

APUNTES SOBRE LA PROPIEDAD AGRARIA EN EL ECUADOR

Por Celso Jiménez S.
Egresado de la Facultad de Ciencias
Económicas.

La cotidiana lucha por la vida, las preocupaciones que naturalmente produce el futuro incierto del sistema económico en que vivimos, y el marco socio-económico cristalizado en leyes que impiden el desarrollo de toda iniciativa de mejoramiento social, nos han acostumbrado a mirar impasiblemente, como una cosa irremediable, el estado de opresión, miseria, esclavitud en que se debate el indio, el desamparo en que vive el campesino, el problema de la desigual distribución de la tierra, y la injusta distribución del ingreso nacional. Para buscar solución a estos básicos problemas, que colocan a nuestro país entre los subdesarrollados o atrasados, hago una invitación sincera y cordial a todos los ecuatorianos, y especialmente a los compatriotas que se encuentran frente a la grave responsabilidad de dirigir los destinos de la nación, para decirles: CONOZCAMOS NUESTRA PATRIA. Debemos conocer, ante todo, nuestra propia casa: nuestra Nación. Cómo está construída, cuáles son sus cimientos, cuántos vivimos en ella, cómo vivimos. Es obligación de todo ecuatoriano esforzarse por saber cuáles son los recursos con que contamos y cómo utilizarlos para mejorar nuestro nivel de vida. Que no sean unos pocos los que disfrutan de comodidades, sino todos los que vivimos al amparo del tricolor nacional, tanto el hombre del campo, que en la actualidad es el que más necesita, como el habitante de la ciudad. Tócanos a los ecuatorianos, observando la estructura social, las instituciones públicas, las leyes y cómo se las cumple, cuál es nuestra alimentación, cómo vestimos y cómo es nuestra vivienda, tócanos, repito, medir a qué altura nos encontramos en el conjunto de países. Se nos ha colocado entre los subdesarrollados, o sea que no hemos logrado salir de la época semifeudal de la colonia, y todavía vivimos gran parte de ella. Debemos saber que el 58% de la población total de 3'202.757 se halla en la Sierra, de la cual hay mucha gente que clama desesperadamente por un pedazo de suelo en que levantar una choza para albergar a su familia y un poco más de tierra para arrancar el sustento diario de ella, mientras las tierras fértiles de la Costa permanecen abandonadas. Estos son problemas que estamos viviendo, y no teorías y cifras imaginarias.

Este último problema arranca necesariamente de la propiedad del suelo. De la propiedad individual o propiedad privada. Veamos cómo se originó, cuál es su estructura actual y cuáles las consecuencias de esa estructura.

ORIGEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA.- Si en la actualidad se dice que el Ecuador es un país eminentemente agrícola y está reconocido como tal, aún por organismos técnicos como es la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), conclusión deducida del hecho de que la mayor parte del ingreso nacional proviene de la agricultura; con mayor y sobrada razón decimos que al tiempo de la conquista española, esto es hace cuatrocientos veinte años, lo que hoy es el Ecuador y todo el Imperio de los Incas lo formaban habitantes cuya principal actividad fué también la agricultura. Es decir que vivieron del cultivo de la tierra.

Los Incas desconocieron la propiedad privada. Su dominio se extendió más bien por el afán de tener pueblos sujetos a su civilización, antes que por el territorio mismo, para explotarlo. Pero el fraccionamiento y división de la tierra con títulos de propiedad legales no llegaron a conocer sino cuando los españoles les arrebataron sus mejores tierras y pusieron linderos entre propiedad y propiedad. Sólo entonces supieron los indios que el territorio que ayer fuera de ellos hoy era ajeno.

Para justificar la conquista, se puso al frente el estandarte de la religión católica, apostólica y romana, que debía ser inculcada a los indios o gentiles como los llamaban, y para legalizar el dominio de las tierras descubiertas y conquistadas, el rey recurrió al Papa, representante máximo de esa religión, a fin de que lo confirmara en la posesión de ellas. Tranquilizada

de esta manera la conciencia del rey, pudo sin temor a que se lo acuse de despojo, repartir las tierras conquistadas, ya directamente o por medio de sus conquistadores, con quienes firmaba contratos llamados capitulaciones en que les facultaba el reparto de tierras entre sus soldados y demás acompañantes en la aventura. De esta forma el conquistador recibía la recompensa a sus riesgos, sacrificios y sufrimientos corridos en la conquista.

Y así se hicieron reparto de tierras y reparto de indios. Es decir que se repartían los dos factores: hombre y tierra, los factores originarios de la riqueza.

El Ilmo. Federico González Suárez en su Tomo II de la Historia General de la República del Ecuador, hablando de esta forma de introducir la propiedad privada en Quito, nos dice: " El Gobernador Benalcázar hizo luego la distribución de solares a los nuevos vecinos, eligiendo por término de medida ciento sesenta pasos para cada vecino y asignando una cuadra para cada dos vecinos". Se repartieron también tierras de cultivo. Asimismo se repartieron tierras para templos, conventos y órdenes monásticas cuyos representantes, clérigos o frailes, iban obligatoriamente junto a la expedición. Y continúa el mismo historiador "Cuando se descubría y conquistaba una tierra nueva, el conquistador con autoridad del rey, o sea conforme a las capitulaciones o contrato, se repartía entre los soldados señalando a cada uno muchas veces provincias enteras en encomienda, pues encomiendas llamaban entonces los repartimientos que de la tierra conquistada se hacían entre los soldados o conquistadores".

Más tarde encontramos que los repartimientos hechos por los conquistadores, podían extenderse cultivando las tierras vecinas que no tuvieran dueño o fuesen del rey. De aquí nació la composición. Tenemos también que las tierras baldías, o realengas como se llamaban, se sacaban a remate y se adjudicaban al mejor postor.

