

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD MULTIDISCIPLINARIA

Tesis Maestría en Historia Económica y Social

**Las finanzas públicas de Ecuador
en el siglo XX**

TOA ATENEA CASTILLO LUNA

Tutor: Reto Bertoni Mendaro

2016

A Blanca y Justo.

A mis 14 pequeños.

AGRADECIMIENTOS

El largo proceso de mentalizar y materializar esta tesis de maestría no habría culminado de no ser por el constante acompañamiento, dedicación, motivación y cariño que Reto Bertoni ha puesto sobre mí y sobre mi investigación. Por ello, mi agradecimiento, afecto y admiración, hacia el tutor y hacia la persona.

A Juan Pablo Martí por su interés, ánimo y apoyo durante y después de su coordinación de la Maestría.

A varios compañeros y amigos que hicieron de este, un camino menos escabroso, al despejar mis dudas académicas, aconsejarme y contenerme: Gastón Díaz, María José Rey, Cecilia Lara y Carolina Román.

A la RC por el programa de becas SENESCYT.

Resumen

El Estado es un actor complejo que se moviliza según relaciones de poder y cuyos roles esenciales –en el plano económico- son la promoción económica y la generación del bienestar de una nación. Para ello, utiliza entre otros instrumentos la política fiscal, generando y asignando recursos. Cómo consigue esos recursos y sus prioridades de asignación son la esencia de las finanzas públicas, que a través del presupuesto y las leyes -como instrumentos normativo-institucionales- establecen el tipo y alcance de la intervención estatal en la economía y la sociedad.

En este trabajo se reconstruyen series homogéneas y de largo plazo de las principales variables fiscales del Gobierno Central y se analiza su comportamiento identificando regularidades y rupturas en las formas de intervención estatal que permiten definir tres períodos diferentes en las finanzas públicas de Ecuador en el siglo XX.

Palabras clave: finanzas públicas, Gobierno Central, Ecuador, siglo XX.

Abstract

The state is a complex actor that is guided by power relations and whose essential role – in economic terms- is the promotion of economic development and welfare of a country. It uses fiscal policy among other tools, in order to generate and allocate resources. How it captures those resources and its priorities for allocating them are the essence of public finance. Through the state's budget and laws – as normative-institutional tools- the type and reach of state intervention in the economy and society is established.

In this thesis, long run, homogenous time series for the main fiscal variables of the Ecuadorian Central Government are reconstructed for the 20th century. Their evolution is analyzed, identifying continuities and ruptures in the type of state intervention that allow three differing periods in Ecuadorian public finances to be identified.

Key words: public finances, Central Government, Ecuador, 20th century.

Contenido

Introducción.....	1
Parte primera.....	3
Capítulo I. Marco analítico y estrategia empírica	3
1.1. Marco Analítico.....	3
1.2. Estrategia Empírica	8
Capítulo II. Estado de la cuestión	10
Capítulo III. Datos y Fuentes.....	15
3.1. Variables Macroeconómicas	16
3.1.1. Producto Interno Bruto en sures constantes	16
3.1.2. Deflactor implícito del PIB	19
3.2. Finanzas Públicas	22
3.2.1. El presupuesto del Gobierno Central	22
3.2.2. Ejecución presupuestaria	24
3.3. Resumen de Series	31
Capítulo IV. Contexto macroeconómico en que se despliegan las finanzas públicas	33
Capítulo V. Marco institucional de las finanzas del Gobierno Central	43
5.1. Los orígenes de la fiscalidad republicana: las finanzas del Gobierno Central en el siglo XIX	43
5.2. Marco Institucional y esfuerzos de centralización fiscal en el siglo XX	46
5.3. El Presupuesto del Gobierno Central	48
Parte Segunda	51
Capítulo VI. Resultados fiscales	51
6.1. Presupuesto y ejecución presupuestaria	51
6.2. Resultado fiscal del Gobierno Central	53
6.3. Resultado corriente del Gobierno Central	55

Capítulo VII. Ingresos del Gobierno Central	57
7.1. Clasificación de los ingresos	60
7.1.1. Ingresos no tributarios	60
7.1.2. Ingresos tributarios	63
7.2. Presión tributaria	68
Capítulo VIII. El Gasto del Gobierno Central	71
8.1. Clasificación del gasto del Gobierno Central.....	75
8.1.1. Gasto Corriente	76
8.1.2. Inversión	79
8.1.3. Servicio de la Deuda	82
8.2. Gasto Social.....	86
8.2.2. Prioridad del gasto del Gobierno Central	88
Conclusiones.....	92
Bibliografía y Fuentes	104
Anexos.....	110
Anexo 1. Coeficiente de apertura	110
Anexo 2. Series de largo plazo	112

Introducción

El Estado es un actor complejo que se moviliza según relaciones de poder y cuyos roles esenciales –en el plano económico- son la promoción económica y la generación del bienestar de una nación. Para ello, entre otros instrumentos utiliza la política fiscal, generando y asignando recursos. Cómo consigue esos recursos y sus prioridades de asignación son la esencia de las finanzas públicas que a través del presupuesto y las leyes - como instrumentos normativo-institucionales- configuran el tipo y alcance de la intervención estatal en la economía y la sociedad.

Las finanzas públicas pueden ser consideradas como “un conjunto de decisiones políticas e instrumentos mediante los cuales el Estado interactúa con la organización de la sociedad y con los procesos económicos” (Azar et al, 2009:16). De las empresas recibe impuestos, demanda bienes y servicios y con ellas se endeuda; de los hogares colecta impuestos y genera empleo; ofrece servicios públicos, realiza transferencias y otorga subsidios. Detrás de todas estas vinculaciones existen relaciones de poder que estarán determinadas por factores económicos, políticos y sociales propios del régimen de acumulación dominante. La articulación de esos instrumentos, de los objetivos de política y sus resultados dan lugar a la conformación de regímenes fiscales (Azar et al, 2009).

No existen estudios específicos en la producción histórico-económica referida a las finanzas públicas del Ecuador con una perspectiva secular y sistémica. Tampoco se ha desarrollado una metodología para identificar regularidades y rupturas en la evolución fiscal y su relación con la economía nacional. En ese sentido, el trabajo de Azar et al. (2009), que propone una definición de regímenes fiscales para Uruguay y busca responder ¿de quiénes se obtienen los recursos?; ¿para quiénes y para qué están destinados esos recursos?, ha sido la principal guía de la presente tesis.

Sin embargo, esa ambición de réplica ha debido recortarse por la ausencia de información sistematizada sobre algunas variables fiscales e institucionales y, por tanto, el esfuerzo realizado se ha limitado a la reconstrucción de series y a realizar una primera aproximación y análisis del comportamiento de las principales variables fiscales en Ecuador en el siglo XX. No obstante, la evidencia generada ha permitido arriesgar una interpretación sobre las fases de la fiscalidad ecuatoriana en ese período.

Esta investigación tiene como pregunta central la siguiente: A partir de la reconstrucción de series fiscales y el análisis de las dimensiones de la fiscalidad ¿es posible identificar hitos o ciclos en el comportamiento de las finanzas públicas del Gobierno Central en Ecuador en el siglo XX? Esa pregunta se apoya de las siguientes preguntas: ¿cuál ha sido la relación entre la evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Central y el desempeño económico global?; ¿cómo ese comportamiento condicionó las necesidades de financiamiento del Gobierno Central? y ¿qué efectos distributivos pudieron estar asociados al origen de los ingresos y/o al destino de los gastos?

Esta tesis comprende dos partes y nueve capítulos que se ordenan de la siguiente manera: la parte primera, es una preámbulo al análisis de las finanzas del Gobierno Central, en la que se presenta, esta introducción; la aproximación teórica y metodológica con la que se aborda el tratamiento de las variables fiscales basada en la teoría de la regulación y algunas variables propuestas por la teoría neoclásica para abordar algunas dimensiones de la fiscalidad; el manejo de los datos y fuentes utilizados, principalmente los criterios de selección y reconstrucción de las series; un recorrido por los antecedentes ecuatorianos sobre la temática fiscal; una contextualización económica en la que se desenvuelven las finanzas ecuatorianas, es decir, la evolución del crecimiento económico de Ecuador en el siglo XX; y, el marco institucional en el que se amparan las finanzas públicas.

La parte segunda presenta los resultados y análisis de la reconstrucción de las series fiscales, comprendida en tres capítulos. El capítulo VI trata la evolución del presupuesto del Gobierno Central, la ejecución presupuestaria y los resultados fiscales en el largo plazo; el capítulo VII aborda el comportamiento de los ingresos fiscales y sus principales componentes; y, el capítulo VIII indaga en la evolución del gasto del Gobierno Central y su clasificación. Finalmente, el capítulo IX cierra la tesis con un conjunto de conclusiones sumarias que muestran la evolución de las dimensiones de la fiscalidad planteadas en la estrategia empírica y a partir de ello, una primera periodización para el siglo XX.

Parte primera

Capítulo I. Marco analítico y estrategia empírica

1.1. Marco Analítico

El Estado y las finanzas públicas han sido abordados por todas las corrientes de la teoría económica, sin embargo, aquí se presenta una breve revisión de algunos conceptos de la fiscalidad de la teoría neoclásica y la teoría de la regulación que permitirán definir variables para el análisis de largo plazo de las finanzas públicas.

Para la **teoría neoclásica** la economía tiende al equilibrio; este será incentivado por mecanismos del mercado donde “las fuerzas competitivas generan un elevado grado de eficiencia” (Stiglitz, 1995:65); en ese sentido, el accionar de un planificador central tiene límites acotados donde “las empresas competitivas al intentar maximizar los beneficios, pueden hacerlo también como el mejor de los planificadores posibles” (Stiglitz, 1995:67).

El sector privado y el sector público están pensados como dos instituciones alternativas que sirven para relocalizar recursos escasos en la economía. Algunos autores señalan que la economía del bienestar considera como fundamentales dos criterios que resultan del mercado: eficiencia y equidad; sobre ellos se definen los roles del gobierno en una economía de mercado (Samuelson & Nordhaus, 2002; Sobel, 2004; Stiglitz, 2000). Musgrave (1992) agrega como rol adicional, la estabilidad macroeconómica.

La eficiencia refiere a la asignación de recursos en el sentido del óptimo de Pareto, es decir, el uso eficiente de los mismos genera un resultado en que es imposible reasignar recursos para mejorar las condiciones de una persona sin empeorar las de otra (Mas-Colell et. Al, 1995:313). El criterio de Pareto se aplica al gobierno cuando realiza un análisis costo-beneficio de su intervención en la economía (Sobel, 2004: 22). La existencia de eficiencia en una economía competitiva no necesariamente lleva a una distribución equitativa de la renta. El Estado es un actor que puede modificar esa distribución. La equidad es vista como un ámbito subjetivo en el que no se explicita cuánta intervención en términos de equidad debe hacer el Estado para mejorar la distribución sin sacrificar eficiencia (Stiglitz, 2000 y Sobel, 2004).

El Estado puede intervenir solamente cuando hay ineficiencias en el mercado desde el ámbito normativo, es decir, “lo que debería hacer el Estado” (Stiglitz, 1995:86). De acuerdo a Stiglitz (1995) “Las fallas de mercado que justifican la intervención estatal también están definidas como: fallos de competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, fallos de información, y, el desempleo, la inflación y el desequilibrio; la redistribución y los bienes preferentes”.

Los teóricos neoclásicos están centrados en la corrección de las fallas de mercado desde la política fiscal y la intervención estatal para lo cual la recaudación y los gastos del Estado son determinantes para alcanzar el equilibrio económico. “Los gobiernos pueden influir en los niveles de producción, empleo e inflación utilizando cuidadosamente la política fiscal y monetaria. La política fiscal es el poder para gravar y para gastar” (Samuelson & Nordhaus, 2002:38).

Del lado de los ingresos fiscales, desde la perspectiva de la economía del sector público, el origen y la gestión de los ingresos tributarios y no tributarios constituyen un factor clave de la política fiscal. En particular, cuando se habla de ingresos tributarios se pone en juego algo más que un monto de recursos obtenidos de los agentes económicos para costear el gasto público, pues el nivel de la exacción y el tipo de instrumentos utilizados tienen implicancias económico-sociales muy fuertes. Stiglitz (1998), en su manual sobre economía pública, observa ciertos hechos estilizados que caracterizan dicha evolución en Estados Unidos en el siglo XX, y constata “un gran aumento de los impuestos directos sobre las personas físicas y las sociedades y una enorme disminución de los impuestos indirectos” (Stiglitz, 1998:479). Sin embargo, la neutralidad de los impuestos, que plantea la economía del bienestar sólo opera como postura teórica ex-ante, los estudios empíricos demuestran obstinadamente situaciones “sub óptimas”, desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad. Aún, desde esta perspectiva teórica se alerta que tanto el nivel como la composición de los ingresos tributarios pueden generar incentivos reñidos con la inversión y el desarrollo tecno-productivo y además su incidencia puede provocar pérdidas en el bienestar social.

Del lado del gasto, la asignación eficiente de recursos se da a través de la provisión de bienes públicos, desarrollo de programas y producción pública bajo criterios de equidad y eficiencia para redistribuir la renta o ayudar a los necesitados (Stiglitz, 2000:304).

Si bien, este trabajo moviliza un instrumental interpretativo relativamente alejado de la concepción de las finanzas públicas que realiza la teoría neoclásica, no descarta la utilización de algunos indicadores de eficiencia y equidad que derivan de la misma, además de considerar el papel de la política fiscal como estabilizador económico. Por ejemplo, al analizar los resultados fiscales se otorga un lugar importante al resultado corriente y a las fuentes de financiamiento como una manera de aproximarse a posibles efectos sobre la inversión.

Para la **Escuela de la Regulación Francesa** es esencial comprender “la variabilidad de las dinámicas económicas y sociales en el tiempo y en el espacio” (Boyer, 1989:10), en ese sentido, la importancia de la interpretación histórica y de la interdisciplinariedad de las ciencias sociales en la comprensión de la realidad es fundamental para dar contenido y sustento a sus interpretaciones y proposiciones teóricas. Además de dar gran importancia a las instituciones.

La escuela de la Regulación hace una revisión de varias teorías económicas, marxista, keynesiana y neoclásica, de las que recupera ciertos postulados y rechaza otros.

Siguiendo a Boyer (1992), del marxismo recupera: la ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia (las crisis periódicas); la igualación de tasas de ganancia entre ramas; el enfoque de la totalidad. Sin embargo rechaza el principio de la determinación¹, la ley del progreso, el cambio, el ascenso de etapas inferiores a superiores; la existencia de leyes generales, que presiden la forma de existencia del capital; y, la relación automática y de una sola vía entre base y superestructura.

Recupera de Keynes y Kalecki la existencia de desempleo voluntario; la demanda insuficiente; la teoría del desequilibrio y las crisis; y la acción del Estado para recomponer los mecanismos de estabilidad y el crecimiento. Rechaza de la economía ortodoxa el supuesto de la “expectativas racionales” (la racionalidad microeconómica de automática expresión en la macroeconomía), y la creencia en que no se necesita de un agente exógeno de estabilización, puesto que el mercado es suficiente.

La escuela de la regulación aborda tres conceptos principales: régimen de acumulación, formas institucionales y modo de regulación (Bustelo, 1994:156) cuya conjunción determina el modo de producción.

¹ Realiza un enfoque sistémico sobre las crisis de la formación capitalista y del proceso de intervención para conducir la reproducción.

Esta escuela de pensamiento considera que la economía capitalista se comporta de forma cíclica, y que su amplitud y forma dependerá de las modalidades de acumulación. Para Boyer (1992) “la recurrencia de fases favorables seguidas de fases desfavorables a la acumulación, constituye la consecuencia directa de las formas institucionales en vigor, que no son sino muy lenta y parcialmente afectadas por esas crisis cíclicas” que son resultado de la operación del modo de regulación.

El modo de producción es la forma específica de las relaciones de producción e intercambio, las relaciones sociales que gobiernan la producción y reproducción de las condiciones materiales necesarias para la vida humana en una sociedad (Boyer, 2002:341). Para Boyer (1992), el régimen de acumulación es el “conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital”. El modo de regulación es “el conjunto de procedimientos y comportamientos, individuales y colectivos, que tiene la triple propiedad de: reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; sostener el régimen de acumulación en vigor y asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas.” (Boyer, 1992:61)

La dinámica que la economía adopta desde las acciones de los individuos y de los colectivos son expresadas dentro de la teoría de la regulación, por las formas institucionales que son las “configuraciones sociales de una época y conjunto geográfico dados, [que] definen el origen de las regularidades sociales y económicas observadas” (Boyer & Saillard, 1996:58). Las formas institucionales actúan a través de leyes, compromisos o sistema de valores y son cinco: la moneda, las relaciones salariales, formas de competencia, el régimen internacional y las formas del **Estado**.

La moneda, determina como se relacionan las unidades económicas. El salario, define cómo se lleva a cabo la apropiación de excedentes. Las formas de competencia, refieren a las maneras de relacionamiento de los centro de acumulación. Las relaciones internacionales, determinan el tipo de inserción de un país en el contexto internacional y la forma en que confluyen las reglas nacionales e internacionales. **Las formas de Estado, son compromisos institucionalizados que crean reglas, patrones en la evolución de los ingresos y gastos, así como la orientación de las regulaciones.**

El Estado pues “aparece como la suma frecuentemente contradictoria, de un conjunto de compromisos institucionalizados” (Boyer, 1989:66). Un compromiso institucionalizado

resulta de una situación de tensión y conflicto entre grupos socio-económicos; estos conflictos de interés se dan cuando ninguno de los grupos involucrados tiene fuerza dominante como para imponerse. Los compromisos se convierten en el marco en que las sociedades modelan sus comportamientos; se plasman en la creación de reglas, normas, leyes, disciplinas, derechos y obligaciones para los grupos sociales.

Dichos compromisos institucionalizados derivan en el establecimiento de regularidades que se reflejan en el movimiento de las **finanzas públicas** que no tienen una lógica de mercado (Boyer, 1989:66). En el régimen de acumulación confluyen las formas institucionales con los compromisos institucionalizados. El Estado genera reglas que determinan su vínculo con la actividad económica, es decir, las forma de competencia, las relaciones internacionales, la moneda y la relación salarial; a su vez estas formas institucionales inciden en las finanzas públicas. “La red de instituciones que componen el modo de regulación gobierna el proceso de acumulación estableciendo las formas de intervención estatal en la economía y los efectos de ellas sobre la economía” (Brenner & Glick, 1991:8). Se considera que las relaciones entre el Estado y la economía no son funcionales sino “producto de una adaptación mutua con invención de normas institucionales reguladoras apropiadas” (Theret, 1996:60).

En la escuela de la regulación, el Estado cumple varios roles que son complejos, uno de ellos tiene que ver con el régimen fiscal. “La noción de régimen fiscal/financiero resume una correspondencia entre las formas jurídicas y del gasto que conforman la legitimidad del Estado por medio del proceso de recaudación fiscal” (Theret, 1996:182).

El Estado expresa mediante la política pública, los compromisos institucionalizados. A través de los instrumentos que tiene a su disposición (presupuesto, dinero, tipo de cambio, políticas impositivas y de distribución del gasto), el Estado expresa relaciones de poder y dominación en la organización social, que tiende a mantener y reproducir. La política tributaria –en particular- expresaría la forma específica en que en cierto contexto histórico se dirimen las tensiones vinculadas a la recaudación por parte del Estado.

Para el desarrollo del trabajo presente, se tomarán principios y categorías de análisis de la teoría de la regulación incluyendo –como ya se señaló- algunos indicadores de eficiencia, equidad y estabilización macroeconómica de la teoría neoclásica, que permite abordar las varias dimensiones de la institucionalidad estatal desde el ámbito de las finanzas públicas. Para el marco analítico que orienta la investigación se considera que “las finanzas públicas

comprenden un conjunto particular de decisiones de política y de instrumentos, mediante las cuales el Estado interactúa (incide y recibe influencias) con la organización de la sociedad y con los procesos económicos.” (Azar et al, 2009:9).

De este marco analítico se desprenden varias interrogantes para el caso ecuatoriano en el siglo XX:

- ¿Pueden identificarse hitos o ciclos en el comportamiento de las variables fiscales?
- ¿Cuál ha sido la relación entre la evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Central y el desempeño económico global?
- En particular ¿Cómo ese comportamiento condicionó las necesidades de financiamiento del Gobierno Central?
- ¿Qué efectos distributivos pudieron estar asociados al origen de los ingresos (estructura tributaria) y/o al destino de los gastos?

1.2. Estrategia Empírica

Con el objetivo de responder las preguntas de investigación, se pretende caracterizar las siguientes dimensiones de la fiscalidad que derivan de la propuesta analítica utilizada por Azar et. Al (2009).

- a) Magnitud de la fiscalidad: este ámbito corresponde al grado de acción del Estado sobre la economía, es decir, “la intervención fiscal propiamente dicha” (Azar et al, 2009:18) sin tomar en cuenta otras regulaciones. Para ello es preciso conocer los niveles de ingresos y egresos como indicadores para conocer el peso del accionar del Estado en la economía. “*En términos de la cantidad de recursos que moviliza y de su relación con la riqueza generada*” (Azar et al, 2009:18). El análisis corresponde al Gobierno Central:
 - a. Presión tributaria (Ingresos tributarios/PIB)
 - b. Gasto del Gobierno Central / PIB
 - c. Ingresos del Gobierno Central / PIB
 - d. Ingresos no tributarios / PIB
- b) La gestión fiscal: corresponde a la importancia que los equilibrios fiscales han tenido para el gobierno y el despliegue de su política fiscal. Se identificarán “*las ideas predominantes desde el punto de vista del funcionamiento económico, el*

papel asignado al Estado y, particularmente, la fiscalidad en esa perspectiva” (Azar et al, 2009:19). Permite conocer los momentos en que las restricciones presupuestarias han desequilibrado los resultados fiscales. Además de ser contrastadas con el desempeño macroeconómico para conocer la magnitud del impacto de las variables fiscales en la evolución del producto.

- a. Resultado fiscal del Gobierno Central como porcentaje del PIB
 - b. Resultado corriente del Gobierno Central como porcentaje del PIB²
 - c. Comportamiento del gasto del Gobierno Central en el ciclo económico
- c) El papel distributivo del Estado: de dónde se obtienen los recursos y hacia donde son destinados. *“Al entrañar una forma de intervención en la asignación de recursos establecida por el mercado, los gastos públicos y los impuestos tienen siempre un impacto distributivo”* (Azar et al, 2009:19). Conocer la funcionalidad del gasto y la carga y estructura tributaria da cuenta de los sectores que el Estado pretende promover.
- a. Estructura del gasto del Gobierno Central
 - b. Estructura tributaria y otras fuentes de ingreso
 - c. Prioridad fiscal del Gobierno Central
 - d. Composición del Gasto Social del Gobierno Central

Partiendo de la propuesta metodológica de Azar et. Al (2009), esta tesis, no pretende obtener una identificación de regímenes fiscales debido a tres factores: por un lado esta investigación se limita al desempeño del Gobierno Central, por otro no se incluyen variables (político-económicas) de carácter interpretativo y, finalmente a la escasa información disponible para cubrir todas las dimensiones. Sin embargo, se espera identificar e interpretar algunos hechos estilizados, regularidades y rupturas en el comportamiento de las finanzas del Gobierno Central en el siglo XX para tener una primera periodización que permitirá, en investigaciones posteriores, definir regímenes fiscales en Ecuador en el siglo XX.

² En esta tesis no se analiza el resultado primario del Gobierno Central por no tener desagregación de los intereses de la deuda pública.

Capítulo II. Estado de la cuestión

Los estudios de la evolución de las finanzas públicas en Ecuador son escasos y en general se han enfocado en el análisis de algunos períodos. En tal sentido, aunque alguno de ellos ha intentado realizar miradas de largo plazo, han encontrado limitaciones u obstáculos para articular la información de forma tal de poder analizar dinámicas específicas. Esos estudios aportan información secundaria desde varios ámbitos: la historia en general, el área legal, la crítica económica o el análisis político, de los que es posible extraer conocimientos histórico-económicos concretos.

Cueva Silva (1960), presenta un análisis de las finanzas públicas del Ecuador con énfasis en las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado. Sus objetivos son difundir la realidad de la situación financiera ecuatoriana bajo una interpretación de los principios económicos en la materia y, presentar técnicas de hacienda. Realiza una descripción económica y legal de la composición de las finanzas públicas considerando la pertinencia, efectividad y beneficios de algunas variables e instrumentos fiscales: estructura tributaria, impuestos por sectores, presupuesto estatal, administraciones municipales, entidades autónomas, gasto funcional y deuda pública.

Caracteriza a la estructura tributaria como desequilibrada por tener énfasis en impuestos indirectos, siendo ese un problema que paraliza el desarrollo ecuatoriano, señala, “el problema tributario es, en cuanto al fondo, de distribución de la carga; en cuanto a la forma, de unificación y simplificación de los numerosos impuestos; en cuanto a la administración del impuesto, se necesita renovación de los procedimientos y prácticas administrativas”. (Cueva, 1960:12). Concluye que el manejo de las finanzas públicas ha sido pobre y desordenado por el “lamentable divorcio que existe entre los planteamientos a base técnica emitidos por organismos especializados y aquello que se practica en las finanzas públicas del país” (Cueva, 1960:10).

Rodríguez (1985), hace un análisis de las políticas económicas de Ecuador y las finanzas públicas en el período 1830-1940. Este trabajo busca dar contexto a la acción militar de la Revolución Juliana de 1925³ (Rodríguez, 1985:xiii). La autora considera que para entender

³El 9 de julio de 1925 se dio una rebelión militar en contra del gobierno nacional, que terminaría en el derrocamiento del presidente y la implantación de una junta militar con la sucesión de “gobiernos julianos”.

la evolución de las finanzas públicas es preciso volver a 1830, año en que se funda la república y se establece la configuración estatal.

Se plantea que Ecuador ha enfrentado dos grandes obstáculos al desarrollo -en el período estudiado- fragmentación geográfica y recursos naturales limitados (Rodríguez, 1985:1).

Las finanzas públicas fueron determinantes para el desarrollo económico individual y también regional (Costa-Sierra), lo que permitía comprender la inestabilidad política del país. Sin embargo, estas disputas que desembocaron en cambios de gobierno no generaron rupturas en las prácticas fiscales, manifestando su continuidad. Varios historiadores señalan que la llegada al poder de gobiernos liberales entre 1895-1925 marcaron un hito en la realidad nacional, sin embargo, la autora refuta esa tesis señalando que aunque gobiernos liberales y julianos buscaban modernizar la economía, reformar el sistema bancario y las finanzas públicas, la verdadera ruptura se dio en la década de los cuarenta, cuando el país tuvo nuevos recursos productivos que le permitiría enfrentar de mejor manera los obstáculos del desarrollo y transitar hacia la integración nacional.

Si bien, su enfoque principal es político y económico, hace un extenso e importante relevamiento de información además de construcción de series de ingresos y gastos fiscales desde 1830 a 1970, aportes importantes para el estudio de las finanzas públicas en el país. Define varios períodos de análisis sin presentar una visión de largo plazo en su planteamiento. No obstante lo cual, su investigación será la principal fuente de información de esta tesis para la primera mitad del siglo XX.

Paz y Miño (2014), ha elaborado una historia de los impuestos en Ecuador. Se trata de un trabajo de divulgación que el propio autor señala se dirige “a estudiantes del bachillerato y a aquellos que habiéndolo alcanzado están a punto de iniciar o han iniciado sus estudios universitarios”. No obstante, contiene información novedosa, producto de haber podido acceder a fuentes primarias al contar –durante el proceso de investigación- con el apoyo del Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas.

El autor desarrolla una visión sobre el régimen impositivo en la historia económica del Ecuador abordando varios aspectos de la evolución económica general del país como forma de entender el contexto en que se crean los impuestos: “todo régimen tributario está sujeto a las tensiones propias de la sociedad y la vida política [...] manifiesta el juego de intereses que actúan en la sociedad ecuatoriana a fin de que los impuestos tengan un carácter general, afecten más a unos sectores o a otros, tengan un propósito regresivo o

apunten a la redistribución de la riqueza” (Paz y Miño, 2014:5). Señala que las políticas tributarias son parte de las políticas económicas que son definidas por gobiernos que responden a distintos sectores sociales, “la historia de los impuestos ecuatorianos nos va a demostrar cómo estos instrumentos de la economía son adoptados en función de las condiciones históricas de una época y del sentido que se otorga a las políticas públicas.” (Paz y Miño, 2014:11).

Aunque el período que se presenta comienza con la separación de Ecuador de la Gran Colombia en 1830 y va hasta 2014, el autor no despliega una mirada de largo plazo de la política tributaria, más allá del análisis de períodos específicos. Sin embargo, este libro ofrece un aporte significativo sobre la historia impositiva de Ecuador, su amparo legal y el contexto político en que se crean, modifican o eliminan los tributos.

Riofrío (1968), en su Tratado de Finanzas Públicas, tiene por objetivo, presentar los principios que rigen la recaudación y destino de los recursos financieros del Estado y su repercusión en la economía con un “tratamiento del fenómeno financiero total en sus manifestaciones técnicas y jurídicas. Técnicas de orden económico y financiero. Jurídicas en el doble contenido del derecho institucional y derecho objetivo” (Riofrío, 1968:14).

El autor desarrolla una extensa revisión de la ciencia de las finanzas públicas y de hacienda -en el ámbito económico y jurídico y su relación con otras ciencias- definiéndola como el “estudio institucional de los procedimientos financieros por los cuales el Estado y los entes públicos se procuran los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Realiza un despliegue de nociones y conceptos financieros. Finalmente aterriza en los presupuestos nacionales, su conformación, sustento legal y ejecución, realizando un contraste entre el deber ser y el hecho fiscal. Presenta los problemas de las finanzas públicas ecuatorianas desde una perspectiva comparada. Realiza una importante revisión conceptual de cada componente financiero del sector público además de presentar, con varios benchmarks, la evolución de ingresos y gastos desde 1830 hasta 1950.

Este tratado financiero es un valioso aporte para entender el contexto normativo en que se han definido los presupuestos estatales ecuatorianos, sin embargo, no es una fuente de información debido a que el análisis no tiene continuidad en el largo plazo.

Chang y Romero (2003), desarrollan un análisis de las Instituciones Presupuestarias en Ecuador entre 1830 y 2002 para conocer si la institucionalidad pública ha estado diseñada para generar equilibrio fiscal y si el presupuesto del Estado cumple con los requisitos de

“eficiencia, eficacia y equidad con las actividades correspondientes a la función gubernamental” (Chang y Romero, 2003:9). Amparando su investigación en la economía del bienestar y de la elección pública desarrollan un relato de los aspectos políticos, legales y económicos de la fiscalidad desde 1830 y 1930. Posteriormente, presentan información sobre las finanzas públicas centrándose en el período 1970-2002, sin embargo, no abordan el análisis de largo plazo y tampoco usan la misma temporalidad para mostrar la evolución de las variables. Concluyen que el Estado no ha actuado de forma eficiente y la inestable institucionalidad del país ha promovido desequilibrios fiscales negativos.

Más allá de Ecuador y por tratarse de un trabajo que inspira a esta tesis, cabe señalar a Azar et. Al (2009). Allí se presenta un análisis de largo plazo de las finanzas públicas de Uruguay, con el objetivo de responder “de quiénes se obtienen los recursos, a quiénes beneficia el gasto y cuál es su finalidad.” (Azar et al, 2009:6). Para ello definen una metodología que les permite trabajar la reconstrucción empírica bajo un marco analítico que articula la teoría de la regulación y el institucionalismo donde las finanzas “son las manifestaciones de la actividad económica y financiera de Estado” siendo este actor una “organización que cumple sus funciones en línea con las fuerzas políticas y económicas dominantes, legitimadas en concesos sociales y de acuerdo con los paradigmas ideológicos y culturales de su época” (Azar et. Al. 2009:13). A lo largo de la investigación se mantiene la mirada de largo plazo para poder visibilizar rupturas y continuidades sobre varias dimensiones de la fiscalidad. Se analizan series de largo plazo de variables e instrumentos fiscales como: resultados fiscales, deuda pública, estructura y presión tributaria, presupuestos, gasto total, prioridad fiscal, seguridad social y empleo público. Ese camino finalmente permite identificar regímenes fiscales en el siglo XX.

El recorrido por la historiografía ecuatoriana sobre las finanzas públicas denota la ausencia de una perspectiva de largo plazo para analizar la evolución del nivel y la estructura de ingresos y gastos del Gobierno Central. Este trabajo presenta evidencia que permite contribuir a contar con más elementos para la interpretación histórica del desempeño fiscal en el país.

Los antecedentes presentados difieren de lo que esta investigación de tesis pretende mostrar, es decir, regularidades y rupturas en el largo plazo para comprender la evolución de las finanzas públicas de Ecuador, por tanto, se toma como referencia la propuesta de Azar et. Al (2009) que analiza el caso uruguayo, con lo cual, su enfoque, metodología y

reflexión, pueden ponerse a prueba, validarse y a la vez producir resultados, que permitan presentar un aporte novedoso para la Historia Económica ecuatoriana.

Capítulo III. Datos y Fuentes

El estudio de la evolución de las finanzas públicas en el largo plazo, trae aparejada, la necesidad de contar con series homogéneas de recaudación y gasto provenientes de distintos instrumentos fiscales del sector público (Gobierno Central, gobiernos seccionales o locales, empresas estatales y seguridad social). Este trabajo centra su atención en las finanzas del Gobierno Central, con un horizonte temporal que se limita al siglo XX. Esto, debido a la escasa información para períodos previos y por los profundos cambios que la dolarización en el año 2000 trajo a la economía ecuatoriana.

Dada la inexistencia de series de largo plazo sobre la actividad financiera del Gobierno Central, se precisó relevar fuentes de información primaria y secundaria que permitan reconstruir series continuas y homogéneas para todo el siglo XX de algunas variables macroeconómicas y fiscales. Para ello se recurrió a: presupuestos, ejecuciones presupuestarias, leyes de presupuestos, información estadística del Banco Central del Ecuador (en adelante BCE), bases de datos internacionales, documentos producidos en materia fiscal, por estudiosos sobre el tema y varios antecedentes bibliográficos. Las series se presentan en Sucres (moneda en curso oficial en Ecuador desde 1890 hasta 1999) y comprenden:

- Presupuesto del Gobierno Central;
- Ejecución presupuestaria del Gobierno Central;
- Producto Interno Bruto-PIB;
- PIB per cápita
- Deflactor del PIB, que permitió presentar todas las series en valores reales dada la inexistencia de índices de precios.

El objetivo de indagar sobre variables macroeconómicas corresponde a la necesidad por un lado, de contar con series fiscales en valores constantes y por otro, dar cuenta de su evolución respecto a la actividad económica global.

