

X Por el Sr. Dr. Dn. Eduardo Riofrío V.

X **Manual de Ciencia de Hacienda aplicado al Ecuador**



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

(Conclusión)

Manual de Ciencia de Hacienda aplicado al Ecuador

b) *Causas económicas.* Entre las principales causas económicas que comportan aumento real de los gastos públicos podemos citar: la política proteccionista, con sus diversos matices, desde la elevación de las tarifas para los similares extranjeros, hasta las prestanzas directas ya en forma de subvenciones varias o de primas a la exportación; la tendencia al despilfarro que provoca naturalmente la holgura fiscal, como puede comprobarse en países tan ricos como Estados Unidos, y en cualquier momento en que un gobierno ha pasado por una era de prosperidad fiscal; y, especialmente, la deuda pública, cuya rápida progresión en todos los países, ha determinado el correlativo acrecentamiento de las sumas destinadas al servicio de los intereses y a la amortización del capital.

Sin embargo, es preciso recordar que una buena parte de este último aumento es nominal, sobre todo en los países cuya moneda se ha desvalorizado apreciablemente. Así por ejemplo, el hecho de que en 1914 se debió pagar 2'260.000 sures mientras en 1930 se destinan 6'150.816 sures para el servicio de la deuda pública no quiere decir que este gasto se haya triplicado, pues que en 1913 eran necesarios 1'130.000 dólares para efectuar dicho servicio, y en 1930 se requiere 1'230.165 con un aumento efectivo de sólo 100.130 dólares equivalentes a 500.825 sures.

Además en lo que dice relación a las deudas internas, los países de moneda depreciada han ganado considerablemente, llegando a cancelar con pocos millones de dólares deudas mil veces más considerables antes de la guerra. El Ecuador ha obtenido, también, muy apreciable ganancia con la desvalorización de la moneda. La deuda pública interna que fué de 11'801.108 sures en 1911, ascendía a 39'741.946 sures en 1925, y se redujo en 1928 a 18'628.059 sures. Debiéndose observar que en 1911 la deuda equivalía a 5'900.554 dólares, exigiendo su extinción un sacrificio igual al 31 % del presupuesto fiscal; mientras que en 1930 por obra y gracia de la desvalorización de la moneda, princi-

palmente, su valor oro se ha reducido a 2'380.931 dólares, equivaliendo el sacrificio necesario para cancelarla al 18 % del presupuesto total.

c) *Causas sociales.* Complejas y numerosas son las causas de orden social que han motivado el aumento efectivo de las expensas públicas y,—prescindiendo de aquéllas, como el carácter nacional, las ideas morales, el concepto de responsabilidad administrativa, etc., que explican por qué en ciertos países se gaste más que en otros, debemos hacer incapié en el enorme desarrollo de las necesidades de naturaleza social que han determinado el correlativo incremento de los gastos públicos— la defensa contra los riesgos que comportan diversos y diferentes peligros sociales, desde las pestes y los incendios hasta el bandolerismo y la exageración doctrinal de ciertos partidos; la guerra a la ignorancia; la propaganda política y económica; y, especialmente, la ingerencia cada vez más incisiva que los Estados toman en las cuestiones económicas, políticas y morales, cuya solución se ha convenido en llamar la *cuestión social*, y cuyo campo abarca problemas tan difíciles como la protección a la infancia, a las mujeres obreras; el seguro obligatorio; los accidentes del trabajo; la organización del crédito popular, y otras más, explican suficientemente cómo ha podido operarse al aumento de los gastos públicos en lo que se refiere a los servicios de orden social.

En el Ecuador, el Estado todavía no entra de lleno en este capítulo de los gastos públicos, si bien son ahora bastante mayores que antaño. Así, por ejemplo, las subvenciones y demás formas de cooperación fiscal para resolver el problema del crédito popular, son aspectos que todavía no se consideran en nuestros presupuestos. Los Gobiernos por falta de recursos y los Partidos socialistas por una desorientación ideológica que les lleva a trasplantar los programas irrealizables de Moscú en vez de inspirarse en la acción práctica y practicable del socialismo occidental, que tantas reformas recomendables ha establecido en las presupuestos de antaño, no han ahondado todavía estos problemas cuya solución requiere algo más que palabrería doctrinaria.

CAPITULO V

LA EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS EN EL ECUADOR

I) *Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial*

Antes de entrar en materia es preciso advertir que algunas de las cifras, en ciertos años de los que se ha escogido como punto de comparación, no ofrecen toda la exactitud que sería de desear, ya debido a diferencias de método en la contabilidad, ya por falta de precisión al clasificar los gastos según su naturaleza; de ahí que, especialmente en materia de obras públicas, no se encuentre armonía entre las cifras que establece la contabilidad del Tesoro y las que citan los Ministros de Hacienda en sus informes, si bien esto no ocurre en todos los años. Así, por ejemplo, refiriéndose el Ministro al ejercicio de 1872-1873 nos dice que en ese bienio se gastó, en obras públicas, la suma de 1'943.732 sucre, mientras la contabilidad oficial establece sólo la cifra de 1'021.816 sucre, por el mismo concepto, sin que sea posible determinar de donde proviene la diferencia, ya que examinada la cuenta corriente especial con los bancos para la construcción de carreteras, se encuentra que se gastó, además de la cantidad últimamente mencionada, la suma de 303.902 sucre, con lo que se obtendría apenas un total de 1'325.778 sucre; debiéndose, quizás, la disparidad a equivocaciones de concepto que llevaron, sin duda, a tomar como gastos efectivos las entregas para cubrir expensas futuras.

A pesar de estos defectos de la contabilidad fiscal en épocas anteriores, los cuadros que a continuación se establecen dan una idea muy aproximada de la evolución de los gastos públicos desde los primeros años que siguieron a la separación de la Gran Colombia hasta la presente época, a más de que no todas las partidas se hallan afectadas por tal inconveniente.

Ya dijimos en otra parte que por gastos del Poder Ejecutivo hemos de entender los de la Presidencia de la República, inclusive los de las dependencias económicamente anexas a ella, como cocheras, caballerizas, residencias presidenciales, excluyendo la Oficina de Propaganda por no ser presidencial por su naturaleza, así como los gastos que corresponden al Gabinete, formado por los Ministros de Estado, sin tomar en cuenta las diversas oficinas administrativas de los Ministerios, pues pertenecen al grupo que comprende la Administración General.

