



Enero 2016 - ISSN: 1988-7833

LAS POLÍTICAS DE ESTADO APLICADOS A LAS HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS (PLATAFORMA “eSigef”) EN EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

¹Econ. Ana Lucía Pico. Msc.

²Cpa. José Flores Poveda Msc.

³ Ing. Karla Maribel Ortiz Chimbo. M.D.C.

¹Catedrática Titular Auxiliar tiempo completo de la Universidad de Guayaquil, (FACULTAD DE ECONOMÍA) Guayaquil, Ecuador

² Catedrático Titular Auxiliar tiempo completo de la Universidad de Guayaquil, (FACULTAD DE ECONOMÍA) Guayaquil, Ecuador

³ Coordinadora de la Comisión de Evaluación y Acreditación de la Facultad de Filosofía y Catedrática a medio tiempo de la Universidad de Guayaquil, Carrera Ingeniería en Sistemas y Networking (FACULTAD DE CIENCIAS MATEMÁTICAS Y FÍSICAS) Guayaquil, Ecuador

¹ana.picoa@ug.edu.ec

²florespj@ug.edu.ec

³karla.ortizch@ug.edu.ec

Resumen.

En el siguiente trabajo se abordará un análisis descriptivo de la evolución del sistema de gestión financiera desde sus inicios hasta el actual eSigef en el Ecuador, determinando de qué forma las políticas en finanzas públicas y su ordenamiento normativo, más el uso de la aplicación informática eSigef en el manejo en línea de las finanzas públicas de todas las instituciones del Estado, contribuirían al desarrollo de la gestión pública orientada a la optimización, control y asignación de los recursos públicos enmarcado en el cambio de la matriz productiva y acorde al marco legal del Plan Nacional del Buen Vivir.

Palabras claves: Sistema de Gestión Financiera, Política Pública, Finanzas, eSigef, Plan Nacional del Buen Vivir.

Abstract

A descriptive analysis of the evolution of the system of financial management since its inception to the current eSigef in Ecuador, determining how the policies on public finance and their normative systems, more inline of the eSigef computer application in the management of the public finances of all the institutions of the State will be addressed in the next job they would contribute to the development of public management oriented to optimization, control and allocation of public resources enmarcado change the productive matrix and according to the legal framework of the National Plan of good living.

Key words: System of financial management, public policy, finance, eSigef, National Plan of the good living.

I.- Introducción:

La evolución del sistema de gestión financiera desde sus inicios hasta el actual eSigef en el Ecuador, determinando de qué forma las políticas en finanzas públicas y su ordenamiento normativo, más el uso de la aplicación informática eSigef en el manejo en línea de las

finanzas públicas de todas las instituciones del Estado, contribuirían al desarrollo de la gestión pública orientada a la optimización, control y asignación de los recursos públicos enmarcado en el cambio de la matriz productiva y acorde al marco legal del Plan Nacional del Buen Vivir es donde radica la importancia que tiene el eSigef como herramienta para la gestión financiera de las finanzas públicas del sector público no financiero. Esta herramienta representa el instrumento que integra en un único y moderno sistema transaccional a los componentes del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), es decir, política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería. El programa informático garantiza en términos de oportunidad, confiabilidad y transparencia la generación de las estadísticas fiscales y los insumos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la sociedad en función del cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

El eSigef respalda el correcto desempeño macroeconómico de las finanzas públicas del país, procurando que el gasto de cada uno de los proyectos se soporte con su respectiva fuente de financiamiento y conducir a las finanzas públicas de manera “sostenible, responsable y transparente y procura la estabilidad económica” según lo dicta la carta magna¹.

II.- Antecedente Reseña Histórica Del Ministerio De Finanzas

El Ministerio de Finanzas del Ecuador, es el representante de la Presidenta o Presidente de la República como ente rector encargado del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas².

Sus orígenes datan desde 1830 cuando se crea la República del Ecuador, que en ese entonces contaba con un número aproximado de 500 mil habitantes, y fue el momento justo para empezar a estructurar la administración del nuevo Estado, adoptándose un sistema presidencialista y de división de poderes: legislativo, judicial y ejecutivo, este último el encargado, entre otras cosas, de recaudar algunos impuestos. La Constitución de ese entonces creó un Ministerio de Estado para atender dos secciones: el Gobierno Interior y Exterior, y la Hacienda.