Las fuentes analizadas no son homogéneas ya que abarcan períodos diferentes, por tanto, es necesario su empalme y la metodología a utilizar para obtener series de largo plazo podría basarse en al menos tres métodos: reproceso detallado, interpolación entre años

bases y método del indicador⁴. En este trabajo, para el empalme de series, se usa el método del indicador por tasa de variación; dado que no cambia la evolución de las variables en el tiempo y es la técnica más sencilla dada disponibilidad de información. Este método permite combinar “una serie de tiempo (indicador) con el nivel más confiable de un período de referencia para la variable a retropolar”; aplicando “las tasas de variación de la serie calculada, con base antigua, al nivel revisado de la serie establecido por el nuevo año base” (Correa et. Al, 2003:78).

La retropolación por tasa de variación utiliza la siguiente fórmula:

$$V^{b2}_{t-i-1} = V^{b2}_{t-i} * (V^{b1}_{t-i-1} / V^{b1}_{t-i})$$

Donde, $i = (0, \dots, n-1)$, n corresponde a los años de duración de la referencia.

V: variable en sures corrientes o constantes

b1: base anterior

b2: base nueva

t: año referencia de base nueva

Este método de empalme puede presentar al menos dos problemas: consistencia transversal y consistencia estadística, que se trataran más adelante según sea el caso.

3.1. Variables Macroeconómicas

3.1.1. Producto Interno Bruto en sures constantes

Para generar una serie homogénea y consistente de largo plazo de PIB constante partiendo de otras series disponibles, es necesario revisar las fuentes de información existentes y señalar sus limitaciones (Bonino et. Al. 2012:5) que incluya la revisión de las cuentas nacionales y otras bases de datos que contienen información del producto ecuatoriano en el siglo XX (ver Tabla III-1.). Existen dos estimaciones de PIB para Ecuador en el siglo XX realizadas por: Hofman y Banco Central del Ecuador.

Hofman (1994)⁵, como consultor externo del BCE realizó una estimación anual de PIB en sures constantes con base 1990 para el período 1900-2002. El autor “hace un primer e incipiente intento de estimar algunas series para el siglo XX [que] pretenden dar un primer esbozo cuantitativo del desarrollo económico de Ecuador durante el período 1900-1992” (Hofman, 1994:161). La metodología utilizada difiere de

⁴ Para mayor detalle de cada método de retropolación ver Correa et al. (2003).

⁵ El trabajo de Hofman corresponde a 1994, pero el autor suministró para esta tesis, la serie completa de siglo XX trabajada posteriormente.

acuerdo a las disponibilidades de información. Para las primeras cuatro décadas, realiza una estimación propia -que será empalmada a las otras series- considerando: las tasas de crecimiento poblacional de CEPAL (1953), el crecimiento del comercio exterior y las fases de crecimiento históricas del PIB en décadas más recientes, de manera que realiza aumentos moderados sobre las tasas de crecimiento poblacionales de acuerdo a cada fase:

“Durante la primera fase del auge de cacao, 1900-1920, se distinguió entre fases de crecimiento moderado de 1900-1907, 1913-14 y 1918-20 con un crecimiento de 2% sobre el aumento de la población. En los años de la Primera Guerra Mundial (1915-17), se estimó un crecimiento del 1% sobre la población, y un crecimiento rápido de 1907-1913 de 3% sobre la tasa de crecimiento de la población. En el período 1920-1938, con la recesión al inicio de los años 20, seguida por la Revolución Juliana, la «Gran Depresión» y una recuperación al final, se usó, aparte del crecimiento de la población y las fases de crecimiento definidas, la información disponible de comercio exterior, y el crecimiento se estimó como sigue: el % sobre aumento de la población en 1920-25, 1929 Y 1935-38, el 3% sobre el crecimiento de la población en 1926-28, cero en 1932-34 y crecimiento negativo de -2% en 1930-31” (Hofman, 1994:162).

Entre 1939 y 1999 empalma series provenientes de dos fuentes: para 1939-1950 toma información de CEPAL (1978) y para años posteriores utiliza información de cuentas nacionales del BCE.

El Banco Central del Ecuador en 1950 con ayuda de CEPAL elaboró por primera vez la estimación del PIB para Ecuador⁶. El sistema de Cuentas Nacionales fue desarrollado por el Banco Central del Ecuador en 1952 (85 años BCE, 2012) y desde entonces anualmente ha estimado el PIB en precios corrientes y constantes usando la matriz insumo producto a nivel sectorial.

El BCE ha realizado varios cambios de año base desde 1950: 1968, 1975, 1993, 2000 y 2007; lo que ha resultado en varias series de PIB que se solapan en ciertos períodos y podrían ser utilizadas de forma indistinta. Esto podría presentar una complicación al momento de elegir una serie de PIB.

En 2012, el BCE realizó una revisión de las cuentas nacionales históricas (desde 1965) incorporando las consideraciones del sistema de cuentas nacionales de Naciones Unidas de 1993. Esta nueva estimación implicó: cambio de año base (2007), incorporación de nuevos sectores a la economía y retropolación de series históricas en dólares corrientes y

⁶ En los años anteriores, el BCE publica información de PIB desde su creación en 1927, con base en las estimaciones realizadas por Hofman en 1994 que van desde 1927 a 1949 corrigiendo el nivel de PIB dado que tienen años base distintos.

constantes. Los resultados de esas estimaciones incluyeron la corrección de la serie de PIB hasta 1965 manteniendo para años previos, información en sucres.

Las estimaciones de Hofman y BCE han sido las fuentes de información principales de las bases de datos internacionales que presentan datos de PIB el siglo XX. Entre ellas se encuentran CEPAL, MOXLAD y Maddison Project, que difieren por el año base o moneda elegidos (Ver tabla III-1).

Tabla III-1. Fuentes de las series de PIB en valores constantes 1900-1999

Fuente	Año base	Moneda	Período
Estimaciones originales de PIB			
Hofman, A. (1994). Ecuador, desarrollo económico en el siglo XX. (Un análisis cuantitativo).	1990	Sucres	1900-1999
Banco Central del Ecuador (1997-2000), 70 años de información estadística y otras publicaciones	1975	Sucres	1927-1999
Banco Central del Ecuador (2012), 85 años de información estadística.	2007	Dólares	1965-1999
Bases de datos que usan estimaciones de Hofman y BCE			
MOXLAD (2016), http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es	1970	Sucres y dólares	1900-1999
CEPALstat (2016) http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e	1975	Sucres	1950-1999
The Maddison Project (2016), http://www.ggdcc.net/maddison/maddison-project/home.htm , 2013 version.	1990	Dólares	1900-1999
CEPALstat (2016) http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e	2007	Dólares	1965-1999

El principal problema que presentan las fuentes referidas en la Tabla III-1, corresponde a que en los primeros cuarenta años del siglo XX los datos no corresponden a estimaciones directas del PIB. El procedimiento de estimación de Hofman podría redundar en dos situaciones: en cuanto al nivel, parecería que se parte de guarismos muy bajos; en cuanto a las fluctuaciones, aparecerían suavizadas por el tipo de variable utilizada para la proyección (población). Por ejemplo, no resulta fácil percibir los efectos negativos que la Primera Guerra Mundial y Gran Depresión pudieron haber tenido sobre la economía ecuatoriana. Esto genera la impresión de que en el largo plazo, el PIB ecuatoriano no ha

presentado ciclos acentuados de crecimiento y caída a diferencia de lo experimentado por otros países de la región (ver Capítulo IV).

La debilidad de las series de BCE consiste en determinar el adecuado año base que incluya criterios económicos y metodológicos afines a las series históricas de las variables fiscales con las que se trabaja en esta tesis. Dado que la única serie de PIB corriente de largo plazo existente, es aquella que BCE estimó conjuntamente con el PIB constante base 1975 y, siendo necesario deflactar las variables fiscales y conocer las participaciones de las mismas en el producto, se justifica la elección del PIB base 1975 del BCE como serie de referencia para empalmarla con las tasas de variación la serie de Hofman en 1927 hacia atrás.

El empalme de series puede presentar limitaciones de consistencia transversal cuando se trata de descomponer el producto por sectores, transacciones o actividades; como señala Correa et. Al, “solo es factible empalmar partidas de saldo”, sin embargo en este caso no se presenta ese problema ya que no se indagará en la descomposición del PIB. Adicionalmente, con el uso de este método, no es posible evitar ciertas inconsistencias estadísticas que pueden generarse por empalmar varios años alejados al año base (Correa et. Al. 2003:81).

3.1.2. Deflactor implícito del PIB

En este trabajo, la serie de largo plazo del deflactor del PIB se construyó con el objetivo de presentar todas las series fiscales en valores constantes.

El deflactor implícito del PIB, que corresponde al índice de precios de todos los productos de la economía, se obtuvo –entre 1927 y 1999- de la siguiente forma:

$$IP_{t-i} = PIB_{t-i} / PIBc_{t-i}$$

Donde, $i = (0, \dots, n)$, n corresponde a los años de duración de la referencia.

IP: deflactor implícito

PIB: Producto Interno Bruto a precios corrientes

PIBc: Producto Interno Bruto a precios constantes

t: año referencia de la base

La fuente BCE presenta un PIB corriente desde 1927 hasta 1999 que fue tomado como referencia para aplicar la fórmula precedente.

De 1927 hacia atrás no se encontraron registros de PIB corriente. Fue necesario entonces realizar un procedimiento distinto para obtener el deflactor: revisar la existencia de índices

de precios que permitan empalmar el deflactor. Es claro que, la utilización de estos índices de precios presenta dificultades ya que incluyen componentes distintos a los del deflactor del PIB. Sin embargo, dada la inexistencia de mejores datos, se utilizó un índice como *proxy*, asumiendo dichas complicaciones. Incluso construyendo mejores índices con mayores datos, podría haber distorsiones. Al respecto, Bértola (1998:10), señala que “la construcción de índices reviste importantes complejidades e implicancias. Todo índice ponderado termina por mostrar y jerarquizar ciertos aspectos del movimiento de la serie. Si bien ese efecto es inevitable, la distancia entre el resultado y la realidad puede ser reducida y el margen de error acotado.”

Algunas fuentes secundarias presentan índices de precios desde 1913, la más completa fue Drake (1984) que corresponde al índice de costo de vida base 1913 elaborado tomando veinticinco commodities locales como: arroz, varios granos, azúcar, papas, carne, huevos, varios tipos de harina, varios tipos de maíz, trajes de hombre y zapatos.

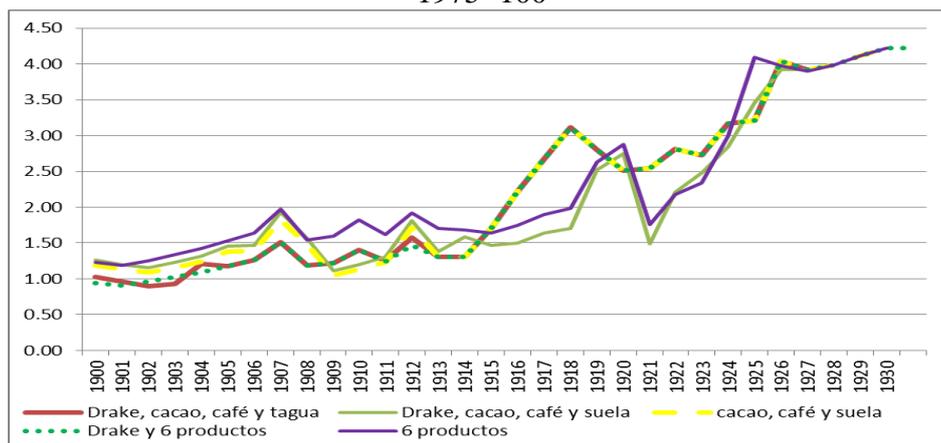
Entre 1900 y 1913 no fue posible encontrar información de precios internos. Sin embargo, existen datos de valores y volúmenes de algunos productos de exportación: cacao, café, tagua, suela, cuero, sombreros de paja presentados en Rodríguez (1984). De manera que utilizando los precios en sucres por libra de cada producto para cada año fue posible elaborar índices de precios. Dado que varios factores internos y externos fueron determinantes para el movimiento de los precios de los productos de exportación, se tomaron los productos que tenían una trayectoria similar al índice de precios de Drake (1984) en los años en que estos se solapan.

Para seleccionar el mejor índice se realizaron ejercicios empalmando de empalme del deflactor del PIB con varios índices ponderados:

- Se realizó un índice promedio de los seis productos de exportación para el período 1900 – 1927;
- Se realizó un índice promedio de tres productos de exportación: cacao, café y suela, para el período 1900-1927;
- Se realizó un índice promedio de tres productos de exportación: cacao, café y tagua, para el período 1900-1927;
- Tomando el índice Drake como serie de referencia se empalmó con las tasas de variación del índice promedio de los seis productos en 1913;

- Tomando el índice Drake como serie de referencia se empalmó con las tasas de variación del índice promedio de tres productos: cacao, café y tagua en 1913;
- Tomando el índice Drake como serie de referencia se empalmó con las tasas de variación del índice promedio de tres productos: cacao, café y suela.

Gráfico III-1. Índices de precio varios productos
1975=100



Fuentes: elaboración propia con base en Drake (1984) y Rodríguez (1984)

El comportamiento del deflactor del PIB empalmado con las diversas combinaciones de los índices de precios es presentado en el Gráfico III-1. Se puede observar que el índice promedio de los seis productos de exportación es el menos adecuado dadas las fluctuaciones de precios distintas al índice de Drake, que habrían estado relacionadas con los movimientos del comercio internacional. Finalmente, se eligió la serie de productos que menos variabilidad presentó frente a la evolución del índice de Drake. El índice entre 1900 y 1926 se construyó como resultado del empalme del índice de Drake (1913-1926) con el índice promedio de tres productos: cacao, café y tagua (1900-1913). Este índice a su vez fue empalmado con la serie de deflactor previamente trabajada para 1927-1999 (Ver: Tabla III-2 y Anexo 2).

Tabla III-2. Fuentes Deflactor del PIB

Períodos	Año base	Fuente
1927-1999	1975	BCE (PIB corriente y constante)
1913-1927	1913	Drake (Índice de costo de vida)
1900-1913	1913	Estimación propia (índice de precios de las exportaciones ponderado)

3.2. Finanzas Públicas

3.2.1. El presupuesto del Gobierno Central

El presupuesto, ley de presupuesto o proforma presupuestaria, corresponde a la planificación anual de la actividad administrativa y financiera del Gobierno Central para el ejercicio fiscal subsiguiente. Este se materializa en la ejecución presupuestaria cuyo resultado es presentado al final de cada ejercicio fiscal.

No existe disponibilidad de una base de datos de los presupuestos del Gobierno Central para el período en análisis, por lo que se realizó la recopilación de fuentes primarias: presupuestos físicos y digitales anuales que se encuentran la Biblioteca de la Asamblea Nacional del Ecuador. El contenido de los presupuestos fue digitado para todo el siglo en los años en que hubo información⁷.

Para los primeros 27 años del siglo XX, dada la poca disponibilidad de información fue posible completar diez años (1900-1903, 1905-1906, 1909, 1914-1915, 1920-1921, 1925). A partir de 1928, se encontraron datos para casi todo el siglo excepto para los años: 1932, 1935, 1942, 1949, 1953 y 1971.

La clasificación en la fuente del presupuesto del Gobierno Central tuvo dos fases, desde 1900 hasta 1950 estuvo dividida entre presupuestos ordinario y extraordinario y, desde 1951 fue clasificada en presupuestos de operación y de capital. En los dos casos esas clasificaciones consideraron componentes similares (Cueva, 1960:154).

La fuente contempla una sub clasificación muy detallada tanto para ingresos como para gastos que varía de un año a otro, por tanto, se realizó una clasificación más sencilla que en algunos casos podría contener errores y omisiones, pero se aceptó su validez, debido a la escasa información sobre los criterios de elaboración del presupuesto año a año.

En la composición de los ingresos, la mayor complejidad fue la clasificación de los impuestos entre directos e indirectos, pues como ya se señaló, el formato del presupuesto varió muchas veces en todo el período. De acuerdo a Azar et al. (2009) esta clasificación se puede realizar atendiendo a un criterio jurídico formal de incidencia o a su efecto económico final (incorporando la posibilidad de traslación). En este trabajo se optó por el primer criterio considerando “la capacidad contributiva a que se atiene la norma al establecerse el gravamen” (Azar et al. 2009:91).

⁷ Aproximadamente cuarenta mil datos se digitaron y sistematizaron.

Tabla III-2. Ingresos del Gobierno Central presupuestado

INGRESOS ORDINARIOS			
	Rentas Patrimoniales	Petróleo	
		Ferrocarriles	
		Minas	
		Inmuebles y tierras del Estado	
		Industrias del Estado	
		Otros	
	Rentas de Servicios Nacionales	Utilidades empresas del Estado	
		Tasas	
		Correos	
		Telecomunicaciones	
		Transferencias	
		Otros	
	Impuestos	Impuestos directos	Renta
			Patrimonio
Otros			
Impuestos Indirectos		Derechos	
		Licores	
		producción y ventas a las importaciones	
		a las exportaciones	
		consumo	
		transacciones financieras a la producción industrial	
Otros			
Estancos			
Timbres			
Otros			
INGRESOS EXTRAORDINARIOS			
Empréstitos			
Otros			

En lo referente al gasto, este fue clasificado por función y por objeto: gasto corriente, inversión y sueldos. Para la clasificación por objeto, la mayor complejidad fue definir a qué grupo correspondía cada ítem, por la irregularidad de la información en la fuente. Adicionalmente, se incluyó el servicio de la deuda pública para los años en que hubo información.

Tabla III-3. Gasto del Gobierno Central presupuestado

Institución del Gobierno Central	Clasificación Gasto		
	Gasto Corriente	Inversión	Sueldos
Contraloría		x	x
Procuraduría		x	x
Justicia	x	x	x
Electoral		x	x
Legislativo	x	x	x
Administrativo	x	x	x
Gobierno, Interior	x	x	x
Relaciones Exteriores	x	x	x
Educación	x	x	x
Defensa	x	x	x
Obras Públicas	x	x	x
Inclusión Social	x	x	x
Industria	x	x	x
Agricultura	x	x	x
Fomento	x	x	x
Teléfonos, Telégrafos y Correos	x	x	x
Hacienda	x	x	x
Aduanas	x	x	x
Salud	x	x	x
Trabajo	x	x	x
Planificación	x	x	x
Desarrollo Urbano	x	x	x
Recursos Naturales y Energía	x	x	x
Turismo	x	x	x
Ambiente	x	x	x
DEUDA	Interna	Amortización	
		Intereses	
	Externa	Amortización	
		Intereses	

3.2.2. Ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria corresponde a la información de ingresos y egresos efectivos del Gobierno Central realizados en el ejercicio fiscal anual. El período contable de las ejecuciones presupuestarias en el siglo XX, corresponde a la combinación de los sistemas de contabilidad francesa e inglesa en donde el cierre del ejercicio se realiza tres meses después de terminado el año fiscal (Cueva, 1960:160); sin perjuicio de que más adelante se reajuste nuevamente.

El proceso de indagación de las fuentes de información disponibles de ingresos y gastos efectivos del Gobierno Central para el siglo XX resultó en la inexistencia de series completas para ese período. Sin embargo, existen al menos dos fuentes secundarias consistentes: Rodríguez (1985) y Banco Central del Ecuador. Estas fuentes abarcan

diferentes períodos que permiten, por medio del empalme de las mismas, obtener series homogéneas en el largo plazo⁸.

3.2.2.1 Ingresos del Gobierno Central

Para obtener una serie homogénea y de largo plazo de los ingresos del Gobierno Central se consideraron las siguientes fuentes de información: Rodríguez y BCE.

Rodríguez (1985), contiene datos de ingresos en sucres corrientes desde 1900 hasta 1970. Hasta 1949, esta base de datos fue alimentada con información del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la Nación; a partir de 1950 con datos del Banco Central del Ecuador.

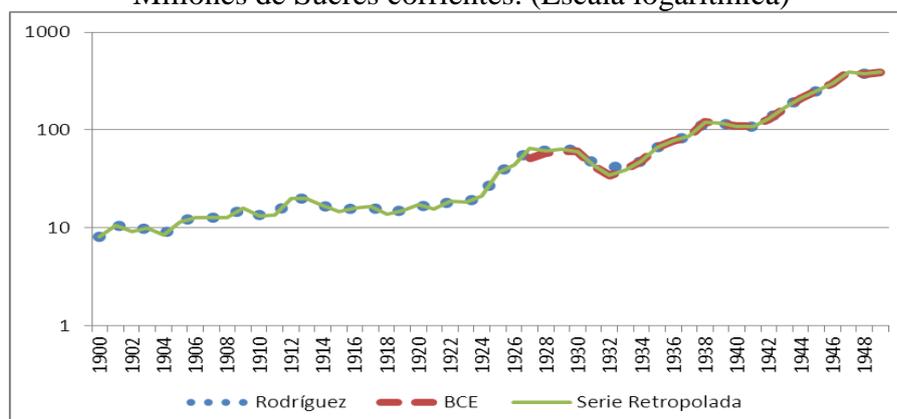
BCE (2012-2013), presenta datos de ingresos en sucres corrientes para el período 1927-1999. Hasta 1950 la información fue tomada del Ministerio de Hacienda, en adelante esa fuente fue compatibilizada con metodología de cuentas nacionales.

Para obtener una serie de largo plazo con base en las fuentes mencionadas fue preciso verificar que los datos y fuentes de las mismas fueran consistentes en todo el período, para proceder a la retropolación de las series.

En el Gráfico III-2, se puede observar que entre 1929-1949 las dos series tuvieron trayectorias casi idénticas. Entre 1927-1928 las series tienen una pequeña diferencia, por lo que para seguir la tendencia de ingresos de largo plazo, el empalme se hizo en 1930, año que presentó mayor normalidad. La serie de referencia fue BCE, que se empalmó con las tasas de variación de la serie de Rodríguez desde 1930 hacia atrás.

⁸ La base de datos de la MOXLAD contiene información sobre ingresos y gastos agregados del Gobierno Central para todo el siglo XX con base en Mitchell (1993). Sin embargo, la serie de gastos no incluye amortización de deuda pública.

Gráfico III-2. Ingresos del Gobierno Central
Millones de Suces corrientes. (Escala logarítmica)



Fuente: BCE (2012, 2013), Rodríguez (1985)

Clasificación ingresos

Los ingresos se clasificaron de la siguiente manera:

- No tributarios:
 - o Rentas patrimoniales: provenientes de activos estatales.
 - Petróleo⁹
 - o Rentas de servicios nacionales y transferencias: rentas de las actividades económicas del Estado (tasas, correos, telégrafos, etc.)
- Tributarios:
 - o Directos (renta, patrimonio)
 - o Indirectos:
 - Comercio exterior
 - Internos (ventas, producción, consumo y transacciones)

⁹ Debido a la información suministrada por las fuentes oficiales sobre la ejecución presupuestaria, se ha ubicado al grueso de los ingresos petroleros de forma agregada, como un ingreso no tributario en el sub rubro rentas patrimoniales (bajo el criterio de clasificación de las rentas petroleras en los presupuestos de la década de los años setenta). No ha sido posible discriminar los ingresos petroleros entre tributarios y no tributarios. Si dicha clasificación estuviera presente en las fuentes, entonces se reconocería tres tipos de ingresos petroleros: regalías, correspondientes a las rentas patrimoniales; ventas de petróleo y derivados realizadas por la empresa pública Petroecuador, correspondientes a rentas de servicios nacionales; y, la tributación generada sobre la actividad de las empresas petroleras privadas, corresponderían a impuestos indirectos. Al respecto, es necesario precisar que este problema de clasificación contable, no ha afectado el resultado del presente estudio:

- Se corroboró que las rentas petroleras cambiaron de manera significativa la estructura de los ingresos totales del Gobierno Central; es decir, antes de los setenta, los ingresos principales fueron tributarios y a partir de 1972, estos se redujeron por la aparición del ingreso petrolero que mayoritariamente correspondió a un ingreso no tributario.
- En la estructura tributaria, se estimó que los impuestos petroleros no llegaron nunca a superar el 10% del total de impuestos, lo cual no significaría una afectación sustantiva de la estructura tributaria presentada.
- En la presión tributaria, esta situación afectaría en menor medida ya que estos tributos no llegarían a representar ni el 1% del PIB.
- En última instancia, lo único que podría cambiar significativamente sería la estructura de los ingresos no tributarios, por un mayor peso de las rentas de servicios nacionales respecto de las rentas patrimoniales en las últimas décadas.

- Otros

Las fuentes utilizadas para la clasificación de ingresos, fueron: BCE (2012, 2013) y Rodríguez (1985). La serie de Rodríguez presentó información desde 1900 hasta 1970 y la serie de BCE incluyó información desde 1950 hasta 1999.

Como ya se señaló, la serie de largo plazo de ingresos del Gobierno Central fue resultado de la retropolación de las fuentes. Sin embargo, no fue posible emular ese proceso para obtener las series de largo plazo de cada componente de los ingresos, debido a dos factores:

- los problemas de consistencia transversal que el método de retropolación trae aparejado: el empalme de una variable no es igual a la sumatoria de sus componentes empalmados “... en un marco contable no es posible preservar las relaciones contables entre un agregado y sus componentes al mismo tiempo que se empalman por separado dicho agregado y sus componentes” (Naciones Unidas 1993, citado en Correa et. Al 2003:78).
- Las dos fuentes presentaron una sub clasificación distinta: Rodríguez, incluye algunos rubros en impuestos indirectos y en rentas de servicios nacionales que BCE los considera en otro tipo de impuestos o en otras rentas.

Para solventar los dos problemas, entre 1950-1999 se trasladaron directamente los valores de cada rubro de la fuente BCE; y, de 1900 a 1949 los porcentajes de participación de cada sub rubro (rentas patrimoniales, rentas de servicios nacionales, impuestos directos, impuestos indirectos e impuestos al comercio exterior) presentados por Rodríguez, fueron trasladados a la serie de ingresos retropolada tomando en consideración la trayectoria de cada rubro en los presupuestos. Ese ejercicio permitió tener series homogéneas de largo plazo de los rubros: ingresos tributarios, no tributarios y otros ingresos.

Para la clasificación de impuestos indirectos internos se tomó el residuo entre el total de impuestos y los tributos al comercio exterior.

3.1. Gasto del Gobierno Central

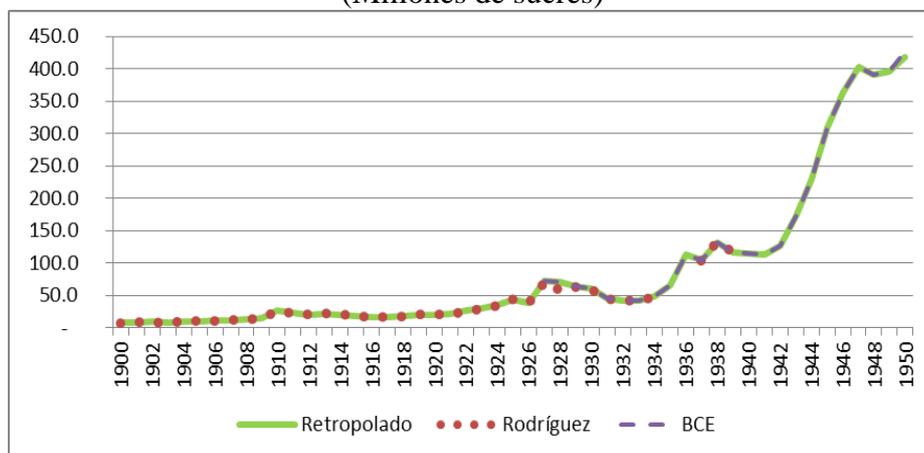
Para la elaboración de una serie homogénea de gastos totales para todo el siglo XX se procedió a la utilización de las fuentes: BCE y Rodríguez.

BCE (2012, 2013), presenta información para el período 1927-1999. Rodríguez (1985), contiene datos para el período 1900-1973, con varios años incompletos.

Como se puede observar en el Gráfico III-3, las dos series se comportaron de forma casi idéntica en el período 1927-1950. De manera que fue posible la retropolación tomando como referencia la serie BCE para el empalme con las tasas de variación de la serie Rodríguez (1985) con base 1927.

Para los años 1901 y 1906 no hubo información, por lo que se realizó una interpolación aritmética de la serie Rodríguez (1985) para completar el empalme, tomando en cuenta la tendencia general de la serie y comparándola con el comportamiento de los gastos totales en los presupuestos en esos años.

Gráfico III-3 Gastos del Gobierno Central
(Millones de sucos)



Fuentes: BCE (2012, 2013), Rodríguez (1985)

Clasificación gastos

La composición de los gastos del Gobierno Central por objeto comprende: gasto corriente, inversión y servicio de la deuda. Para efectos de análisis, se ha desagregado servicio de la deuda de gasto corriente. Adicionalmente se incluye una de las funciones distributivas más importantes, el gasto social.

Las fuentes utilizadas para elaborar la serie de gasto del Gobierno Central no presentan la misma clasificación. Rodríguez (1985) incluye una clasificación funcional del gasto mientras que la fuente BCE (2012) maneja la clasificación por objeto del gasto de la siguiente manera:

- 1927-1949: gastos corrientes y de inversión.
- 1950-1970: gastos corrientes, inversión y servicio de la deuda externa.
- 1971-1999: gastos corrientes, de capital y amortización de la deuda externa.

Para obtener una serie homogénea de 1927 a 1999 fue necesario recurrir a varias publicaciones del BCE y ajustar la nueva información a las fuentes originales de la siguiente manera:

1900-1926:

- Entre 1900 y 1926 las fuentes no presentan información de gastos corrientes e inversión, únicamente existen datos de servicio de la deuda en Rodríguez (1985), a excepción de 1901 y 1906.
- Para poder completar la evolución de la composición del gasto, se recurrió a los presupuestos que, como se señaló previamente, en ese período cuentan con información para diez años (1900-1903, 1905, 1906, 1909, 1914, 1915, 1920, 1921, 1925). Es importante señalar que esta decisión presenta problemas por las diferencias entre los presupuestos y las ejecuciones presupuestarias, sin embargo, fue la mejor aproximación posible para conocer el comportamiento de la composición del gasto para esos primeros 26 años.
- Con base en lo expuesto, la participación porcentual de cada componente del gasto en el presupuesto (gasto corriente, inversión y servicio de la deuda) fue trasladada como participación porcentual de la serie de gasto retropolada en los 10 años en que esta fuente presenta datos. Con algunas operaciones adicionales:
 - Servicio de la deuda: Rodríguez (1985) presenta datos en ese rubro que fueron trasladados íntegramente como parte del gasto en todos los años excepto 1901 y 1906 (por ausencia en la fuente).
 - Gasto corriente:
 - En 1909, 1914, 1915, 1921 y 1925 el gasto corriente se obtuvo como residuo al discriminar entre gasto total, inversión y servicio de la deuda.
 - En 1920 se restó el valor del servicio de deuda del rubro *gasto corriente* de la fuente original.
 - Inversión: En 1902 y 1905 la inversión se obtuvo como residuo al discriminar entre gasto efectivo, gasto corriente y deuda.

1927-1949:

- Inversión fue tomada de BCE (2012), la fuente no presenta datos para los años: 1930, 1931 y 1933-1935.

- Servicio de la deuda fue tomada de la base de datos de Rodríguez (1985). La fuente no presenta datos para los siguientes años: 1935, 1940-1942, 1945 y 1946. Para los años: 1936, 1944 y 1948 se usó la fuente Riofrío (1968) que presenta valores consistentes con los que maneja Rodríguez (1985) en los años en que se solapan. En 1949 se realizó una interpolación aritmética para poder completar la serie.
- Gasto corriente: para los años en que la fuente no presenta información desagregada de este rubro pero sí información de servicio de deuda e inversión (1927-1929, 1932, 1936-1939, 1943,1944, 1947-1950), los datos resultaron del residuo entre gasto total y los sub rubros. No hay datos para 1930, 1931 y 1933-1935.

1950-1970:

- Inversión fue tomada de BCE (2012).
- Servicio de la deuda fue tomada de BCE (1977), que es consistente con la fuente BCE (2012).
- Gasto corriente es el resultado del residuo entre gasto total, inversión y servicio de deuda, en los años en que se cuenta con esa información.

1971-1999:

- Inversión fue tomada de BCE (2013).
- Gasto corriente se obtuvo eliminando los intereses de la deuda pública interna y externa del rubro *gasto corriente* en la fuente.
- Servicio de deuda se obtuvo de la suma de amortización e intereses de deuda interna y externa que presenta la fuente.

Gasto Social

El gasto social del Gobierno Central, en esta tesis, comprende el gasto realizado por los sectores, educación, bienestar social y salud (no existe información de gasto en seguridad social en el largo plazo). Se trabajó bajo el supuesto de que los egresos de cada Ministerio del ramo correspondiente, fueron destinados totalmente al sector social.

La información utilizada para la construcción de una serie de gasto social homogénea y de largo plazo proviene de varias fuentes (con 22 años faltantes):

Rodríguez (1985), para el período 1900 -1975, tiene una clasificación funcional del gasto con información de educación y bienestar social¹⁰, no presenta datos para los años: 1935, 1936, 1940-1942, 1944-1946, 1948-1949, 1951-1958 y 1963-1972.

Cueva (1960), incluye información de gasto en educación y bienestar social para el período 1951-1957.

Riofrío (1968), cuenta con información de asignación a educación y salud para los años 1963-1967.

BCE (2011), contiene datos de gasto en educación, salud y bienestar social desde 1981 hasta 1999 (Egresos del presupuesto del Gobierno Central, 2011).

Los datos presentados por las fuentes Cueva, Riofrío y BCE fueron comparados con la fuente Rodríguez (1985) en los años en que las series se solapan a los dos sub períodos y presentan una evolución similar de sus componentes: educación, salud y bienestar social.

Los valores presentados en cada fuente fueron tomados como porcentaje de su gasto total y transferidos a la serie de gasto total elaborada previamente. Esta operación fue posible debido a que los totales del gasto de cada fuente fueron equivalentes en todos los períodos.

3.3. Resumen de Series

En la Tabla III-7, se presenta la síntesis de las series reconstruidas para el desarrollo de esta tesis.

Tabla III-4. Resumen series anuales¹¹

¹⁰ El Ministerio de Salud fue creado en 1967 previamente las actividades correspondientes a ese rubro era desarrolladas por del Ministerio de Bienestar Social.

¹¹ Las series presentadas en la tabla III-5 fueron reconstruidas en base a las siguientes fuentes de información: en azul, datos del BCE (1997-2000-2012); en celeste, datos de Rodríguez (1985); en rosa, datos de Hofman (1994); en rojo, datos de Leyes de presupuesto (1900-1999); en verde, datos de otras fuentes; en negro, interpolación aritmética; y, en blanco: datos inexistentes.

