



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
ADMINISTRATIVAS
GESTIÓN EMPRESARIAL INTERNACIONAL**

TRABAJO DE TITULACIÓN:

**ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO
ECUATORIANO RESPECTO DEL PRECIO DEL PETRÓLEO EN
LOS PERIODOS 2012-2015**

AUTORES:

**Bermúdez Parrales Mery Lissette
Samaniego Andrade Christian Javier**

IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO:

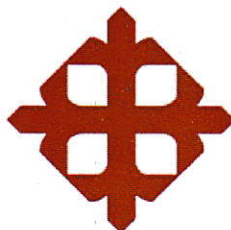
INGENIERO EN GESTIÓN EMPRESARIAL INTERNACIONAL

TUTOR:

Econ. Ávila Chiriboga Franklin Alejandro

Guayaquil, Ecuador

2015



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
GESTIÓN EMPRESARIAL INTERNACIONAL**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por **Mery Lissette Bermúdez Parrales** y **Christian Javier Samaniego Andrade** como requerimiento parcial para la obtención del Título de Ingeniero en Gestión Empresarial Internacional.

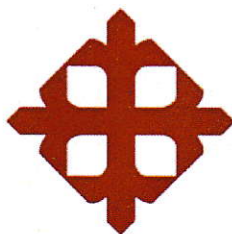
TUTOR

Econ. Franklin Ávila Chiriboga

DIRECTORA (e) DE LA CARRERA

Lcda. Isabel Pérez Jiménez M.Ed.

Guayaquil, a los 14 días del mes de Septiembre del año 2015



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
GESTIÓN EMPRESARIAL INTERNACIONAL**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Mery Lissette Bermúdez Parrales

DECLARO QUE:

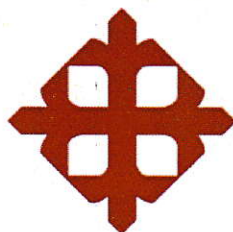
El Trabajo de Titulación **“Análisis del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano respecto del precio del petróleo en los periodos 2012-2015”**, previo a la obtención del Título de Ingeniero en Gestión Empresarial Internacional, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 14 días del mes de Septiembre del año 2015

LA AUTORA

Mery Lissette Bermúdez Parrales



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
GESTIÓN EMPRESARIAL INTERNACIONAL**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Christian Javier Samaniego Andrade

DECLARO QUE:

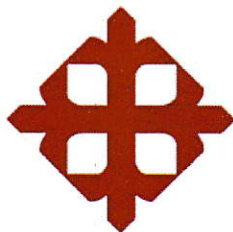
El Trabajo de Titulación “**Análisis del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano respecto del precio del petróleo en los periodos 2012-2015**”, previo a la obtención del Título de Ingeniero en Gestión Empresarial Internacional, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 14 días del mes de Septiembre del año 2015

EL AUTOR

Christian Javier Samaniego Andrade



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
GESTIÓN EMPRESARIAL INTERNACIONAL

AUTORIZACIÓN

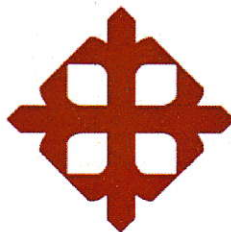
Yo, **Mery Lissette Bermúdez Parrales**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación: **“Análisis del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano respecto del precio del petróleo en los periodos 2012-2015”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 14 días del mes de Septiembre del año 2015

LA AUTORA

Mery Lissette Bermúdez Parrales



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
GESTIÓN EMPRESARIAL INTERNACIONAL

AUTORIZACIÓN

Yo, **Christian Javier Samaniego Andrade**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación: **“Análisis del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano respecto del precio del petróleo en los periodos 2012-2015”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 14 días del mes de Septiembre del año 2015

EL AUTOR

Christian Javier Samaniego Andrade

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por protegerme durante todo mi camino y darme fuerzas para superar obstáculos y dificultades a lo largo de toda mi vida.

Agradezco a mis padres quienes han sido mi modelo a seguir, gracias por todos sus consejos porque me empujaron a culminar una etapa más de mi vida.

Mery Bermúdez

Agradezco a mi familia por siempre haber creído en mí y por haberme dado las herramientas necesarias para poder forjar quién soy hoy.

Agradezco a todos aquellos que creyeron en mí y que de una u otra forma me ayudaron a cumplir mis metas.

Christian Samaniego

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de titulación a mis padres por su apoyo, consejos, amor, ayuda en los momentos difíciles. Me han dado todo lo que soy como persona, mis valores, mi carácter, mi empeño, mis principios, mi perseverancia para conseguir mis objetivos.

Mery Bermúdez

Este trabajo va dedicado a aquel sueño que un día me planteé, a la demostración de que toda meta mientras sea planeada y perseguida con dedicación puede llegar a ser cumplida. Este trabajo va dedicado a formar parte de ese conjunto de sueños hechos realidad.

Christian Samaniego

Índice General

INTRODUCCIÓN	XVII
CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	XIX
Antecedentes.....	XIX
Problemática.....	XX
Justificación	XXI
Objetivos.....	XXII
Objetivo General	XXII
Objetivos Específicos	XXII
CAPÍTULO 1	1
MARCO TEÓRICO	1
1.1. Finanzas Públicas Ecuatorianas	1
1.2. Presupuesto General del Estado, definición	2
1.2.1. Estructura del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano	3
1.2.3. Componentes económicos del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano	7
1.3. Política Pública Ecuatoriana	8
1.3.1. Efectos de la Política Pública	9
1.3.2. Autoridad Pública	10
1.4. Gobernabilidad y Rol del Estado	11
1.5. Política Macroeconómica Ecuatoriana.....	11
1.6. Política Social en Ecuador	13
1.7. Supuestos macroeconómicos.....	14
1.7.1. Indicador Económico del Sector Real	14
1.7.2. Indicador Económico del Sector Petrolero	16
1.7.3. Indicador Económico del Sector Externo	17
1.8. Sistema de aprobación del Presupuesto General del Estado.....	17
1.9. Petróleo, definición y tipos	19
1.9.1. Breve historia Petrolera del Ecuador	20
1.9.2. Políticas petroleras y su importancia en el Ecuador	22
1.10. Recaudación Tributaria y Política Fiscal.....	26
CAPÍTULO 2.....	28

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO ECUATORIANO	28
2.1. Breve análisis económico-político del Ecuador y del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano	28
2.2. Tipos de Pre-Presupuestos	35
2.2.1. Presupuesto Inicial	35
2.2.2. Presupuesto Consolidado	35
2.2.3. Presupuesto Devengado	35
2.3. Proceso de Formulación y Aprobación del PGE Ecuatoriano	36
2.3.1. Programación Presupuestaria	37
2.3.2. Formulación Presupuestaria	38
2.3.3. Presentación de la Proforma a la Asamblea Nacional	39
2.3.4. Aprobación y Puesta en vigencia del Presupuesto General del Estado	40
2.3.5. Ejecución Presupuestaria.....	40
2.3.6. Evaluación Presupuestaria.....	42
2.3.7. Clausura y Liquidación	43
2.3.8. Presentación Final.....	45
2.3.9. Principales reglas macro-fiscales vigentes para la aprobación del PGE Ecuatoriano	45
2.4. Actores de la política petrolera y financiera para la aprobación del PGE Ecuatoriano	52
2.4.1. Actores Principales.....	52
2.4.2. Actores Secundarios	56
CAPÍTULO 3.....	59
ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO ECUATORIANO EN LOS PERIODOS 2012-2015	59
3.1. Análisis Escenario Fiscal 2012-2015	59
3.1.1. Ingresos	61
3.1.2. Gastos.....	66
3.2. Componentes sociales en el PGE y sus asignaciones dentro del mismo.....	71
3.2.1. Gasto Social.....	72
3.3. Importancia del gasto social y su incidencia en el PGE Ecuatoriano	75

3.4.	Evolución del Gasto Social en el Ecuador en los periodos 2012-2015	75
3.5.	Evolución del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano en los años 2012-2015.....	80
3.5.1.	Crecimiento económico y sustento fiscal del gasto	81
3.5.2.	Desarrollo local e inversión privada.....	83
3.5.3.	Incremento en gasto y reducción de la pobreza	84
3.5.4.	Déficit, deuda y su sustento	86
3.5.5.	El sector externo	87
3.5.6.	Financiamiento	87
3.6.	Impacto de los ingresos petroleros en el Gasto Público (2012-2015)	89
CAPÍTULO 4.....		93
ANÁLISIS DE LAS VARIACIONES DEL PRECIO POR BARRIL DE PETRÓLEO ESTIMADO POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA EL PGE ECUATORIANO (2012-2015)		93
4.1.	El Petróleo y los mercados internacionales	93
4.1.1.	Causales externas en las variaciones del precio del petróleo ..	94
4.1.2.	Grandes oferentes y demandantes de petróleo a nivel mundial	96
4.2.	Comercio Exterior Ecuatoriano	98
4.3.	Análisis de la importancia de los ingresos petroleros sobre el PGE en el Ecuador durante los años 2012-2015	99
4.4.	Evolución del precio del barril de petróleo en los años 2012-2015 a nivel mundial.....	103
4.4.1.	Volatilidad e incidencias de la variación del precio del barril de petróleo en el PGE Ecuatoriano en los años 2012-2015.....	105
4.5.	Supuestos macroeconómicos ecuatorianos para el PGE	111
4.5.1.	Supuestos macroeconómicos del Sector Real	112
4.5.2.	Supuestos macroeconómicos del Sector Fiscal	116
4.5.3.	Supuestos macroeconómicos del Sector Petrolero.....	122
4.5.4.	Supuestos macroeconómicos del Sector Externo	124
4.6.	El crudo ecuatoriano y su venta anticipada	128
CONCLUSIONES		130
BIBLIOGRAFÍA		133

Índice de Cuadros

Cuadro 1 Estructura del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano - Ingresos	4
Cuadro 2 Gastos	4
Cuadro 3 Principales Indicadores Macroeconómicos del Ecuador (Proyectados)	15
Cuadro 4 Presupuesto General del Estado Ecuatoriano Proyectado (2012-2015)	60
Cuadro 5 Índice GINI – Ecuador (2010-2013)	78
Cuadro 6 Asignación Presupuestaria por Sector Social (2013-2015)	78
Cuadro 7 Crecimiento Porcentual de los ingresos fiscales (2012-2014).....	82
Cuadro 8 Superávit/Déficit del Presupuesto General Ecuatoriano (2012-2014).....	82
Cuadro 9 Crecimiento porcentual de los gastos permanentes (2012-2014) ..	82
Cuadro 10 Regla Fiscal del Presupuesto General del Estado (2012-2014)..	85
Cuadro 11 Crecimiento porcentual de la deuda total versus Crecimiento económico del Ecuador (2012-2014)	85
Cuadro 12 Crecimiento porcentual de la deuda total versus Crecimiento porcentual en recaudación tributaria del Ecuador (2013-2014)	85
Cuadro 13 Crecimiento Porcentual de la Deuda y su Financiamiento (2012-2014).....	88
Cuadro 14 Principales ingresos ecuatorianos por exportación (2013-2014).....	90
Cuadro 15 Exportaciones petroleras (2010-2014)	99
Cuadro 16 Evolución de la Balanza Comercial (2012-2014)	108
Cuadro 17 Inversión Privada versus Inversión Pública (2005-2014)	110
Cuadro 18 Indicadores del Sector Real y sus variaciones (2012-2013)	113
Cuadro 19 Indicadores del Sector Real y sus variaciones (2012-2013)	113
Cuadro 20 Tipo de Cambio Efectivo Real Bilateral - Primer Trimestre 2014	126

Índice de Tablas

Tabla 1 Proceso de formulación y aprobación del PGE Ecuatoriano. Leyes y Normas	46
Tabla 2 Leyes y Reglamentos para la aprobación del PGE Ecuatoriano 2014-2015	53
Tabla 3 Países Productores de Petróleo (2011)	94

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Tasa de incidencia de la pobreza	78
Gráfico 2 Composición del Ingreso Fiscal anual del SPNF (2012-2014)	90
Gráfico 3 Evolución de la Balanza Comercial (2012-2014)	108
Gráfico 4 Inversión Privada versus Inversión Pública (2005-2014)	110
Gráfico 5 Precio promedio anual del barril de petróleo ecuatoriano WTI (2004-2014)	110
Gráfico 6 VAB por actividad de aporte al PIB (5 principales) (2013).....	113
Gráfico 7 Crecimiento Porcentual del PIB, América Latina y el Caribe (2013)	115
Gráfico 8 Inflación Anual (Consumos) (2014)	115
Gráfico 9 Evolución de la Recaudación de Impuestos Anual (2006-2013) .	118
Gráfico 10 Componentes de la Recaudación de Impuestos Anual (2006-2013).....	118
Gráfico 11 Evolución del Gasto Anual del SPNF (2006-2013).....	120
Gráfico 12 Evolución de la Deuda Pública Interna y Externa (2006-2013) .	120
Gráfico 13 Relación Ingreso Corriente/Gasto Corriente (2006-2013)	121
Gráfico 14 Producción diaria de petróleo ecuatoriano (2006-2014).....	123
Gráfico 15 Evolución mensual del precio de barril de crudo (2013-2015)...	123
Gráfico 16 Inversión Extranjera Directa (IED) (2011-2013)	108

RESUMEN

El Ecuador, un país que como cualquier otro de Sudamérica y del mundo que ha trazado su ruta de desarrollo en base a sus capacidades de crecimiento, las mismas que históricamente han reposado sobre la dependencia petrolera desde el siglo XIX, ha empezado la titánica tarea de dar un vuelco a sus finanzas públicas para romper dichas cadenas.

El presente trabajo tiene como fin desglosar esta hoja de ruta conocida como Presupuesto General del Estado y dar a conocer cada uno de los caminos que en él se plantean para conseguir el tan ansiado desarrollo nacional. Este proyecto estudia también el impacto de los ingresos petroleros y las variables macroeconómicas que sustentan las proyecciones planteadas para los presupuestos estatales, además de analizar los efectos del mismo sobre la inversión social.

Se refuerzan los análisis presentados mediante tablas y gráficos, todos de manera cuantitativa para poder así concluir y demostrar si la actual dependencia petrolera es sustentable o no a futuro y determinar si el camino tributario como soporte de los gastos públicos es suficiente para cubrir los beneficios tangibles a la ciudadanía.

Palabras Claves: presupuesto, petróleo, tributos, inversión social, financiamiento

ABSTRACT

Ecuador a country like any other in South America and the world, has set its development route based on its growth capacity, even though historically it has depended on oil since the nineteenth century, it has begun the biggest task of overturn its public finances to break these chains.

This research is the analysis of the Government Budget to let us know the paths in the plan to achieve the national development. The project also studies the impact of oil revenues and macroeconomic variables that support the projections for government budgets, as well as analyzing the effects on social investment.

The analysis is reinforced, through tables and graphs, all in quantitative manner, in order to conclude and demonstrate whether the current oil dependence is sustainable or not and determine if the future taxation road to support public expenditure is sufficient to cover the tangible benefits to citizens.

Key Words: budget, oil, taxes, social investment, financing

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'Equateur, un pays comme un autre de l'Amérique du Sud et du monde qui a basé son développement sur ses capacités de croissance, qui ont toujours reposée sur la dépendance du pétrole depuis le XIXe siècle, a commencé la tâche difficile de transformer ses finances publiques pour se libérer de ses chaînes.

Ce document est destiné à décomposer cette feuille de route connue comme le Budget de l'État et de faire connaître chacun des chemins de ce budget pour obtenir le tant attendu développement national. Le projet étudie également l'impact des revenus pétroliers et les variables macroéconomiques qui soutiennent les projections prévues dans les budgets de l'état, ainsi que l'analyse de ses effets sur l'investissement social.

Par le biais de l'utilisation des tableaux et graphiques se renforcent les analyses présentées de manière quantitative à fin de montrer et conclure que la dépendance pétrolière actuelle n'est pas soutenable au futur et que le chemin des impôts et taxes pour soutenir les dépenses de l'état est suffisant pour atteindre les objectifs sociaux vis à vis des citoyens.

Mots-Clés: budget, pétrole, impôts, investissement social, financement

INTRODUCCIÓN

Todos los países del mundo preparan de manera anual lo que se conoce como su presupuesto general estatal, el mismo que es una estimación de los recursos económicos internos sobre los cuales se proyectan la política fiscal y la economía del Estado en el año siguiente.

Es responsabilidad de los gobiernos la elaboración de sus presupuestos mediante sus ministerios de finanzas y economía para ser presentados a sus congresos o asambleas constituyentes con al menos tres meses de antelación al término del periodo en curso para su aprobación.

En el Ecuador el Presupuesto General del Estado es preparado por el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Los ingresos que se estiman para el presupuesto ecuatoriano reposan primordialmente en la venta de petróleo y en la recaudación de impuestos; mientras que los gastos se reparten entre salud, educación, vivienda, seguridad y los diversos programas de desarrollo sectorial y nacional que posee el país.

La situación geopolítica externa, los tratados económicos, relevos presidenciales, acuerdos políticos, la apreciación y depreciación de la moneda y las guerras fortuitas han afectado directa e indirectamente los planes internos de crecimiento del país, toda vez que desplazaron la oferta y demanda de petróleo afectando los precios sobre los cuales se había estructurado el presupuesto general estatal.

A su vez, el Ecuador ha venido cruzando por diversos procesos socio-políticos durante los últimos diez años, siendo una de las políticas que más despuntó durante este largo periodo, la del tipo social. Es así que de la mano del actual Presidente, el país dio un vuelco total a su historia y se encaminó en la lucha por alcanzar la igualdad en la sociedad.

La consolidación de esta utopía que se enraizó en Latinoamérica hace ya casi dos décadas, como todo proyecto que buscaba alcanzar una meta al corto plazo, requería de una gran inversión a largo plazo pues las bases para lograr la igualdad en la actual sociedad ni siquiera habían sido fundadas.

En efecto, el poder lograr una sociedad más justa requería de un estado más paternal que re-direccionara fondos hacia donde se considerase más necesario en base a las directrices sociales que recientemente acababan de ser replanteadas.

El presente proyecto tiene como objetivo primordial analizar la importancia de una política fiscal apegada al estudio de variables macroeconómicas que sustenten las proyecciones en el Presupuesto General del Estado, además de resaltar la importancia del petróleo como principal ingreso de financiamiento durante los últimos tres años (2012-2015); y como el mismo ha afectado su comportamiento anual en el gasto social. Para esto es importante conocer algo de la historia petrolera del Ecuador, sus orígenes, desarrollo, crecimiento y su participación en la cuota anual de producción mundial y cómo el vaivén de precios en años recientes ha llevado al recálculo de su proyección en términos de dinero y peso para los planes gubernamentales; debemos conocer también los métodos, pasos y factores a tomar en cuenta para la formulación del presupuesto general, la participación de cada sector y sus planes de proyección previos a su aprobación.

En la actualidad la presión económica sobre las finanzas públicas ecuatorianas ha obligado a replantear el modelo de crecimiento del país, el análisis de los componentes macroeconómicos presenta un poderoso compendio de índices capaces de dilucidar si el camino trazado ha sido profundamente estudiado o si el mismo requiere de cambios urgentes a futuro y es precisamente allí donde un análisis estructural de forma y fondo al presupuesto general es necesario.

CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

Antecedentes

Para el año 2015 el Presupuesto General del Estado Ecuatoriano, que no es sino la estimación de los ingresos a percibir por parte del país y de los cuales se puede disponer para gastos en un determinado año, comenzaba a presentar sus primeros recortes debido a variaciones negativas en el precio del petróleo a nivel mundial que parecía se extenderían durante el año corriente. Siendo el petróleo un recurso prioritario en los ingresos fiscales del país, la medida era más que necesaria. Así el actual Ministro de Finanzas, Fausto Herrera, anunciaba una reducción de USD 1.420 millones entre gastos de inversión y gasto corriente, advirtiendo que esto no afectaría los proyectos de crecimiento local previamente planteados.

Era evidente entonces que el presupuesto ecuatoriano aprobado por la Asamblea Nacional para el año 2015 pasaba de USD 36.317 millones a USD 34.897 millones dejando a la vista un gran déficit a combatir con nuevas medidas fiscales alternas. Dicho presupuesto se había preparado considerando un precio por barril de USD 79,70.

Teniendo en cuenta entonces que el presupuesto general contempla dos grandes rubros de ingresos; los permanentes (impuestos, contribuciones, tasas) y los no permanentes (petróleo), de donde este último es de índole variable debido a la producción, castigos económicos de calidad, situaciones geopolíticas y precios tal como se señaló previamente; es importante realizar un exhaustivo análisis de su peso en el presupuesto general y las medidas forzosas a las que se debe incurrir cuando este presenta reducciones en su precio en relación al estimado para la elaboración del Presupuesto General del Estado.

De allí que el petróleo ecuatoriano cumple un papel importante no solo en el presupuesto general del estado sino también en el área del comercio exterior y PIB, para el primero su peso en el periodo 2012-2015 osciló entre

el 30% y 40% de los ingresos totales y en conjunto con la recaudación tributaria llegaron a un promedio del 55%. Sin embargo las estimaciones y precios finales reales que fluctuaron entre USD 70 a USD 100 para luego presentar una enorme caída en el año actual llevaron a una revisión de las políticas fiscales y a sendos recortes en el gasto público para poder cumplir los planes propuestos por el gobierno ecuatoriano.

En general, la dependencia hacia el petróleo de más de un tercio del ingreso total presupuestado y tomando en cuenta el desinflamiento de su demanda a nivel mundial hace necesaria la revisión de la política petrolera, dependencia y beneficios además de su peso y afectaciones en los planes de desarrollo que reposan sobre el Presupuesto General del Estado para años futuros contrastando los tres años previos.

Problemática

Para los periodos 2007 a 2011, previos a este análisis, el Ecuador contó con una escalada en sus ingresos fiscales debido a que los precios del petróleo en el mercado se duplicaron hasta llegar a una captación total de alrededor de USD 6.700 millones en el año 2011; por otro lado, los ingresos tributarios han venido creciendo de manera anual tras nuevas políticas de tributación, nuevos impuestos y control llegando a los USD 1.800 millones para el mismo año. Esto permitió al gobierno ejecutar sus planes de desarrollo y proyectos nacionales para prestar mayor atención a sectores sociales, programas energéticos y viales.

Para el año 2014 la demanda de crudo se vio afectada por diversos factores, uno de ellos, la nueva oferta de petróleo no convencional o crudo de esquistos (*shale oil*) y por otro lado la creciente oferta de petróleo y gas natural estadounidense, además de diversos problemas geopolíticos en medio oriente y de la creciente búsqueda de políticas sustentables en pro de mejoras con responsabilidad ambiental. Frente a estas situaciones y a los planes de expansión e inversión ecuatorianos que reposaban en base a un precio alto de petróleo reflejados en los presupuestos generales de años anteriores, se hace necesario tomar en cuenta estas variables para el diseño de la proforma presupuestaria de los años siguientes.

Dentro del sector político ecuatoriano no ha habido una clara y eficaz administración de lo que ha venido siendo una bonanza petrolera desde el año 1972 ni de una concreta rendición de cuentas. En los años posteriores, los fuertes ingresos recibidos por la explotación petrolera se destinaron mayormente a pago de deuda externa e interna y a una escasa inversión en el sector social siendo necesaria la formulación de políticas gubernamentales que corrijan esta deficiencia además de un plan claro que finalmente termine con la dependencia al petróleo. De aquí que ha quedado expuesta la vulnerabilidad del Ecuador frente a factores externos como caída en los precios del crudo cuando hay crisis mundiales que lo afectan.

Es entonces necesario demostrar con este análisis como en el Ecuador no ha habido una consistente política en base al petróleo sino que más bien se ha manejado de acuerdo al gobierno de turno y en el falso supuesto de una perenne bonanza que no previó ahorro a futuro sobre gasto desmedido .

Justificación

A partir del gobierno presidido por el Economista Rafael Correa, el Ecuador adopta una política de izquierda con enfoque socialista lo cual trajo una enorme crecida en la inversión social mediante una fuerte expansión del gasto público generando déficit en el presupuesto estatal aun gozando de altos precios en el crudo que aparecía como el mayor financiador en sus años de ejecución. Esto sumado a nuevos impuestos, cambios en la recaudación de sistemas como el de Seguridad Social, IESS, el uso de cuentas especiales como la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD), los cuales al no ser suficientes para saldar la expansión en gastos, obligaron al país a buscar financiamiento internacional adicional.

Dado que el presupuesto ecuatoriano ha venido presentado un crecimiento en su déficit para los próximos años, sumado a la venta anticipada de petróleo como mecanismo de obtención de liquidez, es necesario analizar si la dependencia forzosa del petróleo bajo estos mecanismos es una forma eficiente de financiar el gasto público y proyectos de inversión propuestos en el Presupuesto General del Estado.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el comportamiento del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano respecto a las variaciones del precio del petróleo en los periodos 2012-2015.

Objetivos Específicos.

1. Describir el proceso de aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano.
2. Realizar un análisis cuantitativo de la composición del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano en los periodos 2012-2015.
3. Analizar las consideraciones que tuvo el Gobierno Nacional para estimar el precio del barril de petróleo en los ingresos del Presupuesto General del Estado en los periodos 2012-2015.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

1.1. Finanzas Públicas Ecuatorianas

Se define a las finanzas públicas como el campo de la economía que estudia cómo se manejan los recursos financieros en un determinado país. Los gobiernos se financian mayoritariamente a través de impuestos para cubrir el gasto público.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 3 indica que uno de los deberes primordiales del Estado es la planificación del desarrollo nacional mediante la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para alcanzar así el buen vivir; es decir ingresos sobre gastos.

Así también, en el artículo 85 se refiere a la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la constitución para la prestación de bienes y servicios fomentando la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La soberanía económica del Ecuador basa sus puntales sobre ocho aspectos claves reconocidos también en la constitución y que son, su sistema y política económica, su política fiscal, su endeudamiento público, su presupuesto general del estado, su régimen tributario, su política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, su política comercial y finalmente su sistema financiero.

Se debe tomar en cuenta que al contar actualmente en el Ecuador con un gobierno de corte socialista en donde la administración económica se centra en el Estado, la deuda pública ha aumentado considerablemente cada año abultando el presupuesto general de la nación en donde reposan los planes económicos trazados anualmente para alcanzar dicha figura de gobierno. Ya para el 2014, el Ministerio de Finanzas estimaba un déficit fiscal cercano a los USD 7.000 millones aún con un ingreso por petróleo de alrededor de

USD 100 por barril para la fecha. (*Vicente Albornoz Guarderas. (2014). Las Finanzas Públicas. 17-06-2015, de El Comercio Sitio web: <http://www.elcomercio.com/opinion/finanzas-publicas-opinion.html>*)

Es importante entonces definir *¿qué es el presupuesto general del Estado y por qué es importante su análisis para las finanzas del Ecuador?*

1.2. Presupuesto General del Estado, definición

El Ministerio de Finanzas Ecuatoriano en su página web (www.finanzas.gob.ec), define al Presupuesto General del Estado (PGE) como la estimación de recursos financieros que tiene el país, en donde los ingresos se componen principalmente por la venta de petróleo y recaudación de impuestos y los gastos en servicios de producción, educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, etc., según los planes y programas de desarrollo.

La Constitución Ecuatoriana del 2008 en su artículo 292, es quizás más clara al definir al Presupuesto General del Estado como el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, incluyendo ingresos y egresos del sector público con excepción de los pertenecientes a la Seguridad Social, Banca y Empresas Públicas y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El PGE se administra a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central del Ecuador y su planificación anual recae en la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) para lo cual, todas las instituciones gubernamentales planifican de acuerdo a directrices establecidas y necesidades de forma que se alineen al Plan Nacional del Buen Vivir que entre sus objetivos busca combatir la pobreza y desigualdad social.

La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y su programación cuatrienal, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional deberá pronunciarse en los treinta días siguientes, de no hacerlo, la misma entrará automáticamente en vigencia. De existir pronunciamiento negativo por parte

de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo tiene diez días para su revisión y posterior envío de una nueva propuesta o ratificarse en la original.

El artículo 295 de la Constitución Ecuatoriana señala que toda información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y de difusión permanente a la población por los medios más adecuados.

De manera semestral, El Ejecutivo deberá presentar informes sobre la ejecución presupuestaria al igual que los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben hacer con sus respectivos organismos de fiscalización. El incumplimiento generará sendas sanciones.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, pudiendo ser regionales, provinciales, cantonales y parroquiales por ende se constituyen por juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, concejos provinciales y concejos regionales.

1.2.1. Estructura del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano

El Banco Central del Ecuador es el ente que se encargará de los depósitos asignados al rubro Presupuesto General del Estado en una cuenta única con sus respectivas subcuentas, además de los depósitos de empresas públicas y de los gobiernos autónomos descentralizados.

El Presupuesto General del Estado en su rubro de ingresos se compone por las cuentas señaladas en el Cuadro 1 además de las subcuentas que de ellas nacen. A su vez, en el rubro de egresos, el PGE se compone de las cuentas y subcuentas señaladas en el Cuadro 2.

Cuadro 1
Estructura del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano
Ingresos

Ingresos	
Tributarios	
	Impuesto a la renta
	Impuesto al valor agregado, IVA
	Impuesto a consumos especiales, ICE
	Impuestos arancelarios
	Impuesto a la salida de divisas, ISD
	Otros
Petroleros	
No Tributarios	
Transferencias Corrientes	
Otros, Autogestión	

Cuadro 2
Gastos

Gastos		
Gasto Corriente		
	Sueldos	
	Bienes y Servicios	
	Transferencias Corrientes	
		IESS
		ISSFA
		ISSPOL
		Subsidio Eléctrico
		Bono Desarrollo Humano
		Bono Vivienda
		Subsidio Transporte
		Subsidio Agua No Potable
		Otras Transferencias
	Otros Gastos Corrientes	
	Intereses	
Gasto Capital		

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaborado por los autores

En el segundo cuadro podemos ver las cuentas que en conjunto representan el gasto social, repartidos en el presupuesto general del estado para 27¹ ministerios que actualmente posee el Ecuador. Es importante conocer que a partir del año 2000 el gasto social ha venido presentando una gran transformación debido a diversos factores como la dolarización y a las nuevas políticas de orden social, variando en sus montos y asignaciones.

Con el Presidente Gustavo Noboa la política en gasto social presentó un considerable incremento en asistencia social principalmente en salud y política salarial además del Bono de Desarrollo Humano y Consejo Nacional de Educación (CONESUP). Luego en el gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez la presencia del gasto social se mantuvo dando prioridad al Bono de Desarrollo Humano y algunas instituciones sociales pasando al 22% del presupuesto total.

Finalmente con el gobierno del Economista Rafael Correa el gasto social ha tenido una mayor participación en salud, vivienda y educación. Actualmente los 27 ministerios en funciones ocupan el 38,5% del presupuesto total del año 2015 con un monto que asciende a alrededor de USD 36.500 millones, casi un 6% más que el presupuesto del 2014. De estos 27 ministerios, existen cinco que recibirán mayores montos para el año actual, el de Educación, Salud Pública, Recursos Naturales No Renovables, de Electricidad y Energía y el de Defensa Nacional; llevándose alrededor del 84,3% del total del presupuesto 2015 asignado a ministerios.

1.2.2. Cuentas y Subcuentas del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano

El Presupuesto General del Estado como herramienta para la política fiscal es de gran importancia ya que toma en cuenta los ingresos y gastos totales del país para cada año. La asignación presupuestaria varía a causa del gasto a incurrir y los ingresos a percibir. El mismo debe estar alineado con

¹ En el año 2005, previos al gobierno del Economista Rafael Correa, Ecuador disponía de 15 ministerios. Para el año 2010, ya en el gobierno del Economista Rafael Correa, los mismos ascendieron a 28. Actualmente tras el cambio y eliminación de algunos, Ecuador posee 27 ministerios.

los presupuestos presentados por cada ministerio para cada año y cumplir con los objetivos gubernamentales.

Los dos grandes rubros que componen el Presupuesto General del Estado Ecuatoriano son por un lado los Ingresos, los cuales se subdividen en Ingresos Petroleros o No Permanentes e Ingresos No Petroleros o Permanentes.

Los Ingresos Petroleros son aquellos provenientes de la venta del petróleo extraído y aquellos derivados que se producen localmente. Los Ingresos No Petroleros a su vez se subdividen en Ingresos Tributarios e Ingresos No Tributarios. Los Ingresos Tributarios se componen de los impuestos recaudados periódicamente como el IVA (Impuesto al Valor Agregado), ICE (Impuesto a Consumos Especiales), IR (Impuesto a la Renta), ISD (Impuesto a la Salida de Divisas), Aranceles, entre otros. Los Ingresos No Tributarios son los que se obtienen por concepto de inversiones, intereses, multas, tasas, ingresos hospitalarios, entre otros.

A la par tenemos la cuenta de Gastos, ésta se subdivide en Gasto Corriente y Gasto de Capital. Los Gastos Corrientes tienen también sus subcuentas que son Sueldos, Bienes y Servicios, Transferencias, Intereses y Otros Gastos Corrientes. Las dos primeras subcuentas abarcan las remuneraciones del aparato estatal, de los ministerios y gobiernos autónomos y de cada empleado del sector público, así como subsidios varios, denominado también Gasto Permanente.

La cuenta de Transferencias abarca la inversión o gasto social y se subdivide en aportaciones al IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), ISSFA (Instituto de Seguridad Social del las Fuerzas Armadas), ISSPOL (Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional), Subsidio Eléctrico, Bono de Desarrollo Humano, Bono a la Vivienda, Subsidio al Transporte Público, Subsidio al Agua No Potable y Otros Transferencias. La cuenta Intereses se compone de los pagos por endeudamiento estatal bajo ese rubro. Finalmente el Gasto de Capital se refiere a las inversiones realizadas para la creación de bienes de capital, su desarrollo y

conservación así como a la contratación de crédito o financiamiento de la misma.

Según el presupuesto anual a cumplir, el PGE puede presentar déficit, cuando los gastos son mayores a los ingresos y superávit cuando los ingresos son mayores a los gastos. En el primer caso se debe incurrir en deuda o financiamiento público para cumplir lo previsto.

1.2.3. Componentes económicos del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano

La Constitución establece en su Capítulo Cuarto, Sección Segunda sobre Política Fiscal en el Artículo 286 que las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Se establece también que los egresos permanentes (gasto social) se financiarán con ingresos permanentes (tributos), salvo casos en que los egresos permanentes como salud, educación y justicia, considerados prioritarios, podrían llegar a ser financiados con ingresos no permanentes (petróleo), a esto se denomina la regla fiscal².

El COPLAFIP (Código de Planificación y Finanzas Públicas), en su Artículo 74 determina que el Ministerio de Finanzas debe formular y preparar la Proforma del Presupuesto General del Estado y ponerla a consideración del Presidente de la República junto a la Programación Presupuestaria Cuatrianual y su respectivo límite de endeudamiento. Por otro lado, la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), ente que regula la inversión pública, debe formular los planes de inversión del PGE, así las entidades que la conforman deben presentar sus respectivos planes y proyectos de inversión.