El 3 de noviembre de 1831 cuando el Congreso Nacional de la República del Ecuador expidió el Decreto que separa el Ministerio de Hacienda del de Gobierno Interior y Exterior, luego se denominó Ministerio del Tesoro.

¹ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial No. 449, Quito, Octubre, 2008, Artículo 286.

² Asamblea Nacional Constituyente “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”, Registro Oficial No. 306, Quito, Octubre, 2010. Artículo 71.

En 1944 el Ministerio de Hacienda, en una nueva jornada presidencial de Velasco Ibarra se dividió en dos instancias: Ministerio del Tesoro y Ministerio de Economía, encargándose al primero de los temas fiscales, y, al segundo los aspectos relacionados a la economía y banca.

En 1963, en plena Junta Militar de Gobierno, el Ministerio del Tesoro pasa a denominarse Ministerio de Finanzas. En 1985 sería conocido como Ministerio de Finanzas y Crédito Público.³

En el 2000 con la adopción de un nuevo esquema monetario, la dolarización, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público pasó a denominarse Ministerio de Economía y Finanzas, así la planificación de la inversión de obras públicas y la programación macroeconómica pasaron a formar parte de las funciones de esta Cartera de Estado. En el 2007 asumió la tarea de definir políticas y estrategias para el fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria.

En el 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas pasó a denominarse Ministerio de Finanzas, cuya responsabilidad radica en la gestión de las finanzas públicas.

En octubre del 2010, entró en vigencia el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el cual deroga leyes obsoletas y tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Pública, de las cuales profundizaremos más adelante.

Este código, define los deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP:

- ☐ Formular y proponer, para la aprobación del Presidente o Presidenta de la República, los lineamientos de política fiscal inherentes a los ingresos, gastos y financiamiento, en procura de los objetivos del SINFIP.
- ☐ Ejecutar la política fiscal aprobada por el Presidente o Presidenta de la República.
- ☐ Precautelar el cumplimiento de los objetivos de política fiscal prevista en la Constitución de la República y las leyes, en el ámbito de su competencia.
- ☐ Analizar las limitaciones, riesgos, potencialidades y consecuencias fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la consistencia del desempeño fiscal e informar al respecto a las autoridades pertinentes de la función ejecutiva. Entre

³ Ministerio de Finanzas. <http://docs.finanzas.gob.ec/web/portal/resena-historica>

otros.

III.- Finanzas Públicas

Desde la perspectiva económica, las finanzas públicas constituyen el estudio de los instrumentos operacionales básicos de los ingresos y egresos del sector público y su impacto en todas las esferas de la producción y consumo de la economía nacional. Por su parte Legorreta Ito, define a las finanzas públicas como: "...la ciencia que se ocupa de estudiar la captación y administración de los recursos monetarios por el sector público y de sus efectos en el ámbito económico y social de un país".⁴

La actividad financiera del Estado comienza en el momento en que éste se apropia de las riquezas o bienes producidos por las demás economías, y las convierte en ingresos para atender los gastos que le causará cumplir su deber de satisfacción de las necesidades públicas. Termina cuando el ingreso público se ha convertido en servicio público o medio de satisfacer la necesidad.

La función principal de las finanzas se basa en la construcción y éxito de un modelo de desarrollo económico para un país, el Estado debe velar que exista una distribución equitativa de las riquezas, incentivar a los inversionistas y a la producción, crear un clima de confianza política, establecer una estabilidad legal, disminuir la tasa de inflación entre otras, ya que estas variables generan empleo e incentivan el crecimiento del aparato productivo.

Las actividades del sector público revisten una importancia fundamental en la economía de los países. La investigación, medición y análisis de sus operaciones resultan imprescindibles para la planificación y formulación de políticas públicas.