Capítulo IV. Contexto macroeconómico en que se despliegan las finanzas públicas

La información sobre la evolución del producto interno bruto en los primeros cincuenta años del siglo XX corresponde, como se observó en el capítulo III, a estimaciones que presentan fuertes debilidades que podrían alterar el análisis de largo plazo. No obstante lo cual, se utilizarán para esta caracterización del desempeño económico del Ecuador en el siglo XX sin realizar afirmaciones determinantes para ese período.

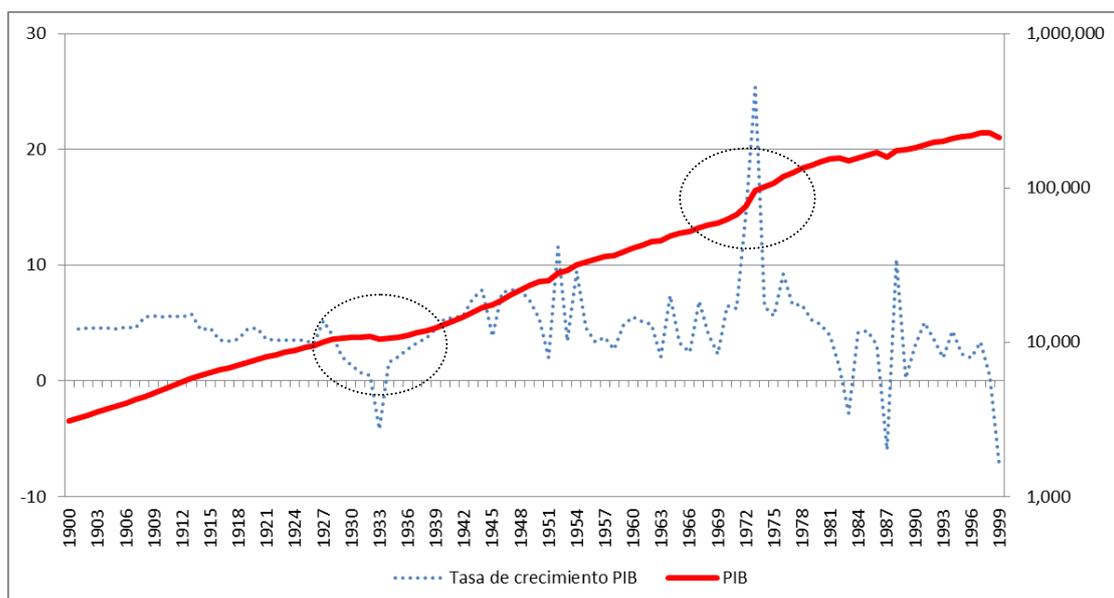
Según varios autores, Acosta (2012); Cueva (1981); Hofman (1994) y Rodríguez (1985) a fines del siglo XIX, Ecuador¹² experimentó cambios económicos y políticos promovidos por la llegada de los gobiernos liberales al manejo estatal. Se creó por ley una moneda nacional y oficial, el sucre¹³; el país acentuó su inserción en el comercio mundial, el Estado realizó inversiones que permitirían la integración económica nacional (Rodríguez, 1985:90), principalmente la construcción del ferrocarril y se llevaron a cabo un conjunto de reformas políticas propias de los preceptos liberales.

El siglo XX comenzó enmarcado en un contexto económico favorable, debido principalmente a las oportunidades que brindaba la primera globalización. El dinamismo económico siguió -al igual que en el siglo anterior- marcado por la fuerte dependencia económica de las exportaciones que estaban altamente concentradas en pocos productos, pocos destinos y en raras ocasiones esto estimuló otros sectores de la economía nacional. El impacto económico de los sucesos internacionales siempre fue muy alto, volviendo vulnerable el crecimiento de la economía. Esto fue visible en los quiebres en el crecimiento del PIB y PIB per cápita relacionados a los ciclos económicos internacionales (Gráficos IV1, IV2). En 1930 por la Gran Depresión, en 1970 por el incremento de los precios del petróleo y en los años ochenta por la crisis de la deuda.

¹² La República de Ecuador se creó en 1830, tras la separación del país de la Gran Colombia. Ecuador está ubicado al noroeste de América de Sur, limitando con Colombia y Perú. A fines del siglo XX (1998), con la terminación del conflicto limítrofe con Perú, se pudo establecer su área definitiva, 283.561 km², con cuatro regiones: Costa, Sierra, Oriente e Insular.

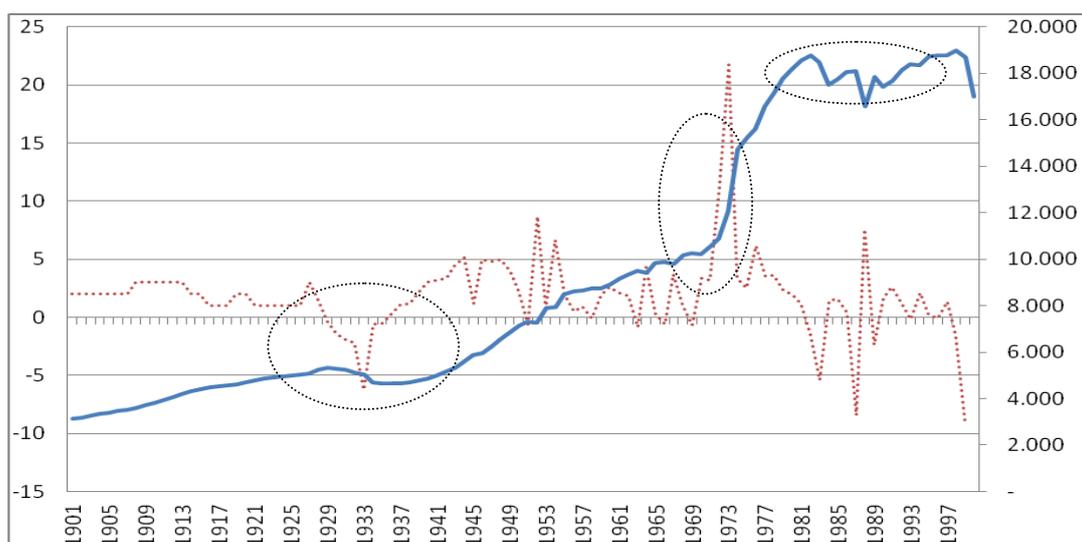
¹³ En 1884 se promulgó una “Ley de Monedas” en la cual se oficializó al sucre como moneda de curso único y legal bajo el sistema bimetálico. Sin embargo, su circulación como moneda única se dio en 1890. En 1898, la Ley de Monedas adoptó el patrón oro, puesto en práctica en 1900 con una obligación de 50% de respaldo para los bancos emisores.

Gráfico IV-1. Producto Interno Bruto (Millones de Suces 1975 - Escala logarítmica) y tasas de crecimiento (Porcentajes)



Fuentes: ver capítulo III.1.

Gráfico IV-2. PIB per cápita (Suces de 1975) y tasas de crecimiento (Porcentajes)



Fuentes: elaboración propia con base en Hofman (1994) y BCE (2012)

Tabla IV-1. Crecimiento y volatilidad del PIB: Ecuador y otros países de América Latina

	1900-1996	1900 – 1929	1929-1945	1945-1971	1971- 1981	1981-1996
PIB Ecuador	4,5	4,3	3,2	5,6	8,0	2,4
Desvío estándar PIB Ecuador¹⁴	3,1	-	3,0	3,5	2,7	3,6

¹⁴ El desvío estándar del PIB de Ecuador correspondiente al primer período es 0.9, sin embargo, de acuerdo a su comportamiento en el largo plazo y comparándolo con los países de la región en ese período, no se considera prudente incluirlo en el análisis comparativo ya que no refleja un comportamiento consistente.

PIBpc Ecuador	1,7	1,9	0,0	2,5	4,9	0,1
PIB A. Latina-8	4,3	3,6	3,8	5,6	5,2	2,3
Desvío estándar PIB A. Latina -6	3,6	4,4	4,5	1,8	2,3	2,0

Fuentes: PIB y PIBpc Ecuador: ver capítulo III.1. PIB AL8: Thorp (1998). El PIB de América Latina de 8 países hasta 1996: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Para la volatilidad se utilizó el desvío estándar de las tasas de crecimiento del PIB. Hasta 1929 el valor de A.L. no incluye Ecuador ni Colombia. Los datos de A.L. van hasta 1996.

La evolución del producto interno bruto ecuatoriano, durante el siglo XX fue creciente, dinámica y volátil, alcanzando una tasa acumulativa anual de 4.4% muy similar al desempeño regional en el mismo período que fue de 4.3% de acuerdo a Thorp (1998:14). En lo que respecta a la volatilidad, en el largo plazo Ecuador tuvo un desempeño menos volátil de su producto comparado con otros países de la región (ver Tabla IV-1), sin embargo, esa dinámica regional podría conducir a considerar una mayor fluctuación para Ecuador. Esa alta volatilidad regional, podría deberse al crecimiento relacionado con los ciclos externos sucedidos en todo el siglo: “los ciclos comerciales, los ciclos industriales, movimientos demográficos y migraciones internacionales, fluctuaciones en la movilidad de capitales o incluso la sucesión de diversos estilos y patrones de cambio tecnológico.” (Bértola y Ocampo, 2010:27). Esa inestabilidad en el crecimiento del producto podría ser un factor que afectó los procesos de desarrollo de América Latina.

Parte de la literatura histórico-económica que analiza el desarrollo latinoamericano, señala tres grandes fases en el siglo XX¹⁵: desarrollo primario exportador hasta los años treinta; industrialización dirigida por el Estado- IDE, industrialización por sustitución de importaciones ISI o desarrollo hacia adentro hasta los años setenta; y, reorientación hacia el mercado. La historiografía ecuatoriana no llega a acuerdos sobre las periodizaciones para el caso nacional¹⁶, sin embargo acuerdan sobre los procesos de desarrollo económico. Benalcázar (1989), señala que en ese siglo Ecuador ha tenido ciclos de aproximadamente treinta años que coinciden con los ciclos sucedidos en las economías desarrolladas. Acosta (2012), por otro lado, considera que el modelo primario exportador estuvo vigente hasta 1950; los intentos de industrialización hasta los años setenta y la posterior reprimarización económica en las últimas décadas.

En esta investigación, se acogen las tesis sobre la dependencia de Ecuador a la economía mundial y sus fluctuaciones, se acogen también los etapas de desarrollo planteadas por la

¹⁵ Bértola y Ocampo (2010), Bulmer Thomas (1994), Thorp (1998).

¹⁶ Acosta (2012), Benalcázar (1989).

historiografía mencionada, dado que las series de PIB y PIB per cápita muestran una periodización histórica que concuerda con lo señalado¹⁷.

Como se puede ver en el Gráfico IV-1, hay tres importantes fases de crecimiento: 1900-1933, 1933-1972, 1972-1999; el Gráfico IV-2, de PIB per cápita muestra de manera más clara los quiebres que permiten definir mejor la periodización. El producto, durante los primeros treinta años del siglo tuvo un crecimiento de 4% acumulativo anual. Entre 1929-1932 se observó la caída de nivel que separa los dos primeros períodos. Luego siguieron cuatro décadas de mayor dinamismo aunque a un menor nivel con 5% de crecimiento acumulativo anual. Finalmente, las tres últimas décadas hubo un cambio de nivel del PIB respecto al período anterior aunque el crecimiento se ralentizó y el proceso industrializador terminó en los años setenta.

Por tanto, se presenta la siguiente periodización:

- 1900-1929, modelo guiado por las exportaciones,
- 1929-1942, crisis y recuperación,
- 1942-1971, industrialización incipiente,
- 1971-1981, industrialización tardía y
- 1981 -1999, retorno al mercado.

1900-1929

En América Latina -en este período- el sector exportador sustentado en bienes primarios delineó la dinámica del crecimiento económico (Bértola y Ocampo 2010:97). El PIB regional creció a una tasa acumulativa anual de 3.6% mientras que en Ecuador, el producto tuvo un relativo mejor desempeño con un 4.3% acumulativo anual (ver Tabla IV-1)¹⁸. El PIB per cápita creció lentamente a una tasa de 1.9% acumulativa anual. La variable que dinamizaba la economía ecuatoriana era el comercio exterior y específicamente las exportaciones de cacao, que hacia la primera década del siglo representaron cerca del 50% del PIB. Sin embargo, tuvieron una tendencia decreciente y al final del período cayeron al 20% del PIB. Así mismo, el coeficiente de apertura que en la primera década del siglo fue en promedio un 85% del PIB cayó alrededor de cincuenta puntos porcentuales, lo que

¹⁷ Los círculos de los Gráficos de PIB y PIB per cápita resaltan los quiebres entre períodos.

¹⁸ Se habla de un desempeño relativo debido a los problemas que presenta la estimación del PIB para este período. Ver Capítulo III.

significó una drástica caída de la participación del comercio exterior en la economía¹⁹ y por ende una caída en la actividad económica global.

El principal bien exportado fue el cacao cuya producción se realizaba bajo la modalidad de hacienda latifundista. En las dos primeras décadas del siglo XX experimentó el mayor auge, especialmente entre 1908 y 1913, por el incremento de los precios internacionales y por ser Ecuador el principal exportador de la semilla²⁰ hasta 1920 cuando Brasil y Costa de Oro sobrepasaron su participación en el mercado mundial (Rodríguez, 1985: 23).

El primer boom exportador latinoamericano habría terminado en 1913 (Bulmer-Thomas, 1994:68). En Ecuador, las exportaciones empezaron a caer desde 1914 cuando en el contexto de la Primera Guerra Mundial, se impidió la entrada de cacao ecuatoriano a Europa (Acosta 2010:100); esto redujo las exportaciones ecuatorianas pues ese continente era su principal destino, sin embargo, más adelante esta producción sería colocada en Estados Unidos, que emergió como importante mercado en el comercio mundial y especialmente regional (Bulmer-Thomas, 1994:74).

Posteriormente entre 1921 debido a la deflación de posguerra, las exportaciones volvieron a disminuir por la reducción de la demanda externa y la caída de los precios del cacao a un quinto de su valor referencial (Cueva, 1981:21). Hasta 1922, las exportaciones de cacao tuvieron una participación promedio de 65% en las exportaciones totales, en adelante, la participación promedio cayó al 43% hasta 1928. Esta disminución habría estado motivada por la variabilidad de la demanda internacional y por la diversificación de productos exportables: café, arroz, y varios productos de la Sierra (Rodríguez, 1985: 21).

1929-1942

En Latinoamérica, esta etapa estuvo marcada inicialmente por los efectos de la desestabilización del mercado mundial de capitales por la crisis del patrón oro que generó inestabilidad monetaria y cambiaria²¹ y que dio fin al mismo y derivó en la Gran Depresión (Bértola y Ocampo 2010:95). Estos eventos externos afectaron el crecimiento que la región venía experimentando desde fines del siglo XIX. América Latina tuvo un crecimiento ligeramente superior al de Ecuador pero con mayor volatilidad (Ver Tabla IV-1).

¹⁹Un suceso fundamental para la movilidad de los productos ecuatorianos en el exterior fue la apertura del canal de Panamá en 1911, lo que permitió al país tener acceso a mercados que hasta entonces eran lejanos.

²⁰ Si bien, el cacao es una fruta, se exporta únicamente la semilla seca.

²¹ El patrón oro rigió en Ecuador de 1900 a 1917 y de 1927 a 1932.

Ecuador experimentó un freno al crecimiento exportador que venía mejorando desde el fin de la Primera Guerra Mundial, en 1930 con la caída de las exportaciones como resultado por la Gran Depresión. Por efectos de la crisis, las tendencias del comercio internacional inducían a reducir la apertura. La disminución de los precios del cacao y, adicionalmente, la caída de la productividad de la fruta por enfermedades de la planta (Benalcázar, 1989:189), redujeron los ingresos por exportaciones que se tradujeron en la ralentización en el crecimiento del PIB.

Durante esos años el PIB creció a una tasa de 3% anual y el PIB per cápita tuvo crecimiento cero, que inició el período con seis años de crecimiento negativo y una lenta recuperación posterior. El efecto inmediato fue la caída de las exportaciones como porcentaje del PIB que estuvieron en torno al 12% promedio en el período y el coeficiente de apertura que en estos trece años cayó al 21% del PIB, el nivel más bajo del siglo. Esta situación pondría en duda la importancia de las exportaciones dentro del modelo exportador a partir de los años treinta, lo que contradice a lo que señala Acosta (2012).

En América Latina, en los años treinta, tomaron fuerza las propuestas para dejar atrás el modelo económico guiado por las exportaciones, tanto por las restricciones para colocar exportaciones como para adquirir importaciones. Se proponía un nuevo modelo que incluía, promoción estatal del desarrollo del mercado interno, industrialización y sustitución de importaciones.

La Segunda Guerra Mundial tuvo fuertes consecuencias internacionales y a nivel regional abrió paso a la implantación del nuevo modelo con un mayor fomento industrial impulsado también por los intereses estadounidenses (Thorp, 1998, 133). En Ecuador, en esos años, se habría fomentado una industria incipiente de alimentos y textiles (Benalcázar, 1989:189). Según Acosta (2012) “*A diferencia de otros países vecinos, Ecuador no supo aprovechar este momento para lanzar un plan de industrialización vía sustitución de importaciones*”. En contraste con la región, las exportaciones ecuatorianas se duplicaron durante la Segunda Guerra Mundial (ver anexo 1) debido a la diversificación de productos como arroz, caucho y balsa²² que tuvieron creciente demanda dada su importancia para la Europa en guerra (Benalcázar, 1989:189).

²²Balsa: madera liviana que tiene varios usos como la construcción de tanques para químicos, tinas o bañeras, paletas para generadores eólicos, automóviles, camiones, botes, etc

1942-1971

Esta etapa fue la de mayor crecimiento del producto en América Latina, con la menor volatilidad en el siglo. Ecuador tuvo un desempeño similar al regional pero su PIB fue mucho más volátil (Ver Tabla IV-1). El PIB per cápita a nivel regional creció a un 2.2% y Ecuador estuvo ligeramente por sobre ese promedio, 2.5%.

La década del cuarenta fue una etapa de recuperación del crecimiento del producto. A partir de 1943 el PIB per cápita se recuperó y alcanzó los niveles de 1928. Durante este período, el PIB tuvo un crecimiento muy dinámico con una tasa promedio anual de 5.6%, la mayor del siglo, como se observa en la Tabla IV-1.

A fines de la década de los cuarenta, apareció un nuevo producto que reemplazó al tradicional cacao como principal rubro de exportación, el banano, bajo la modalidad de producción en pequeños y medianos cultivos. La gran acogida internacional de la fruta, estuvo enmarcada en la disminución en la producción de los países centroamericanos²³ que motivaron a las multinacionales bananeras a buscar nuevos centro productores; además el crecimiento de los precios internacionales favoreció las exportaciones (Acosta, 2012:123). A pesar del auge bananero, en términos del PIB, las exportaciones no lograron alcanzar los niveles del período previo, ubicándose en torno al 12%.

Al terminar los años cincuenta, la demanda externa del banano se redujo y desde 1964 cayeron las exportaciones de la fruta en la medida que la producción de Centro América se fue recuperando (Acosta. 2012:130). Sin embargo las exportaciones totales continuaron creciendo en los cincuenta y sesenta (ver anexo 1). Estas respecto del PIB se mantuvieron en el 12%, sin embargo, el coeficiente de apertura, experimentó un incremento debido al dinamismo de las importaciones (27% en las dos décadas).

Al comenzar la segunda mitad del siglo, acompañado de un período de estabilidad económica y política, el Estado comenzó la implementación de una política desarrollista que permitió fomentar la industria y sería reforzada en los años sesenta. Los ingresos del banano estuvieron destinados para ello. El PIB industrial habría crecido un 30% en 1950 y por primera vez llegaría a tener una participación de 11% en el PIB total (Benalcazar, 1989:), sin embargo si se compara la participación de ese rubro con América Latina,

²³Enfermedades como el “mal de Panamá” y la sigatoka afectaron las plantaciones centroamericanas de banano (Acosta, 2012:123).

Ecuador se mantuvo rezagado ya que en la región la participación sectorial en promedio se ubicaba en torno a 19% (Bértola y Ocampo, 2010: 185).

1971-1981

América Latina mantuvo la tendencia de crecimiento de la época precedente, con una tasa de desempeño del producto de 5% acumulativo anual y una reducida volatilidad. Ecuador tuvo el mayor crecimiento tanto a nivel regional como en el siglo con una tasa de 8% promedio anual, aunque con mayor volatilidad (ver Tabla IV-1) y un PIB per cápita con un desempeño bajo de 1.8%.

El dinamismo del producto ecuatoriano correspondió al “boom petrolero”. En 1972 el país tuvo por primera vez significativas exportaciones de petróleo que seguirían en ascenso alentados por los precios internacionales del crudo. Adicionalmente, el volumen de producción también se incrementó, lo que hizo que las exportaciones casi se dupliquen de 1972 a 1973 y se tripliquen hacia 1982. Este sería el mayor crecimiento de las exportaciones durante todo el siglo XX teniendo el petróleo un tercio participación en este período. Esos crecientes ingresos petroleros mantuvieron al país blindado durante la década del setenta frente al colapso del sistema Bretton Woods²⁴. Las exportaciones como porcentaje del PIB también crecieron, pasaron a representar un 21%, suceso que no se había dado desde la segunda década del siglo. De la misma forma el coeficiente de apertura de la economía creció para estar en torno al 40%, con una caída al finalizar el período.

El modelo industrializador ya tenía larga data en el ámbito regional. En Ecuador, como se mencionó, el proceso fue tardío. Al igual que en la década anterior, en los setenta hubo importantes impulsos estatales a los procesos de industrialización, esta vez, con recursos provenientes del petróleo. En esa década la industria habría alcanzado una participación de 18% del PIB que para la década de los ochenta pasó a 30% y la actividad petrolera representaba un 40% de ese PIB industrial (Benalcázar, 1989:198). A nivel regional el PIB industrial promedio ya alcanzaba el 27% en la década de los setenta (Bértola y Ocampo, 2010:184), lo que evidencia nuevamente la tardía industrialización ecuatoriana.

Por otro lado, dado el manejo de la política comercial, las importaciones crecieron casi en la misma proporción que las exportaciones lo que se corrobora al observar el coeficiente de apertura de la economía (Ver anexo 1) por lo que se podría afirmar -como señala Correa

²⁴ Ecuador fue miembro fundador de Bretton Woods.

(2009:22)- que el país no tuvo sustitución de importaciones si no “reproducción de las mismas”.

Desde 1974 a nivel internacional se dio un incremento de los flujos de capital por el exceso de liquidez de dólares provenientes del petróleo que fueron canalizados para la deuda soberana de países en vías de desarrollo, especialmente de América Latina (Marichal, 2016:152). A partir de 1976 Ecuador, en la época de mayor crecimiento de sus exportaciones experimentó la fase de más alto endeudamiento externo del siglo “endeudamiento agresivo” a diferencia de la mayoría de países de la región que tuvieron que afrontar los altos precios del petróleo y endeudarse para enfrentar las altas necesidades de crecimiento con préstamos baratos (Marichal, 2016: 165).

1981-1999

Entre 1981-1999 la evolución del producto experimentó una ralentización respecto al período anterior tanto en América Latina como en Ecuador, el PIB creció a una tasa levemente superior al 2% promedio anual, siendo este el crecimiento más lento del siglo (ver Tabla IV-1). En este período la volatilidad del PIB ecuatoriano fue mayor respecto al promedio regional así como respecto a los otros períodos.

Entre 1981 y 1983 varios sucesos deprimieron la economía ecuatoriana: la guerra limítrofe con Perú, la reducción de los precios internacionales del petróleo y el desastre que dejó el Fenómeno del Niño. Las exportaciones a partir de 1984 crecieron y se estabilizaron en torno al 25% del PIB hasta fin de siglo (excepto en 1987²⁵ y 1998). La participación del comercio exterior en el PIB también creció; el coeficiente de apertura de la economía se recuperó a partir de 1983 con crecimiento continuo en todo el período situándose en torno al 45% del PIB.

A inicio de los años ochenta, se redujo casi en su totalidad el flujo de capitales internacionales hacia la región, a partir de la moratoria de las deudas de los años setenta de varios países –incluido Ecuador- por la elevación de las tasas de interés estadounidenses que volvieron insostenible el cumplimiento de las obligaciones crediticias (Marichal, 2016:179). La crisis de la deuda se generalizó y sus efectos negativos se evidenciaron en casi todas las economías regionales. Esta sería la denominada “década perdida” en América Latina.

²⁵En 1987 el PIB tuvo una drástica caída por la ruptura del oleoducto ecuatoriano que paralizó la extracción petrolera durante varios meses (Benalcázar, 1989:200)

La última década del siglo comenzó con los rezagos de la “década perdida” y la aplicación de las políticas de estabilización del Consenso de Washington a través de la firma de cartas de intención con el FMI para refinanciar los créditos. Ecuador, entre 1983 y 1999 firmó once cartas cuyo objetivo principal fue la estabilidad macroeconómica para el cumplimiento de obligaciones crediticias y la modernización del Estado²⁶ (Castillo, 2011:13).

Como resultado de esas políticas de estabilización, el PIB ecuatoriano creció a una tasa de 1.8% y el PIB per cápita tuvo crecimiento cero durante veinte años (ver Tabla IV-1) y la economía estuvo marcada por la falta de control del sistema financiero nacional -quiebra bancaria y salvamento bancario-²⁷, mal manejo de la emisión monetaria - depreciación del sucre – elevada inflación; y, en el ámbito externo por la caída de precios del petróleo y la crisis financiera asiática (Correa, 2009:55). Estos factores condujeron a la peor caída del producto acompañada del colapso del sistema financiero nacional y la mayor crisis económica del siglo que derivó en la dolarización de la economía en el año 2000.

Capítulo I. El análisis presentado en este capítulo, correspondió a un recorrido por la evolución del producto interno bruto para poder contextualizar el desempeño de las finanzas públicas como instrumento principal que la forma institucional Estado maneja para cumplir su papel dentro de la regulación económica y su rol de estabilizador macroeconómico. No se pretendió identificar el modo de desarrollo sucedido en Ecuador en el siglo XX dado que no se analizaron las articulaciones entre los regímenes de acumulación con los modos de regulación, tampoco se pretendió hacer un análisis extensivo del mercado interno o la economía informal – tan representativa en el país- por la inexistencia de fuentes de información. Sin embargo, se realizó una periodización histórica tomando en cuenta las series presentadas y revisando varios antecedentes de la historiografía económica ecuatoriana y latinoamericana. Estos períodos podrían constituir un acercamiento a los regímenes de acumulación en los que se incrusta el funcionamiento del Gobierno Central.

²⁶La modernización del Estado incluyó la creación de institucionalidad como: Consejo Nacional de Modernización; Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos; Ley General del Sistema Financiero; Constitución Política 1998.

²⁷El salvamento bancario le costó al Estado alrededor de ocho mil millones de dólares de los cuales el 70% fue cubierto entre 1998 y 1999.

Capítulo V. Marco institucional de las finanzas del Gobierno Central

5.1. Los orígenes de la fiscalidad republicana: las finanzas del Gobierno Central en el siglo XIX²⁸

Con la conformación de la República en 1830, comenzó la configuración de la institucionalidad estatal. Enmarcados en las constituciones políticas y leyes se definieron los poderes estatales, las entidades públicas nacionales y locales. En medio de inestabilidad política, regionalismo²⁹ y segmentación social se sucedieron los primeros arreglos institucionales. Varios gobiernos militares, terratenientes y de corte conservador definieron la política pública ecuatoriana hasta 1895, año en que se dio la Revolución Liberal (Ayala, 1998: 69).

La mayoría de los gobiernos del siglo XIX compartieron la preocupación por el manejo y organización de las finanzas públicas que estaban descentralizadas y ordenadas bajo el mismo marco institucional de la época colonial (Rodríguez, 1985; Paz y Miño, 2015). Desde 1830 se expidieron varias Leyes de Hacienda (1830, 1837, 1843, 1846, 1849, 1851, 1855, 1863). En ellas se estipulaba que el poder ejecutivo debía elaborar de forma bianual el presupuesto estatal y el poder legislativo aprobarlo. La ejecución estuvo a cargo del Gobierno Central y de gran cantidad de agencias autónomas que estaban localizadas a lo largo del país de acuerdo a la división política provincial.

Esta separación de actividades presupuestarias: elaboración, aprobación y ejecución; habría complicado, no solo la conformación de los presupuestos, sino la planificación y ejecución de obras, pues la normalidad de la época fue la aprobación de presupuestos desfasados que no coincidían con la realidad de los ingresos y gastos del Gobierno Central, por tanto, lo recurrente fue adquirir deuda, principalmente interna, para cumplir con la planificación presupuestaria. Según Rodríguez (1985: 59), en ese siglo los ingresos nunca fueron suficientes para cubrir los gastos.

²⁸ La fiscalidad ecuatoriana se remite a la época colonial con la Legislación de Indias dictada por la Corona española que ya incluía normas sobre la administración y control financiero. Con la independencia y el establecimiento de la Gran Colombia, se crearon las primeras leyes de hacienda en 1822 y 1824.

²⁹ Desde 1830 la vida económica, política e institucional de Ecuador se desarrolló en las regiones Sierra y Costa con gran importancia de las provincias: Quito, Guayaquil y Cuenca. La regionalización se dio entre Sierra y Costa y principalmente entre Quito y Guayaquil.

Otro problema que enfrentó al Gobierno Central con las agencias autónomas fue la marcada desigualdad entre los ingresos que estas percibían. Hubo agencias grandes que tenían altas recaudaciones y normalmente generaban superávits por la ineficiencia en el gasto y, otras agencias medianas o pequeñas que tenían déficits constantes debido a sus reducidos ingresos. Lo deseable hubiese sido poder cruzar cuentas entre agencias, sin embargo, la legislación existente impedía esa transferencia de recursos (Rodríguez, 1985:58). La descentralización financiera dificultó los registros contables, la definición de partidas presupuestarias, el manejo y control de ingresos y gastos efectivos. Los presupuestos no estaban ligados a ninguna planificación.

Los ingresos durante el siglo XIX provenían principalmente de los tributos. Dentro de ellos la mayor participación correspondió a los impuestos aduaneros, estancos, tributo indígena y diezmos³⁰. El diezmo pese a ser un impuesto de la Iglesia Católica, era compartido con el Estado entre un tercio y hasta tres tercios del mismo, dependiendo de los arreglos institucionales entre los gobiernos y los representantes de la Iglesia.

Los impuestos indirectos, correspondían principalmente a ingresos aduaneros. Estos fueron teniendo mayor importancia conforme el comercio exterior se dinamizaba, especialmente al final del siglo cuando la primera globalización facilitó el intercambio de bienes a nivel mundial.

Como se señaló previamente, los ingresos estatales no eran suficientes para cubrir los gastos públicos, por tanto, las necesidades de financiamiento del Gobierno Central eran altas. En los primeros setenta años de la república, la deuda pública total habría crecido siete veces (Rodríguez, 1985: 76). La fuente de financiamiento más utilizada fue la adquisición de deuda interna debido a que las constantes moratorias en el pago de la deuda externa impedían la adquisición de nuevos préstamos de ese tipo³¹.

Durante los primeros veinte años republicanos, el gobierno no pudo hacer frente al pago de la deuda externa, constantemente entró en moratoria y, por tanto, la deuda siguió

³⁰Diezmo: recaudación de la décima parte de la producción, para beneficio de la Iglesia y el Estado. Inició en Quito en 1536 y fue eliminado en 1885. Tributo indígena: “capitación colonial por derecho de conquista [...] exigida a todos los indios varones entre 18y 49 años” (Espíndola, 2013: 48) creado en la época colonial y eliminado en 1857.

³¹ Con las luchas independentistas, los países que conformaban la Gran Colombia, se vieron en la necesidad de adquirir financiamiento principalmente con Inglaterra para comprar armamento y cubrir los gastos requeridos para hacer frente a la corona española. Una vez alcanzada la independencia de España y, con la separación de la Gran Colombia, cada país tuvo que hacerse responsable de una parte de esa deuda. Ecuador asumió un 21% del total de la deuda inglesa (Silva, 2003)

creciendo. Hacia mediados de siglo, se logró renegociar el compromiso financiero con pagos en efectivo o con la promesa de entrega de terrenos nacionales, lo que finalmente no se efectivizó (Rodríguez, 1985:73). En la segunda mitad del siglo, nuevamente hubo moratorias que retrasaron la construcción de obras como el ferrocarril, cuyo proyecto había iniciado en la década de los años setenta.

La deuda interna en las primeras décadas de la república se contraía con personas naturales dado que no existían instituciones financieras. Estos préstamos normalmente se tramitaban con elevados intereses, debido al alto riesgo de impago y las constantes renegociaciones, lo que habría resultado costoso para los involucrados, Rodríguez (1985) señala al respecto: “Nineteenth century public financial records were chaotic, resulting in losses to both, individual and the government”.

En la segunda mitad del siglo XIX se crearon los primeros bancos privados nacionales en América Latina (Marichal, 2016:34). En Ecuador los bancos pioneros se fundaron en los sesenta y se localizaron en la región Costa, en torno a la dinamización del comercio exterior, especialmente por el auge de las exportaciones de cacao que se producía en esa región y se exportaba por los puertos costeros³². La legislación nacional avalaba la creación de bancos bajo la condición de que estos fueran prestadores del Estado. Así comenzó una relación entre los bancos y el Estado de doble vía, los bancos otorgaban créditos al sector público y este a su vez, otorgaba permisos y límites de emisión de dinero que hasta 1895 correspondió a monedas propias de cada banco y posteriormente, se encargaban de la emisión de Sucres hasta la tercera década del siglo XX cuando el Estado asumió el manejo total de la política monetaria con la creación del Banco Central³³. Como señala Rodríguez (1985:78) “A relationship of mutual dependency existed between the Ecuadorian government and the banks”. Hasta entrado el siglo XX, el Gobierno Central percibía de los bancos un impuesto denominado “giro mercantil” que correspondía al pago de un porcentaje sobre el dinero circulante. Con esa modalidad las instituciones financieras se convirtieron en los principales prestamistas del sector público.

³²El primer banco establecido en Ecuador fue el Banco de Circulación y Descuento Luzurraga en Guayaquil en 1860. En la región Sierra el primer banco en Quito fue el Banco de Quito en 1868 que no tuvo éxito y cerró. En 1920 los bancos guayaquileños captaban el 80% de los depósitos y operaciones crediticias nacionales.

³³En 1925 se realizó en primer intento de creación de un banco central; en 1926 con la creación de la Caja Central de Emisión y Amortización, organismo privado con representación gubernamental que fue absorbida por el Banco Central en 1927 creado en el marco de la Misión Kemmerer.

