital y nivel de interoperabilidad.

En inversión social son relevantes continuidad real del gasto en educación y salud, cobertura, calidad, brechas territoriales y ejecución del FISB.

En empleo deben observarse empleo adecuado, formalización, cobertura de seguridad social, productividad y participación de jóvenes y mujeres.

En ciudadanía fiscal pueden medirse acceso a información, participación en presupuestos, uso de plataformas, respuesta institucional y percepción de confianza mediante instrumentos diseñados para ello.

En sostenibilidad pueden incluirse estabilidad de ingresos, ahorro o reservas del FISB, diversificación productiva, indicadores ambientales y cumplimiento de metas ODS.

La evaluación debe evitar indicadores aislados. Una mejora en recaudación podría coexistir con deterioro distributivo; una reducción del déficit podría coincidir con recortes de capital humano. El tablero debe mostrar compensaciones.

Los indicadores necesitan desagregación territorial y, cuando sea posible, por características relevantes para la equidad. Los promedios nacionales pueden ocultar brechas.

Cada indicador debe tener línea base, meta, frecuencia, responsable y fuente. La transparencia metodológica es parte de la rendición de cuentas.

Finalmente, la evaluación debe conducir a decisiones. Medir sin corregir convierte el seguimiento en formalidad. El pacto necesita mecanismos explícitos para revisar políticas cuando los resultados se aparten de las metas.

Hoja de ruta para Ecuador

La tesis formula lineamientos, no un cronograma legal cerrado. A partir de ellos, este libro propone una hoja de ruta secuencial que ordena dependencias y reduce riesgos de implementación.

La primera fase es preparación institucional. Debe construir línea base distributiva, inventario de gasto tributa-

rio, diagnóstico de evasión, mapa territorial de brechas, interoperabilidad y gobernanza del pacto.

La segunda fase corresponde a justicia tributaria y cumplimiento. Incluye diseño del IVA personalizado, fortalecimiento de renta global, revisión de beneficios y modernización del control.

La tercera fase pone en marcha la protección de inversión social. El FISB requiere normativa, reglas de gobernanza, fuentes de financiamiento, mecanismos de transparencia y metas.

La cuarta fase profundiza empleo, formalización y diversificación. Incentivos y regulación deben alinearse con empleo formal, formación dual, MIPYMES, economía popular y sectores sostenibles.

La quinta fase consolida ciudadanía fiscal. Gobierno abierto, presupuestos participativos, educación fiscal y veedurías deben incorporarse de forma permanente.

La sexta fase es evaluación y ajuste. Los indicadores del pacto deben publicarse periódicamente y alimentar revisiones técnicas y deliberación pública.

La secuencia no implica que cada fase espere la culminación absoluta de la anterior. Algunas acciones pueden desarrollarse en paralelo. El criterio es reconocer dependencias: por ejemplo, un IVA personalizado necesita infraestructura de información antes de operar a escala.

La hoja de ruta debe trascender períodos gubernamentales. La tesis insiste en planificación de mediano y largo plazo; por ello, los componentes esenciales requieren acuerdos suficientemente amplios para sobrevivir a cambios políticos.

La implementación debe ser gradual pero verificable. Cada fase necesita productos concretos, responsables y metas. La gradualidad sin hitos puede convertirse en postergación.

Ecuador dispone así de una ruta que comienza en capacidades institucionales, avanza hacia justicia y resiliencia y culmina en un sistema fiscal evaluable, participativo y orientado a resultados de desarrollo.

Figura 24. Hoja de ruta para Ecuador.



Nota: elaboración propia.

Posibilidades de adaptación para América Latina

El modelo se construye desde la experiencia ecuatoriana y no debe trasladarse mecánicamente a otros países. Sin embargo, varios problemas que aborda -desigualdad, informalidad, dependencia de impuestos al consumo, evasión, volatilidad de materias primas y desconfianza institucional- poseen relevancia regional.

La primera posibilidad de adaptación es metodológica: integrar ingresos, gasto, empleo, territorio e instituciones dentro de un mismo pacto. Cada país puede definir instrumentos distintos conservando la lógica sistémica.

El IVA personalizado puede ser pertinente donde exista capacidad digital y registros suficientes. En contextos con menor infraestructura, la protección podría requerir mecanismos alternativos. El principio transferible es reducir la incidencia regresiva sobre hogares vulnerables.

El fortalecimiento de renta y control de evasión también debe adaptarse a estructuras productivas y capacidades administrativas nacionales. No existe una única combinación óptima.

Los fondos de estabilización o inversión social son especialmente relevantes para economías dependientes de materias primas. Su diseño debe considerar reglas fiscales, profundidad financiera, volatilidad específica y gobernanza.

La ciudadanía fiscal es ampliamente adaptable. Transparencia, presupuestos participativos y rendición de cuentas pueden tomar formas distintas según instituciones locales.

La formalización requiere reconocer heterogeneidad. Países con alta informalidad necesitan combinar obligaciones graduales con productividad, crédito y protección social.

La dimensión ambiental adquiere importancia particular en economías con biodiversidad y recursos extractivos. Los pactos fiscales pueden vincular transición productiva con inclusión y empleo.

La cooperación regional puede facilitar intercambio de información tributaria, control de flujos transfronterizos, evaluación de incentivos y aprendizaje sobre políticas sociales.

La adaptación debe preservar el principio de evidencia. Las medidas deben responder a diagnósticos nacionales y ser evaluadas, evitando copiar instituciones sin considerar capacidad de implementación.

El aporte regional del modelo no es una receta ecuatoriana exportable, sino una arquitectura: progresividad, suficiencia, inversión social protegida, empleo, ciudadanía e intergeneracionalidad articuladas mediante instituciones transparentes.