El PGE se prepara considerando también el PIB (Producto Interno Bruto) del país del año anterior y sus proyecciones estimadas de crecimiento, se

² La regla fiscal busca consolidar los gastos fijos o permanentes de orden social con los ingresos fijos o permanentes que se obtienen por medio de los impuestos sin perjuicio de generar déficit.

consideran además diversos supuestos macroeconómicos recabados por las instituciones estatales pertinentes.

1.3. Política Pública Ecuatoriana

En el libro *Public Policy de Kraft y Furlong, (2006)*; se define a la política pública como el curso de acción o inacción de parte de los gobiernos frente a problemas de índole pública dentro de un país, asignando la mayor de las prioridades a aquella acción que satisfaga mejor a la sociedad.

En la actividad petrolera ecuatoriana es de vital importancia la implementación de política pública. La participación del estado conjuntamente con otros actores como la sociedad, sindicatos, colegios profesionales, empresas petroleras privadas contribuye a la creación de una política fiscal en donde los intereses de cada uno sean tomados en consideración.

Mientras que para el sector privado estas políticas públicas son para obtener rendimientos propios, para el gobierno estos ingresos servirán para financiar el gasto social. De tal manera que los gobiernos y en el caso particular el de Ecuador, puede asumir competencias de mayor proyección como intervenciones, reglamentaciones y control total de actividades además de incrementar su porcentaje de participación de tal recurso natural tan solo con considerar una política pública de interés nacional para el desarrollo social.

En el 2010, Ecuador se había convertido en el quinto país con mayor participación en la renta petrolera después de países como Libia, Rusia Angola y Nigeria, gracias a la revisión y renegociación de contratos por parte del estado en donde su participación se incrementaba si el precio por barril despegaba, por ejemplo en precios por encima de los USD 100, la participación del país era del 86%.

La política pública señala además que si un problema afecta de manera general a la sociedad, éste debe ser discutido por los organismos gubernamentales para lograr un acuerdo de acción favorable ante el mismo.

Toda política pública debe estar enmarcada en los deberes y derechos señalados en la constitución y debe incluir la participación de sus miembros tanto civiles como estatales según lo señala el Artículo 95. Recientemente en la Constitución del 2008 se otorgó mayor participación ciudadana en las políticas públicas en general mediante un organismo directo de control y fiscalización.

En general las fases para la creación de políticas públicas se enmarcan en el siguiente proceso, según Jones (1970):

- Identificación del problema
- Formulación de soluciones
- La toma de decisiones
- La ejecución del programa o implementación
- La terminación de la acción o evaluación

Al final de cada fase se suele presentar un análisis de resultados, actividad fiscalizadora por los organismos competentes estatales.

En Ecuador, las políticas públicas de índole petrolera otorgan el poder al Estado en cuanto a intervención, reglamentación y control para que los réditos de su actividad beneficien directamente al país en todas sus índoles, ya sean de producción, renta, comercialización, contratación y gestión, por tanto el petróleo constituye un bien público cuyos dueños tácitos son el pueblo ecuatoriano.

1.3.1. Efectos de la Política Pública

La política pública en su área de gestión debe velar porque los acuerdos y acciones se cumplan según lo planteado, para ello debe considerar la adecuada transferencia de recursos para atender actividades previamente establecidas como necesarias por parte de la autoridad para el desarrollo local.

La autoridad pública es responsable de administrar con eficiencia los recursos para alcanzar el bien común, satisfacer los problemas que aquejan a la nación y cumplir las metas establecidas en los planes nacionales

anuales. De igual manera, toda intervención pública, genera una alteración positiva del estado natural actual de las cosas dentro de la sociedad, persiguiendo un resultado satisfactorio de interés social.

Dentro de las políticas públicas petroleras tenemos la intervención estatal en cuanto al cuidado del medio ambiente, la búsqueda de ingresos sustentables, la implementación de tecnología de punta que no afecte el equilibrio de la naturaleza, la realización de estudios periódicos de impacto ambiental y auditorías públicas de control. El resultado de estas políticas es maximizar los resultados y alcanzar los objetivos planteados como solución a problemas de índole pública por parte del estado.

El Estado en su página (www.hidrocarburos.gob.ec), señala como su política pública busca mejorar la participación de los ecuatorianos sobre los beneficios generados por la actividad petrolera sobre todo para los más afectados con su explotación, los pueblos amazónicos. Señala además como marco legal a la Constitución y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

1.3.2. Autoridad Pública

La autoridad pública se compone de todos los organismos administradores de los bienes colectivos del país, por ley, estos no son visibles y no pueden ser controlados por mecanismos de mercado.

En el caso del petróleo, su administración nacional recae en la autoridad pública estatal, sin embargo a su vez ésta subcontrata servicios externos para los cuales igual fiscaliza y controla. En el ámbito de inversión, el Estado traspasa parte de este gasto a las empresas privadas transnacionales las cuales contando con experiencia previa y recursos financieros, pueden invertir en exploración y explotación generando ganancias para ambos bandos.

Los precios de exportar cada barril se encuentran fuera del control estatal y privado, pues estos dependen de diversos factores como la oferta y demanda mundial, clima, tensiones geopolíticas, intervenciones, etcétera.

1.4. Gobernabilidad y Rol del Estado

La gobernabilidad define la capacidad del gobierno de buscar condiciones favorables de interacción entre los organismos estatales y los entes fiscalizadores no estatales en el ámbito público y privado, enmarcados dentro del orden social.

Según la OEA (Organización de Estados Americanos), la gobernabilidad comprende la estabilidad política y su efectividad en la toma de decisiones, además de su capacidad de adaptación entre planes y resultados. A su vez señala que una sociedad organizada puede asumir responsabilidades compartidas en la fiscalización y resultado obtenido en dicha toma de decisiones.

Algunos roles de gobernabilidad se enmarcan dentro de pensamientos y movimientos políticos. En Ecuador la actual gobernabilidad es del tipo socialista, las características son mucho centralismo, estado paternalista (hace de todo), es dogmático, sus rentas se asignan de acuerdo a funciones políticas. Este tipo de gobernabilidad necesita de altos recursos financieros para poder invertir en obra social, su principal pilar.

De igual manera este tipo de gobernabilidad entrega mayor control de políticas públicas a los diversos niveles de gobiernos autónomos locales; en el caso petrolero tenemos los beneficios señalados mediante ley a la región amazónica, por citar un ejemplo.

La gobernabilidad señala también en el ámbito financiero, la capacidad del Estado para regular el comercio, recaudar impuestos de manera racional, mantener y preservar el orden público, fomentando así el estado de derecho en todas sus áreas. Se cree entonces que a mayor control de recursos por parte del Estado, mayor será su grado de gobernabilidad.

1.5. Política Macroeconómica Ecuatoriana

La Política Macroeconómica del país se debe alinear a lo dispuesto en el Capítulo Cuarto de la Constitución en sus artículos 283 y 284 referente a la Soberanía Económica.

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, productividad, competitividad, acumulación de conocimiento científico y tecnológico, inserción estratégica de la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.
7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.
9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

Dentro del marco constitucional y del Plan Nacional del Buen Vivir, es fundamental considerar ciertas directrices que orientan la política fiscal y la asignación de recursos para el ejercicio económico de cada año.

El Gasto Social encabeza gran parte de las directrices principales dentro de la política fiscal. La Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir en sus estrategias y políticas definen acciones que la orientan. Por consiguiente, los derechos que el Estado Ecuatoriano debe garantizar como necesidades básicas de la población son:

- 1) Educación universal, inclusiva y de calidad.
- 2) Salud accesible, permanente, oportuna de calidad y sin exclusión.
- 3) Agua prioritariamente para consumo humano.

- 4) Alimentación basada en el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y la garantía de la soberanía alimentaria.
- 5) Vivienda digna y adecuada.
- 6) Hábitat seguro y saludable.
- 7) Trabajo y seguridad social dignas, con remuneraciones y retribuciones justas. Todas las formas de trabajo deben ser reconocidas y deben fomentar el acceso a trabajadores no contribuyentes (trabajo autónomo, trabajo doméstico no remunerado, trabajo de cuidado humano, trabajo inmaterial, trabajo de auto-sustento en el campo) y que permitan su acceso a prestaciones de calidad en salud, riesgos de trabajo, discapacidad y jubilación por vejez.
- 8) Cultura, fomentando la creación y difusión de expresiones culturales diversas, el ejercicio de actividades artísticas y la protección de derechos morales y patrimoniales.

El Gasto Social es uno de los grandes puntales de la propuesta política del gobierno actual presidido por el Economista Rafael Correa, en donde el mismo ha venido presentado una fuerte escalada en cada uno de sus rubros durante sus años de gobierno desde el 2007.

1.6. Política Social en Ecuador

De acuerdo al Ministerio de Finanzas, la política de gasto en el país tiene como objetivo ampliar la cobertura del gasto social fundamentalmente en los sectores de educación y salud, en cumplimiento de las disposiciones transitorias constitucionales, a fin de corregir inequidades sociales; además de fomentar las acciones estatales dirigidas a la reactivación de la matriz productiva.

La política social es parte clave de la política estatal y se usa con el fin de intervenir atendiendo a los sectores más vulnerables del país permitiendo el acceso de amplios grupos sociales a servicios básicos que quizás son inalcanzables por la vía del libre mercado.

Mediante la política social se busca alcanzar la equidad categórica y la igualdad de oportunidades, temas claves en las ideologías socialistas presentes en el actual gobierno. La equidad categórica señala la no existencia de categorías sociales planteando que todos tienen los mismos derechos sin preferencia alguna, al uso de bienes y servicios estatales.

1.7. Supuestos macroeconómicos

En la elaboración de la Proforma Presupuestaria y la Programación Cuatrianual se deben tomar en cuenta, además de otros aspectos, las variables macroeconómicas previstas por el Banco Central, que son de conocimiento público mediante los portales del Ministerio de Finanzas.

En el Cuadro 3 podemos ver los indicadores macroeconómicos y estimaciones preliminares utilizados para la elaboración del Presupuesto General del Estado en los años posteriores además de la Programación Cuatrianual que correspondió al año 2011-2015. Los valores que se señalan son proyectados y usados únicamente para la presentación de cada sector. Los valores reales se detallan más adelante.

Existen tres rubros principales de análisis fiscal dentro de los denominados indicadores económicos, entre ellos los del *sector real*, *sector petrolero* y *los del sector externo*.

1.7.1. Indicador Económico del Sector Real

Los indicadores económicos sirven para señalar la situación financiera de un país en determinado año en comparación a años anteriores. Los indicadores económicos del sector real se componen básicamente por el PIB (Producto Interno Bruto) Nominal y Real, además de la inflación incurrida el año o años previos.

El PIB representa el total de los bienes y servicios que se han producido dentro del país en un periodo, siendo estos de producción pública o privada, de empresas nacionales o extranjeras y considerando un bien final para el consumo o producción así como todos los servicios al precio que se maneje en el mercado de manera libre.

Cuadro 3
Principales Indicadores Macroeconómicos del Ecuador (Proyectados)

Proyección Cuatrianual del PGE						
2011-2015						
		2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
A. SECTOR REAL						
Inflación Promedio Anual		4,13%	3,93%	3,79%	3,67%	3,57%
Crecimiento Real PIB		5,24%	4,20%	4,88%	3,91%	3,02%
Crecimiento PIB no petrolero		5,43%	5,18%	4,65%	3,95%	3,93%
Crecimiento PIB petrolero		4,83%	-2,38%	6,58%	3,61%	-3,38%
PIB Nominal (USD millones dólares)		65.145	70.996	78.196	83.915	88.725
PIB rama petrolera		11.580	11.373	13.029	13.601	13.073
PIB rama no petrolera		53.566	59.623	65.168	70.314	75.652
Tasa Variación deflactor PIB		6,77%	4,59%	5,01%	3,28%	2,63%
B. SECTOR PETROLERO						
Volumen producción petróleo (millones de barriles)		182	188	204	201	191
Volumen exportaciones crudo (millones de barriles)		123,4	137,6	154,9	142,1	131,7
Volumen exportación derivados (millones de barriles)		10,8	3,9	2,5	5,9	9,5
Precio promedio exportación crudo (barril)		89,8	93,1	94,7	96,1	96,1
Precio promedio exportación derivados (barril)		82,5	85,1	90,1	90,6	89,5
Volumen importación derivados (millones de barriles)		39,2	47,7	50,5	50,5	54,8
Precio promedio FOB importación derivados (barril)		97,2	101,8	104,8	106	106,7
Precio promedio CIF importación derivados (barril)		106,8	111,9	115,1	116,5	117,2
C. SECTOR EXTERNO						
Balanza Comercial (USD millones dólares)		-1.072	-1.322	-754	-1.155	-1.324
Petrolera		7.749	8.088	9.408	8.693	7.621
Exportaciones petroleras		11.972	13.142	14.894	14.190	13.507
Petróleo Crudo						
Valor FOB (USD millones de dólares)		11.081	12.811	14.669	13.656	12.656
Volumen (millones de barriles)		123,4	137,6	154,9	142,1	131,7
Precio unitario (USD barril)		89,8	93,1	94,7	96,1	96,1
Derivados Petróleo						
Valor FOB (USD millones de dólares)		891	331,89	225,25	534,5	850,25
Volumen (millones de barriles)		10,8	3,9	2,5	5,9	9,5
Precio unitario (USD barril)		82,5	85,1	90,1	90,6	89,5
Importaciones Petroleras FOB		4.223	5.054	5.486	5.497	5.886
No Petrolera		-8.821	-9.410	-10.162	-9.848	-8.945
Exportaciones no petroleras CAE		8.419	9.213	10.181	12.336	15.170
Exportaciones tradicionales FOB		3.950	4.090	4.238	4.431	4.632
Exportaciones no tradicionales FOB		4.469	5.123	5.943	7.905	10.538
Importaciones no petroleras FOB		17.240	18.623	20.343	22.184	24.115
Bienes de Consumo FOB		4.622	4.887	5.189	5.486	5.783
Materias Primas FOB		6.747	7.271	7.959	8.720	9.545
Bienes de Capital		5.805	6.393	7.117	7.896	8.699
Diversos		66	72	78	82	88

*Valores proyectados en millones de dólares tomados de la Proyección Cuatrianual (2011-2015) únicamente para la presentación de las cuentas.

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de la Política Económica.

Elaborado por los autores

Siendo el Ecuador un país petrolero y considerando que los ingresos bajo este rubro son de índole “no permanente” por su dependencia de tipo finita, su PIB se encuentra dividido en dos, PIB petrolero y PIB no petrolero con sus respectivos porcentajes de crecimiento anual señalados en el apartado A del Cuadro 3.

1.7.2. Indicador Económico del Sector Petrolero

En el sector petrolero del apartado B del Cuadro 3, los indicadores señalan la capacidad de producción de petróleo que tiene el país en millones de barriles por años según información proporcionada por el Banco Central del Ecuador además del precio promedio estimado basado en proyecciones del WTI³ (West Texas Intermediate) publicado por la EIA (Oficina de Administración de la Información de la Energía de los Estados Unidos).

El ingreso por venta de crudo se divide en dos categorías, el petróleo como producto en sí y la comercialización de sus derivados. En el Cuadro 3 podemos también observar los precios estimados para cada periodo y para cada tipo desde el 2011 al 2015, valores que servirán para nuestro posterior análisis. De igual manera, el Ecuador importa también derivados del petróleo que no produce y que son necesarios para la economía local a los precios señalados.

El análisis de este rubro es importante tomando en cuenta la fuerte dependencia de la economía nacional a la venta de crudo. La fiscalización de la producción nacional además de los precios estimados en los mercados internacionales, se encuentra a cargo del Ministerio de Finanzas, Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Coordinación de la Política Económica en base a tratados y acuerdos internacionales.

En el año 2013 y con la reelección del Presidente Rafael Correa para el periodo 2013-2017, se planteó la re-orientación de la matriz productiva a

³ WTI (West Texas Intermediate), también conocido como Texas Light Sweet es un tipo de petróleo bruto cuyo estimado es usado como valor estándar para determinar el precio del barril de petróleo en los mercados internacionales. Su cotización se realiza en el New York Mercantile Exchange, que es la bolsa principal de materias primas a nivel mundial. Ecuador está sujeto a la cotización del petróleo del tipo WTI.

través del Código Orgánico de la Producción, con esto se buscaba abandonar la dependencia petrolera del país mediante el fortalecimiento de cinco industrias estratégicas y catorce sectores prioritarios para sustituir así las importaciones y mejorar la oferta de productos nacionales en el exterior.

1.7.3. Indicador Económico del Sector Externo

En el sector externo se puede ver el resumen anual de la balanza comercial del país, esta representa la diferencia entre exportaciones e importaciones de todos los bienes que el país vende al exterior y que compra a otros.

La balanza comercial según sus transacciones puede ser negativa (déficit) o positiva (superávit), en el caso del Ecuador y según se proyecta en el Cuadro 3, esta aparece como negativa durante los últimos cuatro años, indicando que habrían más importaciones que exportaciones en millones de dólares.

A su vez la balanza comercial se divide en Petrolera y No Petrolera, recopilando toda la información sobre venta de petróleo y productos varios de producción nacional al exterior contra las transacciones de compras del mismo rubro.

El análisis de estos tres sectores primordiales se realiza de manera anual y se proyectan los supuestos que darán forma al Presupuesto General del Estado. Se debe tomar en cuenta que al ser proyecciones, estos se encuentran sujetos a cambios por ser factores variables y volátiles. El precio del petróleo es uno de los mayores rubros que se sujeta a cambios debido a razones geopolíticas y de mercado como las presentadas recientemente por oferta en exceso de crudo y guerras que alteran su consumo a nivel mundial.

1.8. Sistema de aprobación del Presupuesto General del Estado.

El sistema de aprobación del Presupuesto General del Estado está compuesto por etapas que de manera secuencial y ordenada deberán cumplirse, la cual se detalla a continuación:

- Programación.

- Formulación
- Aprobación.
- Ejecución.
- Seguimiento y Evaluación
- Clausura y Liquidación.

1.8.1. Programación.- En esta etapa es en base a las disposiciones presupuestarias y a los objetivos determinados en la planificación institucional donde las entidades del sector publico que componen el Presupuesto General del Estado determinan los programas, proyectos y actividades que ejecutarán, con la identificación de metas, recursos o resultados esperados y en los plazos previstos.

1.8.2. Formulación.- Es la elaboración de la proforma presupuestaria donde se incluye todos los ingresos y egresos previstos para el ejercicio fiscal. En esta etapa solo deberán incluirse aquellos incorporados en el Plan Anual de Inversiones y que hubieran obtenido la prioridad de la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) durante la ejecución presupuestaria del año anterior.

1.8.3. Aprobación.- La Asamblea Nacional es la encargada de aprobar y observar la proforma presupuestaria y la programación cuatrianual en los siguientes 30 días a la propuesta enviada por el Ejecutivo. Una vez aprobado entra en vigencia desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

1.8.4. Ejecución.- Durante esta etapa, el Ministerio de Finanzas puede, a través de la ley, realizar cambios de aumento o disminución en los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el presupuesto hasta un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional.

1.8.5. Seguimiento y Evaluación.- La etapa de evaluación presupuestaria, está dirigida a la medición de los resultados financieros y físicos obtenidos en el manejo presupuestario y los efectos producidos en él.

1.8.6. Clausura y Liquidación.- En esta última etapa se determina el resultado del ejercicio económico global, donde se verifica si hubo déficit o

superávit, considerando información contable, presupuestaria, movimientos de la deuda pública y transacciones de caja.

Como se señaló anteriormente, el Presupuesto General del Estado Ecuatoriano se encuentra constituido en sus ingresos por los réditos petroleros y la recaudación tributaria, por tanto es necesario conocer un poco más de cada uno de ellos.

1.9. Petróleo, definición y tipos.

Según la Real Academia de la Lengua se define al petróleo como “Líquido natural oleaginoso e inflamable, constituido por una mezcla de hidrocarburos, que se extrae de lechos geológicos continentales o marítimos donde se obtienen distintos productos utilizables con fines energéticos o industriales, como la gasolina, la nafta, el queroseno, el gasóleo” (*Real Academia Española. (2012). petróleo. Junio 11,2015, de Real Academia Española Sitio web: <http://palabrasyvidas.com/la-palabra-petr%C3%B3leo-significa.html>*).

Es decir el petróleo es un compuesto químico en el que se encuentran las partes sólidas, líquidas y gaseosas donde su origen es de carácter volcánico, y también puede ser considerado como una roca combustible, debido a la transformación de la materia orgánica. Las diferentes clases de petróleo tienen características físicas y químicas que las distinguen entre sí. Estas pueden ser: color, olor, densidad, sabor, índice de refracción, coeficiente de expansión, punto de ebullición, punto de congelación, punto de deflagración, punto de quema, poder calorífico, calor específico, calor latente de vaporización y viscosidad.

Los colores del petróleo pueden variar por la reflexión de la luz desde amarillos pálidos, amarillos con tonos azules, verdes, rojos y marrones, hasta llegar al negro. Los crudos pesados y extra pesados son negros en su totalidad, mientras que los más livianos pueden llegar a tener un color blanquecino verdoso (Wauquier, 2004; Paladines, 2005; 169). El olor de los crudos es aromático, como el de la gasolina o de otros derivados. Si el crudo

contiene azufre, su olor será fuerte; si contiene sulfuro de hidrógeno, los vapores serán irritantes, tóxicos y hasta mortíferos.

Para atestiguar el nivel de calidad de los crudos estos pueden ser designados como dulces (sweet crude oil) o agrios (sour crude oil).

La densidad es la relación que existe entre la masa de una sustancia y el volumen que ocupa. Los grados API son una escala de gravedad específica desarrollada por el American Petroleum Institute (API) para medir la densidad relativa de varios petróleos líquidos, expresada en grados. Esta escala ha sido diseñada de tal forma que la mayoría de valores se encuentran entre 10° y 70° API. La densidad API del agua es 10°.

1.9.1. Breve historia Petrolera del Ecuador

En el libro "*Hitos de la Industria Petrolera 1829 - 2005*" de Petroecuador (2006); nos relata la historia petrolera de Ecuador donde la empresa inglesa Anglo, descubrió el primer pozo petrolero en Ancón en la península de Santa Elena. En 1925 se dio inicio a la producción de petróleo y en 1928 la primera exportación, aunque en pequeñas cantidades. Hasta el año 1971, las exportaciones petroleras no superaban más del 6% del total de las exportaciones del Ecuador, según datos del Banco Central. Entre 1928 y 1957, el país exportó cerca de 42 millones de barriles de crudo, igual al volumen exportado en 1972, año en que se inaugura la era del 'boom' petrolero.

Desde 1928 hasta 1959, cerca de cuarenta años, la explotación de crudo se concentró en Santa Elena donde en esos mismos años varias compañías extranjeras como Standar Oil, Shell, Tennessee, California Oil, y Western Geophysical Co., obtuvieron más de 5 millones de hectáreas para realizar exploraciones petroleras tanto en la región Amazónica como en el litoral, pero las exploraciones no dieron resultados positivos ni comerciales y al finalizar la década de los 50, los campos petroleros del litoral declinaron a tal punto que en 1967 la empresa Anglo declaró que los pozos petroleros de Santa Elena estaban casi agotados. La declinación de los primeros pozos fue tal que el país dejó de exportar crudo entre los años 1960 y 1971 y lo

único que producía era para el consumo interno , según datos del libro “El Petróleo en el Ecuador” de Byron Galarza.

En la década del 60, el gobierno ecuatoriano otorgo permisos de 5 millones de hectáreas en el oriente ecuatoriano a un grupo de empresas internacionales liderado por la Compañía Minas y Petróleos del Ecuador lo cual traspasó parte de sus permisos a Texaco – Gulf que en 1967 encontró en la Amazonia los primeros pozos comerciales con la perforación del pozo Lago Agrio 1 con una producción inicial de 2.640 barriles diarios. “El descubrimiento de petróleo en la Región Amazónica hace que se reactive el interés de las empresas internacionales, otorgando al país más de 4 millones de hectáreas a siete compañías para la explotación y exploración de petróleo en la zona.”, relata Guevara (2001) en su tesis ‘El sistema de contratación en las actividades del sector petrolero’, publicada por el IAEN (Instituto de altos estudios Nacionales).

En 1971, en el gobierno de Velasco Ibarra se crea una política de revisión de concesiones petroleras en donde se expide la Ley de Hidrocarburos, bajo su misma administración. En ella se recupera la propiedad del petróleo “al proclamar que la riqueza petrolera pertenece al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado”, indica Guevara. Entre 1969 y 1972, el Estado recibió regalías del 6% al 16% de la explotación petrolera que persistía en el Golfo de Guayaquil. La nueva ley determino al contrato de Texaco – Gulf, que el Estado podía retener el 20% de la producción de las petroleras para el consumo interno de derivados.

En 1972, con la creación de la Corporación Petrolera Estatal (CEPE), el gobierno Rodríguez Lara adquirió el 25% de la participación del Texaco – Gulf, y construyó el Oleoducto Transecuatoriano. La nueva infraestructura permitió que el Ecuador realizara la primera exportación de 308.283 barriles de petróleo desde el puerto de Balao correspondientes a las regalías que el Gobierno cobraba en especies. Cada barril se vendió a USD 2,34.

Finalmente, en 1977, CEPE compró a Texaco - Gulf su consorcio y llegó a tener hasta 62,5% de participación además se lanzó una campaña agresiva de exploración del Oriente, antes del retorno del país a la democracia⁴.

1.9.2. Políticas petroleras y su importancia en el Ecuador

Las primeras menciones sobre petróleo y política petrolera en Ecuador aparecen alrededor del siglo XVIII según el libro “Presidentes del Ecuador” (Simón Espinosa Cordero, 2004).

Es en la provincia de Santa Elena, en donde los antiguos aborígenes hacían uso de un material negruzco oleaginoso que llamaban “copey” para impermeabilizar sus canoas, para encender pequeñas lámparas e incluso para curar heridas.

En el año 1878, se decreta vía Asamblea Nacional la concesión de derechos de extracción a favor de M.G. Mier y Cia., de brea, kerosén y petróleo en territorio ecuatoriano por un periodo de 20 años. En 1911, luego de una concesión similar a la compañía Ancon Oil, se perfora el primer pozo petrolero en lo que se considera hoy, el arranque de la actividad de exportación de crudo para el Ecuador.

En el año 1921, tras ya varios años de extracción petrolera, se aprobó la Ley sobre Yacimientos o Depósitos de Hidrocarburos, en donde se establecía una regalía única para el Estado Ecuatoriano. Desde 1925 a 1928, la compañía Anglo Ecuatorian Oilfields Limited, exportó alrededor de 152.700 toneladas de crudo ecuatoriano. Finalmente en 1941 con el Presidente Carlos Alberto Arroyo del Río, se promulga el Código de Minería, que declaraba al petróleo de propiedad estatal así como todos sus derivados.

En el año 1964 se firma un contrato entre el Consorcio Petrolero Texaco-Gulf y el Gobierno Ecuatoriano para luego en 1971 con el Presidente Velasco Ibarra promulgar la Ley de Hidrocarburos y crear la Corporación

⁴ Este contenido ha sido publicado originalmente por **Diario EL COMERCIO** en la siguiente dirección: <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/breve-resena-historia-petrolera-del.html>.

Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), quien se encargaría de explorar, refinar y exportar los productos petroleros.

Para el año 1973, se renegocian los contratos con Texaco-Gulf, adquiriendo el 25% de las acciones del consorcio a favor del Ecuador. Nace la Flota Petrolera Ecuatoriana (Flopec) y es en el mismo año cuando Ecuador pasa a formar parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El primer embarque de crudo tuvo lugar el 15 de Agosto de 1972, mismo año en el que culmina la construcción del Oleoducto Transecuatoriano para transportar el petróleo desde los campos de producción en la amazonía.

En 1981, el precio de barril alcanza el más alto en la historia ecuatoriana para aquel entonces, llegando a USD 40 por barril. La bonanza petrolera de la época ayudó a mejorar diversas infraestructuras, entre ellas, el nuevo Puerto de Guayaquil. En 1982, se reformó la Ley de Hidrocarburos para fomentar al mercado internacional a la inversión local. Luego en 1989, la CEPE se transformó en Petroecuador y asumió el manejo total del Oleoducto, el cual había sufrido daños en el terremoto de 1987.

Finalmente en 1993, se reforma nuevamente la Ley de Hidrocarburos para dar acogida a diversos contratos de prestación de servicios y participación, aliviando así la inversión local estatal. En mayo del 2008, el precio del barril alcanzó la cifra record de USD 131 por barril.

Desde los años sesenta, el petróleo ha sido la base principal del presupuesto estatal, con el cual se ha financiando la obra pública. Los enormes ingresos percibidos por la venta de crudo han ayudado a la creación y modernización de la infraestructura nacional.

La política petrolera nace como un marco legal que dirige y controla los ingresos petroleros producto de la venta y exportaciones de crudo con el fin de distribuirlos con miras a la inversión local y social. Esta a su vez exige un porcentaje de la misma para reinversión en la búsqueda de mantener, modernizar y mejorar la producción petrolera.

A lo largo de la historia extractivista ecuatoriana, la política petrolera pasó de ser nula en los primeros años a formar un gran puntal de control en los planes de desarrollo nacional actuales, logrando sendas participaciones del Estado en las últimas negociaciones en cuanto a regalías, concesiones y traspaso de herencias en infraestructuras.

En la Sección Cuarta de la actual Constitución del Ecuador, en el apartado de Recursos Naturales, Artículo 408; se señala que, los recursos naturales no renovables sobre todo los productos del subsuelo, yacimientos minerales e hidrocarburos, podrán ser explotados únicamente en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la constitución. El Estado participará en los beneficios de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota, garantizando que estos recursos preserven y recuperen sus ciclos naturales.

Los lineamientos de la política petrolera deben acoplarse a los señalados en la Constitución en cuanto al Plan Nacional del Buen Vivir, así como a los de cuidado ambiental y respeto del medio ambiente.

La Ley de Hidrocarburos desde su primer año de expedición ha sufrido múltiples cambios para acomodarse a las expectativas de crecimiento y desarrollo nacional. Es así que, el Presidente Rafael Correa mediante decreto publicado en el Registro Oficial 244 del 27 de Julio del 2010, crea la Secretaría de Hidrocarburos adscrita al Ministerio Sectorial con sus respectivas atribuciones para suscribir, aprobar y diseñar planes de exploración, explotación, industrialización y comercialización de petróleo. Así mismo se adjudica el 25% de las ganancias brutas en los contratos de prestaciones de servicios con compañías de explotación extranjeras.

De igual manera en su marco legal general, la Ley de Hidrocarburos señala reglamentos en cuanto a exploración, devoluciones de áreas previamente exploradas, alcances, periodos de explotación, concesiones y renovaciones. Así mismo, compromete a las empresas locales e internacionales a la participación en actividades de responsabilidad social con los pueblos aledaños, mediante capacitaciones, becas, creación de infraestructuras sustentables, etcétera.

En el ámbito de derivados, el Estado también señala su participación en cuanto al gas natural para fines industriales, generación de energía eléctrica, comercialización o de cualquier otra índole.

La participación del mismo en los ingresos petroleros es de tipo progresiva porcentual mensual, según la producción del mes en curso. Las regalías estatales y de Petroecuador se fijarán de acuerdo al precio promedio ponderado del último mes de ventas externas de hidrocarburos, siendo la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera (ARCH), la que fiscalice y audite los costos ligados a la producción y comercialización del crudo.

Finalmente, corresponde a la Función Ejecutiva la formulación de la política petrolera a través del Ministerio respectivo y de la Secretaría de Hidrocarburos, según lo señala el Artículo 6 del Capítulo II de la Ley de Hidrocarburos actual, en el Suplemento 244 del 27 de Julio del 2010; tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Aprovechamiento óptimo de los recursos hidrocarburíferos.
- Conservación de reservas.
- Bases para contratación de servicios para la exploración y explotación que proponga el Comité de Licitaciones.
- Comercio exterior de los hidrocarburos.
- Inversión de utilidades de contratistas.
- Régimen monetario, cambiario y tributario relacionado con los hidrocarburos.

Aunque la actual Constitución señala estrictamente el respeto al medio ambiente, el gobierno del Economista Rafael Correa decidió en agosto del 2013 la explotación de los yacimientos de Yasuní-ITT, dando fin a un proyecto que tenía como objetivo primordial proteger un sector de la amazonía al dejar bajo tierra un importante yacimiento petrolero pidiendo a cambio al resto de países una compensación económica para el Ecuador, no sin antes comprometerse a que la afectación ambiental sería de tan solo el uno por mil, toda vez que el proyecto había fallado.

Como podemos ver, las políticas petroleras juegan un papel importante señalando los alcances y limitaciones de los actores y entes estatales así como la participación social y ambiental mediante la Constitución y la Ley de Hidrocarburos. Es importante mantener una política petrolera coherente a la ley y en pro del desarrollo local para limitar, fiscalizar y controlar los ingresos y gastos adheridos al rubro petrolero.

1.10. Recaudación Tributaria y Política Fiscal

La política fiscal ecuatoriana señala en el Artículo 285 de la Constitución que su principal objetivo es el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos además de la redistribución de los ingresos por medio de las transferencias, los tributos y los subsidios adecuados.

El Código Tributario del Ecuador menciona que los tributos además de generar progreso, sirven para cubrir el gasto público, atendiendo así los requerimientos de la sociedad en salud, educación, seguridad entre otros. El ente estatal que funciona como recaudador es el SRI (Servicio de Rentas Internas).

Los tributos deben pagarse por los contribuyentes, quienes pueden ser del tipo persona natural o jurídica, los mismos son maneras de realizar aportaciones públicas a los ingresos fiscales del país ayudando a la inversión, producción, ahorro y desarrollo del país.

No es sino hasta el año 2008 que con el cambio de la Constitución, se logró mejorar la recaudación tributaria en los años posteriores. La Directora General del Servicio de Rentas Internas, Ximena Amoroso, afirmó que el 8,6% de lo recaudado en el 2013 fue debido a las nuevas reformas, mientras que el 91,4% fue por la mejora en la gestión tributaria, un total que ascendió a USD 12.700 millones. *(Economía. (2014). Directora de SRI sobre recaudación tributaria. 23/Junio/2015, de Ecuador Inmediato Sitio web: http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818771952&umt=directora_sri_sobre_recaudacion_tributaria_2014_esperamos_cerrar_aproximadamente_en_).*

La recaudación tributaria para el año 2015 se estima que sería de USD 909 millones más que en el 2014 un total que ascendería a USD 14.099 millones. Los ingresos percibidos por el SRI, representan más del 60% del total de los ingresos del PGE. El porcentaje de contribuyentes ha venido presentando también un exponencial crecimiento. En el 2014 se registraron más de 1'600.000 contribuyentes en estado activo, esto señalaba más del doble que en el año 2006.

Por otro lado, en el año 2008, el gobierno decidió manejar por ley los fondos petroleros que nacen del excedente del precio referencial de cada barril estimado en el presupuesto general y que se recaudaban por medio del Código Tributario en la cuenta FEP (Fondo de Estabilización Petrolera). Este fondo se orientó en sus inicios como una especie de colchón del tipo ahorro para calamidades financieras futuras en el país. Sin embargo la creciente inversión en gasto social inspiró al cambio de filosofía en su uso de invertirlo en el presente y no guardarlos para el futuro.

