

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Tecnología y conocimiento, una combinación efectiva en el control de la evasión de
impuestos en Ecuador (1997 – 2020)

Anderson Vladimir Castro Yar

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Isarelis Pérez Ones y Javier Jiménez Becerra

Quito, febrero de 2021

Dedicatoria

A Dios por otorgarme la paz y la tranquilidad necesarias para avanzar con mis propósitos de vida.

Epígrafe

“Los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada”

Oliver Wendell Holmes

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimiento	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	8
Selección y rediseño de instrumentos en un contexto tecnológico digital y de redes.....	8
de política pública.....	8
1.1. Posicionamiento epistemológico del marco teórico	9
1.1.1. Análisis de las políticas públicas	11
1.2. Diseño de políticas publicas	17
1.2.1. Selección de instrumentos	25
1.3. Enfoque de redes de política.....	28
1.3.1. Modelo dialéctico	31
1.3.2. Modelo ideacional	36
1.4. Enfoque de Ciencia, Tecnología y Sociedad	38
1.5. Metodología.....	41
Capítulo 2	47
La red y el contexto.....	45
2.1. Introducción.....	47
2.2. Contexto político, económico y social en la construcción de la política.....	51
2.3. Configuración de la red de política, su interacción con el contexto y los resultados	71
2.4. Conclusiones preliminares.....	78
Capítulo 3	81
Estructura y agencia.....	78
3.1. Introducción.....	81
3.2. La política pública a partir del 2007	84
3.3. ¿Qué pasó con la red de política con los cambios de ideología en los gobiernos? ...	97
3.4. Análisis de la relación dialéctica entre estructura y agencia	110
3.5. Conclusiones preliminares.....	112
Capítulo 4	115
La red y los resultados.....	114
4.1. Introducción.....	115

4.2. Los cambios de la política en los tres periodos de análisis	118
4.3. Resultados de los cambios en la red de política	125
4.4. Análisis de relación dialéctica entre la red y el resultado.....	136
4.5. Conclusiones preliminares.....	138
Conclusiones	140
5.1. Modelo analítico	140
5.2. Hallazgos	142
5.3. ¿Qué pasó con la hipótesis?.....	145
Anexos.....	149
6.1. Rastreo de instrumentos de la política pública contra la evasión fiscal	149
6.2. Formulario de entrevista.....	150
Lista de referencias.....	152

Ilustraciones

Figuras

Figura 1. 1 Relación dialéctica entre redes de política y resultados de política.....	36
Figura 1. 2 Enfoque ideacional simplificado de las redes de política	37
Figura 2. 1 Red de la política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador	77
Figura 3. 1 Red de la política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador.....	101
en el periodo 2007-2017.....	101
Figura 3. 2 Red de la política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador.....	104
en el periodo 2018-2020.....	105
Figura 4. 1 Diagrama de la construcción de los instrumentos de la política pública.....	127
- periodo 1997-2006.....	128
Figura 4. 2 Diagrama de la construcción de los instrumentos de la política pública.....	131
- periodo 2007-2017	132
Figura 4. 3 Diagrama de la construcción de los instrumentos de la política pública.....	134
- periodo 2018-2020	135

Tablas

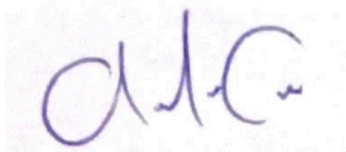
Tabla 1 Taxonomía basada en recursos de los instrumentos procedimentales	22
Tabla 2 Taxonomía simplificada: instrumentos procedimentales y sustantivos	23
Tabla 3 Esquema de la política pública contra la evasión de impuestos.....	70
Tabla 4 Estadísticas de las redes	107

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Anderson Vladimir Castro Yar, autor de la tesis “Tecnología y conocimiento, una combinación efectiva en el control de la evasión de impuestos en Ecuador (1997 – 2020)”, declaro que la obra es de exclusiva autoría mía, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC, BY-NC-ND 3,0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2021



Anderson Vladimir Castro Yar

Resumen

Se ha vuelto común que la tecnología sea vista como una herramienta eficaz para resolver los problemas públicos. Las políticas públicas intensivas en conocimiento han encontrado en los instrumentos tecnológicos al mejor aliado para conseguir sus objetivos. Este trabajo explica, en función de la trayectoria tecnológica de la política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador, la relación existente entre tecnología y política. Se abordan las controversias de la selección y del diseño de los instrumentos de la política desde la creación del Servicio de Rentas Internas. Se utilizan conceptos de la teoría CTS y del análisis de redes de política para explicar el rol de los diferentes actores dentro del diseño. Se evidencia que la tecnología no ejerce una influencia directa sobre el diseño. Al contrario, esta, a través del conocimiento técnico, traduce las diferentes comprensiones del problema público y los intereses económicos insertos en la esfera política.

Agradecimientos

Me gustaría expresar mi gratitud a Dios, a las siguientes personas e instituciones:

A Dios por siempre mantener mi mente tranquila y motivada en el camino del aprendizaje y la contribución a la sociedad.

A mi madre Mariuxi, y a mis hermanos Fernanda, Luis y Marco por su amor y cariño incondicional en cada momento de mi vida.

A Jeffito por su luz y su amor que acompañaron y acompañan mis días con buenos deseos y energías para cumplir mis objetivos.

A mis amigos Sandrita, Pablo, Najwa, Andrés, Naty, Wil, José, Ángel, Fer, Elvita, Mel, Francisco, y a todas las personas que han sido parte de este maravilloso proceso de aprendizaje y crecimiento personal y profesional.

A mi asesora de tesis María Belén Albornoz por sus valiosas enseñanzas, y sobre todo por su calidez y paciencia en la transmisión de conocimientos.

A FLACSO y a mis queridos profesores por formar profesionales con conocimientos sólidos y principalmente comprometidos con nuestra sociedad.

A los funcionarios del Servicio de Rentas Internas por su apertura cordial para la entrega de información y fomento de la investigación académica.

Finalmente, a las personas que contribuyeron con información esencial para esta investigación: Diana Arias, Ameli Torres, Alex Bajaña y María Eugenia Andrade.

Introducción

El elevado nivel de evasión de impuestos continúa siendo un problema sin resolver en América Latina. De acuerdo a la CEPAL (2016), los gobiernos de Latinoamérica dejan de percibir cada año alrededor de USD 340.000 millones por evasión y elusión de impuestos.

Esto dificulta el financiamiento de los presupuestos de los países y la prestación de servicios públicos en una región donde la desigualdad y la inequidad se han convertido en problemas estructurales de la sociedad. En Ecuador, el problema no es diferente. Según estudios, se estima que la evasión asciende a USD 400 millones cada año (El Telégrafo 2016). No obstante, en los últimos 23 años, el país ha dado saltos gigantes en la institucionalización del control de la evasión a través de instrumentos tecnológicos.

Históricamente, el pago y la recolección de impuestos ha generado innumerables controversias en la sociedad. Esto se debe a que, por un lado, los ciudadanos buscan obtener el mayor beneficio del Estado a través de servicios públicos y, por otro lado, evitan pagar sus impuestos de múltiples maneras (Bird 2008). Para modelar el comportamiento de los ciudadanos, los gobiernos utilizan sus capacidades institucionales con el objetivo de controlar y evitar la evasión de impuestos. Para este fin, se hace uso de los instrumentos de política pública que permiten identificar a los evasores y exigir el pago de sus obligaciones.

En los últimos años se evidencia un avance tecnológico sin precedentes en toda la humanidad, el cual ha sido aprovechado, además de otras áreas de la sociedad, por las administraciones tributarias para fortalecer sus procesos de control. Los instrumentos desplegados, por lo gobiernos, priorizan cada vez más el uso de sofisticadas plataformas tecnológicas que permiten el despliegue de servicios a través de internet, la captura de información de los contribuyentes y el consiguiente control, a través del análisis de datos.

Dadas las características de la política tributaria y el actual contexto tecnológico, los instrumentos de política se encuentran en constante rediseño con el objetivo de conseguir mejores resultados y cumplir con los objetivos establecidos. Dicho rediseño obedece a un proceso de aprendizaje interno de los formuladores de política, a la incorporación de nuevo conocimiento, a la innovación tecnológica pero también responde a las nuevas formas de interacción de la sociedad y en este caso a las nuevas estrategias de evasión fiscal ideadas por

los contribuyentes. Sin duda también existen ideas e intereses que se instalan dentro de la agenda pública y que influyen en el diseño y selección de instrumentos de política. 2

La necesidad de financiar el presupuesto general del Estado llevó al Ecuador a conseguir una real institucionalización de la administración tributaria (SRI). Esta logró articular la política contra la evasión de impuestos mediante un modelo de gestión basado en tecnología e información. Al inicio, la política se enfocó mayormente en el control de la evasión de impuestos indirectos. No obstante, luego de algunos años, con la instauración de nuevas ideas dentro de la agenda pública, los instrumentos avanzaron hacia un control más integral de la evasión, que incluía el control de la evasión de impuestos directos e indirectos.

La apuesta por instrumentos tecnológicos generó una dependencia de sendero que impidió que la administración tributaria revirtiera los cambios realizados. La tecnología permitió construir una estructura que guiaba a los actores y limitaba las opciones de política que podían escoger. No obstante, la investigación muestra que la tecnología no es completamente neutral y no sigue una trayectoria propia. Al contrario, esta responde a los intereses políticos de los gobernantes. En el periodo 2018-2020, la modificación de la política, bajo otra comprensión del problema, vuelve opaca la aparente dependencia de sendero genera años atrás.

La investigación muestra como varios factores pueden explicar un determinado diseño de política y la selección de instrumentos. En el caso de la política pública contra la evasión de impuestos fue clave analizar el contexto político, económico y social que permitió la configuración de una red de política capaz de construir una política eficiente. También, entender a los actores, sus ideas, intereses y el conocimiento exógeno a la red permiten dar cuenta del porque ciertos instrumentos toman determinada forma. Es importante considerar que la política como tal influye también en los futuros diseños de la misma política. Esto debido a que los instrumentos, principalmente tecnológicos, ejercen agencia sobre los sujetos regulados.

La investigación tiene como fin explicar los cambios en el diseño de la política pública contra la evasión de impuestos desde la teoría de las redes de política y el análisis socio técnico. El primer capítulo permite comprender el abordaje teórico y metodológico usado en la investigación. El segundo capítulo analiza como el contexto y la red se encuentran en una relación dialéctica donde se influyen mutuamente. El tercer capítulo muestra como las

estructuras moldean y guían la conducta de los actores políticos y técnicos en el diseño de la política. También muestra como los actores, a través de su agencia, pueden modificar las estructuras a su favor. El cuarto capítulo permite dar cuenta de cómo la agencia del diseño de la política, principalmente de los instrumentos tecnológicos, influye en el diseño futuro de la misma política.

Justificación

Investigaciones similares dan cuenta del avance tecnológico de administraciones tributarias en otros países. Algunos papers revisados analizan las tecnologías que han sido implementadas y las que podrían ser implementadas en otros países. Se plantean técnicas de big data, integración de bases de datos para identificar patrones de comportamiento de contribuyentes evasores de impuestos. Algunos documentos proponen modelos analíticos, que utilizan información de la administración tributaria para explicar comportamientos económicos de los evasores y sus relaciones, y predecir, en función de un patrón de comportamiento, futuros eventos de evasión fiscal. El análisis y la aplicación de estos modelos corresponde a sectores específicos de política como el minero, la economía circular o el automotriz, o a impuestos específicos como el impuesto al valor agregado o el impuesto a la renta.

Otros documentos utilizan el rol de la información para mejorar la toma de decisiones en materia de política pública. Es así que algunos de ellos muestran análisis del impacto de las políticas tributarias sobre los principales indicadores económicos y posibles impactos económicos de la aplicación de determinados impuestos a determinados bienes. Los análisis realizados permiten plantear alternativas para procesar información en el gobierno nacional y en los gobiernos locales. Así también, dichos análisis permiten dimensionar el impacto macroeconómico de la evasión de impuestos y el impacto de la utilización del big data en el sistema tributario.

La utilización masiva de redes sociales, como Facebook y Twitter, ha transformado considerablemente las interacciones sociales de los individuos. Esta nueva forma de interacción genera inmensas cantidades de datos, que son utilizados por los gobiernos para el control y el monitoreo de la implementación de las políticas públicas. Los documentos revisados proponen, a través de técnicas de big data, el análisis de las percepciones que los individuos expresan a través de redes sociales sobre los impuestos. Estos análisis se los realiza con el fin de mejorar la administración tributaria.

La utilización de datos personales de los ciudadanos recopilados de redes sociales y de otras fuentes lleva a los académicos y al gobierno a debatir sobre la privacidad y la seguridad de los datos. El Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos (IRS) utiliza big data para detectar posibles fraudes y robo de identidad de los contribuyentes. Se analiza el impacto de la tecnología, en la utilización de datos tributarios, sobre la seguridad de los datos y los derechos de los contribuyentes. Además, se plantean alternativas de seguridad, privacidad y protección de los datos sobre perfiles personales contruidos para cada contribuyente.

Los siguientes artículos presentan un análisis sobre la toma de decisiones y los beneficios de la automatización y argumentan que esta ayuda a aumentar (no suplantar) la toma de decisiones. Los documentos también analizan los impactos de la era digital sobre el derecho tributario en el futuro. Se argumenta que, gracias a la tecnología, se podrá tener más precisión en la resolución de disputas y acceso a la justicia. También se encontraron artículos con propuestas de creación de grandes bases de datos con información variada de los ciudadanos. Dichas bases pueden ser utilizadas para la calificación previa a la entrega de créditos y en el control y el cumplimiento de las leyes de lavado de dinero, de lavado de activos y de evasión fiscal.

La literatura disponible aborda el tema de investigación sobre la tecnología e impuestos desde diferentes aristas. La mayor parte de los documentos relacionados proponen modelos y técnicas de big data que permitan a los gobiernos identificar evasores de impuestos y mejorar la recaudación. Otros, por su parte, abordan el potencial del big data para realizar análisis de políticas y evaluación de impacto de las políticas aplicadas. Los análisis más vanguardistas muestran que la utilización de información de redes sociales, a través de big data, permite monitorear la percepción de la ciudadanía respecto a determinados impuestos. Y también, se estudia los riesgos existentes para la seguridad de los datos personales en función de los derechos ciudadanos.

La literatura disponible aborda el tema de investigación sobre la tecnología e impuestos desde diferentes aristas. Sin embargo, en la revisión realizada, no se identificó investigaciones que estudien de manera explícita el cambio de la política pública contra la evasión de impuestos a raíz del conocimiento tecnológico y las interacciones de los actores dentro del diseño de los instrumentos. Esta investigación plantea el estudio del tema en cuestión desde un enfoque diferente al planteado en la literatura disponible. La investigación pretende abordar el estudio

de la política contra la evasión de impuestos desde el enfoque del análisis de las políticas públicas. Se hará uso de la teoría disponible respecto al proceso de diseño de las políticas, la selección de los instrumentos y la influencia de las redes de política en el diseño y selección de instrumentos de la política pública contra la evasión de impuestos.

Contexto de la hipótesis

El acceso a nuevas tecnologías, como el internet y el desarrollo de sofisticados sistemas de procesamientos de información han permitido que la sociedad interactúe de maneras totalmente diferentes al pasado. La evasión fiscal puede encontrar nuevas y sofisticadas formas de ejecutarse en un entorno digital. Los ciudadanos disponen de una cantidad mayor de herramientas tecnológicas que pueden ser usadas para evitar el pago de impuestos. Un ejemplo de esto es la facilidad para crear empresas fantasmas a través de portales extranjeros o nacionales. Esto facilita la doble facturación y con ello la evasión del pago de impuestos. Otro ejemplo es la provisión de servicios mediante internet donde el Estado no tiene mayor capacidad de regular las transacciones.

Por lo general, los gobiernos registran procesos de aprendizaje más lentos respecto al cambio dinámico de la sociedad. La adaptación de los instrumentos de política a la realidad es un proceso constante en el diseño de políticas públicas (Peters, 2018). Sin embargo, la velocidad de adaptación es inferior a la velocidad del cambio de la realidad social.

Algunos gobiernos, principalmente en los países desarrollados, aprovechan el desarrollo tecnológico y la proliferación del internet para adaptar sus instrumentos de política a las nuevas dinámicas de interacción de la sociedad. De esta manera logran estar mejor contactados con sus mandantes y pueden ejercer mayor control sobre sus actividades a través de la información obtenida. El despliegue de servicios ciudadanos a través del internet, la automatización de procesos como la facturación electrónica, la conexión con fuentes de datos externas, le permiten al gobierno tener información completa para, a través de softwares de procesamiento de datos, ejercer mayor control sobre las actividades de los contribuyentes.

Pregunta de investigación

¿Por qué en la administración tributaria del Ecuador se establece la existencia de una relación entre tecnología y eficiencia para el rediseño de la política pública contra la evasión de impuestos?

Hipótesis

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, se plantean dos hipótesis las cuales son analizadas en los capítulos siguientes:

Hipótesis 1: en un contexto tecnológico digital, de modernización del Estado y de masificación del uso de internet en la población, actores clave dentro de la administración tributaria del Ecuador adaptaron y rediseñaron los instrumentos de la política pública contra la evasión fiscal. Por lo general, la relación entre tecnología y política pública se muestra poco clara. En este trabajo se propone abrir la caja negra de esta relación. La relación entre tecnología y eficiencia de la política pública es directamente proporcional. Esto implica que, a mayor tecnología, mayor eficiencia y viceversa.

Hipótesis 2: El diseño de instrumentos tecnológicos de política pública y las técnicas de análisis, como los modelos algorítmicos, le permiten a la administración tributaria identificar patrones de comportamiento en la evasión de impuestos. Sin embargo, el uso tecnológico en la política pública está condicionado por la dinámica de actores en la esfera política. Esto implica que cuando ser eficiente perjudica los intereses de los políticos, se limita el uso de ciertos instrumentos tecnológicos. Y, al contrario, si la eficiencia es la bandera de los políticos, se priorizará un uso intensivo de tecnología. Esta disyuntiva también ocasiona controversias entre los funcionarios técnicos y la esfera política. Ante esto, la generación de una trayectoria de sendero en el uso tecnológico para la política pública contra la evasión fiscal no está claramente definido.

Objetivo general

Explicar la relación entre tecnología y eficiencia en la política pública contra la evasión fiscal en Ecuador, su efecto en el rediseño de los instrumentos de la política y la influencia del factor político en la definición de cuando ser eficiente.

Objetivos específicos

1. Analizar el contexto tecnológico digital actual y pasado en el que se desarrollan los procesos de la administración tributaria en Ecuador, con el fin de comprender las motivaciones del rediseño y la selección de los instrumentos de la política pública contra la evasión fiscal. Ese análisis incluye el periodo de construcción de la infraestructura tecnológica y la trayectoria tecnológica del Servicio de Rentas Internas.

2. Analizar las interacciones de los actores políticos y técnicos dentro de la red de la política pública contra la evasión fiscal, su rol dentro del rediseño y la selección de instrumentos tecnológicos dentro de la política pública, así como la función del nuevo conocimiento en la reconfiguración de la red que permitió los cambios de la política pública.
3. Explicar la relación establecida por los actores entre tecnología y eficiencia de la política pública contra la evasión fiscal y como esta relación puede modificar los instrumentos de la política en función de los intereses políticos privilegiados por la política económica de los gobiernos de turno.

Capítulo 1

Selección y rediseño de instrumentos en un contexto tecnológico digital y de redes de política pública

El análisis de la realidad en cualquier investigación como las políticas públicas requiere de un marco teórico que permita, a través del conocimiento disponible, explicar y comprender los hechos suscitados en la esfera social y política. Estos marcos teóricos constituyen los lentes o visores del investigador para “(...) leer, seleccionar, organizar e interpretar factores, variables, datos y hechos” observados que le permitan interpretar y encontrar las explicaciones más ajustadas a los fenómenos sociales con “pretensión científica” (Roth 2017, 17).

Esta investigación tomará como marco teórico base el análisis de las políticas públicas, aunque, por sus características, también utilizará varios conceptos de la teoría de ciencia, tecnología y sociedad - CTS. El análisis de políticas públicas, como se lo explica más adelante, ha desarrollado varios enfoques teóricos y analíticos en función de las diferentes posiciones ontológicas existentes, las cuales divergen de acuerdo a su forma de ver y comprender la realidad.

La dimensión explicativa que se plantea en este documento asume una postura realista crítica de ver la realidad. Desde un enfoque neo-institucionalista sociológica se pretende dar una explicación a la selección y al rediseño de los instrumentos de la política pública contra la evasión fiscal desde una mirada de búsqueda de eficiencia de las políticas mediante la adopción de tecnología. En este sentido, el objetivo de este capítulo es detallar y explicar el marco teórico que permitirá comprender los hechos.

En una primera parte se presenta los diferentes paradigmas sobre los cuales se adosan los enfoques desarrollados para el análisis de las políticas. En la segunda parte se presenta un recorrido histórico desde el surgimiento de las políticas públicas como disciplina hasta las diversos enfoques teóricos y teorías desarrollados. Estas dos primeras etapas permitirán identificar y ampliar la descripción del marco teórico que será utilizado y descrito en los apartados tres y cuatro. Finalmente, en las secciones cinco, seis y siete se presentan los conceptos utilizados de la teoría de ciencia, tecnología y sociedad, y la metodología, respectivamente.

1.1. Posicionamiento epistemológico del marco teórico

La presente investigación será abordada desde el enfoque del análisis de las políticas públicas. De acuerdo con Roth (2014, 69), el análisis de las políticas públicas no constituye “(..) una nueva teoría sobre el Estado, la sociedad o la política”. Por el contrario, este utiliza los debates y los enfoques teóricos previamente desarrollados por las ciencias sociales como la economía, la sociología, la ciencia política, la historia y la psicología. Al igual que en otras disciplinas, el enfoque del análisis de las políticas públicas plantea marcos teóricos y analíticos con el fin principal de buscar una explicación a los hechos sociales.

Los enfoques teóricos utilizados para analizar las políticas públicas permiten entender la forma en que “(..) las interacciones políticas, sociales y económicas generan decisiones” en la esfera pública. Estos se diferencian entre sí “(..) por sus objetos, sus problemáticas y el tipo de factores que privilegian para formular una interpretación o una explicación de la realidad”(Fontaine 2015, 87). Es importante considerar que no existen manuales que expliquen todos los enfoques de análisis disponibles, no existe un “vademécum de las políticas públicas” (Fontaine 2015, 87).

Según su ontología, su epistemología y su metodología, la investigación en ciencias sociales, incluido el análisis de las políticas públicas, basa su entendimiento de acuerdo a los siguientes paradigmas: el positivismo, el neopositivismo, el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo (Roth 2014).

El paradigma positivista trata de estudiar las ciencias sociales como ciencias exactas. Considera que los hechos son objetivos y en consecuencia pueden ser explicados por medio de la experimentación y de las matemáticas. Este paradigma recibió duras críticas por su forma de entender la realidad. Sin embargo, su renovación llegó con el neopositivismo, que incluyó gran parte de las críticas hechas al positivismo. Este paradigma mantiene la importancia de analizar los hechos mediante las matemáticas y los grandes datos disponibles, y considera la posibilidad de separar los valores y los hechos (Roth 2014).

El pospositivismo diverge del positivismo en el sentido que comprende que no es posible acceder fácilmente a los hechos y en lo complejo que resulta encontrar una explicación completa. Este asume su comprensión desde el realismo crítico en lugar del realismo ingenuo. También es claro en comprender que los hechos tienen explicaciones multicausales cuya

identificación resulta complicada. A nivel metodológico, para acercarse a los hechos, este paradigma se basa en el análisis cuantitativo y el cualitativo, y critica duramente al experimentalismo sin necesidad de desecharlo completamente (Roth 2014).

El paradigma de la teoría crítica comparte con el positivismo la existencia de la realidad, pero difiere sobre la posibilidad de acceso a la misma. Este paradigma propende a dar explicaciones a las políticas públicas desde las relaciones de poder y las manipulaciones presentes en la estructura social de las sociedades. El paradigma constructivista por su parte, considera que la objetividad es inexistente en las ciencias sociales y que los hechos reales constituyen una construcción social. Esto implica que cada individuo observa y percibe la realidad de formas distintas, lo cual dificulta la construcción de teorías explicativas. Este paradigma insta a tomar en cuenta el rol e importancia de las ideas en la elaboración de las políticas públicas (Roth 2014).

El análisis de las políticas públicas se debate ampliamente entre estas diferentes formas de concepción y entendimiento del mundo. Con el positivismo y la teoría crítica se pretende dar paso al conocimiento como principal factor explicativo de los hechos, capaz de dejar a un lado las cuestiones políticas. Sin embargo, con el pospositivismo se pone de manifiesto la dominación de la política sobre el conocimiento. Finalmente, el paradigma interpretativista intenta unir el conocimiento con la política.

(...) “el análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar” (...) se ha intentado revisar el campo (...). Sin embargo, estos intentos se vuelven tan detallados y absurdos que terminan por entregarnos un mapa igual de enredado y confuso que la selva misma (Torgerson 1992, 2).

Dentro de estos paradigmas se han construido y adaptado marcos teóricos, teorías y modelos para el análisis de los hechos presentados en las políticas públicas. Los marcos teóricos organizan diagnósticos, estructuran “(...) relaciones entre diferentes variables” e identifican “elementos universales”. Las teorías están conformadas por conceptos y se encuentran dentro de un marco teórico (Roth 2014) mientras que los modelos intentan explicar la realidad mediante la simplificación, puede esta ser, o no, matemática.

El marco teórico utilizado en la presente investigación toma su postura dentro del paradigma del pospositivismo o realismo crítico. La política pública contra la evasión fiscal en Ecuador será analizada desde el enfoque de redes que se encuentra dentro del neo-institucionalismo sociológico. El tipo de métodos de análisis utilizados en el estudio, que combinan tanto análisis cuantitativo como cualitativo, permiten abordar esta investigación desde una perspectiva realista crítica. En los siguientes apartados se profundizará en los enfoques teóricos y metodología seleccionados.

1.1.1. Análisis de las políticas públicas

Para una mejor comprensión de la postura de esta investigación es importante hacer una distinción entre el análisis para las políticas públicas y el análisis de las políticas públicas. Existe una gran diferencia entre estos dos tipos de análisis. Por un lado, el primero obedece a un análisis netamente profesional que mira a las políticas como variables independientes que explican ciertos resultados en los problemas públicos. Se puede considerar a este análisis también como prescriptivo y es mayormente realizado por los gobiernos o por agencias no gubernamentales para mejorar la toma de decisiones.

Por otro lado, el segundo plantea un análisis más crítico de las políticas públicas al posicionarlas como variables dependientes sujetas de explicación. Este es realizado, generalmente, por académicos expertos en la disciplina y busca encontrar explicaciones del porque las políticas fracasan, porque tienen ciertas características o porque en ciertos lugares funcionan y en otros no. En este sentido, se toman variables explicativas partiendo de que las políticas públicas son “(...) afectadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, por los comportamientos individuales y colectivos, por los intercambios económicos, las relaciones internacionales, etc.” (Fontaine 2015, 28).

Para el efecto, esta investigación parte desde una mirada del análisis de las políticas públicas. Se deja manifiesto que el objetivo del estudio no es prescriptivo sino explicativo y se toma a la política pública como objeto de explicación. En este apartado, a breves rasgos se plantea que, la investigación toma en cuenta las dinámicas de los actores y de la tecnología, como variables independientes, para explicar los cambios en la selección y el rediseño de la política pública contra la evasión fiscal en Ecuador.

Tras haber posicionado a las políticas públicas como variables dependientes, se puede avanzar hacia su definición y distinción entre lo político, la política y las políticas, o lo que en inglés se traduciría como polity, politics y policy. Lo político (polity) está relacionado con la estructura política de la sociedad en general. La política (politics) se refiere a las interacciones de actores que buscan controlar el poder político en la sociedad. Las políticas (policy) son el resultado de esta interacción política desatada en el politics (Roth 2017). Esta diferencia no constituye solo un asunto de semántica, al contrario, esta distinción lleva de fondo la explicación de por qué las políticas públicas son diferentes entre un régimen y otro, o por qué un estilo de política puede determinar un tipo de política pública u otro (Fontaine 2015). Las políticas públicas han sido ampliamente definidas por varios autores. Sin embargo, no existe un consenso respecto a una definición única. Esto se da principalmente debido a que cada autor las ha conceptualizado desde una forma particular de comprender los hechos públicos. Las políticas están asociadas con las decisiones y acciones de los gobiernos, pero también se dice que es lo que estos no hacen o dejan de hacer (Dye 2010). Sin embargo, otro autor menciona que es muy aproximado llamar política pública incluso a la omisión del Estado y plantea ver a las políticas públicas como una interrogante de lo que fue necesario hacer para pasar de un punto A a un punto B en la solución de un problema público (Fontaine 2015).

Entonces, las políticas públicas pueden entenderse como los instrumentos utilizados por el Estado para administrar los recursos públicos en beneficio de la sociedad. Estas políticas públicas persiguen objetivos que son fruto de la intensa negociación entre diversos actores sociales e intereses. Se puede también definir a las políticas como “(...) un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, (...) tratados por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores (...) para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth 2018, 38).

Con el New Deal en 1930 y con la consolidación del Estado de bienestar después de la segunda guerra mundial, la presencia del Estado en la economía creció de manera exponencial. Esto trajo consigo que el conocimiento para la toma de decisiones efectivas y eficientes en el sector público sea la preocupación de la administración pública estadounidense a inicios del siglo XX. Se pretendía optimizar los recursos disponibles y

minimizar al máximo los errores de implementación que podían presentarse en los diferentes sectores de política (Fontaine 2015).

En este contexto surge la necesidad de disponer de una ciencia de las políticas que permita analizar los diversos fenómenos sociales desde una mirada política de las decisiones adoptadas. Para esto, en sus inicios Harold Lasswell, Herbert Simon y Charles Lindblom habían planteado varias aproximaciones desde la sociología para analizar la toma de decisiones y el cambio de las políticas que, según Lindblom (1958), se dan de manera incremental en función de una situación presente (Fontaine 2015).

Hace más de 70 años, Harold Lasswell empezó a conceptualizar sobre la “ciencia de las políticas” con el fin de mejorar la toma de decisiones en las políticas públicas. Su principal aporte fue el análisis de las políticas públicas desde su ciclo o proceso. Este enfoque de análisis ha sido objeto de múltiples debates alrededor de su verdadera utilidad explicativa de los fenómenos. De forma esquemática y desde una lógica científica observable, el estudio del ciclo de las políticas plantea un desarrollo lineal de las políticas que pasa desde la puesta en agenda, la formulación, la implementación y la evaluación (DeLeon 1997). Esta forma esquemática de organizar el proceso ha sido útil para simplificar la complejidad política aunque no refleje completamente la realidad (Harguindéguy 2015).

El ciclo de las políticas, como enfoque de análisis, ha sido ampliamente debatido por la no incorporación de factores que resultan claves para la explicación de las políticas públicas. El rol de las instituciones, la importancia de las ideas de los actores, el contexto social, político y económico, han sido descuidados por el enfoque debido a su linealidad y su concentración específica en el proceso de las políticas. No obstante, su formulación ha sido tomada como heurística del conocimiento de las políticas públicas. Muchos enfoques teóricos y teorías han tomado como base el proceso de las políticas para su respectiva teorización, aunque han tendido a centrarse en una o algunas de las etapas del proceso (DeLeon 1997).

Después del primer planteamiento de Harold Lasswell en los años 50, varios autores han planteado múltiples y variados marcos teóricos que incorporan nuevos elementos explicativos al análisis de las políticas públicas. El ciclo de la política ha servido como guía pedagógica y heurística para el planteamiento de nuevas teorías. Varios de los enfoques teóricos han sido agrupados en las siguientes categorías: tradicionales y racionalistas, neoinstitucionalistas,

cognitivistas e interpretativistas. A continuación, se hará un repaso por los principales enfoques planteados con el fin de situar el marco teórico y analítico que fue utilizado en esta investigación.

Los enfoques tradicionales y racionalistas se posicionan desde el paradigma positivista. Estas teorías idealizan la racionalidad de los individuos para explicar lo social. Se centran en el estudio de lo objetivo y utilizan en su análisis “(...) factores objetivos medibles” (Roth 2017, 32). Esto implica la búsqueda de una relación causal a los problemas de política pública. La explicación por lo general radica en el comportamiento individual de los sujetos, sus preferencias, sus decisiones y sus interacciones. Se parte de la tesis del homo economicus, la cual plantea que los individuos siempre, a través de sus acciones, buscarán la maximización de su bienestar propio.

Dentro de los enfoques tradicionales se puede encontrar a la teoría de la elección pública, la cual argumenta que ciertos individuos aprovechan su posición en el gobierno para obtener beneficios particulares en detrimento de la colectividad (Fontaine 2015). Sus bases en la economía neoclásica le han llevado a centrar su análisis desde una perspectiva económica. Se pretende utilizar evidencia basada en datos y modelos sofisticados para mostrar un carácter científico. Estos enfoques son mayormente utilizados dentro de las organizaciones del Estado y consultoras que buscan legitimar los resultados obtenidos por la gestión del gobierno de turno (Roth 2017).

En los años 80 surge un nuevo enfoque que renueva las teorías institucionalistas vigentes, las cuales se centraban únicamente en el análisis de las instituciones formales del Estado. March y Olsen bautizaron este nuevo enfoque como neo-institucionalista en 1984 (Torres 2018). Este neo-institucionalismo constituye una nueva versión del institucionalismo que incluye, no solo a las instituciones formales del Estado, sino también a las formas de existir y convivir de la sociedad a través de instituciones informales. Por sus características, estas teorías toman postura dentro del paradigma pospositivista o del realismo crítico al asumir que no todos los hechos pueden ser explicados de manera fácilmente objetiva.

Los enfoques neo-institucionalistas le otorgan principal importancia al rol de las instituciones como factor explicativo de las dinámicas sociales. Se toman en cuenta para el análisis tanto las instituciones formales como las informales. Las primeras comprenden las normativas, las

leyes y las reglas que rigen a la sociedad y que están inscritas de manera formal por la estructura organizacional del Estado. Mientras que en las segundas se encuentran las creencias, los principios y los valores de la sociedad. De acuerdo a la teoría, estas instituciones explican y moldean el comportamiento de los individuos, la sociedad y las políticas públicas. Esto permite pensar al Estado de manera interactiva (Roth 2017). De acuerdo con Roth (2017), frente al debilitamiento de las instituciones formales y al crecimiento de la sociedad, el Estado se ha visto obligado a negociar y tomar en cuenta otras instituciones presentes. Esta visión es abordada con mayor profundidad por la teoría de redes que parte de la existencia de múltiples actores en la definición, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En los enfoques neo-institucionalistas es posible encontrar al menos tres vertientes principales: histórico, económico y sociológico.

El neoinstitucionalismo histórico resalta la importancia del Estado y su relación con los individuos en el análisis de las instituciones. Hace énfasis en la idea de un Estado complejo, no neutral, “producto de algo y no una entidad autónoma” (Fontaine 2015, 103). Hall y Taylor (1996, 938) anotan cuatro características distintivas del neoinstitucionalismo histórico. La primera concuerda con una conceptualización muy general de la relación entre instituciones y el comportamiento individual. La segunda pone énfasis en la existencia de asimetrías de poder en el “funcionamiento y desarrollo de las instituciones”. La tercera es que se tiende a pensar en las instituciones como fruto de un path dependece y que pueden alterarse frente a coyunturas críticas o a secuencias reactivas (Mahoney 2001). Finalmente, se toma en cuenta el rol de las ideas en los resultados políticos.

El neoinstitucionalismo económico o de la elección racional incluye dentro de la escuela del rational choice la dimensión institucional como factor que reduce la incertidumbre en las relaciones sociales entre actores (Roth 2018). Las instituciones permiten reducir los costos de transacción de los actores, lo cual facilita que de forma racional y previsible consigan sus intereses. En este sentido, las instituciones son un acuerdo colectivo que surge de la sociedad y del poder político de los grupos de interés (Acemoglu y Robinson 2006). Ante cambios de institucionalidad, impulsados desde la sociedad, el Estado debe buscar un equilibrio del poder político en la sociedad.

En la práctica, estas instituciones son las que permiten, a los agentes, realizar sus transacciones económicas. Las instituciones pueden ser formales o informales. Las formales

son las registradas legalmente como las leyes antimonopolio, la garantía de los derechos de propiedad, etc. Mientras que las informales, a pesar de que son difíciles de percibir, están presentes en cada transacción económica de los actores. Por ejemplo, la negociación de un precio de un bien podría ser interpretada como una institución informal que se presenta por la existencia de asimetrías de información en la transacción (Fontaine 2015).

El neoinstitucionalismo sociológico, o también conocido como neoinstitucionalismo normativo, parte de los preceptos teóricos de la sociología de las organizaciones e incluye como elemento principal de análisis a las instituciones informales. Estas instituciones se encuentran en la cultura de los individuos, sus valores, y sus creencias (Roth 2018). Tanto las instituciones formales como las informales constriñen y delimitan el comportamiento de los actores en un sistema, orientando sus decisiones (García Jurado 2005). El diseño y rediseño de las políticas públicas considera estos factores para lograr que los resultados sean los esperados de acuerdo con el comportamiento que asumirán los individuos.

El neoinstitucionalismo sociológico refuta las teorías de la elección racional. Pone énfasis en que los individuos no actúan de manera racional, sino que están limitados y constreñidos por sus valores, creencias y cultura. Así, se vuelve necesario identificar y analizar “los valores y las normas” para explicar las conductas individuales de los actores (Fontaine 2015). Así, las acciones de los actores, que estudian y diseñan políticas públicas, están delimitadas por una institucionalidad que les permite tomar decisiones. Incluso por decisiones pasadas que hacen que las políticas públicas sean inerciales a políticas públicas pasadas.

En el estudio de las políticas públicas, las redes se convierten en un factor explicativo interesante de los fenómenos sociales y políticos. En sí, las redes actúan como instituciones pues sus interacciones generan hábitos y formas de convivir en la colectividad. En estas relaciones entre actores se generan ideas y con ellas intereses que serán defendidos por la estructura social. Es luego de esto que las políticas públicas pueden ser influidas por las redes de política con instrumentos que permitirán reproducir sus intereses y formas de convivir y ver la vida. En este sentido, la teoría explicativa que se utilizará en esta investigación se ubica dentro del enfoque neoinstitucionalista sociológico, bajo el paradigma del pospositivismo o realismo crítico.

Los enfoques cognitivistas resaltan la importancia que tienen las ideas y el proceso de aprendizaje en la formación de las políticas públicas (Muller 2000). De esta manera se deja de lado el enfoque racional en el que las políticas estaban explicadas por el razonamiento individual y se da paso al rol y fuerza de las ideas, partiendo de que estas anteceden a los intereses. Las ideas pueden generar cambios en las políticas, pueden introducir temas en la agenda política e influir en el diseño de las políticas públicas y en la selección de sus instrumentos.

Finalmente, de acuerdo con Roth (2014, 109-110), los enfoques interpretativistas cuestionan la investigación tradicional, que busca evidencia para comprobar o desechar hipótesis, y abogan por una postura posempiricista. Estos enfoques le dan (...) importancia a los contextos, los saberes locales y a las opiniones de la ciudadanía”. De esta manera, estas teorías asignan un valor preponderante al rol “de las ideas, los factores cognitivos, retóricos o inclusive estáticos, y minimizan el papel de los intereses y de la racionalidad en la formación de las políticas públicas”.

Esta investigación hará uso del análisis de políticas públicas desde el enfoque neo-institucionalista, enmarcado en el realismo crítico. Específicamente, esta investigación es abordada desde el neo-institucionalismo sociológico, el cual pone énfasis en la “dimensión normativa de las conductas” o “reglas colectivas” (Peters 2003). Esta teoría parte de la crítica a las teorías de elección racional y plantea que los valores y las creencias culturales de los sujetos anticipan su racionalidad. Por tanto, la manera de solucionar los problemas dependerá de la forma en como estos sean percibidos por los individuos.

El enfoque neo-institucionalista sociológico se diferencia del enfoque cognitivista por la dimensión institucional en las conductas regulares de los individuos y de las organizaciones (March y Olsen, 1984). Además, este enfoque permite articular las teorías de redes y de organizaciones. Permite observar a (...) las redes como instituciones, asimismo se puede analizar el funcionamiento de las organizaciones de manera institucional” asumiendo la existencia de instituciones informales (Fontaine 2015, 109).

1.2. Diseño de políticas publicas

La presente investigación estudiará los cambios experimentados en los instrumentos de la política pública contra la evasión de impuestos. En este sentido, la variable explicada será

abordada desde la teoría del diseño de las políticas. Los elementos teóricos del diseño de políticas permiten acercarse a la política para analizar los cambios experimentados en el periodo de estudio determinado. Por su parte, la variable explicativa de dichos cambios será abordada desde la teoría de redes, y será analizada en la sección siguiente. La teoría de redes permitirá estudiar la naturaleza y el proceso de selección de los instrumentos en el diseño de la política pública.

El principal elemento de análisis en el diseño de políticas gira en torno a los instrumentos de política. Estos instrumentos son los medios para conseguir los objetivos que persiguen las políticas públicas. Los instrumentos utilizados por los formuladores de políticas son múltiples y están directamente relacionados con el fin perseguido. Por ejemplo, si una política persigue reducir la evasión de impuestos, los instrumentos deben apuntar a moldear el comportamiento de los contribuyentes y a ejercer un control más fuerte sobre los individuos. Con el tiempo, estos instrumentos se convierten en instituciones aceptadas por los ciudadanos (Fontaine 2015).

Los instrumentos disponibles en las administraciones gubernamentales de los países son comparados con una caja de herramientas. En esta caja se puede encontrar de todo, incluso herramientas que ya fueron utilizadas en problemas pasados. La comunidad académica de políticas públicas ha planteado varias formas de tratar y categorizar estas diferentes y variadas herramientas de los gobiernos. Las clasificaciones o tipologías desarrolladas divergen entre autores. Sin embargo, ha existido cierta afinidad por utilizar la tipología NATO desarrollada por Christopher Hood en 1986.

Con el inicio del estudio de las políticas públicas, Harold Laswell empezó a plantear la importancia que tenían los instrumentos en la formulación de las políticas. Laswell comprendía la importancia de estudiar y comprender el margen de manipulación de los instrumentos por parte de los gobiernos; así como los efectos de las decisiones tomadas. En estos años, se desarrollaron las primeras nociones respecto a las herramientas disponibles en el gobierno para afectar las políticas (Howlett 2011).

El enfoque del diseño toma elementos del ciclo de las políticas públicas, desarrollado por Lasswell, principalmente porque se inscribe en la etapa de formulación. Sin embargo, rompe con la idea de un ciclo de etapas aisladas e independientes. En la perspectiva del diseño, la

formulación de las políticas públicas es retroalimentada de manera constante en cualquiera de las etapas del ciclo: en la identificación del problema, en la formulación, en la toma de decisiones, en la implementación o en la evaluación de una política en particular.

Posteriormente, se empezó a estudiar los instrumentos de políticas desde la etapa de evaluación de impacto de las mismas. En la década de los años 70 se buscaba explicaciones para los resultados obtenidos respecto a políticas económicas implementadas. De esta forma se desarrolló el análisis de políticas con énfasis en las características, ventajas y desventajas de la selección de un determinado conjunto de instrumentos de política (Howlett 2011). En la década de los 80, se criticó el enfoque del análisis de las políticas desde los programas o sectores en específico y se recomendó estudiarlas desde los instrumentos de políticas (Bardach 1980).

Las fallas de implementación o los casos de éxito de las políticas llevaron a varios académicos a poner los ojos sobre el cómo fueron seleccionadas determinadas alternativas de implementación de la política. Muchas conclusiones fueron obtenidas de los estudios legales, en los que se observó cómo operaban determinados instrumentos legales en la provisión de bienes y servicios a los individuos. Así, en la década de los 80 surgió la necesidad de contar con categorías que permitan entender la selección y el uso de los instrumentos de políticas. Además de permitir una comprensión holística del proceso de diseño, las categorías permitirían observar experiencias exitosas externas implementadas en contextos diferentes y con potencial de ser replicadas (Howlett 2011).

Previa la creación de categorías se formularon varias preguntas que pretendían guiar el estudio de los instrumentos de las políticas públicas: ¿Cuáles serían las consecuencias, para la efectividad y operación de una política, de la selección de un determinado instrumento? “¿Qué factores influyen en la selección de un determinado instrumento?” (Salamon y Lund 1989); “¿Qué herramientas potenciales tiene un gobierno? ¿Cómo se las han elegido en el pasado? ¿Hay algún tipo de patrón en el uso? ¿Cómo se puede explicar este patrón o patrones? ¿Podemos mejorar los patrones de uso pasados?” (Howlett 2011, 44).