Tabla 6. Tablero propuesto de seguimiento del pacto fiscal

Pilar	Indicador ilustrativo	Línea base	Meta	Responsable
I. Justicia tributaria	Incidencia efectiva por grupos de ingreso / cobertura de devolución IVA	A definir	A definir	MEF / SRI
II. Cumplimiento	Brecha de evasión y recuperación por control	A definir	A definir	SRI
III. Inversión social	Continuidad real de educación y salud / ejecución FISB	A definir	A definir	MEF / sectores sociales

Pilar	Indicador ilustrativo	Línea base	Meta	Responsable
IV. Empleo	Empleo adecuado, formalización y cobertura de seguridad social	A definir	A definir	Trabajo / IESS / Producción
V. Ciudadanía fiscal	Participación, acceso a datos y rendición de cuentas	A definir	A definir	Gobierno central y GAD
VI. Sostenibilidad	Diversificación, estabilidad fiscal y metas ODS	A definir	A definir	Planificación / MEF / Ambiente

Nota: elaboración propia.

Síntesis final: del sistema tributario al pacto de desarrollo

El nuevo pacto fiscal propuesto no comienza ni termina en una reforma tributaria. Comienza en la decisión de distribuir el esfuerzo según capacidad económica, continúa en instituciones capaces de hacer cumplir las reglas, transforma los recursos en inversión social protegida, conecta esa inversión con empleo y productividad, abre el sistema a vigilancia ciudadana y protege las oportunidades de las generaciones futuras.

La secuencia central del modelo es deliberadamente sencilla: sistema tributario progresivo → suficiencia fiscal → inversión social protegida → capacidades y oportunidades → reducción de desigualdad e inclusión → desarrollo

sostenible. Su fuerza no reside en la flecha, sino en los mecanismos que hacen posible cada transición. Institucionalidad, transparencia y participación atraviesan todo el circuito.

La tesis doctoral mostró que la desigualdad social posee un peso central en la explicación de la pobreza y que la fiscalidad no produce automáticamente un efecto directo cuando existen evasión, regresividad y débil articulación con servicios. El pacto responde precisamente a ese hallazgo: la política fiscal debe actuar sobre la estructura distributiva y conectarse con las capacidades que permiten superar la vulnerabilidad.

El Pilar I corrige la distribución de la carga. El Pilar II reduce la distancia entre obligación legal y contribución efectiva. El Pilar III impide que el capital humano sea variable de ajuste. El Pilar IV transforma capacidades en autonomía económica. El Pilar V convierte al contribuyente en ciudadano fiscal. El Pilar VI protege el equilibrio entre presente y futuro.

La propuesta reconoce que el desarrollo inclusivo no puede ser producido únicamente por el Estado. Requiere un sector privado que genere empleo y contribuya, ciudadanía que cumpla y vigile, gobiernos territoriales que conozcan brechas, academia que produzca evidencia, organizaciones sociales que representen necesidades y organismos de control que protejan integridad.

El pacto tampoco promete eliminar conflicto. Las decisiones fiscales distribuyen recursos y responsabilidades y, por ello, siempre serán objeto de debate. El objetivo es elevar la calidad de ese debate mediante evidencia, transparencia, reglas estables y mecanismos de participación.

La implementación debe comenzar por construir capacidades y líneas base. Reformar sin información puede reproducir inequidades; blindar gasto sin evaluación puede proteger ineficiencias; incentivar sin adicionalidad puede crear privilegios; digitalizar sin gobernanza puede debilitar confianza. El pacto exige coherencia entre instrumento y principio.

Su evaluación debe ser pública. Las metas no pueden reducirse a recaudación o déficit. Deben incluir progresividad, reducción de brechas, calidad de servicios, formalización, resiliencia y sostenibilidad. El éxito fiscal se mide finalmente por su capacidad para ampliar libertades y oportunidades.

Este capítulo cierra el arco argumental del libro: comprender las desigualdades, examinar la capacidad redistributiva de la fiscalidad, proponer una arquitectura tributaria justa, reconstruir ciudadanía, proteger inversión social e integrar todas estas piezas en un pacto fiscal. La conclusión es que Ecuador no necesita solamente recaudar más o gastar más. Necesita recaudar con justicia, gastar con

propósito, proteger capacidades, producir oportunidades y gobernar el sistema con participación y transparencia.

El pacto fiscal para el desarrollo inclusivo es, en última instancia, una propuesta de transformación institucional. Busca que la fiscalidad deje de reaccionar de manera fragmentada a cada crisis y se convierta en una política de Estado orientada a la equidad real, la cohesión social y la sostenibilidad. Esa transformación constituye el aporte final de esta obra.

Figura 25. Modelo integral de Pacto Fiscal para el Desarrollo Inclusiv



Nota: elaboración propia a partir de los lineamientos y recomendaciones de la tesis doctoral.

Conclusiones y agenda futura

De la evidencia a la acción

Hacia una fiscalidad capaz de transformar recursos públicos en equidad, ciudadanía y desarrollo inclusivo

Introducción. Cerrar el libro abriendo una agenda

Este libro partió de una pregunta aparentemente tributaria y terminó revelando un problema de desarrollo: ¿por qué un Estado puede recaudar, ampliar determinados programas y, sin embargo, mantener brechas persistentes de pobreza, desigualdad, informalidad y acceso desigual a oportunidades? La respuesta construida a lo largo de los capítulos no se encuentra en un único impuesto, en un solo programa social ni en una reforma administrativa aislada. Se encuentra en la forma en que interactúan la estructura tributaria, la distribución primaria del ingreso, el empleo, los servicios públicos, la calidad institucional, la confianza ciudadana y la capacidad del Estado para sostener inversión social a lo largo del ciclo económico.

La investigación doctoral que constituye la base empírica de esta obra mostró que la desigualdad social presenta el mayor peso relativo dentro del modelo explicativo de la pobreza, seguida por la dimensión de empleo y servicios.