En cuanto a los gastos del Gobierno Central, la mayor parte fueron destinados al sector defensa pues el país tuvo que enfrentar conflictos bélicos externos e internos. A raíz de la separación de la Gran Colombia³⁴, Ecuador estuvo en constante conflicto limítrofe con Colombia y Perú (con este país, duraría casi dos siglos hasta 1998) (Acta de Brasilia, 1998). Por otro lado, la conformación de Ecuador como nación independiente trajo aparejadas pugnas internas entre las élites políticas nacionales por hacerse del control del Estado, lo que generó constante inestabilidad y varias guerras civiles (Rodríguez, 1985: I). A partir de la segunda mitad del siglo XIX los gobiernos habrían comenzado a destinar mayores recursos para educación y obras públicas como la creación de instituciones de educación secundaria y terciaria y, la primera línea de ferrocarril en la región Costa en los años setenta bajo el gobierno de Gabriel García Moreno (Paz y Miño, 2015: 215). La construcción de carreteras, obras sanitarias, telecomunicaciones y la ampliación de las líneas del ferrocarril fueron las inversiones destacables de fin de siglo bajo el gobierno de Eloy Alfaro Delgado (Rodríguez, 1985: 86).

5.2. Marco Institucional y esfuerzos de centralización fiscal en el siglo XX

A fines del siglo XX, se dieron procesos de modernización política y económica en toda América Latina (Cortés Conde, 2006:209). En Ecuador, en 1895, con la llegada de los gobiernos liberales tras la Revolución Liberal, se afianzaron los intentos por cambiar la institucionalidad pública y, dentro de ella, el manejo de las finanzas públicas. Los liberales buscaban la modernización económica y un rol más activo del Estado (Mensaje del Presidente, 1896). Hubo varios intentos por ordenar y centralizar las finanzas³⁵ pero un importante sector conservador que se encontraba dentro del poder legislativo, generó oposición al considerar que la mejor forma de manejar los recursos públicos era manteniendo la descentralización (Rodríguez, 1985:95). Las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central mantuvieron el mismo formato del siglo XIX hasta finales de los años treinta, confirmando la poca capacidad de acción que tuvieron los gobiernos liberales en esta materia.

³⁴Gran Colombia: país creado en 1819 conformado por los territorios de, Ecuador, Colombia, Venezuela y Panamá. En 1830 Ecuador se separó de la Gran Colombia y se conformó como República independiente.

³⁵ En 1924 se realizó un proyecto de presupuesto centralizado de ingresos con asesores extranjeros.

Durante la primera década del siglo XX, el Congreso Nacional, que tenía el mando sobre las funciones económicas del Estado, continuó aprobando presupuestos desmedidos que priorizaban la ejecución de obras de gran magnitud con ingresos insuficientes (Ver Gráfico V.2.). La base de la descentralización continuaba siendo la desordenada planificación de agencias autónomas lo que obligaba a los gobiernos a seguir incrementando el déficit y así la deuda pública, que al igual que en el siglo anterior se contrajo con prestamistas nacionales (Rodríguez, 1985:106).

A finales de la década de los veinte, con la Revolución Juliana³⁶ volvió a evidenciarse la necesidad de centralizar las finanzas públicas. Los gobiernos julianos marcaron la pauta para lograr ese objetivo con la contratación de la Misión Kemmerer³⁷ en 1926. Se manifestó que “una ley presupuestaria, por si sola, aun cuando estuviera redactada en términos que provean a todo, no alcanzaría a realizar su objeto, si no existe al mismo tiempo, un sistema moderno de contabilidad y controles fiscales” (LOAFYC, 1977). El planteamiento de reformas fiscales recogidas en el proyecto de Ley de Hacienda Kemmeriana incluyó:

“El presupuesto; la contabilidad del gobierno y un contralor de la nación; la administración tributaria; el impuesto a la renta; los derechos de timbre; el impuesto a la propiedad rural; la ley de estancos del alcohol; la administración aduanas; los aranceles de importación; la emisión de los documentos de aduana en el extranjero; los derechos de exportación de tagua; el crédito público; los contratos de reorganización y consolidación de la deuda pública; las obras públicas; los ferrocarriles; y, las finanzas municipales” (Drake, 1984:239).

El objetivo principal de esta propuesta de reforma fue el ordenamiento de las finanzas públicas. Como señala Drake (1984:254) la propuesta “Centralizaba la autoridad presupuestaria en el gobierno nacional y en el poder ejecutivo, exigiendo proyecciones y una administración precisa, sistemática y cautelosa de los ingresos y gastos”.

Esa propuesta fue acogida y plasmada en el instrumento legal más importante, la Constitución Política de 1929 y posteriormente instrumentalizada en leyes y reglamentos. En efecto, este cambio trajo aparejado un mayor orden en los presupuestos que fueron elaborados bajo una visión de equilibrio fiscal. Sin embargo, la centralización de las

³⁶Golpe de Estado militar llevado a cabo Julio de 1925.

³⁷Misión que toma el nombre de Edwin Kemmerer; estuvo conformada por expertos en política fiscal norteamericanos que fueron contratados por los gobiernos julianos para ordenar y modernizar las estructuras financieras y fiscales de Ecuador.

finanzas no implicó un crecimiento sustantivo de los ingresos fiscales como se aprecia en el siguiente apartado y tampoco fue de larga duración dado que dos décadas de tensiones políticas que significaron recambio presidencial constante, derivaron en el continuo desorden financiero y la aparición de nuevas agencias autónomas (Paz y Miño, 2015:136). En 1951, se expidió por primera vez una Ley de Presupuesto que incluyera criterios de planificación presupuestaria -en el marco de una misión de Naciones Unidas- en la que las actividades del Estado estarían enfocadas a ordenar la economía y dinamizar el desarrollo nacional (LOAFYC, 1976). Más adelante en 1975 se establecía que la contabilidad pública debía alinearse a los objetivos de un sistema nacional de planificación para el desarrollo ecuatoriano. La ley de Administración financiera de 1976, tenía como finalidad “establecer métodos de administración presupuestaria aptos para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo” (LOAFYC, 1976). A partir de los años cincuenta, todas las leyes presupuestarias establecían la centralización de la planificación financiera de todo el sector público en el Gobierno Central.

A fines del siglo XX, comenzó un proceso de descentralización y autonomía de las unidades administrativas seccionales que implicó separación de competencias y de recursos estatales que fue plasmado en la Constitución Política de 1998 y en varias leyes (Constitución Política 1998, Art. 226).

5.3. El Presupuesto del Gobierno Central

El presupuesto público es una de las principales instituciones económicas del Estado. Como tal refleja los arreglos institucionales entre el Estado (acuerdos y compromisos) y otros actores de la sociedad. A través de él se concreta la visión de desarrollo de los gobiernos y, además se determina el nivel de intervención estatal en la economía con: provisión de bienes y servicios; movimientos en la inflación, empleo y liquidez; y, redistribución del ingreso. “Al referirnos al Presupuesto, no estamos definiendo un presupuesto común, sino un presupuesto económico que relaciona estrechamente el presupuesto financiero y la Contabilidad Nacional; y que representa las modalidades de intervención del Estado en la actividad económica” (Azar et al. 2009:125).

El presupuesto es el principal instrumento para la ejecución de la política fiscal, permite al Estado bajar a la realidad su accionar. Sin embargo, no siempre es posible concretar las aspiraciones presupuestarias en la realidad, debido a las complejidades de la misma.

Desde una mirada técnica y legal, en el siglo XX, el presupuesto fue elaborado anualmente por la Comisión Técnica de Presupuesto conformada por el Ministerio de Hacienda y Presidencia, posteriormente, era remitido al Congreso Nacional (ente que tenía la primacía sobre las funciones económicas del Estado) para su revisión y aprobación. Al final del ejercicio fiscal la información de ejecución era enviada a la Contraloría General de la Nación para la revisión de su cumplimiento³⁸ (Cueva, 1960:153).

Los presupuestos han estado amparados en las Constituciones políticas y en las leyes orgánicas de hacienda. El principal objetivo de los mismos ha sido establecer “normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos del sector público” (Ley presupuesto, 1992).

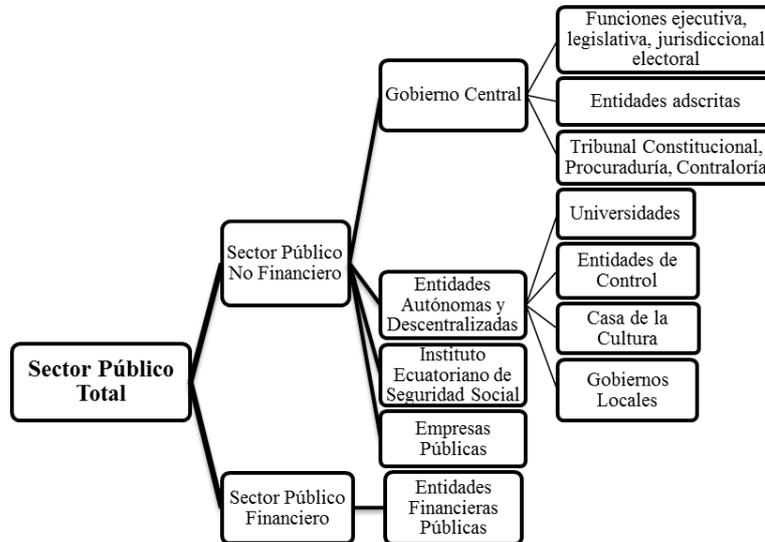
En el siglo XX el presupuesto estuvo definido por la siguiente legislación específica:

- Ley de Hacienda 1863 vigente hasta 1927
- Ley Orgánica de Hacienda de 1928
- Ley Orgánica de Presupuesto de 1951
- Ley Orgánica de Hacienda de 1960
- Ley Orgánica de Hacienda de 1975
- Ley orgánica de administración financiera y control de 1977
- Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público de 1983
- Ley de Presupuestos del Sector Público de 1992

El Presupuesto General del Estado comprende ingresos y gastos realizados por el sector público en su conjunto. El Presupuesto del Gobierno Central incluye las actividades realizadas por todas las funciones del Estado, entidades adscritas y otras entidades como se aprecia en la Tabla V-1.

³⁸ Antes de la creación de la Contraloría General de la Nación en 1927, el control sobre la ejecución presupuestaria era realizado por los Tribunales de Cuentas.

Tabla V-1. Clasificación del Sector Público



Fuentes: Pacheco (2004)

Cada gobierno en la asunción del cargo ha delineado las políticas económicas a implementarse en los cuatro años siguientes; que han estado reflejadas en la elaboración anual de los presupuestos, sin embargo, la inestabilidad política constante en todo el siglo XX ha afectado la continuidad de la política fiscal³⁹.

³⁹El período presidencial definido constitucionalmente es de cuatro años. En el siglo XX, Ecuador ha tenido sesenta y cinco cambios de gobierno, lo que significa un promedio de duración de 1.5 años por gobierno. Los únicos periodos presidenciales completos fueron: 1912-1924, 1948-1960, 1968-1976, 1984-1996; solamente once gobiernos han terminado su gestión de cuatro años en el siglo.

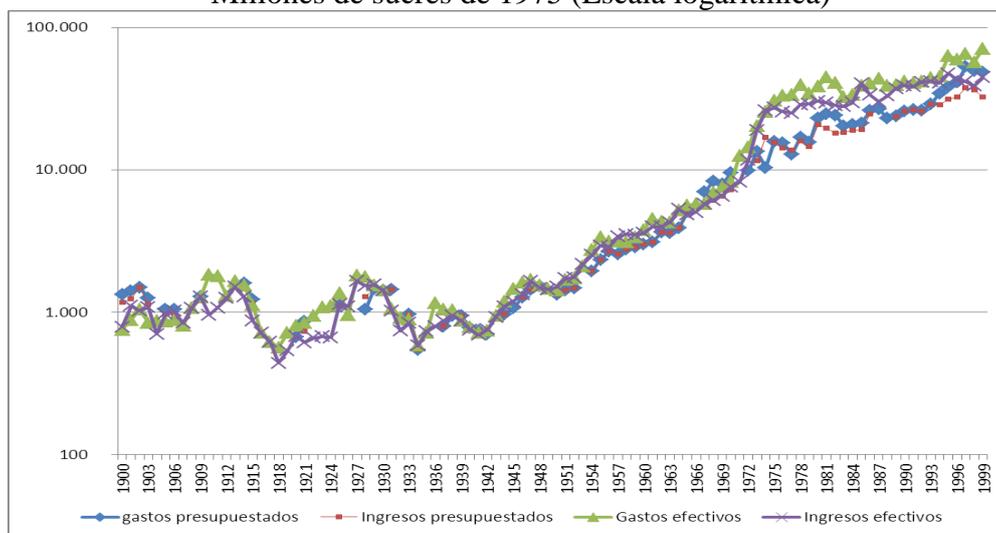
Parte Segunda

Capítulo VI. Resultados fiscales

6.1. Presupuesto y ejecución presupuestaria

Los presupuestos del Gobierno Central fueron elaborados -en casi todo el siglo- bajo una óptica de prudencia fiscal, es decir, con moderados o nulos déficits y superávits. De forma similar la ejecución de la política fiscal ha sido prudente en el largo plazo. Sin embargo, hubo marcadas diferencias en los niveles de ingresos y gastos presupuestados y ejecutados, lo que indica que en el largo plazo la planificación presupuestaria pocas veces se cumplió. Este hecho fue mucho más marcado en las últimas tres décadas del siglo XX, como se observa en el gráfico VI-1.

Gráfico VII-1. Ingresos y gastos presupuestados y ejecutados del Gobierno Central
Millones de sucres de 1975 (Escala logarítmica)



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2.

Los ingresos y egresos del Gobierno Central presupuestados se mantuvieron muy parejos hasta mediados de la década de los sesenta, con muy pocos años de déficit y solo tres años de superávit planificado como se observa en el Gráfico VI-2. Entre 1929 y 1966 el resultado fiscal proyectado estaba equilibrado en todos los años.

A partir de 1967 y hasta fin de siglo, hubo diferencias entre ingresos y gastos, primando el déficit presupuestal a excepción de tres años de superávit. Los mayores déficits considerados dentro del presupuesto, se dieron a partir de 1980 cuando estos superaron los

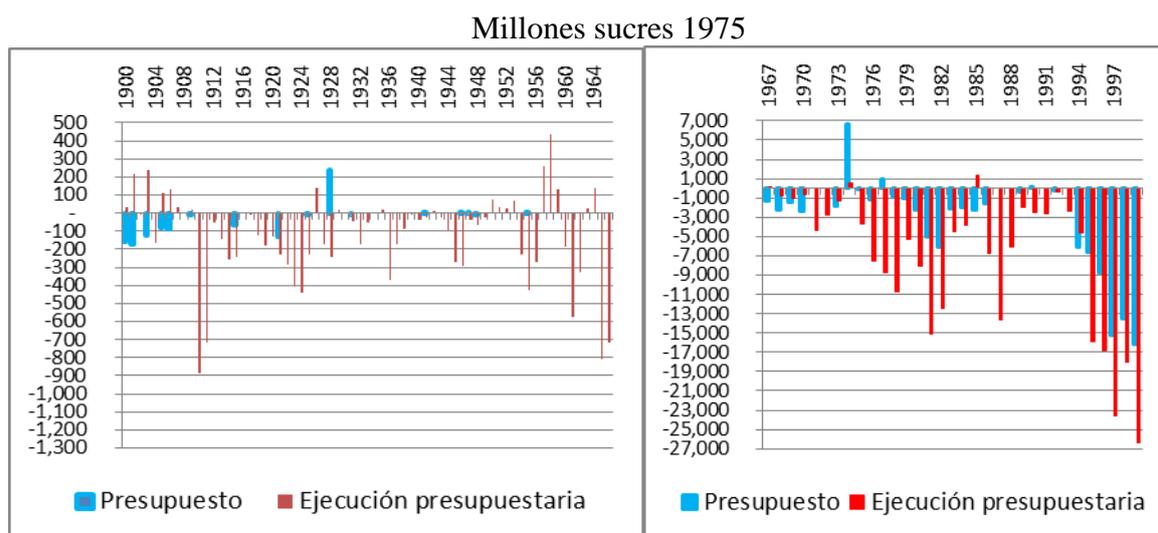
dos mil millones de sucres en valores reales. A partir de 1994, esta cifra se triplicó y continuó creciendo, hasta que en 1999 superó los 16 mil millones de sucres constantes.

Si se analiza lo sucedido con la ejecución presupuestaria, es evidente que la prudencia fiscal no fue una constante. Los gastos superaban los ingresos, sin embargo, hubo algunos años de superávit fiscal. Los desequilibrios en la ejecución presupuestaria fueron menores hasta la década de los sesenta. A partir de 1970 los déficits se acentuaron y solo hubo dos años de superávit.

A inicios del siglo, aunque los gobiernos liberales presupuestaron equilibrio fiscal, en casi todo el período las ejecuciones presentaron déficits. En la década de los cincuenta y sesenta las diferencias entre presupuestos y las ejecuciones crecieron, estas últimas mostraron mayormente déficit.

En los años siguientes, los resultados fiscales efectivos presentaron déficits mucho mayores a los presupuestados, señal del descontrol en el manejo de la política fiscal y la poca visión de los efectos económicos nacionales e internacionales sobre las finanzas públicas. Desde 1975 el resultado fiscal de los presupuestos y de las ejecuciones presupuestarias siguió la misma tendencia, aunque los déficits efectivos fueron mucho mayores (Ver gráfico VI-2).

Gráfico VII-2. Resultados fiscales presupuestados y ejecutados del Gobierno Central 1900-1999⁴⁰



Fuentes: Para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2.

⁴⁰ Para una mejor lectura de los gráficos de resultados fiscales de presupuesto y ejecución presupuestaria se ha dividido el siglo en dos períodos 1900-1966 y 1967-1999. Dadas las grandes diferencias en los valores tanto en términos corrientes como constantes.

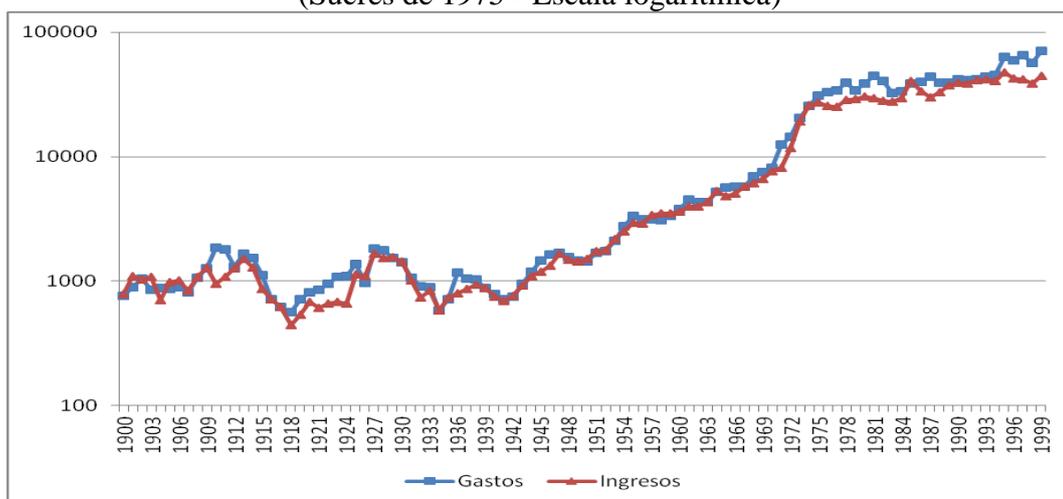
Como se señalaba anteriormente, no siempre la institucionalidad del presupuesto puede apearse totalmente a la realidad. Es evidente que Ecuador fue un claro ejemplo de ello, al observarse el constante incumplimiento de los presupuestos mostrando que, en el siglo XX los gobiernos no se habrían apegado a la normativa presupuestaria.

6.2. Resultado fiscal del Gobierno Central

La serie de largo plazo de ingresos y gastos permite tener una idea panorámica de la evolución de las finanzas del Gobierno Central en el siglo XX. La primera conclusión que arroja la información manejada es que a lo largo del siglo hubo un fuerte crecimiento de ingresos y gastos con tendencias similares (Gráfico VI-3).

Los ingresos crecieron a una tasa acumulativa anual de 4.2% mientras los gastos a una tasa de 4.7%. Respecto del PIB, en el largo plazo, el déficit estuvo en promedio en torno al 2%.

Gráfico VII-3. Ingresos y gastos del Gobierno Central
(Suces de 1975 - Escala logarítmica)



Fuentes: Para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2.

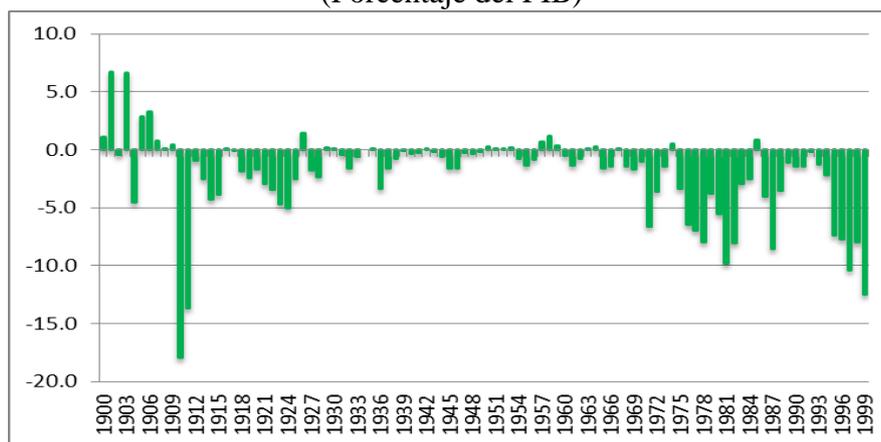
Durante la mayor parte del siglo XX, las finanzas del Gobierno Central presentaron desequilibrios, que en su mayoría fueron negativos (ver GráficoVI-3), esto evidenció la constante necesidad de financiamiento del Gobierno Central y posibles afectaciones a la economía pues como señala Fischer (1993), grandes déficit fiscales son simplemente un síntoma de inestabilidad macroeconómica general lo que va en detrimento del crecimiento económico.

Los impuestos al comercio exterior habrían sido la base para el financiamiento y fortalecimiento de los Estados nacionales de América Latina en la época del boom

exportador (Cortés Conde, 2006:225). Esa situación generó varios años de superávit fiscal al inicio del siglo que estuvieron en torno al 3% del PIB. Luego de la Primera Guerra Mundial y las políticas proteccionistas de los países desarrollados generaron crisis fiscales en los regímenes basados en ese tipo de impuestos. Esta situación implicó la revisión de los sistemas tributarios cuyas reformas fueron implementadas luego de la crisis de la Gran Depresión (Cortés Conde, 2006:218-219). Ecuador entre 1912 y 1925 experimentó la mayor época de déficits fiscales sostenidos de los primeros cincuenta años del siglo, alcanzando un 5% del PIB, dado que la principal fuente de ingresos era la tributación al comercio exterior. En los años treinta y cuarenta, el manejo de las finanzas públicas en América Latina continuó complicado por el cerramiento de los países (Cortés Conde, 2006:226), en Ecuador, los déficit fiscales se mantuvieron, aunque fueron menores. En la década del cincuenta y sesenta siguieron los déficits en torno al 1% del PIB.

Para Ecuador, la mirada en el largo plazo podría señalar que los déficits tuvieron un salto de nivel en la época de mayor crecimiento económico y de los ingresos fiscales. Entre 1972 y 1982 alcanzaron un 8% del PIB. El primer quinquenio de los años noventa vino acompañado de las políticas de estabilización económica -pos crisis de deuda- que hicieron caer considerablemente el monto del déficit. Para cerrar el siglo con un nuevo repunte del desequilibrio fiscal superando el -10% del PIB (Ver gráfico VI-4).

Gráfico VII-4. Resultado fiscal del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)



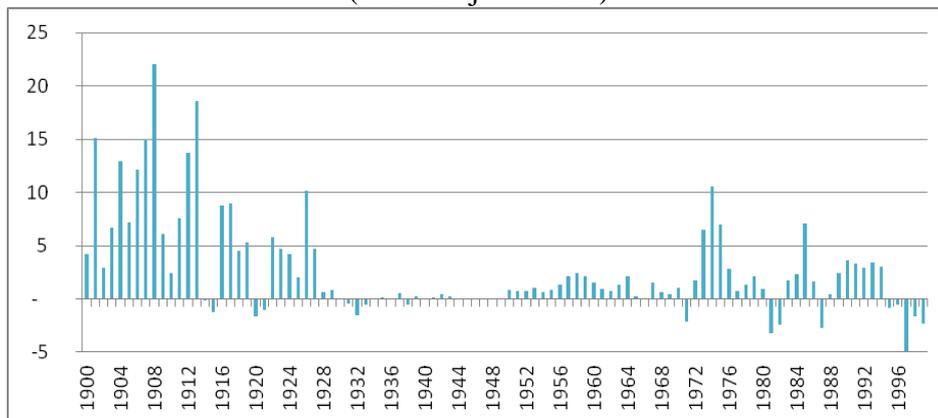
Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

6.3. Resultado corriente del Gobierno Central

El resultado corriente del Gobierno Central, corresponde a la diferencia entre ingresos totales y gastos corrientes en el año fiscal. Este indicador sirve para conocer si un gobierno tiene la capacidad de generar ingresos que permitan al menos cubrir sus gastos corrientes. Cuando hay déficit la necesidad de financiamiento no solo debe cubrir inversión sino también gasto corriente (Azar et. Al, 2009:23). Este podría interpretarse como un indicador de sostenibilidad.

Al analizar el resultado corriente del Gobierno Central como porcentaje del PIB, el desempeño promedio tuvo un superávit en torno a 2,7% en el largo plazo. Se observa en el Gráfico VI-5, que en todo el período primó el superávit corriente con solo quince años de déficit. Esto evidenciaría que los gobiernos del siglo XX cumplieron uno de los objetivos trazados en las leyes de presupuesto, donde se señalaba que los gastos corrientes deben ser solventados únicamente con ingresos corrientes (Cueva, 1960:159).

Gráfico VII-5. Resultado corriente del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

Entre 1900-1950, hubo una visible supremacía del superávit corriente, aunque este período mostró fluctuaciones importantes. Los superávits estuvieron en torno al 5% del PIB en promedio. Hubo solo siete años de déficit corriente, que no superaron el 3% en términos del producto. La primera década del siglo, presentó las tasas más altas de superávit corriente por sobre los diez puntos porcentuales respecto del PIB. La siguiente década y media los superávits corrientes se redujeron en términos relativos manteniéndose en torno al 5% del producto. La década de los treinta y cuarenta los resultados corrientes tuvieron valores positivos cercanos a cero.

Entre 1951-1972 primaron los superávits que en promedio bordearon el 2% del PIB, con un año de déficit a fin del período.

Entre 1972-1999, al igual que en años anteriores hubo mayoritariamente superávits promediando un 4% del PIB, sin embargo este período tuvo mayores fluctuaciones con la mayor cantidad de déficits respecto a las fases precedentes, que superaron el 3% del PIB. Los mayores superávits sucedieron en la primera parte de la década de los setenta, superando el 6% del PIB. El siglo cerró con los mayores déficits corrientes del largo plazo.

Este capítulo ha presentado el desempeño del presupuesto del Gobierno Central, su ejecución y los resultados fiscales. En el largo plazo, tanto los resultados fiscales como la brecha entre presupuestos y ejecuciones del Gobierno Central denotaron una persistencia de los desequilibrios fiscales que derivaron en la continua búsqueda de fuentes de financiamiento para que el Gobierno pudiera cumplir con sus funciones. Se ha visto además que el resultado corriente en el siglo XX ha sido superavitario casi en todo el período, es decir, el gobierno ha podido cubrir los gastos corrientes sin necesidad de recurrir a otras fuentes y de esa forma ha destinado recursos extraordinarios de largo plazo para el financiamiento de la inversión pública.

Capítulo VII. Ingresos del Gobierno Central

Los ingresos del sector público corresponden a uno de los aspectos determinantes de la política fiscal de un gobierno. Por medio de la recaudación, el Estado define en qué áreas interviene en la economía ya sea con monopolios estatales, con rentas de recursos naturales o con la definición de los sectores de la economía sujetos de tributación e incentivos, y, de acuerdo a esos ingresos determina la asignación de recursos.

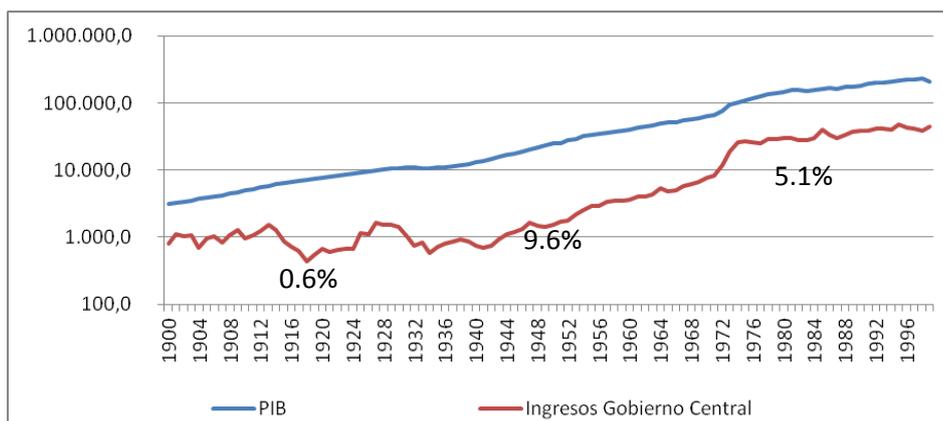
Estos direccionamientos de la gestión pública, son resultado de la visión política de los gobiernos, de la incidencia de los grupos sociales a los que representan, de los arreglos institucionales que llevan a cabo y de las pugnas de poder que se resuelven en el ámbito público.

Los ingresos del Gobierno Central, en el siglo XX, tuvieron una tendencia creciente con una tasa promedio anual de 4.2%. Ese porcentaje reflejó una evolución muy similar a la tasa de crecimiento del PIB en el mismo periodo (4.4%). Tanto el PIB como los ingresos del Gobierno Central tuvieron trayectorias seculares crecientes pero el producto mostró mayor estabilidad que los ingresos (Gráfico VII-1).

La Tabla VII-1, incluye la trayectoria del ratio ingresos del Gobierno Central- PIB, que ha sido muy fluctuante. La comparación con los ingresos-PIB de otros países de América del Sur permite confirmar ese comportamiento. En el largo plazo, todos los países analizados tuvieron tendencias crecientes más estables, mientras Ecuador tuvo una evolución muy variable. Aunque los ingresos fiscales han sido crecientes en el largo plazo en la región, la economía informal y la evasión tributaria han afectado la recaudación fiscal (Martner et. Al, 2013:138). Se observa que para Ecuador, el siglo inició con un porcentaje de ingresos por sobre el 25% del PIB doblando la participación de Uruguay, triplicando la de Chile y cuadruplicando la de Bolivia, Colombia y Perú. Sin embargo, para las dos primeras décadas del siglo, es importante considerar los problemas con las estimaciones de PIB de Ecuador que podrían presentar datos menos apegados a la realidad regional (Ver Capítulo III). Entre 1910 y 1950 fue posible constatar una constante caída de los ingresos de Ecuador respecto de su PIB, mientras que los otros países experimentaron crecimiento. A partir de la década de los cincuenta, los ingresos recuperaron su participación en el PIB ecuatoriano situándose en porcentajes en torno al 20% desde los años setenta, superiores al

conjunto de países con un desempeño mayor solo de Chile con 24%. Ese crecimiento de los ingresos en Ecuador se explica por el apareamiento de las rentas petroleras como se analiza más adelante en el capítulo.

Gráfico VIII-1. Ingresos del Gobierno Central
Millones de sucres de 1975 (Escala logarítmica)



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB y deflactor ver tabla III.2.

Tabla VIII-1. Ingresos del Gobierno Central como porcentaje del PIB de algunos países de América del Sur
(Porcentaje promedio por década)

	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Peru	Uruguay
1900-1909	3.65	9.46	5.04	26,2	4.35	11.90
1910-1919	4.51	7.87	3.87	15,6	4.35	10.22
1920-1929	4.24	10.80	3.69	11	4.55	11.05
1930-1939	4.52	12.70	4.72	8	6.08	12.94
1940-1949	5.33	14.19	6.07	6,3	8.38	12.14
1950-1959	4.04	15.29	7.78	8	13.63	13.61
1960-1969	8.32	17.49	8.47	9,9	15.13	14.28
1970-1979	10.37	26.22	10.95	19,4	15.41	15.72
1980-1989	8.66	27.09	12.02	19,9	12.46	17.21
1990-1999	17.64	21.24	9.03	20,1	14.40	17.60

Fuentes: Ecuador: para variables fiscales, ver capítulo III.2; para PIB ver capítulo III.1. Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay: Perez- Cajías (2014).

En la evolución de los ingresos del Gobierno Central es posible observar varias etapas de crecimiento en la serie. Estas coinciden con algunos quiebres históricos relacionados principalmente con las fluctuaciones del comercio exterior que determinaron el comportamiento de las finanzas públicas (Ver Gráfico VII-6).

Entre 1900 y 1950 los ingresos del Gobierno Central crecieron a una tasa acumulativa anual de 0.6%. El PIB tuvo un comportamiento distinto, con un crecimiento de 4.2% promedio anual, lo que produjo una caída del ratio de casi 15 puntos porcentuales. Sin embargo, dado que el PIB entre 1900 y 1930 no presenta movimientos en la serie (por problemas en la estimación del PIB), posiblemente esta percepción de mayor estabilidad sea artificial. Para los ingresos, 1913 fue uno de los años de mayor recaudación en el período y a partir de entonces se asistiría un virtual estancamiento que duró cuatro décadas (con excepción del período 1925-1931) pues recién en 1951 se superó el nivel de recaudación de 1913.

Ese primer pico de crecimiento estuvo seguido de cinco años de caída continua de los ingresos en términos reales por los efectos que tuvo la Primera Guerra Mundial en la desaceleración del comercio ecuatoriano con el exterior. Se sucedieron once años de recuperación con una aceleración del crecimiento entre 1925 y 1929. Siguió una nueva caída hasta 1934. Esta caída fue resultado de los efectos negativos de la Gran Depresión en los ingresos y el PIB. Posteriormente, los ingresos comenzaron a repuntar lentamente pues como ya se ha señalado, la Segunda Guerra Mundial dinamizó el comercio exterior ecuatoriano y por ende creció la recaudación tributaria.

En el período comprendido entre 1951 y 1972 los ingresos del Gobierno Central crecieron a una tasa promedio anual de 9.6% nuevamente por la dinamización del comercio exterior. Esta fue la etapa de mayor crecimiento en el siglo. Mientras, el PIB tuvo un crecimiento menos dinámico de 5.6% promedio anual. Como se observa en el Gráfico VII-1, el crecimiento de las dos variables fue sostenido y sin variaciones significativas; no obstante, la mayor dinámica de los ingresos hizo que el ratio ingresos- PIB haya incrementado.