Para dar respuesta a las preguntas anteriores, varios académicos siguieron algunas etapas para construir categorías o taxonomías de instrumentos de política. Primero se identificaron todos los instrumentos disponibles justo después de la segunda guerra mundial. El inventario

identificado estuvo compuesto por 40 tipos de instrumentos posibles para el diseño de políticas económicas en Europa en la reconstrucción. Los instrumentos estaban relacionados con empresas públicas, contratación pública, incentivos fiscales y sistemas de subsidios. Esta clasificación inicial permitió avanzar y afinar la teoría del diseño de políticas (Howlett 2011). Luego de identificar los instrumentos, el siguiente paso fue la construcción de taxonomías que permitieran incluir a todas las herramientas disponibles en categorías de fácil uso y entendimiento. Esas categorías debían ser mutuamente excluyentes y debían conservar el carácter de exhaustividad de las listas originales. Varias clasificaciones vieron la luz a partir de los años 60 (Howlett 2011). Se buscaba un modelo que permita entender y conectar, de manera funcional, los instrumentos con los objetivos, con los problemas públicos y con los eventuales resultados.

La selección de los instrumentos de acuerdo al grado de coerción de los gobiernos fue uno de los primeros modelos en aparecer. Se entendía que, por razones estrictamente ideológicas, los gobiernos tenderán a utilizar los modelos menos coercitivos posibles. Y, de ser el caso, con el fin de superar la resistencia social, se incrementaría gradualmente el nivel de coerción para alcanzar los objetivos de las políticas (Lowi 1971). Otras clasificaciones, siguiendo el desarrollo de Lowi, planteaban enfocarse desde los incentivos, la coerción y los desincentivos (Balch 1980).

Más adelante en 1986, Christopher Hood planteo una clasificación más ajustada, que pretendía ser una síntesis de los modelos planteados previamente y una mejor forma de reducir la complejidad en un solo modelo explicativo. Su clasificación fue inspirada por los estudios sobre los procesos de implementación de las políticas en Gran Bretaña y Alemania. De acuerdo a la propuesta de Hood (1986), los gobiernos disponen de cuatro tipos de instrumentos para diseñar e implementar sus políticas públicas: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización o mejor conocido como esquema NATO. Su formulación responde a la efectividad de los mismos, considerando que fueron tomados de aplicaciones reales (Howlett 2011, 2).

El primero es la esencia en sí mismo de cada gobierno. Los instrumentos de nodalidad están relacionados con la información que genera y utiliza el gobierno en las políticas públicas. Esta propiedad es propia del carácter nodal del gobierno. El siguiente recurso es la autoridad. Este instrumento denota la posesión del poder legal del gobierno (Lasswell y Kaplan 1950).

Mediante estos instrumentos se puede normar y legitimar las políticas públicas. Siguiendo Hood y Marguets (2007, 6), los instrumentos de autoridad constituyen el poder oficial para “exigir, prohibir, garantizar, juzgar” a las personas.

Los instrumentos de tesoro se relacionan con la disponibilidad de recursos económicos o activos públicos, que puedan ser fácilmente intercambiados, para implementar las políticas públicas. La mayoría de los gobiernos disponen de este tipo de recursos (Hood y Margetts 2007). La decisión sobre su destino y uso es otro tema. Los instrumentos de organización pretenden coordinar los recursos existentes en el gobierno, que están relacionados con la política, con las instituciones formales. (Fontaine 2015). Estos instrumentos le permiten al gobierno actuar directamente. Sin embargo, está limitado por su capacidad. La clave aquí son los acuerdos a lo que pueda llegar (Hood y Margetts 2007).

La complejidad de la reducción extrema de los tipos de instrumentos llevó a Hood a diferenciarlos entre instrumentos detectores e instrumentos efectores. Los cuatro tipos de instrumentos revisados arriba tienen estas dos características. Su funcionalidad y aplicación depende del tipo de instrumento que se utilice. Por un lado, las herramientas detectoras son usadas para recopilar información respecto a la implementación del instrumento de la política. Es vital para los gobiernos observar y obtener información del mundo exterior. Por otro lado, la información utilizada debe ser usada para los fines que persigue la política pública. Conocer la realidad de la sociedad le permite al gobierno tomar acciones más acertadas. Esta es la función de las herramientas efectoras (Hood y Margetts 2007).

La clasificación de Hood ha servido como pilar fundamental para siguientes actualizaciones y ajustes teóricos por parte de autores como Michael Howlett, Guy Petters, Helen Marguets, entre otros. Partiendo de la taxonomía NATO de Hood, Michael Howlett plantea la necesidad de establecer una diferencia entre los instrumentos, que comprenda, por un lado, la dimensión sustantiva existente y por el otro, la dimensión procedimental. Los instrumentos sustantivos están relacionados con la capacidad que estos tienen para distribuir bienes y servicios en la población. Mientras que los procedimentales tienen por objetivo modificar comportamientos de los actores en el proceso de las políticas públicas (Howlett 2011).

De la misma manera que en los instrumentos sustantivos, para los procedimentales se empezó a realizar un inventario de las herramientas disponibles y se barajaron varias posibilidades de

clasificación. Aquí tomaron fuerza varias investigaciones realizadas respecto a la importancia de los grupos de interés: a su comportamiento y sus actividades. Se destacaron las herramientas referentes a la creación y manipulación de los grupos que intervenían en el proceso de las políticas públicas. Esto incluía tanto a actores del sector público como del sector privado (Howlett 2011).

Los instrumentos procedimentales identificados en el inventario fueron clasificados como positivos y negativos. Según Howlett (2011, 52), entre los negativos se encontraban aquellos que cooptaban grupos opositores mediante la concesión de fondos y privilegios; aquellos que negaban información; aquellos que penalizaban la oposición mediante el bloqueo de fondos y el no reconocimiento; aquellos que creaban barreras administrativas y generaban costos adicionales a los grupos opositores. Tomando en cuenta que los instrumentos procedimentales pueden ser tanto positivos como negativos, se reconfiguró la taxonomía de Hood de la siguiente manera:

Tabla 1. Taxonomía basada en recursos de los instrumentos procedimentales

		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Principio de uso	Positivo	Libertad de información	Procesos participativos obligatorios	Financiamiento a grupo de interés	Conferencias y comisiones
	Negativo	Propaganda	Acceso preferencial a los policy makers	Financiamiento dirigido a la campaña	Cinta roja

Fuente: Howlett, Michael. 2000. "Managing the Hollow State: Procedural Instruments and Modern Governance"

En esta taxonomía se realiza una distinción entre los usos negativos y positivos del gobierno en términos de "alentar o desalentar la participación de actores en el proceso de las políticas" (Howlett 2011, 52). Esta clasificación es análoga a la distinción de detector y efector realizada en la clasificación original de Hood sobre las herramientas sustantivas. Con la clasificación de los instrumentos de implementación procedimentales, Howlett presenta una nueva versión de la taxonomía de Hood. Esta nueva versión simplificada incluye a los instrumentos de implementación sustantivos y permite una mejor comprensión de los "contornos básicos y de las posibilidades de selección de herramientas y de diseños de políticas" (Howlett 2011, 53):

Tabla 2. Taxonomía simplificada: instrumentos procedimentales y sustantivos

		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Principio de uso	Sustantivo	Campañas información pública	Agencias de regulación independientes	Subsidios	Empresas públicas
	Procedimental	Actos secretos oficiales	Comités asesores administrativos	Financiamiento grupos interés	Arreglos gubernamentales

Fuente: Howlett, Michael. 2000. "Managing the Hollow State: Procedural Instruments and Modern Governance"

La clasificación de Hood y los complementos de Howlett son esenciales para entender el diseño de las políticas públicas y la función desempeñada por los instrumentos disponibles en el gobierno. Los párrafos anteriores permiten ubicar a la presente investigación dentro del enfoque del diseño de políticas. Este conocimiento teórico permitirá abordar el problema de política planteado en la investigación de manera entendible y organizada desde las clasificaciones y actualizaciones realizadas por los autores citados.

La clasificación de Hood permitirá estudiar los instrumentos desplegados y utilizados por el gobierno en la política pública de evasión fiscal de manera didáctica. Para que una política pública sea considerada como tal debe contar con los cuatro tipos de instrumentos que Hood hace referencia en su taxonomía. La clasificación como efector y detector permitirá identificar las características propias de cada instrumento con el fin de estudiar el fin que perseguía cada uno. La actualización realizada por Howlett permite incorporar al análisis los instrumentos procedimentales de la política pública contra la evasión fiscal. Estos pueden ser todos aquellos relacionados a moldear el comportamiento del grupo meta para evitar la evasión de impuestos.

Después de haber planteado las clasificaciones de los instrumentos y las actualizaciones de las mismas, los estudios contemporáneos del diseño de políticas se han enfocado en analizar la complejidad que conlleva el proceso de diseño de las políticas en los gobiernos. El fin de este enfoque es estudiar la realidad en la que se dan los procesos de diseño y plantear literatura para que la formulación de políticas permita alcanzar resultados óptimos considerando los recursos limitados del que disponen los gobiernos (Howlett y Mukherjee 2018). Sin embargo, esto se podría dar en una administración pública completamente tecnocrática, lo cual no siempre ocurre.

Por su naturaleza, el diseño de políticas públicas está inserto en un entorno completamente político (Peters 2018). El nivel de tecnicidad dependerá mucho del tipo de política en la que se esté trabajando. Algunas políticas tenderán a ser construidas de manera técnica, resaltando el rol de la información y del conocimiento como ejes fundamentales del diseño, lo cual es cada vez más posible por el acceso a información (Peters 2018). Mientras que otras simplemente serán el resultado de acuerdos políticos, decisiones de veto players, intereses corporativos, etc. (Howlett y Mukherjee 2018).

Cuando priman los intereses políticos sobre los técnicos, los formuladores de políticas no buscan información ni evidencia para formular las políticas, incluso la información disponible puede ser ignorada. Esto conduciría a la identificación incorrecta de los problemas públicos y con ello al planteamiento de soluciones inadecuadas (Howlett y Mukherjee 2018). Esto pasa también cuando el gobierno cree que se pueden solucionar problemas complejos con respuestas sencillas y fáciles sin tomar en cuenta factores esenciales como el comportamiento humano y las dimensiones de los problemas sociales (Peters 2018).

Guy Peters pone de manifiesto varios factores que deben ser tomados en cuenta en el proceso de diseño de las políticas públicas. Uno de estos es la dependencia al sendero que tienen las políticas públicas. Una política, por lo general, no es un nuevo invento. Al contrario, es el resultado de algo existente, de políticas públicas pasadas. Y aquí interviene la noción de que las políticas se encuentran en un rediseño constante, en cualquiera de sus etapas. Sin embargo, Peters (2018) menciona que, aunque sea una política pasada, es importante analizar el posible impacto que tendría en el contexto actual de la sociedad y en el juego político presente. Muchas de las políticas fracasan por no haber hecho este análisis previo.

Aunque las políticas pueden tener cierta dependencia al sendero, pueden presentarse casos en los que esta dependencia se vea afectada. La afectación puede presentarse con el planteamiento de políticas completamente diferentes a las existentes. Estos cambios pueden ser explicados por el cambio en el manejo político del gobierno o como lo plantea Hall (1993) por el cambio de paradigma de política, el cual está motivado principalmente por el apareamiento de nuevos actores, nuevas ideas y por la forma en cómo estos establecen el problema público.

También se hace énfasis en la importancia de contar con un diseño claro y óptimo de la política pública. Esto permitirá acumular conocimiento sobre la intervención y permitirá evaluar los resultados obtenidos. Consecuentemente, se podrán tomar las correcciones del caso sobre los instrumentos utilizados. Se plantea también la importancia de no considerar al proceso de diseño como algo mecánico, como serían los procesos de arquitectura o de ingeniería, sino al contrario, se lo debe comprender como un proceso que involucra comportamientos humanos y juegos políticos de múltiples actores (Peters 2018).

El diseño de las políticas “es un concepto que se usa cada vez más para describir el proceso de crear respuestas a los problemas de política” (Peters 2018, 1). El énfasis en el diseño permite formular políticas más efectivas y más formales, en lugar de plantear alternativas al azar basadas en el desconocimiento. Los estudios del diseño han permitido buscar e identificar los medios adecuados para alcanzar una política pública “efectiva”. Pensar en el diseño también nos lleva a pensar en si existe alguna receta ideal para solucionar los problemas de políticas. O si se puede establecer una “plantilla” única con las indicaciones de la intervención; o si mejor se debe pensar en diseños distintos en función del tipo de problema y del contexto.

Si bien el análisis de instrumentos aporta un conocimiento importante al análisis de las políticas, no constituye una teoría integral que explique todos los factores que intervienen en el diseño. Los resultados de las políticas no pueden atribuirse únicamente a los instrumentos utilizados. El diseño de políticas, además de desarrollar y adoptar herramientas que ayuden al cumplimiento de los objetivos, también implica un esfuerzo por elaborar políticas efectivas mediante la utilización del aprendizaje obtenido de experiencias pasadas.

Continuando con el diseño de políticas, en los dos apartados siguientes se expondrán aspectos importantes del enfoque, principalmente, respecto a los factores que intervienen en la selección de los instrumentos y al desafío de los gobiernos para adaptar el diseño de las políticas a la nueva era, que se caracteriza por un contexto globalizado, un amplio acceso a información y conocimiento y a la proliferación masiva de actores públicos y privados en el proceso de diseño de las políticas públicas.

1.2.1. Selección de instrumentos

Esta sección procurará dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo se seleccionan los instrumentos? ¿Quiénes influyen en el proceso de diseño de una política pública? Responder a

estas interrogantes nos permitirá conocer una parte fundamental del proceso de diseño de políticas, la toma de decisiones. Considerando que el proceso de diseño es un proceso político (Peters 2018), la toma de decisiones respecto al modelo de diseño más óptimo y a la selección de los instrumentos está atravesada por la interacción e influencia de múltiples actores y sus acuerdos. Estos actores están motivados e influenciados por su forma de pensar, sus ideas, sus intereses propios, sus valores e incluso sus creencias. En este sentido, no podemos afirmar que un diseño se pueda hacer de forma completamente neutral o técnica.

Para Fontaine (2015, 85), en el Estado existen dos tipos de actores que intervienen en el proceso de selección de un instrumento. Por un lado, los actores que deben su accionar a sus votantes pondrán lo político por sobre lo técnico. Por otro lado, los actores no electos o los técnicos burócratas de la administración pública solaparan, hasta cierto punto, la parte técnica antes que la política. No obstante, tenderán a estar en “sintonía con los funcionarios electos con los que trabajan”.

Además de los funcionarios del Estado, intervienen múltiples actores más, que pertenecen a organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, actores locales, organizaciones civiles, cámaras de comercio, académicos, think thanks, etc. Se plantea que la selección de instrumentos responde a las dimensiones política, técnica o científica. La prioridad que se le de cada instrumento depende de los intereses que primen en los tomadores de decisiones.

Siguiendo la teoría de redes de política, los actores de la administración pública no disponen de una autoridad simple y unilateral. A menudo sus decisiones dependen de la aceptación de actores privados que serán afectados por los instrumentos de política diseñados (Bressers y O’Toole 2005). Estos actores privados se configuran como redes de política y se encuentran en constante contacto con los actores públicos. Bresser y O’Toole (2005) han teorizado sobre el nivel de influencia que pueden tener ciertos actores que conforman la red en función de la estructura de la red a la que pertenecen. Una red con una estructura fuerte y que además comparte con los objetivos del gobierno podrá fácilmente influir en el diseño y selecciones de los instrumentos. Una red débil, por el contrario, no podrá influir en la selección de los instrumentos y quedará a merced de lo que el gobierno disponga.

Se puede distinguir también factores exógenos que pueden influir en la elección de los instrumentos de política. Primero, se encuentra la legitimidad que deben alcanzar los instrumentos, es decir que sean aceptados y usados por el grupo sujeto del diseño de la política. Segundo, el diseño actual está influido por la dependencia al sendero. Esto implica que nunca se parte de cero en la formulación de una política pública. Los instrumentos de política siempre tienen algún sendero recorrido por más mínimo que sea. Tercero, la cultura de los formuladores de política influye en la selección. Por lo general, estos tenderán a usar instrumentos conocidos cuya probabilidad de éxito sea conocida o esperada (Fontaine 2015). Es verdad que la elección de los instrumentos se da en la etapa de formulación de la política, sin embargo, como lo habíamos revisado con Peters (2018), el diseño en verdad es un rediseño. Las políticas públicas se encuentran en constante rediseño. Desde el ajuste de instrumentos hasta el cambio total de instrumentos implica un rediseño de la política que responde, en el mejor de los casos, a procesos de evaluación que han identificado errores o aciertos en los resultados obtenidos de estos instrumentos.

El diseño de políticas en la edad contemporánea se enfrenta a grandes retos sociales, económicos, políticos, culturales, etc. Muchas políticas públicas no logran los resultados esperados debido a que su diseño no consideró, en la toma de decisiones, la complejidad de los problemas públicos y el orden político establecido (Howlett 2019). La actual época se caracteriza por un mundo totalmente globalizado, por la abundancia de información, conocimiento y evidencia, así como por el escepticismo ciudadano sobre las reales capacidades de los gobiernos para proporcionar soluciones óptimas a los problemas públicos de la sociedad.

Los retos que plantean los problemas públicos para el diseño de políticas implican la construcción de instrumentos mixtos, más complejos, que consideren el carácter intersectorial de las políticas, así como su carácter político y técnico. El diseño de políticas, así como la selección de los instrumentos, no debe ser visto como un proceso técnico solamente. Este debe ser visto como la interacción de múltiples actores en un sistema de gobernanza establecido en un contexto de política dado. En este sentido, el diseño más que un trabajo técnico implica un proceso de acuerdos políticos para la toma de decisiones. Incluso el diseño de políticas puede estar guiado por intereses personales o políticos, lo que lo podría convertir en irracional (Howlett 2019).

Por otra parte, el avance tecnológico de herramientas digitales, como el internet, ha dificultado y, a la vez, ha facilitado el despliegue de instrumentos de política por parte de los gobiernos. Con herramientas digitales, muchas actividades, como la evasión de impuestos, pueden tornarse más difíciles de controlar pues los contribuyentes encontraran formas más sofisticadas de evadir impuestos. Al mismo tiempo, el gobierno adapta sus instrumentos e incluye aspectos tecnológicos con el fin de volver a su política más eficiente. La tecnología, por otro lado, permite a los gobiernos volverse más eficientes a la hora de formular e implementar políticas públicas. Por un lado, tiene acceso a mayor información y conocimiento, y, por otro lado, puede usar esta información para plantear instrumentos más ajustados.

1.3. Enfoque de redes de política

Las políticas públicas pueden ser entendidas como acciones que ejecutan los Estados para solucionar problemas de carácter público, pero también se las puede definir como la no acción por parte del Estado (Dye 2010). Estas políticas plantean varias clases de instrumentos que les permitan alcanzar los objetivos planificados. Las políticas y sus instrumentos, al estar enmarcados dentro de la esfera política, son influenciados directamente por actores, por sus ideas, por sus intereses, por sus creencias y por sus valores. La influencia de los actores en las políticas públicas busca, principalmente, beneficiar de la toma de decisiones, respecto a la distribución de recursos del Estado, a determinados grupos de interés configurados.

Varias teorías han estudiado esta forma de relacionamiento entre el Estado y los actores sociales organizados. El pluralismo y el corporativismo plantean dos formas distintas de estudiar estas interacciones. El primero vislumbra a un Estado neutral que, en una sociedad democrática, toma en cuenta las demandas de todos los sectores. Este Estado tomará las decisiones de manera “ecuánime” y los políticos considerarán las políticas que sus votantes exijan. El pluralismo, por su parte, plantea que las decisiones son tomadas por un grupo reducido de sectores privilegiados por el Estado. Estos grupos están organizados y tratan de influir en la agenda del gobierno para buscar que su representatividad sea beneficiada (Fontaine 2015).

Lo cierto es que el Estado moderno ya no se constituye como un espacio cerrado de toma de decisiones. Las reformas neoliberales desplegaron muchas de las responsabilidades del Estado hacia el sector privado, con lo cual, las redes de política sustituyeron el rol del gobierno en la

sociedad (Fontaine 2015). Los diferentes sectores de políticas públicas están permeados por diversos actores que resultan afectados o beneficiados por la acción de los instrumentos implementados. Mediante el cabildeo, las movilizaciones, la opinión pública o incluso dádivas, varios sectores sociales organizados tratarán de influir en las decisiones de la agenda pública respecto a las políticas que a ellos atañe.

Al principio, la influencia de los actores en las políticas funcionaba, según Hecló (1978), como un triángulo de hierro. Esto implicaba la participación, en la formación de las políticas, únicamente de la función ejecutiva, legislativa y determinados grupos de interés que resultarían afectados. La conexión entre estos tres centros de poder era bastante rígida y hasta cierto punto impermeable. Sin embargo, la ampliación de las áreas de intervención del gobierno y la profesionalización de la burocracia ha resultado en el apareamiento de múltiples actores importantes que influyen decisivamente en las políticas públicas. Dichos actores se muestran como redes que ejercen presión e influyen en determinados sectores de política.

Siguiendo a Rhodes (1997), las redes se pueden clasificar de acuerdo a su grado de estructuración. Esto es en redes orgánicas o redes inorgánicas. Las primeras se caracterizan por un nivel alto de conectividad y grado de organización. En este nivel se encuentran las denominadas policy communities que pueden ser sindicatos, cámaras, organizaciones sin fines de lucro, etc. Las segundas se caracterizan por un bajo nivel de interconexión entre actores. Se activan solo en caso de coyunturas o “apertura de ventanas de oportunidad” (Kingdon 1993, 44). El nivel de influencia es extremadamente diferente entre estas redes de política. Este está determinado por varios factores, entre ellos los recursos disponibles.

En políticas públicas, el enfoque de redes resulta de gran utilidad para analizar y explicar fenómenos complejos del proceso. Siguiendo a Knoke (1993, 164.165), este enfoque permite realizar una descripción completa de la “actividad política y sus consecuencias”. Su principal aporte se enmarca dentro del diseño de las políticas públicas. Una red, como estructura social, puede ser entendida como un “patrón de relaciones” entre diversos actores. Su análisis se centra, por un lado, en los actores sociales y por el otro, en las relaciones que mantienen dichos actores.

Las relaciones están caracterizadas por las interacciones de los miembros de la red. En una red de actores es importante definir el poder político ejercido. Este, en palabras de Knoke (1993), es un aspecto intrínseco a la interacción existente o futura entre dos o más actores. Con el poder, un actor controla el comportamiento del otro. Las relaciones de poder pueden ser explicadas por la influencia o por la dominación ejercida entre actores.

El enfoque de redes prestará mayor atención a las relaciones existentes, pues “los vínculos y no vínculos entre actores identifican su posición básica en un sistema social y en su estructura global”. La estructura de la red determinará “las oportunidades y las limitaciones en el flujo de información de ideas, el logro de objetivos, la acumulación y disipación de recursos” (Knok 1993, 165).

Es conocido ampliamente las discusiones teóricas sobre la relación entre la estructura y la agencia de los actores. El debate radica respecto a la influencia de la una sobre la otra. Es decir, si la estructura determina o moldea el comportamiento de los actores o, al contrario, si los actores son capaces de cambiar la estructura que los constriñe. Este dilema fue abordado por Marsh y Smith en su enfoque dialéctico, que plantea una relación interactiva entre estos dos factores de análisis y su impacto en el resultado de una política determinada. Además del análisis respecto a la estructura y agencia, los autores también abordan las relaciones dialécticas entre el contexto y la red y la red y el resultado.

Su propuesta se enfoca en presentar una teoría explicativa sobre los resultados de política: sobre como una política es tomada en cuenta o sobre cómo esta es formulada. Su teoría pone énfasis sobre la interactividad de los resultados de política, como variable dependiente, con la red de política, como variable independiente. Con esto deja atrás la creencia de que existe una relación unidimensional entre estas dos variables y se aboga por una relación dialéctica (Marsh y Smith 2000).

Años más tarde, Ben Kisby (2007), planteo una teoría que respaldaba el planteamiento de Marsh y Smith. No obstante, esta teoría añadió al análisis el rol de las ideas como variable independiente capaz de explicar el por qué, y no solamente el cómo, de una determinada opción de política pública. Con esto se estableció a las ideas como variables independientes, a las redes como variables intermedias y a los resultados de política como variables dependientes. El modelo planteado por Kisby fue nombrado como enfoque ideacional y

pretende ser una teoría ajustada del modelo dialéctico planteado inicialmente por Marsh y Smith.

Esta investigación hará uso del modelo dialéctico, planteado por Marsh y Smith, y del modelo ideacional, planteado por Ben Kisby. Estos modelos permitirán encausar la investigación en la búsqueda de una explicación a la pregunta de investigación del ¿Por qué en la administración tributaria del Ecuador se establece la existencia de una relación entre tecnología y eficiencia para el rediseño de la política pública contra la evasión de impuestos? Se abordará el análisis desde las tres relaciones establecidas en el modelo dialéctico y se tomará en cuenta el rol de las ideas de los actores en la formulación de la política pública. Los siguientes apartados pretenden abordar a detalle estos dos enfoques teóricos.

1.3.1. Modelo dialéctico

Por su polisemia, la palabra dialéctico puede prestarse para malos entendimientos. Es por esto que, Marsh y Smith (2000, 5) utilizan el concepto para explicar la existencia de una relación interactiva entre dos variables. Eso significa que las dos variables, tanto dependiente como independiente, son afectadas mutuamente. Aquí se rompe con la idea de una relación simple y unidimensional, y se aboga por un “proceso interactivo mutuo” donde la una afecta la otra, y viceversa. El viejo debate sobre estructura y agencia permite entender fácilmente el concepto de dialéctico. Aquí la estructura limita el comportamiento del agente, pero es el agente quien interpreta las oportunidades y limitaciones impuestas por la estructura.

La construcción del enfoque dialéctico ha tomado como base los enfoques teóricos de redes de política existentes. No obstante, esta teoría pone mucho énfasis en la capacidad explicativa de las redes de política y las relaciones interactivas que se dan en el proceso de formación de las políticas públicas. El modelo dialéctico establece las siguientes relaciones interactivas: 1) “la estructura de la red y los agentes que operan dentro de ella”; 2) “la red y el contexto en el cual opera; y, 3) “la red y el resultado de política” (Marsh y Smith 2000, 4).

Estructura y agencia

Una de las relaciones dialécticas del modelo de Marsh y Smith es la estructura de la red versus la agencia que ejercen los miembros dentro de la red. La estructura de la red es el sistema que contiene a los actores, sus interacciones y sus procesos. Esta estructura política delimita, constriñe e incluso genera oportunidades para los miembros de la red de política. Las

relaciones establecidas dentro de la red son estructurales y en ella se asignan roles, se asigna recursos, dispone de una institucionalidad organizacional. De tal forma que no es tan fácil dejar de pertenecer a una red.

La relación entre estructura y agencia implica una relación dialéctica entre los actores de la red y la estructura de la red. Las acciones del individuo tienen agencia en la estructura de la red y esta estructura tiene agencia sobre el individuo (Giddens 2011). Las redes por sí solas no explican los resultados, los cuales reflejan la negociación entre los actores inmersos. Sin embargo, las redes son estructuras que restringen y facilitan, a través de las instituciones formales y no formales, la interacción de los actores (Marsh y Smith 2000).

Las redes pueden ser entendidas como instituciones, pues están son el resultado de la repetición de los comportamientos de los individuos. Como instituciones, las redes son conformadas por individuos con creencias, valores, culturas y formas particulares de comportamientos. Las redes, como instituciones políticas, reflejan los conflictos pasados como la distribución del poder en un determinado asunto de política pública. La comprensión de la estructura de la red facilita la toma de decisiones complejas para los formuladores de política, pues simplifica el proceso al limitar las opciones de problemas y soluciones de política pública (Marsh y Smith 2000).

Las redes, como instituciones políticas, reflejan estructuras de poder pasadas y un acervo cultural institucionalizado fuerte. Esta estructura influye en los resultados de política pública. Las decisiones tomadas dentro de una red no obedecen a una simple elección racional. En cada decisión se evidencia una estructura de poder latente, así como los valores y la cultura de los tomadores de decisiones. A pesar de una posible heterogeneidad entre actores, la red es capaz de compartir una visión del mundo, una cultura común, lo cual delimita la acción de los agentes (Marsh y Smith 2000).

Las redes mejor estructuradas pueden establecer el comportamiento de los actores y expulsarlos cuando no los cumplan. Estas redes persisten debido a su alto nivel de consenso. El consenso puede estar dado por los valores compartidos, por la cultura de la red o por ideologías que darán forma a ciertos resultados de política. Las redes también constituyen el resultado de decisiones y resultados pasados que puede explicar ciertas alternativas de política

diseñadas (Marsh y Smith 2000). Como resultados de política se refiere al tipo de política formulado o implementado.

Aunque la estructura de la red juega un rol muy importante en explicar los resultados de política obtenidos, es importante también considerar el rol de los agentes dentro de esta red. Es verdad que la estructura constriñe el comportamiento de los actores dentro del sistema y que, aparentemente, esta explicaría de manera macro los resultados de política. No obstante, se debe tomar en cuenta la capacidad de los actores para interpretar las normas, aprovechar las oportunidades y negociar las restricciones impuestas por el contexto estructural.

Los agentes también pueden tener el potencial de modificar las estructuras de la red ya que estas no se pueden considerar fijas. Los actores como agentes tienen la capacidad de negociar, discutir y romper las redes si así lo quisieran. Los agentes pueden “negociar y renegociar” la estructura de la red (Marsh y Smith 2000, 7). Sin embargo, la descomposición de una red es un proceso largo y complejo, en el cual un porcentaje importante de actores debe estar de acuerdo. Además, de un acuerdo entre actores, debe existir una alternativa donde puedan confluir las nuevas creencias.

La red y el contexto

La literatura de redes existente le otorga relevancia al cambio de una red y al cambio de una política pública debido a factores exógenos o endógenos. Según Marsh y Rhodes (1992), los cambios en la red son el resultado de cuatro factores exógenos como lo “económico, lo ideológico, lo político y los basados en el conocimiento”. No obstante, para Marsh y Smith (2000), resulta difícil poder establecer una distinción simple entre estos dos factores. Ellos argumentan que los cambios en una red de políticas podrían darse por los dos tipos de factores.

La relación de la red con el contexto permite entender como las redes de política son el resultado de estructuras exógenas. En este sentido, las redes no deben ser entendidas como algo dado sino como resultado del contexto en el que se encuentran establecidas. El reconocer la relación dialéctica entre el contexto y la red permitirá comprender como las redes afectan los resultados de política. El contexto puede explicar los cambios producidos en la red y estos a su vez, los cambios o resultados en las políticas públicas. Los cambios en las redes y en las

políticas son explicados en parte por el contexto político, económico o ideológico (Marsh y Smith 2000).

El contexto implica el sistema social, político, económico, cultural, etc. en el cual se encuentran operando varias redes de política. Por ejemplo, las estructuras de clase, de etnia o de género son factores exógenos que se reflejan en la red de política y que podrían afectar su configuración en la estructura o en los recursos de los actores. El contexto, como un sistema más amplio también refleja las estructuras de poder, las desigualdades e inequidades presentes en la sociedad. Por esto, no se puede asumir a las redes como algo dado. Al contrario, su razón de ser responde a un entorno en constante cambio e interacción con otras “divisiones estructurales” (Marsh y Smith 2000).

Las jerarquías o posiciones de los actores dentro de una red pueden otorgarles privilegios y ser importantes para su relacionamiento interno con otros miembros. No obstante, las posiciones de otros actores externos sean estas determinadas por las clases sociales, de género o etnia, pueden ser más importantes en general y tener impactos dentro de la red. Según Marsh y Smith, aunque los factores exógenos constituyen un elemento importante para explicar el comportamiento de la red, su estructura y los resultados de política, no son más que una explicación parcial. Una explicación completa involucra una relación dialéctica, de doble vía entre el contexto y la red.

Se afirma que las redes de política influyen en la puesta en agenda, el diseño, o la selección de una política determinada. En este sentido, los cambios que experimente una determinada red también alterará los resultados de política. Pero la pregunta clave, según Marsh y Smith (2000) radica en entender ¿Por qué se produce un cambio en la red? Los cambios en el contexto externo pueden explicar los cambios en la red política. La relación dialéctica se da cuando la red interactúa con estos cambios y es capaz de mediar e incluso minimizar los efectos de los cambios que presenta el contexto.

Factores externos como la incertidumbre, la autoridad política, los cambios económicos, los cambios ideológicos y aquellos cambios que involucran nuevo conocimiento, pueden alterar la configuración de la red e incluso romperla. Esto a su vez afectará las interacciones de los actores y, con esto, un nuevo resultado de política saldrá a la luz. En Gran Bretaña, los avances tecnológicos y el nuevo conocimiento respecto a la energía nuclear, la salud, el

tabaquismo o la salmonella en los huevos, afectaron el funcionamiento y la configuración de las respectivas redes de política pública (Marsh y Smith 2000).

Dentro del contexto se encuentran operando varias redes de política por lo que varios intereses pueden ser solapados por una en perjuicio de la otra. Una red puede ser afectada seriamente por el apareamiento de otra red de política con la que tenga intereses en conflicto. Así también dentro de las mismas redes sectoriales pueden existir redes sub sectoriales. En resumen, con lo expuesto resulta evidente concluir que, el contexto exógeno explica los cambios en la red de política. No obstante, estos cambios exógenos son mediados y negociados por la comprensión de los actores e interpretados en el contexto interno, las estructuras, normas y relaciones dentro de la red (Marsh y Smith 2000).

La red y los resultados de política pública

Finalmente, la relación entre la red de política y los resultados ha sido ampliamente analizada. La pregunta que yace aquí es ¿En qué medida las redes de política afectan los resultados de las políticas públicas? Para empezar, se debe aclarar que, al igual que en los dos casos abordados arriba, la relación aquí no es unidireccional. Esto implica que tanto la red como los resultados pueden afectarse mutuamente.

Los resultados de las políticas pueden afectar a la red en al menos tres formas. Primero, “un resultado particular de política puede guiar al cambio en la membresía de la red o en el balance de recursos dentro de sí misma” (Marsh y Smith 2000, 6). Esto puede interpretarse como la exclusión de la red de ciertos intereses.

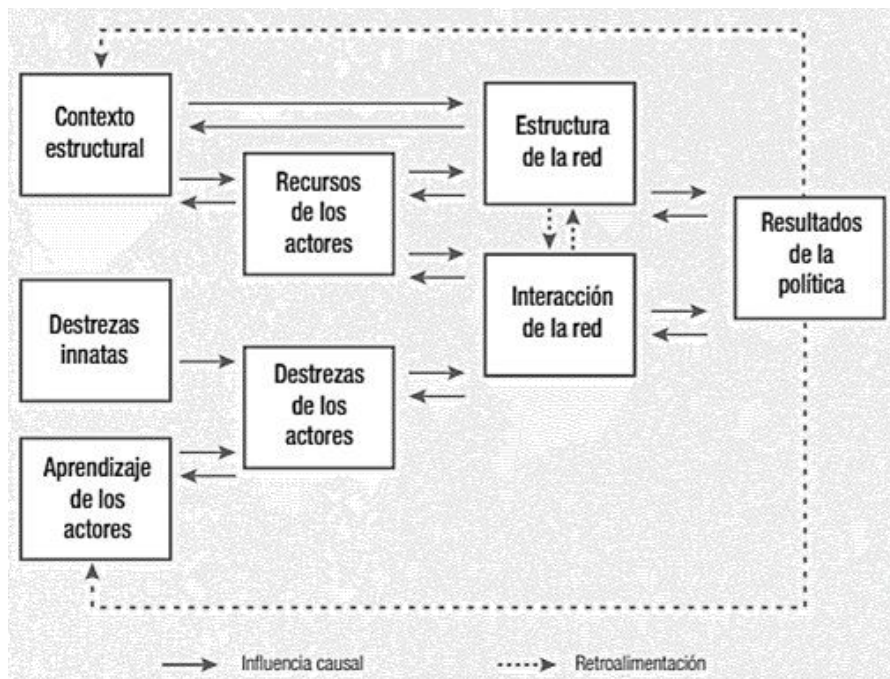
Segundo, “los resultados de política pueden tener un efecto en la estructura social más amplia, lo cual, debilita la posición de un interés particular en relación a una red determinada” (Marsh y Smith 2000, 6). En Gran Bretaña, una serie de políticas económicas y laborales debilitaron la posición de los sindicatos en la sociedad civil, lo cual, terminó por excluirlos del proceso de toma de decisiones de política. Finalmente, “los resultados de política pueden afectar a los agentes”. Los actores pueden aprender de experiencias pasadas. En ese sentido, en el caso que un actor no consiga beneficios para su organización, podrá emplear nuevas estrategias y acciones (Marsh y Smith 2000, 6).

Resumen modelo dialéctico

Según lo planteado por Marsh y Smith (2000), en el gráfico 1 se muestra las tres relaciones de manera dialéctica o interactiva en doble vía:

- El contexto estructural puede transformar la estructura de la red y los recursos de los actores dentro de la red.
- La negociación dentro de la red, para limitar cambios exógenos o para interpretar las limitaciones u oportunidades, esta explicada por una habilidad del actor y por el proceso de aprendizaje.
- Las interacciones de la red, así como la negociación son explicadas por la combinación de recursos por parte de los actores, por la interacción de la red y por los resultados de política.
- Los resultados de la política reflejan la interacción entre la estructura de la red y la interacción de la red.

Figura 1. 1. Relación dialéctica entre redes de política y resultados de política



Fuente: Marsh y Smith (2000)

Traducción: Senplades y Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

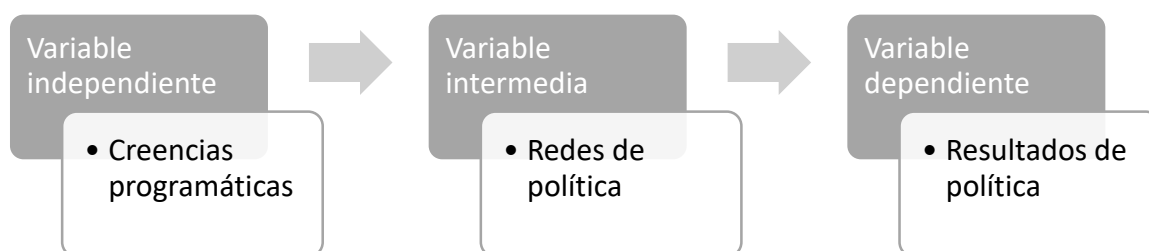
1.3.2. Modelo ideacional

El modelo ideacional, planteado por Ben Kisby, constituye un complemento importante al modelo dialéctico, planteado por Marsh y Smith. Su principal aporte al modelo dialéctico

radica en la incorporación de las ideas dentro del análisis de los resultados de política. Para Kisby (2007), las ideas deben ser tratadas como variables independientes por su capacidad explicativa respecto a los resultados de política. El enfoque ideacional permite responder no solo el cómo se dan determinados resultados de política sino el por qué se dan de cierta forma y no de otra. La clave radica en el rastreo de las ideas y las creencias que comparten los miembros de una red determinada.

El modelo ideacional plantea tratar a las ideas como variables independientes, a las redes como variables intermedias y a los resultados de políticas como variables dependientes o explicadas. Según Kisby (2007), para responder el por qué las políticas fueron diseñadas o implementadas es necesario considerar dos factores ideacionales que podrían dar una explicación. Se debe considerar el contexto ideacional en el que operan los actores y la influencia que tienen las creencias en las acciones de los actores que forman una red de política. Estos factores tienen impactos sobre los resultados de política.

Figura 1. 2. Enfoque ideacional simplificado de las redes de política



Fuente: Kisby (2007)

El contexto ideacional permite analizar las creencias programáticas de los actores. El analizar las ideas permite comprender cómo y por qué los actores apoyan o critican cierta organización socio económica en la sociedad. Cuando las creencias programáticas se han posicionado dentro de la red con vida propia, estas pueden tener repercusiones sobre los resultados de política. Como lo plantea el modelo dialéctico, las relaciones son interactivas entre la estructura de la red, los agentes y los resultados de políticas. Así también, las ideas pueden ser vistas como una relación dialéctica con los actores de la red. Estos actores no siempre aceptan las ideas establecidas así que pueden complementarlas o, incluso, introducir nuevas ideas (Kisby 2007).

Sin embargo, el complemento o la introducción de nuevas ideas no se lo puede encontrar en todas las redes. Esto dependerá del grado de flexibilidad que tenga una red. Por ejemplo, una comunidad de política, que generalmente es más cerrada, se mostrará renuente en aceptar nuevas ideas. Al contrario, una red de asuntos, que se caracteriza por albergar a una cantidad elevada de actores, podrá incorporar nuevas ideas a la red. Esta inclusión de nuevas ideas genera cambios en los resultados de política (Kisby 2007).

Las ideas también deben ser vistas en una relación dialéctica o interactiva con los resultados de política. Estas afectan no solo a las redes de política sino también al contexto que incluye el contexto ideacional, donde las redes operan y las nuevas ideas y políticas son propuestas. Al ser tratadas como variables independientes, las ideas deben explicar el porqué de un determinado resultado de política pública. Para ello, se deben rastrear a los miembros clave de la red y demostrar que los miembros de esta red comparten las mismas creencias e ideas. Como análisis complementario, se puede analizar el contenido de la política que permita conectar con las ideas identificadas en los actores (Kisby 2007).

1.4. Enfoque de Ciencia, Tecnología y Sociedad

Se utiliza un marco de análisis socio-técnico para analizar la co-construcción del diseño de políticas, del diseño tecnológico y de las regulaciones. Para superar la tensión determinista entre lo social y lo tecnológico, muy frecuente en los estudios de tecnología, es necesario abandonar la representación de tecnología y sociedad como dos esferas equivalentes de existencia independiente. El enfoque de construcción social de la tecnología (Pinch & Bijker 1984; Pinch 1996; Bijker et al. 2012) va más allá de los lentes deterministas para crear un nuevo objeto de análisis socio-técnico. No es un análisis exclusivamente tecnológico, ni restringido a las relaciones sociales (Hughes 1986; Bijker 1995). El marco del análisis socio-técnico permite la construcción de la interrelación situada entre lo social y lo tecnológico en términos de las configuraciones socio-técnicas en las que se desarrollan (Santos & Thomas 2012). Por tanto, el objeto socio-técnico puede considerarse una unidad analítica.

A través de un nuevo arte regulatorio, la co-construcción (Latour 1987; Jasanoff 2005) se convierte en un proceso de negociación, tensión y determinación recíproca donde al mismo tiempo, en el mismo acto, se diseña el entorno sociotécnico común y se regulan espacios y comportamientos. Al analizar la íntima relación de co-construcción entre políticas, regulaciones y tecnologías buscamos evitar posiciones lineales y deterministas. Nos alejamos

de enfoques en los que la tecnología se considera una variable independiente que tiene efectos sobre el proceso social (determinismo tecnológico) o se considera una variable dependiente, donde las decisiones de los actores y los grupos sociales determinan las trayectorias del cambio tecnológico (determinismo social).

Esta simetría analítica (Bloor 1976) implica que el proceso de diseño, la producción y el cambio tecnológico no son neutrales. Al contrario, se entrelaza con los órdenes político, económico y cultural. El desempeño de la tecnología es el resultado de un proceso de construcción social y no el resultado de un diseño específico exitoso. Por lo tanto, comprender el proceso de aprendizaje del cambio tecnológico es fundamental para explicar cómo los dispositivos tecnológicos se vuelven fundamentales en el diseño de instrumentos de política. Para comprender cómo se ha utilizado la tecnología en el proceso de diseño de políticas, es importante estudiar cómo funcionan las tecnologías. Desde un punto de vista simétrico, el funcionamiento de un artefacto es el resultado de un proceso no lineal de co-construcción socio-técnica en el que intervienen simétricamente elementos heterogéneos: condiciones materiales, normativas, usuarios, conocimiento tácito y codificado, financiación, etc. Implica un proceso complejo históricamente ubicado de adaptación de respuestas / soluciones tecnológicas a articulaciones socio-técnicas concretas y particulares (Thomas 2008).