El componente tributario, en cambio, no alcanzó significancia estadística directa dentro de la especificación multivariada utilizada. Lejos de disminuir la importancia de la política fiscal, este hallazgo obliga a formular una interpretación más exigente: la fiscalidad produce resultados distributivos cuando logra modificar las condiciones que reproducen desigualdad y privación. Recaudar es un punto de partida; redistribuir requiere convertir recursos en capacidades, protección, servicios, empleo y oportunidades.

La evidencia internacional refuerza esta lectura. Los sistemas fiscales latinoamericanos reducen desigualdad en magnitudes heterogéneas y, en determinados países, la combinación de impuestos y transferencias puede incluso aumentar la pobreza monetaria cuando las cargas indirectas sobre hogares de bajos ingresos superan las transferencias que reciben. Esto confirma que el efecto fiscal debe evaluarse de manera integral, considerando impuestos, transferencias y servicios públicos, y no únicamente mediante indicadores de recaudación (Lustig et al., 2023). La estructura regional sigue dependiendo fuertemente de impuestos sobre bienes y servicios: en 2024 representaron 49,2 % de la recaudación tributaria promedio de América Latina y el Caribe, mientras el impuesto a la renta personal mantuvo una participación mucho menor que en las economías de la OCDE (OCDE et al., 2026).

Las conclusiones que siguen no repiten las conclusiones formales de la tesis. Su función es distinta: sintetizan el aprendizaje acumulado por el libro y lo proyectan hacia decisiones. El tránsito propuesto es de la evidencia a la acción, de la medición de brechas al rediseño de instituciones y de la política fiscal entendida como administración de ingresos y gastos a la política fiscal concebida como parte de un pacto de desarrollo.

La agenda final se organiza alrededor de seis preguntas: qué enseña la experiencia ecuatoriana; qué debe cambiar en la política tributaria; qué debe cambiar en la política social; qué transformaciones institucionales son necesarias; cuáles son los principales desafíos de un nuevo pacto fiscal; y qué preguntas deben orientar la investigación futura. El objetivo no es cerrar la discusión, sino abrir una etapa más rigurosa: aquella en la que las propuestas puedan ser modeladas, implementadas, evaluadas y corregidas con evidencia.

Lo que aprendimos de la experiencia ecuatoriana

La primera lección es que el crecimiento económico no constituye por sí mismo una estrategia distributiva. La experiencia ecuatoriana analizada en la investigación muestra períodos en los que mejores condiciones externas, mayores ingresos públicos y expansión del gasto coincidieron con avances sociales importantes, pero también evidencia

la fragilidad de esos avances cuando el ciclo económico se revierte. El problema no es negar el valor del crecimiento, sino reconocer que su capacidad de convertirse en bienestar depende de instituciones, empleo, servicios y mecanismos de redistribución.

La segunda lección es que la pobreza es multidimensional y territorial. Las privaciones no se limitan al ingreso corriente. Vivienda, saneamiento, educación, salud, conectividad, calidad del empleo y protección social modifican las posibilidades reales de los hogares. Esto explica por qué dos familias con ingresos monetarios semejantes pueden enfrentar niveles muy distintos de vulnerabilidad. La política pública que actúa únicamente sobre la línea de pobreza corre el riesgo de aliviar síntomas sin modificar las estructuras que reproducen la privación.

La tercera lección es que la desigualdad no debe analizarse solo como resultado final del proceso económico. Los hallazgos econométricos de la tesis la ubican como el predictor con mayor magnitud relativa dentro de la especificación estimada. Esto obliga a entenderla como un condicionante de oportunidades: afecta el acceso a educación, salud, crédito, patrimonio, redes, empleo de calidad y capacidad de resistir shocks. La desigualdad puede reducir la potencia distributiva de políticas que, en condiciones menos concentradas, producirían efectos mayores.

La cuarta lección es que empleo no equivale automáticamente a inclusión. El desempleo abierto puede permanecer relativamente contenido mientras amplios segmentos de la población se encuentran en informalidad, subempleo o empleos de baja productividad. Por ello, una política que celebre únicamente la creación de puestos de trabajo puede ocultar la persistencia de vulnerabilidad. El empleo adecuado, estable, productivo y protegido debe convertirse en un indicador central del desarrollo inclusivo.

La quinta lección es que los servicios públicos forman parte del mecanismo redistributivo. Agua, saneamiento, salud, educación y conectividad reducen gastos privados obligatorios y amplían capacidades. Su distribución territorial modifica el valor real del ingreso de los hogares. Esta idea desplaza la discusión desde cuánto gasta el Estado hacia dónde, cómo y con qué resultados gasta.

La sexta lección es que la recaudación no puede evaluarse separada de su composición. La literatura regional muestra que América Latina y el Caribe mantienen una fuerte dependencia de impuestos al consumo y una participación comparativamente reducida del impuesto a la renta personal. En 2024, los impuestos sobre bienes y servicios representaron casi la mitad de la recaudación promedio regional; el IVA por sí solo aportó 28,9 % del total (OCDE et al., 2026). Esta estructura no determina mecánicamente regresividad, pero vuelve indispensable analizar inci-

dencia, devoluciones, exenciones y transferencias compensatorias.

La séptima lección es que evasión e informalidad son problemas distributivos, no únicamente recaudatorios. Cuando la capacidad de incumplir se concentra en determinados agentes, la carga efectiva se desplaza hacia contribuyentes más visibles o cautivos. La evasión erosiona recursos, pero también la percepción de justicia. Un sistema en el que algunos pueden eludir sistemáticamente sus obligaciones debilita la disposición de otros a cumplir.