- **Estructura orgánica del Ministerio de Finanzas**

Los procesos que participan en la generación de productos y servicios del Ministerio de Finanzas, se ordenan y clasifican en función del grado y nivel de contribución al cumplimiento de la misión institucional. La misión y visión del Instituto se cumplirán mediante la gestión de los procesos. Dentro de cada uno de estos procesos participan el Ministro y el Viceministro, las subsecretarías, los coordinadores y las direcciones

⁴ Legorreta Ito Hilda "Finanzas y Organización Pública", Tesis de Licenciatura del ITAM, México, 2008, página 35.

correspondientes, como portafolio de proceso.

A continuación mencionamos los cuatro portafolios (ver cuadro 1) de la metodología que utiliza SENPLADES para la distribución de las jerarquías institucionales:

- Procesos gobernantes
- Procesos agregadores de valor
- Procesos habilitantes de asesoría
- Procesos habilitantes de apoyo

El portafolio de los procesos gobernantes compone:

- El Despacho Ministerial de Finanzas que se encarga de dirigir y ejercer la
- Rectoría del sistema nacional de las finanzas públicas por delegación del Presidente o Presidenta de la República.
- El Viceministerio de Finanzas encargado de dirigir, coordinar y supervisar la formulación, programación, ejecución, control y evaluación del Sistema Nacional de Finanzas Públicas.

En el 2012, las funciones de la política económica las asume el Ministerio Coordinador de Política Económica; la planificación de la inversión pública quedó a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; y, el régimen de la economía popular y solidaria, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

IV.- Finanzas Públicas en el Ecuador

Según la norma constitucional, el sistema económico es social y solidaria⁵ y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. Entendemos como política económica al conjunto de estrategias y medidas económicas que aplica el Estado con el objetivo de alcanzar resultados socio-económicos previamente establecidos, siendo su fin último lograr el bienestar de la población del país.⁶

La carta magna, señala como objetivos de la política económica⁷:

- Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional;

⁵ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial No. 449, Quito, Octubre, 2008, Artículo 283.

⁶ Centro de Estudios Fiscales – Servicio de Rentas Internas. “Política Económica”. Guayaquil, Octubre, 2011, Pp. 5.

⁷ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial No. 449, Quito, Octubre, 2008, Artículo 284.

- Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional;
- Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo; entre otros.

Los instrumentos de política económica en el país son: la política fiscal y la política comercial.

La política fiscal, es una de las principales políticas macroeconómicas y se define como la encargada de obtener ingresos tributarios y no tributarios para financiar los gastos públicos, con el fin de cumplir con los objetivos de política pública (redistribución del ingreso, provisión de bienes y servicios, generación de incentivos para el sector productivo, etc.).

La Constitución del Ecuador, define los objetivos de la política fiscal:

- El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos;
- La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
- La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.⁸

La principal herramienta de las finanzas públicas es el Presupuesto General del Estado, que es una herramienta técnica que recoge y gestiona los ingresos y gastos previstos por las distintas Instituciones del sector público, durante un periodo de tiempo determinado, ejercicio fiscal, que generalmente corresponde a un año. El Presupuesto permite visualizar cuáles son los objetivos que persiguen las políticas públicas en busca del desarrollo y bienestar social y su forma de financiamiento.

La Constitución señala que “El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados⁹

El Estado es una de las formas más importantes de organización social en el mundo. Está formado por un conjunto de Instituciones soberanas dentro de un territorio, dotadas de autoridad para establecer y aplicar las normas que regulan a una sociedad, así como también sancionar su incumplimiento¹⁰.

⁸ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial No. 449, Quito, Octubre, 2008, Artículo 285.

⁹ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial No. 449, Quito, Octubre, 2008, Artículo 292.

¹⁰ Centro de Estudios Fiscales – Servicio de Rentas Internas. “Política Económica”. Guayaquil, Octubre, 2011, Pp. 1.

Al Ecuador, la carta magna lo define como “un estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza como república y se gobierna de manera descentralizada”¹¹. Con la perspectiva de la reforma democrática del el Estado es entendido como la articulación entre centros de poder y redes de acción.