Tampoco se debe olvidar que el aumento evolutivo numérico de las expensas públicas obedece, en buena parte, a la depreciación de la

moneda, por lo que estableceremos los gastos en sures de la época en que se causaron y en sures de 20 centavos oro, que es la unidad monetaria actual; advirtiéndose, empero, que al lado de esta depreciación intrínseca existe otra no menos notable, que obedece a diversas causas, pero que se traduce en alza de precios, y, por ende, en aumento de expensas. Quien conociese los que regían en 1830 observaría que los artículos de comercio y los servicios, valen ahora algo más del décuplo de lo que entonces costaban, de manera que la prestación de idénticos servicios requiere hoy sumas notablemente más elevadas que entonces.

Conviene también llamar la atención acerca de que en los primeros años de la República los presupuestos eran bianuales, y que a menudo ocurría que las frecuentes revoluciones produjesen el curioso efecto de disminuir los gastos públicos, si bien tal rebaja sólo existía en la contabilidad fiscal, proveniendo ello de que no constasen en el presupuesto oficial las expensas de ciertas provincias, que no por eso dejaban de gastar los dineros públicos. Por último, observaremos que por haber substituido ahora la Contraloría a los antiguos Tribunales de Cuentas, éstos no figuran entre las dependencias del Poder Judicial sino entre los organismos de la Administración General.

Año	PODER LEGISLATIVO		PODER EJECUTIVO		PODER JUDICIAL	
	sures antiguos	sures de 20 ctvs. oro	sures antiguos	sures de 20 ctvs. oro	sures antiguos	sures de 20 ctvs. oro
1855	4.976	24.000	10.426	50.332	26.869	129.589
1865	14.985	72.677	20.866	101.210	41.566	201.606
1874	24.564	126.135	17.593	85.325	48.856	236.950
1885	39.577	191.948	25.598	123.956	93.110	456.583
1893	28.514	138.290	112.536	545.800
1898	64.261	157.439	65.589	165.691		
1908	103.228	252.758	83.253	203.969	202.074	497.531
1913	143.002	350.354	95.126	231.058	302.595	741.357
1925	19.204	22.188	194.831	224.055	453.076	853.076
1928	383.255	383.254	273.840	273.845	853.076	853.076
1930	375.130	375.180	280.690	280.690	927.340	927.340

La evolución en este Capítulo de los Gastos Públicos no requiere mayores explicaciones el aumento que denota el decurso del tiempo se debe, en parte, a la complicación del mecanismo administrativo y a su necesaria ampliación conforme lo exigen las nuevas necesidades que se presentan indefectiblemente; y en parte, al encarecimiento de la vida, motivado por la depreciación de la moneda, en relación con las de los demás países, y el incansante subir de los precios, lo que se produce en forma más notable en los países nuevos a menudo que salen del natural aislamiento a que le condenan las dificultades naturales de las primeras épocas.

2) Los gastos militares

No exige minuciosa comprobación el hecho de que los gastos militares son una de las causas más acentuadas en el aumento de las expensas públicas ya que todos se hallan de acuerdo acerca de esta verdad inclinándose más bien a exagerar su influencia que a desconocerla. Apenas me detendré, pues, en establecer rápidamente la evolución de los gastos militares en el Ecuador y su proporción en los presupuestos consuntivos del Estado.

Los gastos militares influyen en los presupuestos fiscales en su triple aspecto de gastos preventivos o preparatorios para la guerra; expensas en tiempo de guerra; y gastos que la guerra trae consigo como inevitable consecuencia después de firmada la paz.

Tres faces distintas podríamos distinguir en la evolución de los gastos militares:

a) En la primera de ellas o no existen ejércitos organizados en forma permanente, o si existen son de escasa importancia. La guerra se hace con la población masculina, como si se tratase de un servicio militar ocasional, menos organizado pero más efectivo que en la actualidad, o con tropas en servicio permanente a las que se incorporan voluntarios o mercenarios. Mas, predomine una forma u otra, el costo de la guerra pesa sobre los vencidos con cuyos despojos se paga los ejércitos, se cubre los gastos materiales de diversa naturaleza y se enriquece el tesoro del Rey o del Jefe.

Sin duda tales gastos no tenían el carácter de ordinarios que se ha acentuado en los tiempos modernos; pero dada la facilidad con que entonces se guerreaba y de las fatales consecuencias que esto llevaba a los vencidos, por elevados que ahora parezcan los gastos militares son más justamente repartidos y más soportables que aquellos que sin figurar ordinariamente en los presupuestos fiscales, empobrecian a los pueblos sojuzgados poniendo término a su riqueza y a su libertad.

b) En la segunda época la guerra se convierte en una verdadera arte que cultivan unos pocos, mientras la gran masa de la población permanece ajena a ella aún cuando sufra sus consecuencias si bien con menor rigor que antaño. En un principio cada señor equipa sus hombres y el ejército es un agregado de diferentes contingentes; pero conforme va creciendo el poderío del señor aumenta también el número de los guerreros en servicios permanente, hasta que la unidad política y la sumisión administrativa de los señores al Rey trae como una consecuencia lógica, la organización de verdaderos ejércitos permanentes. Pero el oficio sigue siendo un arte, y el equipo y los gastos de la guerra alcanzan proporciones diferentes en atención al tiempo de su duración, si bien jamás llegan a la monstruosa magnitud de los tiempos actuales modernos.

c) En la tercera época, que se inicia con las guerras napoleónicas, y toma incremento cada vez más acentuado después de ellas, se

inicia la curiosa cuanto absurda política de la paz armada. La teoría aconseja tener grandes ejércitos para asegurar la paz y evitar las guerras. Los Gobiernos acatan con rara exactitud la teoría, pero la Historia demuestra que los ejércitos han crecido, que los gastos militares han llegado a alturas inaceptables y que los hombres continúan matándose con la habilidad y la eficacia de la preparación científica que supone la paz armada.