Acabamos de ver cómo los españoles trasladaron a América la propiedad privada, el papel o título que justifica su dominio y el funcionario que legaliza el derecho de esa propiedad, que también iba junto al conquistador. El derecho romano respalda ese derecho y allá, en España, quedaba el Rey quien confirmaba y hacía respetar ese derecho.

Trasladaron también la moneda para las transacciones, pusieron precio a las cosas y a la fuerza de trabajo. El indio conoció por primera vez lo que era el jornal y las tierras de América entraron al mercado iniciándose la oferta y la demanda de ellas. Así nació la comercialización del suelo americano.

Legalizados de esta manera los títulos de propiedad de los territorios repartidos por los conquistadores entre soldados, frailes, clérigos y más gente que lo acompañaban y confirmado más tarde por el rey ese reparto con la Real Cédula de Gracia o Merced, la propiedad privada acaba por consolidarse. Pero no sólo fué el dominio de la tierra sino también del indio. Había que fijar este factor de la producción a la tierra. Así nace el huasipungo. Esta es la parte complementaria de la hacienda. Sin ella las haciendas no podían ser haciendas, sino páramos abandonados. Es el indio el que hace producir la tierra para el amo y a través de su descendencia y de los siglos ha ido haciéndose en él conciencia la servidumbre con que le iniciaron los españoles. Y tiene que pasar, aún hoy, junto con el pedazo de suelo de que no es dueño, a manos de los herederos o nuevos propietarios de la hacienda.

En la actualidad la propiedad de la tierra se puede clasificar así: de particulares, o propiedad individual, de Instituciones religiosas, de Instituciones Públicas o Semipúblicas, y del Estado.

La propiedad privada distribuída entre particulares sólo puede ser estudiada, por carecer de catastros o estadísticas, a través del valor de las propiedades rurales, estimado por el Gobierno para el pago de impuestos. En el Boletín Nº 4, del Ministerio del Tesoro, Quito, 1945, hay un cuadro que la Comisión Económica para América Latina en su Informe sobre el Desarrollo del Ecuador resume así:

40 propietarios, 0,04% del total, con dueños del	9,16% del valor de la tierra.						
3.100	"	0,92%	"	"	29,33%	"	"
10.400	"	9,32%	"	"	30,41%	"	"
37.200	"	43,19%	"	"	20,30%	"	"
63.400	"	58,73%	"	"	11,80%	"	"

Y continúa el Informe mencionado "En otros términos, poco más de 1.100 grandes propiedades, que en número no alcanza a representar el uno por ciento del total, incluyen tierras cuyo valor se aproxima al 40 por ciento del valor total de las propiedades rurales del país, en tanto que por el otro extremo 100.600 propiedades, equivalentes al 91,92 por ciento del total, sólo poseen el 32,10 por ciento del valor total de las propiedades rurales de la nación. Hay, pues, una inmensa desproporción entre la gran cantidad de tierra que poseen unas cuantas ^{grandes} propiedades y la que corresponde a un crecido número de propiedades microscópicas. La situación parece ser más grave en la Sierra que en ninguna otra parte del país". Esta última conclusión tenía que ser el resultado de los repartimientos españoles, y señala la Sierra, porque en realidad la conquista española fué más propiamente una conquista de la Sierra, antes que de la Costa donde el clima, las enfermedades, y sobre todo la ausencia de fuerza trabajo indígena, le impidieron realizar tales repartimientos de tierras.

La misma Comisión Económica para América Latina hizo un estudio de ocho provincias de la Sierra: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo y Cañar, llegando a confirmar con ese estudio la conclusión antes citada. Pues de 24.000 propiedades catastradas en el período de 1943-48, con una extensión total de 1'726.000 hectáreas -propiedades que iban de 400 metros cuadrados a más de 6.000 hectáreas- el 1,7% de los propietarios, o sea 486 personas poseían el 73,2% de la tierra sobre la cual se pagaba el impuesto predial en las ocho provincias mencionadas, mientras el 88,4% del número de propietarios poseían apenas el 7,5 % de la superficie total considerada.

Por otra parte, según esos catastros las ocho provincias tenían 56.681 predios de los cuales están exentos de impuestos 32.740 predios. Es decir que son minifundios, pequeñísimos pedazos de terreno que no dan el sustento para una familia.

Se presenta, entonces, el problema del latifundio al mismo tiempo que el problema del minifundio en la Sierra. Si bien es cierto que también en la Costa hay el latifundio, el verdadero problema actual es la tenencia desigual de la tierra en la Región Interandina, lo cual impide seriamente el incremento de la producción y mejoramiento técnico de la misma, así como la incorporación del indio a la órbita económica: como productor y como consumidor.

Se nos considera un país subdesarrollado, o en términos vulgares: atrasado. Lo cual quiere decir que somos un pueblo débil; con recursos económicos, pero que no sabemos explotarlos. Si queremos que nuestro país sea fuerte, debemos procurar que sea primero económicamente fuerte. Pero, para ser económicamente fuertes debemos comenzar por comprendernos y poner toda nuestra voluntad de cooperación. De esta manera comenzaremos una vida de humanos, de nación, y no vida de selva donde reina el más fuerte. Un país en que gobierne la razón y no el instinto. Que se entiendan unos a otros por la palabra y no por la fuerza, ni los gestos o amenazas. Que vivan el deseo de bienestar común y la justicia y no solamente el interés individual, egoísta, para el que no existe parentescos. Debe destruirse el hacipungo como forma de explotación del hombre por el hombre. Esa institución que en nuestros días, como dice el Ing. Com. José C. Cárdenas, constituye una vergüenza nacional. Y yo añado que no sólo es vergüenza, sino un verdadero peligro que se cierne sobre la economía misma del país, porque esclavizándole al indio con un pedazo de suelo, se impide que éste pueda entrar en concierto de la vida civilizada y por consiguiente, que pueda ser ciudadano. Es necesario incorporarlo a la nacionalidad, a fin de que no sea una "máquina parlante" sino un ente económico, que sepa leer, escribir, razonar y tener aspiraciones. Si en la época colonial se le hizo trabajar como bestia de carga, y aún hoy en las grandes haciendas mantienen esta situación, ahora que hasta los bueyes comienzan a descansar porque está reemplazándolas las máquinas, el Estado por medio de sus representantes y altas autoridades tiene la obligación de incorporar al indio a la vida económica; comenzando por hacerlo propietario del pedazo de suelo que puede trabajar, es decir dándole independencia, liberándole de la servidumbre,