El enfoque socio-técnico nos permite mostrar cómo los artefactos son construidos por los grupos sociales cuando les dan, discuten e imponen significados. En este sentido, la estrategia analítica se basa en lo siguiente:

- a) Análisis del diseño de políticas: investigar el diseño de políticas ayuda a comprender cómo el conocimiento y la tecnología informan el diseño en las relaciones de autoridad política; y cómo la formulación, las capacidades y las intenciones de la política de dependencia de la trayectoria vinculan los instrumentos de política para alcanzar los objetivos de las políticas (Howlett y Mukherjee 2017; Majone 1989; Linder y Peters 1984; Bobrow 2006). El diseño de políticas muestra la dinámica de coproducción que tiene lugar a lo largo del proceso de formulación de políticas, en particular cómo los artefactos tecnológicos están integrados en las soluciones de eficiencia de políticas.

(b) Instrumentos de políticas como dispositivos socio-técnicos: el diseño de políticas coordina la formulación de paquetes de políticas que operan en contextos de diseño de múltiples

niveles para abordar los objetivos de las políticas (Howlett y del Rio 2015). Los instrumentos de política permiten que las políticas se vuelvan operativas y materiales (Lascoumes y Le Gales 2007) y regulen el comportamiento de los actores. Los artefactos tecnológicos se convierten en instrumentos de política cuando están integrados en la coproducción de conocimiento entre actores, ideas, instituciones y artefactos (Jasanoff 2004), agendas de políticas, sistemas de creencias de actores, regulaciones (Albornoz & Pérez 2020).

(c) Alianzas sociotécnicas: utilizamos este marco metodológico para explicar cómo los artefactos tecnológicos traducen el orden político y cómo el diseño de políticas se traduce por el funcionamiento de los artefactos tecnológicos. Las alianzas socio-técnicas son particularmente adecuadas para mostrar la reconstrucción de una coalición de elementos heterogéneos involucrados en el proceso de construcción del funcionamiento (y no funcionamiento) de una tecnología (Thomas et al. 2019).

La noción de alianzas socio-técnicas se relaciona con la capacidad descriptiva de mapear las relaciones entre actores e intermediarios de redes tecno-económicas (Callon 1987; 1992; 1999; Latour 1987). Sin embargo, las alianzas socio-técnicas tienen dos ventajas analíticas: (i) incorporan la dimensión ideológica como elemento constitutivo de la alianza. Así, los imaginarios de lo bueno y lo posible constituyen componentes significativos de los procesos de construcción del funcionamiento en alianzas socio-técnicas; y (ii) se enfocan en la cuestión del poder en la dinámica del cambio tecnológico en dos niveles, primero, en el proceso micropolítico de toma de decisiones y co-construcción, segundo, en el proceso semiótico de asignación de significado y construcción del funcionamiento tecnológico.

La investigación usa la estrategia metodológica de Elmore (1979), la cual, a través del mapeo hacia atrás o “backward mapping”, permite reconstruir, en función de los resultados, el proceso de diseño y selección de los instrumentos de la política pública contra la evasión de impuestos. Esta estrategia permite analizar cómo el proceso político y las decisiones políticas que se encuentran plasmadas en los dispositivos tecnológicos afectan las decisiones de los actores, “(... configurando sus estrategias y favoreciendo algunas agendas sobre otras” (Bortz y Thomas 2019, 3). Se parte de los resultados de la implementación de la política para analizar cuáles fueron los instrumentos que se implementaron y cómo fue su diseño y selección. Se hace énfasis en las alianzas socio-técnicas para identificar la influencia de los dispositivos tecnológicos y de los actores.

1.5. Metodología

La estrategia metodológica de toda investigación procura dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cómo se comprobará la hipótesis y la pregunta planteada en el estudio? La respuesta a esta interrogante tiene que ver con el planteamiento de diversas estrategias y técnicas metodológicas que incluyen, la selección del caso de estudio, la recolección de información y el procesamiento de los datos obtenidos. La metodología que se despliegue responderá directamente a los objetivos planteados y a la teoría o modelo analítico definido previamente.

La selección previa del modelo teórico permitió definir con claridad las estrategias y técnicas metodológicas que se usaron en esta investigación. El tipo de investigación es deductivo debido a que, esta parte de un planteamiento teórico. Se verifica el planteamiento de modelos teóricos de políticas públicas en un caso de estudio particular del Ecuador. Adicionalmente al método de selección de caso, también se usa la teoría de redes sociales como metodología. Esta permite combinar tanto el análisis cualitativo como el cuantitativo en el análisis.

El análisis cualitativo se usa para el levantamiento de información y para la identificación de los actores de la red, así como, sus ideas, sus valores, sus intereses y sus creencias. Por su parte, el análisis cuantitativo permite procesar y analizar la información levantada. Esto, a través de medidas estandarizadas que permiten caracterizar la estructura de la red de política. Los siguientes apartados abordaran, con detalle, la metodología utilizada para la selección del caso de estudio, la recolección y el procesamiento de información. Esta metodología permitió comprobar la hipótesis y dar respuesta a la pregunta de investigación.

1.5.1. Selección del caso de estudio

El caso de estudio seleccionado es la política pública contra la evasión fiscal en Ecuador. El análisis comparativo – cualitativo (QCA) (Rihoux 2016) permite poner a prueba las variables de estudio en diferentes casos, con lo cual se identifica el caso más idóneo para la aplicación del modelo teórico. A continuación, se explicará el proceso desarrollado para seleccionar el caso de estudio. Este incluye la identificación de variables, el análisis de casos, la definición de atributos de las variables y la construcción de una tabla de verdad.

En este proceso, junto con la teoría, se seleccionó las variables de análisis y se estableció su respectiva relación causal. La investigación pretende analizar los cambios de la política

pública contra la evasión fiscal a raíz de los cambios tecnológicos promovidos por las ideas y los intereses de modernización de la administración tributaria por ciertos actores. La variable dependiente es equivalente al rediseño de la política pública y la variable independiente son las ideas de modernización tecnológica de la administración pública que promovieron actores de la red de política pública.

Se definió una tercera variable que podría explicar el comportamiento de los casos desviantes. Un caso desviante es aquel que cumple con todos los requisitos de la variable independiente. Sin embargo, su relación causal no lo lleva hacia la variable dependiente (Gerring 2006). En este caso, se estima que pudieron existir otros factores que intervinieron en la relación causal y que no produjeron los cambios vistos en un caso típico. Es verdad, que las explicaciones pueden ser variadas. No obstante, se definió como tercera variable la existencia de una institucionalidad acorde que permitiera implementar cambios tecnológicos. Entonces, se dice que, un caso típico se cumple siempre y cuando exista la institucionalidad adecuada, de lo contrario no.

Con las variables identificadas, tanto para casos típicos como desviantes, se procedió a definir atributos o características de cada una. Los casos seleccionados para el estudio deben ser puestos a prueba con estos atributos para verificar su relevancia en la investigación. Los casos definidos para este análisis fueron las siguientes políticas públicas: evasión fiscal, aduanas, trabajo, seguridad social, transporte, salud y educación. Se seleccionó estos casos con los siguientes criterios: 1) la política pública dispone de instrumentos de control y supervisión sobre los ciudadanos y 2) la política incorporó instrumentos tecnológicos dentro de su gestión. Con esta información, se procedió a testear los casos seleccionados con los atributos de cada una de las tres variables definidas. Para esta comparación se estableció una tabla de verdad que reflejó la relevancia de cada caso. Finalmente, se seleccionó como caso de estudio a la política pública contra la evasión fiscal de acuerdo a los siguientes argumentos:

1. La política pública es de alta relevancia para el financiamiento del Presupuesto General del Estado. Actualmente
2. La política registra un rediseño significativo de sus instrumentos, los cuales privilegian el componente tecnológico. Desde el año 1997, la política pública contra la evasión fiscal empezó un largo y profundo proceso de rediseño, que apuntaba a modernizar y fortalecer la Administración Tributaria del Ecuador.

3. La política pública ha conseguido importantes resultados en la recaudación de tributos y en la identificación de los evasores de impuestos. Desde la implementación de los ajustes, la recaudación se incrementó en 3 veces entre 1997 y 2006.
4. La presencia de actores fuertes permitió el posicionamiento de ideas programáticas que guiaron todo el proceso de implementación de la política. Estas ideas giraban en torno a la modernización y automatización de los procesos internos y externos de la Administración Tributaria.
5. La institucionalidad existente y la desplegada permitieron construir una política pública capaz de implementar, de manera autónoma, instrumentos tecnológicos y de control sobre los ciudadanos. Esto, sin la necesidad de pasar por aprobaciones del Ejecutivo o a través de leyes en la Legislatura.

1.5.2. Análisis de redes

El análisis de políticas públicas a través del enfoque de redes permite identificar y explicar cómo las ideas, los intereses, las creencias y la cultura de los actores involucrados afectan los resultados de las políticas. Los resultados pueden entenderse como la efectividad, las fallas en las políticas, el cambio de las políticas, la selección de instrumentos, la puesta en agenda, etc. Para Sanz (2003, 21) “El análisis de redes es una aproximación intelectual amplia para identificar las estructuras sociales que emergen de las diversas formas de relación (...)”.

El análisis de redes sociales es utilizado para medir y analizar las “(...) estructuras sociales que emergen de las relaciones entre actores sociales diversos” (Sanz 2003, 21). Esta técnica permite analizar el comportamiento de los actores (micro), los patrones creados en sus relaciones (estructura) y la interacción generada entre los dos niveles (Sanz 2003). Las redes unen a los actores en grupos a través de sus relaciones. Este análisis resulta de mucha utilidad para la investigación puesto que, para estudiar el cambio de la política pública contra la evasión fiscal, se requiere identificar las relaciones existentes entre los actores, las ideas y los intereses que promovían, así como su interacción con la estructura y con el contexto vigente. Este análisis permitirá concluir causalmente en el resultado observado en la política pública. La metodología utilizada en esta investigación está compuesta por dos partes, se combina el análisis cualitativo con el cuantitativo. El primero es utilizado para dar respuestas al ¿cómo? y al ¿por qué? a través del levantamiento de información respecto a actores relevantes, sus ideas programáticas y los intereses que representan. El segundo, a través de la técnica de análisis de redes sociales, permite graficar la red y calcular los indicadores que caracterizan las relaciones

y la estructura. Estos son la centralidad, la densidad, la cohesión y la integración de los actores. A continuación, se describe con mayor detalle cada uno.

1.5.2.1. Análisis cualitativo

El análisis cualitativo permitió utilizar técnicas de recolección de información para mapear a los actores, a sus ideas y a sus intereses. Este mapeo y el respectivo análisis permitieron explicar el cambio de la política pública contra la evasión fiscal. Las fuentes utilizadas fueron de carácter primario y secundario. Las fuentes secundarias implican la revisión de artículos de prensa, para identificar a los actores que conforman la red de política, la revisión de documentos y archivos oficiales del Servicio de Rentas Internas e instituciones internacionales que apoyaron la construcción de la política pública como el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

El rastreo de prensa se lo reanalizó con la etiqueta de “tecnología + impuestos + Ecuador”, en el periodo comprendido entre el año 1997 y 2020. Se consideraron todos los diarios que registraron cobertura sobre el tema de investigación respecto a tecnología en la administración tributaria para controlar la evasión fiscal en Ecuador. La revisión de documentación y archivos oficiales fue vital puesto que en el periodo comprendido entre 1997 y 2020 las noticias digitales eran muy escasas en el país.

Para el mapeo de actores relevantes dentro del cambio de la política pública, se utilizó la teoría actor red (TAR) como metodología. Esta permitió identificar actores claves, humanos y no humanos, que forman parte de la red de política, de manera simétrica. Esto implica que les da la misma importancia a los dos tipos de actores y parte del hecho de que un actor no humano, como una resolución, puede ejercer agencia sobre los demás actores logrando una conducta diferente en su comportamiento. Además, permite identificar a la tecnología, las leyes, las regulaciones como actores no humanos que ejerce agencia y constituyen agentes de cambio de las dinámicas sociales.

De acuerdo a la información recabada del mapeo de actores mediante la revisión de prensa y documentos oficiales, se realizó entrevistas a actores clave que permitieron confirmar y complementar la información de los actores, sus ideas e intereses dentro de la red de política. Para identificar más actores, se hizo uso del método de bola de nieve de acuerdo a la información previa entregada por los primeros entrevistados.

1.5.2.2. Análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo fue usado principalmente para procesar la información recolectada en el levantamiento. Para esto, se usó las técnicas disponibles dentro del método de “análisis de redes sociales”. Es preciso indicar que, las redes sociales involucran conjuntos de relaciones sociales o interpersonales que ligan individuos u organizaciones en grupos (Sanz 2003). Este método utiliza el álgebra matricial y los grafos para identificar y graficar las relaciones entre actores en función de sus ideas e intereses dentro de la estructura de la red.

El método permite realizar un análisis relacional a través de una matriz que une a los actores. Los elementos fundamentales que componen una red son los actores, quienes se relacionan entre sí, y sus relaciones en sí mismo. En el grafo de la red, los actores son representados por puntos o nodos y, las relaciones son representadas a través de líneas. Al describir a los actores como nodos y sus relaciones como líneas entre pares de nodos, el análisis de redes pasa a ser una “(...) herramienta analítica que utiliza el lenguaje matemático de la teoría de grafos, de las matrices y del algebra relacional” (Sanz 2003, 25).

Con los actores identificados, se procede a construir la matriz relacional, la cual permite establecer las relaciones entre actores dentro de la red. Con la matriz de relaciones, mediante el software Gephi, se procede a graficar la estructura de la red. Posteriormente, se calculan los indicadores de centralidad, agrupamiento y densidad que permiten caracterizar a la red en función de la cohesión e interconexión existente entre los actores involucrados. De acuerdo al texto de Sanz (2003), a continuación, se detallan los indicadores que fueron calculados en la investigación para caracterizar y describir la red.

El grado de interconexión o cohesión de la red permite medir la estructura y se lo puede calcular mediante los siguientes indicadores:

- Densidad: constituye el número de relaciones existentes entre los actores sobre el número de relaciones posibles que pudieran establecer los actores:
- Autoridad: permite determinar la importancia del nodo dentro de la red.

La posición de los actores dentro de la estructura de la red se la puede medir con los siguientes indicadores:

- Centralidad: permite conocer el número efectivo de las relaciones de un actor dentro de la red. Permite conocer las relaciones locales de los actores con sus cercanos. No

obstante, no permite ubicar la importancia del actor dentro de la red completa. Se calcula de la siguiente forma.

- Cercanía: esta medida mide cuan central es un actor dentro de una red. Esto nos indica la importancia de un actor dentro de la red y la facilidad con la que puede acceder a los demás miembros de la red.
- Intermediación: esta medida identifica a los actores que sirven como puente para conectar las relaciones entre unos y otros actores. Estos actores constituyen intermediarios para el acceso a recursos de unos actores.

Capítulo 2

La red y el contexto

Introducción

La política pública contra la evasión de impuestos es parte de la política pública tributaria. Bajo el paraguas de la política tributaria se despliegan los instrumentos que permiten controlar la evasión de impuestos. En Ecuador, como lo veremos en este apartado, la política contra la evasión de impuestos surge mucho tiempo después de que el Estado logra fortalecer su política tributaria. Y es que la política tributaria de los países es el resultado de varios siglos de desarrollo y evolución (Andino, Carrasco, y Orlando 2012b). En este sentido, la introducción de este capítulo tiene como fin dar muestra de este proceso histórico de consolidación de la política pública tributaria que fijó las bases para la creación de la política pública contra la evasión de impuestos.

El pago de tributos en las sociedades consolidadas no es nuevo, su origen data de tiempos antiguos. Los impuestos, a lo largo de la historia, han surgido con diferentes fines. Por un lado, en sociedades absolutistas regidas por una monarquía, los impuestos constituían una acción netamente extractiva de las actividades productivas. La lógica en este sistema estaba íntimamente relacionada con el sistema de dominación de los monarcas sobre sus vasallos. Los impuestos se cobraban por el simple hecho de usar o explotar los recursos pertenecientes a los monarcas de turno (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

Por otro lado, en las sociedades modernas contemporáneas, caracterizadas por la existencia de un régimen liberal y democrático, los impuestos son usados como una herramienta de redistribución de la riqueza. Los impuestos, en este sentido, deberían promover la equidad y la igualdad de todos los ciudadanos de un territorio. Esta afirmación, sin embargo, está atravesada por complejos procesos políticos, económicos y sociales que determinan el establecimiento de tributos y la distribución de la riqueza.

En Ecuador, se tiene registro que el cobro de tributos a los individuos data de tiempos de la colonia española. El sistema de impuestos implementado a los pueblos prehispánicos de Ecuador fue una copia de un modelo internacional traído de España. Entre los impuestos más relevantes que fueron implementados destacan los quintos reales, las alcabalas, el almojarifazgo, los obrajes, el impuesto a los indios y el diezmo. Los quintos reales fueron el

primer impuesto implementado por la corona española y gravaban con el 20% a las adquisiciones de metales preciosos (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

Las alcabalas se implementaron en 1591 y gravaban las actividades comerciales en general. El almojarifazgo fue un impuesto que gravaba la salida y la entrada de bienes de la Real Audiencia de Quito. Los obrajes constituían un pago por el permiso de funcionamiento de talleres o fábricas. El impuesto a los indios debía ser pagado en especie o con trabajo. Este era un beneficio para los encomenderos enviados por el rey. Finalmente, el diezmo era cobrado para cubrir los costos que generaba la iglesia. De este cobro, el 22% era para el fisco y 78% para la iglesia (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

Con la independencia se dio fin a la época colonial que estuvo caracterizada por la implementación de un sistema tributario extractivo que beneficiaba únicamente los intereses de la corona en desventaja de la población. El inicio de la época republicana estuvo caracterizado por fallas estructurales, heredadas del sistema colonial, que no permitieron establecer un sistema impositivo moderno, justo y equitativo. Al contrario, en el primer siglo de la naciente república del Ecuador, el sistema impositivo impuesto reflejaba la dominación de las nuevas élites políticas y económicas del país (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012). La dispersión del poder político, un sistema impositivo descentralizado, la pugna política entre centralistas y regionalistas, y el encargo de la recaudación a privados caracterizaron la política pública tributaria del Ecuador en el siglo XIX. Los impuestos indirectos prevalecían sobre los directos en amplia proporción y permitían financiar el aparataje armado del Estado (Rodríguez 1992).

La inestabilidad política conllevó a numerosas reformas tributarias que no permitieron consolidar un sistema tributario que fomente el crecimiento y desarrollo económico. La débil institucionalidad del Estado no permitía ejercer un control efectivo sobre la evasión de impuestos. En general, la población se mostraba renuente a cumplir sus obligaciones tributarias y encontraban formas de evadir el pago. Esto fue evidente en el pago de los estancos al aguardiente (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

El siglo XX estuvo caracterizado por numerosos eventos políticos y económicos que condicionaron y definieron una vez más la política tributaria ecuatoriana. La política fue modificándose constantemente y respondía a intereses de grupos de presión y eventos

económicos exógenos como el comercio internacional y la deuda externa. Eventos como el boom cacaotero, el boom bananero, el ajuste fiscal de los años 60, el boom petrolero que permitió un incremento en la recaudación, la crisis de la deuda, la poca institucionalidad generada en torno a la autoridad tributaria y la prevalencia de los impuestos indirectos sobre los directos fueron la base de la actual política tributaria del Ecuador (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

La crisis de los años 20, en especial, marca un hito en la estructura de del sistema impositivo ecuatoriano. En estos años, la caída de las exportaciones del cacao puso en aprietos a la caja fiscal. Esto solo era una muestra de la débil estructura de impuestos en el país caracterizada por una gran cantidad de tributos que dificultaba el control, por la evasión del impuesto a la renta y por la dificultad para fijar y recaudar tributos. Con ayuda externa de la ONU se plantean reformas que introducen básicamente el impuesto a la renta global, las deducciones permitidas y los impuestos al consumo. Las reformas introducidas modificaron la política tributaria con el fin de estabilizar la crisis económica generada en los años 20 (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

Las décadas siguientes del 50 y 60 se caracterizaron por la consolidación de los impuestos directos que entraron en vigencia por las recomendaciones externas de la ONU y por la llegada al poder de la Junta Militar. En este periodo, la participación de la imposición directa se incrementó respecto a la indirecta. No obstante, los impuestos indirectos continuaron prevaleciendo. En la década del 70 se inició el boom petrolero que permitió al Estado disponer de recursos nunca antes vistos. La abundancia de recursos hizo que el Estado descuidara las reformas tributarias empezadas décadas atrás. No obstante, el incremento de ingreso per cápita, también generó un incremento notable en la recaudación de impuestos directos. En esta década la imposición directa prevaleció en más del 50% respecto a la indirecta (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

La década de los 80, más conocida como la “década perdida”, fue el escenario de tormentosos eventos para la historia económica del Ecuador. La caída del boom petrolero, así como la crisis de la deuda llevaron al país a realizar profundas reformas tributarias para estabilizar la caja fiscal. Las reformas introducidas privilegiaban ampliamente la recaudación indirecta, incrementaron los impuestos al consumo como el impuesto al valor agregado y el impuesto a los consumos especiales. A finales de la década, se unificó el impuesto a la renta bajo una

misma tarifa (25%). Un logro importante de esta década fue la expedición de la Ley de Régimen Tributario Interno que incluía a la defraudación tributaria como delito penal. Las reformas consolidaron el sistema tributario ecuatoriano, el cual se fundamentó en tres impuestos: ICE, IVA y Renta (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

Los 90 se caracterizaron por una profunda crisis política y también económica que inició por medidas tomadas en la década pasada y por eventos adversos como la guerra contra el Perú, la caída del precio del petróleo, el fenómeno del niño y la crisis financiera. Estos eventos llevaron al fisco a ajustar la política tributaria por la vía de los impuestos indirectos que eran los de fácil recaudación. La participación de la imposición indirecta se posicionó sobre el 50% en esta década y la recaudación por impuestos al valor agregado (IVA) y a los consumos especiales (ICE) subió (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

También, se implementaron medidas para controlar la evasión como el 1% del anticipo al impuesto a la renta. Sin embargo, este fue eliminado juntamente con el impuesto a la renta que fue reemplazado por la vigencia del impuesto a la circulación de capitales. El manejo de la política económica era claro y respondía a intereses económicos de grupos de poder (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

En esta década la política pública continuó rediseñándose con la creación de nueva institucionalidad que permitiría agilizar la gestión y mejorar el control tributario del País. Parte de estas reformas fue la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI) el 02 de diciembre de 1997 y que reemplazó a la antigua Dirección General de Rentas (Arias et al. 2011). La creación del SRI marca un hito importante en la historia tributaria del Ecuador. Esta entidad estatal introdujo reformas importantes que permitieron fortalecer la institucionalidad del país en tributación, incrementar la recaudación fiscal y controlar el pago de tributos. La historia nos muestra que la evasión de impuestos ha sido un problema constante en el Ecuador. A pesar de haber sido considerada como un problema que no permitía recaudar al Estado los ingresos suficientes, no fue controlada sino hasta la década de los 90. En las épocas de bonanza por productos primarios, el Estado tenía pocos incentivos para fortalecer su sistema tributario. En las épocas de profunda crisis, el Estado optaba por estrategias de fácil recaudación que incrementaban los impuestos indirectos.

Con la creación del SRI, en los 90 se introducen reformas para fortalecer, transformar y modernizar la institucionalidad tributaria y para incrementar el control de la evasión. Aunque los esfuerzos realizados no fueron suficientes, han sentado las bases del actual sistema de control. En este sentido, el objetivo de este capítulo es analizar el contexto tecnológico digital actual y pasado en el que se desarrollan los procesos de la administración tributaria en Ecuador, con el fin de comprender las motivaciones del rediseño y la selección de los instrumentos de la política pública contra la evasión fiscal. Ese análisis incluye el periodo de construcción de la infraestructura tecnológica y la trayectoria tecnológica del Servicio de Rentas Internas.

Este capítulo comprende el análisis de la política pública contra la evasión de impuestos en el periodo 1997- 2008. Los siguientes apartados proporcionaran al lector una descripción de la política pública contra la evasión de impuestos. Este incluye el análisis del contexto, los eventos económicos, políticos y sociales que dieron origen a la política, así como, sus instrumentos y las motivaciones de su rediseño. La parte de instrumentos de la política pública hará énfasis en aquellos que vinculan la tecnología para incrementar la eficiencia del control de la administración tributaria. La siguiente parte realiza un análisis de redes que explica el rol de los actores y sus ideas en el rediseño de la política pública contra la evasión de impuestos. Finalmente se presentará una síntesis que incluye las conclusiones preliminares del capítulo dos.

2.2. Contexto político, económico y social en la construcción de la política

La política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador no tiene una explicación única sobre su origen. Al contrario, su aparición responde a acontecimientos endógenos y exógenos que determinaron su configuración en el país en los años 90. Estos eventos económicos, políticos y sociales motivan el diseño y rediseño de los instrumentos de política y convocan a varios actores de diferentes sectores que, juntos, podrían haber conformado una red de política pública. Esta red, que la descubriremos líneas abajo, está en permanente interacción con su entorno económico, político y social y se moviliza en consecuencia.

Este apartado tiene como fin presentar al lector las características de la política pública contra la evasión de impuestos en el espacio temporal comprendido entre los años de 1997 y 2007. Es importante dejar por sentado que, la política pública contra la evasión de impuestos no ha sido la misma desde su aparición. Al contrario, esta política, como muchas otras, ha

permanecido en constante evolución y rediseño, lo cual responde al contexto dado e interpretado por los actores miembros de la red de política. Ante esto y para dar un hilo de coherencia a este apartado se formula la siguiente pregunta: ¿Se puede hablar, en el periodo de análisis (1997-2007), de una política contra la evasión fiscal estructurada como tal? Para dar respuesta a esta pregunta se indagará en todos los registros disponibles y se utilizará la teoría abordada en el capítulo 1 sobre la conformación de una política pública.

Resulta importante aclarar que, las ideas sobre el control de la evasión de impuestos estaban presentes desde hace ya varias décadas atrás. Estas ideas se instalaban en los políticos de turno frente a crisis económicas que golpeaban las finanzas públicas. Ante esto, se promulgaban reformas tributarias que finalmente privilegiaban el incremento de tributos indirectos. Por ejemplo, durante la crisis de los 20, originada por el desplome de las exportaciones cacaoteras, ya se reconocía a la evasión como un problema público que debía ser atacado.

En este capítulo se delimita el análisis desde 1997 hasta el 2007 debido al fortalecimiento institucional experimentado en la política tributaria del país a partir de ese año. Dicho fortalecimiento institucional empieza con la creación del Servicio de Rentas Internas – SRI que contribuyó fuertemente al establecimiento de una política pública contra la evasión de tributos en el Ecuador dentro de la política tributaria.

La creación del Servicio de Rentas Internas tuvo lugar en un contexto económico y político extremadamente difícil para el Ecuador. Las décadas de los 80 y los 90 estuvieron caracterizadas por las constantes reformas económicas realizadas para contener la economía ecuatoriana y para reducir el déficit fiscal. Los diferentes gobiernos, desde el retorno a la democracia en 1979, habían planteado reestructurar la economía y encauzarla en el desarrollo del libre mercado que había tomado fuerza en los países más avanzados. Estas propuestas económicas de los mandatarios se alejaron ampliamente de la agenda de la dictadura, que se centraba en la planificación centralizada y en el control del mercado por parte del Estado (Paz y Miño 2015).

La década de los 80 fue golpeada por varios eventos adversos como la crisis de la deuda, el enfrentamiento bélico contra el Perú en Paquisha, cuantiosas pérdidas en la agricultura por el fenómeno del niño, la sucretización de la deuda, la abrupta caída de los precios del petróleo,

entre otros. Estos eventos llevaron a los gobiernos de la época a reformar la política económica respecto a reducción de subsidios, elevación de las tasas de interés, prohibición de importación de vehículos, reformas tributarias que privilegiaban los impuestos indirectos por su facilidad de recolección y por la negativa de las élites de pagar impuestos directos, etc. Las medidas adoptadas iban en consonancia con las recomendaciones extendidas por el Fondo Monetario Internacional- FMI, que para aquellas épocas hacía sus primeras incursiones en Latinoamérica. El objetivo del FMI y de los gobiernos de turno era conducir la economía ecuatoriana bajo los principios del libre mercado y del modelo de desarrollo empresarial, que planteaba fomentar la inversión y la producción y posteriormente distribuir la riqueza generada (Paz y Miño 2015).

La década, en resumen, concluyó con fuertes reformas tributarias que priorizaban la imposición indirecta sobre la directa. Estas reformas tenían como fin estabilizar las finanzas públicas y hacer frente a la crisis económica de esta década denominada como la “década perdida”. Las reformas, en el gobierno de Febres Cordero, promulgaron incrementos del impuesto al consumo del 5% al 10%. No obstante, las reformas fuertes, consideradas como estructurales, vinieron a finales de la década, en el gobierno de Rodrigo Borja. Este gobierno promulgó la nueva Ley de Régimen Tributario Interno (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

Esta nueva ley reordenó el sistema tributario en Ecuador en torno a tres impuestos principales: Impuesto a la Renta - IR, Impuesto al Valor Agregado – IVA e Impuesto a los Consumos Especiales - ICE. Con la reforma, el impuesto al consumo cambió su nombre por IVA y el impuesto a los consumos selectivos se transformó en el ICE. Este último nació con el fin de gravar a los consumos suntuarios. Se introdujeron algunas reformas en el impuesto a la renta como el establecimiento de una tarifa única (25%), la introducción de las retenciones en la fuente, eliminación de deducción, etc. (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

Aunque el Código Tributario disponía de algunos instrumentos, principalmente multas, para combatir la evasión y la defraudación fiscal, esta ley introdujo varias reformas para fortalecer el control. Hubo un incremento de las sanciones y multas por incumplimiento en las declaraciones, cobro de intereses a tasas superiores a las registradas en el mercado y, por primera vez, se incluyó a la “(...) defraudación al fisco como un delito penal (...)”. Este

control estuvo mayormente enfocado en la recaudación indirecta que era la de mayor prioridad para el régimen de turno (Arias et al. 2011).

Las constantes reformas tributarias realizadas desde los años 60 iban poco a poco conformando una política pública contra la evasión de impuestos. No obstante, los instrumentos desplegados para cumplir los objetivos de la misma se concentraban mayoritariamente en multas, sanciones e intereses. Por su parte, otros instrumentos fueron desplegados para contrastar información de los contribuyentes en las declaraciones, como la implementación de las retenciones en la fuente del impuesto a la renta y el cobro del anticipo al impuesto a la renta (Paz y Miño 2015).

Si lo leemos desde lo planteado por Christopher Hood (1986), estos instrumentos, de autoridad, cumplían mayormente con la función de efectores, es decir solo tenían el fin de controlar a través de sanciones. Sin embargo, para una regulación y control eficaz, los instrumentos deben cumplir también con la función de detectores. Por lo que deben proporcionar información clave que permita identificar los efectos de la política para su correspondiente corrección o despliegue de nuevos instrumentos.

La década de los 90, caracterizada por ser una etapa en la que más reformas se hicieron al sistema tributario, inició con serios problemas económicos heredados de la década pasada. En este sentido, de acuerdo a la idea predominante, la economía debía ser reformada para volverla más eficiente. La aplicación del Consenso de Washington, las privatizaciones y la liberalización de mercados fueron evidentes en esta década. Las reformas fueron llevadas a cabo por los gobiernos de Borja, Duran Ballén, Bucaram, Alarcón y Mahuad de la mano del Fondo Monetario Internacional (Paz y Miño 2015).

Al gobierno de Rodrigo Borja le sucedió el gobierno de Sixto Durán Ballén, que gobernó el Ecuador entre 1992 y 1996. En su gobierno no se registraron reformas tributarias como tal, al contrario, se mantuvo la reforma promovida por Borja, con lo cual la estructura impositiva indirecta se fortaleció. La necesidad de recursos se hizo más evidente frente al nuevo enfrentamiento bélico con el Perú, que es considerado como el más costoso de la historia. Este gobierno impulsó importantes reformas económicas como la liberalización del sector financiero, la austeridad en el sector público, el recorte del gasto social, que llevaron al

Ecuador hacia un “modelo de desarrollo empresarial”, guía para los siguientes gobiernos (Paz y Miño 2015).

Las elecciones celebradas en el año de 1996 dieron como ganador al expresidente Abdalá Bucaram. Este fue el inicio de diez años de inestabilidad política en el Ecuador, que se caracterizaron por el derrocamiento de presidentes y por la constante pugna de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. La inestabilidad política estuvo estrechamente relacionada con las adversidades económicas que afrontaba el país en la década de los 90. La profunda crisis económica por la que venía atravesando el país desde la década de los 80 había sido traducida en constantes reformas económicas de corte neoliberal.

Las reformas que, en su mayoría, contemplaban ajustes de austeridad, reducción del tamaño del Estado, incremento del costo de los servicios públicos, reducción de subsidios, habían generado un constante descontento y rechazo de la población ecuatoriana hacia los gobiernos de turno (Paz y Miño 2015). En el ámbito tributario, Bucaram, planteó varias reformas en su plan económico al FMI. Sin embargo, la medida que llegó a implementar (incremento del IVA al 12%) contribuyó a su inevitable derrocamiento el 06 de febrero de 1997. En el poco tiempo que estuvo como presidente, Bucaram continuó con las recurrentes políticas de ajuste fiscal de sus antecesores.

Tras las masivas movilizaciones de la población en Quito, el Congreso Nacional de la época decidió destituir al Presidente de la República con el argumento de incapacidad mental para gobernar. Las verdaderas razones de su destitución eran diferentes y bien conocidas por los ecuatorianos. En el Ecuador de esos años, campeaba extendidamente la pobreza y con ella la corrupción y los negociados de la élite política en los diferentes contratos del Ejecutivo. Entre las diversas disputas del Congreso Nacional y la Vicepresidenta de la República, Rosalía Arteaga, se eligió a Fabián Alarcón como el nuevo Presidente del Ecuador (País 1997). Su gobierno fue calificado como de transición con la responsabilidad de ordenar las cosas que se salieron de control en el gobierno de Bucaram.

En febrero de 1997, Alarcón inició su mandato anulando las medidas económicas adoptadas por Bucaram. El expresidente militarizó las aduanas, donde se presumía estaba el mayor foco de corrupción del país, emprendió una revisión de todos los contratos firmados por su predecesor, detuvo el despido masivo de profesores de establecimientos educativos públicos y

también derogó las medidas que habían provocado las movilizaciones en Quito (País 1997). En los 18 meses que duró su mandato, Alarcón realizó algunos cambios de trascendencia en la vida económica del país, entre ellas destaca la creación del Servicio de Rentas Internas a finales de 1997 (2/12/1997).

En medio de caos económico y político de la época se da la creación del Servicio de Rentas Internas. Esta entidad estatal, como lo expresan sus antecedentes de creación, se configura con el objetivo latente de modernizar la administración de rentas internas y reducir la evasión fiscal para incrementar las recaudaciones que garanticen el financiamiento del Presupuesto General del Estado (Congreso Nacional 1997). El SRI sustituyó la antigua Dirección General de Rentas - Internas DGR a partir de enero de 1998.

La DGR fue una institución desprestigiada y con baja aprobación por parte de los ciudadanos. No contaba con mayor apoyo político por lo que la desorganización y la falta de planificación caracterizaban esta administración tributaria. La administración no tenía un modelo de gestión claro, no contaba con objetivos y sus empleados no estaban lo suficientemente preparados para asumir la función recaudatoria en el país. Se evidenció la falta de institucionalidad para implementar una política pública fuerte que controle la alta evasión de impuestos. La entidad estuvo envuelta en actos poco transparentes que respondían a compromisos y “alineaciones políticas” determinadas (Romo Leroux 2002b).

La creación del SRI responde a la necesidad fiscal de generar mayores ingresos para sostener el Presupuesto General del Estado. La grave situación económica estuvo acompañada de bajos precios del petróleo que rondaban los USD 7 por barril. Además del conflicto bélico con el Perú, el Ecuador afrontó cuantiosas pérdidas por la llegada del fenómeno del Niño. Esto sumado a una caja fiscal vacía y una presión inflacionaria que aumentaba cada día, dieron como resultado un déficit fiscal del 6% del PIB (Romo Leroux 2002a).

De enero a agosto de 1998, presidencia del Fabián Alarcón, el Servicio de Rentas Internas no registró cambios significativos en su administración. Este tiempo habría servido para realizar la transición desde la antigua Dirección General de Rentas a la nueva entidad creada. Se inició el funcionamiento de la nueva organización estructural del SRI, como el directorio y los comités tributarios. Además, se analizó la permanencia y selección del personal a través del criterio de una empresa privada especializada (Congreso Nacional 1997).

El gobierno de Fabián Alarcón continuó con las recomendaciones dadas por el FMI para reestructurar la economía ecuatoriana a cambio de créditos (Acosta 2006). Alarcón convocó a nueva Asamblea Constituyente que fue la encargada de redactar la Constitución de 1998. En esta se consagró, al menos en papel, la idea de una economía social de mercado (Paz y Miño 2015). No obstante, lo aplicado en años siguientes lejos estaba de ser una economía social de mercado, al contrario, privilegiaba el modelo de gestión empresarial en el Estado y daba vía libre al neoliberalismo. Respecto al tema tributario, la constitución buscaba un sistema tributario basado en la igualdad, la proporcionalidad y la generalidad. Sin embargo, en palabras de Paz y Miño (2015), esto no fue más que una simple declaración.

Para agosto de ese mismo año (1998), se posicionaba como presidente de la República el candidato electo Jamil Mahuad. Mahuad asumía el poder de un país prácticamente quebrado y con fuerzas políticas irreconciliables en el Congreso Nacional. Este presidente es recordado en la historia ecuatoriana por tres razones principales. La primera fue la negociación emprendida con el Perú para alcanzar un tratado de paz y delimitar las fronteras entre ambos países. La segunda fue la profundización de las reformas neoliberales en el país. La tercera, quizá la más grave en este gobierno, fue el manejo de la crisis económica desatada en el sistema financiero ecuatoriano.

El gobierno de Maguad evidenció el manejo parcializado de la política económica desde el principio. El Presupuesto General del Estado presentado para el año de 1999 fue aprobado con la eliminación del impuesto a la renta y, con este, también del anticipo del mismo. En su reemplazo entró en vigencia el llamado impuesto a la circulación de capitales que tenía como fin gravar con el 1% a todas las transacciones bancarias realizadas en el sistema financiero. La eliminación de este impuesto fue desaprobada, incluso, por el FMI. La medida puso de manifiesto los intereses insertos tras la política económica.

Como resultado de la eliminación del impuesto a la renta, el déficit fiscal, el pago de la deuda externa, se redujeron significativamente los ingresos del Estado. Esto llevó al gobierno a equilibrar el presupuesto a través del gasto social. Se procedió con la eliminación de los subsidios a los derivados de petróleo, se incrementó el costo de los servicios públicos y, finalmente, se registró un incremento del IVA del 10% al 12% (Acosta 2006). Otra de las medidas adoptadas fue la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos – AGD, como instrumento para proteger el sistema financiero.

Las medidas adoptadas exacerbaron el ánimo popular de la época y el impuesto a la circulación de capitales profundizó la crisis económica. Sin embargo, la crisis venía gestándose desde hace ya varios años atrás. La aplicación de las recomendaciones del FMI y del Consenso de Washington permitieron la liberalización financiera que facilitó a los banqueros ecuatorianos utilizar el dinero de los depositantes para créditos vinculados sin las debidas garantías. Para Alberto Acosta (2006), el gobierno se enfocó en la negociación con el Perú antes que en la latente y anunciada crisis económica.

La crisis estalló pocos meses después de que Mahuad asumiera su mandato. Una de las medidas para contener el derrumbe del sistema económico financiero fue el congelamiento de depósitos. Sin embargo, esta medida generó niveles elevados de desconfianza en la población, que empezó a sacar sus capitales fuera del país. Como respuesta, se movilizaron en reiteradas ocasiones grupos sociales que, a través del bloqueo de calles en Quito, ejercieron presión para que el gobierno dé marcha atrás en varias de las medidas adoptadas.

Como medida conciliadora, Mahuad restableció el Impuesto a la Renta, mantuvo el impuesto a la circulación de capitales, eliminó varias exenciones, revisó a la baja el precio de combustibles y fortaleció el sistema de sanciones para controlar a los evasores Acosta (2006). Meses más tarde, frente a la inmanejable situación económica, el gobierno nacional optó por la dolarización. Para esto, Mahuad ya había perdido su apoyo en la Congreso Nacional, quien no dudó en darle la espalda frente al rechazo de la ciudadanía en la calle. Finalmente, Jamil Mahuad, fue derrocado del poder el 21 de enero del 2000 (Paz y Miño 2015).

A inicios del gobierno de Jamil Mahuad, en este estrepitoso escenario económico, se nombró a la Economista Elsa de Mena Romo como Directora del Servicio de Rentas Internas. Su nombramiento tiene una gran repercusión en la institucionalización de la política tributaria en el Ecuador y principalmente de la política pública contra la evasión de impuestos. Elsa de Mena jugaría un rol importante un par de años después de su nombramiento como Directora. Esto debido a que el SRI, en sus primeros dos años de existencia, fue tomado como instrumento de las élites económicas para beneficiarse de los recursos del Estado.

A pesar de que el SRI fue creado para fortalecer la institucionalidad tributaria del Ecuador y así incrementar los ingresos corrientes, los registros muestran que el SRI, como entidad adscrita al Ministerio de Finanzas, estuvo detrás de las reformas tributarias realizadas por el

gobierno de Mahuad. Incluso, detrás de la eliminación del impuesto a la renta y de la creación del impuesto a la circulación de capitales. Desde esta perspectiva, en sus primeros años, el SRI solo actuó como simple instrumento de las élites económicas y de un gobierno que intentaba cerrar el déficit fiscal y evitar que la economía colapsara en una profunda crisis financiera. Su actuar siempre estuvo condicionado por el modelo empresarial implementado por gobiernos pasados y por la Constitución de la República.

Los eventos suscitados en los años 90, en su mayoría, giran en torno a la crisis económica constante desatada desde los años 80. La crisis económica llevó a los diferentes gobiernos a establecer políticas de ajuste que incluían las ya conocidas recomendaciones del FMI. En este paquete también se incluyeron constantes reformas tributarias para incrementar la recaudación de impuestos indirectos. Estas medidas de ajuste causaron el rechazo popular que se movilizó en reiteradas ocasiones en la década de los 90 y que, frente a gobiernos incapaces de tramitar las demandas ciudadanas, terminaron creando una inestabilidad política sin precedentes.

La mayoría de las reformas realizadas al sistema tributario responden a este contexto económico adverso y a los conflictos suscitados entre la población y la clase política respecto a las medidas adoptadas. De ahí que se dice que la institucionalidad de un país es el resultado de conflictos pasados y que tiene el objetivo de encontrar el equilibrio de poder en la sociedad (Acemoglu y Robinson 2006). Muchas de las reformas fueron desmanteladas años después. Sin embargo, varias continuaron como la creación del SRI y aquellas realizadas con el fin de consolidar la política pública contra la evasión de impuestos. Los resultados de la coyuntura crítica sin duda alteraron la dependencia al sendero en el tema tributario y crearon las condiciones para fortalecer la institucionalidad de la administración tributaria (Mahoney 2001).

El repaso histórico realizado hasta aquí nos ha permitido observar y entender que la política tributaria ha sufrido constantes reformas en los diferentes gobiernos. Estas reformas han respondido directamente al contexto económico, político y social de cada momento y se han realizado en respuesta a los intereses predominantes en la esfera política. Las reformas, en su mayoría, buscaban incrementar la recaudación a través de la imposición indirecta. Algunas reformas, desde la década de los 80, endurecieron también las sanciones por evasión de impuestos e implementaron varios instrumentos de control, en su mayoría para evitar la evasión fiscal en impuestos indirectos.

No obstante, a pesar de disponer de instrumentos sancionatorios para controlar la defraudación fiscal, los niveles de evasión e incumplimiento eran extremadamente alarmantes. Esto trasciende la estructura administrativa de la entidad tributaria que no disponía de las capacidades técnicas y tecnológicas para poder ejercer un verdadero control sobre los contribuyentes. El cambio en la administración tributaria vendría con la estabilización del sistema económico ecuatoriano a partir de la dolarización en el año 2000. Los siguientes párrafos nos contarán los cambios que se implementaron en el SRI para lograr un modelo de gestión reconocido a nivel nacional e internacional.

Las atribuciones dadas al Director del Servicio de Rentas Internas en la ley de Creación de la entidad han jugado un rol clave en el establecimiento de la nueva institucionalidad e instrumentos necesarios para implementar la política pública contra la evasión de impuestos. El artículo 8 de la cita ley menciona lo siguiente:

El Director del Servicio de Rentas Internas expedirá, mediante resoluciones, circulares o disposiciones de carácter general y obligatorio, necesarias para la aplicación de las normas legales y reglamentarias y para la armonía y eficiencia de su administración. Para la vigencia de tales circulares o disposiciones, deberán ser publicadas en el Registro Oficial y no podrán contrariar las leyes ni reglamentos. Esta facultad es indelegable (Congreso Nacional 1997).