La octava lección es que la política fiscal está expuesta a la volatilidad de los recursos naturales. La dependencia de ingresos extractivos puede expandir el espacio fiscal durante bonanzas y comprimirlo cuando los precios caen. Si educación, salud y protección social siguen el mismo ciclo, la política fiscal se vuelve procíclica precisamente en dimensiones que requieren continuidad.

La novena lección es institucional. La confianza importa. La investigación sobre moral tributaria muestra que el cumplimiento no depende exclusivamente de auditorías y sanciones; también se relaciona con la confianza en las autoridades, la percepción de justicia y la calidad de la gobernanza. Estudios experimentales y comparados encuentran que confianza y capacidad de control operan por canales diferentes: la primera favorece cumplimiento vo-

luntario y la segunda sostiene cumplimiento exigido (Alm et al., 2006; Batrancea et al., 2019).

La décima lección es que la política fiscal debe ser pensada como sistema. Los resultados de la tesis y la evidencia comparada sugieren que impuestos, gasto social, empleo, servicios y ciudadanía se potencian o neutralizan mutuamente. La pregunta relevante no es si un impuesto es progresivo en abstracto, sino cuál es el efecto combinado de la arquitectura fiscal y social sobre los hogares y las oportunidades.

Ecuador enseña, finalmente, que la vulnerabilidad estructural no se resuelve mediante respuestas episódicas. Las reformas tributarias de corto horizonte, los programas sociales sin continuidad y las políticas productivas desconectadas de formación y territorio producen avances parciales. El desafío es construir instituciones capaces de sostener una dirección distributiva durante varios ciclos económicos y políticos.

Esta conclusión coincide con el debate regional más reciente. La CEPAL caracteriza a América Latina y el Caribe como una región atrapada entre alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y señala que las capacidades institucionales limitadas dificultan la implementación de políticas capaces de romper esa trampa (CEPAL, 2025a). La experiencia ecuatoriana debe leerse,

por tanto, como un caso nacional con resonancias regionales.

Lo que debe cambiar en la política tributaria

La primera transformación consiste en pasar de una lógica centrada en la suficiencia recaudatoria a una lógica de justicia fiscal. La suficiencia continúa siendo indispensable: un Estado sin recursos no puede financiar derechos ni infraestructura. Sin embargo, la forma de obtener esos recursos condiciona legitimidad, bienestar e incentivos. La pregunta debe ser simultáneamente cuánto recaudar, de quién, mediante qué bases y con qué protección para los hogares vulnerables.

El segundo cambio es fortalecer la progresividad efectiva. No basta con tarifas nominales progresivas si la base es estrecha, existen tratamientos preferenciales sin justificación distributiva o las rentas de mayor capacidad económica encuentran vías de elusión. La progresividad debe evaluarse después de considerar deducciones, exenciones, evasión e incidencia económica.

La propuesta de IVA personalizado desarrollada en el libro responde a esta lógica. El IVA posee ventajas administrativas y una elevada capacidad recaudatoria, pero su carga relativa puede afectar a hogares de bajos ingresos. Un mecanismo de devolución tecnológica focalizada pue-

de preservar recaudación y, al mismo tiempo, reducir la carga efectiva sobre grupos vulnerables. Su viabilidad requiere registros, interoperabilidad, inclusión financiera y reglas transparentes de elegibilidad.

El tercer cambio es fortalecer la imposición personal sobre la renta bajo una visión de renta global. La estructura regional muestra que el impuesto a la renta personal desempeña un papel menor que en economías de la OCDE. En 2024, representó en promedio 9,6 % de la recaudación de América Latina y el Caribe, frente a 23,7 % en la OCDE para 2023 (OCDE et al., 2026). Esta diferencia no implica copiar modelos externos, pero sí revela un espacio de discusión sobre bases, cobertura, tratamiento de rentas de capital y capacidad administrativa.

El cuarto cambio es revisar de manera sistemática los gastos tributarios. Toda exención, deducción o crédito implica una decisión de asignación de recursos públicos. Por ello, debe evaluarse con estándares similares a los del gasto presupuestario: objetivo, población beneficiaria, costo, adicionalidad, temporalidad y resultado. Los incentivos que no modifican inversión, empleo, innovación o sostenibilidad pueden transformarse en privilegios permanentes.

El quinto cambio es incorporar la tributación patrimonial dentro de una estrategia más amplia de capacidad económica. Patrimonio, herencias y determinadas ganancias de

capital pueden complementar la imposición sobre flujos de ingreso, especialmente en contextos de alta concentración. El diseño debe cuidar valoración, liquidez, coordinación entre niveles de gobierno y costos de cumplimiento.

El sexto cambio es tratar la evasión y la elusión como una prioridad distributiva. La administración tributaria necesita analítica de riesgo, interoperabilidad, facturación electrónica, cruces patrimoniales y cooperación internacional. Pero la tecnología no sustituye la gobernanza: los sistemas automatizados deben ser auditables, proporcionales y compatibles con derechos del contribuyente.

El séptimo cambio es simplificar donde la complejidad no agrega equidad. Las obligaciones excesivamente complejas pueden elevar costos para pequeñas empresas y trabajadores independientes y reforzar la informalidad. Un sistema justo debe ser exigente con el incumplimiento deliberado y, al mismo tiempo, comprensible y accesible para quien busca cumplir.

El octavo cambio es construir estabilidad normativa. La incertidumbre permanente reduce previsibilidad, eleva costos de adaptación y debilita la confianza. La estabilidad no significa inmovilidad: significa que las reformas respondan a diagnósticos, tengan períodos razonables de transición y sean evaluadas antes de nuevas modificaciones.

El noveno cambio es medir incidencia fiscal de forma periódica. La evidencia regional de Lustig et al. (2023), muestra que los efectos sobre pobreza y desigualdad varían ampliamente entre países y entre componentes del sistema. Sin análisis de incidencia, una reforma puede aumentar recaudación y simultáneamente deteriorar el ingreso disponible de hogares vulnerables.