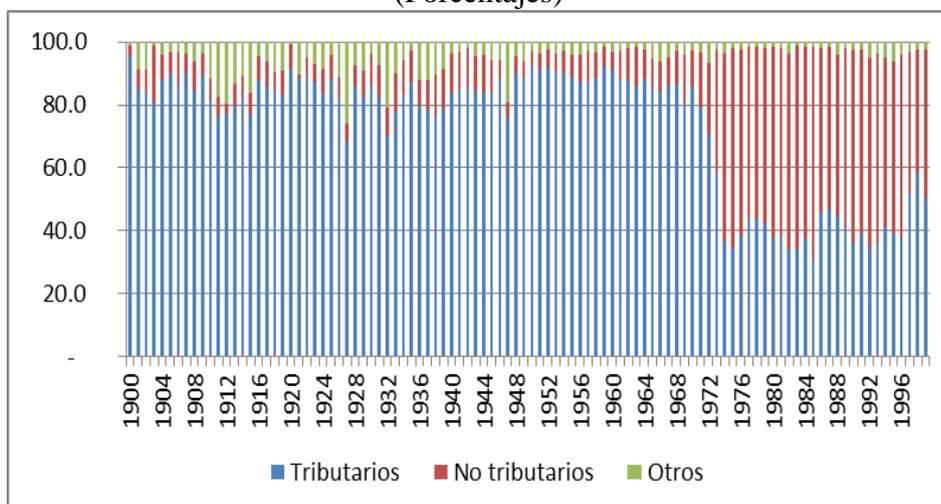
Finalmente, entre 1973 y 1999 los ingresos del Gobierno Central crecieron a una tasa promedio anual de 5.1% dada la mejora en el desempeño de los ingresos no tributarios en los años setenta. Esta etapa inició con un crecimiento acelerado pero corto: 1972-1975, que significó un importante salto de nivel de los ingresos totales por la dinamización del comercio exterior, sin embargo, en el último cuarto de siglo no hubo variaciones a excepción de un pico en 1985. El PIB en este período creció a una tasa menor a la de los ingresos (3.8%) debido a la crisis de la deuda de los años ochenta y la posterior crisis financiera nacional de fines del siglo, lo que hizo que el ratio se dispere en los años setenta y se mantuviera estable en las décadas finales.

7.1. Clasificación de los ingresos

Durante el siglo XX todos los componentes de los ingresos del Gobierno Central tuvieron tendencias positivas en términos absolutos: los ingresos tributarios crecieron a una tasa promedio anual de 3.5%, los ingresos no tributarios un crecimiento acumulativo anual de 6.9% y, otros ingresos un crecimiento anual de 5%.

En términos relativos, los ingresos tributarios fueron la recaudación más importante del Gobierno Central en la mayor parte del siglo XX. Como se visualiza en el Gráfico VII-2, este rubro superó el 80% de los ingresos totales entre 1900 y 1970. A partir de 1972 la contribución de los tributos se redujo a menos del 40% en términos relativos, debido al fuerte crecimiento de los ingresos no tributarios que en esas décadas alcanzaron el 60% de los ingresos totales hasta fin de siglo. El rubro otros ingresos permaneció en torno al 10% en promedio durante las primeras cuatro décadas del siglo y poco a poco fue disminuyendo su participación para mantenerse en las siguientes seis décadas bordeando el 4% del total de ingresos.

Gráfico VIII-2. Clasificación ingresos del Gobierno Central
(Porcentajes)



Fuentes: ver capítulo III.2.

7.1.1. Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios presentaron, en el largo plazo, un comportamiento creciente con una tasa de 6.9% acumulativa anual. Este crecimiento fue más acelerado que el de los ingresos totales en el mismo período (4.7%). Este comportamiento se explicó fundamentalmente por la dinámica observada en las últimas tres décadas del siglo. Los

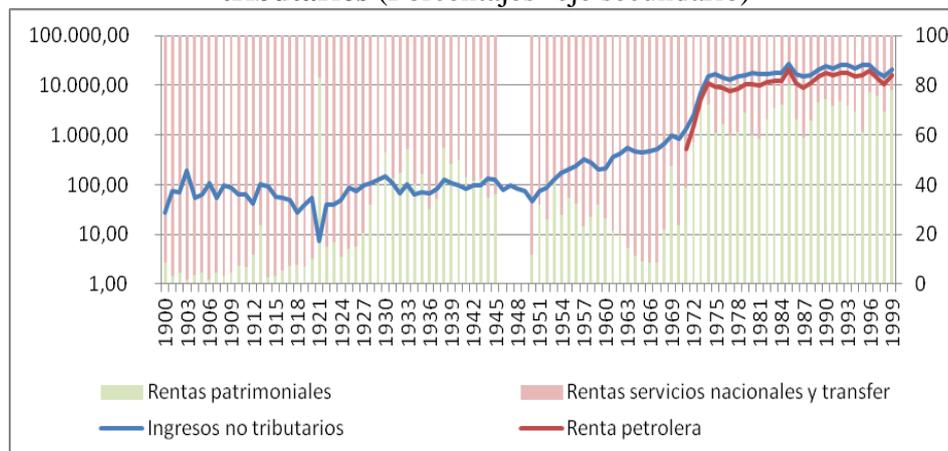
ingresos no tributarios se componen de rentas de servicios nacionales y rentas patrimoniales.

Los ingresos no tributarios tuvieron las mismas fases de evolución de los ingresos totales, (Gráfico VII-3). En la primera mitad del siglo se puede hablar de un virtual estancamiento de este tipo de ingresos (0.1% crecimiento acumulativo anual), con importantes fluctuaciones como la que puede observarse entre 1913-1928 cuando se registró un desplome de la recaudación (1913-1921) por la caída de las rentas por servicios nacionales y su subsiguiente recuperación (1921-1928). En esta época esas rentas pasaron de tener una participación de 85% en el total, a 55%.

El segundo período correspondiente a las décadas cincuenta y sesenta, los ingresos no tributarios mostraron un crecimiento muy superior al período anterior con una tasa de 10% anual dinamizada por la renta de servicios nacionales (el período más dinámico del siglo). El tercer período -las últimas tres décadas del siglo- los ingresos no tributarios tuvieron un crecimiento de 8% explicado exclusivamente por el cambio de nivel que muestra la serie entre 1971-1975, dada la incorporación de la renta petrolera en los ingresos del Gobierno Central, en contraste con un crecimiento mucho más lento en los últimos veinticinco años del siglo. El crecimiento del último período de este rubro impulsó el crecimiento de los ingresos totales en la década de los años setenta y las rentas de servicios nacionales cayeron al 35% en términos relativos.

Gráfico VIII-3. Ingresos no tributarios, renta petrolera

Millones de sucres 1975 (Escala logarítmica- eje principal) y **clasificación ingresos no tributarios** (Porcentajes- eje secundario)



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2.

7.1.1.1 Rentas del petróleo⁴¹

En 1971 se registran por primera vez las rentas petroleras en la contabilidad pública. Ese rubro fue a partir de los años setenta, el ingreso más importante del Gobierno Central. Estos ingresos, contabilizados dentro de las rentas patrimoniales, se convirtieron en casi el 100% de este rubro, un 60% de los ingresos no tributarios y en el entorno del 40% del total de ingresos del Gobierno Central en las tres últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, los recursos percibidos por el Estado estuvieron sujetos al tipo de contratación que este mantuvo con las compañías petroleras⁴². En la década de los setenta, bajo la política de nacionalización de recursos, el Estado habría percibido hasta el 90% de los ingresos de la producción petrolera bajo la modalidad de asociación con soberanía estatal. En la década de los ochenta se firmaron contratos de prestación de servicios en los cuales se habrían reducido los ingresos estatales y finalmente en los noventa bajo los contratos de participación, las empresas se habrían llevado el 90% de los ingresos petroleros mientras que el Estado solo un 10% (Jarrín, 2007:28).

⁴¹ Las primeras exploraciones petroleras en Ecuador datan de fines de siglo XIX en la zona costera ecuatoriana con inversiones extranjeras. Sin embargo, en los primeros años del siglo XX comenzaron las exploraciones y en la década de los veinte la extracción, esta producción, se destinó principalmente para consumo interno (Jarrín, 2007). En 1967 fueron descubiertos nuevos yacimientos en la zona oriental que tenían importantes cantidades de crudo, por lo que a partir de 1972 comenzaron las exportaciones en cantidades significativas (Hoffman, 1994:143) y se creó la empresa ecuatoriana estatal para producción y comercialización de petróleo PETROECUADOR. A partir de entonces debido a los nuevos yacimientos encontrados, la construcción del oleoducto transecuatoriano y la elevación de los precios internacionales del producto por los países miembros de la OPEP (Ecuador se hizo miembro), el Gobierno Central contó con un nuevo ingreso en la década de los setenta, mismo que ha sido determinante para la política fiscal hasta la actualidad (Benalcázar, 1989:365).

⁴²Tipos de contratos petroleros celebrados en Ecuador desde 1972 a 1999:

Contratos de participación: década de los noventa “compañías privadas asumen las actividades de exploración y explotación de crudo, las compañías asumen las inversiones, los costos y los gastos necesarios para llevar adelante la exploración, explotación y producción de crudo, así como el riesgo asociado a estas actividades. Las ganancias obtenidas, por parte de la empresa privada y el Estado ecuatoriano, se derivan de la participación en el volumen de crudo extraído de los correspondientes bloques petroleros”.

Contratos de prestación de servicios: desde 1982 “reconociendo la propiedad pública del petróleo, lo cual otorga a Petroecuador la facultad de contratar servicios técnicos, administrativos y financieros ofrecidos por las compañías privadas para las actividades de exploración y explotación de petróleo en el país. A cambio de los servicios ofrecidos por las contratistas privadas, el Estado les reconoce los costos, gastos, amortizaciones y una tarifa por el servicio prestado. Durante el período de exploración, el riesgo es asumido en su totalidad por la contratista”.

Contratos de asociación: 1972-1978 “el Estado contribuye con los derechos de propiedad sobre los bloques petroleros y los yacimientos de crudo existentes en ellos, y la contratista realiza las inversiones de exploración y explotación acordadas por las partes.”

Contratos de obras o servicios específicos: “el Estado contrata los servicios de compañías privadas para que ejecuten actividades puntuales en los bloques petroleros. Las contratistas aportan con tecnología, capital y los equipos necesarios para el cumplimiento de las condiciones contractuales, a cambio de lo cual Petroecuador cancela el valor de los servicios recibidos. (Bustamante y Zapata, 2007).

En las tres últimas décadas del siglo la tasa de crecimiento promedio anual de las rentas petroleras fue de 13.1%, siendo este el rubro más dinámico dentro de los ingresos del fisco. El mayor crecimiento se dio entre 1972 y 1975 que generó un salto de nivel tanto de los ingresos no tributarios como de los ingresos totales debido al incremento de la producción petrolera y de sus precios establecidos por la OPEP de la que Ecuador era miembro. En 1977 se dio una importante caída de los ingresos debido a la crisis de los precios internacionales. A partir de 1978 se mantuvo una relativa estabilidad de los ingresos petroleros hasta 1984 para en el año siguiente producirse otro pico nuevamente por el incremento de los precios internacionales del crudo. Desde entonces se observó una relativa estabilidad en los ingresos con excepción de la fuerte caída de 1987 debido a la paralización de la producción por la ruptura del -único- oleoducto de crudos pesados. Los últimos años del siglo hubo reducción de las rentas petroleras por la caída de los precios internacionales y por las cambiantes modalidades de contratación petrolera.

7.1.2. Ingresos tributarios

La política tributaria es una de las más importantes herramientas de política fiscal para un gobierno, como señalan Cardenas y Perry (2011:268) “It is hard to think of a more relevant area of policy with ramifications over almost every aspect of the economy and society”.

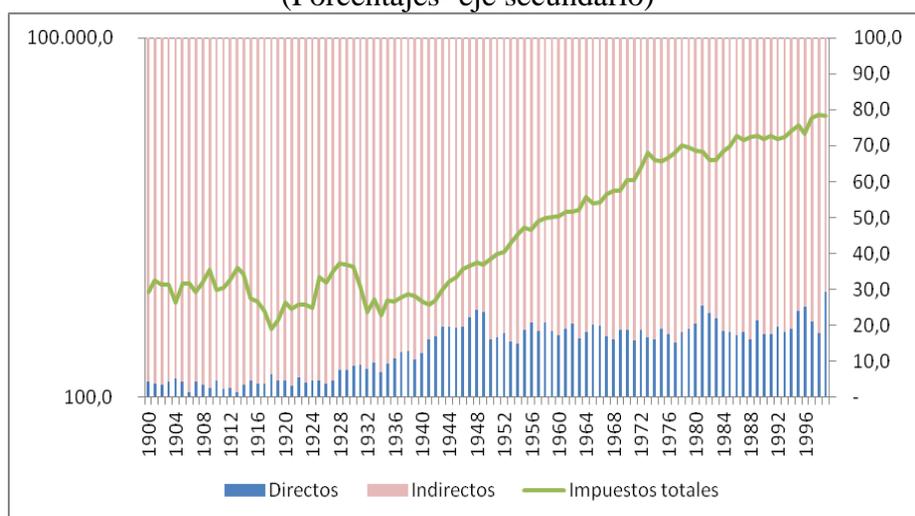
En Ecuador los tributos han sido determinantes de la política fiscal en casi todo el siglo. Los ingresos tributarios tuvieron una tendencia creciente en el largo plazo, muy similar a la de los ingresos totales hasta los años sesenta, dado que como ya se señaló, en esas décadas los ingresos tributarios fueron la recaudación más importante del Gobierno Central. A partir de la década de los setenta estos disminuyeron por la aparición de las rentas petroleras pasando la política tributaria a un segundo plano.

Al observar en el Gráfico VII-4 la dinámica de la recaudación impositiva es posible identificar tres períodos. El primer período corresponde a la primera mitad del siglo XX, que mostró significativas fluctuaciones y un crecimiento acumulativo anual en el entorno de 0,6% atado al desempeño del comercio exterior que fue el principal sector sobre el que se gravaban impuestos. La evidencia mostró que recién en 1950 se lograron superar los picos de ingresos tributarios de finales de los años veinte e inicio de los treinta. El segundo período corresponde al tercer cuarto de siglo donde la tasa de crecimiento se aceleró alcanzando un 9.4% promedio anual por el dinamismo del comercio exterior y la

recaudación impositiva generada. El último período comprende las tres décadas finales del siglo con una ralentización del crecimiento que cayó a una tasa acumulativa anual de 2.8% dada la preferencia de los ingresos no tributarios provenientes de los recursos naturales, como se señaló en el apartado anterior.

Gráfico VIII-4. Ingresos tributarios

Millones de sucres 1975 (Escala logarítmica- eje principal) y Clasificación impuestos (Porcentajes- eje secundario)



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2.

La estructura tributaria en el siglo XX estuvo influenciada principalmente por los impuestos indirectos que crecieron a una tasa acumulativa de 3.2%. No obstante, los impuestos directos crecieron a una tasa más dinámica de 5.5% acumulativo anual.

Al analizar la estructura tributaria en términos relativos, se puede observar (Gráfico VII-4) que los ingresos tributarios con mayor participación fueron los impuestos indirectos, que en todo el siglo representaron en promedio el 80% del total de ingresos tributarios.

El mayor aporte relativo de estos impuestos estuvo en las primeras tres décadas del siglo cuando tuvieron una participación en el entorno de 95% de los ingresos tributarios. Un hito en cuanto a la tributación en el siglo XX se dio en ese período, cuando los gobiernos julianos basados en las recomendaciones realizadas por la Misión Kemmerer, emprendieron varias reformas impositivas, en las que eliminaron varios impuestos locales y crearon nuevos, con el establecimiento de nuevas leyes de: aduanas, timbres, herencias, legados y donaciones, ventas comerciales e impuestos internos. Esta última ley fue la primera que incluyó el criterio de progresividad en el impuesto a la renta. Adicionalmente se estatizaron los estancos de alcohol y tabaco que manejaban agentes privados y entre

otras reformas, se permitió la reducción del impuesto a las exportaciones para productores de cacao (Paz y Miño, 2015: 118). Los impuestos directos, incrementaron su participación relativa dentro de los tributos a fines de la década de los años veinte cuando se creó el impuesto a la renta que grababa rentas sobre servicios personales y sobre el capital (Ley de Impuesto a la Renta, 1928). En adelante estos impuestos estuvieron en torno al 20% del total de impuestos hasta finalizar el siglo.

Luego de las reformas implementadas por gobiernos julianos, entre 1930 y 1950, sucedió una etapa de alta inestabilidad política en la que los distintos gobiernos procuraron reformas tributarias que se tradujeron en la reducción de su capacidad de recaudar impuestos, tal como señaló la CEPAL (1954) en un estudio sobre el desarrollo económico ecuatoriano en el que se incluyó un extenso análisis de las finanzas públicas. En la década del cincuenta, varios gobiernos intentaron reformas tributarias para fortalecer los tributos internos, especialmente el impuesto a la renta desde un enfoque progresivo. Estas reformas se pudieron plasmar en leyes en medio de nuevas disputas políticas recién en 1964. Esta reforma implicó un nuevo impuesto a la renta con base imponible y tasas de progresividad; se estableció el Registro Único de Contribuyentes para un mejor control del impuesto a las transacciones cuyo sucesor sería el impuesto al valor agregado en los ochenta; adicionalmente que crearon nuevos gravámenes por productos tanto para producción local y exportaciones. Se eliminaron, asimismo, gran cantidad de impuestos locales y se reformó el régimen arancelario adoptando la nomenclatura de Bruselas (Paz y Miño, 2015: 145). A diferencia de las reformas de los gobiernos julianos, que no incrementaron significativamente la recaudación impositiva, este nuevo conjunto de reformas sí estuvo acompañado de un crecimiento notable en la recaudación, como se observó en el Gráfico VII-4, esta fue la etapa de crecimiento más dinámico de los impuestos.

Durante la década de los setenta, los denominados gobiernos nacionalistas, no cambiaron sustantivamente los tributos mas rebajaron las cargas tributarias internas y ampliaron los subsidios a la gasolina, gas y transporte público en el auge petrolero. Sin embargo, en 1975 tras la caída de las rentas petroleras, en un intento por mejorar la recaudación, reformaron los aranceles con la expedición del Código Tributario. Esto generó nuevos conflictos internos pues el gobierno del General Rodríguez Lara no alcanzó acuerdos institucionales con los grupos empresariales que se opusieron a las reformas, lo cual desembocó en un nuevo golpe de Estado (Paz y Miño, 2015:156). Estos sucesos se

tradujeron finalmente en un estancamiento del crecimiento tributario previo que se mantuvo hasta fin del siglo. Durante varios años de la década de los setenta, los impuestos tuvieron un desempeño negativo y las rentas petroleras se convirtieron en pilar fundamental de los ingresos del Gobierno Central. En la década de los ochenta, con la firma de cartas de intención con el FMI se procuró incrementar la recaudación tributaria sin crear impuestos o elevar tarifas (excepto IVA) sino mediante la reducción de la evasión y el aperturismo comercial, con la reducción arancelaria especialmente al consumo. Estas medidas se tradujeron en un importante incremento de los tributos a inicios de la década, que se estancaron por alrededor de diez años. En los últimos cinco años del siglo se dieron reformas tributarias para generalizar el impuesto al valor agregado con la elevación de la tarifa y reducción de la tasa del impuesto a la renta así como los subsidios a la electricidad y al gas. En 1997 se creó un Servicio de Rentas Internas autónomo con el objeto de modernizar el sistema tributario nacional. En ese período efectivamente hubo un marcado crecimiento de las rentas tributarias (Gráfico VII-4).

Los impuestos indirectos se sub clasificaron en impuestos indirectos al comercio exterior e impuestos indirectos internos. En el largo plazo, los impuestos al comercio exterior, tuvieron una tasa de crecimiento de 1.9% anual mientras que los internos crecieron a una tasa acumulativa anual más dinámica de 7.7%. Sin embargo, en términos relativos, los primeros tuvieron mayor participación.

En los primeros treinta años del siglo, con el auge primario exportador, las exportaciones - especialmente de cacao- determinaron los ingresos tributarios indirectos, por un lado por los impuestos gravados sobre ellas y por otro, la generación de divisas que permitieron dinamizar las importaciones cuyos aranceles fueron el mayor ingreso (Rodríguez, 1985:99). Sin embargo, el impuesto a las importaciones era de difícil recaudación, debido a la falta de criterios uniformes (ad valorem o por peso) para gravar a los productos importados, lo que volvió ineficiente gran parte del sistema tributario (Rodríguez, 1985:104). Estos impuestos tuvieron una tendencia decreciente desde mediados de la segunda década del siglo y hasta fines de los años cuarenta, por un lado, debido a factores externos como la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión que afectaron el comportamiento del comercio exterior ecuatoriano, y por otro lado, debido a la constante

reducción del arancel implícito del comercio exterior⁴³. Este suceso a su vez, podría estar relacionado a dos factores: una efectiva reducción de las alícuotas al comercio exterior o una creciente evasión tributaria. Sobre ello se señaló en 1946 que “la evasión de impuestos [llegaba al] país en magnitudes insospechadas” (Informe Ministerio del Tesoro 1946:5)

A partir de la década de los años cuarenta, la recaudación de impuestos al comercio exterior empezó a recuperar participación relativa en los impuestos indirectos con el incremento de aranceles que se dio con el “fin de proteger al país frente a la política económica extranjera” (Paz y Miño, 2015: 131). Varios fueron los motivos de ese crecimiento. La Segunda Guerra Mundial dinamizó las exportaciones y las importaciones, y, más adelante el boom de las exportaciones de banano generó divisas que permitieron incrementar importaciones.

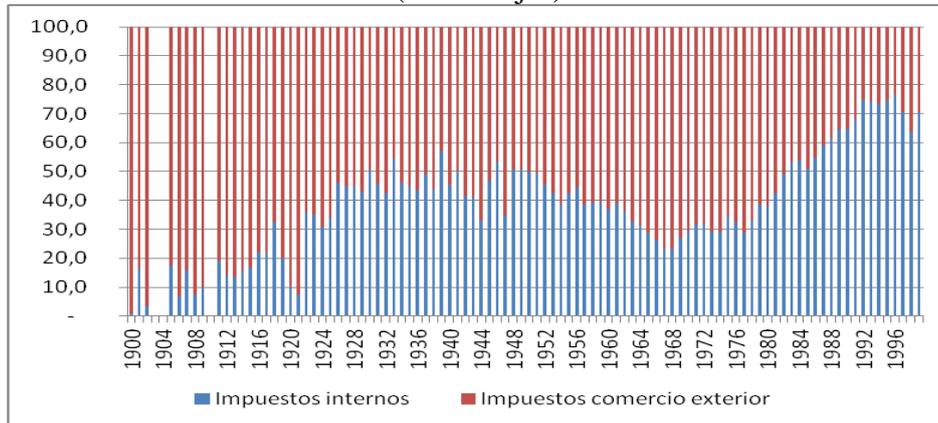
En el último cuarto del siglo XX, la recaudación de estos impuestos redujo su participación en los impuestos indirectos cayendo a un 30% (Gráfico VII-5) por la desaceleración de los flujos comerciales de los productos no petroleros y las transición hacia la tributación interna.

Los tributos internos tuvieron una tasa de crecimiento acumulativo anual de 4.8% en el siglo XX en términos absolutos. Estos impuestos, pasaron de un 20% a inicios del siglo a casi el 80% de los impuestos indirectos y llegaron a representar un 60% del total de impuestos. Respecto de su participación en los impuestos indirectos, este rubro tuvo varias fases de crecimiento. Desde mediados de la segunda década del siglo hubo una tendencia creciente producto de los derrames que el comercio exterior tuvo en las actividades internas sobre las que se gravaban los impuestos internos. Desde los años veinte, la caída en la recaudación de impuestos al comercio exterior hizo que los gobiernos recurrieran a incrementar la recaudación de impuestos internos.

A partir de la década del cuarenta, estos tributos cayeron progresivamente hasta fines de los sesenta, por la dinamización de la recaudación de tributos al comercio exterior. Las tres últimas décadas hubo un continuo crecimiento de los impuestos internos motivados por la creación en 1970 del impuesto a las transacciones mercantiles que en 1989 pasaría a denominarse IVA (impuesto al valor agregado). En 1986 este impuesto fue incrementado de 6% a 10% y en 1998 pasó a 12% (Cumbicos y Rosero, 2001).

⁴³Según estimaciones propias, entre 1900-1945, para el caso de las exportaciones, el arancel implícito pasó de 2% a 0.2%; para las importaciones, el arancel pasó de 25% a 13%.

**Gráfico VII-5. Estructura de los impuestos indirectos
(Porcentajes)**

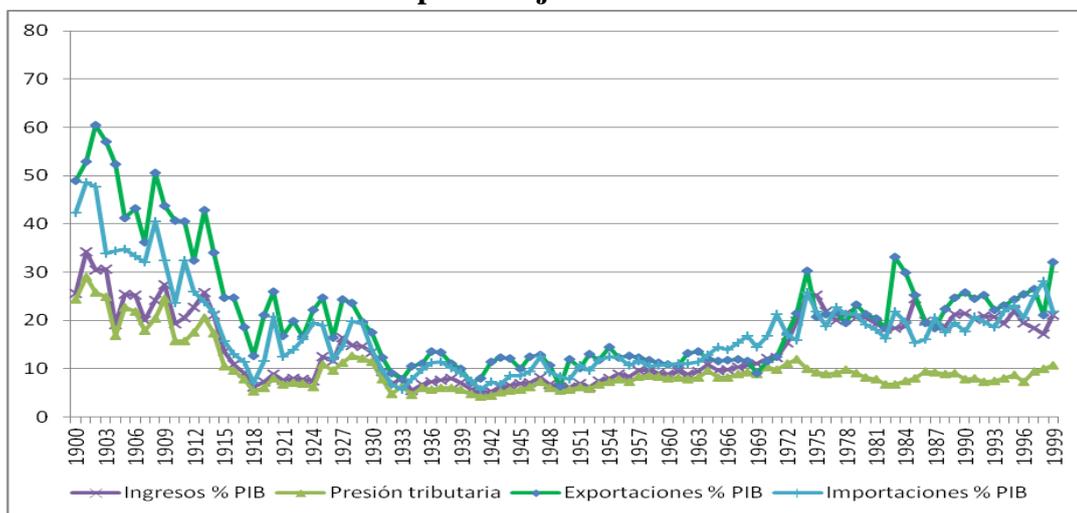


Fuentes: ver capítulo III.2.

7.2. Presión tributaria

El análisis de los niveles de ingresos tributarios respecto de la evolución económica de un país permite conocer el tamaño de los tributos en el PIB. La evolución de la presión tributaria durante el siglo XX fue fluctuante y estuvo directamente relacionada con el desempeño del comercio exterior (Gráfico VII-6).

Gráfico VII-6. Presión tributaria, ingresos fiscales y comercio exterior como porcentaje del PIB



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB, ver capítulo III.1.

Al comenzar el siglo, la presión tributaria llegó a superar el 30%. Este elevado porcentaje podría estar ligado a las estimaciones de PIB que se han mencionado en el Capítulo III. En el largo plazo la presión tributaria se mantuvo estancada estando en promedio en torno al 10%. Esta tendencia durante la primera mitad del siglo XX pudo deberse a varios factores:

caída de los impuestos al comercio exterior; debilidad de las políticas impositivas sobre los impuestos internos; y, dada la dificultad del Gobierno Central en la recaudación.

Al iniciar el siglo XX y hasta 1913, la presión tributaria se mantuvo por el dinamismo del comercio exterior que se vio reflejada en los ingresos tributarios. A partir de entonces, se produjo una contracción asociada a los estragos de la Primera Guerra Mundial. Tras esta caída siguió una lenta recuperación y posterior crecimiento acelerado que coincidió con la recuperación del comercio exterior seguida de un valle en 1930 debido a los efectos de la Gran Depresión sobre el comercio exterior y su recaudación fiscal.

En la segunda mitad del siglo se dio un continuo crecimiento de la presión tributaria y una mejora sustantiva en la recolección de impuestos acompañada de un ordenamiento administrativo tributario, sin embargo, los niveles siguieron siendo bajos comparados con el desempeño regional.

Entre 1971 y 1999, hubo varias fases. Esta etapa comenzó con mayor de crecimiento incentivado por el incremento de los impuestos a la producción y consumo. La siguiente fase de caída tuvo su origen en las políticas de reducción de impuestos implementadas en el boom petrolero. En la década de los ochenta el crecimiento fue casi nulo. En los años noventa el crecimiento de los ingresos tributarios habría estado relacionado a mejoras en la recaudación (Chang y Romero, 2003:79).

La presión tributaria de Ecuador respecto a América Latina ha tenido un comportamiento muy rezagado (ver Tabla VII-2). A nivel regional la presión tributaria creció hasta 1990, mientras que en Ecuador fue creciente hasta 1980. En casi todo el período la presión tributaria regional duplicó el desempeño ecuatoriano a excepción de la década de los setenta. Pese a que los ingresos tributarios en Ecuador crecieron en el largo plazo, este crecimiento no fue suficiente para alcanzar niveles regionales. Es evidente, como ya se señaló, que una de las razones para la reducción de la presión tributaria en Ecuador en las últimas décadas fue la aparición de las rentas petroleras que permitieron la reducción de la carga impositiva y desalentaron la tendencia creciente que tuvo la presión tributaria en las décadas previas.

Tabla VII-2. Presión tributaria: América Latina y Ecuador
(Porcentajes)

	América Latina	Ecuador
1941/1950	9.9	5.5
1951/1960	11.8	7.4
1961/1970	11.4	8.7

1971/1980	14.8	9.3
1981/1990	16.6	7.7
1991/1999	15.5	8.5

Fuentes: América Latina: Azar et. Al (2009); Ecuador: Para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

Los ingresos del Gobierno Central en Ecuador, en el largo plazo, estuvieron altamente correlacionados al comercio exterior. Corroborando posiblemente que países con menores niveles de desarrollo tienden a confiar más en los impuestos al comercio exterior (Easterly y Rebelo, 1993:15), hasta 1970, esos impuestos fueron la principal recaudación y desde 1972, las rentas petroleras. Es evidente que la trayectoria de las variables fiscales y las comerciales ha sido muy similar (Gráfico VII-6). En los primeros treinta años del siglo XX hubo una continua caída de la participación del comercio exterior en el producto, los ingresos y presión tributaria del Gobierno Central respecto del PIB, también decrecieron. Una posible explicación de esta caída podría estar en el constante crecimiento del PIB que en esos años no expresó caídas relevantes incluso en épocas de shocks externos como la Primera Guerra Mundial, por tanto, la tendencia de las variables se debe tomar con mayor precaución. De acuerdo al gráfico VII-6, entre 1930 y 1970 hay un aparente estancamiento tanto del comercio exterior como de los ingresos totales y la presión tributaria. La presión tributaria sigue la trayectoria de los ingresos hasta la década de los sesenta ya que los tributos representaron en promedio un 90% del total de ingresos. Cabe recordar también que dentro de la presión tributaria, un 70% en promedio correspondió a la participación de los impuestos al comercio exterior. En los primeros años de la década de los setenta, el comercio exterior experimentó una fase de importante crecimiento impulsado por las exportaciones de petróleo, las rentas provenientes de este rubro hicieron crecer los ingresos totales, no así la presión tributaria que permaneció estancada con caída de los impuestos al comercio exterior y un leve crecimiento de los tributos internos. En ese período hubo una clara preferencia por los ingresos no tributarios por sobre los tributarios. Posteriormente hubo un estancamiento de todas las variables. En estos últimos treinta años del siglo la presión tributaria se aleja por primera vez tanto de la trayectoria del comercio exterior como de la de los ingresos totales. Al respecto Hinrichs (1964) señala que los países ricos en petróleo tienen una marcada preferencia por las rentas de ese recurso que por la tributación. El Gobierno Central así, desde 1970, con el apareamiento de las rentas petroleras, dejó en segundo plano su política tributaria.

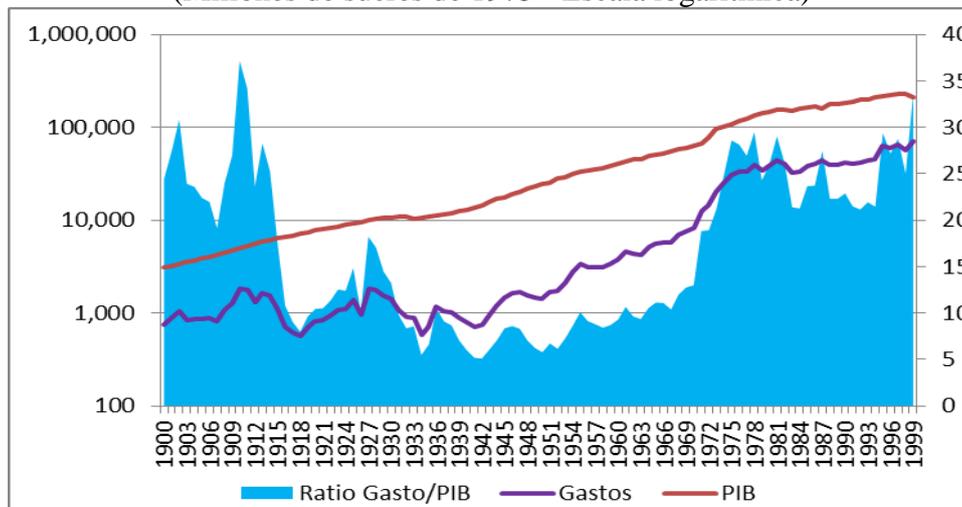
Capítulo VIII. El Gasto del Gobierno Central

El gasto público es otra de las principales formas de intervención del Estado en la economía. Independientemente del régimen económico imperante, el Estado, a través del gasto puede incidir sobre la distribución y redistribución de la riqueza. Puede definir el destino de los recursos, sus receptores y las afectaciones o beneficios para los sectores sociales, ya sea vía inversión en infraestructura pública, gasto social o generación de empleo. De acuerdo a Lindert (2004), el gasto público puede aportar de dos formas a la economía “atendiendo simultáneamente los objetivos de crecimiento y de redistribución del ingreso disponible”.

En Ecuador la evolución del gasto del Gobierno Central ha estado estrechamente relacionada con las fluctuaciones de la actividad económica. Adicionalmente se puede apreciar que en el largo plazo el gasto tuvo una tendencia creciente aunque mucho más volátil que el PIB como se explica más adelante. Entre 1900 y 1999 el gasto tuvo una tasa de crecimiento promedio anual real de 4.7%, porcentaje bastante similar al crecimiento del PIB en el mismo período (4.4%).