La institucionalidad del SRI, en gran parte, se edificó a través de la emisión de resoluciones y disposiciones de carácter general. Estas complementaban y ayudaban a implementar las disposiciones generales establecidas en el Código Tributario, en la Ley de Régimen Tributario Interno y en las diferentes reformas realizadas a partir de 1999. Las resoluciones promulgadas establecieron la reorganización interna del SRI hacia un modelo más gerencial basado en proyectos y resultados. Así también, instituyeron nuevos instrumentos de control para la evasión de impuestos.

Se establecieron nuevas sanciones por incumplimiento en las declaraciones, por detección de falta de declaración por parte de la entidad de control (Jurídica 2003) y se emitieron nuevas reglas para declaraciones de impuestos en línea gracias a la disponibilidad de internet (SRI 2002). Las declaraciones en línea estaban disponibles, pero no fueron obligatorias en esos años. Esta autoridad dada al Director del SRI fue considerada, por algunos, como un exceso que atentaba contra la constitución y lo establecido en normas de mayor jerarquía, pues la

ubicaba en un rol de “colegislador positivo de hecho en el campo tributario interno” (Jurídica 2003).

La autoridad de la Directora del Servicio de Rentas fue cuestionada en innumerables ocasiones por los sectores económicos controlados. Estos sectores consideraban que sus resoluciones eran inconstitucionales y que la regulación desplegada estaba fuera de sus competencias. En varias ocasiones se la llegó a acusar de abuso de autoridad con demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional sobre las normas emitidas. No obstante, las normas promulgadas, como se lo detallará a continuación, edificaron una institucionalidad sólida para control en la administración tributaria del Ecuador.

Mientras el SRI se reordenaba casa adentro, el contexto político y económico seguían su curso caótico, y sin duda influyeron en las siguientes resoluciones emitidas por la autoridad tributaria. Las constantes movilizaciones de grupos sociales, incluyendo el levantamiento indígena, obligaron al gobierno de Mahuad a dar marcha atrás en varias medidas económicas y a restituir el impuesto a la renta eliminado meses atrás (Acosta 2006). Esta modificación, junto con otras impulsadas por el Ejecutivo, se plasmó finalmente el 30 de abril de 1999 en la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas. Esta ley constituye la piedra angular en el fortalecimiento de la institucionalidad de la administración tributaria en Ecuador.

Las ideas que estaban detrás de esta nueva reforma estaban relacionadas con la idea de incrementar los ingresos del Estado, en un contexto, en el cual, los ingresos petroleros solo representaban el 5% del Presupuesto General. Para lograr esto, desde el SRI, se fortaleció la idea de evitar la evasión de impuestos a través del endurecimiento de las sanciones para los evasores (SRI 1999a). Así también, estaban vigentes los idearios neoliberales sobre la austeridad y la concordancia de un gasto público responsable de acuerdo a los ingresos que disponía el Estado. La Administración Tributaria solo tuvo la oportunidad de fortalecerse en un contexto caótico, donde un Estado prácticamente quebrado buscaba la inyección de recursos para poder existir como tal.

Respecto al tema tributario, esta reforma se centró en la restauración del Impuesto a la Renta bajo una única tarifa del 15%, se mantuvo el Impuesto a la Circulación de Capitales en el 1% por cada transacción, se limitaron las exoneraciones del IVA y se normó adecuadamente el crédito tributario. Las reformas más significativas fueron las realizadas a la política pública

contra la evasión fiscal. La ley tipificó los casos de infracción y defraudación al fisco, introdujo nuevos mecanismos de comunicación entre la autoridad tributaria y el contribuyente, como correos electrónicos, y estableció sanciones severas para los casos de evasión tributaria (SRI 1999a).

También se facultó al SRI la competencia de clausurar establecimientos, incautar mercadería y sancionar la defraudación fiscal con prisión. Como instrumentos de control, se introdujo las retenciones al impuesto al IVA y las devoluciones de IVA al sector público debido a que este registraba una alta transaccionalidad en el mercado. Para ese entonces, el fortalecimiento interno del SRI había provisto la capacidad de identificar el ocultamiento de información para evadir el Impuesto a la Circulación de Capitales. Esto se logró con la construcción de grandes bases de datos que cruzaban información con las entidades financieras (Romo Leroux 2002a). La política tributaria continuó reformándose durante el gobierno de Mahuad. Una nueva reforma, puesta en marcha en el 2000, se instauró mediante la Ley de Racionalización Tributaria. Esta reincorporó varios instrumentos de control de evasión fiscal, que habían sido eliminados en 1998. Se restituyeron las retenciones en la fuente del Impuesto a la Renta -IR, se retomó el anticipo al IR, que garantizaba un pago al fisco por estimaciones que las empresas hacían sobre sus utilidades anuales. Se volvió a incrementar el IR del 10% al 25%, se redujo el Impuesto a la Circulación de Capitales del 1% al 0,8% y se ajustaron las exoneraciones del IVA (SRI 1999b).

Las demás reformas estuvieron enfocadas en fortalecer la capacidad sancionatoria de la Administración Tributaria. Se asignó al SRI atribuciones de control mediante el flujo de información de los contribuyentes. En el caso de la no entrega de información tributaria por parte de los agentes regulados, el SRI tenía la autoridad de clausurar el establecimiento (SRI 1999b). Esto significó un gran paso para la Administración Tributaria en la identificación de la evasión fiscal. Con la información disponible sobre la actividad económica de cada contribuyente se podía realizar cruces de información que permitirían controlar el ocultamiento de información y la consiguiente defraudación al Estado.

Con las reformas implementadas a nivel económico y tributario, incluida la dolarización del sistema monetario, el Ecuador inició el nuevo siglo con señales de recuperación económica. Las políticas de ajuste y la agenda neoliberal siguieron dominando la agenda política del gobierno de Gustavo Noboa. Así, junto al FMI y el Banco Mundial, se emprendieron leyes

para flexibilizar el mercado laboral, para privatizar los activos del sector público, para incrementar los precios de los combustibles, para restituir el pago de la deuda externa, entre otros. En estos años se siguió con el salvataje a los bancos que habían quebrado en la crisis (Acosta 2006).

La aparente estabilidad económica fue atribuida al proceso de dolarización y a la lenta, pero sostenida, recuperación de los precios del petróleo (BCE 2006). En esta fase de auge del ciclo económico, se promovieron otras reformas tributarias, en su mayoría tenían como fin incrementar la recaudación tributaria mediante impuestos de fácil recaudación (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012). El 14 de mayo del 2001, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Reforma Tributaria, la cual creó el impuesto a los vehículos e intentó subir el IVA del 12% al 14%. No obstante, meses más tarde, la subida del IVA fue declarada como inconstitucional por el Tribunal Constitucional (Acosta 2006).

Esta ley, como las anteriores, también intentaba precisar y ajustar varios de los procesos de implementación de los instrumentos de la política tributaria. Al tiempo, también dispuso al SRI ordenar y generar una base de datos para el control del cobro del creado impuesto a los vehículos. Esta disposición le permitió al SRI construir una base de datos que, actualmente, constituye el pilar del sistema de matriculación y cobro de los demás impuestos asociados a vehículos a nivel nacional y también local, como el impuesto al rodaje (SRI 2001).

Al año siguiente (junio 2002), el Congreso Nacional dio paso a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, la cual, entre otros temas, establecía la obligatoriedad de tener una planificación centralizada de cuatro años para todas las entidades del gobierno. Las entidades debían elaborar planes de gobierno con objetivos claros, estrategias y políticas públicas de gestión. A raíz de esta ley, el SRI fortaleció su rol de control tributario en la sociedad. Incorporó los elementos de la planificación a sus procesos organizacionales (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012).

Varias de las reformas emprendidas a partir de 1988 fueron promovidas por el Servicio de Rentas Internas y contaban con la asistencia técnica de los funcionarios de la entidad. Las reformas se elevaron a nivel de ley general con el fin de consolidar los cambios que eran necesarios implementar en la Administración Tributaria y que no se los podía hacer mediante

resoluciones de menor rango. Como se ha visto, muchos de los cambios realizados se enfocaron en incrementar la recaudación mediante el incremento de la imposición indirecta. También, los cambios llevaron a la consolidación de una política pública contra la evasión de impuestos que, en un principio, intentaba controlar la evasión en general. No obstante, con el tiempo, se fueron endureciendo los controles para reducir la evasión del impuesto a la renta, que ponía en la mira de la administración tributaria al gran empresariado ecuatoriano. A pesar del fortalecimiento institucional experimentado, los niveles de evasión continuaron en niveles importantes durante la mayor parte de los primeros años del SRI (Acosta 2006). De acuerdo a informes de la CEPAL, los niveles de evasión de impuestos en Ecuador representan un perjuicio para el Estado de USD 4.000 millones de dólares.

Bajo las ideas de incrementar y generar recursos que permitieran financiar el Presupuesto del Estado, de modernizar la administración tributaria y de reducir la evasión fiscal, comenzaron los esfuerzos de organización institucional en el Servicio de Rentas Internas. Sobre las nuevas leyes promulgadas, se realizó el proceso de modernización del SRI, que buscaba reemplazar un modelo tradicional de gestión, basada en el mando y control, por uno basado en la información. Este nuevo modelo permitiría optimizar los procesos tributarios y reduciría los niveles administrativos de la entidad (Romo Leroux 2002a).

La política pública contra la evasión de impuestos se fue edificando y consolidando en conjunto con la política tributaria. La nueva visión organizativa, por la que apostaban las autoridades, consistió en la automatización de todos los procesos internos y externos del SRI. Las estrategias buscaban dejar de lado la vieja organización tributaria, carente de respeto y ampliamente desprestigiada entre la población. Se quería dejar atrás todos aquellos casos de corrupción y calificativos de ineficiencia, que vinculaban a la antigua Dirección General de Rentas con intereses particulares y alineaciones políticas (Romo Leroux 2010).

Es importante dejar sentado que, en el Ecuador tuvieron lugar dos tipos de reformas que fortalecieron las capacidades institucionales de SRI. El primer tipo consistió en la transformación de la normativa tributaria que pretendía conseguir una Administración Tributaria moderna en el orden de obtener recursos para financiar el Presupuesto del Estado. Dentro de esta se encuentran la mayor parte de reformas realizadas a nivel de ley. El segundo, por su parte, se enfocó en fortalecer las capacidades internas de gestión de la entidad

tributaria. Esto implica la modernización de sus procesos internos, así como sus procesos de relacionamiento con los contribuyentes.

Las reformas del segundo tipo solo se pudieron realizar debido a la capacidad de gestión que la Ley de Creación del SRI facultaba al Director General. Los cambios analizados previamente responden a las reformas del tipo tributario. En los siguientes párrafos se complementará este proceso de reforma con las administrativas. Con este fin y con el objetivo de tornar claridad en el análisis, trataremos de dar respuesta a las siguientes preguntas en el siguiente orden: ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos por las reformas realizadas?, y ¿Qué tipo de instrumentos de política se implementaron para llegar hasta esos resultados?

Se ha considerado importante partir desde los resultados logrados con el fin de reconstruir todo lo realizado por el SRI en cuestión de diseño e implementación de instrumentos de política para evitar la evasión de tributos. Este análisis se enfocará primordialmente en a/aquellos instrumentos tecnológicos que permitieron alcanzar altos niveles de eficiencia en los resultados esperados por la implementación de la política pública. El principal logro, que sin duda cambió la perspectiva de los ciudadanos sobre el SRI, fue el notable incremento en la recaudación de impuestos (SRI 2018c). Con esto se pudo asegurar el progresivo financiamiento del Presupuesto General del Estado.

Desde la creación del SRI hasta el 2006 (periodo de análisis), la recaudación neta se había multiplicado por tres. Los niveles de recaudación de 1997 estuvieron en el orden de USD 1.454,9 millones, mientras que para el 2006, la recaudación alcanzó los USD 4.507,1 millones. Otro de los indicadores que se utilizan para ver el éxito de una organización tributaria es la evolución de la presión fiscal.¹ El Ecuador pasó de ser uno de los países que menos pagaba impuestos a estar cerca de los que mejor recaudación de tributos registraban en Latinoamérica. En 1998, la presión fiscal apenas representaba el 7,2% del PIB. Se consiguió un significativo avance para 2006, donde la presión fiscal se ubicaba en el 15,7% (Romo Leroux 2005).

El crecimiento en la recaudación tributaria logró el objetivo planteado. Para el 2006, los ingresos tributarios superaron a los ingresos petroleros y representaron más del 50% del Presupuesto General del Estado. Esta mejora en la recaudación se vio plasmada en el

¹ Este indicador mide el peso de los ingresos tributarios del Estado sobre el PIB

sostenimiento progresivo de la inversión social. Los sueldos de los funcionarios públicos, como los profesores, eran pagados en la fecha debida. Esto se evidenció en la eliminación de las huelgas y paros que protagonizaban los servidores. La infraestructura vial se vio mejorada y la asignación a los municipios les había permitido mejorar las condiciones de vida de los habitantes (Romo Leroux 2005).

Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo – BID a través del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT reconocieron y felicitaron el proceso de modernización del SRI y los consecuentes resultados obtenidos. El proceso de transformación institucional del SRI, en varias ocasiones, fue puesto como ejemplo para otras administraciones tributarias de países vecinos. Ahora, resulta interesante indagar y dar respuesta a la segunda pregunta planteada en los párrafos anteriores: ¿Qué tipo de instrumentos de política se implementaron para llegar hasta esos resultados?

El incremento en la recaudación de impuestos se había logrado, entre otras acciones, debido al control de la evasión fiscal. Estratégicamente, el SRI optó por un cambio en su modelo de gestión organizacional basado en el uso intensivo de tecnología y en el uso del conocimiento de los funcionarios. La estrategia giró en torno a la automatización de todos los procesos, internos y externos, y a la capacitación y selección del personal idóneo. El modelo organizativo tradicional había sido sustituido por una estructura por proyectos basada en información. Este nuevo modelo, más gerencial, le permitió al SRI tomar las decisiones necesarias y realizar los cambios con cierto tipo de flexibilidad en cuanto a la contratación de servicios y de personal técnico (Romo Leroux 2002a).

La estabilidad del personal había sido cambiada por un régimen de méritos, que privilegiaba el crecimiento de los funcionarios, dentro de la institución, de acuerdo a su desenvolvimiento. Así también, debido al tiempo, se optó, en un inicio, por gestionar todo el diseño y el desarrollo de las plataformas tecnológicas con empresas externas a la institución. El reto era conseguir el cambio en el menor tiempo posible, desafiando la dependencia al sendero heredada de la institucionalidad pasada. Sumado al avance y conocimiento tecnológico empleado, el SRI sentó sus bases como organización sobre valores y principios guías de su accionar (Romo Leroux 2002a).

Según la ex directora del SRI, Elsa de Mena (2002b, 3), “Una organización basada en principios, asegura su proyección en el tiempo y consolida progresivamente su presencia en la sociedad; se independiza de las circunstancias y se mantiene al margen de las presiones desestabilizadoras”. Los valores instaurados fueron la honestidad, la transparencia y la vocación por el servicio. Así mismo, los principios instaurados fueron la eficiencia, la tecnología de información, la profesionalización, la flexibilidad estructural, la tercerización de servicios, entre otros. Esta reorganización transformó tanto la organización interna como la imagen de la población hacia la Administración Tributaria.

El fortalecimiento tecnológico del SRI fue auspiciado y apoyado técnicamente por organismos internacionales. El BID financió gran parte del proyecto de modernización de la entidad tributaria mientras que el CIAT, centro adscrito al BID, asesoró y supervisó permanentemente el proceso de transformación organizacional. El apoyo técnico y financiero del BID le permitió al SRI financiar los equipos y el desarrollo tecnológico necesario. Mediante el CIAT se logró acceder a los procesos de operación desarrollados por Administraciones Tributarias en Europa y en Estados Unidos, con lo cual se adaptó su “know how” a la situación ecuatoriana (Romo Leroux 2002a).

En este proceso de fortalecimiento institucional también se tiene registro de la participación del Gobierno de Chile, con quien se firmó un convenio para que funcionarios ecuatorianos se capaciten en las oficinas del Servicio de Impuestos Internos de Chile - SII. También esta entidad ayudó a fortalecer el programa de capacitación del SRI. Se ha realizado procesos de consultoría y apoyo técnico con la Agencia Internacional de Desarrollo – USAID para el fortalecimiento institucional de la Administración Tributaria del Ecuador (Romo Leroux 2005).

Como resultado de estos esfuerzos, el SRI había automatizado todos sus procesos internos, desde los turnos para recibir atención en sus oficinas hasta los sistemas más complejos de facturación y de declaraciones en línea (Romo Leroux 2002a). En aquellos años, el SRI disponía de la tecnología más avanzada en el manejo de información y de bases de datos. El despliegue tecnológico tuvo un costo inferior al registrado por otras instituciones de características similares y lo logrado no se podía ni siquiera comparar con la antigua Dirección General de Rentas. El SRI estaba convencido que solo la aplicación de tecnología

permitiría romper con el path dependence y evitaría que se regrese a prácticas anteriores (Romo Leroux 2005).

La Administración Tributaria implementó un complejo proceso de diseño y desarrollo de plataformas tecnológicas que le permitieron automatizar procesos y servicios para los contribuyentes. El primer cambio realizado fue una reingeniería total del Registro Único de Contribuyentes - RUC. Se depuró los registros y se configuró un catastro único de los contribuyentes. El RUC constituye el identificador principal de los contribuyentes en las declaraciones, en la facturación y en la respectiva auditoría tributaria.² Otra plataforma esencial para el control de la evasión fue la implementación del sistema de facturación (Romo Leroux 2005).

El despliegue de este sistema tuvo una fase inicial de creación de la normativa de funcionamiento, de procesos y de mecanismos necesarios para la implementación. Se utilizó a las imprentas para poder canalizar las autorizaciones de las facturas. Las imprentas solo podían imprimir facturas de contribuyentes que no tenían ningún tipo de deuda, incumplimiento o problema con el SRI. Estos números de autorización de cada factura estaban disponibles para consulta automática en línea. Con esto, los contribuyentes podían verificar la validez de la factura de su compra (Romo Leroux 2005).

Este sistema permitió mejorar la estructura de la base de datos de contribuyentes, de sus transacciones, de sus facturas no utilizadas, etc. Esto, sumado al sistema de declaraciones en línea y en medios magnéticos permitió cruzar información de las facturas con los anexos transaccionales presentados por las sociedades anónimas. Este cruce de información se lo hacía a través del software de gestión tributaria, que permitía encontrar diferencias en las declaraciones presentadas por unos contribuyentes que participaban en transacciones con otros contribuyentes (Romo Leroux 2005).

Se podía verificar a proveedores, se evitaba la subfacturación, se controlaba el ocultamiento de información, entre otros. Todo funcionaba como una cadena y los softwares permitían el control de lado y lado. Por el lado de los ingresos, se utilizaban las facturas emitidas para estimar el nivel de ventas que podía registrar un contribuyente. Por el lado de los costos y

² Proceso aplicado para identificar posibles errores, ocultamiento de información o evasión de tributos por parte de los contribuyentes.

gastos, se utilizaban las declaraciones y los anexos transaccionales presentados por todos los sujetos pasivos. Con el mismo sistema se tenía controladas a las empresas en el pago de su impuesto a la renta y en las declaraciones del IVA (Romo Leroux 2005).

Entre los logros de esta automatización, sin precedentes en una entidad del sector público, estuvo la eliminación de los fiscalizadores que visitaban puerta a puerta a las empresas para revisar sus cuentas. Estos fiscalizadores fueron sustituidos gracias a la explotación de las bases de datos disponibles y la regularización de cerca de dos millones de contribuyentes. Esto permitió la identificación más precisa de evasores con mayor neutralidad y objetividad, sin ningún tipo de corrupción. Aquellas bases de datos permitieron descubrir y corregir parcialmente el fraude fiscal identificado (Romo Leroux 2005).

El área tecnológica del SRI fue una de las más fuertes en esta época de fortalecimiento. El apoyo de esta área permitió tener sistemas flexibles e integrados entre sí. La información al usuario interno estaba disponible a través del internet y de la intranet desarrollada. Los sistemas tecnológicos del SRI se conectaban y tenían acceso a las transacciones de la banca, a las tarjetas de crédito, al mercado de valores, a la base de datos de vehículos, etc. La obligación de facturar sumado al acceso de información permitía llegar al origen de cada transacción (Montalvo 2009). Toda esta información permite estimar la información de ingresos y gastos de los contribuyentes. Sin el fortalecimiento tecnológico, nada de esto, tal vez, habría sido posible.

Todo este fortalecimiento tecnológico e institucional incrementó el prestigio y respeto del SRI y, con ello, su capacidad de disuadir a los contribuyentes de realizar voluntariamente sus declaraciones de impuestos. En otras palabras, la percepción de riesgo de ser sorprendido por la autoridad tributaria se incrementó e incentivó la declaración y el pago voluntario de impuestos. Esto se tradujo en una reducción importante de la evasión gracias al fortalecimiento de capacidades per ce (Romo Leroux 2010). Las tecnologías que se implementan como instrumentos de política, bajan el riesgo para el Estado, pero redistribuyen el riesgo hacia los contribuyentes.

Las bases de datos eran administradas por gigantes tecnológicos como Oracle y el análisis de datos se lo hacía a través de herramientas tecnológicas de Data Warehouse, Discoverer, Workflow y Business Intelligence. Se llegó a elaborar incluso modelos predictivos sobre el

comportamiento de los contribuyentes en función de la información disponible (Romo Leroux 2005). Lo expuesto hasta aquí nos permite dar respuesta a la pregunta con la que inicio esta sección: ¿Se puede hablar, en el periodo de análisis (1997-2006), de una política contra la evasión fiscal estructurada como tal?

Todos los cambios realizados en la política, en el periodo de estudio, nos permite concluir que la respuesta a la pregunta es afirmativa. A partir de la creación del SRI, y más precisamente a partir de la llegada de Elsa de Mena Romo a la Dirección General, **la política contra la evasión de impuestos se fue fortaleciendo y consolidando con las reformas realizadas y con los instrumentos de política desplegados.** Las reformas tributarias invistieron al SRI con la autoridad necesaria para controlar la evasión e imponer sanciones para quienes incumplan la ley. Las reformas administrativas, por su parte, permitieron desplegar instrumentos de política, en su mayoría, tecnológicos para recabar información y fortalecer el control de la evasión fiscal.

La tabla No. 1 nos muestra un resumen de la estructura de la política pública. Esta, utiliza el marco teórico desarrollado por Christopher Hood respecto a la clasificación de instrumentos. Aunque los avances teóricos han ido mucho más allá, esta tipología resulta útil para ordenar de manera didáctica, los instrumentos encontrados. Es importante indicar que la clasificación no indica que los instrumentos tengan un solo fin. Al contrario, los instrumentos son desplegados como combinaciones de ellos. Es decir, no se puede desplegar un instrumento tecnológico sin el acompañamiento de otro que norme su funcionamiento y relacionamiento con los usuarios.

Tabla 3. Esquema de la política pública contra la evasión de impuestos

Objetivo de la política: reducir los niveles de evasión fiscal en el Ecuador para incrementar la recaudación y financiar el Presupuesto General del Estado			
Instrumentos:			
<i>Nodalidad</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Tesoro</i>	<i>Organización</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Registro Único de Contribuyentes - Sistema de Facturación - Sistema de declaraciones en línea - Gestión tributaria - Auditoría tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas administrativas y tributarias garantizan la autoridad de la política. - Resoluciones - Ley de régimen tributario interno 	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía administrativa y financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institucionalidad del SRI - Oficinas desconcentradas del SRI - Contribuyentes - Imprentas

<ul style="list-style-type: none"> – Presentación de retenciones en la fuente de IVA e IR – Anexos transaccionales 	<ul style="list-style-type: none"> – Código tributario – Decretos Ejecutivos 		
--	--	--	--

Fuente:(Romo Leroux 2010; 2002a; 2002b; 2005; Congreso Nacional 1997; Paz y Miño 2015)

Los instrumentos desplegados reflejan las reformas, tributaria y administrativa, realizadas. La Administración Tributaria ha dado especial importancia al despliegue de instrumentos tecnológicos que cumplen con la función de regular, de organizar y de proveer información para el respectivo control de la evasión y demás errores que puedan presentarse en el ejercicio de la actividad tributaria en el país. Los postulados de la estrategia de modernización, emprendida en 1998, han dejado de manifiesto la intención de migrar hacia un modelo de gestión basada en información. En este sentido, gran parte de la reforma administrativa apunta a generar, diseñar e implementar instrumentos de nodalidad.

El constante rediseño de la política tributaria responde al rediseño de la política económica, la cual es totalmente susceptible, como ya lo hemos visto, al contexto económico, al político y al social que experimente la sociedad en un periodo determinado. Los golpes que ha sufrido la economía ecuatoriana le han llevado a modificar constantemente la política tributaria desde los años 80. En estos constantes ajustes, a fines de los 90, empieza a institucionalizarse la política contra la evasión de impuestos, que responde a la alta necesidad del fisco de generar recursos que sostengan el gasto público frente a la caída de los precios del petróleo.

En torno a la nueva política pública fortalecida, se han configurado actores, ideas e intereses que los motivan y los hacen interactuar entre si buscando mejores beneficios del o para el Estado. En los párrafos anteriores vimos cómo estos actores fueron apareciendo en cada etapa y en cada coyuntura crítica que atravesaba el país. Estos representaban intereses y tenían ideas que defendían dentro de una configuración de red de política pública. En el siguiente apartado se analizará el rol de estos actores, su agencia, su estructura y su relación con el contexto cambiante en el que se encuentra inserta la política pública contra la evasión de impuestos.

2.3. Configuración de la red de política, su interacción con el contexto y los resultados

La literatura revisada en el capítulo 1 nos permitió comprender que las políticas públicas se consideran como el resultado de la interacción de múltiples actores y actantes que, dentro de una red de política, interactúan, intercambian recursos y ejercen agencia unos sobre otros de

acuerdo a las relaciones de poder existentes en la sociedad. Sin embargo, las redes de política no son un elemento dado de la nada. Su existencia también tiene su razón de ser y una explicación. La configuración de una red de política, su cambio o su desaparición responde directamente al entorno o al contexto en el cual opera. Las redes no son autónomas en lo absoluto, su comportamiento responde a eventos que no controlan y que pueden afectar trascendentalmente su existencia.

Los constantes y repentinos cambios del contexto moldean la red y los actores que la conforman. Partiendo de esto, las redes de política no son estáticas, al contrario, son cambiantes. Lo importante de esta relación entre red y contexto es la afectación sobre las políticas públicas. Se debe tomar en cuenta que las políticas, así como sus instrumentos, responden a una estructura de red de política que motiva e influye su rediseño. La relación establecida entre el contexto y la red debe ser considerada como dialéctica, pues en el futuro la red puede ser capaz de minimizar los impactos que puedan surgir del contexto. No obstante, el análisis completo involucra la relación dialéctica también entre los resultados de la política con la red, y la agencia de los actores con la red.

El estudio de lo ocurrido con la política pública contra la evasión fiscal, entre 1997 y 2006 en Ecuador, resulta interesante para demostrar el modelo dialéctico de Marsh y Smith y el modelo ideacional de Ben Kisby. Como se lo presento en la sección anterior, el Ecuador atravesó la peor crisis económica registrada desde la existencia de la República. La intervención del FMI en las decisiones de política económica llevo a varios gobiernos ecuatorianos a implementar políticas de ajuste que, entre varias medidas, redujeron los beneficios sociales e incrementaron los precios de subsidios y de los servicios básicos. Para 1997, la reacción de la población no se hizo esperar y culminó con el cese de funciones de Abdalá Bucaram.

El descontento y la afectación social habían llevado al país a la peor crisis política de la que se tiene registro desde el regreso a la democracia. Entre las medidas de Mahuad, sucesor de Alarcón, estuvo la creación³ del Servicio de Rentas Internas que apuntaba a una modernización de la Administración Tributaria y a una reducción de la evasión fiscal. Todo esto con el objetivo macro de incrementar la recaudación fiscal debido a que, la caída de los

³ La creación de Servicio de Rentas Internas se dio el 02 de diciembre de 1997.

precios del petróleo no permitía financiar el Presupuesto General del Estado. Para esa fecha el déficit fiscal había llegado a representar casi el 6% del PIB y los niveles de deuda externa representaban el 118% del PIB (Espinoza 2003).

Las condiciones de las finanzas públicas eran deplorables y la necesidad de encontrar recursos era apremiante. La Administración Tributaria de la época, la Dirección General de Rentas, carecía de la institucionalidad y los instrumentos técnicos para hacer cumplir la ley. Esta institución era conocida por ser un instrumento político que respondía a intereses particulares. En su entorno giraban escándalos de corrupción que desprestigiaron y minaron la credibilidad de su real capacidad para administrar la institución más importante de un Estado moderno. Con la creación del SRI, la red de política que giraba en torno al control de la evasión de impuestos fue desarticulada.

Las competencias del SRI le daban la libertad al nuevo director de reordenar, seleccionar y contratar personal nuevo, con lo que se rompió con las antiguas prácticas de la Administración Tributaria. Se rompió principalmente con las prebendas y se establecieron nuevos valores y principios que debían ser respetados por los nuevos funcionarios. Estos nuevos valores garantizaban el profesionalismo y la neutralidad en la actividad tributaria del Ecuador. Los primeros ocho meses de existencia del SRI sirvieron como transición y continuaron, de alguna manera, respondiendo a los intereses políticos del momento. Eso se evidencia con la eliminación del impuesto a la renta y, con ello, con varios instrumentos de control de la evasión.

Se puede evidenciar un verdadero cambio a partir del año 1999 después del nombramiento, como Directora General, de la Economista Elsa de Mena. La red empieza a reconfigurarse con el triunfo de Jamil Mahuad en 1998 que, el 15 de septiembre de 2018 nombró a la primera Directora del SRI.⁴ Detrás de las reformas de ajuste y de fortalecimiento de la Administración Tributaria estuvieron las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial. Aplicar los procesos de ajuste recomendados, le garantizaban al Ecuador acceder a los créditos para financiar el alto déficit fiscal y enfrentar la crisis financiera desatada. Por su parte, detrás de las reformas administrativas internas del SRI, estuvieron el BID, la USAID y el apoyo de cooperación del gobierno de Chile a través del SII.

⁴ Decreto Ejecutivo No. 133 del de septiembre de 1998.

Aunque el poder dado, por la ley, a la Dirección General del SRI le permitía expedir normativas para implementar las leyes vigentes, no podía hacer cambios de carácter general que no estén estipulados. Ante esto, el apoyo político dado por el gobierno fue importante en las propuestas de reformas presentadas por el SRI a la Ley de Régimen Tributario Interno y al Código Tributario. Todas las reformas realizadas entre 1997 y 1998, respondían, dado el contexto económico, al objetivo de estabilizar las finanzas públicas y restablecer el crecimiento de la economía. No obstante, la reforma aprobada por el Congreso Nacional, a través de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, fue el producto de un consenso entre Mahuad y los movimientos sociales.

En este acuerdo con los movimientos sociales, se restauró el Impuesto a la Renta y, con él, los instrumentos de control de la evasión que habían sido eliminados. El apoyo del congreso con la situación del país fue clave para aprobar las diferentes iniciativas de reforma. Actores clave, como el CIAT, permitieron acceder al conocimiento de cómo operaban las Administraciones Tributarias en países desarrollados de Europa y Estados Unidos. Así también, a través del CIAT se realizaron varias consultorías para poder fomentar reformas necesarias en la modernización de la Administración Tributaria del Ecuador.

Tras el derrocamiento de Mahuad, Gustavo Noboa asumió el poder, quien ratificó las funciones de Elsa de Mena en la Dirección General del SRI. En este periodo de gobierno se realizaron los más importantes cambios a nivel interno en el SRI. Se implementaron plataformas tecnológicas de última tecnología en todos los procesos de gestión internos y externos de la entidad. Se implementó los ya detallados sistemas: de facturación, de declaraciones en línea, de gestión tributaria, de auditoría tributaria, de manejo de bases de datos, de análisis de datos, de contabilidad, de control de la recaudación, hasta sistema de turnos en los puntos de atención al cliente.

Todos estos sistemas permitieron tener mayor control de las actividades económicas de los contribuyentes, con lo que se redujo considerablemente la evasión fiscal. Esto se puede evidenciar en el incremento de la recaudación de estos años, la cual se multiplicó por tres. La estrategia clave fue la apuesta por una organización basada en información, que privilegiara el conocimiento del talento humano y el uso intensivo de tecnología. Los softwares fueron desarrollados por técnicos externos a la entidad tributaria, quienes disponían de las capacidades para realizar tal desarrollo. Se contrataron también los servicios de herramientas

de análisis de datos y manejo de bases de datos con empresas tecnológicas reconocidas como Oracle.

Dado el gran reconocimiento social ganado por la Economista Elsa de Mena, el gobierno de Lucio Gutiérrez la ratificó⁵ en sus funciones. En aquellos años, la Directora del SRI gozaba de una alta popularidad política entre los ecuatorianos, quienes admiraban sus logros dentro de la entidad tributaria. Esta situación, de alguna manera, explica la decisión de los gobiernos de mantenerla en el cargo. Era una estrategia que evidenciaba su compromiso con la recaudación de impuestos, que a la vez se traducían como justicia y equidad para todos. A lo largo de estos años, la política evidenció la participación de varios actores que influyeron, con su conocimiento, en el rediseño de los instrumentos.

Todos estos actores conformaban la red de política e influían directamente en los resultados de la política pública contra la evasión de impuestos. Los organismos internacionales, el congreso nacional, los diferentes presidentes de la República, los funcionarios públicos del SRI, la Directora General, las empresas de tecnología, los técnicos desarrolladores interactuaban entre sí bajo la idea de modernizar la Administración Tributaria para evitar la evasión fiscal e incrementar los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado. El fortalecimiento de la red se tradujo en una política contra la evasión de impuestos fuerte, que estaba cumpliendo con sus objetivos.

No obstante, este fortalecimiento de la Administración Tributaria tenía bajo la mira a grandes empresas que no estaban acostumbradas a un control de esa magnitud. La gestión del SRI había identificado a grandes empresas que no pagaban impuestos como las empresas bananeras del Grupo Noboa. También se habían afectados intereses de empresas petroleras que exigían el pago de una devolución de IVA que, según la Directora, no estaba justificada. Las constantes presiones de estos grupos económicos, principalmente de las petroleras, en especial Occidental, lograron que Gutiérrez la separara del SRI el 6 de septiembre de 2004⁶ (Ruilova 2004).

⁵ Decreto Ejecutivo No. 38 del 21 de enero de 2003.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 2055 del 6 de septiembre de 2004.

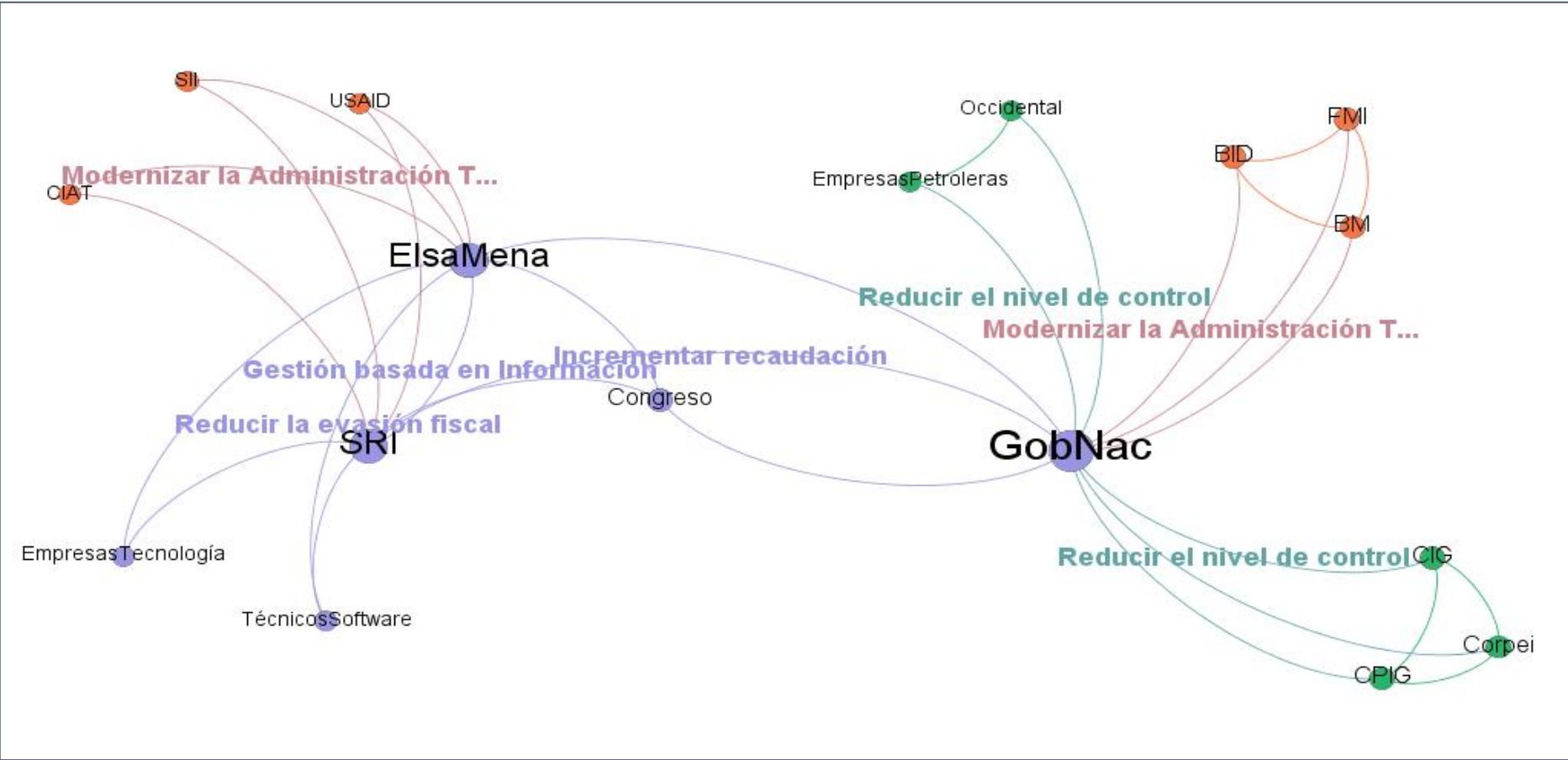
Su reemplazo fue el Economista Vicente Saavedra, miembro del Partido Sociedad Patriótica. Su compromiso fue el de continuar con las transformaciones emprendidas por su antecesora (El Universo 2004). Sin embargo, su administración no duró mucho debido a que salió junto con el depuesto gobierno de Lucio Gutiérrez el 20 de abril de 2005. El nuevo presidente, Alfredo Palacios, nombró⁷ nuevamente a la Economista Elsa de Mena como Directora del SRI el 22 de abril de 2005 (PowerLinks 2014). Alfredo Palacios la removió de su cargo luego que la Directora no acató la orden de delegar su autoridad, ante la Corporación Aduanera Ecuatoriana CAE, a Luis Hidalgo, recomendado de las Cámaras de Producción de Guayaquil (El Universo 2006).

Los resultados de la política pública habían logrado que la red logre minimizar los efectos del contexto de inestabilidad política que se vivían todavía en esos años. A pesar del conflicto político, la red continúa con los cambios en la política pública. Sin embargo, estos mismos resultados estaban generando conflictos con actores externos a la red con poder económico, que se sentían invadidos por el control desplegado por la Administración Tributaria. Las cámaras de producción de Guayaquil, representantes de los grandes empresarios, pedían a gritos el cambio de Director en el SRI y principalmente su salida de la dirección de la CAE. El gráfico 2.1 nos muestra la red de actores que estuvo detrás de los cambios de la política contra la evasión fiscal en Ecuador. La mayoría de estos actores se movió en torno a cuatro ideas programáticas que dieron forma a la política pública. La primera tenía relación con incrementar la recaudación fiscal para financiar el Presupuesto General del Estado y reducir la evasión fiscal. La segunda, tercera y cuarta estaban relacionadas con la primera. Se buscaba incrementar la recaudación a través de la modernización de la Administración Tributaria, a través del control de la evasión y a través de la implementación de un sistema de gestión basado en instrumentos de información.

Es importante aclarar que la red de esta política pública ha estado en constante evolución. Con el tiempo se han ido sumando otros actores de acuerdo a los cambios experimentados en los resultados de política. Mientras tanto, otros han dejado la red debido a que sus cargos políticos se han visto interrumpidos por cese de funciones o por fin de periodo. Varios de los actores que han aparecido comparten las ideas, los valores y los principios de la red de política. Mientras que otros comparten otro tipo de creencias y por lo tanto de ideas e intereses.

⁷ Decreto Ejecutivo No. 18 del 22 de abril de 2005.

Figura 2. 1 Red de la política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador



Fuente: (Espinoza 2003; Ruilova 2004; El Universo 2004; PowerLinks 2014; El Universo 2006)

Por ejemplo, las empresas petroleras, la Cámara de Industrias de Guayaquil – CIG, Cámara de las Pequeñas Industrias del Guayas – CPIG y la Corporación de Estudios para el Desarrollo creían que los controles emprendidos por la Administración Tributaria eran excesivos. Incluso, se llegó a presentar una demanda de inconstitucionalidad contra la Directora del SRI por las resoluciones promulgadas. Se argumentaba que la funcionaria excedía sus competencias y que la normativa desplegada contrariaba la ley. Los constantes conflictos entre los grandes grupos económicos como las petroleras finalmente lograron la salida de la Directora en dos ocasiones. La última fue definitiva.

Esto puede ser explicado debido a que, dentro de la red de política existen relaciones de poder donde unos actores tienen mayores recursos que otros. Estos actores utilizan su influencia política y económica para obtener ciertos beneficios, en este caso, en la Administración Tributaria. Su posición privilegiada dentro de la sociedad les permitía acceder fácilmente a la esfera política del Gobierno Nacional, con el cual llegaban a diferentes acuerdos que afectaron la red a finales del periodo de estudio. No obstante, el camino trazado por la modernización del SRI había generado una clara dependencia al sendero, que difícilmente podría ser revertida por la influencia política.

Este análisis de red nos ha permitido indagar sobre la verdadera influencia de la red de política en la configuración, cambio o rediseño de la política pública contra la evasión fiscal. La red de política respondió claramente al difícil contexto económico, político y social por el cual atravesaba el Ecuador a finales de los años 90 y principios de los 2000. El análisis nos ha permitido comprobar la existencia de una relación dialéctica entre el contexto en el cual opera la red y la red en sí mismo. El uno afectó claramente la configuración de la red al inicio. No obstante, los resultados de política permitieron fortalecer la red y minimizar los efectos del contexto en los años siguientes.

2.4. Conclusiones preliminares

La política pública contra la evasión de impuestos forma parte de la política tributaria, la cual, a su vez, es parte de la política económica del Ecuador. Aunque, los tributos existen desde la época de la colonia no se puede hablar de una política pública como tal. Los impuestos cobrados en la colonia respondían a otra forma de organización política, que veía en los impuestos una forma de extracción de recursos sin ninguna retribución para el territorio. Se puede hablar de una política tributaria desde inicios del Ecuador como República, pues los

impuestos se recaudaban con el fin de administrar un Estado y proveer, al menos en un principio, de seguridad a los ciudadanos. Las posteriores reformas fueron eliminando los rezagos de la colonia y edificaban los principios de una aparente democracia.

La historia económica del Ecuador da cuenta de la sensibilidad de la economía frente a eventos externos. La dependencia económica del Ecuador hacia las exportaciones de materias primas lo mantiene sensible a los precios volátiles del mercado externo. Esta dependencia explica gran parte de las reformas económicas realizadas y, con estas, las reformas tributarias desplegadas. La actual política tributaria es el resultado de cerca de dos siglos de evolución. Entre aciertos y desaciertos, la actual política muestra una institucionalidad fortalecida que le ha permitido a la Administración Tributaria incrementar la recaudación de tributos.

Lo eventos de auge, como el boom bananero o el boom petrolero, brindaban cierta estabilidad económica a la población y, las reformas de fortalecimiento en la recaudación de impuestos pasaban a segundo plano. En contraste, las épocas de profunda crisis, como la vivida en las décadas de los 80 y los 90, demandaban todos los esfuerzos del Estado para obtener ingresos vía recaudación de tributos. Esta búsqueda imperante de recursos llevó a las diferentes administraciones a optar por la vía más fácil, por la de la recaudación indirecta, que afectaba a la mayor parte de la población.