opresión y miseria en que se debate actualmente. Sólo en esta forma diremos que somos 3'203.000 ecuatorianos. Porque habiendo como lo dice el Censo de 1950, aproximadamente un millón de analfabetos, de los cuales podemos calcular sin temor a equivocarnos que el 90% son indios, no podemos decir sin ruborizarnos y con indignación y amargura al mismo tiempo, que esos individuos sean ciudadanos sino esclavos. Y no siendo ciudadanos, mal pueden interesarse en el progreso de la patria. Y no interesándoles, mal pueden defender en caso de un ataque enemigo, la patria que no les ha dado nada, peor la hacienda que es ajena. De suerte que en caso de un conflicto, estos 967.808 hombres que deberían defender la integridad territorial, quedarían rezagados, importándoles nada porque no tienen qué defender, pues tanto les da que venga un amo u otro, tendrán que servir lo mismo. El grito de independencia no ha sonado todavía para el indio, porque de 1809 y 1822 a esta parte, el indio sólo cambió de amos. Su condición es la misma.

Esto es lo que he querido demostrar, una realidad dolorosa entre muchas otras pero que es la que más pesa sobre todos nosotros. Así, sólo conociéndonos a nosotros mismos, nuestros males, defectos y fallas sociales heredadas o adquiridos por las circunstancias procuraremos remediar, ser mejores y trabajar conscientemente para el bienestar individual, familiar y nacional. El progreso y bienestar de la sociedad brotan solamente de la enmienda de los errores pasados, de la confianza y colaboración mutua de los individuos que la componen. Por consiguiente, es necesaria una reforma social profunda. Mucho se ha hablado del indio; se han escrito libros costumbristas, de folklore; tenemos eminentes escritores que en vívidas plumadas han descrito la infelicidad y servidumbre del indio, se han realizado Conferencias Internacionales sobre el tema; se han fundado el Instituto Indigenista Interamericano y sus filiales en la mayoría de los países americanos que afrontan este problema, a fin de mantener la protesta silenciosa y mostrar la llaga social ante los Gobiernos de los países americanos. Pero lo que llama la atención es que en Conferencias, leyes, reglamentos o discusiones que se han dictado sobre el mismo asunto no ha intervenido ni un representante de la raza a la que se trata de ayudar y por la que se invoca justicia.

Las obras pacíficas: descripciones, narraciones y toda obra literaria, pictórica o escultórica inspiradas en el tema indígena, y por la misma razón referida al agro - porque indio y tierra son factores inseparables -, tratan únicamente de mover el sentimiento y despertar compasión, para ver si de esta manera el gamonal se apiade de la condición en que mantiene al indio, cambie de trato, lo libere de la servidumbre, lo eduque, o por lo menos le pague el salario a que tiene derecho y le permita sentirse dueño de sí mismo, con mejor incentivo, para transformarse en un ente incorporado a la civilización.

Esta transformación social sentimentalista fué creada y ensayada por Fourier, Campanella y algún otro en Europa, con el consiguiente fracaso, por irrealizable y absurda suposición e intento. Y lo de irrealizable y absurdo fué no por los deseos socialistas o comunistas que ellos consignaron en sus obras, sino por el medio de que querían valerse para llevar a buen término sus sugerencias y planes para una convivencia pacífica y armoniosa de toda la humanidad.

Pretender una transformación social ejecutada por el gamonal o por Gobierno cuyo poder detenta la clase gamonal-capitalista, es también absurdo e irrealizable. Los decretos, leyes y reglamentos dictados por estos Gobiernos, con que aparentan interesarse por el problema, no constituyen progreso alguno en defensa del trabajador del campo. Lo único que se ha hecho es simplemente consignar en un pliego de papel las costumbres impuestas por el gamonal latifundista al huasipunguero, yanapero, peón o partidario. Papel escrito con leyes formuladas por la parte interesada, el gamonal latifundista, sometido y aprobado por un Congreso de mayoría gamonal latifundista. Con esas leyes no se ha dado un paso de avance, porque en la realidad el hombre del agro ecuatoriano vive hoy en abandono absoluto: carece de protección legal, sanitaria, seguro social; al contrario, con ellas se trata de mantener, conservar, instituciones de tipo colonial, y por consiguiente de explotación de la fuerza de trabajo campesina. La verdad es que tampoco se podía esperar más de nuestro Estado gamonal-capitalista, cuyos representantes tienen en sus manos el poder y la fuerza, para continuar nutriéndose del hombre del campo: su víctima indefensa que vive en la ignorancia y la miseria.

Guatemala y Bolivia han dado el paso decisivo hacia la Reforma Agraria - incorporación del campesino a la civilización y redistribución de tierras -; el Ecuador debe realizar su Reforma Agraria, y los ecuatorianos debemos prepararnos para tan grandioso acontecimiento.

ACTIVIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Entre las diversas actividades de difusión cultural económica que mantiene la Facultad de Ciencias Económicas, se han relevado con especial interés las conferencias que dictara el profesor mexicano, Licdo. Jesús Silva Herzog, bajo los auspicios de dicha Facultad.