Las guerras son cada vez más raras, es verdad, pero esto obedece menos al desarrollo de la idea del derecho que al formidable coste de las mismas, lo que vuelve físicamente imposible que se las declare y desarollen con la facilidad de antaño. Ha crecido el número de hombres sobre las armas que forman los ejércitos permanentes, y ya la guerra no es el arte de unos pocos, ni un acontecimiento en el que actúan los que la aman como una verdadera arte. La victoria pertenece a los grandes ejércitos, como se dice técnicamente, y se necesita grandes masas de hombres formidablemente armados. La estrategia cede ante la eficacia de los medios para matar con mayor rapidez; y, por lo mismo, cada beligerante o cada futuro beligerante, se esfuerza por poseer el mayor número posible de hombres sobre las armas, los mejores cañones, los medios más científicos para exterminar a sus rivales, viéndolo a ser semejante el resultado militar de tanta preparación y equipo, y gravándose únicamente al pueblo con mayores impuestos y sacrificios. Un solo cañón cuesta hoy más de lo que antes demandaba un cuerpo de ejército, y para desarrollar una batalla naval es preciso ahora gastar más dinero de lo que antes era menester para la construcción de una gran flota.

A la guerra marchan ahora el ejército permanente, el ejército en pie de guerra, y si hace falta, toda la población masculina hábil para tomar un fusil, como en los tiempos de las invasiones bárbaras. En 1850 se calculaba que un millón de hombres era suficiente para la seguridad militar de Europa; pero las nuevas concepciones tácticas acerca de la guerra elevaron esta cifra a 5'162.888 de hombres, en 1914, si bien el ejército en pie de guerra excedía de 24 millones de soldados.

Los resultados de la guerra son bien conocidos por todos: se gastó más de 1.200.000 millones de sures, murieron millones de hombres que antes producían riquezas incalculables, y como si esto no fuese suficiente, los presupuestos de los Estados beligerantes se recargaron con enormes cantidades para pensiones de retiro o invalidez, indemnizaciones, reparaciones, intereses de las colosales deudas contratadas para destruir la riqueza acumulada en años de paz, etc. Y si a esto se añade que la paz armada ya costó ingentes sumas a las Naciones que la practicaban, se comprenderá muy fácilmente la acción que los gastos militares desarrollan en los presupuestos fiscales y su aumento real, especialmente para aquellos países que se han visto enredados en las tramas de la paz armada. Con sobrada razón decía el historiador Rossi que para demostrar el bajo nivel internacional Europeo bastaba el hecho de que fueren necesarios 12 millones de hombres para mantener la paz en la parte más civilizada de Europa.

En el Ecuador no cabe dar la misma importancia que en Europa a los gastos militares en el aumento de las expensas fiscales. Sin duda

que si fuera posible suprimir tales gastos y emplear las cantidades que demandan en servicios directamente reproductivos, habríamos dado un gran paso para el acrecentamiento de la riqueza pública. Pero si tomamos las cosas cuales son en la actualidad, así en el Ecuador como en cualquier otra Nación, encontraremos que los gastos militares han disminuido en relación al aumento requerido por otros servicios públicos, que su proporción en las expensas fiscales es menor que en otros países, como se puede observar en los siguientes cuadros demostrativos, advirtiéndose que entre los gastos militares no figuran las pensiones de invalidez, montepío y retiro.

Años	Gastos efectivos totales en sucres de diverso valor oro	Gastos militares en sucres de diferente valor oro	Proporción de los gastos Militares	Gastos militares en sucres de 20 ctvs. oro
1830	691.000	541.050	78, 0%	2'638.755
1846	866.000	245.500	29, 0%	
1855	1,047.225	407.349	39,85%	1'985.238
1865	2,113.505	668.443	31,67%	3'223.900
1874	2,776.304	599.688	21,70%	2'882.295
1885	3,929.934	973.916	24,84%	4'362.500
1893	4,297.991	976.935	22,73%	4'712.705
1898	7,007.361	1'887.912	26,77%	4'583.290
1908	11,990.610	3'352.582	27,95%	8'715.725
1913	21,711.070	3'679.941	16,90%	8'934.311
1925	43,884.836	7'270.056	16,60%	8'033.411
1928	57,614.140	8'808.328	15,29%	8'808.328
1930	62,756.456	9'045.513	14,40%	9'045.513

Proporción de los gastos militares en los presupuestos de diversos países, en sus respectivas monedas.

Nación	Año	Presupuesto de gastos	Gastos militares	Proporción
Méjico	1929	291'117.769	84'523.503	29,80%
Chile	1928	942'680.707	209'118.000	22,00%
Cuba	1926	85'171.000	22'252.000	25,00%
EE. UU.	1929	3'556'954.000	760'988.000	21,30%
Venezuela..	1929	193'450.000	20'024.000	10,40%
Perú.....	1928	11'113.656	2'099.226	19,00%
Argentina...	1929	704'724.000	123'520.000	17,46%
España	1927	3'139'750.000	517'689.000	16,46%
"	"		913'975.000	29,00%
Uruguay ...	1927	54'297.298	8'636.139	15,95%
Francia.....	1928	41'528'080.000	8'763'000.000	21,00%

Nación	Año	Presupuesto de gastos	Gastos militares	Proporción
Italia	1925	18'117'000.000	3'108'000.000	16,00%
Ecuador ...	1930	62'756'456.000	9'045.513	14,40%
Inglatera...	1926	820'641.000	116'600.000	14.24%
Colombia...	1929	70'010.000	8'930.423	12,33%

Para relacionar exactamente los presupuestos que anteceden con nuestra unidad monetaria se debe tener en cuenta las últimas cotizaciones en sures, de las monedas de otros países, cotizaciones que difieren bien poca cosa de la paridad legal, excepto en Argentina y Perú en los que existe la cotización oro y la papel, refiriéndose a esta última la que consta en el cuadro que sigue, y en España donde la peseta oscila ahora al rededor de 60 centavos de sucre, mientras antes variaba entre 70 y 80, conforme a los diversos valores que obtenía nuestra moneda.