La intervención del FMI en las diferentes administraciones, a partir de los 80, motivó múltiples reformas de ajuste para estabilizar la economía. La crítica situación económica llevó a los gobiernos a desplegar varias reformas económicas, laborales y también tributarias. Entre las tributarias, se destaca la creación del SRI y el fortalecimiento de la institucionalidad de la Administración Tributaria. Estas reformas configuraron una red de actores en torno a la política pública que, sobre la base de las reformas tributarias, impulsó una reforma administrativa de organización del SRI bajo un modelo de gestión basado en información. Con el apoyo de organismos internacionales, empresas tecnológicas, expertos externos y, principalmente, con el apoyo político de los distintos gobiernos de turno, se implementaron varios instrumentos de control que permitían reducir la evasión fiscal. Estos instrumentos, estratégicamente privilegiaban el uso del conocimiento y el aprovechamiento de la tecnología disponible. La institucionalización de la Administración Tributaria en Ecuador nos permite observar como el contexto político es capaz de configurar una red de política que finalmente se hace cargo del rediseño, de la implementación y de la operación de la política.

Considerando una relación dialéctica entre el contexto y la red de política, se evidencia que los resultados obtenidos también consolidaron una red de política capaz de minimizar los efectos del contexto. No obstante, los resultados de la política también incomodaron los intereses de grandes grupos empresariales, que utilizaron su influencia en el gobierno para causar la salida de un actor clave de la red, la Directora General. A pesar de este cambio en la red, la dependencia al sendero creada en este tiempo fue difícil de revertir. La tecnología se convirtió en el elemento clave que no permitiría un regreso a las prácticas pasadas, caracterizadas por la corrupción y por la parcialidad de la Administración Tributaria.

Capítulo 3

Estructura y agencia

Introducción

El capítulo previo nos permitió comprender como el contexto, ya sea económico, político o social, puede conducir a la configuración o a la modificación de una red de política pública, en este caso de la política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador. La configuración de la red de política congrega a diferentes tipos de actores que modifican la política de acuerdo a las orientaciones y objetivos comunes que circulan dentro de la estructura. La política modificada es el resultado de esta interacción. También se observó que, como resultado de una relación dialéctica entre la red y el contexto, la primera puede minimizar los efectos externos que podría causar el contexto.

La estructura de la investigación planteó una secuencia de análisis temporal, que privilegió el abordaje del contexto y de la red en un periodo de análisis inicial, de consolidación de la política pública, de 1997 a 2006. La investigación es abordada de esta forma para organizar de manera pedagógica e ilustrativa de la teoría utilizada, pues las interacciones de la política pública y el contexto son contantes y dinámicas, de doble vía. Es así que, a pesar de que la red de política se haya vuelto, en y hasta cierto punto, resiliente a los efectos del contexto, no quiere decir que esto se mantenga en el tiempo. Principalmente, el contexto político es impredecible y puede modificar súbitamente la red de política configurada.

En este capítulo se analiza el proceso de interacción de los actores y la estructura de la red en el diseño y rediseño de la política pública contra la evasión de impuestos. Es verdad que este análisis se lo abordó también en el capítulo previo, pues dentro de la configuración y fortalecimiento de la red de política se encuentran actores que interactúan unos con otros para ejercer acciones de política pública. Sin embargo, en este capítulo se analizará a profundidad estas interacciones entre actores y, estos, con la red de política pública. La agencia de los actores determina el estilo de la política pública, así como los instrumentos seleccionados. El objetivo de este capítulo es analizar las interacciones de los actores políticos y técnicos dentro de la red de la política pública contra la evasión de impuestos, su rol dentro del rediseño y la selección de instrumentos tecnológicos dentro de la política pública, así como la función del nuevo conocimiento en la reconfiguración de la red que permitió los cambios de la política pública.

El ciclo de la política pública planteado y teorizado a inicios de la formación de la disciplina, poco a poco, ha ido quedando sin mayor uso académico. La principal limitación es que, este observa a la política pública como un proceso que responde a fases estáticas sin ningún tipo de convergencia o interacción entre ellas. Esta interacción queda sin mayor sustento cuando se analiza el diseño de una política pública, pues este no solo responde a una fase inicial de la política pública, sino que está presente en todas las fases de la política. De ahí que se dice que la política pública está en constante rediseño, pues permanentemente se realizan ajustes para encaminar la política hacia mejorar los resultados.

Nada lejos de esta realidad se encuentra la política pública contra la evasión fiscal, la cual desde su configuración a inicios de la república no ha dejado de cambiar ni de responder al contexto de cada época. Los momentos de profunda crisis económica son los que han motivado cambios de fondo en la administración tributaria del Ecuador. En los últimos veintitrés años, la política pública ha experimentado una modernización sin precedentes, los instrumentos adoptados han permitido establecer un modelo eficiente en el control de impuestos y en la recaudación.

El periodo que se analiza en este capítulo está comprendido entre los años 2007 y 2020. En este tiempo se indaga a profundidad sobre la interacción de los actores y su rol en el rediseño de la política pública y la selección de los instrumentos de política. Se analizan sus ideas, sus valores y su conocimiento en la conformación de la estructura de la red, la cual moldea constantemente la política pública. Se analiza también la relación del conocimiento técnico de ciertos actores y su relación con los actores políticos. De esta forma se da respuesta a la afirmación de la existencia de una prevalencia del conocimiento técnico sobre las decisiones políticas de ciertos actores.

Este periodo se caracteriza por un cambio constitucional que generó el surgimiento de nuevos ideales, de inclusión de derechos, de un estado que privilegia la planificación para el desarrollo y que torna su mirada hacia los impuestos como mecanismos de financiamiento del gasto público corriente. Dada la importancia que recobra el cobro de impuestos y, según el discurso, hacia quienes más tienen, resulta sustancial el análisis del mecanismo y de las transformaciones que sufrió la política para acomodarse al nuevo contexto político, económico y social. Así también, resulta interesante analizar el rol que jugaron los actores, no solo políticos sino también técnicos.

En la evasión de impuestos, el analizar la estructura de la red y su influencia sobre los actores de la misma se convierte en relevante puesto que permite observar que, aunque dentro de la red se institucionalicen valores, creencias o una cultura compartida, la red puede modificarse tanto por el contexto como por los mismos actores. La red puede limitar el accionar de los actores, sin embargo, estos pueden también cambiarla. El cambio, como se lo vio en el capítulo 2 puede venir también de actores que ingresan a la red con otro tipo de conocimiento. No obstante, una vez que la red se ha fortalecido, las opciones de acción que esta ofrece a los actores son limitadas. Es decir, no se puede plantear nada fuera de lo conocido, nada más allá de lo establecido. Las redes son el resultado de decisiones y resultados pasados, que privilegian ciertas opciones de política. Esto no impide que los actores intenten negociar, al interno, su accionar, lo cual logra, a veces, cambios en la estructura de la red (Marsh y Smith 2000).

Este periodo empieza (2007) con varias reformas tributarias que tenían como fin incrementar la presión fiscal y nivelar la recaudación directa con la indirecta. Esta última representaba más del 60% del total recaudado (Chiliquinga, Carrasco, y Ramírez 2012), lo que evidenciaba el modelo privilegiado por la política económica en los años previos. Un año más tarde, con la aprobación de la constitución se intenta construir una economía más “equitativa y redistributiva” que fue viabilizada con varias reformas tributarias instrumentadas desde cuerpos legales como leyes y resoluciones del SRI. Estas reformas le dieron a la administración tributaria la potestad de diseñar e implementar nuevos instrumentos de control de la evasión, enfocados sobre la evasión en el pago de impuestos directos.

Los instrumentos de política implementados obedecieron a una lógica mixta, donde se combinaron instrumentos legales con instrumentos tecnológicos y de información, es decir métodos y técnicas de análisis que facilitaron la detección de evasores de impuestos. La combinación según Howlett (2011) es importante para que los instrumentos puedan ser efectivos en su implementación. Para el caso de la evasión fiscal, los instrumentos tecnológicos y de análisis de datos deben combinarse con instrumentos legales que faciliten su operación, de lo contrario no podrían ser implementados.

Por ejemplo, instrumentos tecnológicos como la facturación electrónica o las declaraciones de impuestos en línea fueron legalmente instrumentados con resoluciones que normaban su funcionamiento y relacionamiento de los contribuyentes y la Administración Tributaria. Los

instrumentos tecnológicos cumplen, entre otros fines, el rol de detector, es decir recaban información de las actividades de los contribuyentes para implementar instrumentos efectores. El rol de detector de los instrumentos se complementa con los instrumentos de análisis de datos que, a través del cruce de información, facilitan el control de la evasión.

Con el fin de guiar al lector en la redacción, este capítulo intenta dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Se continuó en este periodo con la modernización emprendida, para controlar la evasión de impuestos, del periodo previo? ¿Qué actores aparecieron en estos periodos (2007-2017 / 2018 – 2020)? ¿Cuál fue su rol dentro del rediseño de la política pública? ¿Cuál fue el rol del conocimiento técnico dentro de la red de política, en los diferentes gobiernos a partir del 2007? ¿Los instrumentos desplegados en este periodo contribuyeron a reducir la evasión de impuestos? ¿Cómo fueron las relaciones establecidas entre los técnicos y los políticos dentro del rediseño de la política pública? ¿Qué intereses se vieron favorecidos, y cuáles no, por la implementación de nuevos instrumentos de política en el control de la evasión?

Las respuestas a estas preguntas serán estructuradas en base a la revisión de información secundaria disponible en libros, documentos de trabajo, revistas y notas de reflexión del SRI, en documentos oficiales, en resoluciones, en datos de organismos internacionales como el CIAT, en datos de la prensa nacional e internacional, pero principalmente utiliza el método de las entrevistas semiestructuradas a actores clave que fueron o son parte de la red y que permiten contrastar la información levantada. Esto también permite conocer de primera mano las interacciones entre actores, los juegos de poder existentes, así como los intereses detrás de la política pública. El método de bola de nieve permite encontrar nuevos actores clave a raíz de la información brindada por un actor previo.

3.2. La política pública a partir del 2007

Este periodo de análisis resulta particular pues es un periodo donde se empieza a ver cambios en la ideología política de los gobernantes. La llegada al poder del correísmo, afirmaban sus líderes, implicaba el fin del modelo neoliberal implementado en las décadas pasadas. Este giro significaba principalmente un reemplazo del “modelo político-económico”, el cual promovió varias reformas tributarias que tenían como fin incrementar la progresividad de los impuestos para alcanzar la equidad en la sociedad. Hasta ese momento (2007), la participación en la recaudación de los impuestos indirectos era desproporcional respecto a los directos. Los impuestos

indirectos representaban el 65% del total recaudado, lo que ponía en evidencia el modelo implementado y la concesión de grandes privilegios para el poder económico a través de exoneraciones, exenciones y demás incentivos tributarios.

El inicio de este nuevo periodo político-económico, en materia tributaria, se da con la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, que fue aprobada el 31 de diciembre de 2007. Esta nueva ley realiza profundas reformas que tenían como fin consolidar la equidad y la redistribución en el Ecuador. Los cambios de la norma incrementaron impuestos, crearon otros y eliminaron exenciones, así también proporcionó instrumentos para controlar la evasión y la elusión fiscal (Carpio y Carrasco 2012). Los impuestos creados estaban relacionados con los consumos especiales, con la salida de divisas, con las tierras rurales y con el incremento progresivo del impuesto a las herencias hasta el 35%. También se incrementaron algunas tarifas y se eliminaron exenciones relacionadas con el impuesto a la renta.

Como instrumentos de control de la evasión, se implementó el anticipo mínimo al impuesto a la renta, se fortaleció el sistema sancionatorio, se tipificó a la evasión como delito penal castigado con prisión, se incrementó la tasa de interés por mora tributaria y se obligó a los contribuyentes a “(...) sustentar costos y gastos con comprobantes (...)” válidos (Carpio y Carrasco 2012, 296). También se realizaron esfuerzos por reducir la informalidad de la economía a través del Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador – RISE (El Universo 2008). La informalidad de la economía se había convertido en una fuente de evasión de impuestos que fue mejorada con esta reforma. Esta reforma se tradujo en un crecimiento del número de contribuyentes registrados. Entre 2007 y 2008, los contribuyentes crecieron en 93%, se pasó de 149 mil a 287 mil RUC registrados (SRI 2008).

Los instrumentos desplegados tienden a converger entre diferentes tipos. Se puede observar que no solo se despliegan instrumentos legales sino también instrumentos que sostienen la operación con recursos económicos y que viabilizan la implementación de la política a través de una organización efectiva. Estos instrumentos desplegados se apoyan de la tecnología para volverse más efectivos al momento de ejercer el control de su cumplimiento. Al tiempo, la tecnología les permite captar y disponer de información clave del comportamiento de los contribuyentes y evaluar la implementación de manera periódica. Este monitoreo, realizado a través del análisis de datos, les permite realizar ajustes a los instrumentos, con lo que esta

política transita en un constante rediseño. Esta relación se la aborda con mayor detalle en el siguiente apartado.

En julio de 2008, se promulgó la Ley Orgánica Reformatoria que tenía como fin incentivar el sector productivo. Su diseño y aprobación respondía a las demandas de grupos de interés por exoneraciones de impuestos, así como por incentivos tributarios. Las exoneraciones estuvieron relacionadas con el impuesto a la salida de divisas, porcentajes de retención en el impuesto a la renta, IVA e ICE. También se motivó una amnistía tributaria traducida en la remisión de multas e intereses para contribuyentes deudores del Servicio de Rentas Internas (Carpio y Carrasco 2012).

La Constitución de la República aprobada el 20 de abril de 2009, aunque no constituye una reforma tributaria en sí misma, estableció algunos principios que intentan promover la equidad y la redistribución de la riqueza en el Ecuador. Los principios que establece la Constitución son “(...) generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria”. También establece que la política tributaria deberá priorizar “impuestos directos y progresivos”, y promover “la redistribución y la estimulación del empleo”, así como la “producción de bienes y servicios” (Asamblea 2008, 95). Esta definición de la Constitución explica en parte la razón de ser de las reformas tributarias emprendidas los años siguientes, así como sus esfuerzos por desplegar instrumentos que priorizaron el fortalecimiento de la imposición directa y del control de la evasión de impuestos sobre grupos económicos.

Desde la aprobación de la Constitución se han aprobado varias reformas tributarias que introducen cambios en varios aspectos de la política tributaria en general. Se eliminan y se incrementan exoneraciones, así como exenciones de impuestos. Se incrementan y se reducen tarifas de algunos impuestos como a la salida de divisas, al IVA, al ICE, al IR. Mientras que otras reformas fortalecen los instrumentos legales de control de la evasión de impuestos, como la tipificación de delito penal a la evasión fiscal. En adelante, en esta sección, se describen de manera general las reformas tributarias introducidas en los diferentes gobiernos desde el 2007 hasta el 2020. Esto con el fin de encontrar aquellas reformas que impulsaban un mayor control de la evasión de impuestos, que luego se debían operativizar con resoluciones e implementación de instrumentos tecnológicos y de análisis de datos.

En julio de 2008 se introdujo la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria. Esta ley otorgó algunas exenciones al sector financiero por reinversión de utilidades, incremento el ISD del 0,5% al 1% y eliminó sus exoneraciones. También creó el impuesto a los activos en el exterior. En diciembre de 2009, la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria reformó algunas exoneraciones del impuesto a la renta, eliminó la tarifa del 0% para la comercialización de periódicos, revistas, aviones, avionetas y helicópteros. Se incrementó el ISD del 1% al 2% y se estableció en USD 1000 el monto máximo exento de este impuesto (Carpio y Carrasco 2012).

Respecto al control de la evasión tributaria, se incluyeron normas para controlar la elusión fiscal, se establecieron retenciones presuntivas para el IVA en combustibles. Además, se estableció que la información que solicite el Servicio de Rentas Internas no debe tener reserva ni sigilo. Para diciembre de 2010, se promulgó el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. El principal objetivo de este código es incentivar la producción en el País. Se agregaron exenciones, reducciones y eliminaciones del impuesto a la renta por reinversiones, se establecieron las ZEDE (Zonas Especiales de Desarrollo), se redujo el impuesto a la renta del 25% al 22%, entre otros beneficios (Carpio y Carrasco 2012).

En noviembre de 2011 se promulgó la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado. Con esta ley, se creó un impuesto a la renta único para la producción de banano, se creó el impuesto ambiental y a las botellas plásticas. También se incrementó el ISD del 2% al 5% (Carpio y Carrasco 2012). Para diciembre de 2012 entró en vigencia la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social. Esta ley introdujo algunas reformas que complementaban las anteriores, como el ajuste de la fórmula de cálculo del anticipo al impuesto a la renta. Entre otras reformas se encuentran la eliminación de beneficios tributarios en el impuesto a la renta para el sector financiero, eliminación de la tarifa del 0% para servicios financieros y algunos ajustes para la devolución del ISD (Paz y Miño 2015).

Entre 2013 y 2015 se aprobaron cinco leyes que reformaron la política tributaria de Ecuador. Estas leyes introdujeron varias reformas como ajustes en impuestos, exenciones, incentivos productivos, condiciones para remisiones y condonación de multas, intereses y recargos. A continuación, se enumeran las leyes y su fecha de aprobación: 1) La Ley Orgánica

Reformatoria a La Ley de Minería, a la Ley Reformativa Para La Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno – 16 de julio de 2013. 2) La Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil - 20 de mayo de 2014. 3) La Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal - 29 de diciembre de 2014. 4) La Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos - 05 de mayo de 2015. 5) La Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera (Fernández et al. 2019). De la revisión realizada, se evidencia que la ley del 29 de diciembre de 2014 registra varios avances en el control de la evasión de impuestos directos, como el impuesto a la renta – IR.

Entre las reformas que introduce esta la ley se encuentran ajustes en la residencia fiscal de personas naturales y empresas para evitar el fraude fiscal por la vía de paraísos fiscales; ajustes para la exención de la determinación y liquidación del IR para sociedades y sector financiero; incentivos tributarios para nuevas inversiones e inversiones en fronteras; ajustes para las declaraciones del IR en el sector bananero y en la construcción; se ajusta la tarifa del IR del 22% al 25% para sociedades con accionistas con domicilio en paraísos fiscales; se establece la obligatoriedad para que las sociedades presenten información sobre enajenación de acciones, participaciones y otros (Asamblea Nacional 2014). Las regulaciones a detalle fueron implementadas vía resolución por parte del Servicio de Rentas Internas.

Tras el debilitamiento de la economía por la caída de los precios del petróleo, el gobierno continuo la búsqueda de recursos vía impuestos. El amplio apoyo de la legislatura permitió que el 28 de abril de 2016 se apruebe la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, que tenía como fin introducir el dinero electrónico, incentivos tributarios para promover el uso de medios de pago magnéticos, así como incentivos tributarios para empresas pequeñas en el pago del IR, el anticipo al IR e ISD. Como medidas para evitar la evasión se realizaron ajustes en el ICE sobre telefonía celular a sociedades, impuestos a la renta de empresas mineras, ajustes de beneficios tributarios para personas con discapacidad y tercera edad (Asamblea Nacional 2016a).

Esta ley, además de cumplir con un fin recaudatorio, también permite identificar como la política pública es pensada desde el uso tecnológico para mejorar sus resultados. Con esta ley se intentó fortalecer los pagos a través de medios magnéticos como las tarjetas de débito y crédito y el dinero electrónico. Todo esto se intentó realizar por medio de incentivos

tributarios como la devolución de 2% y 4% del pago del IVA. Pensar en este instrumento implicó pensar en las capacidades tecnológicas que disponía el SRI, se evidenció el manejo importante de bases de datos de los contribuyentes, su interoperabilidad con el sistema financiero y con el Banco Central del Ecuador. Aunque, por cuestiones políticas, el proyecto no logró su cometido, se puede observar el nivel de propuestas basadas en tecnología y datos que pueden implementar los gobiernos (Asamblea Nacional 2016a).

El 16 de abril de 2016, el país fue afectado por un terremoto de magnitud 7,8 que ocasionó pérdidas cuantiosas en el centro y norte de la costa ecuatoriana. Dadas las condiciones económicas del país y de las finanzas públicas, el gobierno recurrió a una nueva reforma tributaria que tenía como fin canalizar recursos para la atención del desastre, así como para la reconstrucción. El 20 de mayo de 2016 la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo “Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana”, cuyo objetivo giraba en torno a una recaudación inmediata (Asamblea Nacional 2016b).

Entre las reformas se establecieron contribuciones temporales como el incremento del IVA del 12% al 14%, la contribución de un día de sueldo, las contribuciones sobre el patrimonio, sobre bienes inmuebles y sobre utilidades. Se establecieron también incentivos tributarios para inversiones nuevas en Manabí y Esmeraldas. También se incrementaron los incentivos a nivel nacional por usar medios de pago magnéticos y dinero electrónico, equivalentes a la devolución del 2% y 4% sobre el Impuesto al Valor Agregado – IVA pagado, respectivamente (Asamblea Nacional 2016b).

Tras las elecciones generales se eligió como Presidente de la República a Lenín Moreno, quien como candidato del oficialismo prometía la continuación del modelo económico, político y social implementado por 10 años. En el primer año de gobierno, a pesar del distanciamiento de su antecesor, el modelo económico continuaba su trayectoria sin ningún cambio. En este primer año, el 28 de diciembre de 2017, se emitió una reforma tributaria a través de la “Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía y Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera”. Entre los cambios que promulgó la ley fue la eliminación de deudas tributarias inferiores a USD 187,5 y brindó facilidades de pago para las deudas entre USD 187,5 y USD 37.000; amplió los incentivos tributarios en el pago del impuesto a la renta y su anticipo para microempresas (Asamblea Nacional 2017).

En esta ley, entre los ajustes incorporados para controlar la evasión fiscal, se encuentran el incremento de las medidas pecuniarias por ocultar información patrimonial y la disposición de interoperabilidad de los sistemas del SRI con los de la Superintendencia de Compañías y otras instituciones, cuyo objetivo era acceder a información de bienes de los contribuyentes (Asamblea Nacional 2017). Esta ley tiene el mismo estilo de reformas vistas en el periodo de gobierno de Correa, por lo que se puede decir que continuaba la misma ideología política, que le apostaba al control de la evasión fiscal como instrumento de recaudación para fortalecer la equidad del sistema tributario.

Las reformas impulsadas en este periodo (2007-2017) fueron variadas e introdujeron diversos cambios respecto a la creación, eliminación y focalización de impuestos, también se realizaron ajustes sobre los beneficios e incentivos tributarios concedidos a ciertos sectores económicos y se crearon otros incentivos más focalizados que apuntaban a impulsar la transformación económica del Ecuador. Desde la primera reforma aprobada en el 2007 se evidenciaba la voluntad política de construir un sistema tributario más equitativo, donde se impulse la imposición directa como instrumento de redistribución de los recursos nacionales y reducción de la brecha entre ricos y pobres. Las reformas realizadas también apuntaban a controlar con mayor fuerza la evasión de impuestos directos, como el impuesto a la renta en los grandes grupos económicos. El 2% de estos grupos acumulan el 19% de los ingresos generados por todas las empresas (Oliva, Carrasco, y Serrano 2011).

En su mayoría los impuestos creados en este periodo fueron de naturaleza directa, es decir gravaban de manera progresiva las rentas y los activos de los contribuyentes y ciudadanos con mayores posibilidades económicas dentro de la sociedad. Esta realidad contrasta con lo sucedido en los años previos al 2007 en donde, a pesar del fortalecimiento de la Administración Tributaria, gravar de manera progresiva y controlar a los grupos más pudientes era una relación de poder constante. Como se vio en el capítulo previo, el intento realizado por el SRI para fortalecer el control sobre los grandes grupos económicos conllevó a la salida de la Directora General, pedido expreso de grandes empresas petroleras y cámaras empresariales.

En el año 2006 la recaudación tributaria era desproporcional y, vista desde el enfoque de la redistribución de la riqueza, era injusta. El 70% de los ingresos tributarios provenían de impuestos indirectos o al consumo que se cobran a la mayoría de la población como el IVA o

el ICE, mientras que el 30% provenía de los impuestos directos que tienen mayor afectación a los contribuyentes y personas con mayores ingresos. Se dice que los sistemas tributarios débiles optan por gravar a la población con impuestos indirectos dada su incapacidad de cobrar y gravar a los grandes grupos económicos. Esta realidad puede ser observada en la mayoría de países “en vías de desarrollo”, lo cual contrasta con la realidad de países desarrollados, donde la relación entre imposición directa e indirecta es simétrica (Oliva, Carrasco, y Serrano 2011).

Durante el periodo en cuestión (2007-2019), la relación entre recaudación directa e indirecta cambió considerablemente. En el 2017, la recaudación directa representó el 45% del total, esto es 15% más de lo registrado en el 2006. Por su parte, la recaudación indirecta pasó del 70% en el 2006 al 55% en el 2017, una reducción del 15% (SRI 2018a). Este cambio de tendencia demuestra la capacidad y la fuerza de la Administración Tributaria para gravar con impuestos progresivos a los contribuyentes de mayores ingresos, así como el resultado de las regulaciones y controles implementados para evitar la evasión de tributos.

Otro indicador que permite dimensionar el avance en el fortalecimiento de una Administración Tributaria es la presión fiscal. En este periodo se observa un considerable incremento de la presión fiscal, la cual se mide como la relación porcentual entre la recaudación de tributos y el Producto Interno Bruto – PIB. Para el año 2017, la presión fiscal⁸ se ubicó en 19,8% del PIB, un crecimiento de 4,6 puntos desde el 2006, año en el cual la presión era de 15,2% (SRI 2020). Este indicador muestra que tan consolidada se encuentra la recaudación de impuestos como la principal fuente de financiamiento de un Estado moderno.

Según Chilibringa, Carrasco y Ramírez (2012, 217), “los países con mayores niveles de presión fiscal son los más cohesionados socialmente”. En este periodo también se observa un fuerte incremento de los niveles de recaudación en comparación con el 2006 (SRI 2018a), así como un incremento importante en el número de contribuyentes (Andino, Carrasco, y Orlando 2012a).

Para el 2017, en comparación con el 2006, la recaudación de impuestos había casi triplicado su valor. Se pasó de recaudar USD 4.522 millones al año a USD 12.729 millones (SRI

⁸ La presión fiscal está compuesta por los impuestos nacionales, impuestos de gobiernos seccionales y aportaciones a la seguridad social.

2018a). Esta realidad va de la mano con las medidas adoptadas dentro la política pública y sus instrumentos para controlar la evasión de impuestos. Si bien es cierto, el incremento de la recaudación puede ser entendido como un resultado de la bonanza experimentada en este periodo, es preciso aclarar que los indicadores analizados previamente, como la relación entre recaudación directa e indirecta y la presión fiscal, dan cuenta de los esfuerzos realizados por el SRI para sostener el gasto público, en gran medida, a través de la recaudación tributaria.

En otro contexto o en otro periodo histórico del Ecuador, seguramente los abundantes recursos de la bonanza petrolera hubiesen contribuido a agrandar las brechas entre los que más tienen y el resto de la población. Desde el 2000, los ingresos tributarios han permitido financiar importantes obras de infraestructura básica para el desarrollo, así como garantizar la prestación de servicios sociales como educación, salud y justicia, lo que antes del 2000 era casi imposible. Las constantes manifestaciones de empleados públicos en la década de los 90 nos mostraban la incapacidad del Estado incluso para cubrir salarios.

Con aras de continuar el fortalecimiento de la Administración Tributaria y tender hacia un sistema eficaz y equitativo, se fueron implementando algunas reformas al modelo de gestión del SRI. Estas se enfocaron en un modelo de gestión estructural de riesgos por procesos y en el desarrollo de aplicaciones tecnológicas que permitieron fortalecer las actividades administrativas internas y el control de la evasión de impuestos. Los cambios, al igual que en el periodo pasado, fueron instaurados a través de resoluciones. Este modelo de gestión apostó por el fortalecimiento técnico y humano para alcanzar sus objetivos. El fin era utilizar al sistema tributario como instrumento de redistribución de la riqueza, a través del cobro y el control a los “grandes grupos económicos y grandes contribuyentes” (Andino, Carrasco, y Orlando 2012a).

En la siguiente sección se brinda mayor detalle sobre los instrumentos implementados para controlar la evasión de impuestos. De manera general se puede decir que en este periodo se continuó con el fortalecimiento de instrumentos implementados antes del 2006, como las declaraciones en línea, el fortalecimiento de los sistemas de facturación a través del RUC y el apoyo de las imprentas, la automatización de procesos internos, la estructuración de bases para análisis de datos en auditoría tributaria y control, interoperabilidad con otros sistemas como el financiero, etc. También se implementaron nuevos sistemas como la facturación electrónica, etc. La apuesta por un modelo intensivo en tecnología y datos habría sido la clave

para triplicar la recaudación de impuestos, fortalecer la imposición directa e incrementar la presión fiscal.

El control a través de instrumentos tecnológicos y legales, como la judicialización de la defraudación al fisco y la incorporación de la defraudación al fisco como delito penal, han dado resultados positivos sobre el nivel de recaudación. A pesar de los grandes avances logrados desde la creación del SRI, y con mayor énfasis en el periodo 2007-2017 en la evasión de impuestos directos, aun los niveles de evasión continúan siendo extremadamente altos.

De acuerdo a un estudio del Colegio de Economistas de Pichincha, la evasión fiscal habría alcanzado los USD 4.500 millones desde el año 2000 hasta el 2016 (El Telégrafo 2016). Según el mismo estudio, se estima una pérdida entre USD 300 y USD 400 millones por año en evasión de tributos. Estas defraudaciones serían efectuadas a través de empresas fantasmas que operan con mayor presencia en sectores como la construcción, el agrícola, el pesquero y el transporte, que, por su naturaleza, tienen un carácter de informalidad (Sánchez 2017). Las empresas fantasmas son usadas por los contribuyentes para conseguir facturas que disminuyan o eliminen la generación de impuestos.

La evasión de impuestos no solo afecta a la Administración Tributaria sino a toda la sociedad. Con la evasión, los contribuyentes trasladan el impuesto a la población, la cual se ve afectada en la provisión de servicios sociales y en el incremento de las brechas entre ricos y pobres (Andino, Carrasco, y Orlando 2012a). La persistencia de la evasión, a pesar de los cambios tecnológicos sofisticados del SRI, demanda todavía un gran trabajo en la búsqueda de nuevos instrumentos basados en datos que permitan identificar las redes de la evasión y los sectores más propensos a esta práctica. Esto debe ir de la mano con la generación de nueva investigación y generación de conocimiento que permita identificar a los evasores y plantear alternativas de control basadas en análisis de datos masivos, inteligencia artificial, técnicas de big data etc. que utilicen toda la información generada por la Administración Tributaria.

Se puede decir que, en Ecuador, la modernización del SRI ha sido un largo proceso que ha ido rediseñando la política pública contra la evasión de impuestos de manera constante. Desde 1997, los avances tecnológicos y las innovaciones legales han sido progresivas, y muestran una clara tendencia de mejorar los procesos de control de la evasión. Con la implementación

de la facturación electrónica, la capacidad de control del SRI se fortaleció como en ningún otro periodo. Entre los pasos que seguían a esta disponibilidad de abundante información de contribuyentes era la utilización, en base a investigaciones y conocimiento, de análisis de big data e implementación de inteligencia artificial para la construcción de modelos que permitan conocer los patrones de comportamiento de los contribuyentes que evaden impuestos.

A inicios del 2018 el entonces Director General del SRI, Leonardo Orlando indicaba que se había diseñado un Plan de Control y Lucha Contra el Fraude Fiscal que tenía como uno de sus ejes la innovación tecnológica (Serrano 2018). Esta innovación apuntaba al uso de técnicas de big data, minería de datos e inteligencia de negocios para construir modelos predictivos. Esto permitiría cuantificar la brecha tributaria⁹ e identificar a contribuyentes evasores relacionados con empresas fantasmas, paraísos fiscales y cargas patrimoniales importantes (SRI 2018b). Estos análisis de datos y propuestas se efectuaban a través de la Dirección del Centro de Estudios Fiscales - CEF, unidad dedicada a la investigación y publicación de estudios de política económica y tributaria.

En las siguientes líneas se intenta dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿a partir del 2018 se continuó con esta lucha de la evasión fiscal a través de la utilización de técnicas de análisis de datos masivos? Esta pregunta surge debido al cambio de ideología dada por el actual gobierno, en donde la presencia de nuevos actores en el área económica tendría repercusión sobre el camino trazado por anteriores autoridades. También se puede observar la eliminación del CEF, una de las Direcciones más importantes del SRI, cuyo fin era generar conocimiento para el diseño e implementación de instrumentos que permitan controlar la evasión de impuestos.

Con estos hechos, las preguntas que surgen son las siguientes ¿Qué pasó con las estrategias de control de la evasión de impuestos formuladas en base a análisis de datos masivos y cruces de información? ¿Cómo influyó el cambio de ideología en materia económica sobre la política pública contra la evasión de impuestos? ¿Qué intereses lograron insertarse en la agenda política del régimen actual? Estas interrogantes son respondidas en los párrafos que siguen, los cuales hacen un análisis de las reformas tributarias introducidas en los años 2018 – 2020, así como los cambios sobre la organización interna de la Administración Tributaria.

⁹ La brecha tributaria es la diferencia entre la recaudación esperada y la recaudación efectiva.

Luego del primer año del gobierno de Moreno, se observa un cambio de rumbo en el modelo económico o, al menos, intenta diferenciarse de su antecesor en algunas políticas. Se dan cambios en autoridades de frentes importantes del Ejecutivo como el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Secretaría de la Presidencia (MEF 2018). Estos cambios permitieron insertar nuevos actores políticos con nuevos intereses dentro de la agenda política del gobierno, lo que permitió viabilizar algunas reformas económicas y tributarias meses más tarde. Hasta el momento el gobierno ha logrado promulgar dos leyes tributarias, cuyas reformas en el ámbito tributario han sido importantes en defensa de grupos empresariales.

El 21 de agosto de 2018, se aprobó la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Las principales reformas se enfocaron en incrementar los beneficios tributarios para el sector productivo. Se dispuso incentivos tributarios en el pago del impuesto a la renta para sociedades y entidades de la economía popular; se establecieron exenciones para nuevas inversiones, en el pago del ISD, impuesto a la renta y su anticipo; se eliminó el pago mínimo del anticipo al impuesto a la renta; se estableció una reducción gradual del ISD y se dispuso una remisión tributaria de intereses, multas y recargos, que permitiría recaudar 774 millones desde 2018 hasta el 2020 (Asamblea Nacional 2018).

Un año y cuatro meses más tarde, el 31 de diciembre de 2019, se aprobó la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria. En esta ley, a pesar del bajo apoyo popular y de una legislatura dividida, el gobierno logró aprobar reformas tributarias importantes que consolidaban la agenda defendida por los grandes grupos económicos. Esta ley tiende a reducir la progresividad del sistema tributario a través de la eliminación y reducción en el pago de algunos impuestos directos como el impuesto a la renta, el impuesto a la salida de divisas y el impuesto ambiental vehicular que fue eliminado meses antes (agosto de 2019), también por iniciativa del Ejecutivo (GK 2019). Por otro lado, crea impuestos indirectos.

Con esta ley, los principales cambios que entraron en vigencia en el 2020 fueron la eliminación del anticipo al impuesto a la renta; reducción del número de agentes de retención; inclusión de nuevos sectores como beneficiarios de exenciones del impuesto a la renta; reducción de 10% del pago del impuesto a la renta para las provincias afectadas por el paro de octubre de 2019; definición de un impuesto a la renta del 2% para el sector agropecuario;

eliminación del IVA para el sector floricultor, papel periódico, comercialización de tractores, etc.; eliminación del plazo mínimo para el pago del ISD en inversiones con rendimiento financieros, ganancias de capital a capital e inversiones provenientes del exterior. También, se grava con IVA a la importación de servicios digitales como Cabify, Uber, Netflix, etc. y se grava con ICE a los planes de telefonía móvil (Asamblea Nacional 2019).

Las reformas tributarias introducidas entre 2018 y 2019 no contemplan nuevos instrumentos ni alternativas para controlar la evasión de impuestos. Al contrario, estas eliminan algunos instrumentos considerados clave dentro del control de la evasión, como el anticipo al impuesto a la renta -que reducía el riesgo de evasión del impuesto a la renta- y la reducción de agentes de retención, los cuales eran utilizados para controlar las transacciones de los contribuyentes y evitar el ocultamiento de información.

Otro hecho visto en este corto periodo también es la reforma realizada al Estatuto Orgánico de Gestión del SRI, el 27 de mayo de 2019. Dentro de los cambios de esta reforma se encuentra la eliminación de la Dirección del Centro de Estudios Fiscales - CEF, que se dedicaba a la generación de conocimiento e investigaciones económicas y tributarias que, entre otras cosas, servían para mejorar los instrumentos de control de la evasión de impuestos (SRI 2019b). Se tiene registro de investigaciones, libros, notas de reflexión, documentos de trabajo desde el 2007 hasta el 2017.

También el CEF era una unidad de análisis de datos que iniciaba a utilizar técnicas modernas de data mining para rastrear la ruta de los evasores y su vínculo con paraísos fiscales y empresas fantasmas. En la página del SRI ya no se puede verificar los montos de las ventas realizados por las empresas fantasmas identificadas años atrás y las posibles nuevas. Esto da cuenta del desinterés actual por la transparencia y por realizar un mayor control de la evasión fiscal a través de instrumentos modernos de análisis de datos.

Adicional, desde el 2012, el SRI tenía en marcha el proyecto “Construcción del Componente Integral de Aplicaciones Tecnológicas”, el cual contaba con un componente de gestión de información. Este componente logró poner en producción el visor de grandes contribuyentes con información financiera tendiente a fortalecer la transparencia y el control (SRI 2018d). También, se encontraban realizando el levantamiento de los requerimientos funcionales para la contratación de herramientas tecnológicas que permitan realizar big data o procesamiento

de datos masivos. De la revisión realizada, se puede observar que, el visor ya no es público en la página del SRI y tampoco se continuó el proceso de contratación de las herramientas de procesamiento (SRI 2019a). Los últimos reportes de estas actividades tienen fecha abril del 2018, un mes antes del cambio de Ministro de Economía y Finanzas y Directora del SRI.

3.3. ¿Qué pasó con la red de política con los cambios de ideología en los gobiernos?

La política pública contra la evasión de impuestos ha experimentado cambios constantes, lo cuales responden a valores, principios y creencias de los actores involucrados en la red. De acuerdo a la teoría, las políticas públicas son el resultado de constantes interacciones y negociaciones entre actores. Por su naturaleza, el entorno en el que se desarrollan es completamente político. No obstante, según el sector, algunas políticas se manejan de manera más técnica que otras. Para Guy Peters (2018), el nivel de tecnicidad dependerá mucho del tipo de política en la que se esté trabajando. Es decir, en algunas el conocimiento y la información tomarán un rol predominante en su diseño e implementación.

En nuestro caso de estudio, la política pública contra la evasión de impuestos, en gran parte, ha sido manejada de manera técnica pues sus instrumentos son el reflejo de un alto componente tecnológico y un conocimiento tributario adquirido de experiencias y asistencia internacional. Estos cambios han permitido una transformación e institucionalización de la Administración Tributaria, la cual basa su gestión a través del conocimiento y la información. Se podría decir que los cambios implementados se dan en dos niveles, uno a nivel de leyes que introducen reformas tributarias y otro a nivel de resoluciones que permiten instrumentar las leyes a través de instrumentos de política, entre estos, los tecnológicos.

Aunque la relación se podría entender como vertical, es decir que luego de las reformas de leyes se procede a pensar en los instrumentos que viabilicen la implementación, esto no siempre sucede así. El conocimiento de los técnicos del SRI y los instrumentos tecnológicos de control disponibles permiten pensar previamente en las reformas que se necesitan realizar. La mayor parte de reformas que son aprobadas por la Legislatura son viables técnicamente en el SRI, sin mencionar que, durante el periodo 2007-2017, casi todas nacieron en la Administración Tributaria y, sino, las propuestas del Ejecutivo eran analizadas previamente por funcionarios de la institución.

También, en las diferentes reformas, la participación del Comité de Política Tributaria fue clave para analizar y viabilizar las modificaciones. Este Comité era la máxima autoridad de la política tributaria del Ecuador y estaba conformado por los delegados de los Ministerios de Producción - MIPRO, Ministerio de Finanzas - MEF, SRI, Ministerio Coordinador de Política Económica - MCPE. Las decisiones en materia de política económica y tributaria necesariamente tenían que pasar por el Presidente de la República a través de los Ministros del MCPE, MIPRO, MEF y el director del SRI. A su vez, el presidente constituía un nodo central que conecta las decisiones del Ejecutivo con la Legislatura.

En el periodo 2007 – 2017, se promulgaron al menos 14 reformas tributarias, muchas de ellas con importantes cambios para combatir la evasión de impuestos. Estas reformas avanzaron a fortalecer el esquema sancionatorio para castigar a los evasores de impuestos, a promover una cultura tributaria, a simplificar la administración tributaria, a propender hacia un sistema tributario más equitativo y a fortalecer los instrumentos tecnológicos de control. Los esfuerzos se centraron en ejercer un mayor control sobre los grandes evasores y a disminuir la informalidad de la economía a través de estrategias de captación de nuevos contribuyentes, como el RISE.

La generación de conocimiento a través de la investigación resulta clave para la implementación de nuevos instrumentos de control de la evasión. El comprender la historia, el funcionamiento de la sociedad y las dinámicas propias de los contribuyentes permite diseñar políticas mejor ajustadas y efectivas. A inicios del 2007, una de las estrategias del SRI fue la creación del Centro de Estudios Fiscales - CEF, que fue instaurado como el brazo académico y de investigación de la Administración Tributaria y el cual era el encargado del diseño de las políticas públicas de acuerdo a la “(...) visión del Gobierno, de la nueva constitución y de la nueva policía económica (...)” (Vollenweider 2016).

Desde el CEF, en coordinación con los demás departamentos del SRI, se pensaba en las reformas tributarias que eran necesarias implementar para fortalecer el sistema de control y promover un sistema impositivo más equitativo, de acuerdo a la Constitución y visión ideológica del Gobierno. Como se evidenció en el capítulo previo, el rol del SRI, en el control de la evasión, está determinado fuertemente por la esfera política y su nivel de actuación depende del respaldo político del Gobierno hacia sus autoridades. A su vez, el apoyo del Gobierno hacia el SRI depende del nivel de independencia que tengan las autoridades

nacionales, como el Presidente de la República y el Ministro de Economía, con los sujetos de control.

En el periodo 1997 – 2006, el intento de controlar la evasión de grandes contribuyentes de la época le costó la salida a la Directora General del SRI. Por lo cual, en ese periodo siempre se privilegió el control sobre la evasión de impuestos indirectos como el IVA, descuidando a los grandes contribuyentes que representaban, para aquel entonces, el 30% de la recaudación total. El periodo 2007 – 2017, se caracteriza por enfocar los esfuerzos y los instrumentos tecnológicos desarrollados hacia el control de la evasión de grandes contribuyentes y grupos económicos importantes. Estos cambios tenían el objetivo de construir un sistema tributario progresivo y más equitativo, que coadyuve hacia una mejor redistribución de la riqueza nacional.

Las reformas impulsadas tenían el total respaldo del Gobierno Nacional, toda vez que se enmarcaban dentro de las ideas e intereses defendidos por el régimen. El Gobierno por su parte gozaba de cierta independencia respecto de los sujetos de control, es decir de los grandes contribuyentes y grupos económicos. La principal idea que se defendió en este periodo giraba en torno a reducir la desigualdad social que había sido, según el discurso, una promesa incumplida por los diferentes gobiernos. Para conseguir esto se debía redistribuir la riqueza, controlar la evasión de impuestos, principalmente directos, y enfocarse en la progresividad del sistema tributario.

Para combatir la evasión fiscal, como se lo detalló previamente, se desplegaron varios instrumentos de política que privilegiaban el uso de plataformas tecnológicas y de información para volverse más efectivos. Mientras los instrumentos desplegados respondan al objetivo de la política y a la ideología del gobierno no existía ningún tipo de quiebre en las relaciones entre actores técnicos y políticos. El nivel de cohesión de la red, al menos entre actores del gobierno, era fuerte, pero a nivel general, como se lo verá enseguida, era débil. Esto debido a que las reformas implementadas no fueron bien vistas por los sectores controlados.