La perspectiva plurinacional, busca el reconocimiento político de la diversidad étnica, sexual y territorial. Tal diversidad es reflejada por medio de la arquitectura estatal de carácter flexible donde la desconcentración y la descentralización es lo primordial para las soluciones jurídicas e institucionales que posibiliten la efectiva igualdad de los diversos.

Ahora el Estado se configura de modo que el funcionamiento del mismo es uno de los principales recursos de acción pública que tiene la nación para orientar las decisiones estratégicas hacia las metas de desarrollo social que ésta se fije en el plan nacional de desarrollo, de aquellos encaminados a la integración regional latinoamericana y global.

V.- Administración Pública y Sector Público

La administración pública constituye el servicio a la colectividad, como tal, se refiere a la organización de la gestión de los servicios y la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y del poder judicial¹². En el Ecuador, el Jefe del Estado y de Gobierno, y responsable de la administración pública es el presidente(a) de la república, es decir, esta gestión es independiente de los otros cuatro poderes del Estado: legislativa, judicial, de transparencia y electoral.

La real academia de la lengua española señala que, la administración pública, es la “acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.”

Los agentes económicos que son propiedad del poder público se encuadran en el marco conceptual de Sector Público.

Se denomina sector público, al grupo de organismos administrativos con los cuales el Estado, responde a los requerimientos del proceso de desarrollo expresados en las leyes de un país.¹³

Dentro de las teorías económicas, el rol del sector público varía dependiendo del sistema económico imperante en un país. El sistema económico ecuatoriano es social y solidario, que integra las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria.¹⁴

¹¹ Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución de la República del Ecuador”, Registro Oficial No. 449, Quito, Octubre, 2008, Artículo 1

¹² Joan Carrillo (1973). Economía del Sector Publico. Pp. 15.

¹³ Luhan Mestre (2009). Formas de organización de la economía. Pp. 40.

¹⁴ Asamblea Nacional Constituyente “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”, Registro Oficial No. 306, Quito, Octubre, 2010. Artículo 275.

El marco legal para la planificación y las finanzas públicas en el Ecuador es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el mismo que regula las directrices para organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.¹⁵

- **Modelo de gestión financiera**

De acuerdo a lo manifestado por el Ministerio de Finanzas en su publicación sobre el Sistema de Administración Financiera: “Los organismos, entidades, fondos y proyectos que conforman el Gobierno Central y las entidades descentralizadas y autónomas operan a través de la centralización contable y de la caja fiscal y la descentralización de la ejecución presupuestaria. Esto constituye el modelo de gestión financiera.”¹⁶

Para llevar a cabo este modelo se constituyen los siguientes niveles estructurales, con el siguiente nivel jerárquico:

La Unidad de Administración Financiera es la máxima instancia institucional en materia financiera y presupuestaria; cumple y vela por la aplicación de leyes, normas y procedimientos que rigen la actividad financiera y presupuestaria de observancia general en la Institución;

La Unidad Coordinadora es una instancia dependiente de la UDAF con atribuciones relacionadas a la programación presupuestaria, programación financiera y ejecución presupuestaria.

La Entidad Operativa Desconcentrada es la unidad responsable de las distintas fases del ciclo presupuestario que forma parte de una Institución; para tal efecto se regirá a las disposiciones y normas del ente rector canalizadas a través de la UDAF y de UC. Todos los registros en las distintas fases del presupuesto se efectúan en la EOD.

Es importante tener un buen sistema de control interno en las entidades públicas aplicando controles previos y concurrentes en sus operaciones, esto conducirá a tener un sistema más ágil, una planificación capaz de verificar que los controles se cumplan, brindando una mejor visión sobre su gestión por lo práctico que resulta al comprobar la eficiencia y la productividad al momento de establecerlos.

VI.- Gestión de los Subsistemas del Sistema de Administración Financiera

Los subsistemas del Sistema de Administración Financiera se encuentran manejados por principios y normas técnicas destinadas a viabilizar la asignación y el uso eficiente de recursos públicos que permitan una rendición de cuentas efectiva y transparente en lo que respecta a la presentación de la información y éstas son:

¹⁵ Asamblea Nacional Constituyente “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”, Registro Oficial No. 306, Quito, Octubre, 2010. Artículo 1.