País	Moneda	Valor Total
Inglaterra	Libra	24,60
Perú	íd.	19,20
Uruguay	Peso	5,18
Estados Unidos	Dólar	5,05
Colombia	Peso	5,00
Cuba	Peso	
Argentina	Peso	2,44
Venezuela	Bolívar	1'00
Chile	Peso	0,608
España	Peseta	0,60
Italia	Lira	0,266
Francia	Franco	0,199

La evolución de los gastos militares en el Ecuador comprueba la teoría que dejamos expuesta acerca de la distribución de los rentas de una persona o de un Estado. Mientras más reducidos son los ingresos mayor es la proporción que es preciso destinar a necesidades imprescindibles de la vida, y menor la que se puede invertir en necesidades de cultura y progreso general. En un principio, la defensa y la administración absorben muy cerca del 90% de las rentas nacionales, no restando sino exigüas cantidades para obras públicas, instrucción pública, y demás necesidades semejantes. Después, conforme van creciendo las rentas fiscales, aumentan las expensas para la satisfacción de las necesidades de cultura general, sin que por ello dejen también de crecer los gastos generales y los administrativos; pero ya no lo absorben todo o casi todo, sino que va cediendo su preponderancia cuantitativa en favor de otros gastos cuya reproducción es más directa y visible. Por lo demás, es preciso considerar que mientras más elevado es un presupuesto de gastos, la proporción de de-

terminada expensa puede ser inferior a la de años anteriores o a la correlativa de otros países sin que esto quiera decir que ha disminuido ese gasto ni que se expenda menos en dichos países. Así Inglaterra invierte en gastos militares un porcentaje inferior a la de Italia y Francia, pero los 116 millones de libras esterlinas que destinó para ese objeto en 1926 representa una cantidad bastante mayor que las invertidas por Francia e Italia, juntas, en ese año.

A pesar de los discursos de los hombres de Estado y de las conferencias de desarme y de limitación de armamentos, se puede notar, también en la generalidad de los países, una tendencia a aumentar más bien que ha disminuir la proporción de los gastos militares. Véase, en efecto lo que dice el movimiento de las mencionadas expensas en períodos de tiempo de 5 a 15 años en algunas naciones y solo en algunos países se nota una baja en proporción a la cifra total de sus gastos, más no en las cantidades que se invierten, las que siempre crecen con rapidez más o menos acelerada según las posibilidades y las tendencias políticas de cada nación. He aquí un cuadro que pondrá de relieve lo que se acaba de manifestar respecto de distintos países y de distintas épocas, en millones de la respectiva moneda.

Naciones	Año	Moneda	Gastos Totales	Gastos militares y navales	Proporción
Europeas	1858	Sucres	8.100	2.390	29,50%
	1914	„	46.847	10.584	22,60%
EE. UU.	1913	Dóllars	724	335	46,20%
” ”	1919	„	3.968	772	26,00%
Alemania ..	1924	Sucres	12.812	2.282	18,00%
”	1928	Ordinarios	9.932	577	7,25%
”	1928	Extraord.	10.883	1.316	12,15%
Inglaterra ...	1914	„	6.126	1.827	29,83%
	1926	„	20.023	2.845	14,34%
Francia	1826	Francos	4.739	1.472	31,00%
	1928	„	41.528	8.763	21,00%
Colombia ...	1910	Pesos	10,7	2,9	27,00%
	1929	„	70,0	8,9	12,33%
Chile	1914	„	353,0	72,1	20,50%
”	1929	„	942,6	209,1	22,00%
Venezuela ..	1925	Bolívares	65,6	13,0	19,80%
”	1929	„	193,4	20,0	10,40%
Argentina ...	1925	Pesos	588,6	111,6	18,75%
”	1929	„	704,7	123,5	17,55%
Perú.....	1925	Libras	9,7	1,5	16,00%
”	1928	„	11,1	2,0	19,09%

NOTAS.—1º. El franco valía en 1914 20 centavos oro, hoy vale algo menos de 4 centavos oro.

2º.—La libra valía en 1914 10 sucretes oro en 1928 valía 24 sucretes.

3º.—El peso chileno representaba en 1913 8 peniques hoy representa 6

4º.—Los gastos de Estados Unidos no comprenden lo invertido para amortizar la deuda pública.

5º.—Entre los gastos públicos en el Ecuador no figura la reservada al Tesoro.

3. Instrucción Pública, Obras Públicas y Deuda Pública.

Ya hemos advertido al lector, lo difícil que resulta la comparación de los gastos públicos en nuestro país, ya por los diferentes conceptos que en tal materia han tenido los contadores fiscales, ya por la diversa clasificación que en los presupuestos de Estado se ha dado a los gastos y servicios públicos. Así nada tiene de extraño que unas veces se considere gasto público el servicio de la deuda y otras que se estime que no es propiamente una expensa; otras, en cambio, se considera gasto el movimiento de contabilidad en las cuentas corrientes del Tesoro con los bancos, y aún las simples remesas de Tesorerías. Por estas razones se encuentra a menudo disparidad entre lo que reza el informe del Ministro de Hacienda y lo que anotan los cuadros estadísticos del Contador Fiscal y si ha esto se añade que en tratándose de obras públicas, ciertos gastos de algunas de las entidades descentralizadas no figuraban en la contabilidad fiscal y la cuenta denominada «Gastos extraordinarios» servía para salir del paso cuando se presentaban dificultades de contabilidad o administrativas, se caerá en la cuenta de lo arduo que resulta ordenar y comparar sistemáticamente los gastos públicos, de acuerdo con un criterio que los agrupe conforme a su naturaleza.

Sin embargo, estimo que, salvo reparos de relativa importancia, los cuadros que siguen bastan para dar una idea muy aproximada de la evolución de las necesidades públicas, y pueden dar lugar para que el lector se forme una idea más clara de los motivos que han provocado la evolución. Con el objeto de no incurrir en error al comparar cifras que representan distintos valores monetarios, he creido indispensable establecer al lado de esas cifras su equivalencia monetaria en suces de la paridad oro vigente.