Es evidente la búsqueda por encontrar financiamiento sustentable para el país, las nuevas reformas tributarias así como la rigidez en los controles en aportaciones, han ayudado a presentar al SRI como un organismo capaz de generar los rubros suficientes para poder empezar a enrumbar al país hacia otras formas permanentes de ingresos logrando así la tan ansiada independencia al petróleo.

CAPÍTULO 2

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO ECUATORIANO

2.1. Breve análisis económico-político del Ecuador y del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano

Según la actual constitución, se define al Presupuesto General del Estado como el instrumento regulador de los ingresos obtenidos por medio de los entes públicos como el Servicio de Rentas Internas, la Corporación Aduanera Nacional y los de Petroecuador mediante la venta de crudo al extranjero que servirán para cubrir los gastos de inversión social y de servicio público del país. El mismo se prepara con periodicidad anual en base a proyecciones y estimaciones que definirán la necesidad de recurrir a la obtención de otro tipo de recursos en el caso de que haya déficit.

Con el nacimiento del Ecuador como Estado se crea a la par la Primera Constitución, haciendo a su vez necesario el uso de las finanzas públicas para la administración estatal. Nace así con el Presidente Vicente Rocafuerte en 1835, el primer movimiento liberal, abandonando el proteccionismo y dejando al comercio regular los mercados mediante la libre competencia, se redujeron los derechos portuarios y de anclaje en el puerto de Guayaquil y se abolieron los tributos a los indios.

El entonces Ministro de Hacienda, Francisco Eugenio Tamariz, decretó la reducción de los derechos de importación y exportación para controlar así el crédito interno y poder amortizar la deuda pública, que en aquel entonces ascendía a un millón doscientos mil pesos. En el Ecuador colonial, eran los comerciantes cacaoteros quienes poseían grandes sumas de dinero y quienes lo prestaban al Estado en cada penuria fiscal. Lamentablemente estos decretos nunca vieron la luz por considerarse inconstitucionales en aquella época por las grandes élites.

Se logró sin embargo, crear la Ley de Haciendas que mejoraba las recaudaciones fiscales, reorganizaba la contabilidad estatal y fiscalizaba las cuentas. Se aceptó y empezó a amortizar la deuda externa grancolombiana. A su vez el gasto social tuvo un gran despunte en el área de la educación, haciéndola más accesible a todos, incluidas las mujeres y dando primordial énfasis a la preparación de profesionales en la salud.

Para el año 1852, en la Presidencia de José María Urbina, la deuda externa se vio dimensionada al sumarse la deuda inglesa contraída para financiar las guerras de independencia nacional, esta fue de 424.000 libras esterlinas, para la cual se tuvo que emitir incluso bonos nacionales de deuda. Los huertos de cacao representaron los de mayor ingreso para la economía nacional, luego de que el presidente decidiera eliminar los aranceles de exportación a estos productos y otros de primera necesidad. Finalmente la educación fue también representativa en este gobierno, dando énfasis a la de tipo universitaria.

En los años siguientes y en el primer gobierno del Presidente Gabriel García Moreno en 1861, el Ecuador apostaba a la industria, al comercio y a la agricultura. El sector textil despuntaba con la aparición de algunos obrajes en la serranía. Las finanzas públicas y el producto interno bruto ecuatoriano dejaban notar sendos ingresos destinados al sector social y a las obras que crecían enormemente en cuanto a la creación de carreteras e infraestructura, la educación se vio fuertemente establecida y encaminada. La costa y la sierra crecían como grandes estandartes de la prosperidad ecuatoriana.

Luego en 1869, en la segunda presidencia de García Moreno y con el boom cacaotero se emprende una reforma rígida en la economía ecuatoriana, los impuestos sobre las exportaciones e importaciones constituyeron la fuente principal y más segura de ingresos públicos. Se estableció un nuevo sistema de contabilidad y control fiscal para evitar fraudes al Estado y una mejor disponibilidad de recursos para el presupuesto nacional. Se abrieron también bancos estatales en el país, entre ellos las Cajas de Ahorro y Crédito de Cuenca, Guayaquil y Quito. García Moreno

logró también la renegociación de la deuda externa, extinguiendo las deudas Mackintosh y Angloamericana tras la compra de material bélico considerado luego ilegítimo. Por otro lado detuvo los pagos de la deuda restante para recapitalizar al país.

En los años 1888, con el Presidente Ignacio de Veintimilla, por primera vez en el Ecuador las exportaciones superaron la cifra de los 9 millones gracias a la creciente demanda de cacao ecuatoriano en los mercados extranjeros creando así fuertes lazos de comercio entre los banqueros y los agricultores de la época.

En el periodo de los años 1920 y 1924 bajo la presidencia de José Luis Tamayo, se vivió una de las mayores crisis nacionales, los precios del arroz y el azúcar se dispararon aduciendo elevados costos en el transporte de los mismos, de igual manera la producción y caída de los precios del cacao acrecentaron el malestar económico.

En el año 1922, el sucre se devaluó de 2,25 el dólar a 4,27. Levantamientos populares se dieron en diversas zonas, especialmente en Guayaquil en donde se dio una de las más controvertidas masacres que hasta hoy desconoce el número total de muertos registrados. Aún así y pese a la crisis, Ecuador se modernizaba, se inauguró la radiocomunicación entre Quito y Guayaquil y en esta última se mejoró la canalización de agua potable y pavimentación de sus calles, además de la dotación del primer Hospital General en la ciudad así como de las Bibliotecas Nacionales en Quito, Ambato y Azogues. El gasto social se mantuvo en auge con un ambicioso plan de obras públicas el cual no alcanzó a ejecutarse en su totalidad por falta de financiamiento. Se retomó así el pago de la deuda externa para poder acceder a nuevos créditos extranjeros.

Con la Presidencia de Isidro Ayora en 1929, se inició lo que se conoció como una modernización del Estado, se formó un comité para revisar la actual constitución, nació el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, se aprobó un aumento al impuesto a las herencias y se trajo a un equipo de asesores americanos encabezado por Edwin W. Kemmerer para revisar y recomendar cambios en las finanzas públicas a fin de modernizarlas.

En 1927 nace el Banco Central del Ecuador quien se encargaría de la política monetaria y de los índices financieros nacionales para la gestión pública. Se promulgó además una ley que establecía un nuevo valor para el sucre frente al dólar, se fijó cada dólar en cinco sucres; esto significó una reducción del 41% respecto a su valor hasta entonces legal.

Nació la Superintendencia de Bancos, el Banco Hipotecario, antecedente del Banco de Fomento; la Contraloría General de la Nación, la Caja de Pensiones, antecedente del Instituto de Seguridad Social, las Direcciones de Aduana, del Presupuesto, de Ingresos y de Obras Públicas. Con el crecimiento del aparato estatal se hizo necesario el engrose del gasto permanente en sueldos y por tanto del presupuesto general.

La Gran Depresión de 1929, afectó también a la economía ecuatoriana; la balanza comercial sufría un déficit de cuatro millones de dólares, los compromisos del gobierno y el país en general se asfixiaban.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial en los años 1945 favoreció las exportaciones ecuatorianas, sin embargo, los préstamos impuestos por el Ejecutivo al Banco Central para el financiamiento de obra pública, generaron un efecto inflacionario cada vez mayor en el país. Los planes de desarrollo local eran gigantes en comparación con los ingresos que los financiaban, la deuda interna crecía enormemente.

En los años 50 con la Presidencia de Galo Plaza Lasso, hubo cierta estabilidad política y económica. Las exportaciones, sobre todo las de banano, crecieron exponencialmente. En 1948, el total de las exportaciones fueron el doble que las de 1943. El PIB creció.

El puntal de la política económica de Plaza fue la tecnificación y producción nacional. Ecuador se convirtió en un importante exportador de banano, mejorando también las producciones de cacao, café y arroz además del petróleo. En 1950, se realizó el primer censo nacional de población, Ecuador tenía 3'202.760 habitantes; Quito, 209.930 y Guayaquil, 256.970. Se realiza luego el primer informe económico mundial sobre el Ecuador.

Los logros sociales alcanzados por el Presidente Camilo Ponce Enríquez se debieron a un mejor planificado y estructurado Presupuesto General en el periodo de su gobierno, 1956-1960. Se construyó el nuevo puerto de Guayaquil, el arranque de la construcción del Aeropuerto Simón Bolívar además de los estudios para el puente sobre el río Guayas. Terminó la construcción del Estadio Modelo y entregó tres millones de dólares para rellenos sanitarios en los suburbios. En Quito edificó la Caja del Seguro (IESS), el Aeropuerto Mariscal Sucre, restauró el Palacio de Carondelet y la Cancillería.

En la Presidencia de Otto Arosemena Gómez (1967-1968), se creó el Instituto Nacional de Pesca, de Industria y Minería en Manta y se localizó el primer yacimiento petrolero en Lago Agrio. En el mismo rubro, entregó la concesión de 800 mil hectáreas en el Golfo de Guayaquil para la exploración de gas natural a quienes él llamó “modestos ciudadanos”, dado que sus creencias anti-imperialistas le prohibían cederlas a las grandes potencias mundiales quienes poseían el conocimiento y la tecnología para realizar dichas tareas.

En los periodos de mayor ajeteo nacional y dudosa democracia (1972-1979), con las dictaduras militares y consejos supremos, hubo cierto avance sostenido en cuanto a logros sociales y reformas. La política petrolera se manejó apegada a la filosofía revolucionaria y nacionalista imperante con la renegociación de contratos petroleros para limitar a las empresas Texaco-Gulf a favor del Estado. Nace la Ley de Hidrocarburos y las finanzas públicas toman mayor protagonismo en cuanto a sus ingresos, la economía crecía a un ritmo del 10% anual. El Ecuador finalmente empieza a parecer menos susceptible a las presiones del agro ecuatoriano.

Las obras estatales también tuvieron su protagonismo, se arrancó con la construcción de la Central Hidroeléctrica de Paute, la mayor obra de energía en el Ecuador. Se mejoraron parcialmente los sistemas de recaudación tributaria. Sin embargo durante los años 1975 y 1979, hubo déficits en la balanza de pagos y en la reserva monetaria, lo que hizo elevar la cotización

del dólar. Hubo que recurrir nuevamente a agresivos endeudamientos para financiar los planes sociales.

En la década de los 80 con el truncado mandato del Presidente Jaime Roldós Aguilera, hubo una tensa lucha política de poderes, el divorcio entre el Ejecutivo y el Legislativo agravaba la situación. La crisis económica que se avecinaba era imparable, el aumento salarial sin sustento, el desfinanciado presupuesto general y la negativa al alza de impuestos necesario para su sustento, eran sus causas; el precio del barril de petróleo a USD 40 ayudó a frenarla de momento.

El neoliberalismo económico insertado en Ecuador de la mano del Presidente León Febres Cordero (1984-1988), trajo ciertas mejoras en lo macroeconómico. El PIB crecía y hubo cierto superávit en 1984 y 1985. Se refinanció la deuda externa y la inflación se mantenía por debajo de lo esperado. En lo social, se vivió un periodo negro de hostilidad y represión, la creación de grupos alternos a la policía nacional de los cuales se conocía poco al ojo público, realizaron con su beneplácito, actividades de dudoso procedimiento. Finalmente a la salida de su periodo, todos los logros vinieron en picada, dada la hostilidad del gobierno por alcanzar metas ofrecidas en campaña que no alcanzaban a financiarse con la crisis que vivía para entonces el país.

En los años 1992 a 1996, Ecuador vivió un periodo de encaminamiento democrático de la mano del Presidente Sixto Durán Ballén, buscando poner al país en el mapa de la inversión extranjera renegociando la deuda externa, reduciendo el déficit fiscal y la inflación. Esto supuso dos primeros años de gobierno de duros cambios políticos y sociales. No obstante, se logró bajar la inflación del 30% al 27%, las reservas internacionales y las exportaciones crecieron con el ingreso de capital de inversión extranjera a la economía nacional. Se logró reducir el déficit fiscal a 2,5% a finales de 1992 y se preparó un presupuesto estatal equilibrado para 1993. En el ámbito petrolero, el país se separó de la OPEP a fin de poder exportar petróleo por encima de la cuota máxima permitida, buscando un mayor ingreso bajo este rubro.

En el año 2000, con la presidencia de Jamil Mahuad Witt, un año económicamente importante en la historia ecuatoriana, se recurrió a la más grande toma de decisión macroeconómica del país, el congelamiento de depósitos nacionales y a la dolarización forzosa de la economía. Tras años de malos manejos de la banca nacional y la toma en hombros del gobierno en busca de su rescate, las políticas de “salvataje⁵” eran más que recurrentes. El Estado emitía dinero sin respaldo para prestarlo a la banca ecuatoriana, ésta hacía poco menos que usarlo para solucionar problemas de quiebra.

Gran parte de esta emisión de sucres se usó para comprar dólares produciendo así una devaluación acelerada. Entre el 29 de Diciembre de 1999 y el 6 de Enero del año 2000, el sucre se había devaluado un 26%, ascendiendo a un total global en 2 años de gobierno de 360%. El 9 de Enero del mismo año, el Presidente Mahuad anunció la inminente dolarización estableciendo el cambio legal en curso que era de 25.000 sucres por cada dólar americano.

Los costos del salvataje bancario fueron enormes. En total, seis mil millones de dólares se perdieron contando con la inflación, devaluación, bloqueo de créditos, recesión, aumento del desempleo y restricción del consumo gracias al congelamiento bancario. Las finanzas públicas se deterioraron y el gasto social disminuyó, a esto se adhiere el desplome del precio del barril de petróleo en los mercados internacionales, creando un agujero mayor en el presupuesto general estatal, considerando que el país ya tenía una dependencia fuerte a los ingresos generados por la actividad petrolera.

Conforme Ecuador se convirtió en un país democrático e independiente, tuvo que trazar un plan político-económico que le permita administrar sus recursos y transferirlos en obras sociales, para ello y como principal política financiera, nace el presupuesto general, el mismo que como pudimos ver,

⁵ Se conoce como *Salvataje Bancario* a las medidas financieras tomadas por el gobierno del entonces presidente Jamil Mahuad, las cuales permitían la entrega de créditos a la banca privada a través de instituciones públicas. Dicho dinero no contaba con sustento físico ni legal y su uso se desvió del originalmente planteado agravando la problemática financiera. Su resultado desembocó en una agresiva devaluación del dólar lo que llevó a la dolarización del Ecuador para el año 2000.

cumplió un papel importante a lo largo de la historia ecuatoriana. El manejo y evolución del PGE ecuatoriano siempre ha venido limitado y fiscalizado bajo las políticas y leyes vigentes al momento de su ejecución. Presidentes han debido manejar con cautela las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ya que estos últimos son quienes revisan, corrigen y aprueban o no el presupuesto general para cada año y cada mandato. De igual manera, durante la vida democrática del país se ha recurrido al cambio y reestructuración de la constitución vigente, otorgando en ciertos casos mayores y plenos poderes para la toma de decisiones fiscales y financieras, necesarias para poder así cumplir planes de desarrollo que muchas veces se tornan inalcanzables sin dichos cambios.

2.2. Tipos de Pre-Presupuestos

Existen diversos formatos del Presupuesto General del Estado de acuerdo a las entidades públicas que lo presentan, a la información contenida, a su destino y presentación.

Así tenemos que se pueden plantear los siguientes tipos:

2.2.1. Presupuesto Inicial

Es aquel que recoge las recomendaciones y análisis del Legislativo para que luego sea revisado y aprobado por el Ejecutivo en su fase inicial de creación.

2.2.2. Presupuesto Consolidado

Es aquel que comprende el total de todos los presupuestos presentados por las entidades públicas. En esta fase se revisa y corrige aquellos dobles registros y errores de transferencias entre entidades receptoras y otorgantes para el periodo planteado.

2.2.3. Presupuesto Devengado

Es el valor correspondiente a obras, bienes y servicios pertenecientes a cada institución estatal por la prestación de los mismos toda vez que estas hayan sido efectivamente realizadas.

2.3. Proceso de Formulación y Aprobación del PGE Ecuatoriano

El proceso de formulación y aprobación del PGE Ecuatoriano está enmarcado por distintos reglamentos y regulaciones legales amparadas en la actual Constitución y las Leyes Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Este empieza cada año en el mes de Abril por parte del Ministerio de Finanzas en base a la información coordinada con el Banco Central del Ecuador y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), esta última debe enviar las proformas presupuestarias hasta finales de Junio del año en curso para la respectiva revisión por parte del Ministerio de Finanzas, quien se encargará de coordinar el cumplimiento de las reglas macro-fiscales incluidas en la ley como gastos operativos, gastos primarios, etcétera.

La proforma presupuestaria es enviada hasta el 1 de Septiembre a la Asamblea Nacional, la cual tiene hasta el 30 de Noviembre para aprobarla o enviarla a revisión. La Asamblea puede incluir un informe final a la Comisión Tributaria, Fiscal y Bancaria señalando los límites de endeudamiento para el actual ejercicio fiscal.

En general, el proceso de aprobación de la proforma refleja presiones de diversos sectores públicos y gobiernos autónomos regionales, quienes buscan mejorar su posición con respecto a la distribución de los recursos fiscales para los proyectos a ejecutar cada año en sus distintas jurisdicciones.

La Subsecretaría de Presupuestos elaborará hasta el 15 de enero de cada año el cronograma para la programación y formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado para el siguiente ejercicio fiscal y la presentará para aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Subsecretaría General de Finanzas. El cronograma se aprobará hasta el 31 de enero y constará de:

Las actividades y tareas a ejecutarse desde la iniciación del proceso hasta la incorporación de los ajustes resueltos por el Congreso Nacional para la aprobación de la proforma presupuestaria.

Las fechas de inicio y término de las tareas identificadas con la asignación de los entes responsables de su ejecución.

2.3.1. Programación Presupuestaria

2.3.1.1. Programación Macroeconómica

Tiene como objetivo la elaboración de los escenarios presupuestarios de mediano y corto plazo que den como resultado las políticas presupuestarias concretas a ser aplicadas en un ejercicio fiscal.

2.3.1.2. Escenarios macroeconómicos plurianuales

La unidad administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de la programación macroeconómica, elaborará durante el primer trimestre de cada año el escenario macroeconómico para los próximos cuatro años con relación al ejercicio fiscal vigente en función del análisis de las políticas y objetivos del Gobierno. El escenario macroeconómico para el primer año constituirá obligatoriamente el escenario del que se determinarán las políticas presupuestarias para la programación anual de los presupuestos. De producirse cambios en el escenario del primer año, durante el proceso de programación presupuestaria, se actualizarán al mismo tiempo las proyecciones de los escenarios de los tres años subsiguientes a efectos de contar permanentemente con un escenario plurianual de cuatro años.

Para el cumplimiento de lo descrito, la referida unidad administrativa coordinará con la Senplades, el Banco Central del Ecuador y las entidades públicas que estime necesario.

Un escenario macroeconómico plurianual contendrá los objetivos y metas esperados por las principales variables macroeconómicas y los supuestos sobre los que se asienten sus proyecciones; las políticas de ingresos, gastos y financiamiento que guiarán su concreción y los techos esperados del

presupuesto acordes a esas políticas y a las metas de déficit/superávit y financiamiento que se deriven del mismo. Para el efecto, la unidad administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de la programación macroeconómica, contará con las proyecciones actualizadas de los ingresos y gastos en el horizonte plurianual de cuatro años que elaborará la Subsecretaría de Presupuestos en todo lo que corresponda al ámbito del Presupuesto General del Estado y la Subsecretaría de Crédito Público lo hará en lo relacionado al endeudamiento público.

2.3.1.3. Política Macroeconómica y Fiscal

Del escenario macroeconómico plurianual se determinará la política macroeconómica y la política fiscal referente a los ingresos, gastos, endeudamiento e inversión pública que guiará la elaboración de la proforma del Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente al primer año de ese escenario.

2.3.1.4. Plazos

La unidad administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de la programación macroeconómica, presentará el marco macroeconómico plurianual y de políticas de ingresos, gastos, endeudamiento e inversiones a consideración y aprobación del titular de dicho Ministerio, hasta el 31 de marzo de cada año. En los años de cambio de Gobierno, ese plazo se extenderá hasta el 31 de julio.

2.3.2. Formulación Presupuestaria

2.3.2.1. Proceso de Análisis y Validación de las proformas institucionales

Las proformas presupuestarias institucionales remitidas al Ministerio de Economía y Finanzas en los términos de las Directrices Presupuestarias, serán sometidas al análisis y validación de su consistencia técnica y de los lineamientos de dichas directrices por parte de la Subsecretaría de Presupuestos. Para el caso en que las instituciones no hayan cumplido con remitir su proforma presupuestaria, la Subsecretaría de Presupuestos la

elaborará por su cuenta sobre la base del presupuesto codificado vigente y los lineamientos contenidos en las Directrices Presupuestarias.

Como parte de dicho proceso se podrán efectuar los ajustes que sean necesarios para que exista la debida coherencia de la proforma presupuestaria con el escenario macroeconómico plurianual actualizado por la unidad administrativa del Ministerio de Economía responsable de la programación macroeconómica; las metas del déficit/superávit de la proforma, los techos de las reglas macro-fiscales de crecimiento anual del gasto y disminución del déficit no petrolero y los techos de endeudamiento público.

2.3.2.2. Generación de escenarios de la proforma

Como producto del proceso de análisis, validación y ajustes, la Subsecretaría de Presupuestos generará los escenarios correspondientes que se pondrán en conocimiento del Titular del Ministerio y del Comité de Finanzas. El escenario que las autoridades del Ministerio de Economía consideren como definitivo se presentará a consideración de la Presidencia de la República.

2.3.2.3. Formulación del Programa Anual de Inversiones

La formulación del Programa Anual de Inversiones (PAI), que estará contenido en la proforma del Presupuesto General del Estado, se efectuará de manera coordinada entre la unidad administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas responsable del tratamiento de las inversiones y la Senplades. Para ello, las Directrices Presupuestarias incorporarán los lineamientos y requisitos para la inclusión de los proyectos en las proformas institucionales. La proforma solo incorporará los proyectos que consten en el PAI.

2.3.3. Presentación de la Proforma a la Asamblea Nacional

El Ministerio de Economía y Finanzas entregará a la Presidencia de la República la proforma presupuestaria del Presupuesto General del Estado y

sus anexos, para su correspondiente envío a la Asamblea Nacional en el plazo previsto en la disposición constitucional.

2.3.4. Aprobación y Puesta en vigencia del Presupuesto General del Estado

La aprobación del Presupuesto General del Estado se someterá a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales. Una vez emitida la resolución legislativa de aprobación, la Subsecretaría de Presupuestos procederá a incluir las modificaciones incorporadas en la proforma inicialmente remitida, sobre lo cual emitirá un informe al Titular del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el documento ajustado que se enviará a la Presidencia de la República para que se ordene su promulgación en el Registro Oficial.

El Presupuesto General del Estado y el conjunto de los presupuestos institucionales que lo conforman entrarán en vigencia el 1 de enero del correspondiente ejercicio fiscal sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. En los años en que se posesione el Presidente de la República regirá el presupuesto del año anterior durante los meses de enero y febrero, para todas las asignaciones que signifiquen ingresos y gastos recurrentes. Los ingresos y gastos devengados en los meses señalados se convalidarán con el presupuesto aprobado. Los presupuestos del resto de instituciones del sector público no financiero entrarán en vigencia el 1 de enero de cada año, con apego a lo dispuesto en las leyes pertinentes.

2.3.5. Ejecución Presupuestaria

2.3.5.1. Programación de la ejecución presupuestaria

La programación de la ejecución del presupuesto consiste en proyectar la distribución temporal en los sub-períodos que se definan dentro del ejercicio fiscal anual, de la producción de bienes y servicios que las instituciones entregarán a la sociedad y los requerimientos financieros necesarios para ese propósito. En el primer caso se definirá como programación física y, en el segundo, como programación financiera.

La programación de la ejecución física de las metas de producción de bienes y servicios es responsabilidad de las instituciones a cargo de la ejecución de los programas contenidos en el presupuesto. Durante la ejecución presupuestaria, la programación física podrá ser modificada por los entes responsables dentro de cada institución en función del análisis del grado de cumplimiento y de las recomendaciones que surjan del mismo. De la programación física se establecerá el ritmo de los requerimientos de los recursos humanos, materiales y físicos necesarios para su cumplimiento y de éstos, los de carácter financiero que se expresarán en la programación financiera de la ejecución presupuestaria.

2.3.5.2. Programación indicativa anual de la ejecución presupuestaria (PIA)

Una vez aprobado el presupuesto por la Asamblea Nacional, las instituciones que lo integran procederán a elaborar la programación financiera anual de la ejecución la que se denominará *Programación Anual Indicativa de la Ejecución Presupuestaria (PIA)*, cuyo objetivo será guiar la ejecución financiera institucional de modo que los requerimientos financieros que se generen de la ejecución de los presupuestos se armonicen a las disponibilidades de fondos establecidos en la programación de caja. Para el efecto, dentro de los quince días subsiguientes a la fecha de aprobación del Presupuesto General del Estado por parte de la Asamblea Nacional, se comunicará a cada institución el presupuesto aprobado y los lineamientos para elaborar la PIA, la que será remitida al Ministerio de Economía y Finanzas en un plazo que no excederá los diez días subsiguientes.

El incumplimiento de las instituciones del Gobierno Central en el envío de la PIA significará que no cuentan con la programación cuatrimestral de compromiso y mensual del devengado para el primer cuatrimestre del año y por tanto, no podrán ejecutar operación financiera alguna con cargo al presupuesto vigente hasta que procedan a su envío al Ministerio de Economía.

2.3.6. Evaluación Presupuestaria

La evaluación presupuestaria se hará de manera simultánea a la ejecución presupuestaria y a la finalización del ejercicio fiscal. En el primer caso se expondrán sus resultados por períodos trimestrales para la evaluación global que compete al Ministerio de Economía y cuatrimestrales en lo que concierne a la evaluación institucional.

2.3.6.1. Evaluación Global

La evaluación global comprenderá el análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria en términos financieros del Gobierno Central y del Presupuesto General del Estado, en lo concomitante y ex-post, y en términos de los efectos de los ingresos y gastos con relación a los objetivos y metas macroeconómicos que sustentaron la programación del presupuesto. Su herramienta básica constituirá la cuenta ahorro inversión-financiamiento.

2.3.6.2. Evaluación Institucional

La evaluación comprenderá el análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria financiera al nivel del presupuesto de la institución y de los programas que lo conforman, sustentada en los estados de ejecución presupuestaria y al análisis del grado de cumplimiento de las metas de producción y de resultados contenidas en los programas presupuestarios en combinación con los recursos utilizados en términos de los conceptos de eficiencia y eficacia que se expresan en el presupuesto traducidos a indicadores de resultados.

La evaluación financiera global, institucional y de los programas presupuestarios será competencia del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Subsecretaría de Presupuestos. La evaluación programática, relacionada a la ejecución y grado de cumplimiento de las metas y resultados de los programas contenidos en los presupuestos, será competencia y responsabilidad de cada institución.

Los responsables de la gestión financiera de las instituciones elaborarán cuatrimestralmente un informe de evaluación financiera de la ejecución presupuestaria y un informe de evaluación del avance de la ejecución de los programas para el período acumulado, según las normas técnicas aplicables para cada caso para conocimiento de las máximas autoridades institucionales y de la sociedad en general.

La evaluación financiera se sustentará en los estados de ejecución presupuestaria de ingresos, gastos y financiamiento y en la apertura programática del presupuesto. El informe hará mención al grado de cumplimiento de las políticas presupuestarias, a las causas de los desvíos respecto de la programación de la ejecución e incluirá las conclusiones y recomendaciones que se estimen convenientes. El informe de la evaluación programática se concentrará en el análisis del ritmo de cumplimiento de las metas de producción y de resultados con respecto a lo programado e incluirá las medidas correctivas que sea pertinente recomendar. Los informes institucionales trimestrales y anuales serán publicados en la página web que debe mantener cada institución según la ley.

2.3.7. Clausura y Liquidación

2.3.7.1. Clausura del Presupuesto

El presupuesto se clausurará el 31 de diciembre de cada año. Toda operación que implique afectación presupuestaria de alguna naturaleza se realizará hasta esa fecha por lo que, con posterioridad a la misma, no podrán contraerse compromisos ni obligaciones que afecten el presupuesto clausurado. Una vez clausurado el presupuesto, se procederá el cierre contable de conformidad con las normas técnicas vigentes para el efecto. Los derechos y obligaciones que quedaren pendientes de cobro y de pago al 31 de diciembre de cada año, como consecuencia de la aplicación del principio del devengado, serán objeto del tratamiento consignado en las normas técnicas de contabilidad gubernamental y de tesorería.

2.3.7.2. Liquidación Presupuestaria

La liquidación presupuestaria contendrá:

- ✓ El detalle de la ejecución de los ingresos, presentados según su naturaleza económica en las columnas: presupuesto inicial, codificado y devengado;
- ✓ La ejecución de los gastos, presentados según la composición sectorial-institucional, en las columnas: presupuesto inicial, codificado y devengado;
- ✓ Estado de transacciones de caja, con la determinación de los resultados de déficit/superávit, financiamiento/aplicación y variaciones de caja sin aplicación presupuestaria.
- ✓ Resultado económico-financiero del ejercicio presupuestario presentado en el formato de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento.
- ✓ Los anexos de respaldo con la información institucional procesada.

Las cifras contenidas en la liquidación se respaldarán en la información financiera, contable y presupuestaria del ejercicio fiscal cerrado, que las instituciones remitirán obligatoriamente al Ministerio de Economía y Finanzas hasta el 31 de enero del año subsiguiente, en los términos establecidos en las normas técnicas de contabilidad gubernamental y en los medios tecnológicos habilitados para ese propósito por el Ministerio.

2.3.7.2.1. Procedimiento de Liquidación Presupuestaria

La Subsecretaría de Presupuestos receptorá la información originada en las instituciones, examinará su consistencia, procederá a su agregación y consolidación, generará los reportes con la información que requiere el contenido de la liquidación y elaborará el proyecto de acuerdo de expedición y el informe que lo respalde.

2.3.7.2.2. Aprobación de la Liquidación Presupuestaria

La liquidación presupuestaria se aprobará y expedirá mediante acuerdo ministerial hasta el 31 de marzo del año siguiente al ejercicio fiscal que corresponda. Se acompañará del informe pertinente que contendrá los aspectos relevantes y las novedades detectadas en el análisis de la información remitida por las instituciones.

2.3.8. Presentación Final

La liquidación presupuestaria se presentará para el Presupuesto del Gobierno Central y para el consolidado del Presupuesto General del Estado. El acuerdo ministerial y la documentación que contiene la liquidación presupuestaria se trasladará para conocimiento y consideración de la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y Contraloría General del Estado, así como se deberá difundir a la ciudadanía a través del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas.

En la Tabla 1 podemos ver con mayor detalle el proceso de programación, formulación, ejecución, evaluación, cierre y liquidación del Presupuesto General del Estado, además de una breve descripción de cada paso a lo largo de su preparación.

2.3.9. Principales reglas macro-fiscales vigentes para la aprobación del PGE Ecuatoriano

El PGE debe regirse además bajo las leyes y normativas legales vigentes en la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la Ley de Presupuestos y la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control que dentro de sus parámetros macro-fiscales señalan lo presentado en la Tabla 2.

Es responsabilidad de los organismos estatales designados en cada ley y artículo velar por su control y ejecución. El Ministerio de Finanzas y las instituciones que de él se ramifican, revisan los procedimientos y fiscalizan su puesta en marcha.

Las reglas macro-fiscales ayudan a tener un marco internacional sobre la toma de decisiones en cuanto a las finanzas públicas estatales y su afectación dentro del país sobre sus rubros de ingresos y gastos a proyectarse.

Tabla 1

Proceso de formulación y aprobación del PGE Ecuatoriano. Leyes y Normas

Actividad	Descripción
Programación y Formulación Presupuestaria	
Solicitud a Banco Central del Ecuador de indicadores para formulación de la proforma.	El servidor responsable de la Subsecretaría de Presupuestos elabora el proyecto de oficio para la firma del Subsecretario, solicitando al Gerente del Banco Central los indicadores que servirán de base para la formulación de la Proforma Presupuestaria.
Solicitud al SRI, CAE y DNH.	El servidor responsable de la Subsecretaría de Presupuestos elabora el proyecto de oficio para la firma del Subsecretario, solicitando al Servicio de Rentas Internas, Corporación Aduanera Ecuatoriana y Dirección Nacional de Hidrocarburos las estimaciones de los ingresos tributarios, no tributarios y petroleros.
Definición de escenarios macroeconómicos.	La Ministra(o) conjuntamente con los Subsecretarios de Presupuestos, Consistencia Macro-fiscal, Tesorería y Crédito Público definen los escenarios macroeconómicos preliminares y de políticas macroeconómicas y fiscales.
Recepción de políticas de Crédito Público, Inversión Pública, Presupuestarias y de Remuneraciones (Ministerio de Relaciones Laborales):	El servidor responsable de la Subsecretaría de Presupuestos recibe las Políticas de Crédito Público preliminares, Inversión Pública, Presupuestarias; y, de Remuneraciones (Ministerio de Relaciones Laborales) para la Proforma.
Recopilación de información básica.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos recopilan y analizan la información del Servicio de Rentas Internas, Corporación Aduanera Ecuatoriana y Dirección Nacional de Hidrocarburos
Actualización de información histórica.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos actualizan la información histórica para proyecciones de ingresos y gastos al 31 de diciembre para la Proforma y actualización del plan de reducción de la deuda, programación de desembolsos y del servicio de la deuda.
Actualización de normativa y metodología presupuestaria.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos actualizan la normativa, metodología, estructura presupuestaria, catálogos y clasificadores, modelo de gestión y techos presupuestarios.

Elaborar y presentar Directrices Presupuestarias.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran las directrices presupuestarias enmarcadas en las leyes y normas en función de las políticas económicas del Gobierno y sustentadas en políticas fiscales y la presentan a las máximas autoridades para su aprobación.
Difusión de Directrices Presupuestarias.	El Subsecretario(a) de Presupuestos solicita al servidor responsable de la Unidad de Comunicación Social la publicación de las directrices y techos presupuestarios en la Página Web del Ministerio de Finanzas.
Solicitud de información adicional para la Programación y Formulación Presupuestaria.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos solicitan a las distintas unidades administrativas del Ministerio de Finanzas y otras instituciones públicas la información adicional que se requiera.
Asistencia Técnica.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos proporcionan asistencia técnica a las instituciones sobre programación y formulación de la Proforma.
Definición de lineamientos para gastos de personal.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos preparan los lineamientos y directrices para gastos en personal para la proforma, mismos que serán definidos por el Subsecretario de Presupuestos y aprobados por la el/la Ministro(a).
Proyección de Gastos en Personal.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos realizan la proyección de gastos en personal a través del Sistema Presupuestario y Nómina (eSIPREN) e incorporan a la proforma presupuestaria.
Incorporación del Plan Anual de Inversiones.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos incorporan el Plan Anual de Inversiones en las proformas presupuestarias institucionales.
Ajustes a las Proformas.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos realizan los ajustes a las proformas de conformidad con las Directrices, Políticas y Programa Macroeconómico definido.
Consolidación de la Proforma del Presupuesto General del Estado.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos realizan la consolidación y agregación de la proforma del Presupuesto General del Estado y se establece el documento preliminar.
Elaboración del informe de presentación de la Proforma.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran el informe de presentación de la proforma para el Presidente de la República y su Gabinete.
Recepción de observaciones a la Proforma Presupuestaria.	La Ministra(o) recibe las observaciones a la proforma presupuestaria realizadas por los miembros del Gabinete.