Por ser de interés no sólo para los estudiantes y profesionales economistas, sino para el público en general, reproducimos las palabras pronunciadas por dicho profesor en una exposición que hiciera, en el seno de la Facultad, el día 10 de diciembre de 1953:

LA MISION DEL ECONOMISTA

Señor Decano, señores profesores, señores alumnos:

Me siento abrumado por las amables palabras del señor Cárdenas y me limito a hacer a él y a todos Uds. presente mi honda gratitud por haberme brindado esta oportunidad. Y procuraré, desde luego, entrar en materia. Pero antes quiero hacer la siguiente declaración. No creo ser poseedor de una cultura como para proyectar hacia delante verdades indiscutibles. Lo que voy a expresar es lo que pienso, como resultado de una práctica de largos años en el campo de la economía; de pensar en los problemas del mundo, y, por supuesto, todo lo que voy a decir es susceptible de discusión, nada es axiomático.

El hombre de ciencia que cree que es dueño de la verdad no es hombre de ciencia. El hombre de ciencia debe dudar, siempre dudar, y quien cree que se ha aproximado a la verdad, tiene siempre una actitud dubitativa. En consecuencia, lo que voy a tratar aquí no es otra cosa que las ideas que tengo acerca de la economía o ciencia económica, y lo que a mi juicio debe desempeñar el economista.

La primera pregunta es cómo se debe definir la economía. Todos Uds. saben que se han dado muchas definiciones. Entre ellas, la más sencilla de todas, hay una que dice: "Economía es la ciencia de la riqueza". Otra, un poco más amplia, "Economía es la ciencia de la producción y distribución de los bienes materiales". Y, por supuesto, no vamos a hundirnos en discusiones bizantinas. Para mí la economía voy a aceptarla por el momento, esta última, de manera provisional, para hacer después una refutación. Para mí, digo, "Economía es la ciencia que se ocupa de la producción y distribución de la riqueza".

J. B. Say dice que el economista debe limitarse a decir cómo es el mundo económico, cómo se produce la riqueza en ese mundo, cómo se distribuye esa riqueza. Debe ser una especie de dibujante, de pintor de la realidad. Yo estoy en desacuerdo con esa idea. La economía no sólo debe describir la realidad; debe demostrar cómo se produce la riqueza, cómo se distribuye esa riqueza; pero debe estudiar también si esa riqueza se distribuye de la mejor manera posible, si se distribuye de acuerdo con las leyes elementales de justicia. Si esa distribución no es adecuada, debe presentar soluciones que impliquen una mejor producción, una mejor distribución.

De modo que la economía no es ni debe ser una ciencia descriptiva. La economía debe describir, debe mostrar cómo es el edificio en que la humanidad se aloja. Pero si el edificio tiene resquebrajaduras, si faltan puertas, ventanas; si hay salones espaciosos y sótanos sucios, entonces el economista, después de hacer la descripción de ese edificio, debe indicar la manera cómo se debe planear para que en él se aloje la sociedad con comodidad. Además, si el edificio es viejo, debe sugerir la conveniencia de construir uno nuevo.

La armonía entre el hombre y la naturaleza, y la armonía de los hombres entre sí debe constituir el ideal del economista.

La economía es una ciencia profundamente humana y debe tener por finalidad elevar las condiciones materiales de existencia de todos los componentes, de todos los habitantes de un país. La economía debe concebirse algo así como un reformador de las condiciones del hombre sobre la tierra. Así resulta que la

tarea, que el deber del economista, es ponerse al servicio desinteresadamente de la sociedad, mas debe cuidarse, de evitar, incurrir en errores.

A mi parecer el economista no debe caer en una especialización excesiva. No debe tener una sola ventana en el espíritu. Si un economista ha llegado a saber toda la materia que es capaz de saber, por ejemplo, si únicamente sabe balanza de pagos o comercio exterior, no tiene sino una sola ventana en su espíritu, tiene el pensamiento parcelado. A través de esa ventana verá sólo un fragmento del paisaje exterior. Está bien que se asome el economista especializado y vea la colina de su especialización, pero debe asomarse por otras ventanas y verá entonces que el paisaje es mucho más rico, verá la llanura, la selva, el mar. Debe asomarse a los cuatro puntos cardinales. Más todavía, el economista necesita otros conocimientos. Yo cada vez más me afirmo en esta convicción: el médico que sólo sabe medicina, ni medicina sabe bien; el economista que sólo sabe economía al estilo de las Universidades norteamericanas, ni economía sabe bien. El economista debe saber historia y debe saber historia económica de manera particular. El economista ecuatoriano y el economista mexicano deben conocer bien la Historia Económica de sus respectivas naciones, para no cometer los errores que cometieron otros. El economista debe saber Sociología, y no le hará daño tener algunas nociones de Psicología. Y, por supuesto, conocimientos de Matemáticas. Y tampoco le hará daño si alguna que otra vez camina por las Ciencias Biológicas.

Además de economista, debe ser un hombre de vasta cultura, con conocimientos profundos en su especialidad, pero sin ignorar los conocimientos necesarios, para saber mejor su especialidad, de ciencias afines y aún de aquellas que parecen muy lejanas.

Mi idea es que el economista sea un hombre culto. La economía, escribía Keynes, es una materia muy fácil en que sólo pocos logran destacarse.

Creo que tiene dificultades el dominar los conocimientos económicos. Una de las dificultades es el examen de la teoría económica en relación con el espacio geográfico; porque la teoría económica elaborada en los países altamente industrializados, no siempre funciona a la perfección en todos los espacios geográficos. Una teoría -estoy pensando en Keynes-, que ha nacido de un cerebro economista inglés puede no tener realidad en la aplicación a un país determinado. Una serie de ideas económicas en una nación altamente industrializada pueden no ser útiles si se aplican sin un análisis profundo, en un país de incipiente desarrollo económico, como son la mayoría de los países de América Latina. De aquí que el economista ecuatoriano, peruano, argentino, chileno, mexicano, no debe aceptar servilmente, sin discriminación, sin estudio, la teoría económica que nos viene de Inglaterra, de la Universidad de Chicago o de Harvard. Entre las legislaciones tomémoslas con cuidado y veamos antes si son aplicables a necesidades reales. En este caso es necesario un acertado criterio. Y aún puede ser que no sean en todo aplicables.