La política pública contra la evasión de impuestos tiene principalmente dos tipos de instrumentos, unos de tipo detector y otros de tipo efector. Los de tipo detector permiten, en función del cruce de datos, identificar a los evasores, mientras que los de tipo efector se

enfocan en sancionar a los evasores detectados. Estos instrumentos se encuentran en constante mejora y adaptación, lo cual les permite fortalecer la información captada y proponer alternativas de sanción. El conocimiento generado en el CEF le permitió al SRI ser un actor clave dentro de la política tributaria del Ecuador, lo que dejó de lado las políticas y recomendaciones impuestas por organismos internacionales como el FMI.

A diferencia del primer periodo analizado, en este se evidencia una menor participación de organismos internacionales de asesoría de la Administración Tributaria. Esto se debe a que la transferencia de conocimiento realizada en un inicio le permitió al SRI continuar con la trayectoria de modernización iniciada, incluso expertos del SRI dictaban capacitaciones en el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT (CIAT 2020). Autoridades y técnicos del SRI continuaron trabajando con el CIAT en la implementación de buenas prácticas y experiencias de otros países, como el modelo de gestión de riesgos por procesos que tiene como fin identificar los riesgos de evasión de acuerdo al tipo de contribuyente y al sector económico.

Durante este periodo (2007-2017) el SRI tuvo tres directores generales, los cuales continuaron su gestión bajo el enfoque tecnológico e información iniciado por sus antecesores. El periodo inició con el nombramiento de Carlos Marx Carrasco, quien se desempeñó como Director desde enero 2007 hasta marzo de 2014; lo reemplazó Ximena Amoroso desde marzo 2014 hasta febrero 2016 y; finalmente Leonardo Orlando quien inició su gestión en marzo de 2016, y tras su ratificación por Lenin Moreno, hasta mayo del 2018. En este periodo de diez años se observa una continuación del estilo de diseño de la política pública, esto es bajo las mismas ideas y bajo los mismos intereses. Muestra de ello es la continuación del mejoramiento de herramientas informáticas para el control de la evasión como el sistema de facturación electrónica, el uso de datos en la detección de evasores, las declaraciones en línea, el despliegue de servicios por internet y la disponibilidad de información sobre los grupos económicos, las empresas fantasmas y los contribuyentes deudores.

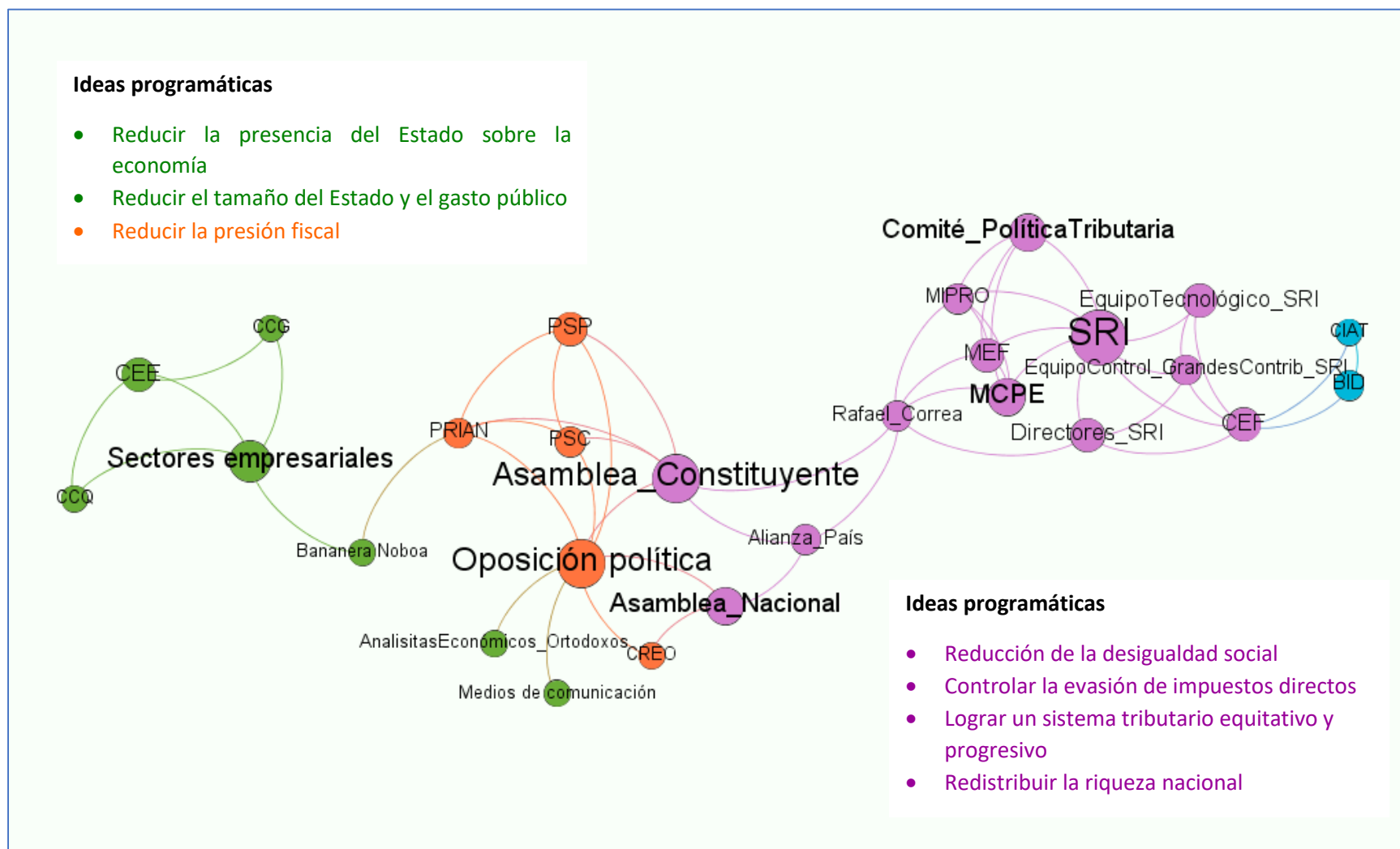
El apoyo político al SRI, tanto del Ejecutivo como de la Legislatura, fue clave en la introducción de las diferentes reformas tributarias. Todas las reformas fueron iniciativa del Ejecutivo por lo que el apoyo era evidente. El apoyo del legislativo se inició desde la primera reforma introducida en el 2007, la cual es considerada como estratégica para la equidad del sistema tributario y para el control de la evasión. En aquellos años, la Asamblea

Constituyente, tras la cesación de funciones del Congreso Nacional, había tomado el papel de legislador (Carter Center 2008). En los dos periodos del gobierno 2009 – 2013 y 2013 – 2017, el Gobierno Nacional contó con mayoría en la Legislatura por lo que las reformas no tuvieron mayor inconveniente para ser aprobadas.

A pesar del amplio apoyo político y popular del régimen, siempre hubo oposición a las reformas planteadas, que venía principalmente de opositores políticos, de grupos empresariales, de analistas económicos ortodoxos y de medios de comunicación. Estos actores argumentaban que las reformas tenían el carácter de confiscatorio (Europa Press 2007) y que los impuestos perjudicaban la producción, la inversión extranjera, el crecimiento económico y el empleo de los ecuatorianos (Pozo 2015). En la Asamblea, los partidos políticos PRIAN de Álvaro Noboa, Partido Social Cristiano de Jaime Nebot, Partido Sociedad Patriótica de Lucio Gutiérrez y demás mostraron su rechazo permanente a cualquier iniciativa presentada por el Gobierno.

Era evidente, las reformas afectaban intereses y privilegios de grupos económicos fuertes que se acostumbraron a la falta de control en la declaración de impuestos. Uno de los primeros resultados del control se dio contra el grupo Noboa el cual tenía deudas acumuladas hasta el 2013 que superaban los USD 93 millones (CELAG 2016). Este grupo demandó al Director del SRI por USD 80 millones por el delito de difamación, dejando entre ver su poder y su capacidad de intimidación hacia las autoridades de control (El Universo 2010). Más adelante, las deudas fueron cobradas por el SRI mediante la incautación y el remate de bienes al grupo.

Figura 3. 1 Red de la política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador en el periodo 2007-2017



Fuente: (Vollenweider 2016; CIAT 2020; Carter Center 2008; Pozo 2015; Europa Press 2007; CELAG 2016; El Universo 2010; Ecuavisa 2017; Mantilla 2013; El Comercio 2016; Paz y Miño 2007; La Hora 2008).

Se puede evidenciar un constante rechazo a las reformas tributarias por parte del sector empresarial a través de las Cámaras de Comercio de Quito (CCQ), de Guayaquil (CCG), del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), que agrupan a la mayoría de empresas del Ecuador. Se observa un rechazo recurrente hacia el Anticipo del Impuesto a la Renta que constituía un instrumento de control, con el cual, a través de una recaudación estimada se podía evitar la evasión del pago del Impuesto a la Renta (Ecuavisa 2017). Junto con estos grupos empresariales también se puede encontrar a los medios de comunicación y a analistas económicos de carácter ortodoxo que defendían sus argumentos bajo la misma ideología. Desde el sector privado en general se promovía la reducción del Estado y su intervención en la economía, de tal forma que se permita la liberación del mercado. Se argumentaba un elevado e ineficiente gasto público, una carga fiscal elevada (Mantilla 2013), un modelo económico equivocado (El Comercio 2016) que asfixiaban a la actividad privada. El rol de los medios de comunicación fue importante pues se habían convertido en un instrumento mediático que canalizaba la ideología de la oposición, sin precedentes en la historia (Paz y Miño 2007). Las disputas entre el sector privado y el gobierno estaban declaradas no solo contra la política tributaria sino contra la política económica que se manejaba.

La oposición era clara hacia reformas e instrumentos que se sabía afectarían directamente los intereses de actores privados. Sin embargo, no se ha logrado rastrear una oposición fuerte hacia los instrumentos tecnológicos, pues la comprensión de su funcionamiento requiere de un mayor conocimiento, además que sus efectos no son directos, sino que contribuyen a aplicar los instrumentos legales de sanción. Es por esta razón que actores privados abogaban en general por una reducción de la intervención del Estado en la economía. Las acciones del SRI, a través de sus instrumentos de política, habían logrado identificar las vías de evasión de los contribuyentes, los cuales utilizaban principalmente facturas falsas provenientes de empresas fantasmas.

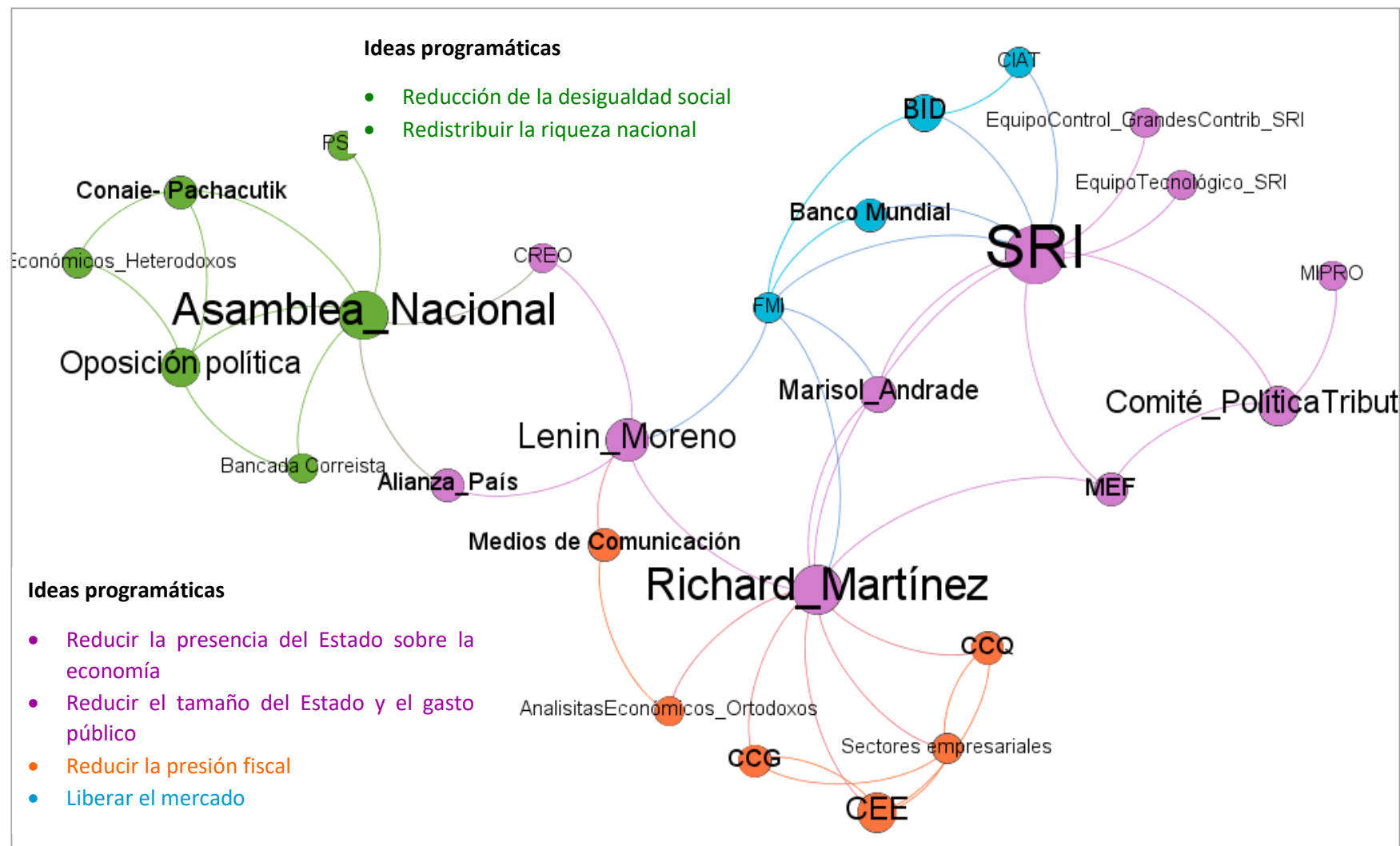
Las facturas de empresas fantasma son usadas por los evasores para inflar costos y declarar un valor inferior al que deberían, además, con estas facturas, se benefician de crédito tributario y devolución del IVA. En el 2008, esta modalidad de evasión habría perjudicado en USD 300 millones al Estado (La Hora 2008). En el 2012 se registraron cerca de 7.000 juicios en tribunales, los cuales generaron deudas al SRI por USD 3.000 millones. Otro actor importante en el control de la evasión es la Administración de Justicia, pues del nivel de sanción aplicado por los jueces se pueden recuperar los recursos no declarados.

El diseño de los instrumentos de la política contra la evasión, a pesar de que en gran medida se rige por el conocimiento, se desarrolla en un entorno político, en el cual no solo existen intereses entre los propios técnicos sino intereses de autoridades que son influidas por otros actores de la red. A pesar de que la institucionalidad de la Administración Tributaria ha permitido la consolidación de una estructura de red, que basa su accionar en valores y principios, siempre existe un margen de acción para que, a pedido de ciertos actores con capacidad de veto, uno u otros instrumentos de control no funcionen adecuadamente, se eliminen, o se limite su accionar.

A partir del segundo año del gobierno de Lenin Moreno se observa una reconfiguración de los actores dentro de la red de la política contra la evasión de impuestos. Ahora el turno era para quienes estuvieron en contra de las políticas y reformas tributarias implementadas en el periodo previo. Uno de los cambios importantes, con repercusión sobre la política pública en cuestión, fue el nombramiento de Richard Martínez como Ministro de Economía y Finanzas, en mayo de 2018 (MEF 2018). Su nombramiento generó diversas impresiones entre los diferentes actores, quienes desde su nombramiento avizoraban cambios importantes en el diseño de la política económica (El Universo 2018).

Previamente, Martínez había liderado el Comité Empresarial Ecuatoriano, la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador y la Cámara de Industrias y Producción, por lo cual su nombramiento marcaba un giro en la ideología del Gobierno y en la trayectoria de la política económica. Como se lo detalló previamente, desde el 2018 se han promulgado dos reformas tributarias que, en resumen, han promovido mayores incentivos tributarios para el sector empresarial, la eliminación del anticipo al impuesto a la renta, el impuesto ambiental, los agentes de retención de impuestos, etc. Junto con la Llegada de Martínez también llegó Marisol Andrade, nueva Directora General del SRI, quien manifestó su total compromiso con la “visión del gobierno” (El Comercio 2018).

Figura 3. 2 Red de la política pública contra la evasión de impuestos en Ecuador en el periodo 2018-2020



Fuente: (MEF 2018; El Universo 2018; El Comercio 2018; SRI 2019a; Asamblea Nacional 2018; SRI 2018d)

En este periodo, la relación entre actores de gobierno y de oposición se invierte si se lo comparada con el anterior periodo. Los actores que estaban del lado de la oposición ahora eran parte del gobierno. Es decir, se posicionaron dentro de la agenda, con la intervención del FMI y del Banco Mundial, las ideas de reducir la presencia del Estado en la economía, de reducir la presión fiscal sobre el sector productivo, de reducir el gasto público, etc. Esta ideología basada en el “libre mercado” busca el crecimiento económico con la mínima intervención del Estado. La “nueva visión del gobierno” fue permeando de a poco dentro del SRI, donde se observan importantes cambios que habían sido logrados en las administraciones pasadas.

Por ejemplo, se elimina el Centro de Estudios Fiscales – CEF, que había liderado la investigación para el diseño de la política pública, con lo cual, se desarticuló a los actores que integraban este centro de pensamiento (Bajaña, entrevista por el autor, 16 de julio de 2020)¹⁰. Se discontinúa el diseño de instrumentos de detección de evasores basados en análisis de big data (SRI 2019a). Se reduce el nivel de transparencia, por ejemplo, los visores de grandes contribuyentes y grupos económicos y de juicios vigentes fueron retirados de la página web del SRI. Así también, la información de empresas fantasmas, usadas para evadir, ha dejado de publicarse completa (SRI 2018d). Estos cambios responden a los fuertes vínculos de las autoridades nacionales con los sujetos de control.

La oposición a las reformas principalmente ha venido de la bancada denominada “correista”, del movimiento indígena, de algunos centros de pensamiento que buscan y exigen un mayor control sobre los grupos económicos más fuertes del país. Sin embargo, esta oposición se enfoca en la exigencia de mayores impuestos directos a quienes más tienen. Como lo sucedido en el anterior periodo, los actores políticos no exigen que se continúen las trayectorias tecnológicas para controlar a los evasores. Esto puede ser explicado por el nivel de conocimiento sobre los instrumentos que maneja el SRI para el control.

¹⁰ Alex Bajaña, entrevista por el autor, 16 de julio de 2020.

Estadísticas de las redes de política identificadas en los periodos 2007-2017 y 2018-2020

Tabla 4. Estadísticas de las redes

Tipo	Estadísticas	2007-2017	2018-2020	Explicación
Estructura	Nodos	27	27	Representan a los actores de la red.
	Aristas	52	45	Representan las relaciones que establece los actores dentro de la red.
	Densidad	14,8%	12,8%	Da cuenta del nivel de interconexión de la red. Resulta del cociente entre las relaciones reales y las potenciales.
	Autoridad	SRI = 44% MEF, MIPRO, MCPE= 34% Rafael Correa = 30% Directores SRI; CEF = 24% Asamblea Constituyente = 16%	Richard Martínez = 49% SRI = 42% Marisol Andrade = 26% CEE = 22%	Permite determinar la importancia del nodo dentro de la red.
Posición de los actores	Intermediación	Rafael Correa = 166,5 Asamblea Constituyente = 147,5 Oposición política = 72,5 Directores SRI = 76 Sectores empresariales = 69,5 CEF = 51 SRI = 33,5	Richard Martinez = 152,6 Lenin Moreno = 155, 11 SRI = 104,95 Asamblea Nacional = 110 FMI = 60	Esta medida identifica a los actores que sirven como puente para conectar las relaciones entre unos y otros actores. Estos actores constituyen intermediarios para el acceso a recursos de unos actores
	Cercanía	Asamblea Constituyente = 53% Rafael Correa = 52% Oposición Política = 52% SRI = 49% MEF, MIPRO, MCPE= 46% Directores SRI; CEF = 45%	Richard Martínez = 47% FMI = 44% Lenin Moreno = 44% SRI = 41% Marisol Andrade = 37% CEE = 34% Asamblea Nacional = 31%	Es la distancia media que un actor tiene respecto a los demás actores. Es la capacidad del actor para conectar con los demás.
	Excentricidad	Asamblea Constituyente = 4 Rafael Correa = 5	Lenin Moreno = 4 FMI = 5	Permite medir, en pasos, la distancia de un nodo respecto al

		Asamblea Nacional = 5 Oposición política = 5 Directores SRI, MIPRO, MEF, MCPE = 6 SRI; CEF = 7	Richard Martínez = 5 SRI = 6 Marisol Andrade = 6 MEF = 6 Asamblea Nacional = 6	nodo más alejado de la red.
	Centralidad	SRI = 100% MEF, MIPRO, MCPE = 78% Rafael Correa = 78% Asamblea Constituyente = 67% Oposición política = 61% Sectores Empresariales = 10% Asamblea Nacional = 25%	Richard Martínez = 100% SRI = 87% FMI = 72% Marisol Andrade = 52% Lenin Moreno = 45% CEE = 45% Sectores empresariales = 45%	Es una medida de la importancia que toma un nodo dentro de la red, se basa en sus conexiones. Permite conocer las relaciones locales de los actores con sus cercanos.

Fuente: (Vollenweider 2016; CIAT 2020; Carter Center 2008; Pozo 2015; Europa Press 2007; CELAG 2016; El Universo 2010; Ecuavisa 2017; Mantilla 2013; El Comercio 2016; Paz y Miño 2007; La Hora 2008; MEF 2018; El Universo 2018; El Comercio 2018; SRI 2019; Asamblea Nacional 2018; SRI 2018).

Análisis de las estadísticas

Densidad

Para los dos periodos de estudio, 2007 – 2017 y 2018 - 2020, la red muestra una interconexión baja. La densidad se ubicó en 14,8% y 12,8%, respectivamente, lo cual implica que los actores no lograron el mayor número de relaciones posibles. Esto da cuenta de lo explicado líneas arriba, la red no persigue los mismos objetivos y registra un bajo nivel de interacción. En el periodo 2017-2020, mientras un grupo de actores buscaba combatir la evasión para reducir la desigualdad social, otro buscaba la reducción del control del Estado para fomentar la producción.

Autoridad

En el periodo 2007-2017, se observa un peso importante mayor de actores del sector público como el SRI (44%), el MEF (34%), el MIPRO (34%), el MCPE (34%)-a través del Comité de Política Tributaria -, el Presidente Rafael Correa (30%), el CEF (24%), los diferentes directores del SRI (24%) y la Asamblea Constituyente (16%). Estos actores impulsaron una

ideología progresista que los llevó a orientar los instrumentos de política hacia la construcción de un sistema tributario más progresivo y equitativo. Los actores con autoridad débil fueron el sector privado, la oposición política y los economistas ortodoxos, cuya incidencia dentro del diseño de la política fue poco representativa.

En el periodo 2018 – 2020, se puede observar un cambio de posiciones de los actores y de su autoridad dentro de la red. Se observa una autoridad superior del Ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez (49%), del SRI (42%), de la Directora Marisol Andrade (26%), y del CEE (22%). Estos actores han realizado algunos cambios dentro de la política pública bajo su comprensión del problema de la evasión, la cual se enmarca dentro de la ideología del libre mercado y la reducción del rol del Estado en la economía.

Intermediación

En el periodo 2007-2017, actores como el Presidente Rafael Correa, la Asamblea Constituyente, la Oposición política, los Directores del SRI, los Sectores Empresariales, el CEF o el SRI tuvieron un rol importante dentro de la red puesto que sirvieron como puente para que otros actores puedan llegar y conectar con otros actores más alejados. Estos actores permiten viabilizar las negociaciones para aprobar el diseño y selección de los instrumentos y también son la conexión que tienen otros para poder influir en el diseño.

En el siguiente periodo (2018-2020), los principales puentes de la red fueron el Ministro Richard Martínez, el Presidente Lenin Moreno, el SRI, la Asamblea Nacional y el FMI. El rol principal de estos actores fue intermediar las demandas del sector privado para incidir en el diseño de los instrumentos de política.

Cercanía y excentricidad

En la primera red, algunos actores cuyos porcentajes de cercanía fueron altos tuvieron la capacidad de alcanzar a más actores dentro de la red, así mismo son lo que menos pasos tienen que dar para alcanzar al actor más lejano. Estos actores fueron la Asamblea Constituyente (53%, 4), el Presidente Rafael Correa (52%, 5), la Oposición Política (52%, 5), el MIPRO (46%, 6), el MEF (46%, 6), el MCPE (46%, 6), los Directores SRI (45%, 7), el CEF (45%, 7). En la segunda red, los actores con mayor cercanía y menos pasos que recorrer fueron Richard Martínez (47%, 5), el Presidente Lenin Moreno (44%, 4), el FMI (44%, 5), el SRI (41%, 6), la Directora Marisol Andrade (37%, 6), la Asamblea Nacional (31%, 6).

Centralidad

En el primer periodo (2007-2017), los actores con mayor centralidad local fueron el SRI (100%), el MEF (78%), el MIPRO (67%), el MCPE (78%), el Presidente Rafael Correa (78%), la Asamblea Constituyente (67%), la Oposición Política (61%) y la Asamblea Nacional (25%). Esto les permitió poder relacionarse con su grupo, con el cual compartían la ideología y los mismos objetivos. En el segundo periodo, los actores con mayor centralidad fueron el Ministro Richard Martínez (100%), el SRI (87%), el FMI (72%), la Directora Marisol Andrade (52%), el Presidente Lenin Moreno (45%), el CEE (45%) y los Sectores empresariales (45%).

3.4. Análisis de la relación dialéctica entre estructura y agencia

El análisis entre estructura y agencia implica revisar la interacción que existe entre la red (estructura) y los actores (agencia). De acuerdo a Marsh y Smith (2000), la relación que se establece es de naturaleza dialéctica es decir de doble vía, lo cual implica que la red puede alterar el comportamiento de los actores y viceversa, los actores también pueden influir en la estructura de la red. La política pública contra la evasión fiscal se desarrolla en un ambiente político, en el cual la estructura de la red define el diseño y rediseño de los instrumentos de control. No obstante, al interior de la red, los actores tienen oportunidades y recursos para negociar e introducir nuevas ideas, intereses, conocimiento y agencia sobre la estructura existente.

En el periodo 2007-2020, dentro de la red de política pública contra la evasión de impuestos se han insertado distintos actores, de diferente tipo, que responden a intereses políticos y económicos variados. En esta red, se puede clasificar a los actores en dos grupos o dos bandos que defienden dos posiciones diferentes, bien marcadas. Los primeros intentan consolidar una estructura de red de política que luche de manera frontal contra la evasión de impuestos y que responda a los valores y principios establecidos desde la configuración de la red y los adoptados en el camino. Valores como honestidad, la transparencia, y principios como la eficiencia, el uso tecnológico para el control, la profesionalización, así como la equidad, la progresividad del sistema tributario son parte fundamental de la institucionalidad de la red de esta política pública.

Por su parte, los segundos buscaron y buscan, desde la configuración de la red de política e incluso antes, una reducción del control del Estado sobre la economía. Ello implicaba mayor

libertad para los mercados a costa del fortalecimiento del sistema tributario, cuyo principal fin es mejorar la redistribución de la riqueza en la economía. Sin embargo, la institucionalización de la red había permitido el fortalecimiento de la política pública, cuyos resultados son evidentes y reconocidos en la sociedad a través de los servicios e inversión públicos. Este fortalecimiento ha permitido cierta resiliencia de la red frente a presiones constantes de desmontar los sistemas de control, pues el sendero ha sido marcado hacia el control de la evasión.

En el periodo 2018-2020, se observa un cambio en la posición de ciertos actores dentro de la red de política. Actores con ideas de reducción del Estado en la economía, de austeridad, de liberar el mercado, han tomado un lugar importante dentro de la agenda del gobierno. La cercanía de ciertos actores del sector privado sobre las decisiones del gobierno ha permitido que se viabilicen algunas reformas tributarias y cambios enfocados a disminuir el control de la evasión de impuestos. Estos cambios, auspiciados por la idea de volver más productiva y competitiva a la economía, no han podido desmontar todos los instrumentos de control debido a la institucionalización de la red de política.

Es importante no descuidar el indicador sobre la proporcionalidad de la recaudación entre impuestos directos e indirectos, pues, aunque se mantengan los instrumentos de control, estos pueden ser enfocados solo al control de impuestos indirectos, como sucedió en el pasado. Estos resultados podrán ser evaluados con los datos de los años 2020 y 2021, luego de la aplicación de las reformas aprobadas en diciembre de 2019.

La estructura de la red conformada por diferentes actores, tanto políticos como técnicos del SRI, ha permitido sostener la mayoría de los cambios realizados previamente para controlar la evasión. No obstante, el poder latente de ciertos actores les ha permitido generar un amplio margen de negociación al interior de la red, con el cual están llevando a cabo importantes reformas tributarias para liberar el control sobre la tributación directa. Se observa un beneficio importante direccionado al sector privado, con especial énfasis en los grandes contribuyentes. La nueva posición de ciertos actores dentro de la red evidencia un cambio importante de la estructura. Estos actores, que representan los intereses del sector privado, tienen el auspicio político directo del Gobierno Nacional, por lo que pueden realizar cambios no solo a nivel de reformas a través de leyes, sino cambios administrativos en el SRI que tienen efectos sobre instrumentos de control de evasores. Como se lo explicó en la sección previa, se ha limitado

el avance en la adquisición de herramientas de análisis de big data, se ha limitado el acceso público a visores de grandes contribuyentes, juicios tributarios y empresas fantasmas.

También, se han promovido reformas legales que eliminan algunos instrumentos de control como el anticipo al impuesto a la renta y la eliminación del número de agentes de retención. Es importante mencionar que los cambios que se empiezan a ver dentro de la red de política podrían profundizarse con el tiempo hasta lograr un cambio total de la estructura. Estos cambios no son inmediatos y dependen de la aceptación de un porcentaje importante de actores. Actualmente, la institucionalización de la red, a través de normativas de carácter supremo como la constitución, limita gran parte del accionar de actores. No obstante, la consolidación de estos cambios depende en gran medida del apoyo político que tengan las ideas e intereses posicionados dentro de la red, de lo contrario, estos cambios podrían ser revertidos. Este nivel de flexibilidad se da debido a que la política pública contra la evasión de impuestos se encuentra dentro de la política económica, la cual es objeto de constantes disputas entre actores políticos.

De este modo, los cambios en el diseño de la política pública contra la evasión de impuestos son explicados, no solo por la estructura de la red, sino por la interacción de los actores dentro de la red. Algunos actores, de índole técnico, han ingresado con nuevo conocimiento que ha permitido desplegar instrumentos de control como la facturación electrónica, mejoramiento de servicios digitales, etc. Otros actores, de índole político, han logrado posicionar ideas e intereses particulares que se han traducido en reformas importantes a nivel normativo.

3.5. Conclusiones preliminares

El periodo 2007 – 2017 se caracterizó por la confluencia de nuevos actores, nuevas ideas y nuevos intereses que fortalecieron la política contra la evasión de impuestos. Este periodo se caracteriza por la relevancia política que toma el control de la evasión de impuestos sobre los grandes contribuyentes. En este sentido, las reformas implementadas a nivel de leyes y resoluciones tendieron a desplegar instrumentos legales y tecnológicos que permitieron construir un sistema tributario más equitativo y más progresivo.

Similar a lo sucedido en el periodo 1997-2006, este periodo (2007-2017) continuó privilegiando el conocimiento y la tecnología para controlar a los evasores de impuestos. La diferencia entre los dos periodos radica en el enfoque del control, mientras que el primero se

centraba en la evasión sobre los impuestos indirectos, el segundo atacó a todas las formas de evasión. Por un lado, se centró en la evasión de los grandes grupos económicos, lo que permitió construir un sistema tributario más equitativo y, por otro lado, se enfocó en el control de aquellos contribuyentes que se encontraban en la economía informal.

Los avances de la política contra la evasión de impuestos fueron evidentes en este periodo (2007-2017). Se logró triplicar la recaudación fiscal respecto al 2006, se incrementó la presión fiscal en 4,6 puntos porcentuales, pero principalmente se logró el objetivo que perseguían las nuevas ideas e intereses insertos en la red, se mejoró la equidad del sistema tributario, que implicó una nivelación de la recaudación directa (45%) e indirecta (55%). Los juicios por evasión se incrementaron y el nivel de coerción de los instrumentos logró un mayor nivel de declaración de impuestos. Sin embargo, los niveles de evasión todavía demandan de un mejoramiento de la política a través del procesamiento masivo de datos.

Con la creación del Centro de Estudios Fiscales – CEF, la investigación y la generación de conocimiento propio, para el diseño de las políticas tributarias, tomó mayor relevancia en el periodo 2007-2017. Con este cambio, los instrumentos del control de la evasión eran pensados desde el SRI, con lo que se dejó atrás el rol de ejecutor de lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Sin embargo, este cambio al igual que otros fueron deshechos en el periodo 2018-2020, con lo que se volvió a depender y ejecutar las reformas enviadas desde el MEF.

En el periodo 2007-2017, los instrumentos tecnológicos continuaron su trayectoria de mejora continua en función de las nuevas tecnologías que aparecieron y de la penetración de internet en la sociedad. Instrumentos como las declaraciones en línea, los servicios digitales, la facturación fueron modernizándose en este tiempo, lo que dotó, a la Administración Tributaria, de abundante información para el control. Sin embargo, parte de la trayectoria de esta evolución digital era el mejoramiento de la capacidad de procesamiento de big data, así como la transparencia de la información disponible, que fueron revertidas en el periodo 2018-2020.

El periodo 2018 – 2020, se caracteriza por el cambio de posiciones de ciertos actores dentro de la red, que les permitió mayor cercanía con el poder político. Estos actores, en su mayoría del sector privado, que habían rechazado todas las reformas realizadas para controlar la

evasión de impuestos en los dos periodos previos, ahora podían implementar los cambios de acuerdo a sus ideas e intereses. En este periodo, se viabilizaron dos reformas tributarias que tendían a eliminar instrumentos de control de la evasión de impuestos y también se realizaron reformas administrativas en el SRI que eliminaron el CEF, limitaron la trayectoria de ciertos instrumentos tecnológicos de gestión de información y acceso a datos públicos de grandes contribuyentes.

En los dos periodos se observan bajos niveles de densidad, lo que da cuenta del bajo nivel de interacción de los actores dentro de la red. Esto debido a que no todos los miembros de la red compartían los mismos objetivos, intereses e ideas programáticas. En el periodo 2017-2020, mientras un grupo de actores buscaba combatir la evasión para reducir la desigualdad social, otro buscaba la reducción del control del Estado para fomentar la producción. También se observa la importancia que tomaron ciertos actores dentro del diseño y la intermediación de recursos con otros actores.

Los cambios observados en estos periodos evidencian una estructura de red institucionalizada que, hasta cierto punto, trata de mantener el sendero trazado para controlar la evasión de impuestos. No obstante, la reconfiguración de ciertos actores dentro de la red les está permitiendo realizar cambios que reducen el control de la evasión de impuestos de grandes contribuyentes. Los efectos de estos cambios pueden conllevar a una desproporcionalidad de la recaudación, donde se evidencie una presión mayor sobre los impuestos indirectos. El cambio de la estructura de la red no es de corto plazo y su consolidación dependerá del apoyo político de un porcentaje importante de actores.

Capítulo 4

La red y los resultados

Introducción

Dentro del análisis, se considera a las políticas públicas como variables dependientes cuyas características y naturaleza son susceptibles de explicación. Las políticas son el resultado de múltiples factores que son considerados, dentro del análisis, como variables dependientes o explicativas, de naturaleza multicausal. Las políticas públicas son afectadas directa o indirectamente por el contexto económico, político y social, así como por las instituciones, por los actores y por las redes, incluso los resultados de las políticas pueden encontrar cabida dentro de la explicación de las redes y de las políticas como tal.

La política pública contra la evasión de impuestos se ha edificado en conjunto con la política tributaria. La primera toma mayor relevancia a fines del siglo XX en medio de un contexto de inestabilidad económica, política y social dentro de la sociedad ecuatoriana. La incapacidad de los gobiernos para financiar el presupuesto general del Estado llevó a actores políticos a fortalecer la Administración Tributaria con el objetivo de incrementar la recaudación a través de la simplificación tributaria y el control de la evasión de impuestos.

La creación del SRI marca un hito histórico importante en la reconfiguración de la política pública contra la evasión de impuestos. Tras su creación, se observa el ingreso a la red de actores clave que privilegiaron el uso del conocimiento y la tecnología para garantizar la eficiencia en el control de la evasión de impuestos. La reconfiguración de la red de política, con actores como el CIAT, el BID, la USAID, el BM, facilitó el diseño e implementación de diferentes instrumentos de política que permitieron un control basado en tecnología, información y un esquema de sanciones coercitivo para los evasores.

La comprensión de la relación entre eficiencia y tecnología les permitió a las diferentes administraciones del SRI continuar, a través de los años, con un modelo de gestión basado en datos y aplicaciones tecnológicas. Se observa que la comprensión de la tecnología como factor de eficiencia de las políticas es utilizada en función de la ideología e intereses de los actores políticos. En el primer periodo de análisis (1997-2006), la tecnología fue usada para controlar la evasión sobre un régimen impositivo que privilegiaba una imposición indirecta, o de impuestos al consumo.

En el segundo periodo (2007-2017), la misma tecnología fue usada como instrumento para construir un sistema tributario más equitativo y progresivo, que mejore la redistribución de la riqueza. El control no solo se enfocó en los impuestos al consumo sino también en los impuestos directos como la renta. Esto ocasionó una oposición permanente de los grupos de poder y grandes contribuyentes quienes argumentaban un exceso de control y una presión fiscal elevada. En el periodo 2018-2020, se observa que, el entender la capacidad tecnológica para controlar la evasión de impuestos permite a los actores políticos eliminar o limitar el uso de determinados instrumentos para reducir el control.

Desde 1997 hasta 2017 se puede observar una tendencia de mejora continua en los instrumentos de control de la evasión de impuestos, principalmente en aquellos tecnológicos. Estos han ido evolucionando de acuerdo a los avances tecnológicos, a la cobertura de internet en la sociedad y al fortalecimiento de una red de política que privilegiaba el control de la evasión para incrementar la recaudación de impuestos. La dependencia al sendero parecía haberse marcado hasta entonces.

Sin embargo, a partir del 2018, se observa la introducción de reformas legales y administrativas que eliminaron instrumentos de control y redujeron la transparencia sobre información de grandes contribuyentes y grupos económicos. Los actores que habían sido desplazados del diseño de las políticas en el periodo dos volvieron con fuerza en el periodo tres. Estos actores pueden modificar la estructura de la red en un lapso de tiempo considerable, pero antes deben ser capaces de mantener y convencer a los demás actores sobre las nuevas ideas e intereses de los nuevos actores políticos.

Lo sucedido en el último periodo demuestra como los actores, que se sienten afectados por la implementación de la política contra la evasión de impuestos, pueden implementar estrategias para conseguir ser parte del diseño de los instrumentos. Parte de las estrategias implementadas por los grupos de poder y grandes contribuyentes incluyeron a los medios de comunicación y a los economistas de corte ortodoxo que posicionaron las ideas de reducción del control del Estado sobre la economía, la reducción del gasto público, la reducción del Estado, en la agenda del gobierno.

Siguiendo el modelo teórico planteado por Marsh y Smith, los resultados de política también pueden afectar la configuración de las redes, por lo que se rompe con la idea de una

causalidad unidireccional de las redes sobre las políticas. El resultado de la política pública contra la evasión de impuestos, entendido como el rediseño de la misma, movilizó a actores que fueron afectados, de una u otra manera, por la política, los cuales buscan mejorar o modificar la realidad a su favor. Los resultados afectan, al igual que los agentes, la red y el contexto, a las redes de política de manera permanente, lo cual a su vez afecta nuevamente la política pública.

Este capítulo tiene como objetivo explicar la relación establecida por los actores entre tecnología y eficiencia de la política pública contra la evasión fiscal y como esta relación puede modificar los instrumentos de la política en función de los intereses políticos privilegiados por la política económica de los gobiernos de turno. Para esto y para guiar la redacción del capítulo se dará respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo se explica la relación establecida por los actores entre tecnología y eficiencia de la política pública? ¿Es la relación tecnología y eficiencia capaz de guiar de manera neutral el diseño de la política pública? ¿Se puede hablar de la creación de una dependencia de sendero en la política pública? ¿Cómo la relación tecnología y eficiencia es usada por los intereses de los políticos? En función de lo establecido en la teoría, así como en los capítulos dos y tres, la siguiente sección (4.2) abordará los cambios experimentados en el diseño de la política pública de acuerdo a las variables dependientes identificadas como el contexto económico, político y social, la estructura de la red, el nuevo conocimiento, la agencia de los actores sus ideas e intereses. La sección 4.3 explorará los principales impactos o resultados de la política pública en la recaudación de impuestos, en el control de la evasión, en la progresividad del sistema tributario y en la presión fiscal. En la misma sección se analizarán las alianzas socio técnicas construidas por los actores involucrados y la comprensión de la relación problema solución para elegir determinados instrumentos de política.

La sección 4.4 presenta un análisis teórico – empírico de la relación dialéctica entre la estructura de la red y el resultado. Esta sección amplía el análisis sobre los cambios de la red y la política pública en función del resultado (rediseño de la política), en los diferentes periodos de estudio. Finalmente se presentan las conclusiones preliminares del capítulo cuatro, las cuales buscan presentar un análisis más integral del modelo dialéctico e ideacional.

Los cambios de la política en los tres periodos de análisis

La variable explicada en esta investigación es el diseño de la política pública contra la evasión de impuestos, la cual es el resultado de diferentes factores que promueven un rediseño constante de sus instrumentos. El análisis de redes permite incluir variables independientes como el contexto, la estructura, los agentes, las ideas, los intereses, el conocimiento y los resultados, que explican el porqué de las características de los instrumentos de política seleccionados, así también, estas variables permiten identificar como los actores entienden y posicionan la relación tecnología y eficiencia dentro del diseño de la política pública.

El principal objetivo de la política pública es controlar la evasión de impuestos, de tal forma que el incremento de la recaudación tributaria permita financiar el Presupuesto General del Estado y mejorar la redistribución de la riqueza en virtud de reducir la desigualdad social. En este sentido, los instrumentos de política seleccionados promueven un control coercitivo a través de sanciones legales pecuniarias y penales. También, en menor medida, se observan instrumentos menos coercitivos que promueven una cultura tributaria en los ciudadanos. El modelo de gestión basado en la gestión de riesgos, información y tecnología permite identificar a los evasores gracias a los cruces de datos disponibles en la Administración Tributaria.

Esta política pública ha desplegado instrumentos combinados que incluyen herramientas de información, regulación, financiamiento y organización. El mix de instrumento permite dar viabilidad jurídica, organizativa y presupuestaria a los instrumentos de información, los cuales operan sobre una amplia base de aplicaciones tecnológicas que captan información y la utilizan, a través de análisis de datos, para identificar y controlar a los evasores de impuestos. Los instrumentos de información o nodalidad permiten una aplicación efectiva y basada en datos de las sanciones legales para los evasores. Esto no ocurría antes de 1997, donde se disponía de herramientas legales de sanción, pero no existía la capacidad de identificar a los evasores.

La apuesta por un modelo de gestión tributario basado en datos permitió una rápida transformación de la política pública contra la evasión de impuestos. La efectividad de los instrumentos tecnológicos permitió sustituir procesos tradicionales de control por unos más ágiles, efectivos y menos costosos. La comprensión de la relación entre tecnología y eficiencia dio paso a un rediseño permanente de los instrumentos tecnológicos de acuerdo al

contexto digital, el cual estaba dado por las nuevas tecnologías, el acceso a internet por parte de la sociedad y al conocimiento transferido a los técnicos del SRI.

Se evidencia un rediseño constante de los instrumentos que responde al contexto, a los actores y a los resultados de la implementación de una u otra herramienta de política. Estos instrumentos se enfocan mayormente en moldear el comportamiento de los contribuyentes de acuerdo a las sanciones establecidas. El estilo de política privilegiado intenta mejorar la conducta y disciplina de los contribuyentes a través de la coerción. Sin embargo, la política descuida la implementación de instrumentos de control que fomenten el cumplimiento voluntario de las obligaciones y que reduzcan los incentivos que tienen los contribuyentes para evadir impuestos.