¹⁶ Ministerio de Finanzas, “Norma Técnica de Presupuesto: Sistema de Administración Financiera”, Acuerdo 447, Quito, Diciembre, 2007.

- Normas técnicas de presupuesto
- Normas técnicas de contabilidad gubernamental
- Normas técnicas de tesorería

Normas técnicas de presupuesto

Las normas técnicas de presupuesto, constituyen las reglas que rigen al Sector Público no financiero, que tienen por objeto fundamentar, regular y controlar las fases del ciclo presupuestario.

Las presentes normas son de aplicación obligatoria para las instituciones del sector público no financiero y cuyos recursos sirven para el normal desenvolvimiento de sus actividades.

Entre estas instituciones se distinguen los siguientes grupos:

- Presupuesto general del estado
- Presupuestos de las empresas públicas
- Presupuesto de los organismos seccionales

En el Presupuesto General del Estado se desenvuelve gran parte de la vida económica del país porque incluye las estimaciones de los probables ingresos a obtener a través de diferentes fuentes tributarias y no tributarias, así como los gastos que podrán realizarse en función del financiamiento previsto, excepto: Seguridad Social, Banca Pública, Empresas Públicas y GAD. Es decir, constan el origen de sus fuentes de financiamiento, y, el destino que se dará a los recursos¹⁷ financieros durante su vigencia constituyéndose así el motor de la administración pública.

- **Principios presupuestarios**

Los presupuestos públicos se regirán bajo los siguientes principios:

- Universalidad - Unidad
- Equilibrio y estabilidad - Plurianual dad
- Eficiencia - Eficacia
- Transparencia- Flexibilidad
- Especificación

Ciclo presupuestario

¹⁷ Ministerio de Finanzas, "Norma Técnica de Presupuesto: Sistema de Administración Financiera", Acuerdo 447, Quito, Diciembre, 2007

El Sector Público con la finalidad de asegurar una adecuada coordinación obliga a todas sus entidades y organismos a proceder de acuerdo al ciclo presupuestario que comprende las siguientes etapas:

- Programación presupuestaria
- Formulación presupuestaria
- Aprobación presupuestaria
- Evaluación y seguimiento presupuestaria
- Clausura y liquidación presupuestaria

- **Normas Técnicas de Tesorería**

El denominado Sistema de Tesorería comprende el conjunto de componentes del proceso de recepción, depósito, y colocación de recursos financieros del sector público que se ponen a disposición de los diversos entes y organismos de este sector para la cancelación oportuna de sus obligaciones y utilización de dichos recursos, de acuerdo con los planes y presupuestos. Estas normas se aplican para todas las entidades y organismos del sector público.

El componente de Tesorería administra los recursos financieros públicos de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, para responder con los recursos monetarios que demanda el Presupuesto General del Estado. Dicha cuenta será abierta en el Banco Central del Ecuador que es el depositario oficial.

- **Estas normas se guiarán por el siguiente conjunto de principios:**

- Universalidad
- Unidad
- Equilibrio
- Flexibilidad

- **Normas técnicas de control interno**

El control interno es un proceso integral aplicado por la autoridad máxima, la dirección y el personal de cada entidad, que proporciona seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales y la protección de los recursos públicos.

Constituyen componentes del control interno el ambiente de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, los sistemas de información y comunicación y el seguimiento. Este tipo de control busca cumplir con el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo, promover eficiencia y eficacia de las operaciones de la entidad y garantizar la

confiabilidad y oportunidad de la información, así como la adopción de medidas oportunas para corregir las deficiencias de control¹⁸.

Cada institución del Estado y las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, serán responsables del control interno; tendrán como finalidad crear las condiciones para el ejercicio del control.