En 1931, como es natural, se ha considerado las cifras presupuestarias, que diferirán, en algunos casos, de las inversiones reales:

Años	INSTRUCCION PUBLICA		OBRAS PUBLICAS	
	Sucre antiguos	Sucre de 20 ctvs. oro	Sucre antiguos	Sucre de 20 ctvs oro
1855	7.638	36.967	21.100	102.124
1874	321.114	1'554.191	442.837	2'182.331
1885	180.454	873.397	88.688	429.249
1892	513.251	2'472.634	298.284	2'378.345
1898	398.097	975.337	389.020	953.099
1908	1'140.893	2'784.187	905.353	2'218.114
1913	2'180.013	5'341.061	4'733.878	11'598.001
1925	3'480.180	4'002.207	8'701.737	10'006.997
1931	7'907.429	7'007.429	12'928.380	12'926.380

En los primeros años de la República las expensas para Instrucción y Obras Públicas eran insignificantes. Así, por ejemplo en 1846, se anota apenas 1.256 sucrens de entonces como gastos en obras públicas. Esto se explica fácilmente atentas la proporción de los gastos militares que en los primeros tiempos absorvían más de un treinta por ciento de las rentas fiscales, y las necesidades de la vida vegetativa, digámoslo así, que exigian casi la totalidad de las rentas fiscales.

Conforme va creciendo la capacidad económica de la Hacienda Pública, va también siendo posible la inversión de mayores sumas, y en acrecentada proporción, en las necesidades de cultura y de progreso material.

Para darse mejor cuenta de lo que dicen y significan las cifras del precedente cuadro precisa ciertas observaciones. He aquí las principales:

1) La moneda ecuatoriana ha sufrido dos estabilizaciones que reconocieron la depreciación de su valor oro. La primera ocurrió en 1898 y la segunda en 1927. Antes del primero de los mencionados años nuestra unidad monetaria valía al rededor de cuatro sucrens ochenticuatro ctvs. de la ley vigente. Desde 1898 valía tan sólo al rededor de dos sucrens cuarenticinco ctvs. de los en actual circulación, y desde 1927 nuestro sucre sólo representa veinte centavos oro.

2) De 1893 a 1908 y de 1913 a 1931 se nota marcada concordancia en el acrecentamiento rápido de los gastos públicos, debiéndose esto, parte a la desvalorización de la moneda y a su correlativa acción sobre los precios y salarios de toda clase; y parte al aumento cuantitativo de las funciones del Estado, que se traducen en aumento de personal y de otros gastos materiales. La influencia directa o indirecta de la desvalorización de la moneda puede notarse con mayor claridad si se compara la evolución de 1813 a 1925 y la de este año a 1931.

Los sueldos de los funcionarios que componen el ramo de Instrucción, como todos los demás sueldos de la Administración del Estado, no habían sufrido alteración, salvo raros casos, desde 1913 hasta 1925, puesto que los sueldos fijos de los empleados públicos y particulares no dependen, en estrecha coordinación, de la pérdida de valor de la moneda sino también de la voluntad de los patronos o superiores, siendo esto todavía más rígido en tratándose de los funcionarios públicos, así sean maestros de escuela o amanuenses de una sección ministerial. Legalmente representaba todavía medio dólar el sucre en 1925 por más que en la realidad hubiese descendido su valor internacional; pero mientras la Ley no reconociese ese hecho no cabía que el Presupuesto hubiese subido proporcionalmente las asignaciones de los profesores de la enseñanza superior, primaria o especial, de manera que ganaban éstos, poco más o menos, lo mismo que en 1913. El aumento de gastos en esos doce años corresponde, pues, al incremento cuantitativo de la Instrucción Pública y al de ciertos gastos que por fuerza debieron duplicarse merced al nuevo valor de la moneda.

No ocurre lo propio con las Obras Públicas. En éstas es preciso demandar ciertos artículos al exterior y tales artículos, así como los que se adquieren en el país, suben automáticamente de valor en armo-

nia con la depreciación monetaria. Igualmente, los salarios de los obreros y ciertos sueldos de técnicos muestran marcada tendencia a seguir el curso de las variaciones monedarias, llegando a un equilibrio satisfactorio en el curso del tiempo. De manera que el aumento que denotan las obras públicas en el período indicado obedece más a la depreciación de la moneda que a un desarrollo en el plan y cuantía de aquéllas.

De 1925 a 1931 ocurre un proceso distinto. Decretada en 1927 la estabilización del sucre con un valor de veinte centavos oro, debía producirse, por fuerza, con mayor o menor acierto, el equilibrio de la capacidad adquisitiva de los sueldos que no se habían acomodado al nuevo orden de cosas, y esto es lo que ha ocurrido respecto de este ramo de la Administración. Y de esta manera llegamos a concluir que esta categoría de los gastos públicos ha crecido de 1913 a 1931 real y nominalmente. Lo primero por el natural incremento de las escuelas y la intensificación de la enseñanza en diversos planteles; y lo segundo por efecto de la desvalorización de la moneda, como ya lo hemos hecho notar repetidas veces.

3) Fuera de las cantidades que avisa la contabilidad fiscal, como invertidas en obras públicas, hay otras que no figuran en ella y que corresponde a obras ejecutadas por Juntas especiales, debiéndose aclarar que el movimiento descentralizado de las Juntas es más notable en los últimos años. En esta virtud, en 1913 y 1925 se debe añadir al monto de los gastos correspondientes a obras públicas algunos cientos de miles de sures.

4) En 1874 he hecho constar como invertidos en obras públicas sólo las cifras de la contabilidad fiscal, si bien se invirtieron realmente en ese año arriba de 700.000 pesos, esto es, unos tres millones y pico de sures según el actual valor de la moneda.

4) *Deuda Pública y Administración Ejecutiva*

Debo advertir, en primer término, que como gastos de la deuda pública he considerado las cargas efectivas que ha soportado en un año el Fisco por sus compromisos referentes al crédito público, sin tomar como tal los movimientos de cuenta corriente por los cuales a un banco se le pedía prestado 100 sures para pagarle 100.

Años	DEUDA PÚBLICA		ADMINISTRACIÓN EJECUTIVA	
	Sucres antiguos	Sucres de 20 ctvs. oro	Sucres antiguos	Sucres de 20 ctvs. oro
1855	171.214	828.675	168.627	816.154
1874	73.735	356.877	208.465	1'008.970
1882	148.189	717.234	229.067	1'108.668
1892	104.826	507.857	311.500	1'507.860
1898	1'723.000	4'221.350	826.401	2'024.682
1908	1'097.205	2'688.152	839.676	2'077.206
1913	1'591.597	3'899.412	1'514.141	3'709.645
1925	7'749.977	8'900.000	2'519.879	2'867.760
1931	6'319.646	6'319.640	4'294.209	4'204.209

La historia del servicio de nuestra deuda pública demuestra claramente la falta de previsión y de tacto financiero de casi todas las administraciones del pasado. No pagar una deuda no significa otra cosa que postergar su cumplimiento y volverlo más difícil y oneroso, sin que por eso se pueda escapar a la ineludible necesidad de hacer frente algún día a tan grave problema.