Ajustes a la Proforma.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos incorporan las observaciones a la proforma presupuestaria por parte del Presidente y su Gabinete.
Entrega de Proforma Presupuestaria al Presidente de la República para su envío a la Asamblea Nacional.	La Ministra(o) entrega al Presidente de la República la proforma presupuestaria conjuntamente con el informe de presentación y los justificativos de ingresos y gastos.
Atención a demanda de información de la Asamblea Nacional.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos atienden los requerimientos de los Asambleístas respecto del contenido de la proforma.
Implementación de la Resolución de aprobación del presupuesto con las observaciones de la Asamblea Nacional.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos realizan ajustes al presupuesto sobre la base de la reasignación de recursos aprobados por la Asamblea Nacional.
Difusión de los presupuestos institucionales y habilitación de accesos.	Los servidores de la Subsecretaría de Presupuestos y de la Unidad de Tecnología Informática, previa disposición de las autoridades, habilitan los accesos a los presupuestos institucionales aprobados en la herramienta eSIGEF para su ejecución.
Ejecución Presupuestaria	
Definición y aprobación de lineamientos para elaborar la Programación Indicativa Anual.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos preparan los lineamientos generales para la elaboración de la Programación Indicativa Anual (PIA), los que son aprobados por la máxima autoridad.
Generación de la Programación Cuatrimestral.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos extraen de la PIA la programación de los primeros cuatro meses para las instituciones, lo que constituye la Programación Cuatrimestral del Compromiso (PCC) y Mensual del Devengado (PMD) para el primer cuatrimestre.
Aprobación de la Programación Cuatrimestral del Compromiso.	El Subsecretario de Presupuestos somete a consideración del Comité de las Finanzas Públicas la aprobación de la Programación Cuatrimestral del Compromiso
Preparación de lineamientos.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos preparan los lineamientos para la elaboración de la Programación para el Segundo y Tercer Cuatrimestre, los que son aprobados por la Máxima Autoridad.

Generación de la Programación Cuatrimestral.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos analizan el cumplimiento de los lineamientos en la Programación Cuatrimestral del Compromiso (PCC) y Mensual del Devengado (PMD) elaboradas por las instituciones para el segundo y tercer cuatrimestre y lo somete al Comité de las Finanzas Públicas para su aprobación
Recepción de solicitudes de modificaciones presupuestarias.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos receptan y analizan las solicitudes institucionales relativas a modificaciones presupuestarias.
Reformas Presupuestarias.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos sobre la base de requerimientos y justificativos institucionales elaboran los informes y proyectos de resoluciones para la aprobación de reformas presupuestarias por parte del las autoridades de acuerdo a sus competencias.
Recepción y análisis de solicitudes institucionales para reprogramaciones.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos reciben y analizan las solicitudes institucionales relativas a reprogramaciones presupuestarias.
Aprobación de reprogramación.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran los informes y proyectos de resoluciones para la aprobación de Reprogramaciones a la Programación Cuatrimestral del Compromiso y Mensual del Devengado por parte del Subsecretario de Presupuestos o Comité de las Finanzas Públicas
Seguimiento a la ejecución presupuestaria.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos efectúan el seguimiento a la ejecución presupuestaria y elaboran los informes a requerimientos de las autoridades
Parametrización presupuestaria en las herramientas informáticas eSIGEF y eSIPREN.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos se encargan de dar mantenimiento a la parametrización presupuestaria del Sistema eSIGEF y eSIPREN.
Elaborar Proyectos de Dictámenes e Informes presupuestarios.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran los informes y proyectos de dictámenes presupuestarios solicitados por el Ministerio de Relaciones Laborales e Instituciones del Presupuesto General del Estado, para la aprobación de estatutos, revisión a la clasificación de puestos, revisión de escalas de remuneraciones, revisión de escalafones, estudios de desarrollo institucional, administración de recursos humanos, así como sobre contratos colectivos y actas transaccionales.

Asistencia Técnica en Nómina y Distributivos.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos proporcionan asistencia técnica a las instituciones sobre consultas respecto de la Normativa y el manejo del Sistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina eSIPREN.
Actualización de Catálogos.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos, actualizan permanentemente los clasificadores de ingresos y gastos, catálogo de instituciones, unidades ejecutoras, geográficos, de acuerdo a las bases legales que se creen para el efecto.
Evaluación Presupuestaria Global	
Generación de reportes.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos generan reportes a través del eSIGEF de la información de ingresos corrientes, de capital y financiamiento por fuentes.
Análisis del presupuesto codificado.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos analizan la información del presupuesto codificado, comprometido, devengado y pagado a diferentes niveles de agrupación de ingresos y gastos por fuentes de financiamiento trimestral, semestral y anual del Presupuesto General del Estado.
Elaboración de cuadros resúmenes.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran cuadros resúmenes comparativos de ingresos y gastos programados frente a los devengados por sectoriales y grupos de gasto.
Elaboración de los Informes Globales de Evaluación a la Ejecución del PGE.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran los Informes Globales, Trimestral, Semestral y Anual de la Evaluación a la Ejecución del Presupuesto General del Estado y los someten a la aprobación de la máxima Autoridad Institucional.
Envío de Informes de Ejecución Presupuestaria.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos envían los Informes de Evaluación a la Ejecución Presupuestaria al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional.
Solicitud de Publicación.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos solicitan a la Unidad de Comunicación Social, la publicación de los Informes de Ejecución Presupuestaria en la Página Web del Ministerio de Finanzas.
Cierre y Clausura del Presupuesto	
Normas y procedimientos para la clausura del Presupuesto.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran las normas y procedimientos para la clausura del Presupuesto en coordinación con las Subsecretarías de Contabilidad Gubernamental y Tesorería de la Nación.

Preparación y aprobación del proyecto de Acuerdo.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos preparan el proyecto de Acuerdo Ministerial para la firma de el/la Ministra(o), mismo que contiene las directrices para la clausura del Presupuesto General del Estado.
Difusión del Acuerdo.	El Subsecretario de Presupuestos solicita a la Unidad de Comunicación Social la difusión del Acuerdo a través de la página Web.
Liquidación Presupuestaria	
Agregación de información.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos realizan la agregación de información institucional de los diferentes niveles de gestión del Presupuesto General del Estado.
Análisis de consistencia de la información.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos realizan la validación de la información.
Consolidación de la información.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos realizan la consolidación de la información Institucional, Sistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad.
Elaboración proyecto de acuerdo.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran el proyecto de acuerdo de Liquidación del Presupuesto General del Estado y ponen a consideración de la Máxima Autoridad para su suscripción.
Aprobación de las Liquidaciones.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos elaboran el proyecto de acuerdo a la Liquidación del Presupuesto General del Estado para la firma de el/la Ministra(o).
Envío del Acuerdo de Liquidación del Presupuesto.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos envían el Acuerdo de Liquidación del Presupuesto General del Estado al Presidente de la República y a la Presidenta de la Asamblea Nacional.
Solicitud de Publicación.	Los servidores responsables de la Subsecretaría de Presupuestos solicitan a la Unidad de Comunicación Social la publicación del Acuerdo de Liquidación del Presupuesto General del Estado, en la Página Web del Ministerio de Finanzas.

Fuentes: Manual de Procedimientos del Sistema de Presupuestos del Ministerio de Finanzas del Ecuador
Elaborado por los autores

2.4. Actores de la política petrolera y financiera para la aprobación del PGE Ecuatoriano

Existen diversos actores tanto principales como secundarios, públicos y privados que regulan la política petrolera y financiera al momento de la toma de decisiones, estos actores cuentan con poderes y atribuciones lo cual ayuda a transparentar el proceso de aprobación del Presupuesto General del Estado.

En la política petrolera del Ecuador, quien toma las decisiones finales es el Presidente de la República, bajo el presupuesto preparado y esquematizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y sus dependencias, quien ejecuta es el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y quien opera es Petroecuador, de ahí tenemos que los actores se pueden dividir en principales y secundarios según su grado de participación.

2.4.1. Actores Principales

2.4.1.1. Ministerio de Recursos Naturales No Renovables

El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, según su página web (<http://www.hidrocarburos.gob.ec>), tiene como fin el formular, gestionar y evaluar la política pública hidrocarburífera dentro del marco legal vigente en busca de una cultura de mejoramiento continuo orientada a satisfacer las necesidades de los ecuatorianos.

Entre sus objetivos tiene el garantizar el abastecimiento seguro y oportuno de hidrocarburos, elevar los niveles de producción así como las reservas de crudo, diversificar la oferta, contribuir a la aplicación de los principios de sustentabilidad social y ambiental garantizando la integración de los actores locales, concretar alianzas con empresas locales y extranjeras y mejorar la cadena productiva.

Tabla 2
Leyes y Reglamentos para la aprobación del PGE Ecuatoriano
2014-2015

Ley	Reglas
Constitución Política	
Art.295	La Asamblea no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa de La Asamblea para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.
Ley de Responsabilidad Fiscal	
Art.3. 1-2	El gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias; en el concepto del gasto total, no están incluidas las amortizaciones. El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0.2 por ciento del PIB hasta llegar a cero.
Art.4	Los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementará anualmente en más del 2.5 por ciento en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias.
Art.5	El saldo de la deuda pública total y el PIB disminuirá como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.

Ley de Presupuestos	
Art.55	En casos que se requieren aumentos, reducciones o trasposos de créditos en el presupuesto de las entidades y organismos del sector público, aquellos serán aprobados por el Ministerio de Finanzas a través de la Subsecretaría de Presupuestos o por el máximo organismo de la entidad, o por la autoridad que aprobó el Presupuesto, según el caso, con observancia de las normas técnicas respectivas.
Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (Loafyc)	
Art.48. 7	Al ministro de Finanzas le corresponde: Aprobar los aumentos y rebajas de créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, hasta por un total del 5% respecto de las cifras aprobadas por la legislatura. En el límite del 5% antes señalado, no se considerarán los valores que sean necesarios para el pago de incrementos eventuales de gastos de la fuerza pública y del servicio de la deuda pública, así como para atender exclusivamente egresos derivados de situaciones de emergencia local, regional o nacional declaradas por la Función Ejecutiva de conformidad con la Constitución y la Ley.

Fuentes: Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Ley de Presupuestos, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control
Elaborado por los autores

Durante muchos años, la política petrolera no había respondido a una apertura que garantice la participación del Estado en mayores rubros de la renta del petróleo, que a su vez asegure un verdadero cuidado del medio ambiente y que mejore la gobernanza energética. Con el actual gobierno se reguló a las empresas extranjeras y su participación de las rentas de crudo, optimizando los ingresos para el país, se buscó mejorar la infraestructura y se planteó un compromiso más verbal que legal en la búsqueda del cuidado del medio ambiente. Así la constitución señala a la naturaleza como un ser sujeto a derechos.

2.4.1.2. Petroecuador

Petroecuador es la empresa estatal que tiene por tarea el desarrollo de las actividades enmarcadas en la Ley de Hidrocarburos generando riqueza y desarrollo sostenible en el país. Se encarga además de los procesos de transporte, refinación, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos tanto localmente como en el extranjero.

Dentro del presupuesto de inversión petrolera, debe destinarse al menos un 40% a la exploración y producción interna. La renta petrolera obtenida por Petroecuador financia alrededor del 35% al 40% del actual presupuesto del estado. La estatal tiene una enorme ingerencia en la toma de decisiones de política petrolera dado que constituye casi la única fuente de información económica, estadística y técnica sobre los ingresos petroleros a la cual se remite el Ministerio de Economía y Finanzas.

A partir de Abril del 2010, Petroecuador pasó a ser una empresa pública dedicada de manera exclusiva a la actividad petrolera, sin embargo, su sistema de contratación no está sujeto a las normativas de contratación pública sino a los de la Ley de Hidrocarburos. Los organismos que la controlan son la Dirección Nacional de Hidrocarburos, Contraloría General del Estado y el Directorio de Petroecuador de quien es miembro por ley el Ministro de Recursos Naturales No Renovables.

Se persigue por medio de la estatal, independizar sus actividades propias en pro de una mejor y eficiente rentabilidad que se encamine bajo la

búsqueda de un desarrollo sustentable patrocinado por la Presidencia de la República.

2.4.1.3. Comité Especial de Licitaciones (CEL)

El Comité Especial de Licitaciones tiene entre sus actividades las de adjudicar contratos bajo licitación con empresas públicas y privadas según lo señala la Ley de Hidrocarburos en sus artículos 2 y 3, creando comisiones y grupos de evaluación y negociación defendiendo los intereses del país.

El CEL se encuentra dirigido por el Ministro de Recursos Naturales No Renovables quien vela por el cumplimiento y ejecución de las actividades señaladas en los planes de desarrollo y explotación de crudo para el crecimiento del área.

Toda empresa pública o privada puede acceder a formar parte de la lista de proveedores de servicios y bienes del CEL siempre y cuando cumplan con lo estipulado por la ley. Las actividades del Comité Especial de Licitaciones, son las de un organismo de regulación, análisis y control para evitar irregularidades en los contratos a ser celebrados por el Estado.

2.4.2. Actores Secundarios

2.4.2.1. Ministerio de Economía y Finanzas

La actividad principal del Ministerio de Economía y Finanzas es la de contribuir con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país a través de una eficaz formulación y ejecución de las políticas fiscales de ingresos, gastos y financiamiento, garantizando equidad y transparencia en las finanzas públicas. (<http://www.finanzas.gob.ec/el-ministerio/>).

Otra de sus actividades importantes incluye la elaboración de la proforma presupuestaria para cada año, tema muy pegado a la política petrolera ya que debemos considerar la importancia de este rubro en los ingresos del país. Cualquier variación en los precios por barril de crudo, impacta de manera directa a las estimaciones en ingresos, y así, a la estructura presupuestaria gubernamental; esto ocasiona a su vez la revisión y posible reducción de planes y programas de inversión social local, inclusive a la

reducción en gasto corriente, medida recientemente tomada por el actual gobierno.

2.4.2.2. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

La Senplades se encarga de la planificación nacional, participativa e incluyente de los planes de desarrollo del país para alcanzar el *Buen Vivir*, meta principal del actual gobierno del Presidente Rafael Correa.

Dentro de sus objetivos principales se señala un eficiente manejo del presupuesto para el área, orientando la inversión pública y re-estructurando al estado. En este punto primordial se enfoca el desarrollar un Ecuador no dependiente de los ingresos petroleros sino con una economía autosustentable en el tiempo que no necesite mayoritariamente de los réditos de un único producto que tiene las características de no renovable.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como ente que busca promover la equidad en las actividades de desarrollo nacional en los planes estatales, debe trabajar plenamente en pro de alcanzar una economía dinámica apegada al cambio de la matriz productiva, en donde la producción tome un rol destacado generando otros medios de ingresos mediante las exportaciones de nuevos productos y no solo de aquellos que surgen de la actividad extractivista.

2.4.2.3. Ministerio del Ambiente

Las políticas del Ministerio del Ambiente van estrictamente apegadas a aquellas señaladas en la Constitución del Ecuador, velando por un ambiente sano, el respeto a los derechos de la naturaleza (*pacha mama*), garantizando un modelo de desarrollo ambientalmente equilibrado que conserve la biodiversidad y la regeneración natural de los ecosistemas para las generaciones presentes y futuras del Ecuador.

Este organismo diseña las políticas ambientales, programas y estrategias que buscan aprovechar de manera sustentable los recursos naturales del país. Al margen de la política petrolera, este ente estatal busca que se

cumpla la normativa ambiental de su competencia en el área de explotación de crudo y respeto al sector amazónico.

En la práctica, Petroecuador en conjunto con el Ministerio de Recursos No Renovables, han sido considerados como los actores principales gubernamentales en la formulación de las políticas petroleras, sin embargo, existe otro actor importante que es el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual debe manejar requerimientos del Ejecutivo en cuanto a fondos para atender necesidades de desarrollo en el país en el área social, convirtiéndolo en el vínculo directo ejecutor de las más recientes políticas fiscales y petroleras establecidas por el Presidente Constitucional.

Siendo así, muchas veces el Ministerio de Economía y Finanzas en su papel de ente ejecutor ha presionado a Petroecuador en la búsqueda de nuevos yacimientos para elevar la producción petrolera en aras de llenar vacíos financieros ocasionados por los ajustados y cambiantes presupuestos planificados, dejando en ocasiones de lado estudios técnicos que indican la no posibilidad de extracción en diversas áreas, denotando así como cada actor tiende a no integrarse en cuanto a políticas petroleras se trata.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO ECUATORIANO EN LOS PERIODOS 2012-2015

3.1. Análisis Escenario Fiscal 2012-2015

El escenario o programación fiscal sirve como marco de tipo obligatorio para la formulación del Presupuesto General del Estado y su Programación Cuatrianual, mediante su implementación se puede dirigir la política fiscal respetando los ingresos y gastos para lograr así la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La COPLAFIP garantiza la equidad en el uso de los recursos, el endeudamiento público considerado legítimo y debidamente respaldado, la gestión por resultados y la transparencia de la información sobre las finanzas estatales.

En el año 2011, el Ministerio de Finanzas a cargo del Economista Patricio Rivera Yáñez, presentó el documento de directrices para la proforma presupuestaria del PGE Ecuatoriano para los periodos 2012-2015, el mismo contenía las proyecciones macroeconómicas para la preparación de la programación fiscal de los años siguientes.

En el Cuadro 4 podemos ver los valores proyectados para el Presupuesto General del Estado en los años 2012, 2013, 2014 y 2015, esto en base a las cantidades estimadas de venta en millones de barriles de petróleo y al precio promedio en dólares anuales por barril, además de los otros indicadores por sector previamente fiscalizados y señalados.

Para cada año expuesto ya se preveía un déficit de acuerdo a los lineamientos sociales que perseguía el gobierno, además de la enorme inversión local que buscaba saldar la baja inversión extranjera ocasionada por la coyuntura internacional respecto a la política ecuatoriana.

Cuadro 4
Presupuesto General del Estado Ecuatoriano Proyectado (2012-2015)

Programación Fiscal					
En USD Millones					
		2012*	2013*	2014*	2015*
Total de Ingresos y Financiamiento		21.795	23.513	23.883	23.656
Total de Ingresos		17.904	19.240	19.206	19.262
	Ingresos Petroleros	5.470	5.760	4.845	4.151
	Ingresos No Petroleros	12.434	13.480	14.361	15.111
	Ingresos Tributarios	10.731	11.737	12.541	13.245
	Impuesto a la Renta	2.822	3.031	3.380	3.693
	IVA	5.108	5.689	6.148	6.411
	Vehículos	338	375	417	463
	ICE	714	781	837	866
	Salida de Divisas	395	422	323	323
	Aranceles	1.159	1.244	1.326	1.379
	Otros	195	195	110	110
	Ingresos No Tributarios	1.417	1.443	1.505	1.540
	Transferencias	286	300	315	326
Total de Financiamiento (Déficit)		3.891	4.273	4.677	4.394
	Desembolsos Internos	872	740	1.164	1.520
	Desembolsos Externos	2.985	3.289	2.957	2.357
	Disponibilidad y Otros	-	50	50	100
	Cuentas por Pagar	34	194	393	417
	Otros	-	-	113	-
Total de Gastos, Amortizaciones y Otros		21.797	23.513	23.884	23.655
Total de Gastos		19.837	21.452	21.782	21.793
	Gasto Permanente	12.139	13.118	13.577	13.825
	Sueldos y Salarios	7.293	8.007	8.362	8.457
	Bienes y Servicios	1.423	1.457	1.493	1.529
	Intereses	883	1.004	1.083	1.155
	Transferencias	2.540	2.650	2.639	2.684
	Gasto No Permanente	7.698	8.334	8.205	7.968
	Amortizaciones	1.466	1.712	2.102	1.862
	Deuda Interna	173	391	869	381
	Deuda Externa	1.293	1.321	1.233	1.481
Otros Pasivos		494	349	-	-

*Valores proyectados según el Gobierno Central

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de la Política Económica.

Elaborado por los autores

Los presupuestos estatales de los años 2007 a 2011, contaron con la ventaja de dos fuentes importantes de ingresos, uno de ellos de la mano del rubro petrolero y su repunte económico, y el otro al renovado control tributario. Esto permitió ejecutar un sinnúmero de proyectos estatales, el incremento de subsidios y cambios importantes a otros gastos para repuntar la atención a sectores sociales, infraestructura especializada y avances en el sector energético.

En los periodos 2012-2015, uno de los rubros que presentaba un enorme inflamamiento y que crecía de manera anual, era el Gasto Permanente o Corriente, sobre todo en el rubro de Sueldos y Salarios del Sector Público. La creación de nuevos ministerios y entidades estatales hacía imperiosa tomar en cuenta el alza de este rubro en las proyecciones anuales.

A continuación un breve análisis de cada cuenta en el PGE Ecuatoriano, su sustento legal y económico y su destino en lo social para los planes de desarrollo del país.

3.1.1. Ingresos

El COPLAFIP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas), establece que la recaudación de los ingresos estatales estará a cargo de los organismos facultados por la ley con cierta distinción especial para los GADs (Gobiernos Autónomos Descentralizados) quienes poseen dependencias propias para dichos fines.

Como se señaló anteriormente, el Presupuesto General del Estado es el instrumento de gestión de los ingresos y egresos del país, para esto el artículo 300 de la constitución en la sección quinta del régimen tributario, indica que ésta se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia..., equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. Se promoverá la redistribución y se estimulará el empleo responsable con el uso de estos ingresos.

Cada tasa o contribución especial será regulada por la ley, siendo el Ejecutivo con aprobación de la Asamblea Nacional quien pueda modificar, exonerar o extinguir impuestos. De igual manera, los GADs deben alinear

sus preasignaciones presupuestarias únicamente al sector salud, educación, investigación y ciencia, eliminando a aquellos que no cumplan tales requisitos.

3.1.1.1. Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios corresponden al rubro de ingresos no petroleros y se compone de los siguientes impuestos estatales:

- Impuesto a la renta (IR)
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto a los Vehículos
- Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)
- Impuesto a la Salida de Divisas (ISD)
- Aranceles

Los organismos estatales que se encargan de la recaudación de cada uno de estos impuestos por ley son: El Servicio de Rentas Internas (SRI) y el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE). Por otro lado, aquellas instituciones que reciban ingresos por la venta de bienes y servicios, tasas, contribuciones, multas, rentas de inversiones y otros que se generen por sus propias actividades y con el uso de infraestructura estatal, deberán contar con sustento legal para su operación y justificarlos para las proyecciones del PGE anuales.

Las proyecciones de ingresos por cada impuesto se basan en la metodología y alcance de cada uno de ellos y se alinea a los objetivos de recaudación tributaria del SRI y a las de la SENAE.

Los impuestos de IR, IVA, ICE, ISD y de Vehículos son recaudados por el SRI, cada uno de ellos es progresivo y su cobro es de manera mensual o anual según su tipo y lineamiento establecido.

En el cuadro 4 se plantea una proyección de crecimiento de la recaudación tributaria de alrededor del 6% al 7% anual en base a las estimaciones. Sin embargo haciendo un corte al 2015, se constató que el crecimiento al 2014 fue del 6%, siendo este muy inferior al repunte alcanzado en el 2013 del

13%, esto según información proporcionada por el SRI. El crecimiento medio de la recaudación tributaria fluctúa entre los USD 800 millones anuales.

Los impuestos por aranceles son aquellos que gravan el ingreso de bienes al territorio nacional, estos son recaudados por la SENA y su valor impositivo varía según el bien gravado, existen así categorías que van desde textiles hasta electrodomésticos de tecnología varios. Dentro de los impuestos fijos existen también las sobretasas que pueden variar desde 5% (bienes de capital y materias primas) a 45% (bienes de consumo final) según la sensibilidad y tipo de bien.

Otro rubro importante de ingresos para la SENA son las multas más impuestos recaudados por contrabando o por el no cumplimiento de las normas aduaneras. En el 2013, la recaudación por este rubro fue de alrededor de USD 1.540 millones. La devaluación de la moneda colombiana frente al dólar, fomenta el contrabando en las fronteras del norte.

En general el crecimiento en la recaudación de impuestos es positivo dado que es mayor al del crecimiento inflacionario. Se debe destacar que el IVA refleja todas las compras de bienes y servicios que realiza la ciudadanía y es un buen índice para mostrar el crecimiento de la demanda local. Los valores recaudados por el ISD presentaron un repunte inicial en los primeros años dado su crecimiento impositivo del 3% al 5% para limitar la salida de capitales. Los ingresos por concepto de aranceles también han tenido un enorme repunte en los últimos años aunque su objetivo real es limitar las importaciones para favorecer el mercado de producción local e incentivar así las exportaciones.

Una renovada y más controlada política fiscal al momento de recaudar impuestos ha ayudado a la mejora de los ingresos generados por este rubro. Para el año 2015 se prevé mantener este crecimiento sostenido, además de contar con un nuevo impuesto que podría entrar en vigencia sobre la plusvalía y mejorar la recaudación tributaria, según señaló el SRI.

3.1.1.2. Transferencias

Toda transferencia de dinero que estime recibir el sector público por parte de otras instituciones del estado, debe constar como parte de los ingresos a proyectarse en el PGE, ésta debe estar legalmente respaldada por la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

3.1.1.3. Ingresos Petroleros

El Ministerio de Finanzas en su página web define a los ingresos petroleros como aquellos generados por la exploración petrolera. Estos son calculados en base al excedente generado por la venta del crudo (petróleo) y sus productos derivados.

Ecuador es un país que ha fundado sus bases de desarrollo y crecimiento en la industria petrolera, este factor se convirtió en un importante componente de la administración fiscal ecuatoriana siendo sus ingresos los que financian gran parte del presupuesto general.

Los ingresos generados por el sector petrolero se rigen mediante leyes y reglamentos que permiten disponer de ellos, las utilidades obtenidas por la exploración, explotación y exportación del crudo ecuatoriano así como sus derivados los recibe Petroecuador, empresa ecuatoriana controlada por el Ministerio de Hidrocarburos, quien además es la empresa encargada de presentar la información concerniente a la producción, exportación y precios actuales del barril de petróleo en el mercado internacional mediante sus filiales:

- Petroproducción, encarga de la exploración y explotación del crudo.
- Petroindustrial, encargada de la industrialización del petróleo.
- Petrocomercial, encargada de la comercialización del producto refinado en los mercados.

La producción real de petróleo del país se incrementó en el año 2014 en un 5,7% con respecto al 2013 debido al aumento de empresas estatales de explotación y comercialización; sin embargo, como podemos ver en el

cuadro 4, los ingresos se proyectan a la baja a causa de la caída del precio del barril en el mercado internacional.

Pedro Merizalde, el actual ministro de hidrocarburos, informó que la producción petrolera en el 2014 tuvo un promedio diario de 556.000 barriles, alrededor de 30.000 más que el año 2013. Según estas cifras, el ingreso bruto⁶ bajo este rubro para el país fue de USD 11.691 millones, frente a los USD 11.900 millones del 2013, presentando una baja de USD 209 millones en los ingresos brutos totales. (<http://www.elcomercio.com/actualidad/produccion-crudo-ingreso-ecuador.html>).

En Octubre del 2007, durante la presidencia del Economista Rafael Correa y mediante Registro Oficial N° 244, se publicó la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario. Según la ley de hidrocarburos, se permitía al Estado Ecuatoriano tomar participación al menos de la mitad de los ingresos extraordinarios causados por el aumento en los valores unitarios por barril de petróleo en base al calculado con precios internacionales y que figuraba en la proforma presupuestaria. Luego de la modificación, El Estado podía tomar participación del 99% de dichos ingresos extraordinarios para financiar obra social.

Es importante destacar que aunque las mejoras en la producción de crudo se han incrementado con nuevas refinerías y otras que entraron en mantenimiento para despuntar su producción, los ingresos petroleros en los últimos años han venido a la baja dada la caída internacional en los precios unitarios por barril. Sin embargo, su efecto contrario en años anteriores en donde los mismos ingresos despuntaron por la enorme escalada en precios por barril, ayudaron a crear la figura de soporte fiscal para inversión social sobre los ingresos petroleros, figura que actualmente se hace insostenible

⁶ Es importante recalcar que de los ingresos brutos generados por la venta de crudo, tan solo un promedio del 20% llega a cargarse al PGE como ingreso petrolero. Existe un costo de producción asumido por Petroamazonas que equivale al 25% del ingreso bruto generado, mientras que otro 10% es invertido en el proceso de refinería y distribución. Otros costos como valores pagados a petroleras privadas por prestación de servicios y valores destinados a los GADs de la Amazonía, según la Ley 010, ascienden a un 45%; siendo tan solo el 20% restante el que llega como ingreso neto y que se carga al Presupuesto General del Estado.

por su debacle en precios y que causa un enorme hueco fiscal que lleva al PGE al déficit.

3.1.2. Gastos

Estos se dividen como gasto operacional y de inversión pública, los mismos deben apuntar al cumplimiento de la Constitución y del Plan Nacional del Buen Vivir y deben promover la inclusión social y económica, favoreciendo a los grupos de atención prioritaria.

Adicionalmente la política de gasto tiene como objetivo básico ampliar la cobertura de la inversión social fundamentalmente en los sectores de salud y educación según lo señala el Artículo 286 de la Constitución.

El gasto se programará según lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

3.1.2.1. Gasto Permanente o Corriente

El Gasto Permanente es el destinado al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado y se compone por:

- Sueldos y Salarios
- Bienes y Servicios
- Intereses y
- Transferencias

3.1.2.1.1. Gasto en Personal – Sueldos y Salarios

El gasto en personal abarca los sueldos y salarios del sector público en todas sus entidades.

Los gastos en personal deben ser solicitados a través del Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina del Sector Público y se priorizará el criterio de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para personas con discapacidad y participación intergeneracional según el Artículo 61, numeral 7 de la Constitución.

Los gastos en salarios para la educación se determinan por medio del Ministerio de Finanzas en conjunto con el Ministerio de Educación amparados por la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Los gastos en salarios para los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, se toma en cuenta según el régimen de remuneraciones especiales y lo estipulado en la sección tercera de la Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 160.

Los gastos en salarios para médicos, odontólogos, laboratorios y demás del sector público se consideran en base al Ministerio de Relaciones Laborales y datos previos.

Finalmente, ningún dignatario, funcionario o autoridad y en general, ninguna persona que preste sus servicios en el sector público bajo cualquier modalidad según lo estipula la LOSEP (Ley Orgánica del Servicio Público), podrá percibir una remuneración mensual igual o mayor al que percibe el Presidente de la República.

Según lo señalado anteriormente, el crecimiento del sector público con la creación de nuevos ministerios y secretarías hizo que el rubro de Sueldos y Salarios se expanda de manera desproporcionada haciendo necesaria su revisión y reestructuración para los años posteriores. Se debe tomar en cuenta también que este rubro forma parte de la inversión pública local que genera empleo con el fin de subsanar la baja inversión extranjera.

En el Cuadro 4 se puede apreciar el crecimiento sostenido del gasto corriente en Sueldos y Salarios a lo largo de los 3 años de proforma proyectada.

3.1.2.1.2. Bienes y Servicios

Este rubro incluye pagos con contraprestación. El gobierno local adquiere bienes y servicios destinados al mantenimiento y operación de los servicios que originalmente presta.

Los requerimientos para bienes y servicios se sustentan en programas previamente incorporados en la proforma presupuestaria, soportados en los

planes operativos previos. El Ministerio de Finanzas señala los topes económicos para dichos requerimientos.

3.1.2.1.3. Intereses

Los gastos que se destinan al pago de intereses de la deuda interna y externa se proyectan según las tasas de interés negociadas para cada crédito. Dichos pagos tampoco pueden exceder el techo señalado por el Ministerio de Finanzas.

Ecuador en los últimos años ha hecho uso de diversos mecanismos para adquisición de deuda para destinarla a cumplir los planes de desarrollo local. La venta anticipada de crudo a China es una de las deudas más sonadas en el año 2014, en donde Ecuador se comprometía a la entrega de petróleo mediante el pago adelantado de dicho bien.

3.1.2.1.4. Transferencias

Las transferencias corresponden a los pagos que no implican la contraprestación de bienes y servicios y comprende las siguientes sub-categorías:

- Cargas Sociales, es el rubro que cubre los aportes del gobierno al seguro social de salud, IESS, ISSFA, ISSPOL, así como diversos subsidios como los de luz y bonos varios como el de desarrollo humano, vivienda, agua y transporte.
- Pensiones, este rubro abarca el pago de pensiones jubilares y otros beneficios a los organismos de seguridad social.
- Otros, incluye las transferencias a organismos del sector público, entidades privadas o personas naturales.

Finalmente, toda transferencia que se proyecte entregar a cualquier institución sea pública o privada, deberá ser incorporada como parte de los gastos en la proforma.

En abril del 2015, el Economista Rafael Correa, mediante enlace sabatino indicaba que el Estado iba a eliminar su aporte para las pensiones jubilares, calificándolo de ser un subsidio ineficiente, puesto que el IESS contaba con

los recursos suficientes para sostenerlo. Es de esperarse entonces que el rubro de transferencias baje para el año 2016, el cuadro 4 muestra una variación mínima durante los años de la proforma presentada.

Así también se debe tener en cuenta que entre los planes del actual gobierno, están la futura reducción de ciertos subsidios como los de energía eléctrica con la construcción de al menos ocho hidroeléctricas en todo el país, logrando así una reducción en su costo pudiendo incluso exportar el servicio al exterior.

3.1.2.2. Gasto No Permanente

Está compuesto en su conjunto por todos aquellos gastos que no son del tipo imprescindible ni de importancia social.

3.1.2.2.1. Gasto de Capital

Los gastos de capital son los destinados a la inversión real, son aquellas transferencias de dinero con el propósito del aumento de la producción y del patrimonio del Estado. Entre ellos, estudios de factibilidad, de ejecución de obras, compra de equipos y maquinarias, edificios, etc.

Este rubro cubre además de la adquisición de nuevo equipamiento, el cuidado y mantenimiento de los ya existentes. El gasto de capital se dirige esencialmente a actividades de desarrollo como la construcción de obra pública, escuelas, carreteras, hospitales, equipos y maquinarias agropecuarias, entre otros.

Las instituciones públicas podrán realizar adquisición de bienes muebles e inmuebles siempre y cuando sea necesario para el cumplimiento de metas y objetivos planteados. Estas adquisiciones deben realizarse por medio de la Unidad de Gestión Inmobiliaria del Sector Público para que sean incorporados en la proforma.

El gasto de capital es un rubro de enorme importancia para el actual gobierno, en él se basan los planes de expansión y ayuda social, la creación de nueva infraestructura funcional y en todos los rincones del país destacan su gran necesidad. La construcción de carreteras y accesos viales han sido

el gran slogan del gobierno del Economista Correa además de la mejora en diversos servicios de prestación social como los de salud y educación.