El décimo cambio es conectar política tributaria y política productiva. Los incentivos fiscales deben apoyar actividades que generen productividad, empleo formal, innovación y transición ambiental, no simplemente reducir obligaciones. Esta conexión permite que la política tributaria contribuya a transformar la base económica de la que depende su propia sostenibilidad futura.

El resultado esperado no es un sistema con más impuestos por definición, sino un sistema con mejor distribución de cargas, mayor cumplimiento, menor arbitrariedad y mayor capacidad de financiar bienes públicos. La reforma tributaria adquiere sentido cuando se inserta en una arquitectura de desarrollo y no cuando se limita a resolver una necesidad presupuestaria inmediata.

Lo que debe cambiar en la política social

La política social debe pasar de una lógica predominantemente compensatoria a una lógica de capacidades y resi-

liencia. Las transferencias monetarias son indispensables para proteger consumo y enfrentar privaciones inmediatas, pero su efecto estructural aumenta cuando se articulan con educación, salud, servicios, empleo y protección frente a riesgos.

La evidencia regional confirma que las transferencias no contributivas reducen pobreza y desigualdad, aunque su alcance depende de cobertura, suficiencia y focalización (Stampini et al., 2023). Esto sugiere que el debate no debe plantearse como transferencias versus inversión social, sino como una arquitectura que combine protección inmediata y construcción de capacidades.

El primer cambio es proteger la continuidad de educación y salud. La tesis propone el Fondo de Inversión Social Blindado precisamente porque la inversión en capital humano no puede depender completamente del ciclo petrolero. Una interrupción en educación o atención sanitaria puede producir pérdidas acumulativas que no se recuperan cuando vuelve la bonanza.

El segundo cambio es evaluar calidad, no solo ejecución. Un presupuesto ejecutado al cien por ciento no garantiza aprendizaje, acceso oportuno a salud o reducción de brechas. La gestión pública debe vincular recursos con productos y resultados, incorporando indicadores territoriales y distributivos.

El tercer cambio es priorizar primera infancia, educación y formación continua como mecanismos de movilidad. La ruptura de pobreza intergeneracional requiere intervenir antes de que las desventajas se consoliden. Nutrición, desarrollo infantil, permanencia escolar y calidad educativa tienen efectos de largo plazo sobre productividad y oportunidades.

El cuarto cambio es conectar educación con estructura productiva sin reducirla a capacitación de corto plazo. La educación dual propuesta en la tesis puede acercar academia y empresa, pero debe combinar competencias técnicas con capacidades generales que permitan adaptación tecnológica y aprendizaje durante la vida.

El quinto cambio es ampliar protección social a trabajadores informales y autónomos mediante esquemas flexibles. La informalidad no puede convertirse en una frontera permanente entre quienes acceden y quienes quedan excluidos de protección frente a enfermedad, vejez o pérdida de ingresos.

El sexto cambio es territorializar la inversión. Las brechas rurales y urbano-periféricas muestran que la igualdad de asignaciones no garantiza igualdad de oportunidades. El costo de proveer servicios puede ser mayor en territorios dispersos; una política equitativa debe reconocerlo.

El séptimo cambio es integrar infraestructura social. Agua, saneamiento, conectividad, transporte y vivienda influyen sobre educación, salud y empleo. La inversión social fragmentada pierde efectividad cuando un hogar recibe un servicio, pero carece de los complementos necesarios para aprovecharlo.

El octavo cambio es construir capacidad contracíclica. La política social debe expandir protección durante shocks y preservar programas que forman capital humano. Esto exige registros actualizados, sistemas de pago ágiles, reglas fiscales y reservas o fondos que reduzcan la necesidad de ajustes procíclicos.

El noveno cambio es vincular política social y empleo. La salida sostenible de la pobreza requiere oportunidades productivas. La formación sin empleo adecuado puede producir frustración y migración; el empleo sin formación puede reproducir baja productividad. La planificación debe conectar ambos lados.

El décimo cambio es incorporar evaluación de movilidad. El éxito de la política social no debería medirse solo por cuántas personas reciben una prestación, sino por la capacidad de los hogares para sostener bienestar, resistir shocks y ampliar oportunidades de la siguiente generación.

Esta perspectiva coincide con el diagnóstico regional de la CEPAL, que subraya la necesidad de políticas integrales para superar la trampa de alta desigualdad y baja movilidad social (CEPAL, 2025a). La inversión social debe convertirse en infraestructura de movilidad, no únicamente en respuesta a carencias.

Lo que debe cambiar en la institucionalidad

La política fiscal no puede producir resultados superiores a la capacidad de las instituciones que la implementan. Diseños técnicamente sólidos pueden fracasar por información fragmentada, coordinación insuficiente, baja capacidad de ejecución, captura, opacidad o cambios constantes de prioridades. Por ello, la reforma institucional no es un complemento: es parte del modelo distributivo.

El primer cambio es construir coordinación intersectorial real. La tesis propone superar los silos ministeriales mediante una matriz común que vincule decisiones económicas, fiscales, laborales y sociales. Esto exige objetivos compartidos, indicadores comunes y responsabilidades explícitas.

El segundo cambio es mejorar interoperabilidad. Una política de IVA personalizado, un sistema de protección adaptable a shocks o una estrategia de formalización requieren información conectada. Registros tributarios, so-

ciales, laborales y territoriales deben poder dialogar bajo reglas de protección de datos y gobernanza.

El tercer cambio es fortalecer capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas. La CEPAL ha insistido en que las debilidades institucionales limitan la capacidad de los países para implementar políticas de reducción de desigualdad. La capacidad prospectiva es particularmente importante: permite anticipar envejecimiento, cambios tecnológicos, transición energética y riesgos climáticos.