Una manera de dimensionar la importancia de los niveles de gasto público es compararlo con la actividad económica global, que se observa en el ratio gasto-PIB (Gráfico VIII-1). Este indicador inició el siglo con tasas superiores al 25% para caer al 5% entre 1920 y 1970 (valores a tomarse con precaución dados los problemas de estimación en el PIB) seguido de fuerte crecimiento influenciado por el incremento de los ingresos ordinarios y extraordinarios en los años setenta.

Gráfico VIII-1. PIB, gasto del Gobierno Central y ratio gasto-PIB
(Millones de sures de 1975 - Escala logarítmica)



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

Varias son las fases que ha experimentado el gasto. Como se puede observar en el Gráfico VIII-1 se identifican dos quiebres importantes que permitirían definir tres períodos.

Hasta la mitad de siglo XX el gasto del Gobierno Central estuvo virtualmente estancado en términos reales, aunque con un comportamiento muy fluctuante. En este período, el gasto creció un 0.7% acumulativo anual, muy por debajo de la evolución del PIB que creció a un 4.2% (Tabla VIII-1). Nuevamente se señala que en este período la estimación del PIB no reflejó importantes variaciones en su evolución en los primeros treinta años del siglo, de modo que la comparación del crecimiento del gasto es relativa. Esto hizo que el ratio gastos/PIB cayera más de 15 puntos porcentuales en la segunda década del siglo XX.

Tabla VIII-1. Crecimiento PIB y Gasto del Gobierno Central

Variaciones porcentuales	1900 - 1950	1950-1972	1972 - 1999	1900-1999
PIB	4.2	5.4	3.8	4,4
Gasto Gobierno Central	0.7	10.7	6.1	4,7

Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

Los gastos en la primera década y media del siglo tuvieron un desempeño moderado hasta llegar al punto más alto del período en 1910 por el crecimiento del gasto en defensa. A partir de 1913 empezaron a caer hasta su punto más bajo en 1918, siguió un crecimiento lento hasta el primer lustro de la década de los treinta que no permitió alcanzar el nivel de 1910; No obstante, el mayor crecimiento de los gastos respecto del PIB permitió el incremento del ratio. El período de auge del crecimiento económico atado a las

exportaciones habría sido 1908-1914 (Acosta, 2012; Hofman, 1994 y Rodríguez, 1985). Si se observa lo sucedido con el gasto en esos años, la tasa de crecimiento anual fue 6.3%.

Entre 1951-1972, el gasto del Gobierno Central creció a una tasa de 10.7% promedio anual, esta sería la etapa de mayor dinamismo del gasto con las menores fluctuaciones. El PIB reflejó un crecimiento más moderado de 5.4% promedio anual. En 1953 se superó por primera vez el alto nivel de gasto de 1910. El crecimiento acelerado del gasto hizo que el ratio gasto –PIB creciera.

Entre 1972-1999, el gasto siguió creciendo a un ritmo menos acelerado, 6.1% promedio anual. En este período hubo un gran salto de nivel entre 1972-1978 cuando se duplicó en términos constantes. Las dos décadas finales del siglo, el gasto experimentó un crecimiento casi nulo. El PIB también tuvo un salto de nivel en la década de los setenta, sin embargo este fue menor con una tasa de crecimiento promedio anual de 3.8%, lo que hizo que el ratio alcanzara niveles históricos por encima del 25%. En los años siguientes el PIB, al igual que el gasto, experimentó un crecimiento menos acelerado, estabilizándose el ratio en rangos entre 20-25%.

Si se observan las tasas de crecimiento por período del gasto y del producto, a primera vista se podría pensar que Ecuador ha tenido una naturaleza pro cíclica de la política fiscal⁴⁴, un comportamiento regular a toda Latinoamérica como señalan varios autores: Cárdenas y Perry (2011); Gavin y Perotti (1997); Ilzetzki y Vegh (2008); Kaminsky et al (2005); Talvi y Végh (2000). Una política fiscal pro cíclica se define como una respuesta positiva del gasto del gobierno ante un shock expansivo del ciclo de negocios (Ilzetzki y Vegh, 2008:4). Dos serían las variables por la cuales se puede medir el comportamiento cíclico de la política fiscal y que han mostrado una consistencia generalizada: gasto total y tasas impositivas. Variables como el ingreso total, resultado fiscal primario o ingreso/ gasto / resultado primario como proporción del PIB no han mostrado un comportamiento robusto en las correlaciones (Kaminsky et al. 2005:18). Por tanto, dado que en esta tesis no se presentan datos sobre las tasas impositivas, se procederá a analizar el comportamiento cíclico del gasto.

Desde el lado del gasto, la pro-ciclicidad implica que en épocas de crisis exista reducción del gasto y en períodos de expansión este crezca. Siguiendo a Tavin y Vegh (2000) se

⁴⁴ Se sostiene que la economía tiene un comportamiento cíclico, es decir, transita por fases de expansión y recesión. Por tanto, las variables fiscales en su comportamiento cíclico tienen efectos estabilizadores, neutros o desestabilizadores en la economía.

capturó el carácter cíclico del gasto con el análisis de la desviación estándar de las variables⁴⁵ y de la correlación cruzada Gasto/PIB en el largo plazo y por período (aplicando el filtro Hodrick-Prescott)⁴⁶ (ver Tabla VIII-2).

Para que el gasto fiscal sea pro-cíclico la correlación debe ser positiva y significativa. Mientras más alto es el valor, más sensible es el gasto a las variaciones del PIB. Como se observa en la tabla VIII-2 la correlación del gasto ha sido siempre positiva y significativa a un nivel por 100, por lo cual se confirma que el gasto del Gobierno Central ha sido pro-cíclico en el largo plazo y en cada período. La Tabla VIII-2, permite afirmar que la pro-ciclicidad del gasto fue variable en los distintos períodos. Sin embargo, todos los sub periodos estuvieron por sobre el promedio secular. En el primer período el gasto fue menos pro-cíclico. El período de mayor pro-ciclicidad del gasto respecto del producto fue entre 1951-1971 que casi duplicó el promedio secular, lo que mostraría un gasto fuertemente ligado a las variaciones en el entorno económico en estas décadas.

Otro indicador para analizar el rol estabilizador de la política fiscal en la economía es la desviación estándar de las variables, esta mostró una elevada volatilidad del gasto frente al PIB, lo que evidencia la vulnerabilidad del gasto ante variaciones económicas. Se puede concluir que el gasto, y de forma más agregada, la política fiscal, no cumplió con su rol estabilizador durante el siglo XX. En el primer período el gasto presentó la mayor volatilidad en el largo plazo con valores superiores al promedio total, probablemente por el desorden constante que tenían las finanzas en ese período. Los periodos siguientes, se redujo la volatilidad del gasto y la desviación estándar del PIB fue creciente, aunque el gasto continuó siendo mucho más volátil que el producto.

Tabla VIII-2. Correlación cruzada entre componentes cíclicos del gasto del Gobierno Central y del producto

	Componentes Cíclicos							
	1900-1999		1900-1950		1951-1971		1972-1999	
	PIB	GASTO	PIB	GASTO	PIB	GASTO	PIB	GASTO
Desvío estándar (%)	0.28	2.50	0.19	3.20	0.35	1.40	0.33	1.00

⁴⁵ Siguiendo a Azar y Fleitas (2009), es posible realizar comparación de la desviación estándar de las variables con varios niveles dado que sus variaciones cíclicas se aproximaron como proporción de su tendencia.

⁴⁶ El comportamiento cíclico de la política fiscal respecto al producto ha sido definido de distintas maneras desde algunas escuelas de pensamiento económico. Para la escuela keynesiana, la política fiscal debe ser contra cíclica, es decir, presentar coeficientes de correlación menores a cero. Para la escuela neoclásica basada en Barro, la política fiscal debe ser neutra, presentando coeficientes de correlación cercanos a cero. Sin embargo lo ocurrido en América Latina y en los países en desarrollo ha sido distinto; la política fiscal ha tenido respuestas pro cíclicas frente a las fluctuaciones económicas (Gavin y Perotti, 1997).

Coefficiente Correlación	1	0,375**	1	0,422**	1	0,608**	1	0,506**
P-valor (dos colas)		0,0001		0,0020		0,0034		0,0059
Datos	100	100	51	51	21	21	28	28

Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

**Significativo al 1%

8.1. Clasificación del gasto del Gobierno Central

El gasto del Gobierno Central se ha clasificado, de acuerdo a las fuentes disponibles, en gasto corriente e inversión. Sin embargo, como se señaló en el capítulo III, con fines analíticos se diferenció el servicio de deuda -que incluye intereses y amortizaciones- del gasto corriente.

Durante el siglo XX todos los componentes del gasto crecieron en términos absolutos. El gasto corriente creció un 3.9%, la inversión creció a un 5.6% y el servicio de la deuda creció a un 5.5%, acumulativo anual.

En términos relativos, los componentes del gasto han tenido un comportamiento fluctuante a lo largo del siglo. El gasto corriente tuvo la mayor participación dentro del gasto total, con una tendencia decreciente. La inversión y el servicio de la deuda pública tuvieron una participación mucho menor a lo largo del siglo pero creciente en términos relativos.

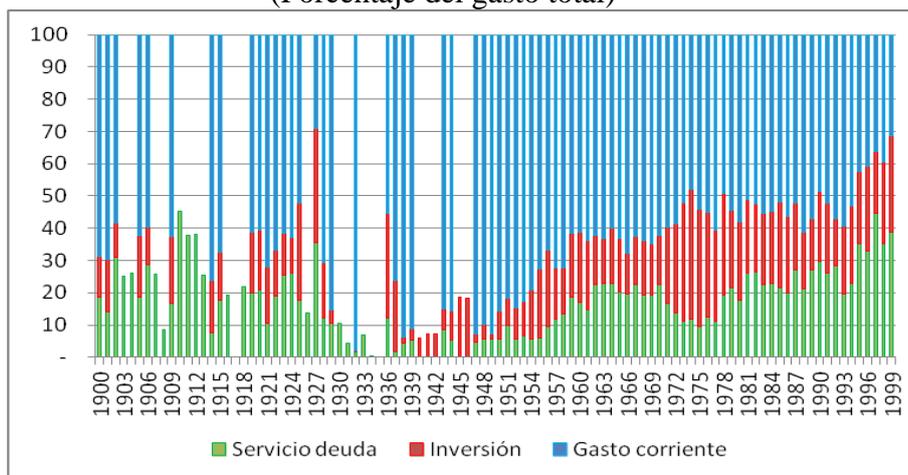
Hasta fines de la década de los cincuenta –en los años en que existe información- el gasto corriente estuvo en torno al 70% del total. La época de mayor participación fue entre 1930 y 1950 cuando llegó a representar el 85% del total del gasto. A partir de 1960 el rubro comenzó a reducir su participación en términos relativos hasta ubicarse en 60% en los años sesenta, 55% en décadas del setenta y ochenta, para finalizar el siglo con una participación cercana al 40%.

La inversión, tuvo un promedio de participación en el total del gasto de 13% hasta 1950, pero pueden identificarse distintos momentos. En la década de los años veinte, la inversión bordeó el 20%, contrariamente a lo sucedido en el segundo quinquenio de los años treinta cuando cayó al 5% promedio en términos relativos. En las dos décadas siguientes, la inversión se dinamizó nuevamente con una participación promedio por sobre el 16%. En la década de los setenta, llegó a tener una participación superior al 30%, la mayor del siglo. En las dos últimas décadas estuvo en torno al 22% del gasto total.

El servicio de deuda del Gobierno Central, durante los primeros cincuenta años del siglo, promedió el 16% del gasto total, dentro de este período, en las primeras dos décadas este rubro tuvo una participación por sobre el 23%, que disminuyó en las décadas siguientes,

hasta caer a su nivel más bajo en 1934 cuando no alcanzó el 1% del gasto total. La primera mitad del siglo se cierra con un 5% de participación. Entre 1950 y 1980, el servicio de la deuda estuvo en torno al 16% del gasto. Las décadas finales del siglo fueron las de mayor participación del rubro, cuando el promedio fue de 28% del gasto total.

Gráfico VIII-2. Clasificación del gasto⁴⁷
(Porcentaje del gasto total)



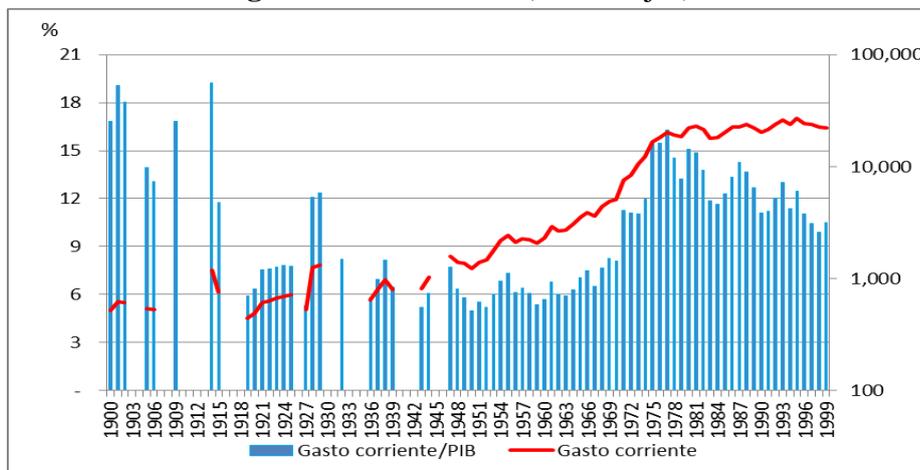
Fuentes: ver capítulo III.2.

8.1.1. Gasto Corriente

Como se ha visto, el gasto corriente ha sido el componente con mayor participación en el gasto total durante el siglo XX. En el largo plazo, tuvo una evolución creciente con una tasa acumulativa anual de 3.9% (Gráfico VIII-3). El gasto corriente respecto del PIB, ha sido fluctuante en el siglo. En los primeros años, se observa un mayor porcentaje del gasto (sobre el 12%) movido por el mayor crecimiento del mismo respecto del PIB. Entre 1920 y 1970, es evidente un crecimiento más fuerte del PIB respecto al gasto corriente, lo que hizo que se mantenga estancado en torno al 6%. A partir de la década de los setenta, este ratio se duplicó por el fuerte crecimiento del gasto corriente especialmente en los inicios de los setenta, posteriormente el ratio se redujo por un mayor crecimiento del PIB.

⁴⁷Los años que presentan ausencia de registro en el gráfico, corresponden a aquellos en que las fuentes no presentaron clasificación de inversión, gasto corriente o servicio de deuda, por lo cual, el residuo, es la suma entre inversión y gasto corriente o servicio de deuda y gasto corriente, dependiendo del dato existente en el gráfico. En los años 1917 y 1935 no fue posible hacer la clasificación del gasto.

Gráfico VIII-3. Gasto corriente (Millones de sucres 1975 -Escala logarítmica) y ratio gasto corriente-PIB (Porcentajes)



Fuentes: para variables fiscales ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

En los primeros cincuenta años, este rubro creció a una tasa promedio anual de 1.3%. A fines de los años veinte, experimentó un pico en el crecimiento duplicando los valores de los años previos. Posteriormente hubo una caída de estos gastos seguida de una lenta recuperación hasta fines de los cuarenta donde se alcanzan los valores de 1928-1929.

En esta época el gasto corriente se destinó en un 31% hacia fines primarios, es decir, gasto en administración y principalmente defensa. Varios autores señalan la importancia del sector defensa en el gasto del Gobierno Central (Cornejo 1999, Paz y Miño 2015, Rodríguez 1985). En los primeros treinta años del siglo XX, el gasto más importante fue, en efecto, el gasto en defensa. Entre 1900 y 1930 ese rubro habría estado en torno al 30%. Este período tuvo un pico de crecimiento entre 1908 y 1916 llegando a superar el 50% del gasto total. En 1910 debido a la tentativa de guerra con Perú y en los años siguientes por las guerras civiles internas (Rodríguez, 1985:88). A mediados de los años veinte, la Revolución Juliana haría incrementar nuevamente ese rubro. En los años sucesivos, el gasto en defensa se mantuvo en el mismo nivel por las necesidades del gobierno de implantar las reformas recomendados por la misión Kemmerer que buscaban la centralidad y ordenamiento de las finanzas públicas (Rodríguez, 1985:89). Las décadas treinta, cuarenta y cincuenta se habría dado una reducción del gasto en defensa, con un 30% de participación en el gasto corriente (Riofrío, 1968:371). Sin embargo en 1932 sucedió la Guerra de los cuatro días; luego en 1941 Ecuador entró en guerra con Perú por la invasión al territorio ecuatoriano hasta 1942 año en que se firmó el protocolo de Río de Janeiro, sucesos que incrementaron el gasto en defensa.

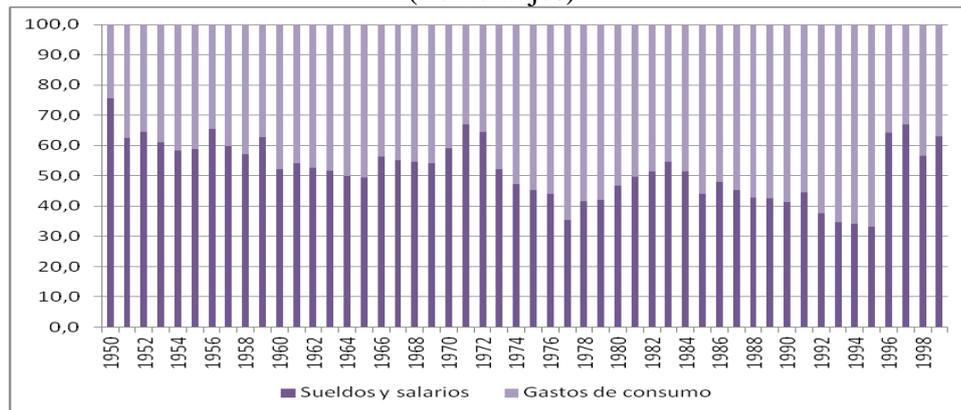
Entre 1951-1972, el gasto corriente experimentó una aceleración en su crecimiento, este creció a una tasa de 10% promedio anual, esta sería la etapa más dinámica del siglo y la que menos fluctuaciones presentó. En este período, se redujo la participación del gasto en fines primarios que cayó en quince puntos respecto al período anterior, esto incluyó la reducción del gasto en defensa por ser el período de mayor estabilidad política en el siglo. Entre 1972-1999, el crecimiento se desaceleró con una tasa promedio anual de 3.6%. Sin embargo, hubo un importante crecimiento entre 1972-1977 en donde se duplicaron los valores de 1971, esto significó un salto de nivel en la serie de gastos corrientes. Posteriormente, hubo estancamiento en la evolución de este rubro. Esta etapa tuvo una recuperación del gasto destinado a fines primarios que estuvo en promedio en torno al 22%. Cabe destacar que en 1981 Ecuador nuevamente tuvo un conflicto bélico con Perú, lo que incrementó en este año el gasto en defensa que hacía el final del siglo representaba un 9% del gasto corriente (Cornejo et al. 1999:414).

Otra forma de clasificar el gasto corriente es distinguir entre gastos de consumo y sueldos y salarios de los servidores públicos. Al respecto, es posible aseverar que a lo largo del siglo los dos componentes han tenido una participación muy similar en el gasto corriente. Los primeros cincuenta años se tiene una aproximación –con la información presupuestaria- que muestra que el gasto en sueldos y salarios estuvo en torno al 57% del gasto corriente, mientras que los gastos de consumo correspondieron al 43% restante. En las primeras décadas del siglo, hubo constante creación de ministerios y otras entidades públicas que implicó la contratación de nuevos servidores públicos y por ende el crecimiento del gasto corriente⁴⁸. Para la segunda mitad del siglo los datos muestran que la importancia relativa de los salarios en el gasto corriente se redujo a 52% y, por tanto, el gasto en consumo se incrementó en términos relativos. Como se puede observar en el Gráfico VIII-4, los componentes del gasto corriente fueron fluctuantes en la segunda mitad del siglo. En el rubro sueldos, no se puede determinar si la fluctuación estuvo movilizadora por variaciones en la cantidad de servidores públicos o el valor monetario del salario. Hasta fines de los años sesenta, el gasto por sueldos se mantuvo casi invariable. Posteriormente, se redujo sin mejoras en la masa salarial hasta finalizar la década. En la

⁴⁸Entidades nacionales creadas entre 1900 y 1949: Contraloría General de la Nación, Superintendencia de Bancos, Banco Central del Ecuador, Consejo Electoral, Ministerios: Instrucción Pública, Previsión Social, Economía, Obras públicas, Industrias, Agricultura (Leyes de presupuesto, 1900-1949).

primera parte de los años ochenta creció nuevamente el gasto en salarios en términos relativos con una caída posterior. Durante la década de los noventa, incrementó la participación de los salarios en el gasto corriente, sin embargo, en varias ocasiones los gobiernos no habrían pagado a tiempo o congelaron los sueldos de los servidores públicos (Ayala, 2008:45).

Gráfico VIII-4. Clasificación gasto corriente: 1950-1999
(Porcentajes)



Fuentes: ver capítulo III.2.

8.1.2. Inversión

La inversión en el siglo XX fue un componente fluctuante dentro de los egresos del Gobierno Central (ver Gráfico VIII-5). Tuvo un crecimiento promedio anual de 5.6%, siendo el rubro más dinámico dentro del gasto del Gobierno Central en el largo plazo. Respecto del PIB representó un 4% en el siglo.

En los primeros cincuenta años del siglo XX, la inversión tuvo un crecimiento de 0.6% acumulativo anual con varias fases de crecimiento y caída estando en torno al 1% del PIB. A fines de siglo XIX el primer gobierno liberal tuvo como objetivo principal la construcción del ferrocarril para conectar a las regiones Sierra y Costa que tradicionalmente estuvieron separadas por la Cordillera de los Andes y la falta de vialidad. Por ello, en 1899 comenzó entonces la construcción de la primera línea Quito-Guayaquil que conectó esas regiones, finalizando en 1908. El ferrocarril habría tenido importante incidencia en la vida nacional pues permitió integrar al país e incrementar el comercio, de esta forma la Sierra pudo colocar de forma más fácil sus productos en la Costa y también fuera del país (Acosta, 2012:92). Por otro lado, entre 1900 y 1910 se impulsó la inversión destinada a la construcción de carreteras, puentes, plantas de tratamiento de aguas, sistemas sanitarios, introducción de electricidad, sistema de correos, y a la construcción de

instituciones educativas públicas en el marco de la declaratoria de laicidad de la educación (Rodríguez, 1985:89). Esas obras significaron más del 10% del gasto total y un 3% de inversión respecto del PIB (Gráfico VIII-5).

Sin embargo, uno de los problemas que habrían enfrentado los gobiernos liberales por la descentralización de las finanzas públicas fue la dificultad de tener control sobre las obras públicas aprobadas por el Congreso Nacional que eran llevadas a cabo por agencias autónomas. La normalidad en la elaboración del presupuesto -tanto para las agencias como para el Congreso- fue presupuestar inversiones desmedidas que al final del ejercicio fiscal quedaban inconclusas o no se llevaban a cabo por falta de fondos propios, nulo acceso a capitales extranjeros o por deficiencia en la gestión. Una muestra de ello fue que en 1905 solo 55 de 346 proyectos de inversión se habrían concluido (Rodríguez, 1985:96). Los años de pico más alto de la inversión en todo el período fueron 1925-1927, por las construcciones del ferrocarril Quito- Ibarra, obra que culminaría en 1929 y por inversiones industriales enmarcadas en las primeras leyes de protección y fomento industrial en 1906 y 1921 respectivamente (Acosta, 2012:107).

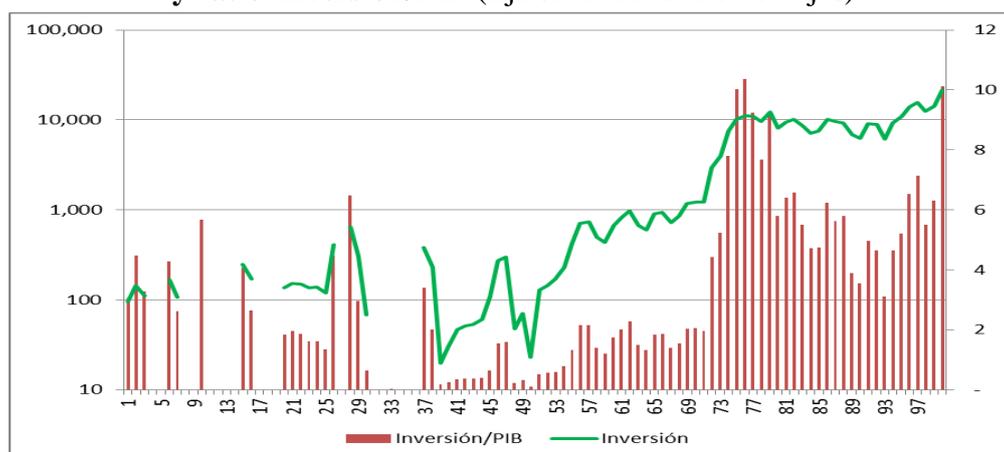
Los años de crisis de la Gran Depresión, la inversión cayó hasta llegar a su punto más bajo en el período, luego tuvo un crecimiento rápido hacia mediados de los cuarenta seguido de nuevas fluctuaciones.

Entre 1951 y 1971, la inversión experimentó un fuerte crecimiento, alcanzando por primera vez los niveles de inversión de 1927. En este período, la tasa acumulativa anual estuvo entorno al 17%, el mayor dinamismo dentro de los gastos totales en el siglo. La participación de la inversión en el PIB estuvo en torno al 2%. En estas décadas se sucedieron gobiernos que buscaban, por un lado incentivar la “incipiente industrialización” y por otro, generar condiciones favorables para la comercialización de banano. La inversión pública tuvo ese lineamiento y su destino fue principalmente: carreteras, vías férreas y puertos (Benalcázar, 1989:471). En la década de los cincuenta se culminó la construcción de la línea férrea Ibarra-San Lorenzo. En esos años se desarrollaron varios programas de obras públicas que fueron los antecesores de los programas de planificación central de los años setenta. En la segunda mitad de los sesenta, dado que los ingresos estatales se redujeron, la inversión disminuyó. Aunque se mantuvo el apoyo a la industria con la creación de la primera institución rectora de la planificación (JUNAPLA) y una Ley de Fomento Industrial.

En el último período del siglo, 1972-1999, la inversión tuvo un crecimiento de 6.4% acumulativo anual, este porcentaje estuvo dinamizado por el gran salto de nivel ocurrido entre 1972-1978. Respecto del PIB, alcanzó los mayores niveles del siglo con una participación en torno al 6%. En estos años, la inversión estuvo motivada por la intención de los gobiernos nacionalistas de fomentar el desarrollo industrial del país a través de ingresos ordinarios y extraordinarios (petróleo y deuda externa); para ello crearon un plan de desarrollo que tuvo como principal actor al Estado. La inversión estuvo enfocada en varios ejes: comunicaciones: transportes, vías e incremento de las redes telefónicas; energía y electricidad: se construyó el primer oleoducto de crudos pesados- SOTE; se amplió la red eléctrica nacional, hidroeléctricas y refinerías; y hubo un impulso de urbanización (Benalcázar, 1989:356). Aunque a partir de la segunda mitad de los setenta se redujo la inversión por el ajuste de las metas de estabilización económica, ésta continuó siendo importante en términos relativos hasta la primera mitad de los años ochenta.

En la década de los noventa la inversión creció debido al impulso de varias obras públicas especialmente en el sector social (Ley de Presupuesto, 1994). Otro crecimiento significativo de la inversión fue en 1998 cuando entró en vigencia la descentralización de las finanzas públicas establecida en la Constitución Política (Krainer y Mora, 2013:8), lo que hizo que el monto de inversión se duplique respecto a 1995 y que el 30% de ella se destinara a la cuenta “desarrollo seccional” (gobiernos seccionales).

Gráfico VIII-5. Inversión del Gobierno Central (Millones sucres 1975 - Escala logarítmica) y ratio inversión/PIB (Eje secundario- Porcentajes)



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

8.1.3. Servicio de la Deuda

En el capítulo VI. Resultados Fiscales, se señaló que durante todo el siglo, el Gobierno Central generó constantes déficits que implicaban crecientes necesidades de financiamiento. En el siglo XX, una de las fuentes para cubrir esas necesidades ha sido el endeudamiento público. En esta tesis solo se hará referencia el servicio que generó ese endeudamiento, es decir, los intereses y amortización pagados por el Gobierno Central a acreedores internos y externos por no contar con información del stock de deuda para todo el siglo.

El servicio de la deuda pública durante el siglo XX ha representado en promedio un 18% del gasto total del Gobierno Central. Con un crecimiento acumulativo anual de 5.9%, porcentaje que evidenció que el servicio de la deuda tuvo un ritmo de crecimiento mayor que el del gasto total (4.7%) y de la misma forma creció más aceleradamente que el PIB (4.4%). Si se analiza la relación del servicio de la deuda con el PIB, se puede observar que ha sido fluctuante como se observa en el Gráfico VIII-6. Esta relación estuvo en torno al 5% promedio en el siglo XX.

Entre 1900 y 1950 el servicio de la deuda tuvo un crecimiento de 0.3% acumulativo anual, con las mayores fluctuaciones del siglo. En esas décadas Ecuador tuvo dificultad para acceder a financiamiento externo debido a las constantes moratorias de la deuda inglesa⁴⁹. Por tanto, la deuda se contrataba casi en su totalidad con bancos privados nacionales asentados principalmente en la región Costa (Rodríguez, 1985:52). De tal forma que el servicio de la deuda hasta la década de los años treinta dependía de la relación del gobierno con los bancos locales. A excepción de 1910, año en que el servicio de la deuda llegó al 40% del gasto total. En ese año, el presidente Eloy Alfaro Delgado contrajo un crédito externo para gastos de defensa –por la Guerra con Perú– y obras públicas. La principal condición del crédito fue la emisión de bonos con respaldo del 50% de los ingresos estatales de ese año. Este habría sido el último crédito externo hasta 1925 (Rodríguez, 1985:109). En 1927 por el crecimiento de la inversión pública y los gastos de la implantación de reformas institucionales en el marco de la misión Kemmerer, el servicio de la deuda llegó al 7% del PIB. Es evidente que el alto servicio de la deuda era muestra del interés de los gobiernos de la época de cumplir con sus compromisos financieros

⁴⁹Deuda Inglesa: al iniciar la tercera década del siglo XIX, los países de la Gran Colombia adquirieron financiamiento de Gran Bretaña para enfrentar las guerras de independencia contra España.

nacionales pues de esa forma tenían la posibilidad de seguir adquiriendo año a año nueva deuda para cubrir el desmedido gasto.

Desde 1928 comenzó la caída del rubro a su nivel más bajo en el siglo. Se redujo el servicio de la deuda interna pero principalmente el de la deuda externa. Entre 1932 y 1934, el país entró en moratoria y tuvo los niveles más bajos de pago de las primeras cuatro décadas del siglo XX (Presupuesto, 1934). A partir del segundo quinquenio de la década de los treinta, el servicio de la deuda empezó una tendencia creciente hasta finalizar el período de estudio. El ratio servicio deuda / PIB, se mantuvo en los niveles más bajos del siglo por el mayor crecimiento del PIB hasta los años cincuenta.

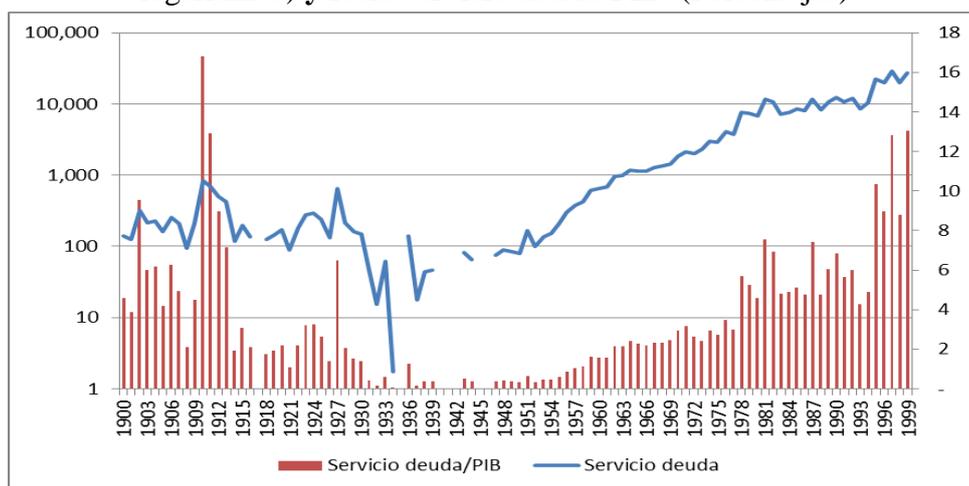
No obstante, entre 1950-1972, el servicio de la deuda experimentó un incremento muy pronunciado (12.6% promedio anual). Respecto al PIB, el ratio se mantuvo creciente dado el crecimiento más acelerado del servicio de la deuda. En esa década creció el servicio de la deuda en términos relativos hasta un 20% del total del gasto (Ver Gráfico VIII-6).

Entre 1972-1999 el servicio de la deuda tuvo un crecimiento promedio anual de 10.2%. Este crecimiento estuvo influenciado por el pico experimentado en el segundo lustro de la década de los setenta cuya causa fue el “endeudamiento externo agresivo” que experimentó el país en esos años. La deuda externa habría crecido 22 veces entre 1971 y 1981 y llegaría a representar 45% del PIB en promedio (Acosta, 2012:131). El período de mayor crecimiento de la deuda externa se dio en la fase de mayor dinamismo del PIB. Esta situación podría tener relación directa con el comportamiento pro cíclico de los flujos de capitales en países de ingreso medio bajo como Ecuador, sobre lo cual Kaminsky et al (2005), señalan: los flujos netos de capital varían de acuerdo al ciclo de negocios, los países acceden a créditos en los períodos de crecimiento y pagan en las épocas de caída del crecimiento del producto. De tal forma que la deuda, al igual que la política fiscal, no han funcionado como estabilizadores económicos. Esto se corrobora al observar que el servicio de la deuda tuvo un fuerte crecimiento a fines de los setenta -cuando el crecimiento del producto cayó-. Esta variable creció exponencialmente debido a que tras la moratoria ecuatoriana de 1982 producto de la crisis de la deuda contraída en los setenta, el país estuvo condicionado al cumplimiento de esas obligaciones financieras.

Posteriormente, en el transcurso de la década de los ochenta, el servicio de la deuda tuvo tendencia creciente y oscilante. Los últimos años del siglo, hubo un fuerte crecimiento a tal punto que en 1997 la deuda pública alcanzó el 100% del PIB, esta deuda habría estado

destinada principalmente al crecimiento del gasto público (Silva, 2013). El servicio de la deuda respecto al PIB, creció en todo el período pasando del 3% a fines de los setenta, al 5% en los ochenta y al 8% en los noventa.