El estilo de política privilegiado da cuenta de cómo es vista la relación entre tecnología y eficiencia en esta política. La tecnología es empleada para solucionar el problema de la evasión desde un enfoque más coercitivo. No obstante, esto no implica que la política sea totalmente neutral y tecnocrática o que guíe su diseño solamente en base al conocimiento. Al igual que otras políticas, esta se desarrolla en un entorno altamente político y técnico, y su diseño es el reflejo de las ideas y los intereses de actores con poder económico y político. Una política con un alto nivel de conocimiento y de uso tecnológico no es sinónimo de neutralidad en su diseño. Esta, al igual que otras políticas donde no prima el conocimiento en el diseño, puede ser un instrumento de implementación de beneficios y privilegios para determinados intereses. La política pública, a partir del 2018, privilegia un diseño más flexible sobre el control de la evasión en impuestos directos. Los recursos tecnológicos y de información desarrollados son usados para cambiar el diseño de los instrumentos implementados en los periodos previos y limitar el avance de aquellos con una tendencia creciente, como el análisis de big data.

La política pública mostraba hasta el 2017 una tendencia que podría identificarse como una dependencia al sendero de anteriores decisiones. Sin embargo, a raíz del posicionamiento de nuevas ideas e intereses, la dependencia al sendero se muestra poco clara. En los años previos al 2018, los instrumentos muestran una tendencia de mejora permanente y seguían una aparente dependencia de diseños pasados. Sin embargo, en los dos últimos años, los instrumentos legales se flexibilizan, algunos tributarios se eliminan y los tecnológicos son

limitados en su uso. Desde sus inicios, esta política ha permanecido en un constante rediseño, el cual implica ajustes menores, cambios de instrumentos, etc.

Según Hall (1993), los cambios que una política pública puede experimentar son de tres tipos u órdenes. El primero es el menor de todos y comprende un ajuste de los instrumentos para que puedan cumplir con su objetivo. El segundo va más allá y plantea un cambio de instrumentos de acuerdo a los resultados obtenidos por los anteriores. El tercero implica un cambio total de la política, de sus objetivos y de sus instrumentos. Esto obedece a un cambio paradigmático que conlleva un cambio de ideología de los formuladores. Esta clasificación permite medir la magnitud del cambio en el diseño de los instrumentos de la política pública contra la evasión de impuestos.

Según lo estudiado en los capítulos dos y tres, se puede observar que la política ha atravesado por cambios de primer y segundo orden. En el primer periodo de análisis (1997-2006) se pudo observar un cambio radical de los instrumentos de política: se implementaron varias reformas tributarias y administrativas que permitieron desplegar nuevos instrumentos tributarios, instrumentos legales e instrumentos tecnológicos para alcanzar el objetivo de la política. En ese periodo, los cambios fueron de segundo orden pues el objetivo de la política se mantuvo en reducir la evasión de impuestos.

En el segundo periodo de análisis (2007-2017), los cambios en el diseño se pueden caracterizar, en su mayoría, como de primer orden, pues gran parte de los instrumentos existentes fueron ajustándose en función de la evolución tecnológica y del nivel de sanción que se quería otorgar a los evasores. También se introdujeron nuevos instrumentos, sin embargo, no fue la tónica de este periodo debido a que la mayoría de instrumentos fueron implementados en el periodo previo.

Por su parte, los cambios en el tercer periodo (2018-2020) pueden ser catalogados de primer y segundo orden. El posicionamiento de nuevas ideas e intereses en la agenda pública permitió ajustar y cambiar algunos instrumentos de la política. Estos cambios responden a la instauración de la idea de flexibilizar el control sobre los contribuyentes para fomentar el crecimiento económico y la competitividad. Los instrumentos afectados son aquellos relacionados con el control de la evasión de impuestos directos, como la renta, vehículos, salida de divisas.

El diseño de esta política no puede ser considerado como algo mecánico que responde solo al conocimiento de los actores. Al contrario, este debe ser estudiado como el resultado de una interacción política entre actores técnicos, autoridades, actores regulados, cuyas relaciones, aprendizajes, ideas e intereses confluyen en un proceso dinámico que permite e influye el rediseño de la política. En este sentido, es difícil afirmar que esta política se haya podido diseñar de una forma completamente neutral o técnica. Su diseño y selección de instrumentos responde a las dimensiones política, técnica y científica. La prioridad que se le dé a cada instrumento depende de los intereses que primen en los tomadores de decisión.

Por ejemplo, en el periodo 1997-2017, el caótico contexto político y económico permitió la conformación de una red de política que privilegió el conocimiento técnico y la tecnología para controlar la evasión fiscal. Formaron parte de la red actores de organismos internacionales, como el CIAT, el BID, la USAID, el FMI, el BM, la cooperación de Chile, etc., que promovieron el diseño de instrumentos basados en tecnología y conocimiento para conseguir los objetivos de control y recaudación. También formaron parte de la red empresas de tecnología, técnicos y expertos tributarios que construyeron la política.

Sin embargo, los instrumentos de control llegaron hasta donde lo permitieron los intereses de los grandes contribuyentes y grupos económicos. Los actores de la administración pública no disponían de una autoridad simple y unilateral, sus acciones dependían de la aceptación de actores privados que fueron afectados por los instrumentos diseñados. La entrada directa de los actores privados en las esferas políticas les permitió influir en el diseño de los instrumentos, lo cuales privilegiaron el control de la evasión de impuestos indirectos antes que directos. Cuando la administración tributaria intentó ejercer un control sobre los grandes evasores del impuesto a la renta, estos ejercieron presión hasta lograr la salida de la Directora General.

Los factores contextuales muestran el sistema en el que opera la red de la política pública, los cuales reflejan los problemas económicos, políticos e ideológicos, así como las estructuras de poder, las desigualdades y las inequidades presentes en la sociedad ecuatoriana. El poder de ciertos actores les permite acceder a privilegios dentro de la red de política, por lo cual influyen en el diseño y estilo de política pública implementado. En el primer periodo de análisis los actores técnicos y el nuevo conocimiento que ingresó a la red fueron usados por el

poder político para controlar solo una parte de la evasión de impuestos, que dejó de lado el control de la evasión de impuestos directos.

La relación entre tecnología y eficiencia, introducida por conocimiento exógeno, fue adoptada sin problemas por los actores técnicos y políticos de la red. Su uso, aunque parcializado, fue exitoso en el control de la evasión de impuestos indirectos. La tecnología, como mecanismo de eficiencia, es y puede ser usado por las redes siempre que no afecte las ideas y los intereses políticos dominantes de la agenda pública. Aunque no en su totalidad, los instrumentos estaban cumpliendo con el objetivo de la política y respondían a las ideas establecidas en la red de política, las cuales giraban en torno a modernizar la administración tributaria, reducir la evasión de impuestos y promover un modelo de gestión basado en datos y tecnología.

Por su parte, los actores privados promovían en general la idea de reducir el nivel de control del Estado sobre la economía. Con los años, esta idea logró ingresar con fuerza en la agenda pública del gobierno. En este periodo, gracias a la creación del SRI, se consolidó una red de política que diseñó e implementó la política pública de control de la evasión de impuestos, con mayor énfasis en los impuestos indirectos. El uso tecnológico permitió una política eficiente para controlar la evasión de los impuestos al consumo, los cuales son pagados por la sociedad en general.

En el periodo dos de esta investigación, se observa que la llegada al poder político de actores progresistas provocó una reconfiguración de la red de esta política. El contexto político promovió el cambio de la red con nuevos actores e ideas relacionadas con la reducción de la desigualdad social, la redistribución de la riqueza nacional, la construcción de un sistema tributario más progresivo y equitativo, y el control de la evasión de grandes contribuyentes y grupos económicos. El aprendizaje, el conocimiento y la tecnología desarrollada años atrás fue utilizada para los nuevos intereses e ideas de la política pública.

Mientras estas ideas se apoderaban de la agenda pública, el sector privado continuaba defendiendo las mismas ideas del periodo previo, relacionadas con la reducción del nivel de control del Estado. La llegada de nuevos actores e ideas a la red permitió fortalecer la política contra la evasión de impuestos, desplazando aún más a los actores del sector privado. Los técnicos que se encontraban en el SRI convergieron con las nuevas ideas de la política y, a

través del conocimiento y la tecnología, permitieron la selección de instrumentos de control más efectivos para la evasión de impuestos directos, principalmente en la renta.

Los instrumentos desplegados continuaron el desarrollo tecnológico y normativo de la política y, a diferencia del periodo anterior, estos enfocaron su accionar en el control de la evasión de todos los impuestos. Los resultados observados en el periodo previo consolidaron la relación tecnología y eficiencia para el control de la evasión. En este periodo también se observaron resultados positivos de la política como el incremento de la presión fiscal, el crecimiento de la recaudación, un equilibrio entre recaudación directa e indirecta y una mayor transparencia de la información relacionada con los grandes contribuyentes y grupos económicos.

En este periodo se puede observar una relación dialéctica entre los agentes (actores) y la estructura (red), y, a su vez, una relación entre el contexto y la red. La red, institucionalizada por valores y principios en torno al control de la evasión, incorporó nuevos actores quienes, a través de negociaciones e interacciones, introdujeron ideas de un control más efectivo de la evasión que considere la imposición directa. El margen de negociación que los actores disponían dentro de la estructura les permitió realizar cambios en el diseño de la política e introducir y seleccionar nuevos instrumentos. Es importante destacar que el poder político que disponían los nuevos actores les permitió influir y hacer cambios dentro de la red y la política de manera más diligente.

También, se observa que el nivel de cohesión entre actores de la red fue débil puesto que los actores del sector privado defendían objetivos, intereses e ideas diferentes a los manejados por el gobierno. En este caso, la autoridad unilateral del gobierno fue clave en el avance del control de la evasión de impuestos directos. La defensa de ideas e intereses diferentes al gobierno persistieron hasta mayo del 2018, en donde el gobierno dio un giro en su ideología política. Este giro implicó la entrada en el juego político y técnico de actores del sector privado, quienes intentan negociar e implementar un diseño de política acorde a sus ideas e intereses.

Aunque la estructura de la red puede moldear el comportamiento de los actores, esta también les otorga las condiciones para que puedan interactuar, negociar e incluso cambiar la estructura. Las redes no se consideran fijas, los actores son capaces de romperlas y modificarlas en su beneficio. En la red de la política pública contra la evasión de impuestos se

empiezan a ver cambios en el diseño que dan cuenta de una reconfiguración de la red. El diseño de a poco va flexibilizando los instrumentos de control de la evasión directa, retornando al estilo de política visto en el primer periodo de análisis.

Es importante considerar que los cambios de la estructura no son fáciles de realizar. Los actores que los impulsan deben negociar con un porcentaje importante de actores para implementar cambios que consoliden una nueva política pública. Sin embargo, los cambios evidenciados en el último periodo de análisis muestran una nueva reconfiguración de la red, una red más cohesionada entre actores privados y actores públicos que podría en el mediano plazo lograr cambios importantes en el diseño de la política en beneficio de las ideas e intereses predominantes en la actual esfera política.

Los cambios apuntan a una mayor flexibilización del control de la evasión a grandes contribuyentes y grupos económicos. A nivel de instrumentos tributarios, los cambios implican la eliminación de herramientas de control como el anticipo al impuesto a la renta, el anticipo mínimo del impuesto a la renta y la eliminación de agentes de retención. A nivel de instrumentos tecnológicos se evidencia una discontinuación de las mejoras sobre nuevas tecnologías de control como el análisis de big data y utilización de inteligencia artificial, que estaban en proceso de construcción en el periodo anterior. A nivel de impuestos, se eliminó el impuesto verde, se redujo el impuesto a la salida de divisas y se incrementaron las exenciones y beneficios tributarios en el impuesto a la renta para los empresarios.

Este último periodo de análisis permite evidenciar, con mayor relevancia, como los resultados del diseño previo de la política y la relación entre tecnología y eficiencia afectan la red. Un diseño de política sin consenso con el sector privado provocó el rechazo de los actores regulados, quienes, en este periodo, se fortalecieron dentro de la red para poder cambiar los instrumentos que los afectaban. El conocimiento y la tecnología disponibles en el SRI les permitió conocer, instrumentar, eliminar y flexibilizar las herramientas de control implementadas. No obstante, los impactos de estos cambios todavía no pueden ser analizados por falta de información y debido al contexto irregular de la emergencia sanitaria mundial.

4.3. Resultados de los cambios en la red de política

4.3.1. Periodo 1997-2006

En este primer periodo, la Administración Tributaria atravesó un arduo proceso de modernización que fue necesario para volver más efectivo el control de la evasión de impuestos. Desde el inicio, esta modernización buscaba incrementar la recaudación de impuestos a través de varias estrategias, entre las cuales se incluía un control más efectivo de la evasión. Este problema, entendido como una conducta ilícita de los contribuyentes, fue identificado décadas antes de los 90. Sin embargo, la disponibilidad de recursos petroleros, descuidó el fortalecimiento del sistema tributario.

Los problemas económicos del Ecuador y de la caja fiscal en las décadas de los 80 y los 90 sentaron las bases para el fortalecimiento de la recaudación tributaria. La creación del SRI y las facultades de regulación normativa asignadas, por la ley de creación del SRI, fueron el hito principal en la búsqueda de soluciones de política para controlar la evasión. Aunque existían las herramientas legales para sancionar a los evasores, no existían las herramientas que permitieran identificarlos de manera precisa y oportuna. Esta dificultad, sumada a la corrupción de un modelo de control tradicional, volvía la política ineficiente.

Ante este problema, la tecnología surgió como una solución capaz de inscribir e integrar los instrumentos legales y tributarios en un control más efectivo de la evasión. Se diseñaron e implementaron soluciones tecnológicas que automatizaron procesos de control y que otorgaban mayor información para identificar irregularidades. Estos instrumentos sustituyeron el modelo tradicional de gestión, basado en el mando y control, por uno basado en información y tecnología.

La trayectoria profesional y la apuesta tecnológica de la Directora del SRI permitieron alinear a varios actores que, en ese momento, se encontraban detrás de la política económica, como los organismos internacionales (FMI, BM, USAID, BID). Así también, se alinearon actores más especializados, como las empresas tecnológicas, las recién creadas áreas de tecnología, las áreas de control, los técnicos y el conocimiento del CIAT. Se realizó un intenso proceso de selección y capacitación del personal del SRI, así como el fortalecimiento del área de tecnología, en conjunto con el CIAT y el BID. Para esto, el BID permaneció un año dentro del

SRI, generando y transfiriendo conocimiento (Arias, entrevista por el autor, 4 de agosto de 2020).¹¹

La implementación de nuevas tecnologías demandó de la participación de varios actores que disponían principalmente de conocimiento. Por medio del CIAT se buscaron experiencias internacionales y buenas prácticas que fueron implementadas para el caso de Ecuador. El proceso de aprendizaje y la transferencia de conocimiento entre el CIAT, las áreas de tecnología, las áreas de control, los técnicos del SRI, las empresas tecnológicas, los organismos internacionales y la cooperación, permitieron generar un proceso de innovación continuo y dinámico para el diseño de las herramientas tecnológicas.

La implementación fue progresiva, primero se implementaron instrumentos que resolvían problemas estructurales de la política. Entre estos se encuentran el esquema de sanciones impuestas a los evasores, las herramientas tributarias que permitían reducir la evasión (anticipo al impuesto a la renta y el sistema de retenciones al IVA y al IR), y las herramientas tecnológicas que permitían construir las bases para identificar a los evasores (Registó Único de Contribuyentes, el Sistema de Facturación y las Declaraciones en línea). Estas herramientas, al igual que las implementadas en años posteriores, fueron mejorando continuamente en función de los avances tecnológicos, la cobertura de internet y la adaptación de los contribuyentes.

En el 2002, el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, la cual dispuso a las entidades del gobierno una planificación centralizada y fortaleció el rol regulador del SRI. En ese mismo año se desplegaron nuevos instrumentos para mejorar el control a través del sistema de auditoría tributaria, el cual utilizaba herramientas de análisis de datos y modelos predictivos para identificar a los evasores. También se mejoró la comunicación interna, a través del intranet, y la externa, a través de correos electrónicos que informaban sobre las obligaciones pendientes y vencidas. El financiamiento de esta modernización provino de organismos internacionales, quienes fueron partícipes de la construcción del set de instrumentos tecnológicos implementados en el SRI. Su posición como financiadores del proceso les permitió inscribir su propia comprensión del problema dentro de una ideología marcada por el libre mercado. La relación problema-

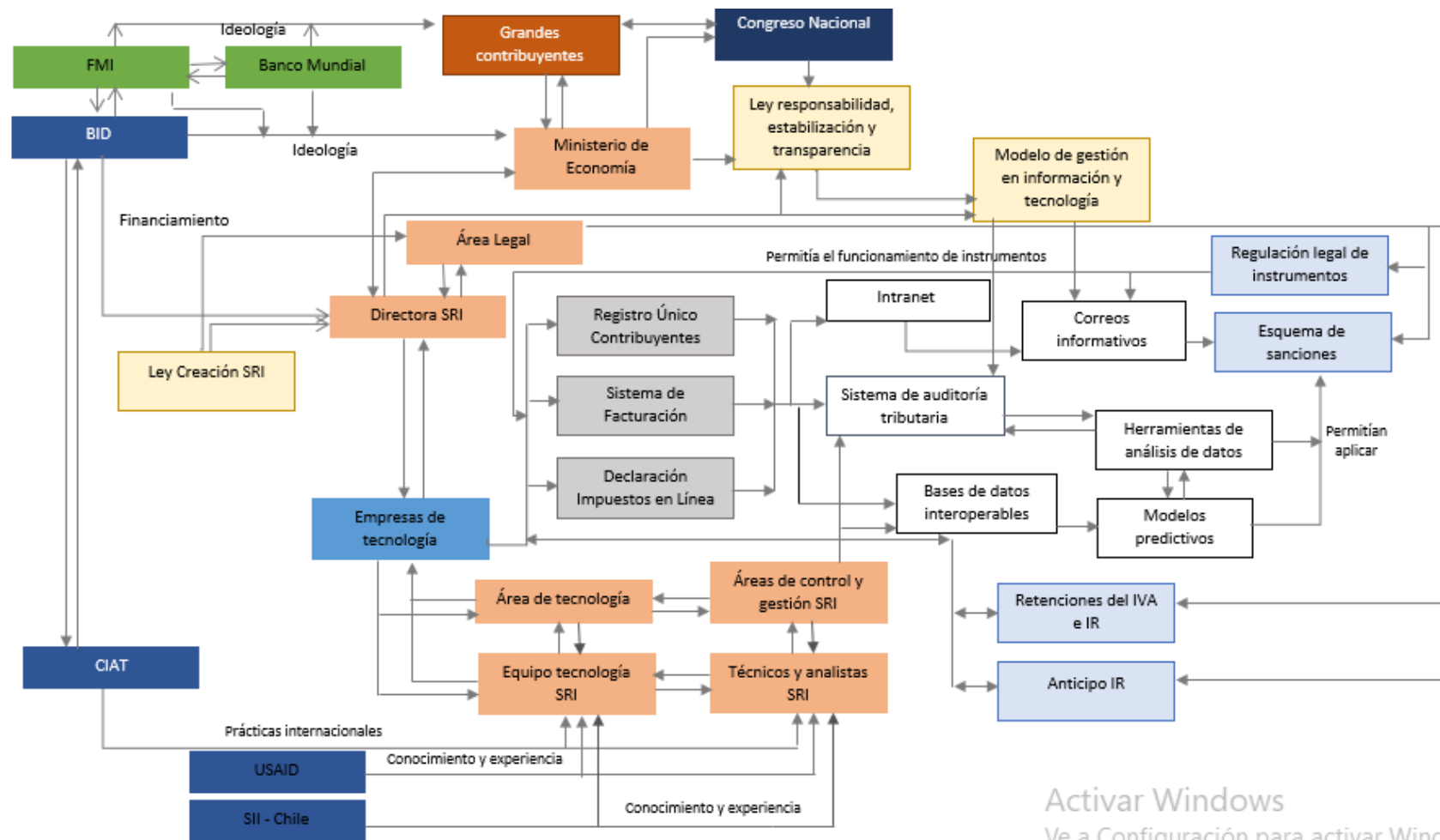
¹¹ Diana Arias, entrevista por el autor, 16 de julio de 2020.

solución fue abordada desde la evasión de impuestos indirectos, puesto que desde los organismos internacionales se creía que el fortalecimiento de la política debía empezar por aquellos impuestos de fácil recaudación y control (Arias, entrevista por el autor, 4 de agosto de 2020)¹². Esto explica la flexibilidad del control sobre la evasión de impuestos directos. A esto se suma las ideas defendidas por los grandes empresarios que apuntaban hacia una flexibilidad del control por parte del Estado. Esta comprensión del problema, fuertemente marcada por la ideología de los actores, limitó la construcción de un sistema de control más integral y equitativo entre impuestos directos e indirectos. Sin embargo, la apuesta por tecnología marcó una relación positiva entre instrumentos tecnológicos y eficiencia en el control de la evasión. Esta comprensión llevó a los policy makers a no solo pensar en los modelos de organización como estrategia para conseguir mejores resultados, sino a pensar en la tecnología como piedra angular capaz de conseguir mejores resultados en periodos de tiempo cortos.

Los resultados obtenidos fueron evidentes. Los niveles de recaudación se triplicaron en nueve años. Se pasó de recaudar USD1.455 millones, en 1997, a USD4.507,1 millones, en 2006. También, de ser uno de los países que menos pagaba impuestos, el Ecuador pasó a estar cerca de los que mejor recaudación de tributos registraban en Latinoamérica. En 1998, la presión fiscal representaba el 7,2% del PIB, mientras que en el 2006 fue del 15,7% (Romo Leroux 2005). El crecimiento en la recaudación tributaria logró el objetivo planteado. Para el 2006, los ingresos tributarios superaron a los ingresos petroleros y representaron más del 50% del Presupuesto General del Estado. Esta mejora en la recaudación se vio plasmada en el sostenimiento progresivo del gasto y la inversión social.

¹² Diana Arias, entrevista por el autor, 16 de julio de 2020.

Figura 4. 1. Diagrama de la construcción de los instrumentos de la política pública - periodo 1997-2006



Fuente: (Espinoza 2003; Ruilova 2004; El Universo 2004; PowerLinks 2014; El Universo 2006)

4.3.2. Periodo 2007-2017

El fortalecimiento tecnológico había permitido un control efectivo de la evasión de impuestos indirectos, pero no había avanzado lo suficiente sobre el control de la evasión de impuestos directos, donde se sabía estaban los montos más altos de evasión. El entendimiento del problema y la solución de cómo controlar la evasión estaban dados por la influencia de los organismos internacionales y los grupos empresariales cercanos a los actores políticos. Esta forma de entender el problema había generado una serie de controversias en la sociedad, principalmente en actores que buscaban una mayor progresividad del sistema tributario.

Esta controversia se fue clausurando en la medida en que los instrumentos tecnológicos, tributarios y legales avanzaban sobre el control de la evasión de manera progresiva. Varias reformas, como la Ley para la Equidad Tributaria, fueron necesarias para disminuir la brecha entre recaudación directa e indirecta. A su vez, estas reformas permitieron generar una alianza entre los actores y los instrumentos tecnológicos implementados, lo que facultó a la base tecnológica desarrollada un control más efectivo también sobre los grandes evasores del impuesto a la renta.

Las reformas tributarias avanzaron hacia la eliminación de instrumentos que dificultaban el control de la evasión de impuestos directos e indirectos, como las exenciones y algunos beneficios tributarios excesivos, y también endurecieron las sanciones para los evasores. Las reformas internas del SRI avanzaron en la construcción de un modelo de gestión basado en riesgos, el cual se enfocaba en la identificación de los riesgos de evasión de acuerdo al tipo de contribuyente y a la actividad económica. La mejora de los instrumentos tecnológicos y el análisis de datos permitieron el funcionamiento de este modelo.

La Constitución de la República, las reformas emprendidas y la base tecnológica construida previamente guían el accionar de los actores dentro de las alianzas socio técnicas establecidas, así como el diseño de nuevos instrumentos de política. La trayectoria de los instrumentos permite la incorporación constante de innovación. Sobre la base de los instrumentos construidos se implementaron nuevos como la facturación electrónica, los visores de grandes contribuyentes, empresas fantasmas y juicios

tributarios, así también se emprendió en la implementación de técnicas de análisis de big data.

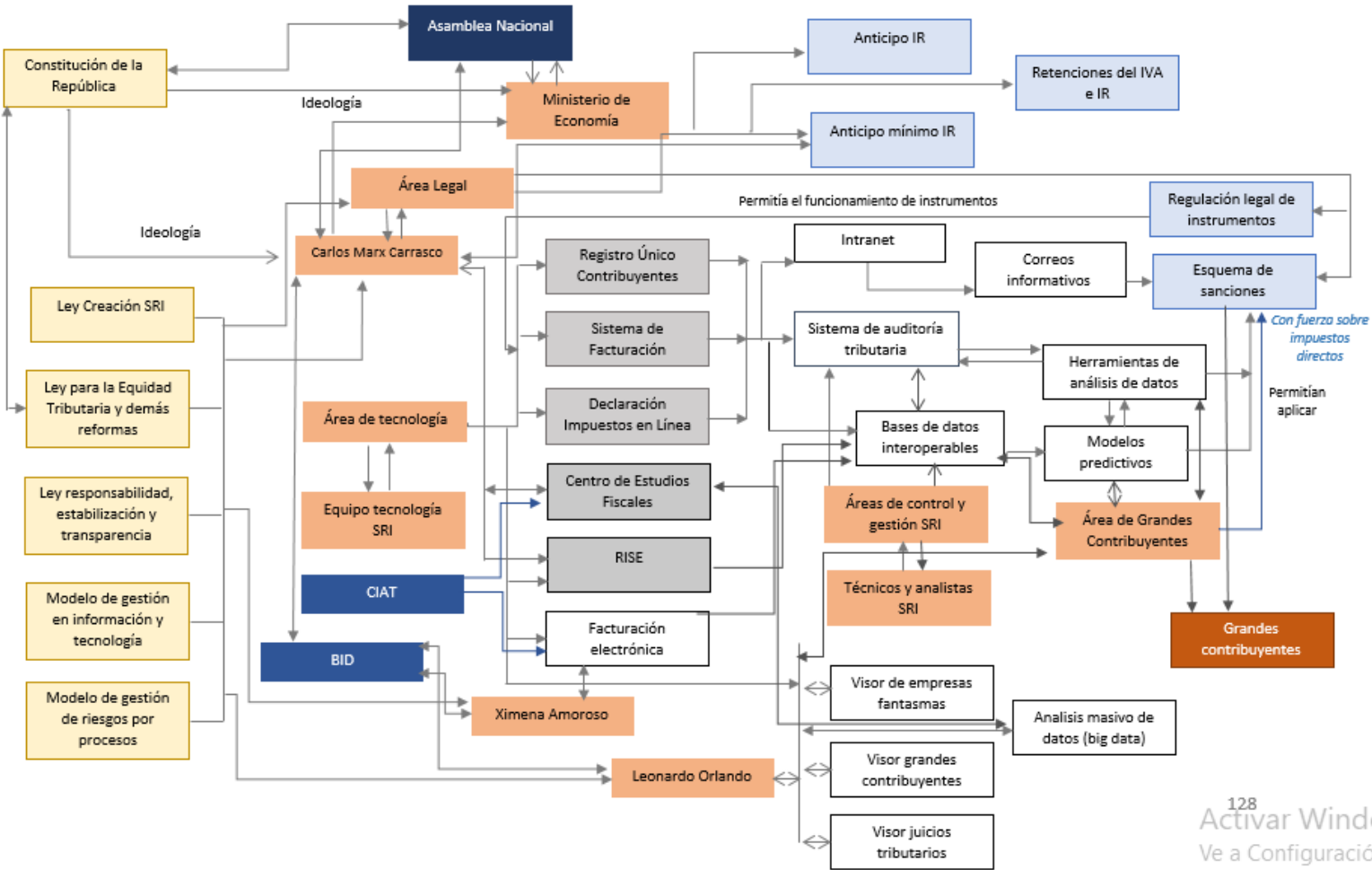
El rol de los diferentes directores del SRI es clave para entender las estrategias y los instrumentos implementados para controlar la evasión, así como su estilo en la comprensión de la dinámica problema solución establecida. Tres directores lideraron el SRI en el periodo 2007 – 2017: Carlos Marx Carrasco, Ximena Amoroso y Leonardo Orlando. Carrasco dio forma a la comprensión de la evasión como un problema que acentuaba las desigualdades y que debía ser solucionado para consolidar el pacto social del Estado. En su gestión se dio gran importancia a la generación de conocimiento para el diseño de la política a través del Centro de Estudios Fiscales – CEF. También se enfocó en atacar la informalidad a través del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano – RISE.

Ximena Amoroso fortaleció aún más las aplicaciones tecnológicas del SRI y fue una de las grandes impulsoras del Sistema de Facturación Electrónica, que es considerado como el instrumento tecnológico más importante desplegado en este periodo. Por su parte, Orlando continuó la tendencia de mejora tecnológica de los instrumentos y la implementación de otros. Se enfocó en el fortalecimiento de herramientas de análisis de datos (big data) y la transparencia de la información a través de los visores de grupos económicos, grandes contribuyentes, empresas fantasmas y juicios tributarios. En este periodo, la comprensión del problema estaba dada por la ideología predominante en el contexto político, la cual entendía a la evasión de impuestos como un problema que agudizaba la desigualdad social del país. También la salida de los organismos internacionales de la alianza socio técnica permitió la instalación de las nuevas ideas. Con esta comprensión, las soluciones tenían que fortalecer el control de la evasión latente en los grandes contribuyentes. Las elecciones de los instrumentos se basaron en conocimiento y con énfasis en el control de la evasión, por lo que se puede afirmar que el proceso tuvo una gran influencia técnica del conocimiento y de la tecnología implementada previamente.

El avance de algunos instrumentos en el control de la evasión iba acentuando una controversia generada en los grandes contribuyentes, quienes demandaban una reducción del control de Estado sobre la economía. Sin embargo, la trayectoria de los

instrumentos, principalmente tecnológicos, que había involucrado a muchos actores, impedía desmontar uno u otro instrumento de política. Su operación estaba consolidada en una estructura socio técnica fuerte entre actores técnicos, artefactos y políticos.

Figura 4. 2. Diagrama de la construcción de los instrumentos de la política pública - periodo 2007-2017



Fuente: (Vollenweider 2016; CIAT 2020; Carter Center 2008; Pozo 2015; Europa Press 2007; CELAG 2016; El Universo 2010; Ecuavisa 2017; Mantilla 2013; El Comercio 2016; Paz y Miño 2007; La Hora 2008).

La consolidación de la relación tecnología - eficiencia dentro de los policy makers continuó consiguiendo resultados positivos. La recaudación de impuestos se multiplicó por tres, se pasó de recaudar USD 4.522 millones, en el 2006, a USD 12.729 millones, en el 2017. Se consiguió un cuasi equilibrio entre la recaudación de impuestos directos e indirectos, 45% y 55% respectivamente, en comparación con el 2006 en dónde los impuestos directos representaban el 30% y los indirectos el 70%. La presión fiscal pasó de 15,2%, en el 2006, al 19,8% en el 2017.

4.3.3. Periodo 2018-2020

Las controversias generadas en torno a la comprensión del problema, que parecían haberse clausurado con la implementación de soluciones más integrales, estaban más vigentes que nunca. Sin embargo, la agencia ejercida por el conjunto de artefactos limitaba el margen de acción de los actores que intentaban dar salida a su visión del problema de la evasión. La dinámica entre problema y solución era entendida nuevamente bajo la ideología del libre mercado y la reducción de la presencia del Estado. Las acciones fueron sobre aquellos instrumentos que podían ser modificados sin mayores repercusiones, es decir aquellos que no involucraban a muchos actores, que no estaban internalizados en la ciudadanía y que tenían beneficiarios directos.

En esta dinámica de problema – solución convergieron otras problemáticas. El anticipo mínimo al impuesto a la renta y el anticipo al impuesto a la renta restaban liquidez a las empresas. La cantidad de agentes de retención volvía complejo al sistema tributario y retiraba liquidez a algunos contribuyentes sujetos de retención. Los visores tributarios ponían en evidencia pública a los evasores y las vías de evasión utilizadas. Los avances sobre el análisis de datos masivos (big data) y la generación de conocimiento empezaban a descubrir las tramas de evasión y el uso de paraísos fiscales y de empresas fantasmas, ligadas con grandes contribuyentes, para evadir impuestos (Bajaña, entrevista por el autor, 16 de julio de 2020).¹³ La velocidad de los cambios dependió de la facilidad con la que se podían implementar. La solución implementada a las problemáticas identificadas se resume en la clausura de algunos instrumentos. Los primeros cambios realizados fueron la eliminación del CEF, la clausura de los visores tributarios de la página web y la limitación del avance de las herramientas de análisis de big data. Con mayor dificultad, a través de reformas tributarias, se avanzó en la

¹³ Alex Bajaña, entrevista por el autor, 16 de julio de 2020.

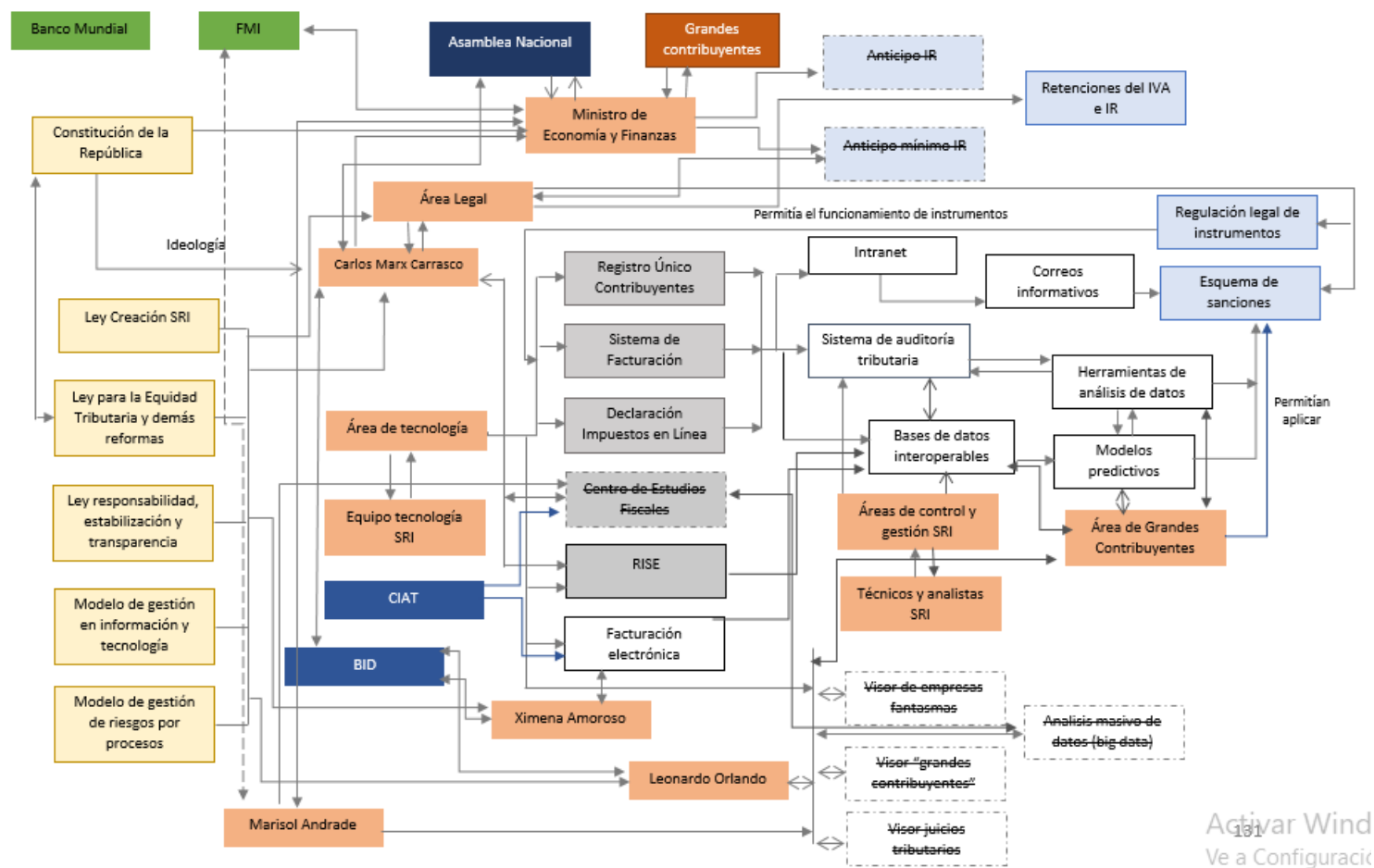
eliminación del anticipo al impuesto a la renta, del anticipo mínimo y de la reducción de la cantidad de agentes de retención.

La permanencia de otros instrumentos radica en la dificultad que implica su remoción, debido a la cantidad de actores y artefactos con los que se encuentran relacionados. Por ejemplo, es impensable que dejen de operar los sistemas de facturación electrónica, de herramientas de cruce de datos o de auditoría tributaria, debido a su rol dentro del control de la política, a la diversidad de actores con los que están relacionados y a la apropiación y aceptación que han tenido entre la ciudadanía.

La influencia que ejercen los demás instrumentos legales, como las leyes y la constitución, así como los demás instrumentos tecnológicos no permite que la política pueda volver a lo que fue antes de 1997. Los artefactos tecnológicos permiten construir una trayectoria de sendero que es difícil de revertir. Ante esto, los policy makers, influidos por el contexto político, optan por modificar y desmontar instrumentos nuevos que no han terminado de consolidarse, dentro del imaginario social, como herramientas que permiten controlar la evasión de impuestos. No obstante, instrumentos como el big data han permitido un control más efectivo en países desarrollados.

Dentro de esta controversia, actores que habían sido desplazados anteriormente vuelven a la alianza socio técnica, como los organismos internacionales y los representantes del sector privado. La ideología de estos actores encaja con la ideología de las autoridades que lideran la política económica y la política tributaria. Estos actores, en conjunto, dan cabida y viabilizan los cambios realizados en los instrumentos de política. La influencia del Ministro de Economía en el gobierno y en la administración tributaria permite explicar la instauración de una forma distinta de entender la dinámica problema solución en la evasión de impuestos. La influencia política ejercida sobre los instrumentos modificados y eliminados limita el avance tecnológico para controlar la evasión de impuestos. Los visores como instrumento de política permiten que la ciudadanía pueda ser parte del control de la evasión de los grandes grupos económicos y grandes contribuyentes. Las herramientas de análisis de big data permiten rastrear la trama de evasión a través de empresas fantasmas y paraísos fiscales. La investigación y la generación de conocimiento, realizada a través del CEF, permitían tomar decisiones con sustento científico.

Figura 4. 3. Diagrama de la construcción de los instrumentos de la política pública - periodo 2018-2020



Fuente: (MEF 2018; El Universo 2018; El Comercio 2018; SRI 2019a; Asamblea Nacional 2018; SRI 2018d)

4.4. Análisis de relación dialéctica entre la red y el resultado

A lo largo de esta investigación hemos visto como la red de política determina la elección y el diseño de los instrumentos. También hemos visto que la estructura de esta red de política puede ser afectada por factores contextuales y por los diversos actores que operan en su interior. En este análisis también es importante revisar como los resultados de la política (diseño) afectan también la red de política. Es decir, como la política diseñada e implementada puede influir en la configuración de la red con el apareamiento de nuevos actores, nuevas ideas y nuevo conocimiento.

Siguiendo a Marsh y Smith, las políticas públicas son el resultado de relaciones dialécticas permanentes entre el contexto, la red, los actores y los resultados. En este sentido, no se puede atribuir los cambios y evolución de la política a un determinado factor u a otro, sino que son el resultado de una interacción amplia. Por ejemplo, en un inicio la red fue profundamente modificada por el contexto político, económico y social, y por los actores. Sin embargo, con los años, la red fue modificada por la propia política pública, la cual se edificó sobre una base altamente tecnológica, que entendió a la tecnología como factor de eficiencia.

La introducción constante de instrumentos tecnológicos excluyó a actores que no permitían una correcta implementación de la política e incluyó a nuevos actores que cumplían un rol fundamental en la implementación de los instrumentos. Por ejemplo, la implementación de un moderno sistema de auditoría tributaria, que utilizaba información de las declaraciones en línea y de los anexos digitales entregados por los contribuyentes, permitió la eliminación de fiscalizadores presenciales, así como la influencia que tenían los contribuyentes para ocultar información.

La implementación del sistema de facturación, por ejemplo, incluyó a las imprentas quienes fueron parte del modelo de control del SRI. Las imprentas tenían el rol de canalizar las autorizaciones de las facturas e imprimir factureros solo a aquellos contribuyentes que no registraban deudas y obligaciones pendientes con el SRI. Otros cambios por ejemplo demandaron la búsqueda de actores internacionales para financiar la construcción e implementación de instrumentos, así como la contratación de nuevo personal con capacidad de operar y aplicar la política.

La rápida transformación de la política pública también generó constantes reacciones de los actores, especialmente de los actores regulados y de aquellos que tenían una comprensión distinta del problema de la evasión y las soluciones que debían ser adoptadas. El avance de los instrumentos tecnológicos hacia el control de la evasión provocó la presión de grupos de interés que lograron la salida de la Directora del SRI en el 2006. Esta presión constante de los actores regulados fue construyendo un sistema tributario enfocado mayormente en el control de la evasión de impuestos indirectos, que luego fue modificado.

El control parcializado de los instrumentos permitió el ingreso de nuevos actores que lograron plasmar sus ideas en el diseño de nuevos instrumentos y en la adaptación de los existentes. Estos actores tanto políticos como técnicos lograron la construcción de un sistema tributario más equitativo, donde la evasión de impuestos era considerada como un problema que agudizaba la desigualdad social e impedía la consolidación del pacto social del Estado. Sobre esta comprensión, los instrumentos tecnológicos fortalecieron su agencia sobre los grandes contribuyentes, grupos económicos, empresas fantasmas y paraísos fiscales.

La relación tecnología – eficiencia dentro del imaginario de los policy makers permitía la innovación constante de los instrumentos, con el fin de volver más precisa y objetiva la identificación de los evasores. En esta trayectoria, los instrumentos avanzaban hacia el uso masivo de datos, la inteligencia artificial y la transparencia de la información tributaria, como herramienta de control de la evasión desde la sociedad. También se privilegiaba la generación de investigación y conocimiento científico en el diseño de los instrumentos de política. No obstante, al igual que había pasado años atrás, la agencia de los instrumentos fue objeto de controversias entre los agentes regulados.

La antigua forma de comprender el problema de la evasión tomó nuevamente la agenda pública. Bajo los ideales del libre mercado y de la reducción del gasto público y del control del Estado, los nuevos actores buscaron reducir el control ejercido sobre el sector privado. La rigidez que imponen los instrumentos tecnológicos dificulta realizar cambios sobre los mismos. No obstante, la negociación de los actores y el apoyo político les permite avanzar sobre algunas modificaciones. En el último periodo de análisis se eliminaron los anticipos al impuesto a la renta, se limitó el avance de investigaciones del CEF, se clausuró los avances de herramientas de análisis de big data y de visores públicos de información tributaria.

Los resultados de política sin duda afectaron la red de política de manera constante y dinámica. Esto se da debido a la agencia que los instrumentos generan sobre los actores involucrados, a las diferentes formas de comprender la dinámica problema solución y al apareamiento de nuevas problemáticas, como resultado de la implementación de uno u otro instrumento de política. Los resultados de política retroalimentan a la red y esta subsecuentemente afecta los siguientes diseños y elecciones de instrumentos. Seguramente el diseño actual podrá explicar los futuros diseños de esta política.

4.5. Conclusiones preliminares

La política pública contra la evasión de impuestos ha atravesado un proceso constante de rediseño de sus instrumentos. Según Peter Hall, estos cambios pueden ser catalogados como de primer y de segundo orden, pues no se ha llegado a cambiar el paradigma sobre el cual opera la red de política. Los cambios están relacionados con reformas normativas y avances tecnológicos que influyen en el diseño de los instrumentos. Estos cambios son explicados por las relaciones dialécticas entre la red, los actores, el contexto y los resultados, así como por la comprensión de los policy makers sobre la relación entre tecnología y eficiencia y la visión de la dinámica problema solución.

En un primer momento los cambios permitieron el fortalecimiento de la institucionalidad del SRI para controlar la evasión de impuestos indirectos. Sobre la misma base tecnológica, los cambios implementados posteriormente permitieron avanzar hacia un control más integral de la evasión, que consideró a los grandes evasores del impuesto a la renta. Finalmente, se observa como la agencia de los instrumentos moviliza a actores del sector privado que buscaban una flexibilización y reducción del control del Estado. Su agencia dentro de la agenda pública les permitió realizar algunos cambios a la política pública.