Esto llamo yo los dificultades de la economía, desde el punto de vista de la especialización. Marshall en sus escritos publicados en 1890 dijo: La dificultad del economista es muchas veces el tiempo. El hombre no ha encontrado todavía la manera de detenerlo. Es una dificultad seria, porque lo que ayer fué, hoy ya no es; lo que hoy es no será mañana; porque algunas verdades de ayer hoy son mentiras; porque las verdades de hoy no sabemos si serán mentiras mañana. Este es un problema frente al cual el economista debe mantenerse alerta porque puede haber una solución que si fué admirable hace veinte años, hoy puede ser un deplorable yerro. Todo en el espacio esta sujeto a cambio constante. Cambia todo, las galaxias se están cambiando, las constelaciones se están cambiando. Cambian todos los días. Hoy no somos los de hace tres meses o tal vez como éramos ayer. Hay algún dolor nuevo, alguna alegría inesperada. Estamos cambiando internamente, y quizá externamente también. Cambia lo infinitamente grande como lo infinitamente pequeño. Es una transformación sin término. El economista está operando en un mundo que le circunda que está transformándose con celeridad insospechada.

El economista, si es hombre de ciencia, si aspira ser auténtico hombre de ciencia, no debe nunca anajenar su libertad, porque sin libertad no puede el hombre de ciencia realizar sus tareas. El economista al iniciar una investigación no debe tener prejuicios de ninguna especie. Y debe sentirse libre; porque si al economista se le sujeta antes de realizar alguna obra, como hace el jardinero con árboles transformándoles en conos y esferas, el economista ha perdido su libertad. El economista no debe dejarse mutilar, sino debe crecer como el árbol, con todas sus ramas para que éstas sean agitadas por los vientos del espíritu.

Para concluir, quiero citar una frase de Adam Smith. En 1776 escribía que ninguna sociedad puede florecer ni ser feliz cuando la mayoría de sus miembros son pobres o miserables. Es una verdad incuestionable: la felicidad de una sociedad no estriba en el bienestar de los pocos sino en el bienestar de los muchos. Un país, los países como los nuestros: Ecuador y México, no pueden florecer ni ser felices si la mayoría de sus habitantes son pobres y miserables, si la distribución del ingreso es notoriamente injusta. El economista debe aconsejar siempre, invariablemente, una política económica que tienda a que sea cada vez menor el número de los pobres y miserables de la sociedad en que vive. Es muy fácil saber si una política económica es buena o es mala. Será buena si tiene por objeto una mejor distribución del ingreso y tiene por objeto hacer que la sociedad sea menos miserable para que esa sociedad sea feliz. Pero si el economista aconseja, como consejero áulico, lo contrario, ese consejo y ese acto son malos, están desviando, están torciendo al economista. Si así procede, deja de ser economista y se convierte en lacayo o mercader. El economista ecuatoriano y el economista mexicano deben esforzarse por elevar la condición de su país, que haya una mejor producción, una mejor distribución; debe estar al servicio del hombre; y si debe estar al servicio del hombre, sus actos deben basarse en el desinterés por crear un mundo nuevo. Así se convierte en sacerdote de su pueblo y constructor de patrias.

! Hay que soñar, jóvenes estudiantes, en ser sacerdotes de pueblos y constructores de patrias !

(Versión taquigráfica de Celso Jiménez)

PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO A LA RENTA

Conferencia sustentada por el señor Néstor Vega Moreno, alumno del 5º año de la Facultad de Ciencias Económicas, bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones Económicas adscrito a la misma Facultad, a través de la Radio Emisora Casa de la Cultura de Quito, el viernes 4 de Diciembre de 1.953.

oOo

No es mi propósito, en esta pequeña charla, hacer literatura sobre el impuesto a la renta ni quedarme en el campo de las consideraciones teóricas generales, que son hartó conocidas.

Mi afán es presentar de manera clara, sencilla y directa, la verdadera situación de este impuesto, dentro de las Finanzas Públicas del Ecuador.

Al hablar de su administración y su productividad, me referiré siempre a números estadísticos, que hasta ahora nunca se han presentado de manera palmaria en el Ecuador.

Para ello me he servido de datos estadísticos elaborados por el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central en los rubros de Comercio e industria accionados (Sociedades Anónimas), Arrendamientos de Predios Urbanos, préstamos de dinero y Servicios Profesionales, y de los cuadros elaborados por el Equipo Electromecánico del Ministerio del Tesoro, a base de las investigaciones realizadas por la Sección Registro de la Dirección del Impuesto a la Renta del mismo Ministerio para el sector de Servicios Personales (empleados y obreros) y por funcionarios otra vez del Banco Central para los sectores de Comercio, Industria y Transporte no accionados.

También he utilizado los datos del Censo de Población de 1.950 para hacer comparaciones con respecto al número de contribuyentes.

Todos los datos de los cuadros se refieren a 1.950, no siendo, por consiguiente, muy recientes, pero no por eso dejan de ser importantísimos.

La utilización de los números ha sido honrada y expresa, por tanto, la realidad del impuesto en los ocho sectores que lo integran, y dan normas para hacer deducciones adecuadas.

Para la presenta charla he elaborado cinco cuadros, que paso a interpretarlos enseguida: (Ver cuadros anexos).