El control interno de las instituciones del Estado y personas jurídicas que dispongan de recursos del sector público deberán contribuir al cumplimiento de los siguientes objetivos¹⁹:

- Promover la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones bajo principios éticos y de transparencia.
- Garantizar la confiabilidad, integridad y oportunidad de la información.
- Cumplir con las disposiciones legales y la normativa de la entidad para otorgar bienes y servicios públicos de calidad.
- Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

La máxima autoridad, los directivos y demás servidoras y servidores de la entidad, de acuerdo con sus competencias serán responsables del diseño, establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento, y evaluación del control interno. En el cumplimiento de su responsabilidad, se pondrá un cuidado especial en áreas de mayor importancia por su materialidad y por el riesgo e impacto en la consecución de los fines institucionales.²⁰

Para que exista un funcionamiento correcto del control interno se necesitará la implantación de un sistema de planificación que incluya formulación, ejecución, control, seguimiento y, evaluación de un plan plurianual institucional y planes operativos anuales que seguirán los lineamientos del organismo técnico de planificación.

El control interno contendrá el conjunto de políticas y prácticas necesarias para asegurar una correcta planificación y administración del talento humano de cada institución, se buscará garantizar el desarrollo profesional, la transparencia, eficacia así como la vocación de servicio. Se debe instaurar una estructura organizativa que busque cumplir la misión institucional y apoye efectivamente el logro de los objetivos de ésta, la realización de los procesos, las labores y la aplicación de los controles pertinentes.

Esta estructura organizativa dependerá del tamaño y de la naturaleza de las actividades que realiza la organización. Los directivos comprenderán cuáles son sus responsabilidades

¹⁸ Contraloría General del Estado, "Normas Técnicas de Control Interno", Acuerdo # 039, Quito, Noviembre, 2009.

¹⁹ Contraloría General del Estado, "Normas Técnicas de Control Interno", Acuerdo # 039, Quito, Noviembre, 2009.

²⁰ Contraloría General del Estado, "Normas Técnicas de Control Interno", Acuerdo # 039, Quito, Noviembre, 2009.

de control y poseerán experiencia y conocimientos requeridos en función de sus cargos. Cada institución en el momento en que se

justifique, contará con una Unidad de Auditoría Interna organizada, independiente y que posea los recursos necesarios para brindar una asesoría oportuna y profesional, agregando valor a la gestión institucional y garantizando que la gestión de la máxima autoridad y demás servidores, se realiza de manera correcta apegándose a las normas vigentes. Ésta Unidad estará integrada por personal multidisciplinario. Utilizando técnicas y procedimientos de auditoría, evaluará la eficiencia del sistema de control interno, la administración de riesgos institucionales, la efectividad de las operaciones y el cumplimiento de leyes y regulaciones aplicables que permitan el logro de los objetivos institucionales.²¹

VII.- LAS HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS (PLATAFORMA “eSigef”) EN EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA:

El sistema de gestión financiera ha ido evolucionando durante más de dos décadas, la cual analizaremos en tres fases.

- Periodo 1985 – 1999
- Periodo 2000 – 2008
- Periodo 2008 – 2012

Sistema Fuente (1985 – 1999)

El sistema fuente era un sistema similar al de un micro mercado, solamente manejaba el presupuesto sin conexión con los sistemas institucionales de la estructura de la función ejecutiva de aquellos días²².

En 1995 el sistema de finanzas públicas adquirió un sistema de información contable y administrativa denominado TMAX 4.0. En mayo 1997 se reemplazó por el TMAX 2000 profesional, el cual contaba con módulos para tesorería, bancos, contabilidad, cuentas por cobrar, cuentas por pagar y auditoría.

La debilidad de este sistema, es que no permitía mantener un control del sistema presupuestario que permita transparencia y agilidad en la gestión financiera.

El esquema antiguo para tramitar la transferencia de recursos desde el Ministerio de Finanzas hacia las instituciones del Estado, era pidiendo una solicitud de fondos, llenarla, enviarla en espera de la aprobación, para mantener el dinero inhábil y finalmente emitir la orden de pago. El contratista debía recorrer otro largo camino para cobrar.

- **Sistema de Gestión Financiera, SIGEF (2000-2008)**

²¹ Contraloría General del Estado, “Normas Técnicas de Control Interno”, Acuerdo # 039, Quito, Noviembre, 2009.

²² Ministro de Finanzas, “Evolución del Sistema eSigef”, Enlace ciudadano N° 280.