3.1.2.3. Amortizaciones

Los valores asignados para el pago de la deuda se contemplan de acuerdo con las tablas de amortización, plazos e interés correspondientes a la negociación planteada para cada crédito bajo el control del Ministerio de Finanzas.

El rubro de amortizaciones corresponde a los pagos a realizar para ambas deudas, la interna y la externa. El Banco Central del Ecuador, señala a la deuda pública o interna como los movimientos por concepto de desembolsos, amortizaciones, intereses y otros valores financieros destinados a la inversión y obtenidos mediante préstamos a gobiernos, bancos proveedores y entidades. Mientras que la deuda externa es señalada como la incurrida con entidades y gobiernos extranjeros para el financiamiento y mejoras de desarrollo local.

En los periodos 2013-2014, la deuda externa creció en aproximadamente un 31% en comparación al año anterior, pasando de USD 12.840 millones a USD 16.900 millones, según reportó el Ministerio de Finanzas del Ecuador. En el 2013, la deuda china representaba un 37% de la deuda total.

Otra forma de diversificar la deuda ecuatoriana fue la emisión de bonos de estado por USD 2.000 millones y créditos con el banco Goldman Sachs.

La crisis petrolera y su caída en valores en el mercado internacional, hizo necesaria la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para enfrentar la actual crisis. Así China, que disponía de reservas líquidas, se convirtió en el gran socio aliado de Ecuador.

La inversión pública ha sido de vital importancia como medio que ha impulsado el desarrollo del país. Según el Plan Nacional del Buen Vivir para los periodos 2013-2017, la prioridad será la inversión en transformar la matriz productiva y energética sin dejar de lado el plano social

Es importante tomar en consideración que por ley según la Constitución, el tope de endeudamiento para la deuda tanto externa como interna es del 40% del Producto Interno Bruto (PIB), alrededor de USD 40.000 millones, cifra que para Enero del 2015 en valores reales ascendía a USD 36.300 millones, cantidad cercano al tope señalado.

3.2. Componentes sociales en el PGE y sus asignaciones dentro del mismo

En los periodos 2012-2015, años a los cuales se refiere nuestro análisis, uno de los mayores protagonistas y componente principal del PGE Ecuatoriano, ha sido el *Gasto Social*; el mismo que aunque ha formado parte esencial permanente en todos los gobiernos, en el actual su incremento ha sido mayor con la llamada *revolución ciudadana* y las teorías políticas del *socialismo del siglo XXI*.

El gasto social como rubro dentro del presupuesto de un país con tendencia socialista, no tiene el mismo trato que un gasto en general, puesto que el mismo puede ser considerado como *inversión social*, haciendo de él un componente prioritario y vital de urgente atención para los planes de desarrollo en pro de mejorar la calidad de vida de los habitantes de un país.

El gasto social forma parte del gasto público y es un instrumento útil para canalizar recursos hacia los más necesitados mediante obras y servicios de acuerdo a las ordenanzas contempladas en la ley. Las asignaciones a este rubro se observan detalladamente en el Presupuesto General del Estado y de manera concreta, forman parte del Presupuesto del Gobierno Central, siendo un puntal importante de la política gubernamental representada por el Ejecutivo.

El gobierno central busca mediante la obra social alcanzar a los sectores considerados como olvidados, los cuales tienen poco o nulo acceso a servicios que por ley se les debe proporcionar; para alcanzar a satisfacer cada sector es necesario tener entidades que coordinen, administren y regulen dicho acceso y que se integren fácilmente con la comunidad, es así que para el año 2007, mediante decreto presidencial 117-A, se creó el

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el mismo que regula las medidas y acciones a tomar en el área, teniendo también a su cargo la dirección de los siguientes ministerios: Ministerio de Educación, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, Ministerio de Economía, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Secretaría de Solidaridad Ciudadana y Secretaría del Migrante.

3.2.1. Gasto Social

El gasto o inversión social en Ecuador se compone por los rubros asignados a buscar la equidad socio-económica y el acceso a servicios públicos de manera más rápida y ágil por los más necesitados. Este se compone mayormente por el bono de desarrollo humano, bono a la vivienda, educación, subsidios a la electricidad, el agua, el gas y el transporte, además de los aportes estatales a la salud mediante el IESS y diversos programas de alcance social.

A continuación se detalla brevemente los rubros generales más importantes contemplados dentro del gasto social en el Ecuador, sus alcances y asignación:

3.2.1.1. Salud

Para el año 2015, se estimaba que al menos un 38% del Presupuesto General del Estado sería destinado a los ministerios coordinadores estatales, veintisiete en total; y entre ellos los dirigidos por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

El sector de la salud empezó a tomar mayor relevancia a partir del gobierno del Presidente Alfredo Palacio con los diversos programas sociales como los de aseguramiento universal de la salud y mayor alcance en la gratuidad de los servicios prestados, además de haber empezado un “saneamiento” en dicha área en busca de mejorarla y equiparla.

En el actual periodo presidencial se buscó despuntar los servicios en salud con la inversión en nueva infraestructura y mejora de las ya existentes con equipamiento y el ingreso de nuevo personal de salud para mejorar el alcance del mismo. En el gobierno del economista Rafael Correa se buscó además extender el alcance de los servicios ofrecidos por el IESS a los cónyuges e hijos de los afiliados para lo cual se procuró mejorar el sistema de toma de citas médicas vía telefónica (call center), la compra de medicinas del tipo genérica y a extender la capacidad de recepción de pacientes en cada uno de los hospitales estatales.

La actual constitución, en su artículo 32 sobre el tema de la salud señala que ésta es un derecho garantizado por el Estado mediante la implementación de políticas económicas sociales (...) y el acceso permanente y oportuno a la misma sin exclusión, rigiéndose por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia y eficacia.

En el país el área de la salud está conformada por diversas ramificaciones tales como el Ministerio de Salud Pública (MSP), Sociedad Ecuatoriana de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL). Entidades para las cuales se han planteado esfuerzos para mejorar los servicios con respecto a planeamiento, organización, desarrollo y gestión.

3.2.1.2. Educación

El área de educación es la que tiene un mayor peso en cuanto a asignación presupuestaria en el gasto social total, tan solo para el 2015 este encabezaba la inversión estatal con USD 3.322 millones de los cuales se estima gran parte se destine al pago de salarios de la creciente plantilla de maestros necesaria para cubrir la oferta de educación nacional y los varios programas puestos en marcha por el actual gobierno.

Las actuales políticas en educación persiguen universalizar el alcance de la misma en los niveles inicial (0 a 5 años), básica (de primero a décimo),

incrementar la población estudiantil en el bachillerato, mejorar la infraestructura y a su vez el equipamiento de las escuelas y colegios estatales, erradicar el analfabetismo y mejorar la calidad de los estudiantes con la implementación de un plan nacional de evaluación de los docentes mediante la rendición de cuentas.

El artículo 6 de la Constitución Ecuatoriana es expreso en señalar que la educación constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, con esto se persigue como meta el elevar la inversión en educación hasta llegar a al menos un 6% del total del PIB anual. Por su parte, los ciudadanos pueden aportar económicamente a la misma mediante la compra de material didáctico y de estudio que se use para educación, aportes que pueden ser deducidos de obligaciones tributarias según lo estipula la ley.

3.2.1.3. Vivienda

El área de la vivienda es un tema de trascendental importancia para el estado ecuatoriano dado los procesos migratorios internos que ha vivido el país, por esta razón ha sido necesario evaluar el presente rubro para buscar planes para erradicar los sectores marginales y bastiones de pobreza en las grandes ciudades tales como Guayaquil, la cual concentra la mayor masa de migrantes internos sin vivienda.

El derecho a un hábitat seguro y saludable, así como a una vivienda adecuada y digna, está garantizado en la Constitución en su artículo 30; éste no debe discriminar situación social ni económica. Es así como nacen diversos programas y planes habitacionales de la mano del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para la construcción de sectores de vivienda comunal e implementación de servicios básicos en diversas áreas de la ciudad y del país. Para el año 2015, la asignación presupuestaria para la vivienda ascendió a USD 182.777 millones.

3.3. Importancia del gasto social y su incidencia en el PGE Ecuatoriano

El gasto social como medio para garantizar servicios eficaces a una población, es de vital importancia, más aún cuando el gobierno que los distribuye es del corte socialista con principal enfoque en garantizarlos en todos sus niveles bajo la utopía de alcanzar la equidad social.

Según un informe del año 2006 emitido por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Ecuador ocupaba el penúltimo lugar entre 21 países de América Latina en cuanto a inversión social. Este rubro con relación al PIB Ecuatoriano apenas llegaba al 5,7% cuando el promedio regional era del 15%.

Bajo estos preceptos y en la búsqueda de corregir la enorme brecha y deuda estatal con el pueblo ecuatoriano en cuanto a la inversión social es que se ha buscado en la actualidad reestructurarla e incrementarla paulatinamente. En el 2015, el gasto social participa de al menos el 45% del PGE Ecuatoriano, esto mediante las nuevas políticas sociales que han requerido de una nueva constitución y mayor financiamiento fiscal.

3.4. Evolución del Gasto Social en el Ecuador en los periodos 2012-2015

La reestructuración del gasto social en Ecuador empieza a tomar forma a partir del año 1998 cuando se decidió implementar el llamado *bono de desarrollo humano*, conocido en ese entonces como *bono solidario* por parte del Presidente Jamil Mahuad, este subsidio nació como compensación a la eliminación de otras ayudas sociales prestadas por el gobierno como subsidios al gas y la electricidad.

A lo largo de los diversos gobiernos que le sucedieron, se estudió la posibilidad de eliminar dicho subsidio o de reestructurarlo ya que las crisis posteriores como la del año 2000 hacían cada vez más difícil presupuestarlo. Es así que se decidió encaminarlo a un grupo vulnerable de la población con diversas restricciones y condicionamientos, entre ellos, la exigencia de su inversión en educación para aquellos hijos de madres solteras; se reformó

además su alcance hacia adultos mayores dentro de parámetros de necesidad social extrema.

En la Presidencia del Doctor Alfredo Palacio, el gasto social despunta en cuanto a atención en áreas de salud y educación además de la inversión en lo social de los excedentes petroleros con la reestructuración de las cuentas de fondo de acumulación de estos superávits. Con estos cambios buscó además implementar el sistema de aseguramiento universal de la salud (AUS) mediante convenios con los GADs.

Para nuestro periodo de análisis tenemos la Presidencia del Economista Rafael Correa, gobierno en el cual la política de inversión social se encamina detalladamente bajo el Plan Nacional del Buen Vivir, en donde el estado se convierte en el eje principal de la política social y económica. Dichos compromisos sociales van de la mano con el incremento paulatino de recursos de inversión en el presupuesto general estatal y su reasignación a los diversos componentes del gasto social.

Para el año 2012 se aprobó la Ley de Redistribución del Gasto Social, la cual proponía un incremento en el pago de impuestos para las instituciones bancarias del 13% al 23% en los ingresos gravados por renta, estos fondos serían dirigidos al gasto de inversión social mediante el bono de desarrollo humano, el mismo que pasaría de USD 35 a USD 50.

Al cumplirse siete años de la *revolución ciudadana*, el actual gobierno exhibe una extensa lista de logros sociales, algunos incluso reconocidos por organismos internacionales. Cifras oficiales destacan un notable aumento en salud, educación, deporte, bienestar social, mayor acceso a vivienda propia, mayor alcance de la seguridad social; la cual para el 2008 cubría un total del 31% de la población económicamente activa (PEA), mientras que para el 2013, la cobertura había llegado al 42%.

Del 2007 al 2012, el gasto social total bordeó los USD 34.000 millones, un 8% anual del PIB aproximadamente, lo cual representa un incremento del 270% con relación al gasto social en gobiernos anteriores. Solo en el 2013, el valor por este rubro ascendía a un total de USD 6.500 millones. Por otro

lado, en el mismo periodo 2007-2012, se registró un crecimiento promedio del PIB del 5% (*Ver Cuadro 9*).

Según datos oficiales del Ministerio de Finanzas, en el 2013 el gasto social ascendía al 46% del PGE con diversos programas sociales que distribuían dicho porcentaje en 24% para educación, 10% para salud, 7% para bienestar social, 4% al desarrollo urbano y vivienda y un 1% para el sector laboral. Esto refleja en la actualidad una participación del gasto social sobre el PIB de alrededor del 10% anual, crecimiento de casi el 100% con relación al 2006.

En el factor socio-económico, el actual gobierno reporta haber logrado disminuir la brecha entre el 10% más rico de la población frente al 10% más pobre; según datos estatales, el 10% más rico tenía un ingreso 36 veces mayor que el 10% más pobre. Al 2013, el mismo era de tan solo 23 veces, logrando una mejora en la distribución de ingresos.

Mediante el índice GINI⁷, el gobierno nacional ha logrado medir el avance que reporta como alcanzado en la reducción de las desigualdades. Entre el 2012 y el 2013, este se redujo en un 1,6% según datos de la página del Banco Mundial (http://datos.bancomundial.org/pais/ecuador#cp_wdi). En el Cuadro 5, podemos ver la evolución de este índice durante los últimos años.

Otros datos arrojados por el Banco Mundial, muestran que en el Ecuador la pobreza ha venido presentando una saludable disminución desde el 2010 tal como se puede apreciar en el Gráfico 1. El salario básico unificado creció en un promedio de 80% más desde el 2007 con lo que es posible cubrir un 95% de la canasta básica y un 100% de la canasta vital.

Muy a pesar de los notables resultados, los desafíos por mantener el crecimiento económico y los logros en cuanto a reducción de pobreza y desigualdad están aún altamente ligados a la dependencia al sector petrolero. Esto sumado a la apreciación del dólar y a la caída en los precios

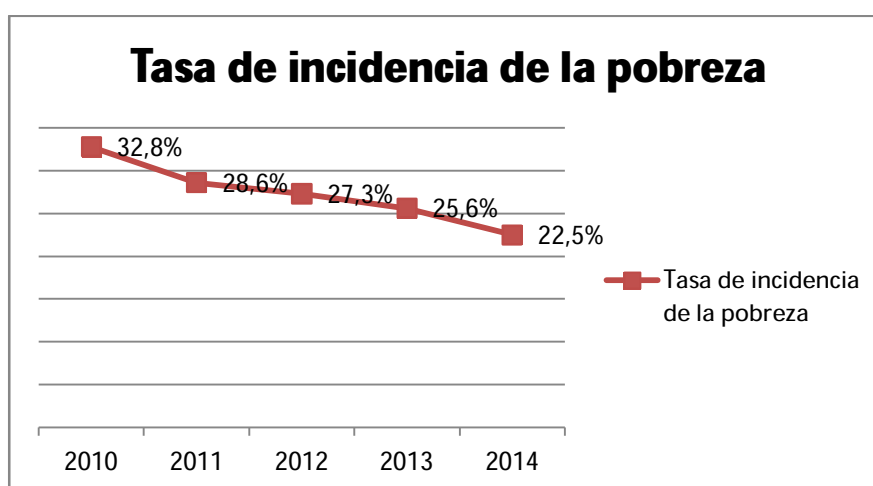
⁷ El índice o coeficiente de Gini mide la distribución equitativa total del ingreso repartido a la cantidad total de receptores, expresado en términos porcentuales en una línea hipotética de equidad. Así un índice de Gini que se aproxima a 0 representa una equidad perfecta, mientras que si se aleja y se aproxima a 100, representa una inequidad perfecta.

Cuadro 5
Índice GINI – Ecuador (2010-2013)

Índice GINI				
2010	2011	2012	2013	Reducción
49,3	46,2	46,6	45,0	-1,6%

Fuentes: Banco Mundial
Elaborado por los autores

Gráfico 1



Fuentes: Banco Mundial
Elaborado por los autores

Cuadro 6
Asignación Presupuestaria por Sector Social (2013-2015)

Asignaciones del PGE a la Inversión Social					
USD Millones					
Concepto	2013	2014	Variación	2015	Variación
Ministerio de Educación	2.759,00	3.233,00	15%	3.322,00	3%
Min. Inclusión Económica y Social	1.162,00	1.037,00	-12%	1.090,00	5%
Ministerio de Relaciones Laborales	50.962,00	51.959,00	2%	42.944,00	-21%
Ministerio de Salud Pública	1.775,00	2.416,00	27%	2.874,00	16%
Min. Desarrollo Urbano y Vivienda	105.949,00	264.885,00	60%	182.777,00	-45%
Ministerio del Deporte	152.518,00	147.625,00	-3%	162.259,00	9%
Total Gasto Social	315.125,00	471.155,00	33%	395.266,00	-19%

Fuentes: Ministerio de Finanzas
Elaborado por los autores

del barril de crudo, han afectado de manera severa a la balanza comercial, al financiamiento de la obra pública y a la competitividad en las exportaciones, lo cual exige una revisión del modelo económica altamente emisor de deuda en pro de encaminar el gasto o controlarlo para evitar posibles recesiones futuras.

En el Cuadro 6 podemos ver las asignaciones presupuestarias por sector social durante los últimos 3 años, entre ellos los de educación, de inclusión económica y social, de relaciones laborales, de salud pública, de desarrollo urbano y vivienda y de deporte. Dicho cuadro nos muestra la evolución de cada rubro durante el periodo presidencial del Economista Rafael Correa, aquí podemos ver que aunque la caída del precio del barril de crudo empezó a preverse desde el 2013 y a sentirse mayormente en el 2014, los rubros de la inversión social no disminuyeron sino que más bien crecieron en un promedio general del 20% para cada entidad representante de cada área, siendo el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda el que tuvo el mayor crecimiento en sus asignaciones para inversión, pasando de USD 105.949 millones en el 2013 a USD 264.885 millones para el 2014, presentando un crecimiento del 60%, además de una leve contracción en las asignaciones a los Ministerios de Inclusión Económica y Social y al Ministerio de Deporte en un 12% y 3% menos en comparación al año anterior respectivamente.

Es en el año 2015 en donde luego de la caída incontrolable del precio del petróleo y la imposibilidad de contraer la sobreoferta internacional de crudo, el nuevo presupuesto general tuvo que afrontar recortes sustanciales en sus asignaciones por rubros, incluidos los sociales. Podemos entonces ver como en el Cuadro 5, el crecimiento de asignaciones totales generales por entidad es negativo con respecto al 2014, con una notable contracción en los Ministerios de Relaciones Laborales y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Mientras que para el 2014, el PGE total había crecido en un 33% más con respecto al 2013; en el 2015 este decreció en -19% con respecto al 2014, situándose en USD 395.266 millones frente a los USD 471.155 millones del año anterior.

Aunque para el presente año se ha buscado reducir el gasto de inversión social para afrontar el déficit que se acrecienta con la baja del precio de crudo, el mayor de los rubros de gasto del actual gobierno es el permanente y de manera directa los sueldos y salarios. Las carteras de Estado que más gastan en salarios son las de Educación y Salud, dada sus vastas plantillas de profesores y médicos a nivel nacional.

Por otro lado, se anunciaron también para el presente año la toma de medidas tributarias para afrontar la caída del precio del petróleo. El proyecto de Ley Orgánica de Incentivos a la Producción busca prevenir el fraude fiscal en el país además de desincentivar el consumo de productos considerados nocivos para la salud cargándoles una tasa que iría directamente a las arcas del estado para apalea el déficit.

De igual manera se mantienen visitas programadas a China, el mayor socio estratégico y de crédito del país, para suscribir contratos de financiamiento con bancos y ventas anticipadas de crudo a precios reducidos para poder mantener la planificación fiscal del presente año.

3.5. Evolución del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano en los años 2012-2015

La economía de un país se ve sujeta a diversos factores, la producción, el empleo, indicadores como la inflación y las variaciones en los mercados internacionales sin dejar de lado a la política, son importantes al momento de determinar la volatilidad de una economía.

Los indicadores sobre consumo, producción e ingresos totales son indispensables para conocer la economía sobre la cual se puede disponer e invertir, mediante estos datos se puede tomar medidas de desarrollo y de prevención ante fenómenos económicos.

En Ecuador, los dos grandes rubros de ingresos son los provenientes de la venta de petróleo y sus derivados y los obtenidos por vía tributaria, siendo el primero del tipo finito y no permanente y que del total de ingresos representa alrededor del 40% para el financiamiento local.

En el año 2004, los resultados de la balanza comercial eran positivos debido al incremento del precio de barril de crudo, representando un superávit para el país, generando mayores ingresos por este rubro en el PIB y en los ingresos por exportaciones. Esto hizo evidente la dependencia de las finanzas públicas sobre los ingresos petroleros convirtiéndolo en el baluarte para el incremento gradual del gasto público y aumento de la deuda.

La evolución del Presupuesto General Ecuatoriano ha pasado por diversos aspectos de revisión, reestructuración y cambio para poder sostener los planes de desarrollo del país durante los últimos 3 años. A continuación un análisis a través de diferentes puntos claves con especial énfasis en los ingresos, gastos, déficit/superávit y financiamiento.

3.5.1. Crecimiento económico y sustento fiscal del gasto

Durante los últimos cuatro años, Ecuador ha presentado una notable mejora en la recaudación de ingresos para las finanzas públicas, sin embargo, es notorio que dicha mejora pesa más en la recaudación tributaria, la cual muestra en el Cuadro 7 un crecimiento positivo en márgenes porcentuales por las ya mencionadas mejoras en el SRI y las leyes fiscales, mientras que el crecimiento en la recaudación petrolera ha sido negativo a partir del año 2014, denotando su vulnerabilidad a la declinación de los precios del petróleo.

La constante expansión del gasto en el periodo de análisis ha permitido impulsar el gasto social, los subsidios, la inversión pública y en general el crecimiento del aparato estatal, no obstante ambos crecimientos no han ido a la par, siendo el gasto el que se ha disparado de manera rápida y violenta en los últimos años dejando atrás el ingreso que sustente su financiamiento.

De allí que es necesario una revisión y reestructuración al gasto público hasta lograr que este se contraiga a un tamaño sostenible que aliente la estabilidad macroeconómica, incentivando tasas de crecimiento que atraigan inversión extranjera que a la vez creen fuentes reales de trabajo que ayuden

Cuadro 7
Crecimiento porcentual de los ingresos fiscales (2012-2014)

Presupuesto General del Estado Ecuatoriano					
USD Millones					
Concepto	2012	2013	Variación %	2014	Variación %
Ingresos Tributarios	10.800,00	11.800,00	8%	12.600,00	6%
Ingresos Petroleros	5.500,00	5.800,00	5%	4.900,00	-18%

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas
Elaborado por los autores

Cuadro 8
Superávit/Déficit del Presupuesto General Ecuatoriano (2012-2014)

Presupuesto General del Estado Ecuatoriano					
USD Millones					
Concepto	2012	2013	Variación %	2014	Variación %
Ingresos Totales	24.557,00	26.001,00	6%	28.500,00	9%
Gastos Totales	25.543,00	31.060,00	18%	34.300,00	9%
Déficit	-986,00	-5.059,00		-5.800,00	

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas
Elaborado por los autores

Cuadro 9
Crecimiento porcentual de los gastos permanentes (2012-2014)

Presupuesto General del Estado Ecuatoriano					
USD Millones					
Concepto	2012	2013	Variación %	2014	Variación %
Gasto Permanente	11.300,00	12.150,00	7%	12.650,00	4%
Sueldos y Salarios	7.300,00	8.000,00	9%	8.400,00	5%
Bienes y Servicios	1.400,00	1.450,00	3%	1.500,00	3%
Transferencias	2.600,00	2.700,00	4%	2.750,00	2%

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas
Elaborado por los autores

a mitigar la pobreza mediante estabilidad y sostenibilidad ahuyentando una posible crisis si la dependencia de inversión está dada únicamente por el Estado.

En el Cuadro 8 podemos ver el superávit o déficit del presupuesto general durante los últimos 3 años, factor que señalará la capacidad del Estado de poder saldar sus gastos con medios propios o la necesidad de incurrir en deuda.

3.5.2. Desarrollo local e inversión privada

Como se señaló previamente, el actual gobierno ha debido incentivar la inversión pública para contrarrestar la baja inversión privada mediante el gasto en el sector público no financiero, pero dicha inversión se ve limitada por su naturaleza y dificultades para conseguir permanentemente créditos que sostengan dicho gasto.

Un óptimo flujo de inversiones externas se consigue generando confiables y altas tasas de crecimiento económico creando un entorno adecuado que dé acogida a nuevas empresas e inversión de capital no solo externa sino también interna, de ahí que, una economía más saludable se obtendría pasando al sector privado el peso de inversiones que posee el sector público con el fin de ir reduciendo paulatinamente el endeudamiento estatal.

Mediante la liberación de la carga pública se podría optar por la reducción en impuestos en la carga a los contribuyentes e incluso lograr destinar de mejor manera los gastos en salud, educación, seguridad y vivienda.

En el Cuadro 9 podemos ver la variación porcentual del crecimiento en el gasto corriente o permanente, sobre todo en el que concierne al robustecimiento del Estado en cuanto a instituciones, entidades, ministerios, secretarías y sueldos del sector público.

Del 2012 al 2013 hubo un enorme salto del 7% en el gasto permanente sobre todo en los salarios, que fue del 9%. Debemos tomar en cuenta que aquí se encuentran los sueldos de todo el sector público y de cada funcionario, incluidos los servidores públicos como lo son las fuerzas

armadas y policía nacional, siendo estos dos últimos de gran inversión con la creación de nuevas Unidades de Policía Comunitaria (UPC) en las distintas ciudades del Ecuador además de la dotación de vehículos, sistematización y mejoras integrales en cada uno de ellos como plan nacional para la mejora de la seguridad a través del Ministerio del Interior.

3.5.3. Incremento en gasto y reducción de la pobreza

El Presupuesto General del Estado se debe manejar siempre sobre la conocida *regla fiscal* señalada en el Artículo 86 de la actual Constitución del Ecuador, ésta indica que los gastos permanentes deben siempre financiarse con los ingresos permanentes.

Sin embargo el gasto corriente se ha desproporcionado enormemente en su composición de remuneraciones, subsidios y transferencias aun cuando la educación y salud han desempeñado un papel más representativo, los valores para los mismos se encuentran por debajo del óptimo en cuanto al PIB. Actualmente la inversión en gasto social representa alrededor del 12% del PIB, valor que se ha venido incrementando cada año así como los destinados a obra pública de infraestructura vial, hospitalaria, educativa, de seguridad y tecnología.

La reducción de la pobreza como objetivo primordial del actual gobierno y según ciertos indicadores, ha venido a la baja aun cuando se sigue cuestionando su manera de medirla. Se cree entonces que la reestructuración del gasto público, mejorar su eficiencia y distribuir mejor los subsidios para lograr mayor impacto en ciertas áreas sociales, es de necesaria atención, además de generar inversión privada que a su vez cree empleo sostenible y mejores oportunidades para los pobres.

En el Cuadro 10 podemos ver el déficit en la regla fiscal del Presupuesto General del Estado. Comparando los ingresos permanentes con los gastos permanentes, logramos ver como existe un saldo negativo que obliga a buscar medios adicionales para cubrir la brecha. El crecimiento por periodos aunque menor entre el 2013 y 2014, sigue presentando déficit en sus valores

Cuadro 10
Regla Fiscal en el Presupuesto General del Estado (2012-2014)

Presupuesto General del Estado Ecuatoriano					
USD Millones					
Regla Fiscal: Gasto Permanente = Ingreso Permanente					
Concepto	2012	2013	Variación %	2014	Variación %
Ingresos Permanentes*	10.731,00	11.737,00	9%	12.541,00	6%
Gastos Permanentes**	12.139,00	13.118,00	7%	13.577,00	3%
Déficit	-1.408,00	-1.381,00		-1.036,00	

IP* Se compone de todos los impuestos recaudados por el SRI y la Senae
GP** Se compone de todos los sueldos y salarios, bienes y servicios, intereses y transferencias.

Cuadro 11
Crecimiento porcentual de la deuda total versus Crecimiento económico del Ecuador (2013-2014)

Presupuesto General del Estado Ecuatoriano			
USD Millones			
Concepto	2013	2014	Variación %
PIB	91.000,00	97.000,00	6%
Déficit	-5.059,00	-5.800,00	13%

Cuadro 12
Crecimiento porcentual de la deuda total versus Crecimiento porcentual en recaudación tributaria del Ecuador (2013-2014)

Presupuesto General del Estado Ecuatoriano			
USD Millones			
Concepto	2013	2014	Variación %
Ingresos Permanentes	11.737,00	12.541,00	6%
Déficit	-5.059,00	-5.800,00	13%

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas
Elaborado por los autores

totales, haciendo necesario financiar los gastos corrientes con ingreso no permanente (petróleo).

3.5.4. Déficit, deuda y su sustento

Los valores asignados para el pago de deuda tanto interna como externa han crecido exponencialmente en los últimos años y muy por encima del crecimiento de la economía ecuatoriana.

El financiar déficit que crece de manera más rápida que el despunte de una economía, no parece una manera efectiva de sostener una deuda pública. Aún cuando por ley en Ecuador, se puede incurrir en deuda por un total del 40% del PIB, mantener este ratio muy por debajo de ese porcentaje, sería el óptimo fiscal a perseguir.

Países de América Latina con economías estables como Chile, Perú e incluso Colombia han procurado mantener sus índices de deuda por debajo del 10% de sus respectivos PIB.

En el Cuadro 11 es representativo el crecimiento porcentual del déficit del año 2013 con respecto al del 2014 en un 13%, sin embargo el crecimiento económico basado en el PIB ecuatoriano es menor y tan solo del 6%; menos de la mitad en valores porcentuales dejando clara la enorme diferencia que existe entre deuda adquirida y posibilidad de pago futuro.

La actual Constitución del Ecuador es clara en indicar que se prohíbe el financiar el gasto corriente con ingresos petroleros (no permanentes), a su vez, el pago de la deuda (interna y externa), se debe programar con la recaudación fiscal, es decir, con el ingreso permanente. Así el Cuadro 12 nos muestra la variación porcentual entre el crecimiento en recaudación de tributos y el de la deuda adquirida para los años 2013-2014.

Algunos economistas coinciden en señalar que los porcentajes correctos a analizar son los presentados en el Cuadro 12, pues ellos muestran el crecimiento real de los ingresos con los que vía ley se permite pagar las deudas adquiridas por el Ecuador. Vemos entonces que de igual manera, según las proyecciones presentadas por el Ministerio de Finanzas para los

años 2012-2015, se sigue incurriendo en un déficit del doble en los valores necesarios para cubrir el crecimiento de la deuda y su pago en los últimos años.

3.5.5. El sector externo

La balanza comercial del país durante los últimos años ha mantenido un saldo negativo, una de las mayores luchas que ha abanderado el actual gobierno es la de convertir su saldo en positivo, esto es exportando más de lo que importamos.

Si analizamos la balanza comercial no petrolera, es decir todos los bienes diferentes al petróleo que se importan y exportan, el saldo de la misma resulta aún en déficit. El mayor problema está precisamente en que el Ecuador no tiene aún la capacidad de producir y suplir la demanda local por lo que se debe incurrir en la importación de diferentes bienes desde el exterior.

Aquí se remarca nuevamente la falta de inversión extranjera y el flujo de capitales que encamine la demanda local al consumo local mediante la creación de nuevas empresas que brinden trabajo, innoven, creen y suplan dicha demanda. Es importante que el aumento de gasto fiscal no sea un factor que desequilibre la balanza de pagos sino que más bien propicie un mayor movimiento de capitales pasando el peso fiscal al sector privado donde la inversión extranjera sea bien recibida y encaminada reduciendo así el endeudamiento público externo.

3.5.6. Financiamiento

Según la programación fiscal para el periodo 2012-2015, es necesario el financiamiento mediante créditos (deuda) para saldar el déficit incurrido. Estas necesidades de financiamiento obligan a una revisión y replanteamiento del gasto fiscal a fin de disminuir la dependencia a créditos tanto internos como externos.

En el Cuadro 13, podemos apreciar las cantidades necesarias a financiar (déficit) y los medios para su obtención. Se han proyectado desembolsos

internos y externos. Los desembolsos internos corresponden a los bonos y títulos de crédito que el gobierno local ha emitido o emitirá en los mercados internacionales. Los desembolsos externos corresponden a préstamos, convenios, créditos con bancos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), además de las ventas anticipadas de petróleo a socios estratégicos como China.

La variación del crecimiento de la deuda entre el 2012 y 2013 fue del 9%, mismo valor para el periodo 2013-2014. Sin embargo los desembolsos internos y externos presentaron una variación distinta, en los periodos 2012-2013 los desembolsos internos disminuyeron mientras que los externos aumentaron, situación contraria en los periodos 2013-2014 en donde los desembolsos internos fueron mayores que los externos.

Finalmente, la transparencia que genere confiabilidad en el presupuesto general es fundamental para la credibilidad en la gestión económica. Una economía dolarizada con fuertes ingresos provenientes de la venta petrolera y las inyecciones de capitales obtenidos mediante deuda a la economía local por el gasto público han generado cierta dinámica en la economía ecuatoriana. Sin embargo esto debe venir acompañado con políticas que alienten a ese flujo de dólares al mercado local sin generar inflación evitando así procesos de estancamiento económico.

Cuadro 13
Crecimiento Porcentual de la Deuda y su Financiamiento (2012-2014)
En USD millones de dólares

	2012	2013	Variación %	2014	Variación %
Total de Financiamiento (Déficit)	3.891	4.273	9%	4.677	9%
Desembolsos Internos	872	740	-18%	1.164	36%
Desembolsos Externos	2.985	3.289	9%	2.957	-11%
Disponibilidad y Otros	-	50		50	
Cuentas por Pagar	34	194		393	
Otros	-	-		113	

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas
Elaborado por los autores

3.6. Impacto de los ingresos petroleros en el Gasto Público (2012-2015)

El Presupuesto General del Estado Ecuatoriano, según lo señala la Constitución, debe registrar todos aquellos ingresos destinados a la inversión del país además de los egresos en beneficio del sector público. Los dos mayores rubros que financian al PGE Ecuatoriano son los ingresos petroleros y los tributarios, por ende es importante considerar el impacto de dichos ingresos cuando existe volatilidad y fluctuaciones en los mismos.

Según la Ley de Hidrocarburos, se permite al Estado tomar participación y disponer al menos del 50% de los ingresos extraordinarios generados por la actividad petrolera cuando el precio por barril aumenta por encima del presupuestado.

Es evidente que los ingresos por venta de petróleo han representado uno de los mayores sustentos para las finanzas públicas del país al punto de la dependencia y que se los ha tomado como base para conservar el incremento gradual del gasto público de inversión.

Debemos tomar en cuenta que los ingresos por exportación de petróleo se dividen en dos tipos, la exportación de petróleo crudo y la exportación de derivados del petróleo, con precios por barril distintos para cada uno y variables según la coyuntura internacional.

La economía del Ecuador es del tipo centralizada, es decir escasamente diversa y aunque se ha buscado incentivar las diversas industrias que aportan al PIB Ecuatoriano, sus contribuciones aún son poco relevantes en comparación a las obtenidas por el petróleo.