El cuarto cambio es institucionalizar evaluación. Los programas y beneficios tributarios deben contar con línea base, metas y revisiones. La evaluación debe tener consecuencias: rediseñar, ampliar o cerrar instrumentos según resultados.

El quinto cambio es fortalecer transparencia sustantiva. La publicación de datos es necesaria, pero no suficiente. La información debe permitir seguir el recorrido de los recursos y comprender resultados. Tableros fiscales accesibles pueden vincular recaudación, gasto, inversión territorial e indicadores sociales.

El sexto cambio es abrir espacios de participación. Presupuestos participativos, veedurías y consultas pueden mejorar información y legitimidad cuando poseen reglas claras. La participación simbólica, sin capacidad de influir o recibir respuesta, puede producir el efecto contrario.

El séptimo cambio es profesionalizar la gestión pública. La continuidad de capacidades técnicas reduce la dependencia de ciclos políticos y permite acumular aprendizaje institucional. La estabilidad de equipos no debe confundirse con ausencia de rendición de cuentas; debe combinarse con evaluación de desempeño.

El octavo cambio es proteger la política pública frente a captura. Exenciones, contratos, asignaciones y regulaciones deben estar sometidos a criterios transparentes. La captura no solo produce pérdidas fiscales; modifica la percepción ciudadana de justicia y puede reducir moral tributaria.

El noveno cambio es equilibrar confianza y control. La literatura de cumplimiento tributario muestra que la confianza en autoridades y su capacidad de fiscalización son ambas relevantes. Batrancea et al. (2019), en un estudio de 44 países, encuentran que confianza y poder de la autoridad aumentan las intenciones de cumplimiento por vías distintas. Una administración moderna necesita legitimidad y capacidad.

El décimo cambio es convertir la institucionalidad fiscal en parte del contrato social. El ciudadano debe poder observar que las reglas se aplican, que los recursos tienen destino verificable y que existen canales para cuestionar decisiones. La moral tributaria se fortalece cuando la re-

lación con el Estado deja de percibirse como puramente coercitiva.

La institucionalidad que necesita el pacto fiscal es, en síntesis, capaz de recaudar, coordinar, invertir, aprender, informar y responder. Sin estas funciones, la reforma tributaria se agota en la norma y la política social se fragmenta en programas.

Los desafíos para construir un nuevo pacto fiscal

El primer desafío es político: distribuir cargas y beneficios genera conflicto. Un pacto fiscal no elimina intereses divergentes; crea reglas y espacios para procesarlos. La progresividad implica que algunos grupos contribuyan relativamente más y que determinados beneficios sean revisados. La sostenibilidad del pacto dependerá de la capacidad de explicar objetivos, demostrar resultados y construir acuerdos suficientemente amplios.

El segundo desafío es la confianza. La ciudadanía puede resistirse a nuevas obligaciones cuando percibe corrupción, ineficiencia o privilegios. Por ello, la transparencia debe preceder y acompañar las reformas, no aparecer únicamente después de su aprobación.

El tercer desafío es la informalidad. Una economía con alta informalidad limita bases tributarias, cobertura de seguridad social y productividad. Formalizar requiere un

equilibrio entre control, simplificación e incentivos. La coerción aislada puede desplazar actividad sin crear productividad.

El cuarto desafío es tecnológico. La digitalización habilita devoluciones focalizadas, facturación electrónica, analítica de riesgo y trazabilidad del gasto, pero también crea riesgos de exclusión, errores automatizados y uso inadecuado de datos. La transformación digital necesita gobernanza y canales alternativos para quienes tienen menor acceso.

El quinto desafío es fiscal. América Latina enfrenta espacio fiscal restringido y presiones crecientes de deuda, envejecimiento, transición climática e inversión. La CEPAL (2025b), subraya la necesidad de movilizar recursos y mejorar la calidad del gasto para impulsar inversión y desarrollo sostenible. El pacto debe ser ambicioso y financieramente creíble.

El sexto desafío es la volatilidad. Los ingresos asociados a recursos no renovables pueden cambiar rápidamente. Las estadísticas tributarias regionales muestran que las fluctuaciones de precios de materias primas afectan de manera importante los ingresos fiscales de países productores (OCDE et al., 2025; 2026). El FISB responde a esta vulnerabilidad, pero requiere reglas que eviten uso discrecional.

El séptimo desafío es territorial. Las necesidades, capacidades institucionales y estructuras productivas varían entre provincias, ciudades y zonas rurales. Un pacto nacional debe permitir adaptación local sin fragmentar derechos ni generar desigualdades arbitrarias.

El octavo desafío es temporal. Los costos de una reforma pueden ser inmediatos mientras sus beneficios aparecen gradualmente. La política democrática suele operar con horizontes más cortos que la formación de capital humano. El pacto necesita mecanismos que protejan compromisos de mediano y largo plazo.

El noveno desafío es la evaluación. Muchas políticas sobreviven por inercia. Introducir evaluación implica aceptar que algunas medidas deberán corregirse o eliminarse. Esto exige cultura institucional de aprendizaje y no únicamente de defensa de programas.

El décimo desafío es evitar que el pacto se convierta en una lista de aspiraciones. Debe traducirse en instrumentos, responsables, metas, cronogramas y presupuestos. La hoja de ruta del capítulo 7 es un primer ordenamiento, pero cada componente requiere diseño técnico posterior.

El undécimo desafío es mantener coherencia. Una reforma puede fortalecer progresividad y, simultáneamente, un gasto mal focalizado puede neutralizar parte de su efecto. Un incentivo productivo puede generar empleo y,

al mismo tiempo, erosionar ingresos si no es adicional. El pacto debe evaluarse como sistema.

El duodécimo desafío es construir legitimidad intergeneracional. Ahorrar parte de una renta extractiva o priorizar inversiones cuyos beneficios aparecerán después requiere explicar por qué el bienestar futuro también forma parte de la justicia presente.