Según el primer cuadro se puede ver que el número de contribuyentes en el país, incluyendo los diversos sectores económicos (sociedades anónimas, comercio, industria y transporte no accionados, arrendamientos de predios urbanos, préstamos de dinero, profesionales y servicios personales), apenas llega a un total de 45.569 con una utilidad o renta declarada o fiscalizada de \$/ 684'775.843,00 -ya que para elaborar estos cuadros se han utilizado como fuentes de investigación las declaraciones y actas de fiscalización del Ministerio del Tesoro- que da un impuesto total de \$/ 54'907.118,00 de los cuales \$/ 47'142.195,00 pertenecen al Fisco y \$/ 7'864.923,00 a los diversos partícipes de los impuestos adicionales a la renta. Esto, al mismo tiempo, representa 10,19% de la renta, dividido también en 8,99 para el Fisco y 1,20 para los beneficiarios de los impuestos adicionales.

Esto, como ya he anotado antes, corresponde a datos declarados o fiscalizados, que difieren naturalmente de los efectivamente recaudados en ese año, como lo indicaré a continuación.

En todo caso, los datos del cuadro N° 1 representan, aunque aparezcan muy escasos, la realidad del país, ya que la recaudación fiscal efectiva de 1.950 fue de \$/ 51'037.907,70. Los números de los diversos rubros o sectores son, pues, adecuados y no entrañan mayor error en su generalidad. Hay que hacer excepción en lo referente al producto del impuesto por arrendamientos de predios urbanos, que aparece en el cuadro con el mayor porcentaje, a saber, de 13.16%. Este dato me ha hecho dudar bastante, porque en realidad es el rubro que quizá menos produce, por la misma Ley que lo regula. Efectivamente, el Título IV de la Ley del Impuesto a la Renta, en su Art. 30, párrafo último, que se refiere a este impuesto, dice: "Asimismo, están sujetas a este impuesto las rentas brutas que excedan de veinticuatro mil sucres anuales, percibidas por los propietarios de predios urbanos, en concepto de a

rendimientos, sin perjuicio de las rebajas por cargas de familia a que tuvieran derecho. Del impuesto así liquidado deducirán el que corresponde al Municipio por el gravamen predial urbano, debiendo satisfacer al Fisco sólo la diferencia".

Esta diferencia, naturalmente, por lo regular es negativa y cuando es positiva, no es mayor cosa como para dar el porcentaje más elevado entre los diversos conceptos del impuesto a la renta.

En vista de esto, he hablado con los funcionarios del Banco Central que recopilaron los datos de este rubro, quienes me han dicho que muchas veces están involucradas en la declaración otras rentas, correspondiendo el impuesto a todas ellas; pero no es difícil de que existan también equivocaciones.

En todo caso, pues, el impuesto a la renta total declarado o fiscalizado, en 1.950, no se aleja mucho de los \$/ 51'037.907,70 que ese año se recaudó, mereciendo, por tanto, el cuadro bastante credulidad.

Las cifras, en realidad, son pequeñas y ridículas, pero esa es la realidad que aparece al Fisco, aunque la verdad absoluta sea completamente distinta.

No se puede concebir nunca que en el Ecuador haya sólo 45.569 contribuyentes del impuesto a la renta en una población de 3'154.940 habitantes, correspondiente a las 15 provincias sujetas al impuesto, según el censo de población de 1.950, exactamente el mismo año a que estos cuadros se refieren. Como se ve, se ha quitado la población del Oriente y de Galápagos, que no está sujeta al impuesto a la renta.

Tampoco se puede concebir que haya una renta únicamente de - - - - - \$/ 684'775.843,00 Por consiguiente, hay evasión de impuestos mucho más grande de lo que se creía. Sin exagerar se puede decir que no pagan ni la tercera parte de los que deben, y los que pagan a excepción de los empleados públicos y de una que otra empresa privada, no pagan ni la tercera parte de lo que deben, con el consiguiente bajísimo rendimiento del impuesto.

Esto se hace tanto más notorio, si se pasa al segundo cuadro que indica el número de contribuyentes por provincia y el rendimiento del impuesto también por provincia. Se puede notar a simple vista que son cantidades completamente exigüas.

Por eso en el cuadro tercero he hecho una comparación de la población total por provincia, con la económicamente activa y el número de contribuyentes aproximado por provincia, que representan, como se podrá ver, en las columnas de los números relativos, un porcentaje mínimo. Los contribuyentes representan, en efecto, el 1.44% con relación a la población total y el 3.74% con relación a la económicamente activa. Es verdad que en el censo se considera económicamente activa no sólo al personal que tiene renta sino también a toda persona productiva, aunque no tenga renta, como las amas de casa. En todo caso, esto no podrá subir el porcentaje ni a un 8% .

Este cuadro tiene la falla de haber involucrado, dentro del total de contribuyentes individuales de los diversos sectores, las 394 sociedades anónimas que declaran su renta, tomándolas como individuos, para comparar con la población total. Las sociedades anónimas o por acciones pertenecen a varios individuos, que unas veces son muchos pero otras son también dos o tres únicamente, cuyo promedio es difícil determinar.

Si esto hace subir un poco el número de contribuyentes, no debe ser en ningún caso de manera exagerada como para alterar totalmente los resultados, porque en verdad el accionista que paga el impuesto como tal, paga también ordinariamente como persona individual por otra clase de rentas, no desapareciendo, por consiguiente, su número individual.

Por fin, hay el cuadro cuarto sobre el "Número de contribuyentes sin y con base imponible". Por él se puede ver que ni siquiera esos 45.569 declarantes son, en realidad, contribuyentes. Esto se comprende si se vuelve a revisar el cuadro primero en que se indica que la mayor parte de los declarantes son por servicios personales, compuestos en su mayor parte por empleados y obreros que apenas alcanzan o no alcanzan el mínimo imponible. Así, pues, al verdadero número de contribuyentes baja más todavía a la pequeña cifra de 34.342.