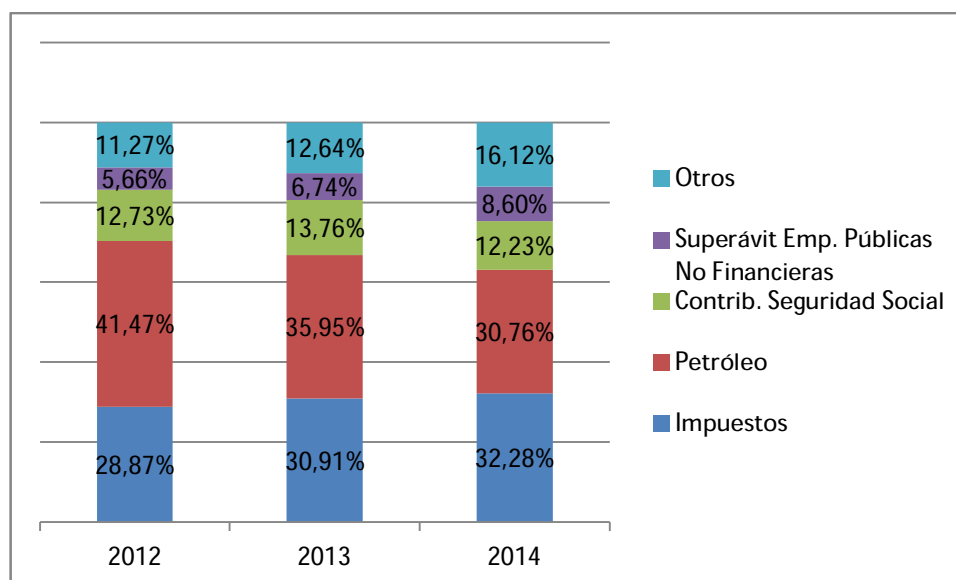
En el Cuadro 14 podemos ver la participación como ingreso de los rubros más importantes que conforman el PIB Ecuatoriano en la rama de exportaciones, aquí podemos constatar los ingresos petroleros frente a los obtenidos por los productos no petroleros tradicionales y su porcentaje de peso sobre el ingreso total generado.

Cuadro 14
Principales ingresos ecuatorianos por exportación (2013-2014)

USD Millones de dólares				
Producto	2013	Porcentaje	2014	Porcentaje
Petróleo crudo y derivados	\$ 14.580,00	77%	\$ 14.250,00	73%
Banano y Plátano	\$ 2.078,00	11%	\$ 2.373,00	12%
Camarón	\$ 1.278,00	7%	\$ 1.798,00	9%
Cacao y elaborados	\$ 455,00	2%	\$ 532,00	3%
Atún y pescado	\$ 324,00	2%	\$ 265,00	1%
Café y elaborados	\$ 261,00	1%	\$ 219,00	1%
Total Exportaciones	\$ 18.976,00	100%	\$ 19.437,00	100%

Fuentes: Ministerio Coordinador de Política Económica
Elaborado por los autores

Gráfico 2
Composición del Ingreso Fiscal anual del SPNF (2012-2014)



Fuentes: Ministerio Coordinador de Política Económica
Elaborado por los autores

Podemos entonces apreciar como todos los rubros a excepción del petrolero han presentado un crecimiento modesto en el 2014 con respecto al 2013. Los ingresos percibidos por la venta de petróleo y sus derivados representaron en el 2014 un 73% de los ingresos totales exportados frente al 77% que representó el 2013, aquí debemos destacar que dicha baja está más ligada a la caída del precio por barril que a la producción, pues esta última se ha ido incrementando en los últimos años mediante la implementación de nuevas tecnologías.

Se debe tomar en cuenta que el gasto social es un rubro que tiene el mayor apalancamiento en cuanto a la deuda pública fiscal y como tal se lo prioriza al momento de presentar las proyecciones del presupuesto. Del mismo modo se debe considerar que aunque el ingreso petrolero es del tipo no permanente y ha ido pasando a ser el segundo en importancia para los ingresos fiscales totales, superado por la recaudación tributaria; aún la dependencia del mismo está lejos de ser nula y de poco interés a los gastos que sobre él reposan.

Por otro lado, un análisis al Sector Público No Financiero (SPNF) y sus ingresos tanto internos como externos para la recaudación fiscal, nos muestra el porcentaje que representan los mismos al mencionado rubro de financiamiento. En el Gráfico 2 podemos ver en el periodo de estudio la evolución porcentual de cada rubro con respecto al PIB, el análisis de este gráfico es importante porque nos muestra la sostenibilidad fiscal del Estado. Un resultado negativo en las cuentas fiscales es únicamente aceptable siempre y cuando este garantice mejores condiciones para el futuro y que se demuestre que su financiamiento está debidamente sustentado.

A partir del año 2009, el SPNF ha mostrado un resultado negativo que se ha mantenido con esa tendencia hasta la actualidad y tal como se señaló previamente, se requeriría de un exhaustivo análisis que demuestre que dicho saldo negativo favorecería al pueblo ecuatoriano en el futuro en cuanto a la inversión social.

En los años 2012 y 2013, según el gráfico 2, la participación petrolera es la que ha representado los mayores ingresos fiscales para el Estado

Ecuatoriano; para el año 2014, tras la caída del precio de barril de crudo, ésta aparece secundada por los ingresos tributarios, mientras que los demás rubros presentan un sostenible crecimiento en su recaudación durante los años señalados.

En el 2013, la recaudación tributaria presenta un crecimiento sostenido de casi 2 puntos porcentuales en comparación al año anterior, tras la reestructuración de dicha área para mejorar la captación de ingresos por esta vía, convirtiéndose para el año 2014 en el primer componente de posible financiamiento del gasto público con el 32,28% del total de ingresos del SPNF.

Finalmente podemos ver como para el año anterior, los rubros de mayor importancia para el financiamiento de todo el gasto público reposan sobre los ingresos petroleros y tributarios con un 30,76% y 32,28% respectivamente. Esto nos demuestra que una variación en cualquiera de ellos afecta de manera directa al gasto público y por ende al gasto social aunque como se señaló anteriormente, este último gasto es del tipo prioritario y siempre se buscará blindarlo o afectarlo en mayor medida en épocas de recesión.

Los ingresos tributarios son de mayor control por parte del estado ya que la política fiscal les permite tener un dominio total sobre los mismos y controlar su recaudación; los ingresos petroleros son por su parte muy volátiles dado que dependen de las variaciones del mercado internacional, de la coyuntura política y de muchos otros factores del tipo externo lo cual lleva a recortes fiscales cuando estos precios caen de manera inesperada afectando al presupuesto en marcha.

Las políticas y medidas macroeconómicas deben estar siempre bien estudiadas en pro de preparar un presupuesto que de algún modo se blinde por sobre fluctuaciones a lo largo del periodo fiscal que pudieran afectarlo.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LAS VARIACIONES DEL PRECIO POR BARRIL DE PETRÓLEO ESTIMADO POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA EL PGE ECUATORIANO (2012-2015)

4.1. El Petróleo y los mercados internacionales

En la actualidad, los altos precios del barril de petróleo han hecho posible la explotación de pozos petroleros que antes exigían técnicas costosas, como la usada en aguas profundas o la fractura hidráulica por ejemplo. Gracias a esto, Estados Unidos ha podido explorar, explotar y aumentar su producción de petróleo a un ritmo anual de entre 1,2 y 1,4 millones de barriles diarios desde el 2011, lo que le ha permitido avanzar mucho hacia la autosuficiencia energética y convertirse en lo que los expertos denominan productor bisagra, aquel que dicta el rumbo del mercado.

De esta forma, los productores no miembros de la OPEP, con Estados Unidos a la cabeza, han sido capaces de cubrir el aumento de la demanda global, lo que ha diluido considerablemente la influencia de este organismo. “No hay precedentes históricos de que un país pueda mantener durante tanto tiempo semejantes aumentos de producción. Eso ha cambiado por completo el mercado”, explica Antonio Merino, Director de la Secretaría Técnica de Repsol y uno de los mayores expertos del mercado energético. “Lo que ahora se está tanteando es el nivel de precios al que Estados Unidos puede mantener no ya la producción petrolera, que ronda los 5,5 millones de barriles diarios, sino los aumentos de oferta de estos últimos años. Yo creo que ese nivel está más cerca de los USD 85 o 95 por barril que de los USD 70”, señala.

Aunque en la actualidad el mercado petrolero se ha tornado bastante competitivo, en el año 2011, antes del nuevo boom petrolero estadounidense, estos eran los países que encabezaban la producción a nivel mundial en millones de barriles diarios, según lo señala la Tabla 3:

Tabla 3
Países Productores de Petróleo (2011)

Miles de barriles diarios	
País	2011
Arabia Saudita	11153
Rusia	10229
Estados Unidos	10128
China	4289
Irán	4234
Canadá	3600
Emiratos Árabes U.	3088
México	2959
Brasil	2687
Kuwait	2682
Irak	2635
Nigeria	2528
Venezuela	2470
Noruega	2007
Algeria	1884

Fuente: U.S. Energy Information Administration
Elaborado por los autores

4.1.1. Causales externas en las variaciones del precio del petróleo

En el mercado petrolero y energético en general, influyen fuerzas internacionales de intereses contrapuestos y su desenvolvimiento está sujeto no sólo a factores de orden económico y técnico sino también político, hoy en día es difícil definir a qué nivel de precios y cuándo se estabilizará el mercado petrolero, pues su tendencia hacia la baja ha sido un fenómeno persistente y de cierta duración, lo cual ha debilitado el valor del crudo en el mercado internacional pero debemos destacar que existen diferentes causas externas que provocan la variación del precio del petróleo en el mundo.

Una de las más importantes es la de Arabia Saudita, quien es el mayor productor de petróleo dentro de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) y que crece de manera sostenida. Tanto los países productores de la OPEP como los que no forman parte de la organización conocen que existe una guerra de precios donde sus miembros quieren limpiar el mercado de productores medianos,

especialmente de productores de petróleo no convencional, conocidos como gas shale⁸ que está en auge y que ha cambiado el panorama energético mundial.

Otra causa externa son la oferta y demanda donde “Todo tiene que ver con una baja de demanda en el producto y aumento en la oferta. Una de las economías más importantes, Estados Unidos, ha variado en su oferta y demanda. Ha dejado de buscar el petróleo como el principal insumo de la energía para su país y ha pasado a buscar energías menos contaminantes”, dice Juan Carlos Núñez Martínez, Director del Programa de Dirección, con sede en Monterrey, del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (Ipade), donde la producción estadounidense de crudo estaba en 5 millones de barriles al día en el año 2008, y actualmente supera los 8.8 millones. Sin embargo, también ha impulsado una serie de inversiones en petroquímica y otras industrias, que le han ayudado a reducir sus importaciones. Mientras en 2005 estas representaban el 60% del consumo de combustible, actualmente son poco más del 20%.

Esta reducción de la demanda en Estados Unidos ha provocado afectaciones en los 12 miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que hasta el momento han optado por no rebajar la producción conjunta de 30 millones de barriles por día, a pesar del exceso percibido. Sin embargo, el cambio resultante del productor fluctuante (swing producer*), ayudó a activar un cambio fundamental en las expectativas acerca de la evolución a futuro de la oferta mundial de petróleo, lo que a su vez explica tanto el momento como la magnitud de la caída del precio, que se acerca a un nivel de equilibrio de mercado competitivo.

En 1986 se registró una caída abrupta similar, cuando Arabia Saudita dejó voluntariamente de ser el productor fluctuante lo que hizo que el precio del

⁸ Gas Shale o conocido también como Roca de Esquisto es una formación de sedimentos que contiene gas y petróleo, su característica es que no tiene la suficiente permeabilidad para que el petróleo y el gas sean extraídos con facilidad, sin embargo, nuevas tecnologías han sido creadas para su obtención. Recientemente Estados Unidos comenzó la explotación de este recurso debilitando la demanda mundial de petróleo convencional. El gas shale es también conocido como “petróleo de fractura hidráulica”.

petróleo disminuyera de US\$27 por barril a US\$14 por barril y que no se recuperaría hasta el año 2000, 15 años después.

4.1.2. Grandes oferentes y demandantes de petróleo a nivel mundial

La demanda mundial de combustible ha venido creciendo a un ritmo mayor en los últimos años. Los principales factores que influyeron en este comportamiento se pueden indicar como un aumento del crecimiento económico mundial y el cambio en el consumo de combustible de los principales consumidores del mundo.

En el mundo existen tres países que se destacan en consumo de crudo por sobre el resto. Los tres representan el 36,7% del total, Estados Unidos (21,5%), China y Japón (15,2%). Estas naciones a su vez son las mayores dependientes de las importaciones de crudo. Respecto a la producción, Arabia Saudita, Estados Unidos y Rusia, con producciones similares, cubren el 35,8% del mercado.

Estados Unidos

Los Estados Unidos, el mayor país del mundo en términos de consumo de petróleo, alcanzó los 18,5 millones de barriles por día en el 2012, lo que representó casi el 20% del consumo total de petróleo del mundo para ese entonces. Sin embargo, debemos recordar que el nivel más alto de consumo de crudo en la historia de Estados Unidos fue de 20,8 mbd en el 2005 que desde entonces ha ido disminuyendo de forma progresiva, consumiendo durante el 2012 un 2,3% menos de petróleo en comparación con el año anterior.

Esta disminución en el consumo de petróleo en los Estados Unidos en los últimos años se atribuye al aumento de la producción y consumo de gas natural, así como al uso de vehículos más eficientes en combustible y la búsqueda de una economía sustentable y descontaminante.

China

El consumo de petróleo de China se situó en los 10,3 mbd en el 2012, lo que representó aproximadamente el 11,7% del consumo total de petróleo del

mundo, convirtiéndose en el segundo mayor consumidor de crudo después de los Estados Unidos. El consumo de petróleo de China se ha duplicado desde el año 2000, aumentando su consumo en 2012 en un 5% en comparación con el año anterior.

China es también el segundo país importador de petróleo más importante del mundo detrás de Estados Unidos, incrementándose constantemente sus importaciones netas desde los 3,43 mbd en 2008 a los 5,86 mbd en el 2012 con una sostenida tendencia al alza.

Japón

Japón consumió 4,7 mbd para el 2012, convirtiéndose en el tercer mayor consumidor de petróleo del mundo, lo que supone el 5,3% del consumo total de crudo a nivel mundial. No obstante, debemos recordar que Japón llegó a consumir más de 5 mbd en el período 1989-2007, obteniendo el nivel más alto de consumo de su historia en 1996 con 5,7 mbd. El consumo de petróleo de Japón se redujo de manera constante entre 2005 y 2009, pero volvió a incrementarse a partir del 2010. De hecho, su consumo en 2012 fue un 6,3% superior en comparación con el año anterior.

Japón posee recursos petroleros muy limitados, lo que lo posiciona también como el tercer país importador de petróleo más importante del mundo, después de los Estados Unidos y China. Concretamente, las importaciones de petróleo aumentaron de los 4,25 mbd en 2009 a los 4,57 mbd en 2012, mientras que la producción total de petróleo durante el mismo período creció de los 125 mil barriles por día (bpd) a los 135 mil bpd. Cabe destacar que Japón tiene la cuarta mayor capacidad de refinación en el mundo, obteniendo la mayor parte de sus importaciones de crudo de Oriente Medio.

India

India ocupa el cuarto lugar entre los países consumidores de petróleo más grandes del mundo, con un consumo establecido en el 2012 de 3,6 mbd, suponiendo un 5% más que el año anterior, lo que representa aproximadamente el 4,2% del consumo de petróleo mundial por día. Dada

las características de su economía, el consumo de petróleo del país se ha venido triplicando en los últimos 20 años.

India es también el cuarto mayor importador de petróleo del mundo, con unas importaciones netas de petróleo que se han duplicado en los últimos 12 años, desde los 1,3 mbd en 2000 a los 2,6 mbd en 2012. La India, con unas reservas probadas de petróleo en 2013 estimadas en 5.480 millones de barriles, importa la mayor parte del crudo de Oriente Medio, contando con la quinta mayor capacidad del mundo en refinación.

Rusia

Rusia, con un consumo de 3,2 mbd en el 2012, supone alrededor del 3,6% del consumo total mundial de crudo por día y se posiciona en el quinto lugar entre los mayores países consumidores de petróleo del mundo. Con el paso del tiempo, el consumo de petróleo de Rusia fue disminuyendo de los 4,4 mbd en 1992 a los 2,48 mbd en 1998, superando posteriormente de nuevo la marca de los 3 mbd en 2011 y aumentando en el 2012 su consumo promedio diario de petróleo en un 2,5%.

Rusia actualmente es el tercer mayor productor de petróleo del mundo después de Estados Unidos y Arabia Saudita, siendo además el segundo mayor exportador de petróleo del planeta solo superado por Arabia Saudita. La producción total de petróleo de Rusia aumentó de los 9,8 mbd en 2008 a los 10,4 mbd en 2012, mientras que sus exportaciones netas de petróleo durante el mismo período crecieron de los 6,89 mbd a los 7,2 mbd. Los países europeos, especialmente Alemania, Países Bajos y Polonia, representan más del 80% de las exportaciones totales de petróleo de Rusia.

4.2. Comercio Exterior Ecuatoriano

Según el Banco Central del Ecuador, el país tiene como sus principales compradores de petróleo durante el periodo 2012 – 2015 a Estados Unidos, China, Brasil, Japón y Chile. En el Cuadro 15 se detalla el porcentaje de participación del petróleo ecuatoriano en el total de sus exportaciones a lo largo de los años. El sector petrolero destaca más del 50% de las exportaciones totales del Ecuador.

Cuadro 15
Exportaciones petroleras (2010-2014)
USD Millones de dólares

Periodo	Total Exportaciones	Exportaciones Petroleras			
		Total	%	Petroleo Crudo	Derivados
2010	17.489.927	9.673.228	55%	8.951.941	721.287
2011	22.322.353	12.944.868	58%	11.799.973	1.144.895
2012	23.764.762	13.791.958	58%	12.711.229	1.080.729
2013	24.847.847	14.107.731	57%	13.411.759	695.972
2014	25.732.272	13.302.483	52%	13.016.019	286.464

Fuente: Declaración Aduanera de Exportaciones
Elaborado por los autores

4.3. Análisis de la importancia de los ingresos petroleros sobre el PGE en el Ecuador durante los años 2012-2015

El ingreso proveniente del sector petrolero, tiene gran importancia en el desarrollo de la economía social del estado ecuatoriano durante los últimos años para financiar los gastos sociales de los presupuestos estatales y la modernidad conseguida.

En la actualidad, es importante que la política petrolera que controla la extracción de este recurso natural no renovable se modernice, para que su administración sea eficiente con el objetivo de que el Estado ecuatoriano cuente con una política clara, definida y transparente que permita al país tener confianza, control y seguridad en las actividades hidrocarburíferas y en las actuaciones de las máximas autoridades petroleras estatales.

Debemos recalcar que la política petrolera regula la distribución de los ingresos petroleros producto de las exportaciones con el objetivo de recibir del gobierno central la totalidad de la renta petrolera y la distribuya con criterios de inversión de tipo social (Plan Nacional del Buen Vivir) y de formación de capital. Un porcentaje de ésta última debe destinarse a la operación petrolera para poder modernizar su infraestructura productiva,

pues las instalaciones de Petroecuador corresponden a la herencia del traspaso de bienes al Estado, producto de la culminación de las actividades del Consorcio Cepe – Texaco en el año 1992.

En el numeral 3 del artículo 147 de la Constitución vigente (2008), referente a las atribuciones del Presidente de la República dice: “Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva” y el artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos, señala que la responsabilidad de definir y dirigir la política petrolera será del Presidente de la República. Según la Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador, Fetrapec, (2003: 1-3), los lineamientos de la política petrolera se fundamentan en cuatro pilares básicos: incremento de las reservas y de la producción de crudo, optimización de los ingresos petroleros del Estado que provengan de su principal recurso natural, manejo ético de la industria hidrocarburífera, y respeto a normas ambientales y sociales.

Dentro de este tema, existen diversos discursos que se relacionan con el análisis de la política petrolera en nuestro país, cuyo objetivo se haya materializado o no, ha sido conseguir la gestión eficiente y solución a los problemas que se extienden alrededor de las actividades extractivas del petróleo. No se ha observado que la empresa estatal Petroecuador haya contratado con empresas que realizan servicios de estudios de reservas en los últimos 20 años, a excepción de las reservas descubiertas en los campos Libertador y Yasuní ITT (Ishpingo, Tambococha y Tiputini). El tema de aumento de la producción de petróleo es de competencia de las áreas técnicas de la filial Petroproducción en coordinación con la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y de las exigencias de fondos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para financiar el presupuesto del estado.

La distribución de los ingresos petroleros no se ha destinado a la inversión petrolera, como para renovar la infraestructura obsoleta y la falta de tecnología en las instalaciones de Petroecuador, más bien se ha efectuado con fines políticos. En varias ocasiones, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, el presupuesto operativo de Petroecuador ha sido recortado por

los gobiernos para transferir a otros sectores estatales con el objeto de atender compromisos no cumplidos o para realizar desembolsos por servicio de deuda interna o externa. La falta de actualización de instructivos, reglamentos, obligatoriedad en la rendición de cuentas por parte de funcionarios y empleados del sector hidrocarburífero, así como la realización de auditorías efectivas por los organismos estatales de control, han permitido que Petroecuador sea calificada como una empresa donde existe corrupción. Las declaraciones de bienes juramentadas de los servidores al ingreso y salida de la empresa o de culminación de una función no se atienden como disponen las leyes correspondientes. Igualmente, las recomendaciones de los organismos de control no se cumplen debido a que las personas o empresas afectadas proponen recursos legales de revisión, apelación, nulidad en diversos niveles administrativos y judiciales.

Las actuales regulaciones ambientales obligan el respeto a la naturaleza, pues los actores sociales han conseguido el apoyo del gobierno y por otro lado, la sociedad civil también está preocupada para que se socialicen normas que permitan la conservación del medio ambiente y evitar el deterioro de su entorno. La definición de la política pública petrolera permitirá a los gobiernos tener el control de la actividad para que sus beneficios vayan directamente al Estado y, que las actividades y resultados, como la renta petrolera, producción, reservas, contratación petrolera, participación productiva, medio ambiente, etc., sean los esperados.

El Colegio de Ingenieros en Geología, Minas, Petróleos y Ambiente - CYGMYP (2007: 3) expresa: "La explotación sustentable del petróleo, viene a ser el capital natural que pertenece a todos los ecuatorianos, por lo que debe ser objeto de un manejo óptimo y una explotación racional como herencia para las futuras generaciones". De los tres rubros principales que actualmente financian el presupuesto estatal, la actividad petrolera ha aportado en los últimos 10 años al estado ecuatoriano con aproximadamente entre el 40% el 45%, lo que demuestra la importancia del petróleo en la economía nacional, y la necesidad de su modernización integral para que su administración sea eficiente conforme pasa el tiempo, al presentarse nuevas formas tecnológicas de extracción, producción, refinación, transporte,

comercialización, medio ambiente, así como nuevas técnicas de administración, información transparente y rendición de cuentas para ir de la mano con una buena gobernanza y gobernabilidad democráticas, (Gestión, 2009, Proyecciones 2010, No. 186, Diciembre 2009).

A partir de que el país se convirtió en exportador de petróleo, la acción y alcance de la política petrolera constituye el eje transversal o medular de la economía ecuatoriana. Las causas para que la producción petrolera descienda no solamente por la declinación normal de los campos productores maduros, han contribuido otros hechos: el estado ahogado económicamente y presionado en atender el gasto corriente para evitar las huelgas y paros, la ilógica disposición de restarle recursos a Petroecuador para atender otros egresos clientelares del gobierno, la incapacidad y la corrupción de los administradores del ente petrolero, por lo que es prioritario el diseño de una política clara, la determinación de los instrumentos para llevarla a cabo y la conformación de grupos humanos idóneos en el Ministerio de Energía y en Petroecuador.

El gobierno actual eliminó los fondos petroleros, agotando todo el monto de estos recursos para atender gastos corrientes del gobierno central. No pensó que es prudente, por lo menos, mantener un fondo para resolver contingencias como una caída del precio del petróleo, los desastres naturales, así como la falta de liquidez del gobierno para atender compromisos adquiridos. Esta política económica afectó a la caja gubernamental, y ha tenido que recurrir a endeudarse internamente (bonos del gobierno adquiridos por el IESS) y externamente (venta anticipada de petróleo con China a través de la figura de crédito), esta última fuertemente criticada. Con estas acciones, se convierte el Ministerio de Economía y Finanzas en un actor poderoso en el sector petrolero, pues recurre a cualquier medida restrictiva para obtener recursos de la actividad petrolera, con el fin de satisfacer los requerimientos del Ejecutivo.

Según Robert Bates (2006) en la siguiente expresión: “Los gobiernos de economías ricas en recursos naturales tienden a asegurarse ingresos extrayéndoles; mientras que las naciones pobres en recursos naturales, lo

hacen promoviendo la creación de riqueza”. En el artículo “El Modelo Petrolero Noruego y sus Beneficios” de Javier Estrada (2006:5), señala: “Tener la fortuna de contar amplias reservas no basta para asegurar que su manejo generará beneficios sociales”. Este autor, (2006:5), manifiesta además que el Modelo Petrolero Noruego es un ejemplo de cómo este país utiliza eficazmente los recursos petroleros en promover nuevas actividades industriales e incursionar en los mercados globales, “Noruega logró repartir la riqueza petrolera entre la población al menor costo posible en términos de estabilidad macroeconómica, de respeto a las raíces sociales y culturales y de daño al medio ambiente”, indica.

Finalmente señala: “A través de la industria petrolera, la sociedad noruega aprendió nuevas habilidades gerenciales y comerciales, mejoró su calidad en la investigación y la tecnología, y desarrolló nuevas conductas hacia la seguridad y hacia los problemas medioambientales contando con amplias reservas financieras en su Banco Central para el beneficio de futuras generaciones”.

Destacamos así, lo importante que son los ingresos petroleros dentro del Presupuesto General del Estado durante los años 2012-2015, donde el precio del barril del petróleo había tenido un promedio de USD 95 y a partir del 2014 había descendido a USD 90 hasta tener un precio actual de USD 52.

En general el apalancamiento del desarrollo e inversión local se encuentran fuertemente ligados a los ingresos generados por este rubro que conforma una parte esencial del total de los ingresos que recibe el Ecuador, de allí que se debe regular y controlar sus proyecciones macroeconómicas en el presupuesto general para comprender mejor los montos que pueden convertirse en financiamiento estatal.

4.4. Evolución del precio del barril de petróleo en los años 2012-2015 a nivel mundial

La denominada “*fiebre del oro negro*” se dio luego de la explotación del primer pozo petrolero en 1859 en el noroeste de Pensilvania por el Coronel

Edwin Drake, aunque existen datos que remontan su uso a tiempos anteriores por asuntos medicinales y como combustible en antiguas generaciones. Años después como resultado, el oeste de Pensilvania se convirtió en el centro indiscutible de la industria petrolera.

De ahí que, desde el siglo XVIII hasta la actualidad el petróleo ha venido jugando un papel importante en la economía internacional, tanto como gestor de cambio y progreso así como gran culpable de daños climáticos irreparables, según expertos.

La industrialización enfocada en la explotación petrolera se hizo cada vez más grande e importante a fin de sostener economías enteras bajo su producción destacando a afables productores y también a los enormes consumidores.

Históricamente el precio del barril de petróleo ha venido sufriendo durante los últimos años un despunte extraordinario generando sendos ingresos a los países productores y exportadores. Sin embargo, este hecho dio un vuelco durante el año 2014 cuando bajo diversas razones su precio se desplomó.

Los criterios más sostenidos sobre las razones de la caída del petróleo reposan en la participación de nuevos ofertantes y nuevos productos alternos al petróleo que logran un fin igual pero generando menos contaminación, solución perfecta para los países que buscan economías sustentables.

En cuanto a la oferta, los últimos informes de la OPEP (2014), señalan que los países miembros de esta organización, entre ellos Ecuador, buscan reducir la producción y contraer la oferta. Sin embargo, países que no son miembros como Rusia y Estados Unidos, sí aumentaron su producción durante los últimos meses, gracias a la explotación de nuevos pozos bajo nuevas técnicas haciendo inútil los esfuerzos por disminuir la oferta mundial.

Analistas creen que el despunte de Estados Unidos en los mercados internacionales de sus nuevos pozos de gas shale, que aunque explotarlos tenía un costo elevado, hicieron llamativa a la inversión lo cual terminó

creando una burbuja petrolera que desembocó en una súbita caída posterior de sus precios. Esto como contraparte tiene que, Estados Unidos al convertirse en un fuerte ofertante tuvo como resultado una disminución en su demanda de petróleo. La Consultora Accenture informó que las importaciones netas de hidrocarburos hacia este país disminuyeron hasta en un 56% desde el 2010.

Otro factor importante a considerar es el peso geopolítico en los países productores, éste está asociado a la inestabilidad de aquellos sectores en donde situaciones de riesgo país, de inversión pública y privada y política interna tanto como externa puedan no asegurar una firme y constante producción de crudo para sostener la demanda. Con el ingreso de países como Canadá y Estados Unidos, este peso geopolítico se ve enormemente reducido.

La OPEP como organización que ha decidido tomar acción en las fluctuaciones del precio del barril de petróleo, ha generado la duda de si existe o no alguna especie de cartel interno que busque controlar los precios mediante presiones al mercado. El analista económico Walter Spurrier indica que los principales socios de la OPEP, Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Kuwait, Catar y Libia, buscan colapsar el precio del barril manteniendo la producción y por tanto la oferta y el bajo precio del mismo para que las nuevas compañías que buscan invertir en campos como los estadounidenses quiebren y abandonen dichos proyectos.

Este escenario mundial que demuestra que el mercado de crudo no tiene en sí una libre oferta y demanda debido a la injerencia y manipulación de los grandes productores, afecta directamente a la economía ecuatoriana altamente dependiente de este rubro de ingreso.

4.4.1. Volatilidad e incidencias de la variación del precio del barril de petróleo en el PGE Ecuatoriano en los años 2012-2015

Los máximos históricos en el precio por barril durante los últimos años, generó un enorme caudal de ingresos al Ecuador que ha comenzado a

disminuir drásticamente desde el 2014, esto ha motivado a tomar previsiones y ajustes para el año 2015 en el actual gobierno.

La baja en el precio del petróleo se empezó a sentir desde agosto del 2014 pero de manera más estrepitosa a finales del año pasado. El WTI (West Texas Intermediate), que es la referencia para el precio del tipo de crudo que exporta el Ecuador, ubicó su precio en USD 53,27 por barril; esto cuando a inicios del mismo año se ubicaba en USD 91.

La OPEP estimaba que esta baja en los precios se mantendría durante todo el primer trimestre del 2015, augurando que el precio promedio del WTI sería de USD 66 en los primeros meses, considerando además que para el segundo semestre el precio podría ascender a USD 80 debido a una desaceleración en la producción de crudo.

Es importante considerar que del total de exportaciones ecuatorianas, el petróleo representa alrededor de un 60% de las mismas y que los ingresos que se perciben por este rubro ascienden a alrededor del 15% del PIB. Según la proforma presupuestaria del 2015, los ingresos petroleros financiarían un 15% del total del Presupuesto General del Estado para dicho periodo.

(<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/04/nota/4396261/petroleo-cae-complica-economia-este-2015>).

Para el año en curso, el gobierno fijó el precio por barril en USD 79,7 en la proforma presupuestaria, asumiendo que si el valor real por barril llega a situarse por debajo del mínimo esperado, el impacto en las finanzas sería enorme.

Aquí existen dos escenarios importantes a considerarse, el primero sería el impacto fiscal directo asociado a los ingresos a percibir por la venta de petróleo en el PGE y el segundo en el comercio exterior en la balanza comercial, que recién en el 2013 empezó a descender tras las restricciones en importaciones implementadas por el actual gobierno.

La proforma presupuestaria cuatrianual para los periodos 2011-2015, estimaba un precio por barril promedio de USD 93, tras revisiones

posteriores y en la actual proforma del presupuesto 2015, el gobierno decidió fijarlo en alrededor de USD 80; si las estimaciones de la OPEP en el precio promedio del WTI para el segundo semestre del presente año se cumplen en USD 80 y contando con el castigo de USD 10 que tiene el Ecuador por barril, dado el tipo y la calidad del mismo, esto implicaría necesariamente un déficit de USD 10 por cada barril vendido al PGE actual. Con este déficit el gobierno o consigue financiamiento o simplemente deja de invertir.

Se debe recalcar también que ya el presupuesto general presentaba un déficit anterior por año, imputable a los gastos mayores que los ingresos, situación que se agravaría con un precio por barril inferior al calculado en la proforma.

En el Cuadro 16 podemos ver la evolución de la balanza comercial para los periodos 2012-2014 y la contracción de la balanza total en donde ambas, la petrolera y la no petrolera empiezan a alcanzar el equilibrio buscando finalmente un saldo positivo. El Gráfico 3 nos muestra de manera más clara lo señalado.

Alcanzar una balanza comercial total positiva sugiere un riesgo latente si el precio del barril se mantiene descendiendo o por debajo de las estimaciones esperadas. Según el Banco Central del Ecuador, en los tres primeros trimestres del 2014, las exportaciones petroleras habían alcanzado un total de USD 11.700 millones con un saldo positivo de casi USD 6.400 millones frente a las importaciones del mismo tipo, esto luego de que el precio se desplomara en los meses posteriores.

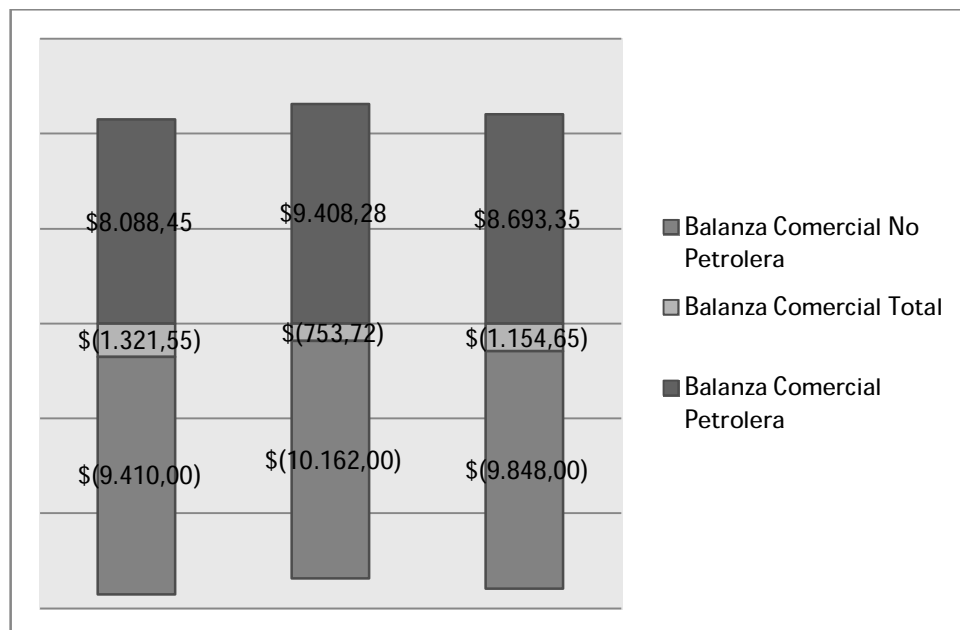
En noviembre del 2014, el Economista Rafael Correa dijo que el país dejaría de recibir un promedio de USD 70 millones por cada dólar menos a lo estimado por el gobierno en el precio del barril en la proforma, esto considerando la producción y comercialización actuales que tiene el Ecuador en la exportación de crudo. A su vez, el gobierno indicó que el déficit estaría debidamente financiado; sin embargo si el ingreso cae y la inversión interna se mantiene, se deberá buscar recursos vía mayor deuda para su

Cuadro 16
Evolución de la Balanza Comercial (2012-2014)
USD millones de dólares

Concepto	2012	2013	2014
Balanza Comercial Petrolera	\$ 8.088,45	\$ 9.408,28	\$ 8.693,35
Balanza Comercial Total	\$ (1.321,55)	\$ (753,72)	\$ (1.154,65)
Balanza Comercial No Petrolera	\$ (9.410,00)	\$ (10.162,00)	\$ (9.848,00)

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Senae, Petroecuador
Elaborado por los autores

Gráfico 3
Evolución de la Balanza Comercial (2012-2014)
USD millones de dólares



Fuentes: Banco Central del Ecuador, Senae, Petroecuador
Elaborado por los autores

financiamiento futuro, ya para el 2014 y con un precio por barril estable durante los primeros meses, se recurrió a una venta anticipada de crudo a China en búsqueda de financiamiento y liquidez.