El esfuerzo que hubiera sido preciso exigir a los contribuyentes en años pretéritos para pagar cumplidamente los intereses de la deuda pública no habría sido gran cosa, y aún en 1913 hubiera bastado menos de un millón y medio de sucre para cumplir con nuestros servicios de la deuda pública; pero lejos de abordar valientemente el problema de la tributación en forma que las finanzas se equilibren y se evite así el déficit fiscal como el descrédito en el exterior, se prefirió vivir del apoyo bancario y postergar indefinidamente el mencionado servicio, de manera que ahora debemos pagar una cantidad considerable por intereses atrasados, y encontramos en los vicios pasados uno de los más graves inconvenientes para obtener crédito en el exterior. La cantidad que actualmente se debe a nuestros acreedores por intereses atrasados asciende a 46'449.934 sucre a pesar de que en 1927 se acreditó a la deuda bancaria más de catorce millones de sucre, fruto de la diferencia de valor legal de las reservas aureas de los bancos de emisión.

Como gastos administrativos sólo se cuenta los que comportan el personal de los Ministerios,—excepto la asignación del Ministro que he incluido en los gastos del Poder Ejecutivo,—las Gobernaciones, Tenencias Políticas, Registro Civil, Tesorerías, Colecturias, Aduana, fuera del servicio del Muelle y del de Resguardo, que se encuentran clasificados en diverso capítulo, de acuerdo con su naturaleza, y los gastos especiales o extraordinarios de este organismo administrativo general.

Las observaciones que se hicieron respecto de Instrucción Pública y de Obras Públicas, cabe repetirlas tocante a los gastos de la Administración y de la Deuda Pública, por la similitud de condiciones y circunstancias. Por manera que el incremento en el servicio de esta última obedece, de 1913 a 1931, a la desvalorización de la moneda y al esfuerzo

hecho en los últimos años para atender al servicio integral por principal si bien nada se resuelve todavía por los intereses. En cuanto a los gastos de la administración, la pérdida de valor de la moneda y la complicación e incremento en los servicios administrativos son los dos factores que han concurrido para que tales expensas hayan crecido dos veces en menos de veinte años.

5) Beneficencia y Servicios especiales

Como servicios especiales he clasificado algunos de los que presta el Estado y cuya reproductividad o necesidad es fácilmente aceptada por los contribuyentes, tanto que en algunos su costo se cubre, en todo o en parte, mediante tasas o tarifas que se miden sobre dicho coste de producción y se pagan en el momento en que se demanda el respectivo servicio. Tales son los servicios de Telégrafo y Correos, los de Muelle y Resguardo, y los servicios de defensa contra incendios, y los de protección y desarrollo agrícola. Como gastos de beneficencia he agrupado los de asistencia pública, inclusive los de higiene y salubridad, pues que así se procedía en las contabilidades de los primeros años.

Años	BENEFICENCIA		SERVICIOS ESPECIALES	
	Sucres antiguos	Sucres de 20 ctvs. oro	Sucres antiguos	Sucres de 20 ctvs. oro
1855	7.042	37.471	13.702	66.317
1874	87.733	412.527	134.897	652.908
1885	61.800	293.912	196.327	804.993
1892	128.129	620.144	294.500	1'425.380
1898	124.273	303.468	364.762	893.617
1908	453.633	1'111.400	805.247	1'972.954
1913	434.000	1'063.330	1'091.243	2'682.545
1925	742.021	853.324	2'302.899	2'648.233
1931	1'935.000	1'935.000	4'765.200	4'765.209

Los gastos de beneficencia han crecido impulsados por los conocidos factores que actúan en este proceso; hasta 1893, el natural acrecentamiento de las necesidades públicas y la mayor holgura del Fisco que permite impulsar con energía los servicios de cultura e higiene, y a partir de esa fecha la desvalorización de la moneda es el principal motivo en la nueva evolución que parece más formidable debido precisamente al automatismo de esta fuerza que, por lo demás, como ya lo hemos hecho notar repetidas veces, no es sino una tendencia a un nuevo estado de equilibrio cuyos momentos inicial y final vienen a coincidir en valor real, por más que este último haya debido alcanzar diversa expresión numérica conforme al nuevo valor de la unidad mo-

netaria, común medida de todos los valores. Sin embargo, al lado de este factor principal no deja de actuar el desenvolvimiento del servicio como causa de real y efectivo incremento del correlativo gasto público.

En 1913 en la contabilidad fiscal aparecen 1'434.000 sucrens como invertidos en Beneficencia; pero como se ha englobado en esa cifra lo invertido en saneamiento de Guayaquil y defensa contra incendios, posiblemente no se llegó a gastar en Beneficencia propiamente dicha arriba de 430.000 sucrens.

El capítulo de lo que he denominado Servicios Especiales revela rápido desenvolvimiento a partir de 1898, siempre en razón de las dos causas que hemos anotado. De 1913 a 1925 apenas se justifica la duplicación de los gastos correlativos por la desvalorización del sucre, sin embargo es preciso volver a insistir que una buena parte de esa evolución obedece a real incremento en los servicios, ya que los sueldos no habían sido tocados hasta entonces, salvo raras excepciones, especialmente en ciertos puestos técnicos que son los que mejor obedecen a la ley de la oferta y de la demanda. De 1925 a esta fecha se anota el reajuste de los tratamientos de los empleados y funcionarios públicos al nuevo standard monetario, y por tanto, de coste de la vida, así como el desenvolvimiento de ciertas ramas de esos servicios, especialmente en Agricultura, capítulo que exige mayores expendios si se quiere afrontar resueltamente problemas como el del trigo, de la manteca, en el Interior, y del cacao en la Costa.