Gráfico VIII-6. Servicio deuda del Gobierno Central (Millones de Suces 1975 – Escala logarítmica) y ratio servicio deuda/PIB (Porcentajes)



Fuentes: Para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

Servicio de la deuda interna y externa

La deuda pública se clasifica, de acuerdo a la residencia del acreedor o al mercado de colocación, en interna y externa. Así mismo, el servicio que ella genera tiene la misma clasificación. A lo largo del siglo XX el sector público hizo uso de los créditos de los acreedores que estuvieron dispuestos a prestarle. Como se señaló en párrafos anteriores, en las primeras décadas del siglo, los principales acreedores fueron los bancos nacionales debido a la poca credibilidad que tenía el país en los mercados de capitales internacionales, por las continuas moratorias de deuda externa durante el siglo XIX y XX. Por tanto, el servicio de la deuda en esos años tuvo como principal destino el pago a los acreedores internos. No obstante, durante las primeras décadas hubo varios intentos de renegociar la deuda externa lo que derivó en varias renegociaciones, especialmente en la primera década por el gran interés de construir el ferrocarril. En las décadas siguientes, nuevamente los gobiernos no lograban cumplir acuerdos de pago duraderos y la deuda externa seguía permaneciendo impaga (Rodríguez, 1985:146).

En América Latina durante los años veinte, los déficits eran recurrentes y hubo una tendencia regional de cubrirlos con adquisición de deuda interna a bancos locales a través

de emisión monetaria o deuda flotante. Posteriormente, luego de las misiones extranjeras (Kemmerer en el caso ecuatoriano), varios países volvieron a tener acceso a los mercados financieros internacionales (Cortés Conde, 2006:218-219). Para Ecuador, una de las recomendaciones de la misión Kemmerer fue ordenar la situación crediticia internacional para que pudiera adquirir en el futuro deuda externa con la que hiciera frente a las necesidades de inversión pública para que el sector público no tuviese que contratar créditos internos honorarios (Rodríguez, 1985:146). Hacia el final de esa década, muchos países de la región habían accedido a préstamos externos a excepción de Ecuador y México (Amador et. Al, 2016:8).

Pese a que el país entraba en default constantemente, hasta 1931 se mantuvo cierta continuidad del pago del servicio de la deuda externa -mientras los déficits se financiaban por el Banco Central- a partir de ese año y hasta fines de la década de los cuarenta, el país estuvo en moratoria parcial de la deuda externa (Silva, 2003), por lo cual los servicios pagados se destinaron a deuda interna casi en su totalidad.

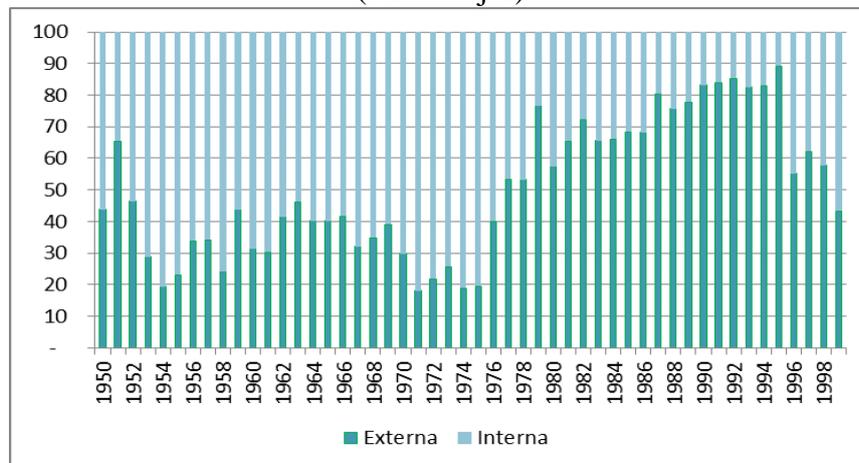
A partir de la década de los cincuenta, se hizo necesario regularizar los pagos de la deuda externa, siendo esta en 1950 un 40% del total del servicio de la deuda. Ese nivel de pago se mantendría hasta mediados de los setenta cuyo mayor destino siguió siendo el pago de la deuda inglesa.

Entre 1950-1999, el servicio de deuda interna y externa tuvieron un crecimiento de 32% promedio anual. En términos relativos hubo fluctuaciones marcadas en todo el período. El Gráfico VIII-7, muestra la importancia relativa de la deuda interna, traducida en el cumplimiento de las obligaciones que hasta 1975 fue en promedio un 70% del total del servicio de la deuda.

A partir del segundo quinquenio de la década de los setenta, esta variable empezó a decrecer en términos relativos, debido al crecimiento del servicio de la deuda externa. En 1976 se terminó de pagar la totalidad de la deuda inglesa (Silva, 2013). A partir de 1982 se generó a nivel regional la crisis de la deuda externa que obligó a muchos países de la región a entrar en moratoria, se cortaron los créditos externos y subieron las tasas de interés en el mercado internacional. Luego de esto, fue un imperativo para Ecuador, así como para el resto de la región renegociar los créditos adquiridos en la década previa. Adicionalmente en 1983 y 1987 se estatizó la deuda privada. Esos sucesos incidieron en el crecimiento del servicio de la deuda externa hasta fin de siglo.

En la segunda mitad de la década de los noventa, el gobierno tuvo que enfrentar los efectos negativos del Fenómeno del Niño y soportar el peso del salvamento bancario, sucesos por los cuales el Gobierno debió endeudarse con el Banco Central, lo que implicó un incremento de los préstamos internos y del servicio de la deuda interna. Desde 1996 el servicio de la deuda interna creció en 400% respecto a 1995 en términos absolutos, debido al cumplimiento de compromisos del salvamento bancario que representó alrededor de seis mil millones de dólares en desembolsos entre 1998 y 1999.

Gráfico VIII-7. Servicio de la deuda interna e interna 1950-1999
(Porcentajes)



Fuentes: ver capítulo III.2.

8.2. Gasto Social

El gasto social analizado en esta sección permite tener una magnitud del papel distributivo que tuvo el Gobierno Central durante el siglo XX, correspondiente a educación, salud y bienestar social. Como se observa en el Gráfico VIII-8, en el largo plazo el gasto social ha tenido una tendencia de crecimiento sostenido, es decir, los gobiernos han destinado cada vez mayores recursos para los sectores sociales. Este rubro tuvo una tasa acumulativa anual de 5.3%, siendo el crecimiento más dinámico de todas las variables fiscales en el siglo.

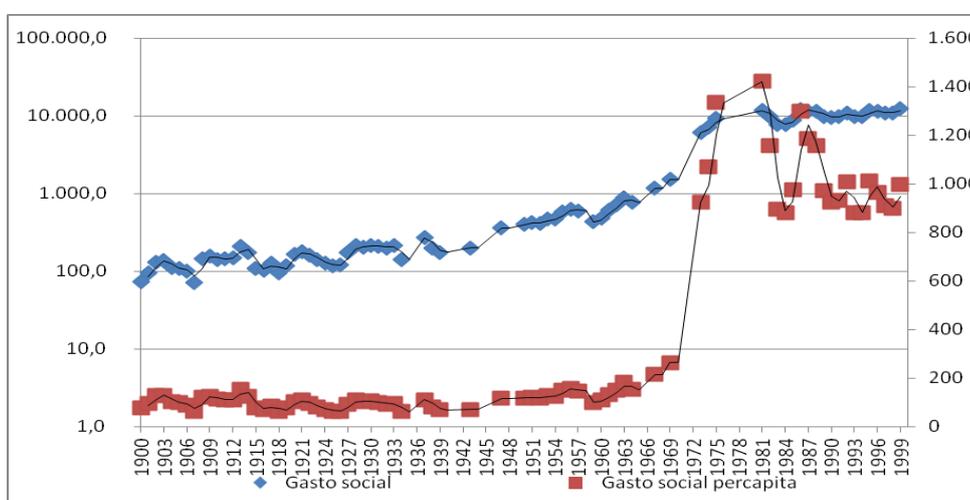
En los primeros años del siglo XX con los gobiernos liberales el gasto social se vio incrementado debido a que en 1896 el presidente Eloy Alfaro implementó la educación laica en todo el país por primera vez en la historia republicana (Mensaje del Jefe Supremo, 1896) y se crearon varios colegios públicos y el primer colegio militar.

Posteriormente, en la etapa de gobiernos julianos, el gasto se mantuvo prácticamente estancado. Es a partir de mediados de los años cuarenta que este rubro empezó una etapa de crecimiento continuo. Es la época del auge bananero, hubo un crecimiento de los gastos

de inversión en el ámbito social. En la década de los setenta el incremento del gasto social podría asociarse al fuerte crecimiento de los ingresos del Gobierno Central a causa del boom petrolero.

A finales del siglo, hubo un ligero crecimiento del gasto social impulsado por el establecimiento, en 1998, del primer programa de transferencias monetarias directas “bono solidario” a madres jefas de hogar, personas con discapacidad y personas de la tercera edad con bajos ingresos (Misión Permanente ONU, 2009).

Gráfico VIII-8. Gasto social (Millones de Suces 1975 - Escala logarítmica) y gasto social per cápita del Gobierno Central (Miles de suces 1975, eje secundario)



Fuentes: Población: Hofman (1994). Para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para deflactor ver tabla III.2. Para PIB, ver capítulo III.1.

El gasto social por habitante también tuvo una tendencia creciente en el largo plazo, pasó de setenta sucres a mil sucres reales, en los cien años analizados como se puede observar en el Gráfico VIII-8. Pero el mayor crecimiento poblacional fue un fenómeno que ocurrió en la segunda mitad del siglo, lo que evidencia que a partir de entonces la política social se vio reforzada, respecto al período anterior donde estuvo estancada al igual que el crecimiento poblacional, especialmente con el salto de nivel de la década de los setenta por un fuerte incremento del gasto social superior a la población. Así mismo la caída relativa del gasto social en las dos últimas décadas estuvo causada por la ralentización del gasto social.

8.2.1. Estructura del Gasto Social

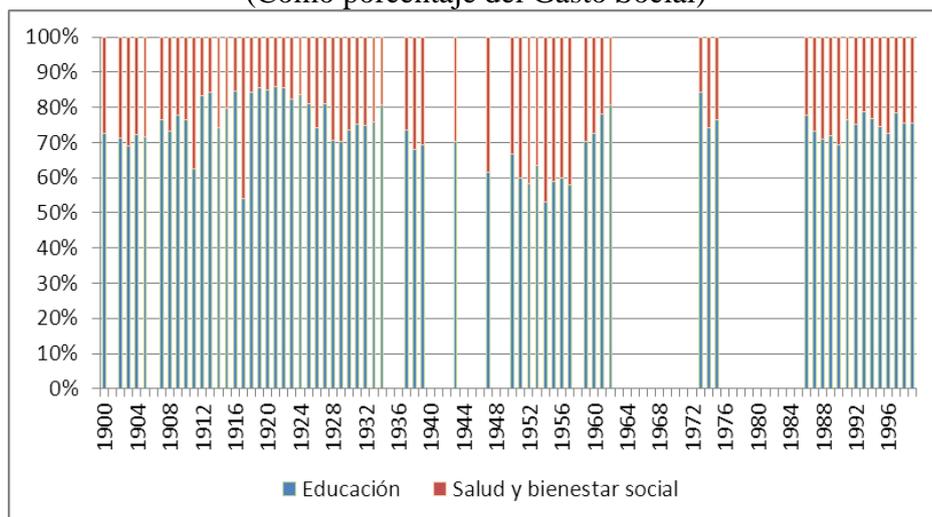
Se ha clasificado el gasto social en: educación (que incluye primaria, secundaria, terciaria y gasto en cultura) y salud (que incluye al gasto en bienestar social) rubros que tienen una

alta potencialidad distributiva. A lo largo del siglo XX, la estructura del gasto social del Gobierno Central no ha presentado importantes variaciones como se observa el Gráfico VIII-9. El gasto en educación fue el rubro más importante en el largo plazo, con una participación en torno al 70% del total del gasto. El mayor crecimiento relativo del sector educativo, se dio en los años treinta y cuarenta, cuando este rubro alcanzó el 80% del gasto social, este gasto estuvo incentivado por el crecimiento del gasto social total.

La caída más fuerte del rubro educación en términos relativos, fue a inicios de la década de los cincuenta; pese al crecimiento del gasto social, al sostenido crecimiento del gasto total y de la actividad económica en general, este gasto no fue priorizado.

Puede afirmarse que el crecimiento del gasto social en los últimos treinta años del siglo estuvo movilizado por el gasto en educación.

Gráfico VIII-9. Gasto en Educación y Salud⁵⁰
(Como porcentaje del Gasto Social)



Fuentes: ver capítulo III.2.

8.2.2. Prioridad del gasto del Gobierno Central

El comportamiento del gasto social, durante el siglo XX, ha estado sujeto a la evolución de la economía en su conjunto (prioridad macroeconómica) y también a las fluctuaciones del gasto total del Gobierno Central (prioridad fiscal). Las dos variables fueron crecientes en el largo plazo aunque con fluctuaciones constantes (Gráfico VIII-10). Como se observa en la Tabla VIII-3, el gasto social ha tenido una evolución similar al PIB respecto a sus tasas de

⁵⁰ En los años 1963, 1969 y 1981-1985 la fuente no presentó datos desagregados del gasto social.

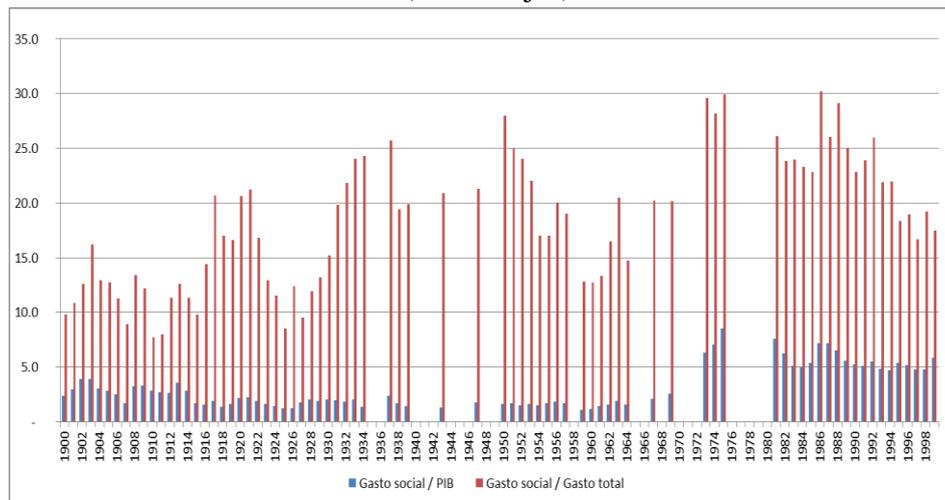
crecimiento. Aunque en el largo plazo el gasto social creció a una tasa mayor que el PIB. Esto podría conducir a pensar en un comportamiento pro cíclico del gasto social respecto del ciclo de negocios⁵¹; a excepción del período entre 1952-1970 cuando la desaceleración del crecimiento del gasto social fue mayor que la del producto, lo que mostraría una mayor vulnerabilidad de la variable fiscal. Respecto al gasto total, no parecería haber una correspondencia similar en las tasas de crecimiento en los períodos.

Tabla VIII-3. Variación Real Acumulativa Anual

Períodos	PIB	Gasto Total	Gasto Social
1900-1950	4,2	0,7	3,4
1951-1971	5,4	10,7	7,3
1972-1999	3,8	6,1	2,8
1900-1999	4,4	4,7	5,3

Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

**Gráfico VIII-10. Prioridad del Gobierno Central
(Porcentajes)**



Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB ver capítulo III.1.

El gasto social del Gobierno Central como porcentaje del PIB, permite tener una perspectiva de la prioridad macroeconómica, es decir, cuanto de la riqueza generada es percibida por el sector social. Durante el siglo XX, el gasto social tuvo una tendencia marcadamente creciente, pasó del 2% en 1900 al 6% en 1999 en términos relativos. Entre 1900 y 1915 estuvo en torno al 3% del PIB, las siguientes décadas hasta fines de los setenta, cayó a la mitad.

⁵¹ Por la inexistencia de datos completos para todos los años, no ha sido posible hacer el análisis de ciclicidad del gasto social.

La mayor caída de la variable en las primeras décadas del siglo, se dio durante la Primera Guerra Mundial. Luego en la década de los años veinte se dio una nueva caída del ratio, por la fuerte caída del gasto social, que se repitió en la Gran Depresión cuando la caída del producto provocó caída en el gasto social que sirvió como variable de ajuste fiscal. En las siguientes décadas, el ratio permaneció estable. En la década de los setenta, el gasto social llegó a representar un 8% del PIB, por el crecimiento más dinámico de ese rubro. Las últimas tres décadas el gasto social se estabilizó y estuvo en el 6% promedio del PIB.

Como se verá más adelante, en todo el siglo, el gasto social tuvo un mayor destino al sector educativo, lo que significa que la prioridad macroeconómica correspondió principalmente a ese sector estando en torno al 3% en promedio.

En el contexto regional, Ecuador ha tenido un comportamiento muy fluctuante de la participación del gasto social en el gasto total y en el producto (ver Tabla VIII-4). Las primeras dos décadas del siglo, la participación del gasto social en el PIB en Ecuador fue superior al conjunto de países. A partir de la tercera década, Ecuador redujo esa participación, mientras los otros países la incrementaron y hasta fines de la década de los cuarenta estuvo por sobre Bolivia y Perú. Para en las dos décadas siguientes situarse en la peor posición del grupo junto con Bolivia. En los años setenta y ochenta, Ecuador tuvo el mayor crecimiento de esta variable en el siglo aunque no logró reducir la brecha con Chile. En la década final decreció la participación en Ecuador situándose en el final del grupo junto con Uruguay.

Respecto al gasto total, Ecuador se ha mantenido a lo largo del siglo en los niveles de Perú, Bolivia y Uruguay hasta los años cincuenta. A partir de entonces, el destino del gasto al sector social ha sido el más pobre del conjunto de países, a excepción de Uruguay (sin incluir prestaciones sociales), con un comportamiento decreciente hacia final del siglo. La evidencia muestra que aunque en el largo plazo el gasto social en Ecuador creció no fue suficiente para alcanzar al conjunto de países y por el contrario la brecha se ha incrementado puesto que los otros países tuvieron una mejoría superior.

Tabla VIII-4. Participación del gasto social en el gasto total del Gobierno Central y en el PIB

Porcentajes	Bolivia		Chile		Ecuador		Peru		Uruguay ⁵²	
	Gasto	PIB	Gasto	PIB	Gasto	PIB	Gasto	PIB	Gasto	PIB
1900-1909	5.08	0.23	7.54	0.86	12	3	12.64	0.55	N.a.	N.a.
1910-1919	9.57	0.49	11.34	1.03	12,9	2,3	15.31	0.71	25.28	2.82
1920-1929	8.98	0.45	14.29	1.53	13,9	1,8	14.41	0.84	38.04	3.38
1930-1939	9.42	0.57	20.84	2.67	21,3	1,8	15.94	1.19	44.95	5.88
1940-1949	21.04	1.33	22.88	3.28	21,1	1,5	21.89	2.21	42.92	5.48
1950-1959	26.66	1.43	20.68	3.57	20,5	1,6	26.57	2.94	15	4
1960-1969	30.89	2.92	24.38	5.06	16,9	1,8	34.67	5.39	21	5
1970-1979	38.84	4.55	38.52	12.51	29,2	7,3	24.52	8.71	19	5
1980-1989	37.67	5.33	60.97	18.34	25,6	6,2	21.64	3.62	16	5
1990-1999	43.30	9.23	60.89	12.74	20,7	5,1	39.09	5.96	18	5

Fuentes: Bolivia, Chile, Perú, Uruguay (1900-149): Perez-Cajías (2014); Ecuador: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB, ver capítulo III.1. Uruguay (1950-1999): Azar y Fleitas (2012).

En el largo plazo, se ha observado que la política fiscal ha tenido una alta sensibilidad a los movimientos de la economía nacional, ya que hubo una alta correlación del gasto del Gobierno Central frente al ciclo económico. El gasto y sus componentes han tenido una tendencia creciente en el siglo, determinado por los movimientos sucedidos en la segunda mitad del siglo, que estuvieron altamente relacionados al crecimiento de los ingresos ordinarios y extraordinarios que mostraron su mayor dinamización en los años setenta. Ese crecimiento económico y del gasto público se tradujo en una mayor asignación de recursos para el área social, sin embargo, en términos comparativos, en el largo plazo fue muy bajo respecto a varios países de la región.

⁵² Los datos de gasto social de Uruguay hasta 1950 incluyen prestaciones de seguridad y asistencia social que representan en promedio un 45% del rubro, con mayor incidencia de las prestaciones a pasivos, mostrando una política social reactiva.

Conclusiones

Los tres capítulos anteriores han permitido construir evidencia que ofrece una aproximación a la evolución de las variables fiscales en el largo plazo. En el capítulo V se hizo un recorrido por las raíces de la fiscalidad del siglo XX que se remontan al siglo anterior. En el capítulo siguiente, se observó el movimiento de los resultados fiscales del Gobierno Central. En casi todo el siglo, la ejecución presupuestaria no siguió la trayectoria del presupuesto, mostrando una dificultad del Gobierno para generar una planificación ordenada lo que se tradujo en los déficits fiscales recurrentes. En el capítulo de Ingresos se observó que la tendencia creciente en el largo plazo estuvo sustentada principalmente en la recaudación impositiva hasta los años setenta y a partir de entonces en la renta petrolera. Por el lado del gasto, también se observa una tendencia creciente en el siglo con una marcada sensibilidad ante cambios en el ciclo económico.

En línea con lo presentado en el capítulo I “Marco Analítico y propuesta empírica” se ha analizado aquella evidencia y se ha buscado continuidades y rupturas. A continuación se ordenan algunas conclusiones sumarias de la tesis a partir del análisis de la discusión de tres dimensiones claves de la fiscalidad ecuatoriana en el siglo XX.

La *magnitud de la fiscalidad* pretende reflejar el grado de intervención estatal en la economía. Tres indicadores se utilizan para lograr esta aproximación: presión tributaria y participación del ingreso y gasto en el PIB; a partir de ellos se obtiene una medida de la incidencia de la recaudación y/o el gasto público en la dinámica económica global.

La *gestión fiscal* aspira captar la gestión de las finanzas públicas a través de los resultados fiscales y el manejo de las necesidades de financiamiento del Gobierno Central. Los indicadores utilizados, para dar cuenta de esta dimensión son: resultados fiscal y corriente del Gobierno Central en el PIB y el comportamiento del gasto en el ciclo económico.

Finalmente, se intenta una aproximación al *papel distributivo del Gobierno Central* manejando como indicadores la estructura del gasto e ingreso, la prioridad fiscal y la composición del gasto social.

Magnitud de la fiscalidad

La magnitud de la fiscalidad se mide a través del comportamiento de las variables fiscales como porcentaje del PIB. Para las primeras décadas del siglo XX sólo se cuenta con

“estimaciones incipientes”⁵³ del desempeño del producto interno bruto de Ecuador tal como señaló en el capítulo III. Esto genera dudas sobre el comportamiento de la evolución de las variables fiscales presentadas en este acápite hasta 1920. Sin embargo, dada la inexistencia de mejor información, se consideran los datos de PIB relativizando los resultados con el desempeño de las variables en el largo plazo⁵⁴.

En el siglo XX, se evidencia una tendencia creciente de la participación de las finanzas del Gobierno Central en la actividad económica aunque baja respecto a otros países de la región (Ver Capítulos VII y VIII). Esto se hace visible cuando se observa la evolución del desempeño de ingresos y gastos respecto del PIB (Tabla IX-1). Estas variables pese a ser muy volátiles respecto del producto aunque con tendencia decreciente en el largo plazo (como muestran sus desviaciones estandar), tuvieron un salto positivo que se dio en el tercer período cuando los porcentajes se duplicaron respecto al período anterior.

Sin embargo, no todas las variables fiscales crecieron. Se destaca un comportamiento opuesto de la presión tributaria. Se evidencia que los impuestos respecto del PIB cayeron casi a la mitad en las primeras décadas del siglo, probablemente debido a los problemas de contabilidad observados en el PIB. Situación que difiere totalmente de lo ocurrido en otros países de la región (ver Capítulo VII). Sin embargo, cuando se observa lo sucedido entre 1929 y 1950, se puede observar que esta variable creció hasta fines de los años setenta aunque a un ritmo menor que los ingresos totales en el tercer período, posteriormente, se mantuvo estancada. Esto denota que desde la década de los setenta los impuestos dejaron de ser la principal fuente de ingreso del Gobierno Central. De manera que el fuerte crecimiento de los ingresos estuvo sustentado en las nuevas rentas petroleras. Es decir, a partir de los años setenta, los gobiernos tuvieron una marcada preferencia por las rentas de recursos naturales frente a la tributación.

⁵³ Así caracteriza Hofman sus estimaciones para ese período.

⁵⁴ Como se señaló en el capítulo III, el BCE presenta una serie de PIB con base 2007 para el período 1965-1999. Se retropoló esa serie hasta 1900 presentando un nivel más alto que aquel que se ha usado a lo largo de esta tesis, para comparar la participación de ingresos y gastos del Gobierno Central en las dos series de PIB. Los resultados con el PIB base 2007 para las primeras dos décadas del siglo mostraron un comportamiento más sobrio de las variables fiscales, sin embargo, la caída de los años veinte sigue siendo importante. Adicionalmente se observó que en el largo plazo esa participación altera los resultados totales reduciendo la importancia de las finanzas públicas en el PIB. Por tanto, se decidió mantener la retropolación original con base 1975.

Tabla IX-1. Magnitud de la fiscalidad

Períodos	1900-1999	1900-1950	1951-1971	1972-1999
Presión Tributaria	Promedio: 9%	Promedio 11% 1900-1928:15% 1929-1950:6%	8% a 9%	Promedio: 8,5% 1972-1982: 9% 1982-1999: 8%
Gasto Gobierno Central / PIB	Promedio: 16.5%	Promedio 15% 1900-1928:20% 1929-1950:8%	8% - 12%	Promedio: 25% 1972-1982: 26% 1982-1999: 24%
Ingresos Gobierno Central/PIB	Promedio: 14.4%	Promedio 13% 1900-1928:18% 1929-1950:7%	8%- 10%	Promedio: 20,5% 1972-1982: 21% 1982-1999: 20%
Ingresos no tributarios / PIB	Promedio: 3.9%	Promedio: 1% 1900-1928:0.7% 1929-1950:1.3%	0.9%	Promedio: 11.3%
Desvío estándar PIB	0.28	0.19	0.35	0.33
Desvío estándar ingresos	2.40	3.10	1.30	1.20
Desvío estándar gastos	2.50	3.20	1.40	1.00

Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB, ver capítulo III.1.

Gestión Fiscal

La política fiscal puede reducir o ampliar los shocks que afectan el ciclo económico generando estabilidad macroeconómica, sin embargo, en el largo plazo ese no parece haber sido el papel que cumplió la política fiscal en Ecuador pues hubo un manejo pro cíclico de la política fiscal. En las épocas de menor crecimiento económico no hubo políticas de expansión del gasto que permitieran reducir los impactos negativos, mientras que en épocas de acelerado y constante crecimiento se expandió el gasto para solucionar los problemas de las fases bajas y no se logró generar reservas para los ciclos siguientes. Las estimaciones primarias sobre correlación del gasto muestran una significativa sensibilidad ante las fluctuaciones del PIB en el largo plazo (ver Tabla IX-2).

En el largo plazo, los resultados fiscales tendieron a ser moderadamente desequilibrados. Dado que la posibilidad de la expansión del gasto depende de la capacidad del gobierno de recaudar ingresos y estos fueron insuficientes, fue necesaria la búsqueda de fuentes de financiamiento que permitieran cubrir las actividades del sector público. Esas necesidades de financiamiento tuvieron una evolución creciente en todo el siglo; como se observa en la Tabla IX-2, los promedios más altos de déficit sucedieron en el tercer período cuando bordearon el 5% del PIB. Esta situación está directamente relacionada con el comportamiento pro-cíclico de la política fiscal del Gobierno Central, pues este fue el

período de mayor crecimiento económico y de la misma forma del mayor crecimiento del gasto del Gobierno Central que superó los ingresos de tal forma que las necesidades de financiamiento también crecieron.

Sin embargo, en el siglo XX, el financiamiento del déficit estuvo destinado principalmente para cubrir gastos de inversión, tal como se refleja en el resultado corriente superavitario presente en todo el siglo. Es posible que el mayor superávit relativo en el primer período, pudiera estar relacionado a la dificultad de los Gobiernos de llevar a cabo sus planes de inversión.

Tabla IX-2. Gestión fiscal

Períodos	1900-1999	1900-1950	1951-1971	1972-1999
Resultado Fiscal/PIB	Déficit promedio: 2.1%	Déficit promedio: 1.3% 1900-1928:1.8% 1929-1950:0.5%	Déficit:0.7 %	Déficit promedio: 4.7% 1972-1982: 5% 1982-1999: 4.5%
Resultado Corriente/PIB	Superávit promedio: 3%	Superávit promedio: 4% 1900-1928:7% 1929-1950:0%	Superávit: 1%	Superávit promedio : 2% 1972-1982: 3% 1982-1999: 1%
Ciclo del Gasto en el producto (coef. correlación)	0.375	0.422	0.608	0.506

Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB, ver capítulo III.1.

Papel distributivo del Gobierno Central

El sector público puede tener una incidencia importante en términos de redistribución por medio de la recaudación impositiva y a través del destino del gasto. En términos de equidad, por el lado del ingreso, Auerback (2009), señala que esta implica una distribución más progresiva de los impuestos, es decir, que los agentes con mayor capacidad para pagar, tributen en mayor proporción que los otros agentes y esto es más fácil de lograr a través de los impuestos directos. Si se analiza lo sucedido en Ecuador en el largo plazo, se puede concluir que, al menos por el lado del ingreso el Gobierno Central no ha tendido a la equidad ni a la redistribución como objetivo de la política tributaria, al priorizar impuestos indirectos que estuvieron en promedio en torno al 85% del total de impuestos en todo el siglo, principalmente al comercio exterior y desde los años setenta, apoyando su accionar en la renta petrolera. La tributación directa empezó a tomar importancia en la segunda

mitad del siglo XX, sin embargo, nunca superó el 20% de participación en los impuestos. Así mismo, las variables fiscales tienden a estar altamente correlacionadas, es decir, impuestos progresivos que vayan atados al gasto fiscal, por ejemplo, en educación y salud, generan un vínculo entre beneficios recibidos e impuestos pagados, reduciendo el peso del impuesto sobre los agentes (Auerbach, 2009:19; Easterly y Rebelo, 1993:2).

Del lado del destino del gasto. Los fines primarios del Gobierno Central tuvieron una importante participación dentro del gasto en torno al 22% promedio en el siglo. El monto de recursos destinados al área social ha tenido una evolución creciente en el largo plazo – siendo el sector educación el más importante-, sin embargo hubo períodos de retroceso y recuperación. La prioridad fiscal experimentó el mayor crecimiento en la primera década del tercer período, reflejando un incremento superior a la evolución del gasto total que también creció fuertemente. El Gasto Social parecería tener un comportamiento pro-cíclico respecto de la actividad económica especialmente en el tercer período cuando el mayor crecimiento de este rubro se dio al mismo tiempo que crecimiento económico. Por otro lado, el creciente gasto en servicio de la deuda podría haber reducido o desplazado el gasto en el sector social, especialmente, en el último período del siglo XX.

Tabla IX-3. Papel distributivo del Gobierno Central

Períodos	1900-1999	1900-1950	1951-1971	1972-1999
Estructura del gasto	Fines primarios: 23% GS:18% SD:18%	Fines primarios: 31% 1900-1928:33% 1929-1950:26% GS:15% SD:16% 1900-1928:22% 1929-1950:6%	Fines primarios: 15% GS:18% SD:16%	Fines primarios: 22% GS:24% SD:24% SD: 1972-1982: 16% 1982-1999: 28%
Prioridad Fiscal	Promedio: 18%	Promedio:15% 1900-1928:13% 1929-1950:21%	18%	Promedio: 24% 1972-1982: 28% 1982-1999: 23%
Composición del Gasto Social	Educación: 7% Salud y bienestar social: 26%	Educación: 75% 1900-1928:77% 1929-1950:72% Salud y bienestar social: 25% 1900-1928:23% 1929-1950:28%	Educación: 68% Salud y bienestar social: 32%	Educación:80% Salud y bienestar social:20%
Impuestos / total ingresos	Promedio: 73%	Promedio: 84% 1900-1928:85%	87%	42% 1972-1982:

		1929-1950:83%		43% 1982-1999: 41%
Impuestos indirectos comercio exterior / impuestos	Promedio: 54%	Promedio: 64% 1900-1928:78% 1929-1950:46%	53%	Promedio: 38% 1972-1982: 53% 1982-1999: 28%
Impuestos internos indirectos / impuestos	Promedio: 32%	Promedio: 27% 1900-1928:18% 1929-1950:40%	29%	Promedio: 43% 1972-1982:28% 1982-1999: 51%
Impuestos directos internos / impuestos	Promedio: 14%	Promedio: 9% 1900-1928: 4% 1929-1950:14%	18%	Promedio: 19% 1972-1982: 19% 1982-1999: 20%
Renta petrolera/ total ingresos				Promedio: 36% 1972-1982: 33% 1982-1999: 39%

Fuentes: para variables fiscales, ver capítulo III.2. Para PIB, ver capítulo III.1.

GS: gasto social.

SD: servicio deuda.

Un esfuerzo de periodización de las formas de intervención del Gobierno Central

Primer período: 1900-1950

Este período estuvo caracterizado por las constantes fluctuaciones de las finanzas públicas y el estancamiento de ingresos y gastos del Gobierno Central. Sin embargo, es posible identificar dos momentos: 1900-1928 y 1929-1950.

Como se señaló al iniciar el capítulo V, el primer sub período comenzó con el ímpetu modernizador que los Gobiernos liberales -encabezados por el General Eloy Alfaro- tuvieron respecto a la dinámica política, social y económica del país⁵⁵. Estos gobiernos buscaron fortalecer al Gobierno Central a través de la centralización de las finanzas públicas. Adicionalmente, procuraron incrementar la intervención del Estado en la economía a través de impulsar la inversión pública, el gasto social y la creación de nuevas

⁵⁵ Los liberales asumieron el manejo gubernamental tras el “pronunciamento popular” de la revolución liberal del 5 de junio de 1895” en Guayaquil. Estuvieron en el gobierno hasta 1927 cuando se dio la Revolución Juliana. Se considera que hasta 1911 gobernaba el “liberalismo radical” y luego del asesinato del General Eloy Alfaro en 1912 sucedió el “liberalismo moderado”.

entidades públicas. Sin embargo, el poder legislativo dirigido por sectores conservadores, opuso resistencia frente a las propuestas de modernización (Mensaje del Presidente, 1896-1901).