El actual modelo de política ecuatoriana gira enormemente en torno al gasto público, el mismo que para el 2009 fue de alrededor del 33% del PIB, mientras que en el 2014 pasó al 41% aun con baja inversión privada. Si el gasto público disminuye, esto repercutiría en reducción de los consumos y por ende de los tributos, estancando la economía ecuatoriana.

En el ámbito de inversión pública y privada, es necesario denotar el crecimiento de una y la contracción de la otra en el país. La política ecuatoriana dio un vuelco en ideologías a partir del 2008 con la elección del actual Presidente Ecuatoriano, el economista Rafael Correa y el Socialismo del Siglo XXI, ideología presente ya durante algunos años en Sudamérica.

En los periodos previos al actual gobierno, la inversión privada ascendía a un promedio del 80% de la inversión total, frente a un 20% de la inversión pública. Actualmente estos valores son de un promedio del 48% para la inversión pública y del 52% para la inversión privada, cifras que se estiman crezcan por parte del gobierno y disminuyen en el sector privado para el 2015.

En el Cuadro 17 y Gráfico 4 podemos ver la evolución porcentual de la inversión pública versus la inversión privada desde el 2005. En los mismos se puede apreciar como en los últimos años ambas han alcanzado un punto a la par de equilibrio con una tendencia a sobrepasar el gasto público a la inversión privada en los años siguientes de mantenerse la misma política social, implicando mayor inversión del estado subsanando la baja inversión externa.

En el Gráfico 5, podemos ver la evolución histórica del precio del barril de petróleo ecuatoriano durante los últimos 10 años y en donde en el año 2012, el precio por barril de crudo ecuatoriano alcanzó su valor de cotización más alto para luego empezar a decaer abruptamente hasta la actualidad en donde se espera su pronta estabilidad.

Cuadro 17
Inversión Privada versus Inversión Pública (2005-2014)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión Privada %	78%	80%	69%	68%	52%	55%	57%	53%	49%	48%
Inversión Pública %	22%	20%	31%	32%	48%	45%	43%	47%	51%	52%

Gráfico 4
Inversión Privada versus Inversión Pública (2005-2014)

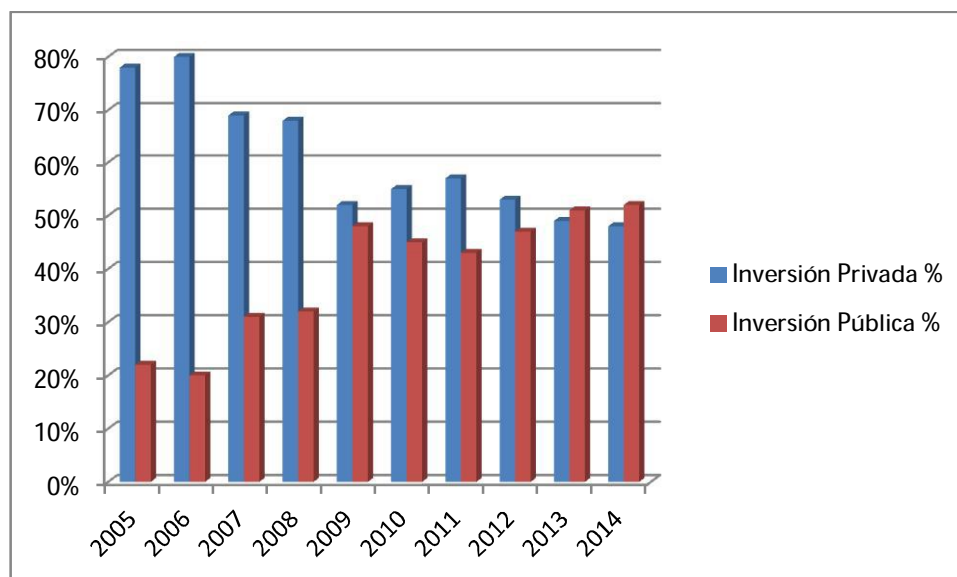
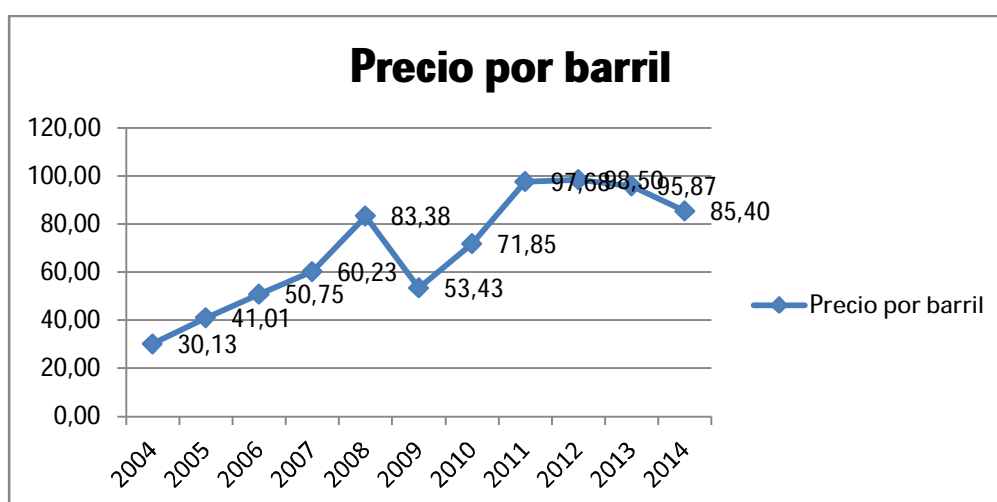


Gráfico 5
Precio promedio anual del barril de petróleo ecuatoriano WTI (2004-2014)



Fuentes: Banco Central del Ecuador
Elaborado por los autores

Otro factor importante que se debe considerar al momento de hablar de finanzas públicas es la apreciación que ha tenido el dólar en los mercados internacionales, recordemos que Ecuador es un país dolarizado y la apreciación de su moneda le resta cierta competitividad al momento de realizar exportaciones. A partir del 2014, el gobierno nacional optó por imponer salvaguardas y aranceles a productos colombianos y peruanos en el mismo porcentaje al de sus devaluaciones locales frente al dólar para enfrentar así su pérdida de competitividad en el exterior y desacelerar el crecimiento de las importaciones.

Finalmente, las soluciones con las que el gobierno nacional plantee eliminar la brecha fiscal resultarán siempre en un mayor endeudamiento dado el crecimiento acelerado del déficit. Por otro lado, la producción petrolera del país compensará poco la caída del precio del mismo. Una solución alterna podría ser la renegociación con las petroleras privadas locales en cuanto a las tarifas fijas que se pagan por barril actualmente.

Es necesario también, buscar maneras de disminuir la inversión pública y gasto social, compartiendo el mismo en menos porcentaje con la inversión privada, persiguiendo una reducción en el déficit que obliga al endeudamiento. El aparato estatal requiere una urgente contracción en su peso y una positiva apertura a mercados extranjeros de inversión.

Aunque la situación de crisis local ha sido comparada con la vivida en el 2008 y 2009, se recalca que para ese entonces, Ecuador contaba con el fondo de reservas petrolero, en donde se depositaban los valores cobrados en exceso por la venta de crudo. Este fondo fue disuelto y utilizado vía ley por el gobierno para inversión local dejando desprotegido al país en caso de recesión.

4.5. Supuestos macroeconómicos ecuatorianos para el PGE

Cada año el gobierno nacional requiere de toda la información macroeconómica con respecto a la situación financiera del país para la toma de decisiones en el área de inversión y financiamiento, para ello el Ministerio Coordinador de Política Económica en conjunto con el Banco Central del

Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas se encargan de recabar los indicadores que permitan una mejor proyección para los presupuestos generales por sector y el nacional.

El análisis de los supuestos macroeconómicos gira en torno a cinco grandes sectores; el sector real, el sector fiscal, el sector petrolero, el sector financiero y el sector externo, todos ellos con sus respectivos sub-indicadores. Estas serían, para nuestro análisis, las variables a medir para determinar qué tan factible es el endeudamiento, financiamiento y situación macroeconómica del país y a su vez su repercusión en el PGE Ecuatoriano.

4.5.1. Supuestos macroeconómicos del Sector Real

El Sector Real se divide en los siguientes sub-índices de vital importancia para la toma de decisiones fiscales y son: variaciones en las Cuentas Nacionales, Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad y Precios.

La información oficial de estos supuestos macroeconómicos se encuentra actualizada hasta el corte de la presente investigación a marzo del 2014; por razones de análisis anual, usaremos los valores hasta el año 2013.

En el Cuadro 18 podemos ver los indicadores que componen cada uno de los sub-índices del sector real y sus porcentajes de variación durante los dos últimos años. Dichos indicadores son tomados en cuenta para conocer la capacidad de endeudamiento o financiamiento que puede acaparar el Estado de acuerdo a sus obligaciones y sus medios de sustento fiscal.

En el Cuadro 19 podemos a su vez constatar la inflación que alcanzó el país de acuerdo a los factores de moneda, oferta y demanda durante los dos últimos años en sus variaciones mensual, anual y acumulada.

Durante los últimos años, la economía ecuatoriana ha venido presentando un crecimiento sostenido, el mismo que en el 2013 fue de 4,50%, de este valor porcentual, el 4,15% pertenece al agregado no petrolero, mientras que el sector petrolero contribuyó con el 0,15% y otros elementos de ingresos en un 0,20% restante, según datos del Ministerio Coordinador de la Política Económica.

Cuadro 18
Indicadores del Sector Real y sus variaciones (2012-2013)

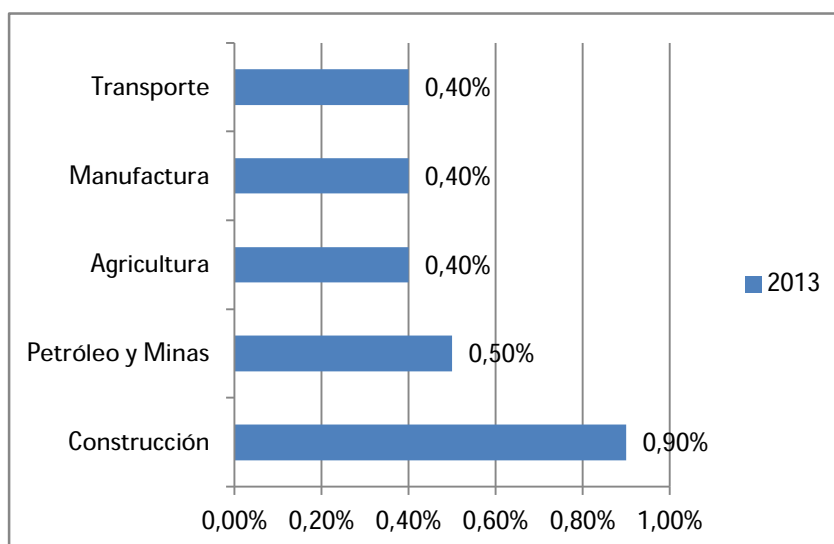
Indicadores del Sector Real		
	2012	2013
PIB - Tasa Variación Anual	5,10%	4,50%
VAB Petrolero - Tasa Variación Anual	-0,20%	1,40%
VAB No Petrolero - Tasa Variación A.	5,70%	4,90%
Otros	7,30%	4,60%

Cuadro 19
Indicadores del Sector Real y sus variaciones (2012-2013)

Indicadores del Sector Real		
	2012	2013
Inflación General Anual	3,00%	3,20%
Inflación General Mensual	0,20%	0,30%
Inflación General Anual Acumulada	1,30%	1,80%
Cobertura Canasta Básica	98,00%	100,20%

Fuentes: Ministerio Coordinador de la Política Económica
Elaborado por los autores

Gráfico 6
VAB por actividad de aporte al PIB (5 principales)
(2013)



Fuentes: Ministerio Coordinador de la Política Económica
Elaborado por los autores

Por su lado, el sector petrolero mejoró su variación porcentual en el 2013 con respecto al 2012, a 1,40% de -0,20% respectivamente, debido a un incremento en la producción de crudo. La mayor producción se tradujo en una mayor exportación de petróleo, registrando así un crecimiento anual en volumen de ventas del 8,3% y en valores en un 5,5%.

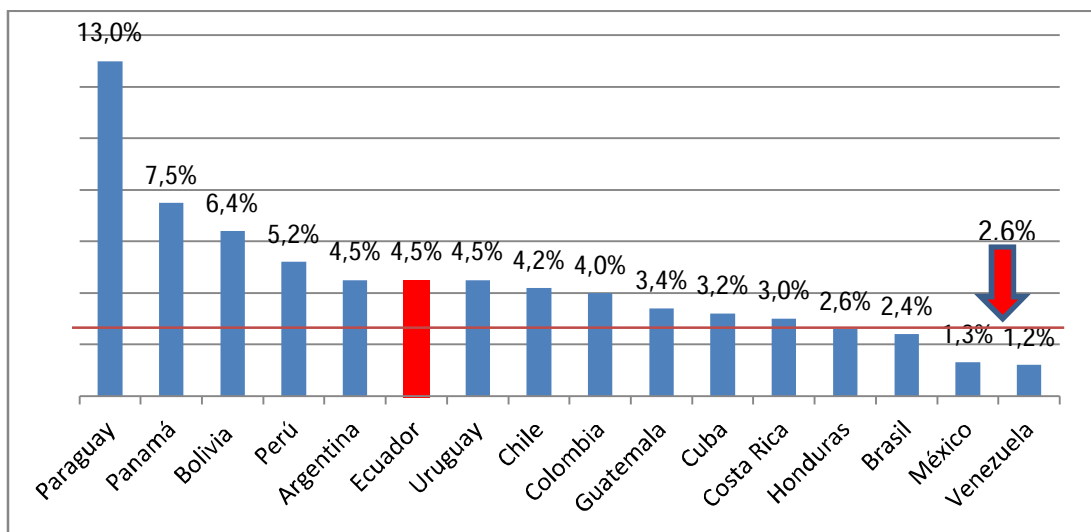
En un análisis a fondo del VAB No Petrolero, podemos ver en el Gráfico 6 como una de las actividades que en el 2013 creció más con relación al PIB fue la de la construcción, con un 0,9%, esto en base a los nuevos proyectos habitacionales y a la buena salud que la economía ecuatoriana empezó a experimentar. Otra de las ramas con una importante evolución fue la del Petróleo y Minas en un 0,50%. A su vez la agricultura, manufactura y transporte, aportaron con un 0,40% al PIB. Un mejor desempeño en el cultivo de flores, café, cacao y banano ayudaron al crecimiento del rubro de la agricultura.

Es importante destacar también que en el 2013, la única actividad que presentó un crecimiento negativo fue la refinación de petróleo, lo que se debería al cese de actividades de producción en la refinería de Esmeraldas, la cual se cerró para mejorarla y reacondicionarla.

En general se debe considerar que en el 2013 en comparación con el 2012, las economías en Sudamérica incluidas la ecuatoriana se han venido desacelerando. En efecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), indicó que la región registró un crecimiento de 2,6% en el 2013, valor inferior al 3,1% del 2012.

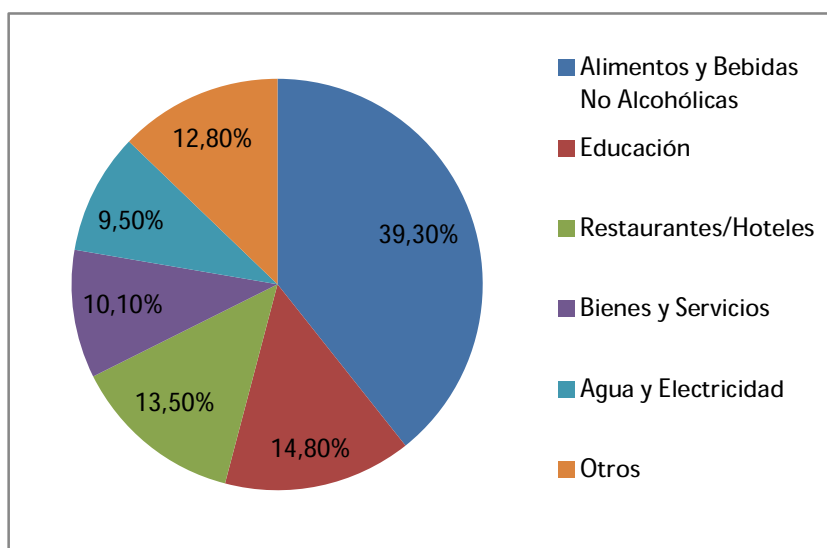
Sin embargo, el crecimiento de la economía ecuatoriana se ubica por encima del promedio de la región, esto según cifras oficiales del Banco Central del Ecuador. En el Gráfico 7 podemos ver como la media proyectaba por la CEPAL fue de 2,6%, mientras que el crecimiento del Ecuador en su PIB fue de 4,5% en el 2013. En un análisis conjunto de todos los sectores económicos presentados, tenemos que durante los últimos tres años, el petróleo y minas, la construcción y la agricultura son los que más han contribuido al PIB con una expansión individual de 1,0%, 0,8% y 0,6% respectivamente.

Gráfico 7
Crecimiento Porcentual del PIB, América Latina y el Caribe
(2013)



Fuentes: Ministerio Coordinador de la Política Económica
Elaborado por los autores

Gráfico 8
Inflación Anual (Consumos)
(2014)



Fuentes: Ministerio Coordinador de la Política Económica
Elaborado por los autores

Otro factor importante a considerarse dentro del sector real es la inflación y el nivel de precios. En el año 2013 la inflación general en el Ecuador fue del 3%. La mayor inflación se registró en Manta, seguida de Cuenca, Quito y Guayaquil.

A su vez, aquellos rubros que contribuyeron en mayor medida a la inflación del año 2014 en un corte al primer semestre de dicho año, se encuentran señalados en el Gráfico 8, de los cuales alimentos y bebidas no alcohólicas aportaron con un 39%, seguido por el rubro de educación.

Esto nos lleva a constatar que la inflación mensual para el 2014 fue de 0,30% y en general hasta junio del 2014 se ubicó en 1,8%, siendo la segunda menor tasa en los últimos siete años.

4.5.2. Supuestos macroeconómicos del Sector Fiscal

Los supuestos macroeconómicos del sector fiscal nos permiten tener un análisis de los ingresos y gastos del Sector Público No Financiero (SPNF) y del Gobierno Central para medir la sostenibilidad fiscal del Estado. Todos estos índices son presentados en base a porcentajes del PIB para cada año.

A continuación un análisis de los ingresos petroleros y tributarios en el periodo de estudio, además del financiamiento del posible déficit en caso de haberlo para finalmente conocer la liquidez fiscal.

En el Gráfico 2 del Capítulo 3 ya presentamos un análisis a los ingresos del SPNF y el déficit que vienen presentando dichos rubros desde el año 2009, de igual manera se señaló que dicho déficit solo es justificable si el gobierno garantiza con ello mejores condiciones de vida ciudadana para el futuro. En el año 2013 el peso tributario, es decir, Impuesto/PIB fue de casi el 13% del total de componentes del ingreso del SPNF en su evolución con respecto al 2012 y pasó a ser para el 2014 el primer componente de financiamiento del gasto público con 32,28% seguido muy de cerca por los ingresos petroleros con un 30,76% del total global de ingresos.

Por otro lado, es importante señalar que las empresas públicas han presentado un aumento en sus aportes al SPNF debido a un mejor manejo

interno que ha dado como resultado un superávit operacional que para el 2014 era de 8,60%, casi 2 puntos porcentuales mayor al 2013.

Dado que para el 2014, los ingresos tributarios pasaron a ser el mayor rubro de aporte al SPNF, es necesario revisar y presentar un análisis de los impuestos que lo componen y su evolución, así en el Gráfico 9 podemos ver que en el año 2013, el Servicio de Rentas Internas (SRI) reportó haber recaudado alrededor de USD 13.000 millones con un crecimiento del 13,26% frente al año anterior. En el mismo gráfico podemos ver el crecimiento y evolución sostenida que ha tenido la recaudación tributaria en los últimos 7 años desde el 2006 con el Presidente Rafael Correa y los cambios en leyes para una mejor recaudación fiscal.

El mayor componente del ingreso tributario para el 2013 fue el IVA, con el 48,5%, seguido por el Impuesto a la Renta (IR). Debemos resaltar que el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) es uno de los rubros relativamente nuevos implementado por el Estado desde el año 2009, el mismo presentó durante sus primeros años un crecimiento sostenido para luego empezar a contraerse en el 2013 llegando a un 9,6% de la recaudación total para dicho año según nos muestra el Gráfico 10.

En el Gráfico 10 se puede además apreciar como los impuestos conocidos como indirectos, IVA e ICE han venido disminuyendo progresivamente dando mayor participación a los impuesto directos, IR e ISD, esto según el Artículo 300 de la Sección Quinta del Régimen Tributario de la actual Constitución que señala que se debe priorizar la recaudación de los impuestos directos de manera progresiva.

El gasto del SPNF también ha presentado un mayor incremento durante los últimos años, esto debido a la puesta en marcha de nuevos organismos y ministerios con actividades menos centralizadas. La inversión en infraestructura y gasto de capital junto con el gasto corriente reflejan el volumen del Estado en cuanto a salarios, transferencias, bienes y servicios y el sustento de todo el aparato estatal de la actual presidencia.

Gráfico 9
Evolución de la Recaudación de Impuestos Anual (2006-2013)
USD Millones de Dólares

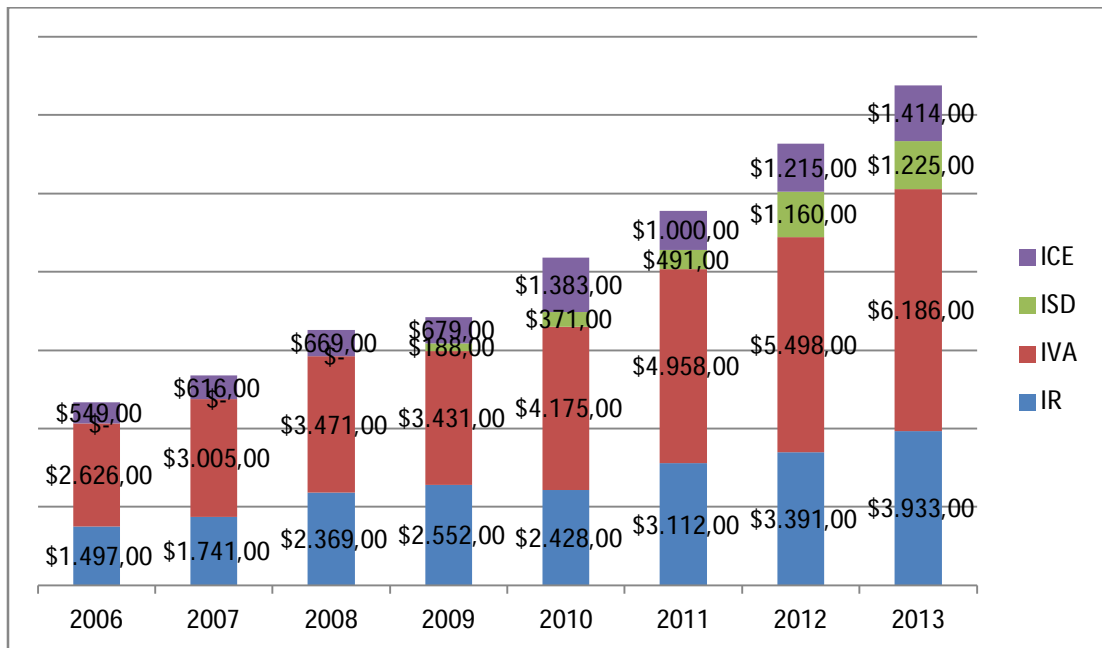
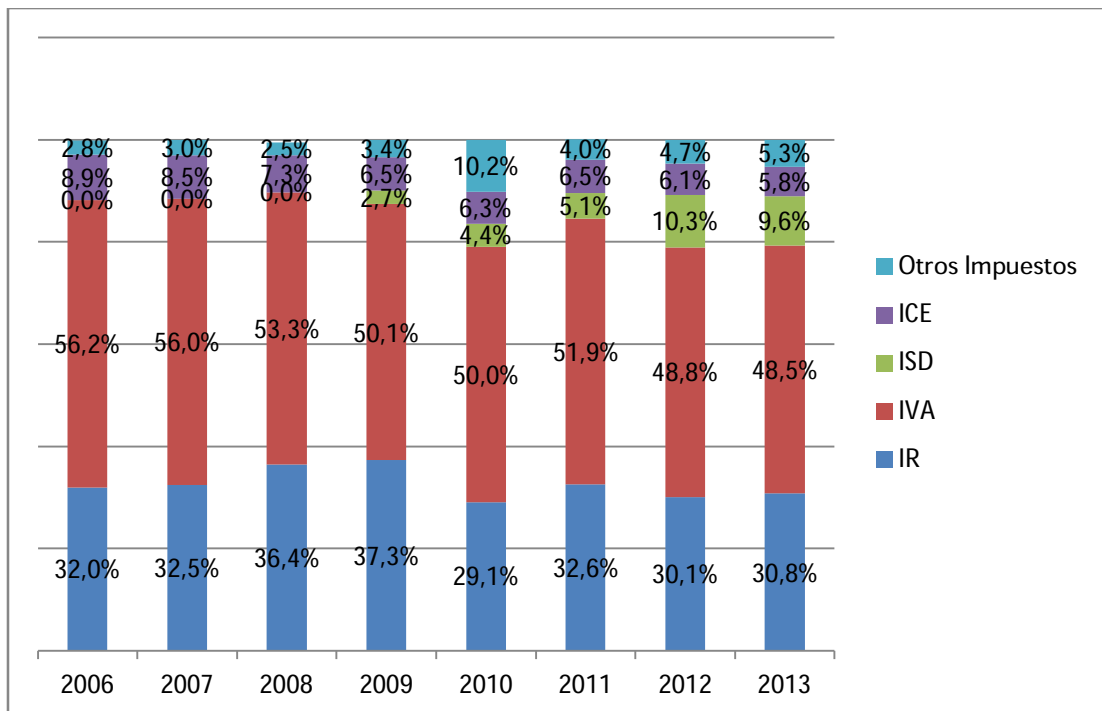


Gráfico 10
Componentes de la Recaudación de Impuestos Anual (2006-2013)



Fuentes: Ministerio Coordinador de la Política Económica
Elaborado por los autores

El Gráfico 11 nos muestra dicho crecimiento y evolución en el gasto del SPNF, en el mismo podemos ver el despegue de ambos, el gasto de capital y el gasto corriente durante los últimos 7 años.

Por su parte, un fuerte e importante indicador del sector fiscal es el análisis de la evolución de la deuda, tanto interna como externa, esta se debe medir en porcentajes del PIB. En el 2013, la deuda representaba un 24,4% del PIB ecuatoriano, de la cual un 10,6% pertenecía a la deuda interna y un 13,8% a la deuda externa.

Aunque en el Gráfico 12 podemos denotar como desde el año 2009, la deuda global ha venido creciendo de manera sostenida en ambas áreas, interna y externa, ésta aún se encuentra por debajo del límite que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, un 40% del PIB.

Según datos del Ministerio de Finanzas y del Banco Central, si el Estado quisiese pagar toda la deuda pública, éste requeriría de tan solo el 60% del total de ingresos fiscales.

De allí que es necesario dentro del sector fiscal el análisis macroeconómico del financiamiento de deuda pública por parte del Estado y los mecanismos de desembolso utilizados para cubrir tal rubro.

La actual Constitución en sus artículos 289 y 290, señala que toda deuda en la que incurra el Estado no deberá afectar a la soberanía del país, además de que este endeudamiento público deberá financiar únicamente programas y proyectos de inversión para infraestructura o que generen capacidad financiera de pago, es decir, que sean autosustentables económicamente generando algún tipo de retorno o bienestar a la ciudadanía.

Una vez que conocemos el tamaño de la deuda estatal y su variación de crecimiento, es importante conocer los medios de financiamiento a usarse para su sustento. Debemos considerar que los ingresos que sustentan los gastos son los petroleros y no petroleros, estos a su vez conforman el ingreso corriente y el gasto corriente.

Gráfico 11
Evolución del Gasto Anual del SPNF (2006-2013)

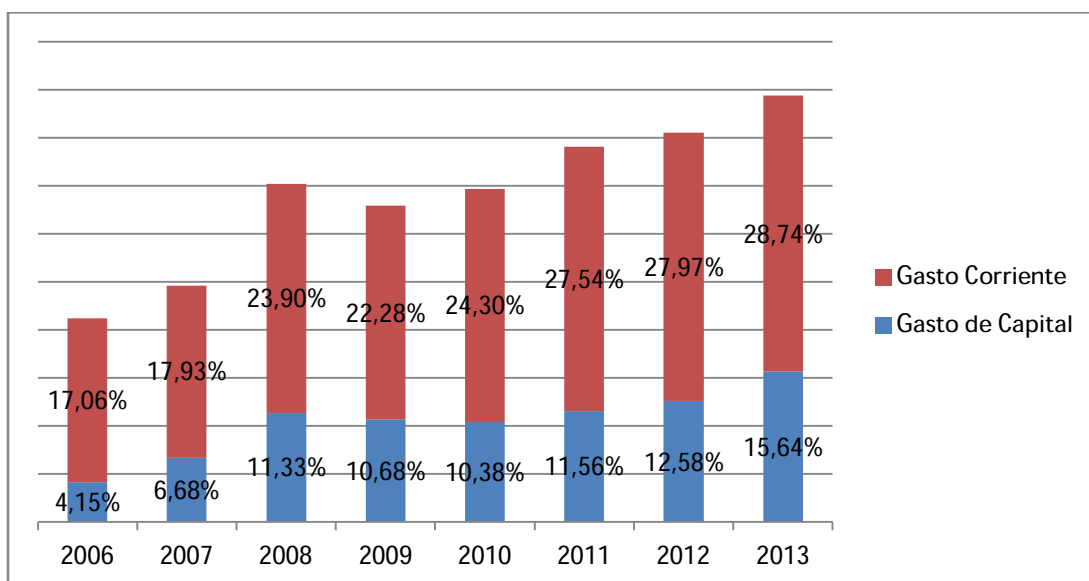
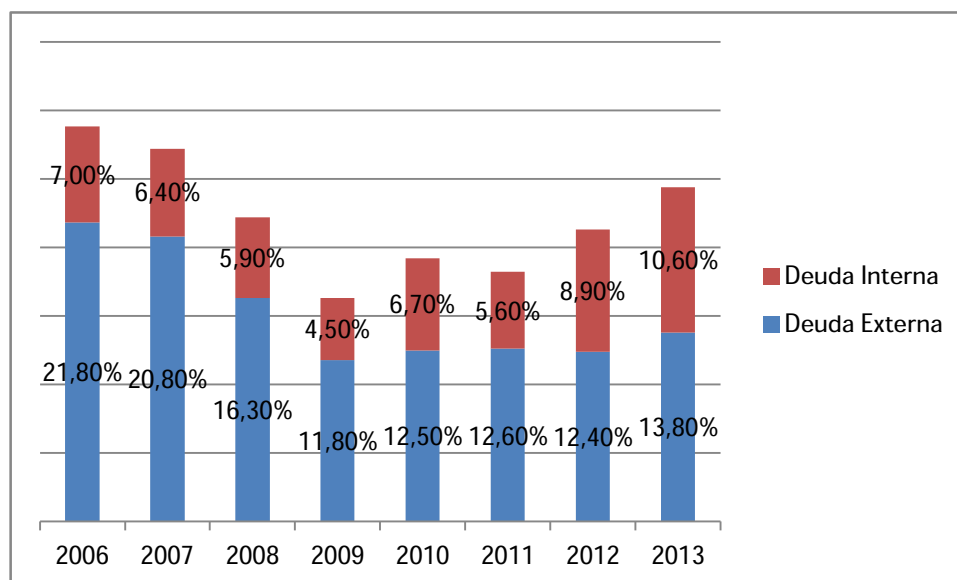


Gráfico 12
Evolución de la Deuda Pública Interna y Externa (2006-2013)



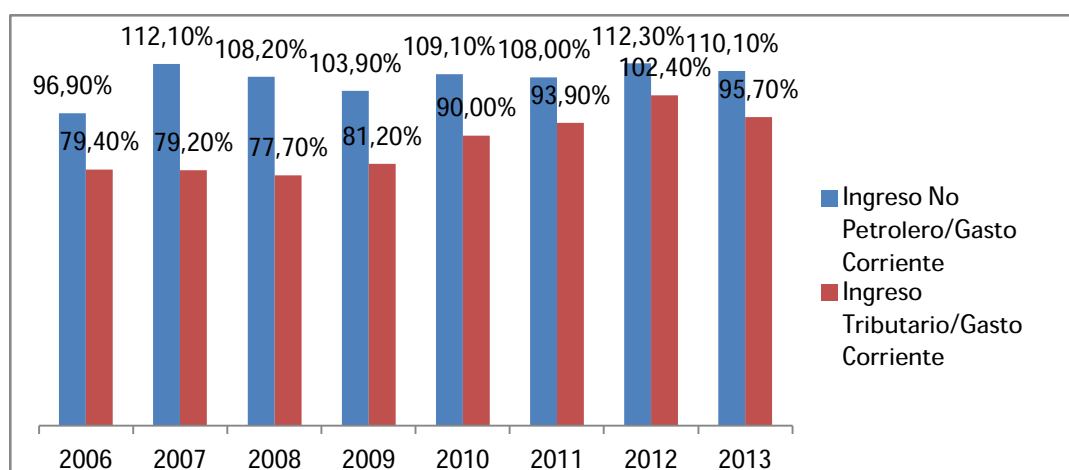
Fuentes: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador
Elaborado por los autores

La regla fiscal señalada en el Capítulo 1 y según la actual Constitución indica que los gastos permanentes deben únicamente ser financiados con ingresos permanentes. Es necesario conocer que los egresos o gastos permanentes se componen por los sueldos de todo el sector público y la compra de bienes y servicios. Por su parte, los ingresos permanentes los integran los impuestos y las aportaciones al seguro social (IESS), exceptuando los provenientes de la venta de petróleo.