La apuesta por tecnología marcó una relación positiva entre instrumentos tecnológicos y eficiencia en el control de la evasión. Esta comprensión llevó a los policy makers a no solo pensar en los modelos de organización como estrategias para conseguir mejores resultados, sino a pensar en la tecnología como piedra angular capaz de conseguir mejores resultados en cortos periodos de tiempo. Esta relación establece que a mayor tecnología mayor eficiencia y viceversa, y marca la dependencia de la política sobre los instrumentos tecnológicos, lo que implica que la evasión solo puede ser controlada con una innovación tecnológica permanente.

El problema de la evasión de impuestos es entendido de dos formas distintas, las cuales están dadas por la trayectoria de los actores, su conocimiento, su posición dentro de la sociedad, su percepción y su ideología. La forma de comprender el problema les permite seleccionar determinados instrumentos de política. Por ejemplo, en el primer y tercer periodo de análisis, la evasión es entendida bajo los preceptos del libre mercado, por lo cual las soluciones debían flexibilizar el control sobre el sector privado y enfocar sus esfuerzos sobre los impuestos indirectos. En el segundo periodo, la evasión es vista como un problema que agudiza la desigualdad social, por lo cual se debía evitar la evasión de los grandes evasores de impuestos directos. La dinámica entre el problema y la solución permite rastrear la trayectoria de los instrumentos de esta política.

En torno a la comprensión del problema se establecen las alianzas socio-técnicas entre actores e instrumentos de política. Estas alianzas permiten a los actores ejercer agencia sobre el diseño de los instrumentos de la política. Estos instrumentos, entendidos como artefactos, tienen la capacidad de limitar el margen de acción de ciertos actores debido a que su trayectoria tecnológica les impide realizar cambios estructurales. Es por esto que, los cambios observados se ejecutan sobre aquellos instrumentos que no han logrado consolidarse, dentro del imaginario social, como herramientas que permiten controlar la evasión de impuestos. La política, afectada por los diferentes factores estudiados, también es capaz de modificar la red de política, lo cual a su vez genera un nuevo diseño. La construcción de la política sobre una base tecnológica ha ocasionado que ésta se rediseñe constantemente debido a la adaptación de los instrumentos al avance tecnológico. La agencia ejercida por determinados instrumentos moviliza la reacción de los actores quienes buscan influir en el diseño de la política tratando de posicionar su propia forma de comprensión del problema de la evasión. La relación entre tecnología y eficiencia es funcional a los intereses que primen en la esfera política.

Conclusiones

Modelo analítico

La investigación explica el constante rediseño evidenciado en la política pública contra la evasión de impuestos (variable dependiente) en función de las configuraciones y los cambios que experimentan tanto la red de política como las ideas programáticas de los actores (variable independiente). La teoría de las políticas públicas permite abordar esta investigación desde el diseño de políticas y desde las redes de política. Desde el diseño se caracterizan los tipos de cambios de la política, y desde las redes se utiliza el modelo dialéctico de Marsh y Smith e ideacional de Kisby para explicar los cambios en la política y en sus instrumentos. Las ideas programáticas y las relaciones dialécticas entre el contexto y la red, la red y los actores y la red y los resultados permiten construir una explicación.

Las ideas programáticas son intermediadas por la red de política y permiten entender por qué se eligieron ciertos instrumentos y por qué tienen determinadas características. El contexto ideacional permite identificar las ideas que defendieron los actores al tiempo que permiten agruparlos de acuerdo a sus creencias programáticas. Las ideas defendidas por los actores son plasmadas en los instrumentos de política con lo cual se puede encontrar a los actores que incidieron en determinado estilo de diseño. También se pueden rastrear las ideas menos fuertes que constantemente buscan influir en los resultados de la política, y que incluso surgieron a raíz del diseño y la implementación de los instrumentos.

La relación dialéctica entre el contexto y la red permitió rastrear la influencia que ejercen los eventos económicos, políticos y sociales sobre la red de política. Esta relación permite explicar cómo la crisis económica y política que atravesó el Ecuador a finales del siglo XXI logra moldear una red de política capaz de institucionalizar el control de la evasión. También se puede rastrear como la red puede tornarse, hasta cierto punto, resiliente al contexto debido al sendero que consolidaron los instrumentos tecnológicos desplegados. No obstante, dicha resiliencia es puesta a prueba frente a instrumentos de política que no han terminado de consolidarse y pueden ser sujetos de intervención exógena.

La relación dialéctica entre la red y los actores permite dar cuenta que la red es capaz de moldear el comportamiento de los actores. La institucionalización de la red de política en base a valores y creencias permite guiar la conducta que deben adoptar los actores y los

instrumentos con el fin de conseguir el objetivo de controlar la evasión de impuestos. No obstante, la red de política, al tiempo que limita la conducta, otorga a los actores el espacio y las oportunidades para negociar y transar recursos en su interior. Este margen de acción de los actores, técnicos y políticos les permite influir en la configuración de las redes a través de la instauración de nuevas ideas, conocimiento e intereses.

La relación dialéctica entre la red y los resultados permite complementar el análisis de las anteriores relaciones. La red de política afecta a los resultados, en este caso al diseño y rediseño de la política pública contra la evasión de impuestos. Sin embargo, se observa que los resultados también afectaron la configuración de la red de política. La agencia ejercida por los instrumentos de control generó la movilización permanente de actores que terminaron modificando la red de política y, con ello, el diseño de los instrumentos en dos ocasiones. Se puede observar también como las ideas toman forma en la agenda política y dan forma a los nuevos instrumentos y a los existentes.

El modelo analítico usado para dar forma a la explicación de los cambios de la política permite abordar aspectos económicos, políticos y sociales que influyen en las redes y que moldean determinados estilos de elegir y diseñar los instrumentos. También permite estudiar la agencia ejercida por los actores y los recursos usados en la negociación dentro del diseño de los instrumentos, así como la agencia que tienen los resultados sobre la reconfiguración de la red de política. No obstante, el modelo no permite profundizar sobre la importancia que los instrumentos tecnológicos toman dentro del diseño y como estos influyen en las opciones de política disponibles para los policy makers.

Esta investigación incluyó el análisis socio – técnico como complemento del modelo analítico. Este análisis permitió abordar, dentro del estudio, la relación entre tecnología y eficiencia y la dinámica problema y solución. La tecnología se ha consolidado dentro del imaginario de los policy makers como una solución efectiva en el control de la evasión, por lo cual los actores y las opciones de política siempre se encuentran constreñidos por los artefactos implementados previamente. Las diferentes formas de comprender el problema llevan a los actores a cambiar y modificar la agencia de los instrumentos tecnológicos, siempre partiendo de la relación entre tecnología y eficiencia.

5.2. Hallazgos

El contexto y la red

La política pública contra la evasión de impuestos se encuentra dentro de la política tributaria, la cual a su vez es parte importante de la política económica de los países modernos. Dada la naturaleza de estas políticas, el contexto político y económico ejerce una fuerte presión sobre la configuración de la red de la política contra la evasión de impuestos. A lo largo de la historia, en el Ecuador se observan algunos intentos por fortalecer el control de la evasión de impuestos, sin mayores resultados hasta la década de los 90. La disponibilidad y la dependencia de la economía sobre los recursos naturales llevó a los gobiernos a descuidar la política tributaria y a enfocarse en otras fuentes de ingreso.

La aguda crisis económica que el Ecuador atravesaba en los 90, producto de la caída de los precios del petróleo, llevó al gobierno y al congreso de la época a crear el SRI y a fortalecer la institucionalidad tributaria para financiar el Presupuesto General del Estado. El contexto económico permitió alinear actores bajo las ideas de controlar la evasión de impuestos para aumentar la recaudación. Para esto fueron necesarias reformas tributarias y administrativas que permitieron encausar la política sobre un modelo de gestión basado en tecnología e información. La tecnología, entendida por los actores como factor esencial de la eficiencia, institucionalizó una red capaz de construir una trayectoria de sendero que impidió el regreso de prácticas pasadas.

La consolidación de la política pública contra la evasión de impuestos, a través de instrumentos con un alto componente tecnológico, permitió que la red de política genere una cierta resiliencia al contexto. En el periodo entre 1997 y 2006 se observa la continuación de la política sin mayores retrocesos que hayan sido influidos por el contexto político o económico. No obstante, el avance en el control sobre grandes contribuyentes generó la movilización de estos actores, quienes no permitieron que el control avance sobre la tributación directa. Esto se explica debido a la comprensión del problema de la evasión que tenían los principales actores, el cual fue entendido y resuelto, en este periodo, bajo la ideología del libre mercado.

La estructura y la agencia

La red de política consolidada limita la conducta de los actores y los guía bajo los principios, valores y creencias instauradas en torno a la evasión de impuestos. También la red les otorga oportunidades y les permite negociar e intercambiar recursos en su interior, lo cual genera un

margen de acción que viabiliza una modificación de las estructuras. En el 2007 el contexto político motivó una reconfiguración de la red, lo que permitió el ingreso de nuevos actores con nuevas ideas, intereses y una forma diferente de comprender el problema de la evasión. Estos actores comprendían este problema como un factor que agudizaba la desigualdad social. En este sentido, los instrumentos debían estar enfocados en la construcción de un sistema tributario progresivo y equitativo.

Los nuevos actores disponían de un fuerte apoyo político, lo que permitió que los instrumentos avancen hacia un control sostenido sobre los grandes contribuyentes y grupos económicos. Los instrumentos tecnológicos continuaron su trayectoria de innovación de acuerdo al contexto digital, la visión de los diferentes directores del SRI y el path dependiente generado por la política. La creación del Centro de Estudios Fiscales – CEF fortaleció la investigación tributaria y permitió enfocar el diseño y la implementación de los instrumentos en base a conocimiento científico y evidencia. Se impulsaron instrumentos importantes como la facturación electrónica, el análisis de big data y la transparencia de la información tributaria a través de visores.

La rápida evolución tecnológica y el desarrollo de herramientas de control más sofisticadas ponían en evidencia a los grandes evasores de impuestos y las vías usadas para evadir. Por su parte, las ideas del sector privado continuaban en torno a la ideología del libre mercado, lo que mantuvo a los actores en contra de un incremento del control por parte del Estado. El cambio de ideología del gobierno actual generó el cambio de posiciones dentro de la estructura de la red. Esto permitió que actores privados puedan estar más cerca de las autoridades del Ejecutivo. Esta nueva reconfiguración de la red promovió nuevos cambios en el diseño de algunos instrumentos desarrollados previamente.

La consolidación de los instrumentos y el débil apoyo político hacia el gobierno dificultó avanzar hacia cambios inmediatos. Los cambios observados son sobre aquellos instrumentos que afectaban los intereses de grandes contribuyentes y grupos económicos, y que a su vez eran fáciles de modificar. Por ejemplo, en un primer ajuste se observa la eliminación del CEF, el cual se dedicaba a investigar sobre las tramas de evasión usadas por los grandes evasores del impuesto a la renta. También, en este ajuste se limitó el avance de las herramientas de big data, se eliminaron los visores de grandes contribuyentes, grupos económicos y juicios

tributarios. En un segundo ajuste se puede observar la eliminación de los anticipos al impuesto a la renta y la reducción del número de agentes de retención.

La comprensión de los actores sobre el problema de la evasión lleva constantemente al posicionamiento de nuevas ideas e intereses dentro de la red de política, la cual a su vez actúa sobre el diseño de los instrumentos. La consolidación de los últimos cambios realizados, así como la permanencia de la nueva ideología dentro de la red de política dependerá de la capacidad de los nuevos actores para convencer a un porcentaje importante de otros actores. De lo contrario, los cambios realizados con un débil apoyo pueden ser revertidos por la agencia que ejercen los instrumentos tecnológicos y el conocimiento técnico consolidado en la política desde hace 23 años.

La red y los resultados

La reconfiguración de la red no provino solamente de las alteraciones en el contexto o de la agencia ejercida por los actores, también se puede observar que los propios resultados de la política afectaron la red. La agencia ejercida por los instrumentos de control sobre los contribuyentes mantuvo permanentemente movilizados a actores importantes del sector privado y de la sociedad civil. Aunque la política ha experimentado un proceso de constantes rediseños, se puede observar que en dos ocasiones se produjeron importantes cambios en los instrumentos. El primer cambio movilizó a actores que buscaban un control más efectivo contra los grandes contribuyentes. El segundo cambio movilizó a actores que buscaban una flexibilización del control por parte del Estado.

La movilización de los actores es explicada por formas distintas de entender el problema de la evasión. Esta comprensión a su vez está dada por la trayectoria de los actores, por su conocimiento y por su ideología. En este sentido, la instauración de una u otra forma de comprender el problema moviliza actores, intereses, ideas y opciones de soluciones hacia la agenda pública. Para el caso del control de la evasión, las opciones están dadas por la trayectoria de los instrumentos de la política y por la comprensión consolidada sobre la relación entre tecnología y eficiencia. Las opciones de política deben enmarcarse dentro de lo establecido como efectivo para controlar la evasión de impuestos.

La comprensión de la dinámica problema solución permite establecer alianzas socio técnicas entre los actores y los artefactos de la política (instrumentos). Estas alianzas promueven el

conocimiento y el uso de instrumentos con un alto componente tecnológico. Sin embargo, la entrada de nuevas ideas programáticas dentro de la red de política también reconfigura las alianzas socio técnicas establecidas. Esto ocasiona una predominancia de los actores políticos dentro del diseño de los instrumentos de política, lo que impide que determinados instrumentos puedan estabilizarse en el tiempo y sean susceptibles de modificaciones.

Los cambios experimentados en la política son el resultado de la interacción entre el contexto, la estructura, los actores y los resultados en una relación dialéctica constante. Los cambios observados pueden ser caracterizados como de primer y segundo orden, pues estos se han mantenido sobre el mismo paradigma de control de la evasión. Las calibraciones y cambios de los instrumentos obedecen a los intereses predominantes en la agenda política. En un inicio los cambios fortalecieron la institucionalidad del SRI para controlar la evasión de impuestos indirectos. Los cambios posteriores fortalecieron la capacidad tecnológica y avanzaron hacia un control más equilibrado entre impuestos directos e indirectos. Los cambios del último periodo de análisis apuntaron hacia una flexibilización del control sobre los grandes contribuyentes y grupos económicos.

5.3. ¿Qué pasó con la hipótesis?

La hipótesis de la investigación planteaba la existencia de una relación entre tecnología y eficiencia adoptada en el diseño de la política pública. Esta relación implica que, a mayor tecnología mayor eficiencia y viceversa. La comprensión de esta relación motivo el diseño de instrumentos tecnológicos que permitieron identificar la evasión de impuestos. Sin embargo, el uso tecnológico en la política pública está condicionado por la dinámica de actores en la esfera del politics. Esto implica que cuando ser eficiente perjudica los intereses de los políticos, se suspende el uso de la tecnología. Y, al contrario, si la eficiencia es la bandera de los políticos, se priorizará un uso intensivo de tecnología. Esta disyuntiva también ocasiona controversias entre los funcionarios técnicos y la esfera del politics. Ante esto, la generación de un path dependence en el uso tecnológico para la política pública contra la evasión fiscal no está claramente definido.

A partir de 1997, los principales actores de la red estaban convencidos de que la forma más efectiva y rápida de incrementar la recaudación y controlar la evasión de impuestos era a través del uso tecnológico. Los resultados en recaudación fueron evidentes lo cual fue esencial para la consolidación y aceptación del estilo de política por parte de los diferentes

gobiernos de turno. La alianza socio técnica entre actores y artefactos (instrumentos) institucionalizó la red y permitió el avance de los instrumentos de acuerdo al contexto digital. Esto consolidó la importancia de la tecnología dentro de la política y generó una dependencia de sendero capaz de impedir el retorno de prácticas pasadas. El uso tecnológico fue instaurado dentro de los valores y principios de la red, y condujo el diseño y las opciones de política disponibles para los actores.

La institucionalización de una política pública basada en tecnología e información era evidente, así como también era evidente que la comprensión entre tecnología y eficiencia debía guiar a los actores en el diseño de los instrumentos. Sin embargo, los instrumentos tecnológicos fueron adaptados y orientados de acuerdo a la visión y comprensión del problema que tenían los actores políticos. En un primer momento, estos fueron orientados hacia un control más integral de la evasión, que incluía a los grandes evasores de impuestos directos. En un segundo momento, los instrumentos fueron modificados con el fin de conseguir una mayor flexibilidad para el sector privado, lo que beneficia principalmente a grandes contribuyentes y grupos económicos.

La comprensión del problema de la evasión está dada por la trayectoria, el conocimiento y la ideología de los actores. En la red estuvieron presentes dos formas de comprender el problema. La primera estaba dada bajo la ideología del libre mercado por lo que las soluciones apuntan hacia una flexibilización del sector privado y la focalización del control sobre la evasión de impuestos indirectos. La segunda entendía a la evasión como un factor que agudizaba la desigualdad social y que era necesario construir un sistema tributario equitativo. Las dos formas de entender el problema usan o limitan la tecnología para viabilizar sus ideas e intereses. Mientras que la segunda manera de comprender el problema permitió el avance de los instrumentos hacia un control integral, la primera limitaba el uso de los instrumentos sobre el control de la evasión de impuestos directos.

Del análisis se evidencia que, el uso tecnológico en la política pública está condicionado por la dinámica de actores en la esfera del politics. Se evidencia una tendencia creciente de la innovación y evolución de los instrumentos tecnológicos cuando la comprensión del problema de evasión es más integral. No obstante, la agencia que ejercen los instrumentos moviliza a los actores afectados los cuales bloquean el avance de algunos instrumentos tecnológicos y otros tributarios. Una comprensión del problema más social permite que la eficiencia sea la

bandera de los políticos. Esto implica que cuando ser eficiente perjudica los intereses de los políticos, se suspende el uso de la tecnología. Y, al contrario, si la eficiencia es la bandera de los políticos, se priorizará un uso intensivo de tecnología.

El cambio de posición de los actores privados dentro de la red ha empezado a modificar la estructura. Esto puede ser evidenciado en la modificación de algunos instrumentos y principalmente en la eliminación de instrumentos de información y generación de investigación. Esto pone de manifiesto un aparente giro de la política que torna opaco el aparente path dependence que se creía había generado el uso tecnológico de los instrumentos. No obstante, resulta preciso indicar que los cambios y la consolidación de una nueva comprensión del problema solución dentro de la red y la política pueden tomar mucho tiempo. Los nuevos actores políticos deben ser capaces de negociar y de cerrar las controversias con un porcentaje importante de actores, principalmente técnicos. Si esto no sucede, los cambios pueden ser revertidos en el corto plazo.

Esta investigación nos permite observar que la configuración de una política pública implica otros elementos que van más allá de los actores. Por lo general, los análisis de la política económica parten desde una mirada de economía política que les permite ver como los actores posicionan sus intereses dentro de la distribución de recursos, pero prestan muy poca atención sobre la agencia que ejercen las estructuras, el contexto o los propios resultados de la política. También, la combinación con el análisis socio técnico permite ver como se establecen las alianzas socio técnicas entre actores y artefactos y permite explicar la importancia de la tecnología dentro de la política. El análisis de redes por su parte es indispensable para explicar porque las definiciones políticas guían el uso y orientación de los instrumentos tecnológicos. Este trabajo constituye un aporte importante para la disciplina de las políticas públicas toda vez que permite combinar el análisis socio técnico y la teoría de redes para explicar el porqué de determinado diseño de política. Este modelo de análisis, así como el abordaje metodológico podría ser aplicado a otras políticas públicas para explicar su diseño y la importancia que toman los instrumentos tecnológicos en el imaginario de los policy makers. El mismo estudio podría ser replicado para analizar la trayectoria de la política contra la evasión de impuestos en otros países. Finalmente, este análisis podría considerarse como un aporte para la teorización sobre el diseño y la elección de instrumentos de política en la era digital y el desafío que enfrentan los gobiernos para controlar una sociedad cada vez más tecnológica.

Futuras investigaciones sobre la política pública contra la evasión de impuestos bien podrían profundizar en el estudio de otros problemas de política como la falla de determinados instrumentos en el control de la evasión o la importancia de un instrumento sobre otro en la efectividad. Se podría avanzar en estudios que analicen las implicaciones en seguridad personal del uso de herramientas de big data e inteligencia artificial en la administración tributaria. También, resultaría interesante realizar un estudio comparado entre los diseños de la política pública de Ecuador y otros países que hayan experimentado un proceso similar.

Anexos

6.1. Rastreo de instrumentos de la política pública contra la evasión fiscal

Tipo de Instrumento	Instrumento	Fecha de creación	Fecha de salida
Mixto: Legal, Tributario y Tecnológico	Registro Único de Contribuyentes – RUC.	1998	Vigente
Tecnológico	Declaración de impuestos en Línea	2002	Vigente
Legal	Nuevas sanciones por incumplimiento en las declaraciones	2002	Vigentes
Tecnológico	Comunicación directa entre el contribuyente y el SRI	2002	Vigente
Legal	Nuevas sanciones por defraudación al fisco: clausura de locales, incautación de mercadería, prisión.	2002	Vigente
Tributario	Retenciones del Impuesto al Valor Agregado – IVA	2002	Vigente
Tributario	Retenciones del Impuesto a la Renta	2000	Vigente
Tributario	Anticipo al Impuesto a la Renta	2000	2019
Tecnológico	Análisis de información disponible a través de software de gestión tributaria.	2000	Vigente
Conocimiento	Capacitación constante de organismos internacionales	2000	Vigente
Mixto: legal, tributario, tecnológico	Facturación	2000	Vigente
Tecnológico	Software de auditoría tributaria	2002	Vigente
Tecnológico	Intranet	2002	Vigente
Tecnológico	Interoperabilidad con sistemas de la banca, tarjetas de crédito	2002	Vigente
Tecnológico	Bases de datos administradas por Oracle	2002	
Tecnológico	Modelos predictivos con la data disponible	2002	
Legal	Anticipo mínimo del impuesto a la renta	2007	2018
Tributario	Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano – RISE	2007	Vigente
Legal	Información sin sigilo para el SRI	2008	Vigente
Tecnológico	Facturación electrónica	2009	Vigente

Fuente:(Romo Leroux 2010; 2002a; 2002b; 2005; Congreso Nacional 1997; Paz y Miño 2015)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Flacso Ecuador

Maestría de investigación en políticas públicas 2018 – 2020

Formulario de entrevista para recolección de información

Tema de investigación: Tecnología y conocimiento, una combinación efectiva en el control de la evasión de impuestos en Ecuador (1997 – 2020)

I. General

1. ¿Considera que los niveles de evasión tributaria son elevados en el Ecuador? ¿A cuánto ascendería la evasión en impuestos al consumo y a la renta?
2. ¿Qué factores explicarían la mayor participación porcentual de la recaudación directa dentro de la recaudación total a partir del 2007? ¿Podría atribuirse este cuasi equilibrio entre recaudación directa e indirecta a un mayor control o a la creación de nuevos impuestos directos?
3. ¿Considera que existe una relación importante entre desarrollo tecnológico y control de la evasión? ¿Es decir, a más tecnología mayor control? O son otros elementos los que más pesan para evitar la evasión fiscal.

II. Conformación de la red

1. ¿Cómo empezó la modernización de la administración tributaria en Ecuador antes del 2007? ¿Quiénes fueron los principales actores que la impulsaban? ¿Cuál fue el fin de esta modernización?
2. ¿Qué tan eficiente era la institucionalidad del SRI para controlar la evasión tributaria antes del 2007? ¿Qué impuestos mostraban mayor dificultad para ser controlados y por qué? ¿Qué herramientas tecnológicas se implementó en el periodo 1997-2006?
3. ¿Cuáles fueron los adelantos normativos y tecnológicos realizados en los periodos 2007-2017 y 2018-2020 para controlar y reducir la evasión tributaria? ¿Se continuó el fortalecimiento emprendido por en el periodo 1997-2006 y 2007-2017, respectivamente?
4. ¿Cuáles fueron las herramientas tecnológicas implementadas en el periodo 2007-2017? ¿Qué tan compleja fue su implementación considerando que eran nuevas tecnologías que demandaban un conocimiento especializado? ¿Quiénes participaron en la implementación de estas mejoras e innovaciones?
5. ¿Cómo se instrumentaron los cambios que demandaban de un amplio conocimiento en tecnología y de implementación de resoluciones para su funcionamiento? ¿Existió

consultorías externas? ¿Asistencia internacional? ¿De ser el caso, cuál era la formación de las personas que ayudaron a implementar los cambios?

6. ¿Cuál fue el rol de los Directores Generales del SRI en la continuación e implementación de instrumentos tecnológicos para controlar la evasión?
7. ¿Cuál fue el rol de la generación de conocimiento e investigación del CEF en el planteamiento de nuevas propuestas para controlar la evasión de impuestos?
8. ¿Cuál es el fin y como son usados los datos en los departamentos de auditoría tributaria, inteligencia de negocios y control de grandes contribuyentes?
9. ¿Qué otros departamentos participan en el control de la evasión y cuál es su rol?
10. ¿Cuáles son los objetivos que persiguen los diferentes instrumentos tecnológicos en la política contra la evasión de impuestos?
11. ¿Cuál fue el impacto de la aplicación de estos instrumentos en la reducción de la evasión? ¿En qué medida se logró reducir los niveles de evasión de impuestos, considerando que, según datos, los niveles de evasión ascienden a 300 y 400 millones por año (Colegio de Economistas)?
12. ¿Con toda la información disponible en la Administración Tributaria, se podría pensar en la explotación masiva de datos a través de técnicas de big data o modelos predictivos de inteligencia artificial? ¿Por qué no se ha incursionado en esas tecnologías?
13. ¿Se podría decir que en el SRI se consolidó el conocimiento técnico para orientar las decisiones de política pública en la implementación de instrumentos tecnológicos y de análisis de datos? ¿Se puede observar una independencia del conocimiento técnico?

III. Instrumentos tecnológicos

1. ¿Cómo surgió la idea de implementar la facturación electrónica? ¿Cuáles eran sus fines?
2. ¿Cómo es utilizada la facturación electrónica para el control de la evasión de impuestos?
3. ¿Los datos de facturación son utilizados para controlar la evasión de impuestos mediante cruces con otras bases de datos?

Lista de referencias

- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2006. «Paths of Economic and Political Development». En *The Oxford Handbook of Political Economy*.
<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199548477.001.0001/oxfordhb-9780199548477-e-037>.
- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Segunda edición. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional. /libros/111157-opac.
- Andino, Mauro, Carlos Marx Carrasco, y Leonardo Orlando. 2012a. «Servicio de Rentas Internas: repensando el nuevo modelo organizacional y de gestión». En *Una nueva política fiscal para el buen vivir*, Nadesha Montalvo R., 355-84. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16812/mod_page/content/58/Nueva_politica_fiscal.pdf.
- . 2012b. «Servicio de Rentas Internas: repensando el nuevo modelo organizacional y de gestión». En *Una nueva política fiscal para el buen vivir*, Nadesha Montalvo R., 430. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16812/mod_page/content/58/Nueva_politica_fiscal.pdf.
- Arias, Diana, Edwin Buenaño, Nicolás Oliva, y José Ramírez. 2011. «HISTORIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ECUATORIANO 1950-1999», 40.
- Asamblea, Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.
- Asamblea Nacional. 2014. *Ley Orgánica Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal*.
- . 2016a. *Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas*.
- . 2016b. *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016*. <https://www.sri.gob.ec/web/guest/noticias5>.
- . 2017. *Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía y Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera*.
<https://www.sri.gob.ec/web/guest/ley-organica-para-la-reactivacion-de-la-economia-y-fortalecimiento>.

- . 2018. *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*.
<https://www.sri.gob.ec/web/guest/ley-organica-fomento-productivo>.
- . 2019. *Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria*.
- Balch, George I. 1980. «The Stick, The Carrot, and Other Strategies: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention». *Law & Policy*.
- Bardach, Eugene. 1980. *Implementation Studies and the Study of Implements*. Berkeley: Graduate School of Public Policy University of California.
- BCE. 2006. «Información Estadística Mensual: Exportaciones de petróleo crudo». 2006.
<https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>.
- Bird, Richard. 2008. «Tax Challenges Facing Developing Countries». 12. Working Papers Series. Toronto: Rotman Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto. <https://ideas.repec.org/p/ttp/iibwps/12.html>.
- Bortz, Gabriela, y Hernán Thomas. 2019. «Parasites, bugs and banks: problems and constraints of designing policies and technologies that transform R&D into healthcare solutions: the case of Chagas disease in Argentina (2007–2017)». *Innovation and Development* 9 (2): 225-43. <https://doi.org/10.1080/2157930X.2019.1567904>.
- Bressers, Johannes T. A., y Laurence J. O'Toole. 2005. «Instrument selection and implementation in a networked context». *Designing government: from instruments to governance*, 132-53. <https://research.utwente.nl/en/publications/instrument-selection-and-implementation-in-a-networked-context>.
- Carpio, Romeo, y Carlos Marx Carrasco. 2012. «Las nueve reformas tributarias del último quinquenio». En *Una nueva política fiscal para el buen vivir*, Nadesha Montalvo R., 430. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16812/mod_page/content/58/Nueva_politica_fiscal.pdf.
- Carter Center. 2008. «Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador». Quito, Ecuador: The Carter Center.
https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/Informe_Final_AC_-_Centro_Carter_distribuido.pdf.
- CELAG. 2016. «Alvaro Noboa (Ecuador)». *CELAG* (blog). 16 de julio de 2016.
<https://www.celag.org/project/alvaro-noboa/>.
- CEPAL. 2016. «Evasión fiscal en América Latina llega a 340.000 millones de dólares y representa 6,7% del PIB regional», 1 de septiembre de 2016.

- <https://www.cepal.org/es/noticias/evasion-fiscal-america-latina-llega-340000-millones-dolares-representa-67-pib-regional>.
- Chiliquinga, Diana, Carlos Marx Carrasco, y José Ramírez. 2012. «Historia de la tributación en Ecuador». En *Una nueva política fiscal para el buen vivir*, Nadesha Montalvo R., 430. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16812/mod_page/content/58/Nueva_politica_fiscal.pdf.
- CIAT. 2020. «CIAT y SRI de Ecuador Suscriben Convenio». julio de 2020.
- <https://www.ciat.org/ciat-y-sri-de-ecuador-suscriben-convenio/>.
- Congreso Nacional. 1997. *Ley 041 de creación del Servicio de Rentas Internas*.
- DeLeon, Peter. 1997. «Una Revisión Del Proceso de Las Políticas: De Lasswell a Sabatier». *Gestión y Política Pública* 6 (1): 5-17. <https://biblat.unam.mx/es/revista/gestion-y-politica-publica/articulo/una-revision-del-proceso-de-las-politicas-de-lasswell-a-sabatier>.
- Dye, Thomas R. 2010. *Understanding Public Policy*. 13 edition. New York: Pearson.
- Ecuavisa. 2017. «Presidente Moreno enviará reforma tributaria a la Asamblea». *Vistazo*, 12 de octubre de 2017. <https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/presidente-moreno-enviara-reforma-tributaria-la-asamblea>.
- El Comercio. 2016. «Ximena Amoroso dejó el SRI tras 23 meses de gestión». *El Comercio*, 16 de febrero de 2016. <http://www.elcomercio.com/actualidad/ximenaamoroso-sri-gestion-informe.html>.
- . 2018. «Directora del SRI está totalmente comprometida con nueva visión económica del Gobierno». *El Comercio*, 23 de mayo de 2018, sec. Política.
- <http://www.elcomercio.com/actualidad/marisolandrade-sri-gobierno-directora-decreto.html>.
- El Telégrafo. 2016. «Ecuador pierde entre \$ 300 y \$ 400 millones anuales por evasión fiscal». *El Telégrafo - Noticias del Ecuador y del mundo*, 6 de junio de 2016, sec. Política.
- <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-pierde-entre-usd-300-y-usd-400-millones-anuales-por-evasion-fiscal>.
- El Universo. 2004. «Elsa de Mena será reemplazada por Vicente Saavedra al frente del SRI», 6 de septiembre de 2004.
- <https://www.eluniverso.com/2004/09/06/0001/9/4812819316F746E09952E02087F99817.html>.

- . 2006. «De Mena, fuera de aduanas y el SRI», 3 de mayo de 2006.
<https://www.eluniverso.com/2006/05/03/0001/9/8A540BD83F3143A6B5FDFAB75FED4736.html>.
- . 2008. «Comerciantes minoristas en plan del SRI», 20 de mayo de 2008.
<https://www.eluniverso.com/2008/05/20/0001/9/6D3F73B9DD0F44C69906FCF4EE9D0C64.html>.
- . 2010. «Noboa demanda a Director del SRI por \$ 80 millones». *El Universo*, 23 de junio de 2010, sec. Noticias. <https://www.eluniverso.com/2010/06/24/1/1356/noboa-demanda-director-sri-80-millones.html>.
- . 2018. «Sorpresa y buena reacción en mercado por el nuevo ministro Richard Martínez». *El Universo*, 16 de mayo de 2018, sec. Noticias.
<https://www.eluniverso.com/noticias/2018/05/16/nota/6761847/sorpresa-buena-reaccion-mercado-nuevo-ministro>.
- Elmore, Richard F. 1979. «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions». *Political Science Quarterly* 94 (4): 601-16.
<https://doi.org/10.2307/2149628>.
- Espinoza, Alberto. 2003. «Deuda externa: oportunidad o amenaza para la economía ecuatoriana». Quito, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
<http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/229/1/IAEN-011-2003.pdf>.
- Europa Press. 2007. «Ecuador.- La Constituyente aprueba la nueva ley tributaria». Europa Press. 29 de diciembre de 2007. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ecuador-constituyente-aprueba-nueva-ley-tributaria-20071229181540.html>.
- Fernández, Quispe, Gabith Miriam, Arellano Cepeda, Otto Eulogio, Negrete Costales, y Omar Patricio. 2019. «Las reformas tributarias en el Ecuador. Análisis del periodo 1492 a 2015» 40 (13): 21.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona; [Quito: Anthropos : FLASCO.
- García Jurado, Roberto. 2005. «B. Guy Peters, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política». *Estudios políticos (México)*, n.º 4 (abril): 217-20.
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2005.4.37650>.
- Gerring, John. 2006. *Case Study Research: Principles and Practices*. Primera edición. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Giddens, Anthony. 2011. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

- GK. 2019. «¿Desde cuándo está derogado el Impuesto Verde en Ecuador?» Claves para entender la derogación del Impuesto Verde en la Asamblea Nacional. *GK* (blog). 9 de septiembre de 2019. <https://gk.city/2019/09/09/fecha-derogacion-impuesto-verde-ecuador/>.
- Hall, Peter A. 1993. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain», 1993. <https://www.jstor.org/stable/422246>.
- Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms*». *Political Studies* 44 (5): 936-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste. 2015. *Análisis de políticas públicas*. Edición: edición. Madrid: Grupo Anaya Publicaciones Generales.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham House Publishers.
- Hood, Christopher, y Helen Z Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- . 2019. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Routledge Textbooks in Policy Studies. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee. 2018. *Routledge Handbook of Policy Design*. Routledge Handbooks. New York, NY: Routledge, 2018. <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781351252928>.
- Jurídica, Revista. 2003. «Demanda de Inconstitucionalidad». *Revista Jurídica de la Universidad Católica de Guayaquil*. 9 de enero de 2003. <https://www.revistajuridicaonline.com/2003/01/demanda-de-inconstitucionalidad/>.
- Kingdon, John. 1993. «How do Issues Get on Public Policy Agendas?» En *Sociology and the Public Agenda*, 40-50. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781483325484>.
- Kisby, Ben. 2007. «Analysing Policy Networks». *Policy Studies* 28 (1): 71-90. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>.
- Knoke, David. 1993. «Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making». En . London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781483325484.n9>.
- La Hora. 2008. «Fraude fiscal por 300 millones». *La Hora Noticias de Ecuador, sus provincias y el mundo*, 8 de agosto de 2008. <https://www.lahora.com.ec/noticia/757209/fraude-fiscal-por-300-millones>.

- Lasswell, Harold D, y Abraham Kaplan. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. 1958. «Policy Analysis». *The American Economic Review* 48 (3): 298-312. www.jstor.org/stable/1809767.
- Lowi, Theodore J. 1971. *Four Systems of Policy, Politics and Choice*,. Syracuse, N.Y.: Inter-University Case program, Inc.
- Mahoney, James. 2001. «Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective». *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 111-41. <https://doi.org/10.1007/BF02687587>.
- Mantilla, Sebastián. 2013. «Reformas tributarias». *El Comercio*, 2 de enero de 2013. <http://www.elcomercio.com/opinion/reformas-tributarias.html>.
- Marsh, David, y R. A. W. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford University Press. <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001/acprof-9780198278528>.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. «Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach». *Political Studies* 48 (1): 4-21. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>.
- MEF. 2018. «Richard Martínez asumió su compromiso como nuevo ministro de Economía y Finanzas». *Ministerio de Economía y Finanzas*, 16 de mayo de 2018. <https://www.finanzas.gob.ec/richard-martinez-asumio-su-compromiso-como-nuevo-ministro-de-economia-y-finanzas/>.
- Montalvo, Juan. 2009. «DOÑA ELSA Y LA DECLARACION PATRIMONIAL». *Ecuador Sin Censura* (blog). 6 de febrero de 2009. <http://ecuadorsincensura.blogspot.com/2009/02/dona-elsa-y-la-declaracion-patrimonial.html>.
- Oliva, Nicolás, Carlos Marx Carrasco, y Alfredo Serrano. 2011. «¿Quiénes (no) pagan los impuestos en Ecuador?» SRI. https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16790/mod_page/content/45/2011-12.pdf.
- País, Ediciones El. 1997. «El nuevo presidente de Ecuador anula las medidas polémicas de Bucaram». *El País*, 13 de febrero de 1997, sec. Internacional. https://elpais.com/diario/1997/02/13/internacional/855788406_850215.html.
- Paz y Miño, Juan. 2007. «Juan J. Paz y Miño Cepeda: Un nuevo ciclo histórico en Ecuador». *La Insignia*, 19 de diciembre de 2007. https://www.lainsignia.org/2007/diciembre/ibe_017.htm.

- . 2015. *Historia de los impuestos en Ecuador. Visión sobre el régimen impositivo en la historia económica nacional*. 1ª. edición digital, junio 2015. Quito, Ecuador: Servicio de Rentas Internas.
- Peters, Guy. 2018. «The logic of policy design». En *Policy problems and policy design*, 1-34. New horizons in public policyx. Northampton, MA: Edward Elgar Pub., Inc., 2018. https://www.worldcat.org/title/policy-problems-and-policy-design/oclc/1086995874&referer=brief_results.
- PowerLinks. 2014. «Antecedentes: historia del SRI». 2014. <http://www.powerlinks.com.ec/pl/ResenaHistorica>.
- Pozo, Mauricio. 2015. «¿Qué hacer en política fiscal?» *El Comercio*, 10 de febrero de 2015. <http://www.elcomercio.com/opinion/politica-fiscal.html>.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University. <https://eprints.soton.ac.uk/336524/>.
- Rihoux, Benoît. 2016. «Configurational Comparative Methods (QCA and Fuzzy Sets): Complex Causation in Cross-Case Analysis». En *Handbook on Methods and Applications in Political Science*, Hans Keman, 383-99. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:165632>.
- Rodríguez, Linda Alexandra. 1992. «Las finanzas públicas en el Ecuador 1830-1940». *Banco Central del Ecuador*, 1992. [http://biblioteca.udla.edu.ec/client/es_EC/default/search/detailnonmodal/ent:\\$002f\\$002fSD_ILS\\$002f32\\$002fSD_ILS:32121/ada?qu=ECUADOR&rw=900&ic=true&te=ILS&ps=300](http://biblioteca.udla.edu.ec/client/es_EC/default/search/detailnonmodal/ent:$002f$002fSD_ILS$002f32$002fSD_ILS:32121/ada?qu=ECUADOR&rw=900&ic=true&te=ILS&ps=300).
- Romo Leroux, Elsa de Mena. 2002a. «La Gerencia de la Administración Tributaria, la Evaluación del Desempeño y las Nuevas Tecnologías». Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT. <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/1975>.
- . 2002b. «Memoria institucional: septiembre 1998 - diciembre 2002. Una respuesta a la sociedad». Rendición de cuentas. Quito, Ecuador: Servicio de Rentas Internas. https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/AdministracionTributaria/AdministracionTributaria/AATT-Neila/Informe_cuatro_anos_SRI.pdf.
- . 2005. «Política de Gobierno, Posicionamiento y Apoyo». Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT. <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/654>.
- . 2010. «Liderazgo y éxito organizacional». *Polémika* 1 (3). <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/polemika/article/view/348>.

- Roth, André. 2014. «Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas». En *Políticas públicas : formulación, implementación y evaluación*, Décima edición, 69-116. Bogotá: Ediciones Aurora.
- . 2017. «Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos». En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, 17-55. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- . 2018. «Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas». En *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.*, Decimotercera edición, 296. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruilova, Eduardo. 2004. «Ecuador y el Tratado de Libre Comercio». Blog. *Rebelión* (blog). 4 de diciembre de 2004. <https://rebellion.org/ecuador-y-el-tratado-de-libre-comercio-i/>.
- Salamon, Lester M, y Michael S Lund. 1989. *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, D.C.; Lanham, MD: Urban Institute Press ; Distributed in the United States and Canada by University Press of America.
<http://books.google.com/books?id=kwa0AAAAIAAJ>.
- Sánchez, Javier. 2017. «La evasión tributaria originada en el uso de comprobantes de venta». Ambato, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
<http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4811/1/TESIS%20S%C3%A1nchez%20Fonseca%20Javier%20Rodolfo%20.pdf>.
- Sanz, Luis. 2003. «Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales subyacentes».
https://www.researchgate.net/publication/260184831_Analisis_de_redes_sociales_O_como_representar_las_estructuras_sociales_subyacentes.
- Serrano, Diana. 2018. «El SRI espera USD 1000 millones en ingresos por cobro de deudas tributarias este 2018». *El Comercio*, 25 de enero de 2018, sec. Negocios.
<http://www.elcomercio.com/actualidad/sri-ecuador-1000millones-recaudacion-tributos.html>.
- SRI. 1999a. «Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas».
- . 1999b. «Ley de Racionalización Tributaria».
- . 2001. «Ley de Reforma Tributaria».
- . 2002. «Resolución N° 1065».
- . 2008. «Registros totales de RUC según año de inscripción». Saiku - Next Generation Open Source Analytics. 2008. https://srienlinea.sri.gob.ec/saiku-ui/#refresh_cubes.

- . 2018a. «Estadísticas Generales de Recaudación SRI - Servicio de Rentas Internas del Ecuador». 2018. <https://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri>.
- . 2018b. «Plan de Control y Lucha contra el Fraude Fiscal». 2018. <https://www.sri.gob.ec/web/guest/plan-de-control-y-lucha-contra-el-fraude-fiscal>.
- . 2018c. «SRI. Construyendo un legado juntos. 20 años». Departamento Nacional de Comunicación Institucional.
- . 2018d. *Visor Grandes Contribuyentes*. MP4. Quito, Ecuador. <https://www.youtube.com/watch?v=eRtLfH5CFA0>.
- . 2019a. «Ficha Informativa de Proyecto 2019 - Construcción del Componente Integral de Aplicaciones Tecnológicas para el Servicio de Rentas Internas». Reporte GPR. Quito, Ecuador: Servicio de Rentas Internas.
- . 2019b. *Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio de Rentas Internas*. Vol. Resolución Nro. NAC-DGERCGC19-00000020.
- . 2020. «Presión Fiscal». Presión fiscal. 2020. <https://cef.sri.gob.ec/mod/page/view.php?id=11066>.
- Torgerson, Douglas. 1992. «Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas». México.
- Torres, Eduardo. 2018. «El Nuevo Institucionalismo: ¿hacia Un Nuevo Paradigma?» ResearchGate. 2018. https://www.researchgate.net/publication/278162056_El_nuevo_institucionalismo_hacia_un_nuevo_paradigma/stats.
- Vollenweider, Camila. 2016. «Carlos Marx Carrasco: “Ecuador experimentó grandes avances en materia económica”». Celag.org. *CELAG* (blog). 26 de enero de 2016. <https://www.celag.org/entrevista-celag-a-carlos-marx-carrasco-ex-ministro-de-trabajo-y-ex-director-del-sri-de-ecuador-los-avances-experimentados-de-estos-9-anos-constituyen-el-mayor-legado-y-la-mayor-razon-para/>.