En el cuadro N° 5 he suprimido los contribuyentes por servicios perso-

nales, o sea los empleados y obreros, para que se pueda ver mejor la exigüidad de los contribuyentes por los otros conceptos.

Lo que se puede sacar en conclusión es que este impuesto no ha estado bien administrado, y no lo ha estado porque nunca se pudo ver números que indiquen su realidad.

Es verdad que estos datos se refieren a 1.950, y que desde entonces han pasado tres años, pero no dejande tener su interés y dar cierta norma.

Desgraciadamente no se han podido hacer todavía estadísticas de 1.951 y 1.952 para poder hacer comparaciones y ver el ritmo de mejoramiento que ha habido en la administración de este impuesto, que no cabe duda que ha habido.

Se ha escogido el año de 1.950 por ser un año redondo como terminación de una década y por tener el censo de población de ese año, para hacer el primer ensayo. Naturalmente que ese fué un año de depresión por ser el inmediato al desastre sismológico de 1.949 en las provincias centrales, que afectó la economía toda del país y que redujo también por lo tanto la productividad del impuesto a la renta.

Estas consideraciones disminuyen el aspecto de insignificancia que muestran los datos presentados en los cuadros expuestos. Por eso para ser justo, ya que no se dispone de cuadros estadísticos de los diversos años, al menos quiero presentar en números globales, lo presupuestado y lo efectivamente recaudado por concepto de impuesto fiscal a la renta, a partir de 1.948 hasta el 31 de octubre de 1.953. Estos datos son:

<u>Años</u>	<u>Presupuestado</u>	<u>Recaudado</u>
1.948	S/ 45'800.000,00	S/ 52'916.489,81
1.949	" 60'000.000,00	" 57'111.083,74
1.950	" 55'000.000,00	" 51'037.907,70
1.951	" 70'000.000,00	" 60'190.923,06
1.952	" 80'000.000,00	" 66'221.262,13
1.953	" 82'000.000,00	" 70'300.148,55 (Ocbre.31)

En todo caso, se podrá ver que siempre el rendimiento del impuesto a la renta ha sido muy exiguo en relación a la capacidad que puede tener con mejor administración, porque hay que saber que los números recaudados presentan no sólo el impuesto sino también los recargos y las multas.

Actualmente la Dirección del Impuesto a la Renta está en un afán de mejorar el servicio, conforme a los deseos del Ministro del Tesoro, y se espera que aunque este año no llene por alguna escasa diferencia lo presupuestado, el año próximo recaudará con toda facilidad los S/ 88'000.000,00 presupuestados para 1.954.

El afán de la Dirección es tecnificar los servicios. A esto ha contribuido la Sección Registro y para clarificar los conceptos ha sacado a relucir números muy elocuentes. Con este sentido de mejoramiento es de confiar que después de unos dos o tres años, el impuesto a la renta rendirá lo que debe, según deducciones aproximadas, o sea, unos S/ 150'000.000,00.

Si todos los departamentos del Tesoro Público mejoran su servicio y aumentan las recaudaciones a una cifra verdaderamente representativa de la capacidad del país, el Estado no se verá en adelantes en apuros presupuestarios para llenar las más elementales necesidades.

RENDIMIENTO DEL IMPUESTO A LA RENTA Y ADICIONALES A LA RENTA POR SECTORES ECONOMICOS

Sección
Registro

Año 1950

No	SECTORES	No. DE IMPRESAS O CONTRIBUYENTES.	UTILIDAD O RENTA	%	DISTRIBUIDA	%	NO DISTRIBUIDA	%	IMPUESTOS			
									RENTA	%	ADICIONALES.	%
1	Comercio e industria accionados (Sociedades Anónimas)	394	139'908.616	100	84'240.427	60,21	55'668.192	39,79	17'463.231	12,48	3'984.853	2,85
2	Comercio no accionado	4.801	96'594.844	100					9'054.654	9,37	2'508.194	2,59
3	Industria no accionada	930	23'059.864	100					2'579.732	9,99	598.921	2,32
4	Transporte	506	4'268.859	100					159.772	3,74	29.720	0,69
5	Arrendamiento de predios urbanos	1.182	22'579.250	100					2'972.112	13,16	0	0,00
6	Préstamos de dinero	5.518	3'961.014	100					404.805	10,22	40.168	1,01
7	Profesionales	1.201	10'487.702	100					1'003.732	9,57	0	0,00
8	Servicios Personales (Empleados y Obreros)	29.069	383'916.694	100					13'226.022	3,44	589.955	0,15
	a) Renta especificada	1.968							278.135	Prom.	113.112	
	b) Renta no especificada											
	Totales	45.569	684'775.843	Prom. 100	84'240.427		55'668.192		47'142.195	Prom. 8,99	7'864.923	1,20

Fuente: Declaraciones y actas de fiscalización del Ministerio del Tesoro.