El nuevo pacto fiscal no es, por tanto, un evento legislativo único. Es un proceso institucional de largo plazo que debe sobrevivir a cambios de gobierno, crisis y ciclos económicos. Su estabilidad dependerá de resultados visibles y de la capacidad de corregirse sin perder dirección.

Agenda de investigación futura

La agenda futura debe transformar las propuestas de este libro en hipótesis evaluables. La primera línea consiste en actualizar y extender la base empírica de la tesis más allá del período 1998-2021, incorporando los años posteriores a la pandemia y utilizando series revisadas y comparables. Esto permitiría examinar si las relaciones entre pobreza, desigualdad, empleo, servicios y fiscalidad se mantienen en un entorno económico distinto.

La segunda línea es desarrollar modelos econométricos con especificaciones alternativas. La regresión a través del origen utilizada en la tesis ofrece evidencia relevante

dentro de su diseño, pero futuras investigaciones podrían contrastar modelos con intercepto, series de tiempo, vectores autorregresivos, cointegración, modelos de corrección de errores o técnicas de panel subnacional. El objetivo sería evaluar robustez y dinámica temporal.

La tercera línea es profundizar causalidad. Las correlaciones y factores latentes identifican estructuras, pero no sustituyen diseños causales. Reformas tributarias, cambios en transferencias o expansiones de servicios pueden ofrecer experimentos naturales para estimar efectos mediante diferencias en diferencias, discontinuidades, variables instrumentales o métodos de control sintético cuando las condiciones lo permitan.

La cuarta línea es realizar microsimulaciones de incidencia tributaria. El IVA personalizado debería modelarse con encuestas de hogares y patrones de consumo para estimar tasas de devolución, costo fiscal, errores de inclusión y exclusión, impacto sobre pobreza e incidencia por deciles. Diferentes diseños pueden compararse antes de una implementación.

La quinta línea es estudiar la renta global y la tributación de capital con microdatos administrativos anonimizados. La investigación debería estimar concentración de rentas, elasticidades de respuesta, posibles cambios de comportamiento y efectos distributivos. Esto permitiría diseñar reformas con mayor precisión.

La sexta línea es medir evasión con metodologías múltiples. Brechas macro, auditorías, discrepancias de terceros y análisis de redes pueden complementar las estimaciones. También es necesario separar evasión, elusión e informalidad, porque requieren instrumentos distintos.

La séptima línea es evaluar el gasto tributario. Cada incentivo relevante debería analizarse mediante contrafactuales: cuánto empleo, inversión o innovación adicional genera y a qué costo fiscal. La agenda debe pasar de inventarios descriptivos a evaluación de efectividad.

La octava línea es diseñar técnicamente el FISB. La tesis formula su orientación estratégica; futuras investigaciones deben estudiar reglas de aportación y retiro, gobernanza, escenarios de precios petroleros, tamaño óptimo, coordinación con reglas fiscales y mecanismos de transparencia. Modelos estocásticos pueden simular su capacidad de estabilizar inversión social.

La novena línea es medir la calidad del gasto social. No basta con cuantificar montos. Se requieren indicadores de resultados en aprendizaje, salud, protección y servicios, con análisis de eficiencia y equidad territorial.

La décima línea es construir un panel territorial de capacidades. Integrar información cantonal o provincial sobre pobreza, empleo, servicios, productividad, recaudación e

inversión permitiría identificar heterogeneidad y evaluar políticas diferenciadas.

La undécima línea es investigar movilidad intergeneracional. Vincular educación, origen socioeconómico, empleo e ingresos permitiría medir cuánto determina el hogar de origen las oportunidades adultas y qué políticas reducen esa transmisión.

La duodécima línea es estudiar formalización como proceso. Experimentos y evaluaciones pueden comparar simplificación, incentivos, acceso a crédito, protección social flexible y fiscalización para determinar qué combinaciones producen formalización sostenible.

La decimotercera línea es profundizar moral tributaria y confianza. Encuestas periódicas pueden medir percepción de justicia, conocimiento fiscal, confianza, experiencia con servicios y disposición al cumplimiento. Diseños experimentales pueden evaluar qué formas de información y rendición de cuentas modifican comportamiento.

La decimocuarta línea es evaluar presupuestos participativos y transparencia. No debe asumirse que la participación produce automáticamente mejores resultados. Es necesario medir representatividad, calidad deliberativa, ejecución y efecto sobre confianza y prioridades distributivas.

La decimoquinta línea es estudiar digitalización y equidad. Los sistemas fiscales digitales pueden reducir evasión y costos, pero también excluir a personas con baja conectividad o alfabetización digital. La investigación debe identificar brechas y diseñar canales inclusivos.

La decimosexta línea es incorporar género de manera sistemática. La incidencia de impuestos y gasto puede diferir según estructura del hogar, participación laboral y trabajo de cuidados. Los análisis distributivos deben incluir estas dimensiones.

La decimoséptima línea es integrar fiscalidad y transición ambiental. Incentivos verdes, impuestos ambientales y eliminación de subsidios deben evaluarse por sus efectos sobre emisiones, productividad y hogares vulnerables. La transición justa exige compensaciones y oportunidades laborales.

La decimoctava línea es desarrollar escenarios intergeneracionales. Modelos de largo plazo pueden analizar envejecimiento, deuda, recursos naturales, educación y productividad para estimar cómo decisiones presentes modifican la capacidad fiscal futura.

La decimonovena línea es comparar Ecuador con países latinoamericanos que posean estructuras productivas o fiscales semejantes. La comparación puede identificar

qué resultados dependen de instituciones nacionales y cuáles reflejan patrones regionales.