En el año 2013, según datos del Banco Central del Ecuador, los ingresos permanentes superaron a los gastos permanentes en un 110%, es decir, estos rubros estaban debidamente financiados. Desglosando únicamente los ingresos tributarios, tenemos que estos cubrían para el mismo año el 95,7% según lo detalla el Gráfico 13.

En el Gráfico 13 podemos también notar como la recaudación tributaria ha venido financiando cada vez en mayor medida al gasto corriente, esto nuevamente gracias a las recientes reformas tributarias en la búsqueda de la mejora en la recaudación fiscal en pro de un país autosustentable mediante impuestos que desea abandonar a futuro la dependencia petrolera.

Gráfico 13
Relación Ingreso Corriente/Gasto Corriente (2006-2013)



Fuentes: Banco Central del Ecuador
Elaborado por los autores

4.5.3. Supuestos macroeconómicos del Sector Petrolero

Una vez que conocemos los principales indicadores de crecimiento económico del país además de los medios de financiamiento de deuda, es necesario conocer los medios de ingresos estatales, de ellos principalmente el petróleo, sus tendencias de crecimiento y producción nacional para la toma de decisiones macroeconómicas.

En el Gráfico 14 tenemos el crecimiento de producción nacional de crudo, el cual para el 2014 fue de 16,8 millones de barriles, lo cual equivalió a un promedio de 560 mil barriles por día (mbd), este valor representa uno de los más altos alcanzados en la historia de producción ecuatoriana.

De las empresas públicas, se puede observar que Petroamazonas ha venido incrementando su producción de manera paulatina mediante cambios en tecnología y renovados estándares de bajo impacto ambiental. Por otro lado, se pretende que la compañía Río Napo incremente también su producción con el descubrimiento de nuevos pozos petroleros ya detectados, lo cual podría darle un aumento de 20 mbd a su actual producción. Finalmente son las compañías privadas las que han venido presentando en conjunto la mayor reducción en producción de crudo pasando de 15,7 millones de barriles en el 2013 a 14,8 millones de barriles en el 2014.

Si bien es cierto, la producción nacional ha presentado un saludable crecimiento, la misma se ve mermada por la caída de precios del barril de crudo que ha venido viviendo el mercado internacional en el último año. Por ello es importante conocer la evolución de precios por barril para cada uno de ellos. En el Gráfico 5 del presente capítulo pudimos revisar ya las variaciones en el precio del crudo ecuatoriano WTI en los últimos 6 años.

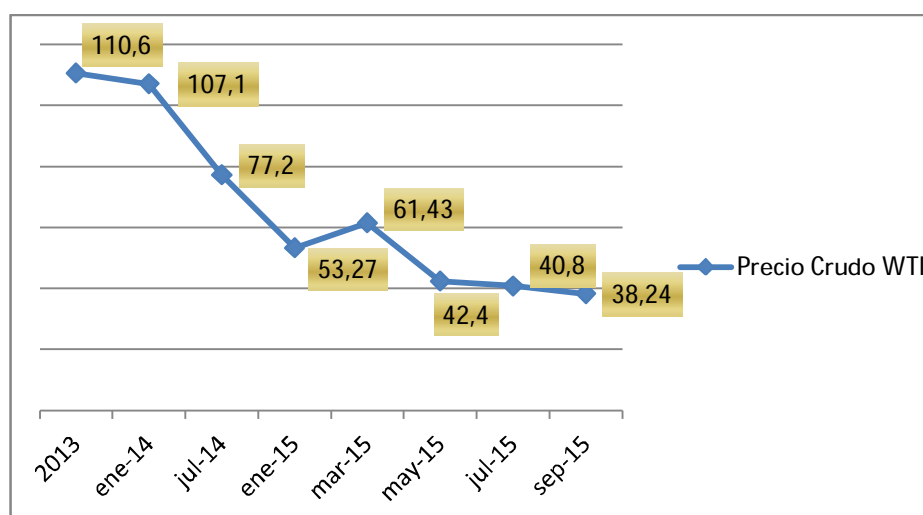
A continuación en el Gráfico 15 haremos un análisis más profundo en la variación de precios desde el año 2013, 2014 y 2015 por meses para destacar la fluctuación que ha tenido de manera casi diaria el precio por barril de crudo durante los mismos; valores que han forzado a tomar medidas cada vez más extremas al actual gobierno en la búsqueda de prever o detener el déficit fiscal que este conlleva.

Gráfico 14
Producción diaria de petróleo ecuatoriano (2006-2014)
Miles de Barriles



Fuentes: Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
Elaborado por los autores

Gráfico 15
Evolución mensual del precio de barril de crudo (2013-2015)



Fuentes: Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, Servicio Nacional de Información (SNI)
Elaborado por los autores

Del gráfico 15 y las variaciones bastante erráticas en el precio por barril de crudo podemos ver la rápida caída que ha presentado el petróleo en los últimos meses, mientras que para mayo del presente año se situaba en USD 42,40, para julio del mismo año, este caía a USD 40,8, una baja de USD 1,60 en tan solo dos meses.

Los análisis frente a la actual situación son variados, Jaime Carrera, secretario del Observatorio de la Política Fiscal, indicó en agosto del presente año que cada vez que el precio de crudo caía, esto significaba menos recursos para la economía y para el Estado en general.

Aún con estos cambios bruscos en la economía, se siguen manteniendo los antiguos indicadores macroeconómicos, pues la proforma presupuestaria para el 2015 aún considera un precio por barril de USD 79,70.

Finalmente se debe considerar también que la cotización de crudo ecuatoriano ha presentado un mayor deterioro, lo cual ha sido visible con el alza en el castigo que tiene este frente al WTI que se usa para medirlo. En junio el castigo fue de USD -4,05 y en julio de USD -7,03.

4.5.4. Supuestos macroeconómicos del Sector Externo

En el sector externo es importante conocer los movimientos financieros del gobierno en el exterior, para ello uno de los mejores mecanismos usados es la balanza de pagos que señala las transacciones entre países, esta para ser considerada óptima debería saldarse de manera positiva, es decir sin déficit.

En el año 2013, la balanza de pagos fue positiva con un superávit de USD 1.846 millones, alrededor de un 2% del PIB, recuperándose de un saldo negativo en el año anterior. Este comportamiento se ve mayormente ligado al incremento de préstamos por parte del gobierno central, a las ventas anticipadas de crudo en busca de solvencia y a la inversión extranjera directa (IED).

Por su parte en el sector externo, la balanza comercial, componente de la balanza de pagos, presentó variaciones susceptibles a la baja, sobre todo

por la crisis mundial que presentan algunos de los socios comerciales del Ecuador. Es así como por ejemplo, en el 2013 las remesas provenientes desde España mostraron una disminución del 3,9% respecto al año precedente atribuible a la crisis económica que está viviendo dicho país y así con otras partes del mundo.

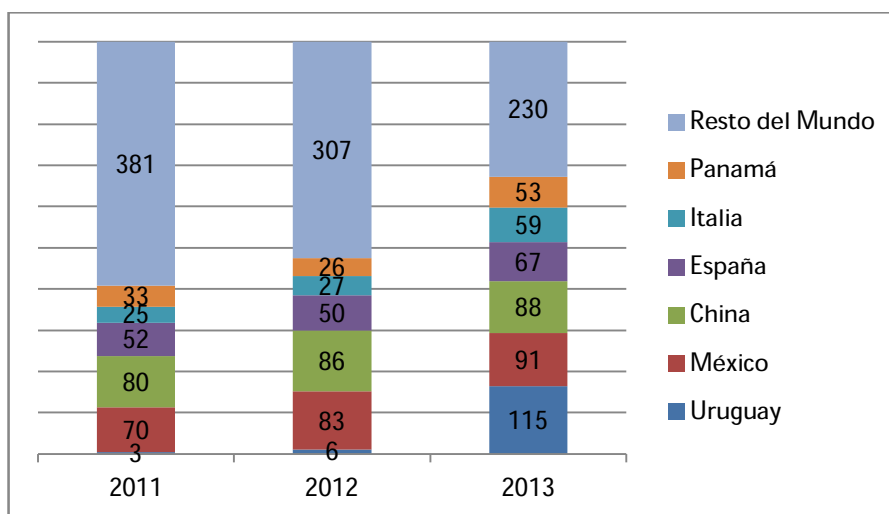
Sin embargo a marzo del 2014, la balanza comercial presentó un superávit de casi USD 440 millones, lo cual representa una mejora respecto al año anterior, esto se atribuyó a una notable recuperación en el déficit no petrolero con una reducción del 30% dado un incremento en la exportación de camarón y de productos mineros.

La inversión extranjera directa (IED) es un importante indicador para conocer la capacidad del país para atraer capitales desde el exterior por parte de organismos estatales o privados. Aunque la política del actual gobierno es considerada poco propicia para atraer este tipo de inversiones al no dar garantías en cuanto a propiedad, exenciones tributarias y apoyo al inversionista, este indicador presenta un sostenido crecimiento según datos del Banco Central del Ecuador detallados en el Gráfico 16.

Así tenemos que en el 2013, la IED se situó en USD 703 millones, la mayor en los últimos años, con un crecimiento del 20% si lo comparamos con la inversión recibida en el 2012 que fue de USD 585 millones. A su vez, el país que invirtió en mayor medida en el Ecuador, fue Uruguay con USD 115 millones en el 2013, de estos valores se reporta que casi el 60% se destinó a la construcción y el restante a la industria de la manufactura.

Una de las principales razones del auge en el IED ecuatoriano se debería a la creciente inversión despertada en el sector de recursos naturales, más precisamente en el petróleo. De ahí que en octubre del 2014 se adjudicaron nuevos contratos con empresas internacionales para trabajar en conjunto con Petroamazonas. El mercado de las bebidas y de la industria cementera también ha logrado atraer a diversas empresas extranjeras que en búsqueda de expansión se han hecho de empresas ecuatorianas. (<http://telegrafo.com.ec/economia/item/inversion-extranjera-en-ecuador-crecio-6-en-2014-segun-cepal.html>).

Gráfico 16
Inversión Extranjera Directa (IED) - (2011-2013)
USD Millones de dólares



Cuadro 20
Tipo de Cambio Efectivo Real Bilateral
Primer Trimestre 2014

Tipo de Cambio Efectivo Real (Bilateral)		
Porcentaje		
Países	Apreciación	Depreciación
Argentina	-25,2%	
Reino Unido		7,7%
Corea del Sur		5,5%
Canadá	-8,6%	
Francia		3,6%
México	-5,8%	
Alemania		4,3%
España		2,2%
Estados Unidos	-1,4%	
Holanda		3,5%
Italia		3,6%
Japón	-6,3%	
Bélgica		3,3%
Chile	-13,6%	
China	-2,7%	
Brasil	-7,9%	
Tailandia	-10,7%	
Colombia	-6,0%	
Guatemala		0,7%
Panamá		0,1%
Perú	-6,8%	
Venezuela		49,7%

Fuentes: Banco Central del Ecuador
 Elaborado por los autores

Las variaciones en precios según el mercado se deben también tomar en cuenta cuando se habla de la balanza comercial y los productos que se exportan al extranjero. El Fondo Monetario Internacional (FMI) indicó que para el 2015 los precios de los commodities⁹ en su media muestran estabilidad, entre ellos el trigo, maíz y café. Por su parte, los productos de demanda estacional como el gas natural subirían en precios con la llegada del invierno, en cambio los precios de los combustibles continuarían descendiendo debido a la abundante oferta.

Por último, en el sector externo es de suma importancia conocer las variaciones en el tipo de cambio efectivo real que no es otra cosa sino la medición del poder adquisitivo de la moneda local. Debemos entonces considerar que el Ecuador mide su tipo de cambio en base al dólar y que estará sujeto a las condiciones de mercado que éste presente.

En el Cuadro 20 podemos ver a los 22 países que conforman la canasta de bienes usada para construir el índice del tipo de cambio real, en el mismo cuadro podemos ver la relación en la apreciación o depreciación de la moneda de manera bilateral. En resumen, para el primer trimestre del 2014 de los 22 países, con la mitad Ecuador presenta apreciación y depreciación.

Recordemos que, el tipo de cambio real es usado como indicador de competitividad, en donde una apreciación real supone pérdida de competitividad, es decir que los precios encarecen para el mercado exterior, de manera más precisa en el país con el cual se compara. Mientras que una depreciación es exactamente lo contrario.

De los 11 países con los cuales Ecuador presenta apreciación de su moneda, el más elevado es Argentina con el -25,2% seguido de Chile. De los países con los cuales Ecuador tiene frontera directa, Colombia y Perú, su apreciación es del -6% y -6,8% respectivamente, lo cual supone una pérdida de competitividad directa en los productos comercializados de manera bilateral, bajo estos factores nace la idea de crear salvaguardas nacionales.

⁹ Se conoce como “commodities” a aquellos productos que no presentan mayor diferencia entre sí y que son del tipo genéricos. Un commodity es generalmente un bien primario o materia prima el cual en esencia tendrá el mismo precio y calidad en cualquier parte del mundo.

La toma de decisiones fiscales macroeconómicas en un país está fuertemente ligada al análisis de los indicadores de cada sector presentado, los mismos son capaces de bosquejar la estructura económica, fiscal y crediticia de un país y permiten organizar y controlar los ingresos y gastos en búsqueda de los lineamientos políticos de desarrollo locales.

En Ecuador, estos índices permiten preparar las proyecciones fiscales que servirán para la elaboración del Presupuesto General del Estado, de allí que el disponer de datos reales, actualizados y confiables es sumamente importante, razón por la cual cada entidad estatal debe trabajar en conjunto para recabar y disponer de dicha información conforme los cambios macroeconómicos lo dispongan.

4.6. El crudo ecuatoriano y su venta anticipada

Durante los últimos dos años, la frase “venta anticipada de crudo” ha venido sonando de manera recurrente en el gobierno del Economista Rafael Correa, Presidente del Ecuador. Como ya ha sido anteriormente señalado mediante cuadros y gráficos, el actual Ecuador se encuentra en un proceso de creciente déficit, por un lado gracias al robusto estado ecuatoriano y la creciente inversión social y por otro lado por la desafortunada pero obvia caída de precios del petróleo a nivel mundial, lo que ha llevado al país a la búsqueda de solvencia y liquidez para no ahogarse en su propio desarrollo.

La más reciente venta anticipada de crudo se dio en junio del presente año (2015) entre el Estado Ecuatoriano, representado por Petroecuador y Tailandia representada por la empresa PTT International Trading. Ambas empresas suscribieron un contrato en el cual Petroecuador se comprometía a la venta anticipada de 117 millones de barriles de crudo y PTT pagaría de manera anticipada USD 2.500 millones.

Este tipo de ventas anticipadas generan de manera contractual intereses y conllevan el cumplimiento de plazos de entrega por lo cual pueden fácilmente ser consideradas como préstamos aunque el Estado Ecuatoriano diga lo contrario.

De esta última venta, según se conoce, se la estipuló considerando un precio por barril de USD 50 y con una cantidad de 117 millones de barriles a ser entregados, tenemos que el valor total del contrato ascendería a USD 5.800 millones. Luego del primer desembolso anticipado de USD 2.500 millones, el saldo a favor del país sería de USD 3.300 millones. Sin embargo hay información que no se ha dado a conocer del todo, como los plazos, multas y demás.

Desde el 2009, el Ecuador habría firmado al menos seis de este tipo de contratos tan solo con China y su empresa representante Petrochina con diferentes plazos y precios. Sin embargo, de ésta se conoce que luego de cada entrega de crudo, Petrochina descontaba un porcentaje como pago del monto anticipado y la diferencia era pagada a Petroecuador.

La venta anticipada de crudo sirve como buen paliativo para obtener liquidez, los términos de negociación serían los que finalmente determinen si dichas salidas económicas fueron o no beneficiosas para el país. De mantenerse los precios en descenso, el negociar contratos con valores fijos no variables por encima del mercado volátil, serían de mucha ayuda a la economía local siempre y cuando no se realicen sobreventas que excedan la capacidad de producción.

CONCLUSIONES

Según la información presentada y analizada de los últimos años pudimos dilucidar la estructura interna del presupuesto general ecuatoriano, detallar cada una de las cuentas que lo forman y conocer los montos de participación de las mismas.

Se buscó además presentar en detalle los ingresos de los cuales dispone el Estado y que financian al gasto que se destina a las diversas obligaciones sociales. No debemos olvidar que la premisa fue siempre que el Ecuador ha sido un país históricamente dependiente de la venta petrolera para su financiamiento y desarrollo, hecho que pudimos corroborar estudiando a fondo la producción, comercialización y venta de dicho rubro y su vital participación en el presupuesto estatal.

Los montos de asignación en una cuenta constituyen a su vez una importante medida para conocer su crecimiento en comparación a años anteriores, es así que pudimos medir el despunte del gasto social durante el periodo de estudio, de igual manera pudimos medir el crecimiento del gasto sobre el ingreso; es decir, conocer si la inversión crecía en la misma medida que el financiamiento y finalmente evaluar si el mismo era deficitario o no.

Bajo este escenario, el análisis del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano en los periodos 2012-2015, nos permitió conocer su evolución de manera interna, de manera social, de manera externa, de manera financiera y económica y principalmente de manera política.

De manera interna pudimos conocer su estructura esquelética, su proceso de preparación, análisis, control, ejecución y puesta en marcha; en lo social comprendimos su importancia para alcanzar la equidad en la sociedad; en lo externo pudimos conocer la situación macroeconómica del país y entender su crecimiento anual; en lo financiero y económico conocimos los medios para medirlo, prepararlo y financiarlo y finalmente en lo político fue más que obvia su importancia para los planes del actual gobierno.

En lo financiero, económico y político es claro el compromiso del gobierno actual por equiparar la inversión social como actor principal de la política económica y toma de decisiones. Todos los rubros que conforman al gasto social tuvieron sendos despuntes de incremento durante el periodo de estudio dando prioridades a los de salud y educación.

Otro factor de vital importancia que también fue objeto de análisis en el presupuesto estatal fue el crecimiento del gasto permanente, de manera específica los sueldos y salarios que, acompañados por el incremento de inversión en salud y educación, vieron sus carteras salariales abultadas dada la gran oferta que se buscaba proyectar.

En contraparte pudimos conocer los medios de ingresos fiscales, el petróleo y los impuestos, ambos presentes en una medida casi a la par como sustentos de toda la estructura estatal. Expusimos los planes gubernamentales por dejar la dependencia petrolera a largo plazo con planes actuales como el cambio de la matriz productiva y el incentivo tributario mediante nueva legislación y mayor control en dicha área.

Si bien los ingresos tributarios presentaron una notable mejora en su recaudación, no podemos aún concluir que el Ecuador está listo para abandonar la dependencia petrolera ni a corto ni a largo plazo, menos aún con las ventas anticipadas de petróleo que se suscitaron en el periodo de estudio.

La coyuntura internacional jugó un papel importante dentro del actual análisis, pues es la misma que impulsó a reestructurar el presupuesto estatal ecuatoriano en varias ocasiones al verse afectados los ingresos que reposaban en base al cálculo de la venta petrolera a un precio previamente estimado.

De acuerdo a pronósticos económicos futuros y a los organismos competentes como la OPEP, estas fluctuaciones podrían continuar al menos hasta el tercer trimestre del año 2015 y en efecto, según se demostró en gráficos, estas variaciones han sido las más erráticas que se han conocido en los últimos años.

El estudio de los índices macroeconómicos fue muy necesario para conocer la estructura financiera y crediticia del Ecuador, estos indicadores sufren variaciones de acuerdo a la situación interna y externa del país, de allí que es necesario su análisis y actualización periódica. Es precisamente la poca atención del gobierno nacional prestada al sector petrolero la que ha ocasionado que tengamos un presupuesto tejido en el aire, pues los precios por barril que se usaron y se siguen usando aún para el presupuesto del 2015 no están conforme a la realidad internacional sino que más bien son, en algunos casos, fantasiosos y poco conservadores.

Fue contundente entonces la necesidad de contar con medios de financiamiento toda vez que la estructura de ingresos petroleros había sido desequilibrada, más aún cuando la salida a este problema fiscal no fue la reducción en gasto público. Así nace el proceso de endeudamiento del país, del cual conocimos la deuda interna y externa, sus porcentajes y medios de obtención. China y Tailandia aparecen como los mayores socios estratégicos de negocio directo para Ecuador en las compras anticipadas de crudo, medida financiera y de pronta liquidez en la actualidad para el Estado.

Pero finalmente, si la solución subsana el problema no es del todo clara. Ecuador ha encontrado salidas del tipo “posponer compromisos”, el problema real y de fondo para el país no es aún su facilidad o no para obtener créditos sino su capacidad para reducir gastos. En la actual situación en donde el mundo vive una recesión globalizada que ha venido como efecto dominó desde Asia, es necesario reevaluar si el camino de gasto desmedido es el propicio para el país y para el tiempo en que se vive.

Con vientos de frescura se recibió recientemente la noticia desde el gobierno ecuatoriano de querer reducir su tamaño en cuanto a ministerios y secretarías. La salida a la dependencia petrolera más que encontrarse en el cambio de la producción nacional, está en la capacidad del estado en convertirse en una empresa sustentable y capaz de mantenerse de sus tributos, no asfixiando a la ciudadanía mediante impuestos sino achicando el tamaño del gasto público, de tal manera que el peso pueda sostenerse en los hombros de todos.

BIBLIOGRAFÍA

- ¿Qué hay detrás de la deuda pública de un país? (2014, 30 de junio). El Telégrafo. Recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/que-hay-detras-de-la-deuda-publica-de-un-pais.html>
- 38.5% del Presupuesto del 2015 será para 27 de ministerios. (2014,30 de noviembre).El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/presupuesto-2015-distribucion-ministerios-ecuador.html>
- Albi Emilio, José M. González-Páramo e Ignacio Zubiri (2000). *Economía Política I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. Editorial Ariel. España.
- Albornoz (2014). *Las Finanzas Públicas*, El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/opinion/finanzas-publicas-opinion.html>
- Albornoz, V. (2014,31 de agosto). *Las Finanzas públicas*. El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/opinion/finanzas-publicas-opinion.html>
- Andes (2011,09 de mayo). *Ecuador es el quinto país con mayor participación en renta petrolera*. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/66745-ecuador-es-el-quinto-pais-con-mayor-participacion-en-renta-petrolera/>
- Andes (2012, 13 de septiembre). *Ecuador: presupuesto general del estado 2013 se mantendrá igual que el 2012*. América Economía. Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ecuador-presupuesto-general-del-estado-2013-se-mantandra-igual-que-en-201>
- Andes (2013, 05 de julio). *Presupuesto General del Estado para el 2013 es de USD 32.366.83 millones*. Andes. Recuperado de <http://www.andes.info.ec/es/economia/presupuesto-general-estado-2013-es-usd-3236683-millones.html>
- Andes (2013,26 de febrero). *El PIB de Ecuador aumenta a USD 88.186 millones*. El Universo. Recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/el-pib-de-ecuador-aumenta-a-usd-88-186-millones.html>

- Andes. (2013, 31 de agosto). *La Constitución de Ecuador prohíbe financiar el gasto corriente con ingresos petroleros*. Andes. Recuperado de <http://www.andes.info.ec/es/economia/constitucion-ecuador-prohibe-financiar-gasto-corriente-ingresos-petroleros.html>
- Andes. (2015, 27 de mayo). *Inversión extranjera en Ecuador creció 6% en 2014*, según CEPAL. El Telégrafo. Recuperado de <http://telegrafo.com.ec/economia/item/inversion-extranjera-en-ecuador-crecio-6-en-2014-segun-cepal.html>
- Anónimo (2012, 03 de diciembre). *Un presupuesto estratégicamente planificado*. El Telégrafo. Recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/un-presupuesto-estrategicamente-planificado.html>
- Anónimo (2013, 21 de febrero). *Economía ecuatoriana dejara de depender de exportación petrolera*. El Telégrafo. Recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/economia-ecuadoriana-dejara-de-depender-de-exportacion-petrolera.html>
- Anónimo (2013,01 de septiembre). *4 décadas viviendo del petróleo*. El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/09/01/nota/1371486/4-decadas-viviendo-petroleo>
- Anónimo (2014, 10 de noviembre). *El presupuesto general del estado 2015: Nuevo revés del correísmo en Ecuador*. El ecuatoriano. Recuperado de <http://elecuadoriano.net/2014/11/10/el-presupuesto-general-del-estado-2015-nuevo-reves-del-correismo-en-ecuador/>
- Anónimo (2015). *Ecuador exporta 34,1 millones de barriles de petróleo*. Ecuador Inmediato. Recuperado de http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=200586&umt=ecuador_exporta_341_millones_barriles_petroleo
- Anónimo (2015, 04 de enero). *El petróleo cae y complica la economía de Ecuador este 2015*. El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/04/nota/4396261/petroleo-cae-complica-economia-este-2015>
- Anónimo, (2007,05 de octubre). *Gobierno aumenta con un decreto la ganancia petrolera*. El universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2007/10/05/0001/9/072C647AA4024929BEDC5B1E05CB13F5.html>

- Araujo, A (2015, 26 de febrero). *La producción de crudo aumento el 2014 pero el ingreso petrolero bajo*. El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/produccion-crudo-ingreso-ecuador.html>
- Araujo, A (2015,23 de mayo). *Los menores ingresos petroleros alteran el escenario preelectoral*. El universo. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/ingresos-petroleo-ecuador-economia-preelectoral.html>
- Araujo, A. (2015, 03 de agosto). *¿Cómo funciona una venta anticipada de petróleo?* El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/petroecuador-venta-anticipada-petroleo-tailandia.html>
- Araujo, A. (s.f.). *El barril de petróleo ecuatoriano cayó cerca de USD 11 desde junio*. El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/barril-petroleo-ecuadoriano-baja-precio.html>
- Banco Central del Ecuador. Recuperado de <http://www.bce.fin.ec/>
- Calderón, G. (2012,08 de abril). *Ecuador: El mito del Gasto Social. Políticas Públicas*. Recuperado de http://www.opinioneideas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=360:ecuador-el-mito-del-gasto-social&catid=45:politicas-publicas&Itemid=61
- Carrera, J. (s.f.). *Presupuesto 2014 repensar el modelo*. Revista Gestión. Recuperado de <http://www.revistagestion.ec/wp-content/uploads/2014/01/Presupuesto-2014-repensar-el-modelo.pdf>
- Castellano, Ariel (s.f.). *Situación del Mercado Internacional del Petróleo* Boletín Energético. Recuperado de <http://www.cnea.gov.ar/sites/default/files/castellano.pdf>
- Cevallos, J.(2013, 15 de agosto). *Correa dice que el mundo nos "ha fallado" y que explotará el Yasuní*. La República. Recuperado de <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2013/08/15/correa-pone-fin-a-la-iniciativa-yasuni-itt/>
- Chacon, Saskia (2014, 17 de diciembre). *La recaudación en la frontera norte es mayor*. El Telégrafo. Recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/la-recaudacion-en-la-frontera-norte-es-mayor-infografia.html>

- Cien años de actividad petrolera* (2011, 20 de noviembre). El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2011/11/20/1/1356/cien-anos-actividad-petrolera.html>
- Consejo Nacional de Planificación. (2013) . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017*. Recuperado de <http://www.buenvivir.gob.ec/>
- Data. (2014, 30 de noviembre). *38.5% del Presupuesto del 2015 será para 27 ministerios*. El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/presupuesto-2015-distribucion-ministerios-ecuador.html>
- Deuda Externa de Ecuador subió 31.6% y alcanza los \$16,913 millones*. (2015, 12 de enero). El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/12/nota/4427946/deuda-externa-subio-316-alcanza-16913-millones>
- DNCE, (2014, 30 de octubre). *Ministerio del Interior entregó cuatro UPC en Guayaquil*. Policía Ecuador .Recuperado de <http://www.policiaecuador.gob.ec/ministerio-del-interior-entrego-cuatro-upc-en-guayaquil/>
- Economía. (2015). *Ministro de Finanzas anuncia recorte de \$ 1.420 millones en Presupuesto General del 2015*. El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/05/nota/4400771/ministro-finanzas-anuncia-recorte-1420-millones-presupuesto-general>
- Ecuador exhibe notables avances económicos y sociales en los últimos siete años*. (2014 , 15 de enero). Andes. Recuperado de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-exhibe-notables-avances-economicos-sociales-ultimos-siete-anos.html>
- Ecuavisa. (2015, 09 de marzo). *Conozca que productos de consumo masivo pagaran 45% de arancel* .Recuperado de <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/internacionales/101728-conozca-que-productos-consumo-masivo-pagaran-45-arancel>
- Eia. (2012) *¿ Quiénes son los principales proveedores del mercado mundial del petróleo?* Recuperado de http://www.energiaenlinea.com/index.php?option=com_content&view=article&id=645:iquienes-son-los-principales-proveedores-del-mercado-mundial-del-petroleo&catid=67:categoria-analisis-y-opinion-gas-natural&Itemid=538
- El Presupuesto General del Estado. Ministerio de Finanzas. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>

- El ritmo del gasto para que opere el Estado crece más que sus ingresos (2011, 01 de abril). El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2011/06/04/1/1356/ritmo-gasto-opere-estado-crece-mas-sus-ingresos.html>
- Espinosa, S. (2002). *Presidentes del Ecuador*. Editores Nacionales, Banco del Progreso. Guayaquil
- Expansión (2015). *Principales datos macroeconómicos*. Expansión. Recuperado de <http://www.expansion.com/economia/datosmacro.html>
- Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y regímenes especiales*. Recuperado de <http://www.activate.ec/la-institucionalidad-del-estado-ecuatoriano/el-estado/gobiernos-autonomos-descentralizados-gad-y>
- González (2012,30 de octubre). *Hacia un nuevo orden petrolero global*. El País. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/29/actualidad/1414611145_974772.html
- Guía comercial de la República del Ecuador*. (2014). Pro-Ecuador. Recuperado de http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/PROEC_GC2014_ECUADOR.pdf
- Gutiérrez, P. *Tipo de cambio real*. Expansión. Recuperado de <http://www.expansion.com/diccionario-economico/tipo-de-cambio-real.html>
- Indicadores Macroeconómicos Mayo 2014*. (2014,08 de mayo).Ministerio Coordinador de Política Económica. Recuperado de <http://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/mayo-2014.pdf>
- Índice de Gini*. Banco mundial .Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Invertir Petróleo (s.f.). *West Texas Intermediate*. Recuperado de <http://www.invertir-petroleo.es/articulo/west-texas-intermediate.html>
- Játiva, C. *Ecuador se negó a pagar la deuda y prosperó*. Le monde diplomatique. Recuperado de <http://www.monde-diplomatique.es/?url=mostrar/pagLibre/?nodo=c0c9a682-d412-4501-9cfd-cb6874237206>
- Jones. (1970). *Marco conceptual y metodológico para la formulación de políticas públicas en el sector desarrollo económico*. Bogotá Positiva. Bogotá. Recuperado de www.desarrolloeconomico.gov.co/.../93-produccionintelectual?...docfor

- Kraft, Michael; Furlong, Scott. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC
- Ley de Hidrocarburos (2011). Registro Oficial 711. Recuperado de <http://extrayendotransparencia.grupofaro.org/download/SECTOR%20HIDROCARBUROS/Leyes/LEY%20DE%20HIDROCARBUROS%201978..pdf>
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.* (2002). Recuperado de <http://www.ipgh.gob.ec/portal/descargas/documentos/Transparencia/Legal/loresponsabilidad.pdf>
- Martínez, C & Garzón, E. (2015, 10 de enero). *Causas y consecuencias de la caída del precio del petróleo.* Economía Crítica. Recuperado de <http://www.economiacritica.net/?p=4184>
- Montenegro, J. (2015,24 de enero). *La deuda ecuatoriana se acerca a los límites legales.* Expreso. Recuperado de <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=7473695&idcat=38269&tipo=2>
- Morejón, K. (2014, 08 de noviembre). *Ecuador mejora la recaudación tributaria.* El Ciudadano. Recuperado de <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-mejora-la-recaudacion-tributaria/>
- Osorio, L. (2013, 21 de enero). *Ecuador: El Presupuesto General del Estado.* Blog Israel. Recuperado de <http://blogisrael.blogspot.com/2013/01/ecuador-el-presupuesto-general-del.html>
- Palacio: Dejó un mejor gobierno del que recibí.* (2007, 15 de enero). El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2007/01/15/0001/8/AC14C21F122643B6B2B987E75059FFBF.html>
- Petroecuador,(2006). *Hitos de la Industria Petrolera 1829 – 2005.* Guayaquil. Relaciones Institucionales de Petroecuador.
- Pizarro, G (2014, 04 de noviembre). *Solo el 18.5% del ingreso petrolero bruto llega al Presupuesto del Estado.* El Ciudadano. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.ec/solo-el-185-del-ingreso-petrolero-bruto-llega-al-presupuesto-del-estado-presentacion/>
- Política Pública hidrocarburífera en los bloques 74 y 75 se socializa en legítimo derecho y respeto a las comunidades.* (2015,05 de junio). Comunicación Social. Recuperado de

<http://www.hidrocarburos.gob.ec/politica-publica-hidrocarburifera-en-los-bloques-74-y-75-se-socializa-en-legitimo-derecho-y-respeto-a-las-comunidades/>

Pontificia Universidad Católica del Ecuador. *Resumen de los principales indicadores de coyuntura económica*. Recuperado de <http://www.puce.edu.ec/portal/content/Sectores%20de%20la%20Macroeconom%C3%ADa/626?link=oln30.redirect>

Presupuesto General del Estado (2012). Ministerio de finanzas. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/A%C3%B1o-2012.pdf>

Rafael Correa: "*El fondo del IESS es sostenible, al menos 23 años más*". (2015, 19 de abril). El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/04/19/nota/4781856/fondo-es-sostenible-menos-23-anos-mas>

Rivera, P. (2012, 08 de octubre). *El presupuesto 2013 se estima con USD 1956 millones más*. El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/presupuesto-2013-se-estima-usd.html>

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Indicadores económicos*. Recuperado de http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/indicadores_economicos

Tributos cubrirán el 22.9% del PGE. (2013, 06 de noviembre). EL Telégrafo. Recuperado de <http://telegrafo.com.ec/economia/item/tributos-cubriran-el-229-del-pge.html>

U.S. Energy Information Administration. *Petroleum*. U.S. Energy Information Administration. Recuperado de <http://www.eia.gov/petroleum/data.cfm>

Valencia (2013, 06 de enero). *Japón, China, Chile y Brasil le compran más a Ecuador*. Comunidad comercio exterior. Recuperado de <http://comunidad.todocomercioexterior.com.ec/profiles/blogs/jap-n-china-chile-y-brasil-le-compran-m-s-a-ecuador>

Villacis, C & Berrones, V (2008, 27 de enero). *El Estado planea manejar los fondos petroleros por ley*. El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2008/01/27/0001/9/5C4CFAE84EB8429184808816A2CB10AC.html>

Yasuni Itt. Recuperado de <http://yasuni-itt.gob.ec>