NÚMERO DE CONTRIBUYENTES Y RENDIMIENTO DEL IMPUESTO FISCAL A LA RENTA

Año 1950

Sección
Registro

No.	PROVINCIAS	Número de Contribuyentes		T O T A L	Impuesto a la Renta (sólo Fiscal)			T O T A L
		PARTE REAL POR COMER- CIANTES, INDUSTRIALES Y SERVICIOS PERSONALES	PARTE PROPORCIONAL POR S.A., ARRENDAMIENTOS, PRESTAMOS DE DINERO Y PROFESIONALES		PARTE REAL POR COMER- CIANTES, INDUSTRIA- LES, TRANSPORTE Y SERVICIOS PERSONALES	PARTE PROPORCIONAL POR S.A., ARRENDA- MIENTOS, PRESTAMOS DE DINERO Y PROFESIONALES.		
1	Carchi	304	68	372	94.815	81.963	176.778	
2	Imbabura	682	152	834	190.093	164.226	354.319	
3	Pichincha	12.732	2.834	15.566	9'561.075	8'255.132	17'816.207	
4	Cotopaxi	386	86	472	95.621	82.659	178.280	
5	Tungurahua	1.103	246	1.349	779.077	672.755	1'451.832	
6	Chimborazo	755	168	923	289.666	250.198	539.864	
7	Bolívar	164	36	200	15.988	13.904	29.892	
8	Cañar	157	35	192	16.653	14.478	31.131	
9	Azuay	1.308	291	1.599	692.189	597.736	1'289.925	
10	Loja	543	121	664	120.355	103.997	224.332	
11	Esmeraldas	589	131	720	323.860	279.721	603.581	
12	Manabí	1.607	357	1.964	882.638	762.169	1'644.807	
13	Guayas	15.790	3.514	19.304	11'949.109	10'316.961	22'266.070	
14	Los Rios	673	150	823	165.913	143.249	309.162	
15	El Oro	441	98	539	120.563	104.094	224.657	
	No determinado	40	8	48	720	638	1.358	
	T o t a l e s	37.274	8.295	45.569	25'298.315	21'843.880	47'142.195	

Fuente: Declaraciones y actas de fiscalización del Ministerio del Tesoro.

POBLACION DE LAS 15 PROVINCIAS SUJETAS AL IMPUESTO, EN NUMEROS ABSOLUTOS Y RELATIVOS

Año 1950

Sección
Registro

No.	PROVINCIAS	POBLACION TOTAL	%	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	%	POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA	%	NUMERO DE CONTRIBUYENTES	CON RELACION AL TOTAL %	CON RELACION A POBLACION ECONOMICA ACTIVA %
1	Carchi	76.595	100	28.775	37,57	47.820	62,43	372	0,48	1,29
2	Imbabura	146.893	100	62.627	42,63	84.266	57,37	834	0,57	1,33
3	Pichincha	386.520	100	146.073	37,80	240.447	62,20	15.566	4,02	10,65
4	Cotopaxi	165.602	100	64.078	38,69	101.524	61,31	472	0,28	0,73
5	Tungurahua	187.942	100	72.258	38,45	115.684	61,55	1.349	0,71	1,87
6	Chimborazo	218.130	100	90.326	41,41	127.804	58,59	923	0,42	1,02
7	Bolívar	109.305	100	40.165	36,74	69.140	63,26	200	0,18	0,50
8	Cañar	97.681	100	50.762	51,97	46.919	48,03	192	0,20	0,38
9	Azuay	250.975	100	120.600	48,05	130.375	51,95	1.599	0,64	1,33
0	Loja	216.802	100	81.205	37,45	135.597	62,55	664	0,31	0,82
1	Esmeraldas	75.407	100	26.768	35,50	48.639	64,50	720	0,95	2,69
2	Manabí	401.378	100	140.907	35,10	260.471	64,90	1.964	0,49	1,39
3	Guayas	582.144	100	208.937	35,89	373.207	64,11	19.304	3,31	9,24
4	Los Ríos	150.260	100	51.285	34,13	98.975	65,87	823	0,55	1,60
5	El Oro	89.306	100	31.935	35,80	57.371	64,20	539	0,60	1,69
	No determinado...							48		
	T o t a l e s	3'154.940	Promedio 100	1'216.701	Promedio 39,14	1'938.239	Promedio 60,86	45.569	Promedio 1,44	Promedio 3,74

Fuente: Censo de Población de 1950 y declaraciones y actas de fiscalización del Ministerio del Tesoro.

Cuadro No. 4

NUMERO DE CONTRIBUYENTES SIN Y CON BASE IMPONIBLE PARA EL COMPUTO DEL IMPUESTO A LA RENTA

Año 1950

Sección Registro

SECTORES	NUMERO DE CONTRIBUYENTES SIN BASE	NUMERO DE CONTRIBUYENTES CON BASE	NUMERO DE CONTRIBUYENTES NO ESPECIFICADOS	TOTAL GENERAL
1 Comercio no accionado	1.656	3.145		
2 Industria no accionada	304	626		
3 Transporte	349	157		
4 Servicios Personales	6.875	22.194		
5 Parte proporcional de los sectores no especificados: Sociedades anónimas, arrendamiento de predios urbanos, préstamos de dinero y profesionales	2.043	6.252		
Totales	11.227	32.374	1.968	45.569

Fuente: Declaraciones y actas de fiscalización del Ministerio del Tesoro.

RENDIMIENTO DEL IMPUESTO A LA RENTA Y ADICIONALES POR SECTORES ECONOMICOS, CON EXCEPCION DE SERVICIOS PERSONALES

Año 1950

(En sucres)

Sección
Registro

SECTORES	Nº DE EMPRESAS	UTILIDAD	DISTRIBUIDA	%	NO DISTRIBUIDA	%	I M P U E S T O S			
							RENTA	%	ADICIONALES	%
Comercio e Industria accionadas	394	139'908.616	84'240.427	60,21	55'668.192	39,79	17'463.231	12,48	3'984.853	2,85
Comercio, Industria y Transporte no accionados	6.237	123'923.567	0	-	0	-	11'794.154	9,52	3'136.835	2,53
Profesionales	1.201	10'487.702	0	-	0	-	1'003.732	9,57	0	-
Arrendamiento de predios urbanos	1.182	22'579.250	0	-	0	-	2'972.112	13,16	0	-
Préstamos de dinero	5.518	3'961.014	0	-	0	-	404.805	10,22	40.168	1,01
Totales	14.532	300'860.149	84'240.427	-	55'668.192	-	33'638.034	11,18	7'161.856	2,38

Fuente: Declaraciones y actas de fiscalización registradas en el Ministerio del Tesoro.