6) Representación Nacional.—Estancos del Estado

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Años	REPRESENTACIÓN NACIONAL	ESTANCOS		
	Sucrens antiguos	Sucrens de 20 ctvs. oro	Sucrens antiguos	Sucrens de 20 ctvs. oro
1855	22.657	109.661	34.000	164.560
1874	84.733	410.201	16.500	80.460
1885	33.679	163.006	87.644	414.338
1892	16.839	81.490	144.576	699.718
1898	128.000	313.600	305.281	747.938
1908	373.939	916.150	280.203	686.897
1913	321.606	787.934	403.042	986.452
1925	1'278.264	1'470.003	90.378	103.934
1931	1'305.000	1'305.000	2'397.404	2'397.404

Por gastos de representación Nacional debe entenderse los gastos motivados por el Cuerpo Diplomático y el Consular en el exterior. A este respecto debo manifestar que posiblemente en los años de 1885 y 1892 se englobó una buena parte de lo invertido en estos servicios en alguna cuenta especial, pues no cabe que en ellos se haya restringi-

do el servicio, sobre todo en lo que reza con 1892. La evolución de este capítulo de las expensas públicas se debe, hasta 1893, al natural incremento de la función representativa del Estado, que por fuerza tenía que demandar mayor número de Legaciones y Consulados, conforme desarrollaban nuestras relaciones diplomáticas y comerciales. De esa fecha en adelante tiene gran importancia la desvalorización de la moneda, cuya acción en este caso es parecida a la que anotamos respecto de la deuda pública, ya que conforme bajaba el valor internacional de nuestra moneda era preciso adoptar las asignaciones a nuestros representantes en el exterior. En cambio, el aumento que denota la segunda columna obedece al incremento de la respectiva función del Estado.

Los gastos de los Estancos comprenden lo que el Fisco ha debido invertir como sueldos, en la explotación de los Estancos de Alcoholes, Tabaco, Sal y Explosivos. En 1925 se debe recordar que los Estancos de Aguardientes y Tabaco no estaban administrados directamente por el Estado, de manera que para la precisión de este estudio comparativo sería necesario hacer figurar en la columna respectiva lo que los cesionarios invirtieron por el mismo concepto en ese año. De 1925 a 1931 el aumento de los gastos públicos, en lo que se refiere a este renglón, es puramente nominal, y se debe, en su mayor parte, a una simple reforma de contabilidad, como ya se explicó en otro lugar. En esta virtud, al comparar el presupuesto de gastos efectivos de 1925 con el de 1931, en el supuesto de que en el presente año se invirtieran todas las cantidades que constan en el Presupuesto, tendríamos los siguientes gastos:

Gastos efectivos en 1925	45.879.838 sucres
Gastos en 1931.....	61.476.500 sucres

Pues no porque tales gastos no figuraren en el Presupuesto de 1925 dejaban de satisfacerlos los contribuyentes, por lo que a los 43 millones y pico que constan en la contabilidad fiscal como gastados en ese año, es del caso añadir unos dos millones de sucre por la administración de los mencionados negocios, si queremos comparar hechos semejantes.

7) Pensiones civiles y militares, y extraordinarios

Notable es también el incremento que han tomado las pensiones que a diverso título concede el Estado a antiguos empleados civiles o militares; sin embargo entre nosotros no ha alcanzado todavía su máxima evolución este aspecto de la función social del Estado, en cuyo Presupuesto no figuran las considerables sumas que en otros países se destina para el seguro obligatorio de las clases trabajadoras, para el funcionamiento del crédito popular y otras manifestaciones de análoga naturaleza.

Bajo la denominación de gastos extraordinarios se agrupaba, en administraciones pasadas, gastos verdaderamente difíciles de prever y gastos que resultaban imprevistos por falta de previsión de los funcio-

narios encargados de formular o aprobar el Presupuesto. De ahí el alcance verdaderamente extraordinario de este capítulo de los gastos públicos en ciertos años.

La Dirección del Presupuesto, después de desglosar algunas cifras de la cantidad de 5'532.270 sucre, a que montan los gastos Imprevistos Generales conforme a la nomenclatura presupuestaria de 1925, y de cargar a los respectivos Departamentos Administrativos, nos da la cifra de 3'905.624, que adopto por coincidir con el concepto que mantiene el Presupuesto de 1931, algo diferente del de años anteriores al de 1927. En la actualidad ha desaparecido el abuso de tiempos pasados y hay estricta subordinación a los rublos presupuestarios de manera que a eso obedece la disminución de las cantidades que antiguamente figuraba en la contabilidad Fiscal como gastos extraordinarios, dificultando la comprensión exacta de las inversiones fiscales.

Años	PENSIONES		EXTRAORDINARIOS	
	Sucre antiguos	Sucre de 20 ctvs. oro	Sucre antiguos	Sucre de 20 ctvs. oro
1855	80.572	389.968	6.155	29.810
1874	115.245	557.785	10.784	52.194
1885	88.249	427.125	20.849	100.909
1892	141.287	683.839	110.360	534.045
1898	160.213	775.410	1'190.872	2'917.636
1908	576.763	1'413.064	1'105.000	2'707.250
1913	385.212	943.789	2'923.058	5'763.820
1925	1'113.000	1'310.000	3'905.000	4'440.000
1931	2'569.000	2'569.000	175.611	175.611

ÁREA HISTÓRICA

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Con los antecedentes expuestos acerca de los capítulos particulares de los gastos públicos en el Ecuador se puede juzgar más serenamente sobre la evolución de las expensas públicas en los últimos años. En 1913 el Estado no gastaba más de 23 millones de sucre. Todavía en 1925 los gastos no excedieron de 44 millones y tres años más tarde se los ve subir a 60 millones. El salto parece demasiado brusco e injustificable y no ha podido menos que impresionar profundamente al público, especialmente al público que no ha seguido esa evolución en todos sus aspectos fundamentales, por lo que se ha dirigido al gobierno del Dr. Ayora críticas en todos los tonos, más o menos fundadas, más o menos impresionistas; pero casi siempre apartadas del verdadero punto de vista desde el cual se debió estudiar el problema y que quizás hubiera conducido a una política fiscal más prudente.

La mencionada evolución de los gastos públicos se debe considerar en relación con dos aspectos fundamentales, distintos uno de otro, pero cuya influencia no es posible separar, ni prudente olvidar: *La depreciación de la moneda y la capacidad económica de la Nación.* No basta, en efecto, saber cuanto vale el sucre actual en comparación con el sucre de 1913, resta averiguar si la riqueza nacional es la misma, mayor o menor que en ese año.