La vigésima línea es crear un observatorio académico de pacto fiscal. Universidades, centros de investigación y entidades públicas podrían mantener un sistema de indicadores, bases documentales y evaluaciones independientes. La academia tendría así un papel permanente en la producción de evidencia para la política pública.

Esta agenda propone un cambio de método: pasar de discutir reformas en términos generales a evaluar diseños concretos. El rigor científico del siguiente ciclo de investigación dependerá de datos de calidad, transparencia metodológica, replicabilidad y apertura a resultados que contradigan las hipótesis iniciales.

Síntesis final. De la evidencia a la acción

La conclusión central del libro puede expresarse en una idea: la política fiscal es redistributiva cuando transforma capacidad contributiva en capacidades humanas. Entre ambos extremos existe una cadena institucional compleja. La recaudación debe ser suficiente y justa; el cumplimiento debe ser efectivo; la inversión social debe ser estable y de calidad; la economía debe generar empleos capaces de convertir capacidades en autonomía; y la ciudadanía debe poder observar, participar y exigir.

El caso ecuatoriano muestra que ninguna de estas piezas puede sustituir a las demás. La progresividad sin cumplimiento se debilita; el cumplimiento sin legitimidad eleva costos de control; la recaudación sin calidad del gasto pierde efecto; la inversión social sin continuidad se vuelve vulnerable; la educación sin empleo limita movilidad; el crecimiento sin redistribución puede coexistir con desigualdad persistente.

Por ello, el aporte final de la obra no es una medida tributaria aislada, sino una arquitectura: justicia tributaria, fortalecimiento institucional, inversión social protegida, empleo y formalización, ciudadanía fiscal y sostenibilidad. Estos componentes constituyen los seis pilares del pacto fiscal propuesto.

La evidencia comparada ayuda a situar esta propuesta. La región continúa dependiendo de impuestos al consumo en una proporción superior a la de las economías de la OCDE, mientras la imposición personal sobre la renta tiene un peso relativamente reducido (OCDE et al., 2026). Al mismo tiempo, los estudios de incidencia muestran que el efecto distributivo de la política fiscal depende de la interacción entre impuestos, transferencias y servicios y puede variar sustancialmente entre países (Lustig et al., 2023; Pessino et al., 2023).

La agenda de acción debe comenzar con información. Antes de reformar, Ecuador necesita líneas base distri-

butivas, estimaciones periódicas de evasión, inventarios evaluados de gastos tributarios, mapas territoriales de privación y sistemas interoperables. Sin esta infraestructura de conocimiento, la política fiscal seguirá reaccionando a coyunturas.

El segundo paso es construir instituciones capaces de sostener una dirección. Las reformas deben sobrevivir a ciclos políticos sin quedar congeladas. Estabilidad significa conservar principios y metas mientras los instrumentos se corrigen a la luz de la evidencia.

El tercer paso es hacer visible el contrato fiscal. El ciudadano debe poder comprender qué paga, qué recibe colectivamente y cómo se decide el uso de los recursos. La transparencia no elimina el conflicto distributivo, pero permite que ese conflicto sea discutido con información.

El cuarto paso es proteger el futuro. El FISB resume esta idea al proponer que parte de la riqueza extractiva se transforme en educación y salud estables. La sostenibilidad intergeneracional exige que las generaciones futuras reciban no solo obligaciones financieras, sino capital humano, instituciones y una economía con mayores posibilidades.

El quinto paso es evaluar. El nuevo pacto fiscal debe aceptar desde su diseño que algunas políticas funcionarán mejor que otras. La capacidad de reconocer errores y corregirlos es una fortaleza institucional, no una debilidad.

El libro termina, entonces, donde debería comenzar una nueva etapa de investigación y política pública. La evidencia ha permitido identificar relaciones, limitaciones y puntos de intervención. La acción exige convertirlos en diseños, pilotos, normas, presupuestos, sistemas de información y evaluaciones.

La meta no es alcanzar un sistema fiscal perfecto. Es construir un sistema progresivamente más justo, capaz y legítimo; un sistema en el que recaudar, redistribuir, producir oportunidades y rendir cuentas formen parte de una misma política de desarrollo.

De la evidencia a la acción significa, finalmente, asumir que la justicia fiscal no se agota en quién paga impuestos. Se completa cuando la sociedad puede reconocer que los recursos públicos amplían capacidades, reducen desigualdades evitables y protegen oportunidades presentes y futuras. Ese es el sentido del nuevo pacto fiscal para el desarrollo inclusivo propuesto en esta obra.

REFERENCIAS

Alm, J., Martínez-Vázquez, J., & Torgler, B. (2006). Russian attitudes toward paying taxes—Before, during, and after the transition. International Journal of Social Economics, 33(12), 832–857. https://doi.org/10.1108/03068290610714670

Batrancea, L., Nichita, A., Olsen, J., Kogler, C., Kirchler, E., & Hoelzl, E. (2019). Trust and power as determinants of tax compliance across 44 nations. Journal of Economic Psychology, 74, 102191. https://doi.org/10.1016/j.joep.2019.102191

CEPAL. (2025a). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025: Impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible. Naciones Unidas.

CEPAL. (2025b). Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: Cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social. Naciones Unidas.

Lustig, N., Martínez Pabón, V., & Pessino, C. (2023). Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in Latin America. Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0005237

OCDE, CEPAL, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, & Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2025. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7594fbdd-en

OCDE, CEPAL, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, & Banco Interamericano de Desarrollo. (2026). Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2026. OECD Publishing.

Pessino, C., Rasteletti, A., Artana, D., & Lustig, N. (2023). Distributional effects of taxation in Latin America. Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0005230

Stampini, M., Medellín, N., & Ibarrarán, P. (2023). Transferencias monetarias, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0005235



Religación

Press

Ideas desde el Sur Global

Religación Press

ESPE
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

ISBN: 978-9907-845-47-1