Durante los primeros veintiocho años del siglo, las variables fiscales tuvieron –en general- un desempeño positivo en términos absolutos, pese al desfase resultante de los efectos de la Primera Guerra Mundial en la economía nacional y en las finanzas públicas entre 1914-1918 y en 1926 luego de la Revolución Juliana. Si bien debe tomarse con precaución las cifras, debido a los problemas de estimación del PIB, la presión tributaria habría sido la más alta del siglo (15%), principalmente por los altos ingresos tributarios provenientes del comercio exterior –concentrados en las importaciones- que representaban un 74% del total de ingresos, lo que generaba –en contrapartida- una fuerte dependencia y vulnerabilidad de las finanzas del Gobierno Central frente a los flujos comerciales internacionales como se pudo corroborar en la fuerte caída de las finanzas durante la Primera Guerra Mundial cuando las restricciones generadas por el conflicto limitaron los flujos comerciales.

De acuerdo a las estimaciones realizadas, los ingresos y gastos del Gobierno Central en términos del producto fueron altos respecto a los otros períodos, sin embargo tuvieron una tendencia decreciente debido principalmente a que la serie de PIB que se manejan en esos años no tuvo fluctuaciones importantes y su crecimiento anual fue mayor al de las variables fiscales.

El resultado fiscal en esta época fue negativo, no así el resultado corriente que fue superavitario y el mayor del siglo.

Por otro lado, el impacto distributivo habría sido relativamente modesto en una perspectiva de largo plazo debido a que el gasto social respecto del gasto total fue 13% siendo el sector educativo el de mayor destino de los recursos. Parecería ser que -en este sub período- el gasto del Gobierno Central estuvo prioritariamente destinado a cubrir sus fines primarios y el cumplimiento con el servicio de deuda que conjuntamente representaban el 55% del gasto total, pues como se señaló en el apartado correspondiente, era preciso cumplir con las obligaciones financieras, para poder acceder a nuevos créditos con los bancos nacionales. El acceso al financiamiento externo era complicado por las constantes moratorias de la deuda inglesa.

El sub período 1929-1950 se caracterizó por una caída y lenta recuperación en términos absolutos de las variables fiscales. En 1925, asumieron el control estatal los gobiernos

julianos que promovieron la llegada de la Misión Kemmerer y la implementación de sus recomendaciones a partir de 1927. Este nuevo direccionamiento de la política fiscal tuvo repercusión directa en este sub período. El principal logro de los gobiernos julianos en ese ámbito fue la centralización de las finanzas públicas, que sin embargo, no implicó incrementos sostenidos en la recaudación ni en el gasto, puesto que a inicios de los años treinta se enfrentaron los efectos de la Gran Depresión que incidieron en la contracción de las variables fiscales cuya mayor magnitud estuvo del lado del gasto. La recuperación de los niveles de ingreso y gasto tomó casi dos décadas.

La recaudación de impuestos al comercio exterior disminuyó en los primeros años de la crisis por la caída del volumen de los flujos comerciales, así como por una disminución de los aranceles implícitos, sin embargo, la tendencia creciente de los impuestos totales se mantuvo por el aporte de los impuestos indirectos internos.

El gasto respecto del PIB cayó 12 puntos porcentuales respecto al sub período previo, los gastos que se redujeron fueron principalmente el servicio de deuda y en menor medida los recursos destinados a fines primarios. El gasto social fue el único gasto que tuvo un mejor desempeño, movido por los recursos destinados a salud y bienestar social. En este sub período, los ingresos continuaron siendo menores que los gastos, sin embargo el déficit presupuestal se redujo en más de un punto respecto del sub período anterior. Parecería que el Gobierno Central habría demandado financiamiento destinado principalmente a cubrir inversión como muestra el resultado corriente.

No obstante, se constata una fuerte correlación entre el movimiento del gasto y la dinámica del ciclo económico, lo que sugiere un comportamiento pro cíclico de las finanzas públicas.

a. Segundo Período: 1951-1971

En este período el PIB experimentó el mayor crecimiento sostenido del siglo, el comercio exterior se dinamizó y generó derrames en otros sectores de la economía; en el ámbito fiscal hubo un manejo discreto de los instrumentos fiscales.

Los ingresos y gastos del Gobierno Central experimentaron, en este período, un crecimiento mayor al del producto, por lo que su participación en el PIB creció hasta ubicarse en torno al 10% promedio. Los ingresos del Gobierno Central siguieron teniendo el aporte principal de los impuestos, y -dentro de la estructura de los mismos- volvió a

crecer la importancia de los tributos indirectos al comercio exterior por el auge de las exportaciones de banano que dinamizaron también las importaciones mientras los impuestos indirectos internos experimentaron una fuerte caída en términos relativos. La tributación directa también creció varios puntos porcentuales, cuyo principal rubro fue el impuesto a la renta. Pese al crecimiento de los impuestos, la presión tributaria se ubicó en el torno de un modesto 8%.

El gasto del Gobierno Central, tuvo el crecimiento más dinámico -en términos absolutos- del siglo. De los ejercicios realizados, surge que en este período el gasto habría tenido el comportamiento pro-cíclico más marcado del siglo.

Los recursos destinados a fines primarios cayeron a la mitad respecto del período anterior pero el servicio de la deuda permaneció en el mismo porcentaje y con tendencia creciente. En estos años, la inversión se duplicó en comparación a las dos décadas anteriores, movilizada por el impulso que los gobiernos dieron a la infraestructura como parte de las políticas de promoción a las exportaciones de banano y en menor medida a la industrialización.

El gasto del Gobierno Central destinado a los sectores sociales fue mayor respecto al período anterior pero tuvo una tendencia decreciente, principalmente por la reducción de los recursos en educación, puesto que el rubro salud y bienestar social creció acompañado de la creación del Ministerio de Salud.

En este período los gobiernos propendieron al equilibrio fiscal como estabilizador macroeconómico, el déficit fue bajo, situándose en torno al 0.7% del PIB, lo que permitió utilizar las fuentes de financiamiento –como se adelantó- para cubrir una parte de las inversiones públicas.

b. Tercer Período: 1972-1999

Este período tuvo dos momentos: 1972-1982 y 1982-1999.

La década de los setenta significó un antes y un después tanto para la economía en su conjunto como para las finanzas públicas. El boom de las exportaciones petroleras inyectó en la economía ingentes recursos que significaron un salto en el nivel de crecimiento del PIB, de los ingresos y del gasto del Gobierno Central. Por otro lado, esta década fue la de mayor crecimiento de la deuda externa en el siglo y de la continuación de las políticas pro industrialización.

La década de los ochenta, la denominada “década perdida” estuvo marcada por la variación constante de los precios del petróleo, la crisis de la deuda y las políticas de retorno al mercado que trascendieron a los años noventa. En estas dos décadas las variables fiscales y el producto fueron fluctuantes con una tendencia al crecimiento nulo.

En todo el período, el Gobierno Central tuvo marcados desequilibrios fiscales, los gastos excedieron a los ingresos de tal forma que el déficit fue el más alto del siglo, 5% del PIB, pese a la responsabilidad fiscal que debían tener los gobiernos en el manejo de los instrumentos fiscales enmarcada en las políticas de estabilización de la crisis de la deuda. solo dos años presentaron superávit fiscal. El crecimiento de las inversiones en torno al petróleo fue el movilizador del endeudamiento en la década de los setenta. En los ochenta y noventa se dinamizaron inversiones para el sector social y hacia los gobiernos seccionales. Al igual que en períodos anteriores hubo una tendencia al equilibrio fiscal en los resultados corrientes, presentando pequeños superávits que permitieron cubrir gastos corrientes sin recurrir a financiamiento.

Los ingresos del Gobierno Central fueron crecientes en términos absolutos y, respecto del PIB, se duplicaron en relación al período anterior por el crecimiento menos acelerado del producto. En los períodos anteriores fueron los tributos los que dinamizaron el ingreso; ahora el peso relativo de estos en el total de ingresos pasó de 80% a 40% producto de la incidencia de la renta petrolera.

La estructura de los ingresos tributarios varió significativamente, los impuestos indirectos al comercio exterior cayeron sustantivamente a partir de la década de los años ochenta. Los impuestos indirectos internos, experimentaron un mayor crecimiento a partir de 1982, por la creación del impuesto al valor agregado y por el persistente incremento de su tasa impositiva. Los impuestos directos aunque tuvieron tasas crecientes, no llegaron a representar más de un quinto del total de impuestos. Todo esto hizo que la presión tributaria no fuera superior al período anterior y que se ubicara muy por debajo de los niveles regionales y con tendencia decreciente.

Como se ha señalado a lo largo del capítulo, el boom petrolero fue determinante en el crecimiento de los ingresos del Gobierno Central, este rubro hizo incrementar los ingresos no tributarios, de los que un 70% fueron rentas petroleras, pasando de 10% a 55% del total de ingresos.

El gasto del Gobierno Central fue creciente en este período. Su participación en el PIB se duplicó respecto al período previo. Su estructura mostró una tendencia a la relocalización en los fines primarios, pero principalmente fue el servicio de la deuda el que concentró mayores recursos desde la década de los años ochenta, subiendo ocho puntos porcentuales respecto al período anterior.

El gasto social en la década de los años setenta subió seis puntos porcentuales respecto del período precedente, llegando a los niveles más altos del siglo. Dentro de él, el gasto en educación fue el más dinámico en términos relativos. Es de destacar que, aunque la prioridad fiscal se redujo en los años noventa, se implementaron programas sociales focalizados. El objetivo fue reducir los efectos de las políticas de estabilización económica del Consenso de Washington.

* * *

A cuenta de que en el futuro se pueda mejorar las estimaciones de PIB, especialmente para la primera mitad del siglo XX, ha sido posible constatar regularidades y rupturas en la evolución de las finanzas del Gobierno Central y, a partir ello, identificar tres períodos en la fiscalidad ecuatoriana: 1900-1950 en el que no hubo un crecimiento de los recursos destinados a solventar la acción estatal, en buena medida resultado de la volatilidad del comercio exterior –principal fuente de los ingresos-, lo que se tradujo en una tendencia al déficit y a que el financiamiento del gasto público apareciera ligado –generalmente- a ingresos extraordinarios; 1951-1971, crecimiento acelerado del gasto, con incremento de la participación de la inversión pública, solventado por los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior y déficits menores; y, 1972-1999, que tuvo dos momentos, la primera década con un crecimiento muy fuerte de los ingresos fiscales por el aporte de las rentas petroleras y por el incremento de los gastos financiados con ingresos ordinarios y extraordinarios⁵⁶, y una segunda fase de desaceleración y tendencia al estancamiento que se refleja en las modestas tasas de de ambas variables fiscales (ingresos y gastos) en un contexto de déficit sostenido y creciente, tanto en términos absolutos como en relación al PIB.

Con una perspectiva de largo plazo, como la que ofrece este trabajo, la evolución de las finanzas del Gobierno Central en Ecuador estuvo marcada por un hito que fue la aparición

⁵⁶ Incluyendo la deuda pública externa.

de la renta petrolera en los años setenta del siglo pasado. Por el lado del ingreso, hasta esa década, los impuestos habían sido el principal aporte; con la incorporación de los ingresos provenientes del petróleo en las cuentas fiscales se dio un efecto narcótico sobre la tributación. El gobierno mostró una marcada preferencia por los ingresos no tributarios, dejando en segundo plano la política tributaria y con ello comprometiendo su accionar a las fluctuaciones del mercado internacional del petróleo. El resultado fue que el gobierno no dejó de cumplir con los principios de eficiencia y equidad en el gasto, ya que el incremento de los ingresos permitió canalizar la distribución de las nuevas rentas sin afectar la capacidad contributiva de los agentes.

Estos primeros esfuerzos de periodizar la evolución de las finanzas públicas del Gobierno Central, permiten dejar una agenda abierta para la definición posterior de regímenes fiscales en Ecuador en el largo plazo.

Bibliografía y Fuentes

- Acosta, A. (2012). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Corporación Financiera Nacional, Ecuador.
- Aglietta, M. “El sistema monetario Internacional”. En Boyer, R. y Saillard, Y. (eds): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Volumen I, Buenos Aires.
- Almeida, M., Gallardo, V. y Tomaselli, A. (2006). *Gobernabilidad fiscal en el Ecuador*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Amador, D., Lopez, D. y Zendejas, J. (2016). New Paradigms and Old Promises: Central Banks and the Market for Sovereign Debt in the Interwar Period. Documento no publicado.
- Arias, D., Buenaño, E., Oliva, N. y Ramirez, J. (2008). “Historia del sistema tributario ecuatoriano 1950-1999”. *Revista Fiscalidad* - edición 2. Centro de Estudios Fiscales, Quito.
- Ayala, E. (2008). *Resumen de Historia de Ecuador*. Corporación Editora Nacional, Quito.
- Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García Repetto, U., Sienra, M. y Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Fin de Siglo, Montevideo.
- Azar, P. y Bertoni, R. (2007). “Regímenes Fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad”. *Quantum*, v.: 1, (pp. 43-60).
- Azar, P. y Fleitas, S. (2009). *El manejo del gasto público y la protección social: el caso uruguayo en el siglo XX*. DT 09/09, Instituto de Economía, FCEYA (UdelaR), Montevideo.
- Azar, P. y Fleitas, S. (2012). *Base de datos histórica sobre Gasto Público Social*. DT 22/12, Instituto de Economía, FCEYA (UdelaR), Montevideo.
- Auerbach, A. (2009). *Public finance in practice: burden and theory*. University of California. Berkeley.
- Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford, MOxLAD. <http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es> Noviembre, 2015.
- BCE (1977). *Series estadísticas básicas*. BCE, Quito.

- BCE (1997). *Setenta años de información estadística*. BCE, Quito.
- BCE (2012). *Ochenta y cinco años de información estadística*. BCE, Quito.
- BCE (2013). *Operaciones del Gobierno Central 1971-2007*. BCE, Quito
- Benalcázar, R. (1989). *Análisis del desarrollo económico del Ecuador*. BCE. Ecuador.
- Bértola, L., Calicchio, L., Camou, M. y Rivero, L. (1998): *El PBI uruguayo 1870-1936 y otras estimaciones*. Programa de Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Bértola, L. y Ocampo, J.A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Secretaría General Iberoamericana. Madrid.
- Bonino, N., Román, C. y Willebald, H. (2012). *PIB y estructura productiva en Uruguay (1870-2011): Revisión de series históricas y discusión metodológica*. DT 05/12. Instituto de Economía, FCEYA (UdelaR), Montevideo.
- Boyer, R. (1989-1992). *La teoría de la Regulación: un análisis crítico*. Editorial Hvmánitas, Buenos Aires.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (1996). “Un Manual de la Regulación”. En Boyer, R. y Saillard, Y. (eds): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Volumen I, Buenos Aires.
- Boyer, R. (2002). “Is régulation theory an original theory of economic institutions? En Boyer, R. y Saillard, Y. (eds): *Regulation Theory. The state of the art*. Routledge, Londres.
- Brenner, R. y Glick, M. (1991). *La Escuela de la Regulación: Teoría e Historia*, NLR I/188.
- Bulmer-Thomas, V. (1994) *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Bustamante, T. y Zapata, O. (2013). “Características de los contratos petroleros”. *Detrás de la cortina de humo Dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador*. FLACSO. Rispergraf, 93-165, Quito.
- Bustelo, P. (1994). “El enfoque de la regulación en Economía: una propuesta renovadora”. *Cuadernos de Relaciones Laborales* No. 4. Edit. Complutense, Madrid.
- Carbo, L. (1978). *Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador*. BCE, Quito.

- Cardenas M. y Perry G. (2011). "Fiscal Policy in Latin America". *The Oxford handbook of Latin American Economics*. OXFORD University Press.
- CEPAL (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Textos seleccionados (Dos Volúmenes), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad*, CEPAL, Brasilia.
- Cepal Estadísticas, CEPALSTAT.
<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2194&idioma=e>
 Noviembre, 2015.
- Chang, F. y Romero, P. (2003). *Hacia una política fiscal sostenible: Un análisis de las Instituciones Presupuestarias en el Ecuador 1830-2002*. ESPOL, Guayaquil.
- Cornejo, B., Naranjo, M., Pareja, F. y Montufar, M. (1999). "Ecuador". En Ganuza, E., León, A. y Sauma, P. (eds) *Gasto público en servicios sociales básicos en América latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*. CEPAL, 400-457, Santiago de Chile.
- Correa, R. (2009). *Ecuador: de banana republic a la no república*. Random House, Colombia.
- Correa, V., Escandón, A., Luengo, R. y Venegas, J. (2003). "Empalme de series anuales y trimestrales del PIB". *Economía Chilena*, Volumen 6, Nº1, 77-86, Chile.
- Cortés Conde, R. (2006). "Fiscal and Monetary Regimes". En Bulmer-Thomas, V., Coatsworth, J., y Cortés Conde, R., (eds). *The Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge University Press, New York.
- Cueva, A. (1981). *El proceso de dominación política del Ecuador*. Alberto Crespo Encalada, Quito.
- Cueva Silva, J. (1960). *Finanzas públicas del Ecuador*. Editorial Rumiñahui, Quito.
- Cumbicos, J. y Rosero, C. (2001). *El ciclo económico y la recaudación tributaria: un análisis para el caso ecuatoriano*. ICHE- ESPOL. Guayaquil.
- Drake, P. (1984). "La Misión Kemmerer en el Ecuador; revolución y regionalismo". *Revista Cultura*. Vol. II. Nº19. BCE, Quito.
- Easterly, W. y Rebelo, S. (1993). *Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation*. WP. 4499. National Bureau of Economic Research. MIT Press, Cambridge.
- Ecuador (1998). *Acta Presidencial de Brasilia*, Brasilia.

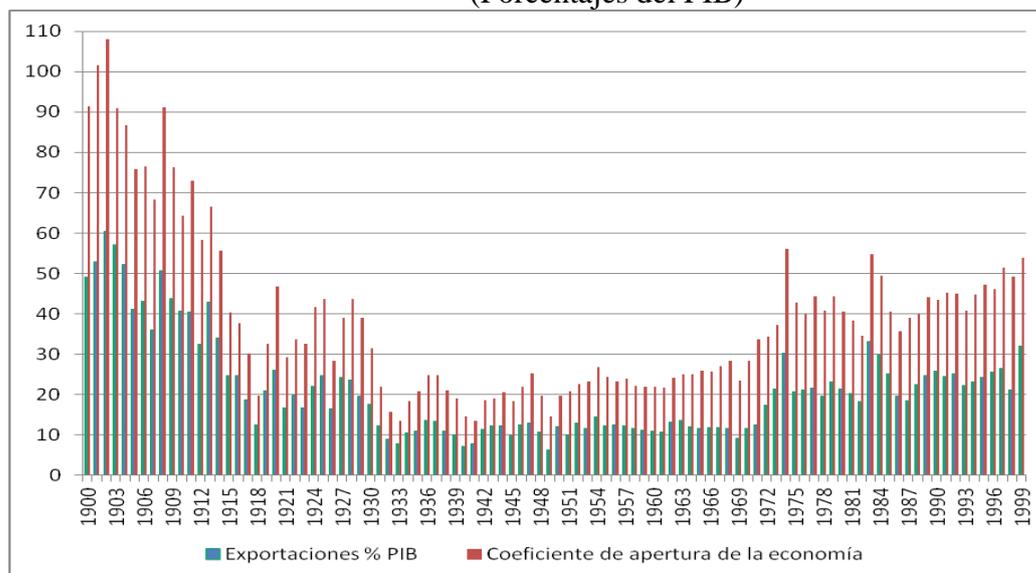
- Ecuador (1998). *Constitución Política*, Quito.
- Ecuador (1992). *Ley de Presupuesto*, Quito.
- Ecuador (1976). *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control- LOAFYC*, Quito.
- Ecuador (1896). *Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional*, Guayaquil.
- Ecuador. *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario*, (varios años). Quito.
- Ecuador. *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional*, (varios años). Quito.
- Ecuador (1928). *Ley de Impuesto a la Renta*, Quito.
- Ecuador (1946). *Informe del Ministerio del Tesoro al Congreso Nacional*, Quito.
- Ecuador. *Ley de Presupuesto del Estado*. Registros Oficiales (varios números), Quito.
- Espíndola, E. (2013). La construcción del Estado ecuatoriano y de su ciudadanía tributaria a través del diezmo (1861-1889). FLACSO. Quito.
- Fischer, S. (1993). *The role of macroeconomic factors in growth*. WP. 4565. National Bureau of Economic Research. MIT Press, Cambridge.
- Gavin, M. y Perroti, R. (1997a): “Fiscal Policy in Latin America”. *NBER Macroeconomics Annual*. Mass: MIT Press, Cambridge.
- Hinrichs, H. (1966). *A general theory of tax structure change during economic development*. The Law School of Harvard University, Cambridge.
- Hofman, A. (1994). “Ecuador: desarrollo económico en el siglo 20 (Un análisis cuantitativo)”. *Cuestiones Económicas*. N° 21. BCE, Quito.
- Ilzetzki, E y Vegh, C. (2008). *Procyclical fiscal policy in developing countries: truth or fiction?* WP. 14191. National Bureau of Economic Research. MIT Press, Cambridge.
- Jarrín, G. (2007). “La década del setenta: política petrolera nacionalista”. *La década de los 70: auge petrolero y endeudamiento externo*. BCE. Quito
- Kaminsky, G., Reinhart, C. y Végh, C. (2005). “When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomics policies”. *Macroeconomics Annual*. National Bureau of Economic Research, Vol 19. MIT Press, Cambridge.
- Krainer, A. y Mora, M. (2013). *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*. FLACSO-GIZ, Quito.
- Landreth, H; Colander, D. (2006). *Historia del pensamiento economico*, Mc Graw Hill.

- Lindert, P. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, vol. 1, University of California, USA.
- Marichal, C. (2016). *Nova História das grandes crises financeiras. Uma perspectiva global, 1873-2008*. FGV. Rio de Janeiro.
- Martner, R., Podestá, A. y Gonzalez, I. (2013). “Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad”. *Macroeconomía del Desarrollo*. N°138. CEPAL, Santiago de Chile.
- Mas-Colell, A., Whinston, M. y Green, J. (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford University Press, New York.
- MOXLAD, <http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es>. Noviembre, 2015.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. (1992): *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*. Ed.McGraw-Hill, quinta edición.
- Naranjo, M. (2004). “Dos décadas perdidas: los ochenta y noventa”. *Cuestiones Económicas* Vol. 20, N°1:3. BCE, Quito.
- Pacheco, L. (2004). *Política Económica. Un enfoque desde la economía política*. Letramía, Quito.
- Paz y Miño, J. (2015). *Historia de los Impuestos en Ecuador*. SRI. Quito.
- Riofrio, E. (1968). *Tratado de finanzas públicas*. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.
- Rodríguez, L. (1985). *The Search for Public Policy*. University of California Press, Los Angeles - Londres.
- Samuelson, P; Nordhaus, W. (2002). *Macroeconomía*. Mc Graw Hill, décimo sexta edición.
- Silva, B. (2003). *Ecuador: De la deuda inglesa a los bonos Brady*. Observatorio Internacional de la Deuda. En www.oid-ido.org/imprimer.php3?id_article=132.
- Sobel, R. “Welfare Economics and Public Finance”. En Backhaus, J. y Wagner, R. (eds). *Hanbook of Public Finance*. Kluwer Academic Publishers, USA.
- Stiglitz, J. (1998). *La economía del sector público*. Antoni Bosch, Barcelona.
- Talvi, E. y Vegh, C. (2000): *Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy*. The National Bureau of Economic research. Working Paper 7499, Cambridge.
- The Maddison Project, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 2013 version. Noviembre, 2015.

- Theret, B. (1996). “Estado, Finanzas Públicas y Regulación”. En Boyer, R. y Saillard, y (eds): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Volumen I, Buenos Aires.
- Theret, B. (2002). “The state, public finance and regulation”. En Boyer, R. y Saillard, Y. (eds): *Regulation Theory. The state of the art*. Routledge, Londres.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión*. Una historia económica de América Latina. BID.
- Trujillo, J. (1986). *La hacienda serrana 1900-1930*. Instituto de Estudios Ecuatorianos- ABYA YALA, Quito.

Anexo 1. Coeficiente de apertura

Gráfico XI-1. Coeficiente de apertura de la economía
(Porcentajes del PIB)



Fuentes: ver texto de anexo 1.

Datos y fuentes comercio exterior

Para poder realizar el análisis del crecimiento económico de Ecuador en el siglo XX, ha sido un imperativo conocer el comportamiento del comercio exterior ecuatoriano. Para ello fue necesario reconstruir series de largo plazo de exportaciones e importaciones con base en varias fuentes que contienen datos en sucres y dólares.

Exportaciones

Se tomaron dos fuentes:

- Rodríguez (1985), presenta datos desde 1900 hasta 1970 en sucres corrientes.
- BCE (1997), presenta datos desde 1927 hasta 1999 en dólares corrientes.

La serie de exportaciones en dólares fue convertida a sucres usando el tipo de cambio oficial del BCE. Esta serie en sucres fue comparada con Rodríguez (1985); en el período en que las dos series se solapan hubo un comportamiento muy similar. Por tanto, fue posible retropolar las dos series, tomando como base la serie BCE y usando las tasas de variación de la serie Rodríguez desde 1927 hasta 1900.

Importaciones

Se usaron dos fuentes:

- Carbo (1953), presenta datos desde 1900 hasta 1947 en dólares corrientes.
- BCE (1997), presenta datos desde 1927 hasta 1999 en dólares corrientes.

Las dos fuentes presentaron datos similares en los años en que estas se solapan, por tanto, se retropolaron las dos series tomando como base la serie BCE y usando las tasas de variación de Carbo (1953) desde 1928 hasta 1900. Luego de lo cual, se usó el tipo de cambio para llevar los datos a sucres corrientes⁵⁷.

⁵⁷ El tipo de cambio para 1927-1999, corresponde a la información oficial del BCE (1997). Entre 1900 y 1926 se tomó el tipo de cambio de Rodríguez (1985), misma que tuvo completa consistencia con la fuente BCE en los años en que se las dos se solapan (1927-1949).

Anexo 2. Series de largo plazo

Años	PIB	Deflactor implícito	Ingresos G.C.	Ingresos no tributarios	Ingresos tributarios	Otros ingresos	Gastos del G.C.	Gasto corriente	Inversión	Servicio Deuda	Gasto Social
	Base_1975		Millones de sucres								
1900	3.095	0	8	0	8	0	8	5	1	1	1
1901	3.234	0	11	1	9	1	9	6	1	1	1
1902	3.382	0	9	1	8	1	9	5	1	3	1
1903	3.538	0	10	2	8	0	8	6		2	1
1904	3.698	0	9	1	7	0	11			3	1
1905	3.864	0	11	1	10	0	10	6	2	2	1
1906	4.042	0	13	1	11	0	11	7	1	3	1
1907	4.225	0	13	1	11	0	12			3	1
1908	4.458	0	13	1	11	1	13			1	2
1909	4.709	0	16	1	14	1	16	10	3	3	2
1910	4.971	0	13	1	11	2	26			12	2
1911	5.249	0	13	1	10	2	22			8	2
1912	5.539	0	20	1	15	4	21			8	2
1913	5.860	0	20	1	16	3	22			5	3
1914	6.116	0	17	1	14	2	20	15	3	2	2
1915	6.395	0	15	1	11	2	19	13	3	3	2
1916	6.621	0	16	1	14	1	16			3	2
1917	6.851	0	16	1	14	1	17				3
1918	7.096	0	14	1	12	1	18			4	3
1919	7.417	0	15	1	13	1	20	12	4	4	3
1920	7.753	0	17	1	16	0	20	12	4	4	4
1921	8.030	0	16	0	14	2	21	15	4	2	5
1922	8.312	0	19	1	17	1	27	18	4	5	4
1923	8.604	0	18	1	16	1	29	18	4	7	4
1924	8.907	0	21	2	18	2	35	22	4	9	4
1925	9.220	0	37	3	32	2	44	23	13	8	4
1926	9.517	0	45	3	37	5	39			5	5
1927	10.013	0	65	4	44	17	72	21	25	25	7
1928	10.409	0	61	4	52	5	71	50	12	9	8
1929	10.622	0	64	5	53	6	63	54	3	7	8
1930	10.763	0	60	6	52	2	60	54		6	9
1931	10.839	0	43	4	35	3	45	43		2	9
1932	10.891	0	34	3	24	7	42	41	0	1	9
1933	10.432	0	39	5	31	4	42	39		3	10
1934	10.600	0	48	5	40	3	48	48		0	12
1935	10.818	0	66	7	58	2	65	65			
1936	11.109	0	77	6	62	9	113	63	37	14	
1937	11.471	0	87	8	68	10	104	79	23	2	27
1938	11.895	0	121	16	92	13	132	124	2	6	26
1939	12.429	0	117	15	92	10	117	107	4	6	23
1940	13.096	0	109	14	91	4	114	107	7		
1941	13.811	0	109	13	92	3	113	105	8		
1942	14.592	0	129	16	110	3	127	118	9		
1943	15.638	0	168	18	143	8	172	147	11	15	36
1944	16.872	0	212	26	177	9	230	197	21	13	
1945	17.516	0	253	27	212	14	310	253	57		
1946	18.852	0	299	18	264	17	365	298	67		
1947	20.332	0	395	19	300	75	403	373	11	18	86
1948	21.924	0	373	21	336	17	391	351	18	23	
1949	23.438	0	391	20	346	25	396	367	6	23	
1950	24.701	0	441	17	411	13	418	358	38	23	117

Años	PIB	Deflactor implícito	Ingresos G.C.	Ingresos no tributarios	Ingresos tributarios	Otros ingresos	Gastos del G.C.	Gasto corriente	Inversión	Servicio Deuda	Gasto Social
	Base_1975		Millones de sucres								
1951	25.201	0	533	28	485	20	523	427	44	51	131
1952	28.117	0	553	29	509	14	544	459	53	31	130
1953	29.093	0	701	41	633	26	679	560	74	44	149
1954	31.853	0	823	56	745	22	897	709	138	50	152
1955	33.319	0	972	69	865	39	1.112	808	236	68	189
1956	34.432	0	940	79	822	38	1.027	686	242	99	205
1957	35.727	0	1.143	113	997	33	1.056	764	166	126	201
1958	36.704	0	1.192	103	1.052	37	1.044	755	147	142	
1959	38.459	0	1.175	71	1.084	21	1.130	695	226	209	145
1960	40.590	0	1.245	75	1.130	40	1.310	803	284	223	166
1961	42.670	0	1.396	125	1.230	41	1.597	1.017	342	238	212
1962	44.769	0	1.424	149	1.248	27	1.541	957	238	347	254
1963	45.712	0	1.638	205	1.404	29	1.628	1.026	229	373	334
1964	49.098	0	2.095	185	1.855	55	2.040	1.220	354	466	301
1965	50.706	0	1.980	186	1.689	105	2.310	1.456	386	468	
1966	51.945	0	2.192	209	1.846	137	2.505	1.696	315	494	
1967	55.512	0	2.626	236	2.263	127	2.623	1.643	391	589	530
1968	57.749	0	2.911	321	2.510	80	3.289	2.098	556	635	
1969	59.096	1	3.352	508	2.701	143	3.850	2.493	620	737	776
1970	62.912	1	4.223	477	3.622	124	4.552	2.837	685	1.030	
1971	66.852	1	4.911	857	3.885	169	7.542	4.501	1.773	1.268	
1972	76.493	1	7.215	1.647	5.076	492	8.873	5.189	2.455	1.229	
1973	95.867	1	12.365	4.925	7.144	296	13.203	6.867	4.848	1.488	3.908
1974	102.046	1	23.630	14.147	8.627	856	23.108	11.100	9.292	2.716	6.516
1975	107.740	1	27.201	17.271	9.388	542	30.806	16.688	11.179	2.939	9.211
1976	117.679	1	28.925	17.019	11.169	737	37.415	20.538	12.267	4.610	
1977	125.369	1	33.288	18.126	14.567	595	44.814	27.094	12.779	4.941	
1978	133.632	1	41.189	22.518	18.033	638	56.377	27.779	17.671	10.927	
1979	140.718	2	48.187	26.899	20.341	947	56.852	31.005	13.585	12.262	
1980	147.622	2	60.399	36.666	22.853	880	76.434	44.273	18.772	13.389	
1981	153.443	2	67.074	40.248	25.442	1.384	101.225	51.922	22.939	26.364	26.397
1982	155.265	3	75.773	47.337	25.774	2.662	108.898	57.149	22.862	28.887	25.969
1983	150.885	4	103.482	66.879	35.250	1.353	119.908	66.559	26.386	26.963	28.718
1984	157.226	5	152.910	92.758	57.434	2.718	172.792	94.588	38.560	39.644	40.238
1985	164.054	7	272.149	184.658	83.562	3.929	262.582	136.312	69.270	57.000	59.972
1986	169.136	8	273.537	142.663	125.459	5.415	328.281	184.508	77.925	65.848	99.158
1987	159.016	11	339.665	175.368	158.665	5.632	492.688	256.007	103.832	132.849	128.390
1988	175.742	17	569.128	292.878	253.727	22.523	673.337	412.238	117.186	143.913	196.186
1989	176.195	29	1.097.280	624.259	450.001	23.020	1.153.211	656.186	183.804	313.221	288.509
1990	181.531	45	1.764.264	1.076.941	640.738	46.585	1.877.654	909.874	407.492	560.288	428.550
1991	190.638	64	2.475.483	1.439.707	972.013	63.763	2.643.258	1.379.651	571.496	692.111	631.258
1992	197.436	98	4.075.896	2.466.438	1.406.796	202.662	4.106.460	2.337.460	602.495	1.166.505	1.066.006
1993	201.447	136	5.695.667	3.451.081	2.030.747	213.839	6.021.894	3.576.886	1.272.791	1.172.217	1.319.795
1994	210.150	174	7.046.512	3.809.384	2.894.663	342.465	7.823.675	4.143.410	1.896.411	1.783.854	1.715.633
1995	215.074	214	10.134.479	5.552.574	3.963.052	618.853	13.516.950	5.740.132	3.008.830	4.767.988	2.481.889
1996	219.335	277	11.848.929	6.949.721	4.417.950	481.258	16.505.025	6.712.504	4.339.986	5.452.535	3.127.012
1997	226.749	349	14.542.393	6.553.821	7.490.348	498.224	22.737.687	8.257.031	4.353.229	10.127.427	3.787.459
1998	227.678	472	18.332.109	7.165.946	10.693.002	473.161	26.853.338	10.618.366	6.768.249	9.466.723	5.158.506
1999	211.130	764	34.138.214	16.036.007	17.211.657	890.550	54.247.809	16.910.462	16.315.656	21.021.690	9.465.195

Fuente: Ver capítulo III