Si nos atuviéramos exclusivamente a la depreciación monetaria, nada de extraordinario habría tenido que un presupuesto consuntivo de 23 millones de sucre en 1913 se transformase en otro de 60 millones quince años más tarde. Todos han experimentado lo que significa una moneda depreciada, y si la situación económica hubiese continuado lo mismo que en 1927, seguramente ahora nadie se extrañaría ante tamaña proporción de los gastos públicos, y todos estuvieran conformes en su proporcional crecimiento al igual que todos los precios y que todas las rentas y gastos particulares.

Pero para determinar el monto posible de los gastos públicos no era suficiente establecer una relación matemática entre las expensas anteriores a la depreciación monetaria y el valor del sucre depreciado, para aumentar aquéllas en razón del nuevo valor de la moneda; era necesario, además, comparar aproximadamente las rentas y los capitales privados antes y después de la referida depreciación. Si la riqueza de los particulares era la misma o superior a la de 1913, y sólo había variado su expresión monetaria conforme al nuevo valor de la moneda, habría entonces sido justificable que se acomodasen los gastos públicos al nuevo valor de la moneda y a las nuevas exigencias que demanda el curso del tiempo. Pero si pese al aumento nominal que determina la pérdida de valor de la moneda, en realidad la riqueza pública se consideraba inferior en 1927 a la de 1913, y, por ende, inferiores las rentas privadas y la capacidad contributiva nacional, entonces se imponía estudiar un aumento numérico de los gastos que guardase relación con dicha pérdida de riquezas, con la depreciación monetaria y con las nuevas e imprescindibles necesidades que hubiesen nacido en ese periodo.

Los informes de la Misión Kémmerer y la política fiscal se apoyaron en el hecho de la depreciación monetaria y en el supuesto de que no había pérdida efectiva de riquezas ni de rentas, sino talvez aumento, en 1927 en comparación con el periodo anterior a la pérdida de valor de la moneda. Y en honor de la verdad, así parecían las cosas en 1927, cuando los precios eran remuneradores, y tanto las exportaciones como las importaciones, y, por ende, el tonelaje de carga transportado por el Ferrocarril del Sur, eran superiores a los de 1913, aún tomando en cuenta el factor depreciación de la moneda. En esta virtud, las principales fuentes de los ingresos fiscales, la Aduana y los Estancos parecían justificar el presupuesto de 1928, y sólo podría oponerse en contra de su distribución una mejor inversión de los dineros públicos, conforme al criterio personal de cada observador; pues, repito: si la economía nacional hubiese seguido tan favorable como se presentó en 1927, el público habría terminado por aceptar la última etapa de la depreciación de la moneda, la nivelación de los sueldos de los empleados públicos, y de las demás partidas presupuestarias que no había sufrido todavía la influencia de la depresión mencionada, con el nuevo standar de vida y el nuevo talón monetario.

En 1928 ya empezó a sentirse la crisis y era posible prever sus seguras consecuencias, y si bien entonces pudo todavía abrigarse la esperanza de que no llegase a alcanzar tan graves consecuencias, en 1929 era ya un hecho indiscutible que la crisis económica tenía que provocar por fuerza la crisis fiscal. En efecto, nuestra balanza comercial exigía

que se reduciesen las importaciones para hacer frente a la disminución de las exportaciones, lo que implicaba la seguridad de que las entradas fiscales aduaneras tendrían que mermar considerablemente. La disminución de las rentas que crea el comercio internacional debía determinar la disminución de las rentas internas, o sea las provenientes de las transacciones comerciales domésticas, y así por este orden, la pérdida de una parte, o de la totalidad de las rentas de cada ciudadano debía comportar la reducción de sus consumos; y en esta guisa, inexorablemente, la crisis económica tenía que provocar la disminución de los ingresos fiscales, casi todos ellos provenientes de impuestos indirectos al consumo.

En este sentido, los ingresos fiscales en 1928, 1929 y 1930 tenían, en parte, marcado carácter extraordinario, ya que provenían también en parte, de fuentes llamadas a desaparecer y sobre cuya continuidad no era prudente confiar. He ahí por qué los presupuestos fiscales de 1929, 1930 aparecen desproporcionados a la capacidad normal, permanente dijéramos, del país, y en mi concepto el error del gobierno, de la Constituyente, del Consejo de Estado en 1929 y de la Legislatura de 1930 estuvo en no ver claramente ese aspecto extraordinario e inestable de los ingresos de esos años, y en crear gastos ordinarios para rentas que debieron invertirse también en expensas extraordinarios, de manera que el reajuste del Presupuesto fuese hacedero, cuando dichas rentas desapareciesen.

Esta es, en mi concepto, la equívocación de nuestra política fiscal. No se trata de impuestos que agotan la capacidad tributaria. Nuestros gravámenes son considerables, es verdad, pero la historia fiscal de otros países nos revela que el concepto de capacidad tributaria es bastante elástico y que puede soportar presiones considerablemente más fuertes que la nuestra; requerida, claro está, por necesidades más imperiosas. Ahora mismo, la presión tributaria es mucho más deprimente, con un presupuesto de 49 millones que no en 1928 con un presupuesto de 60 millones. El agricultor que paga hoy 565 sucre por un predio de 100.000 sucre de valor catastral sacrifica una porción mucho más elevada de su renta que en 1928, y así en todos los órdenes de la economía privada. Aún restablecida la normalidad que ha perturbado hondamente la crisis mundial, el rendimiento de nuestros impuestos posiblemente no llegue a 50 millones, cifra que marcaría el límite máximo de los gastos fiscales, en las actuales condiciones de nuestra organización económica; y mientras nuevas e imprescindibles necesidades no exijan mayores sacrificios a la Nación. La holgura fiscal de los años pasados y el exceso sobre la normalidad de una cifra que debe oscilar al rededor de 50 millones se debió a un florecimiento inusitado y anormal de nuestro comercio internacional y no volverá a producirse sino cuando esos antecedentes tornen a presentarse en nuestra vida económica, o cuando se desarrolle la riqueza privada; pero, asimismo, si la crisis continúa en sus aspectos generales, o si nuestras exportaciones exigen nuevas disminuciones en el comercio importador, el presupuesto fiscal deberá reducirse, imprescindible y automáticamente, en igual proporción.