En esta fase se identifica la necesidad de cubrir tres ciclos: presupuesto, contabilidad y tesorería. Así, en el año 2000 el Gobierno Central de la época desarrolló el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) a través del Ministerio de Economía y Finanzas para ser aplicado en las entidades del Sector Público No Financiero, fundamentado en la normatividad técnica del momento.

La FLACSO, define al SIGEF²³ como, “una herramienta que automatiza las áreas de programación y formulación, presupuesto, contabilidad, tesorería, inventarios, nomina, está diseñado para que funcione y provea información en todos los niveles del sector público”.²⁴

Cobertura:

- 168 instituciones operaban con SIGEF institucional.
- 25 instituciones del Gobierno Central operan en línea.
- Aproximadamente 2300 instituciones solo reportaban mensualmente la información financiera a través del Sigef integrador. Una gran mayoría de forma extemporánea.

• Tecnología:

- Aplicaciones locales con arquitectura cliente–servidor. Como se puede observar en la ilustración 3, la arquitectura cliente-servidor se basa en una red propia institucional, donde se instala el programa en una máquina principal llamada servidor y las demás computadoras tienen acceso siempre y cuando estén dentro de esa red institucional.

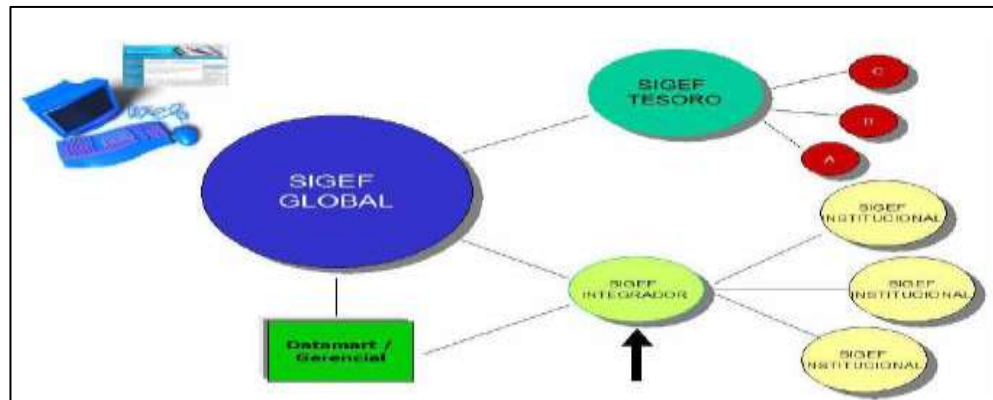
Esta arquitectura presentaba algunos inconvenientes en el manejo de las finanzas públicas por cuanto:

- No existía integración entre los componentes transaccionales del sistema.
- No existía interoperabilidad con los demás integrantes del SAP.
- Insuficientes mecanismos de control de la ejecución del presupuesto.
- La retroalimentación de la información de la ejecución del presupuesto adolecía de oportunidad, calidad, detalle y cobertura.
- Plataforma informática obsoleta en poco tiempo.

²³ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

²⁴ Ver documento: <http://www.flacso.org.ec/docs/memoria28.pdf>

Arquitectura Cliente – Servidor del SIGEF



Fuente y elaboración: Ministerio de Finanzas, www.finanzas.gob.ec

- **Problemas detectados en el SIGEF**

Durante sus ocho años que estuvo en funcionamiento, el ente rector de las finanzas públicas pudo detectar falencias en el sistema, que si bien es cierto mejoró el manejo, no había cumplido las expectativas requeridas.

Los problemas detectados fueron:

- Casi nula participación de los entes en el proceso presupuestario
- Débil vinculación de la planeación con el presupuesto
- Poco control sobre los compromisos
- Poco control sobre movimientos no presupuestarios.
- El sistema de transferencias y la multitud de cuentas bancarias dispersas generaban saldos vagos.
- No se cumplía el principio de caja única.
- No se conocía la composición y no se controla la Deuda Flotante.
- Débil articulación entre la programación de la ejecución presupuestaria y la programación de la caja.

Resultados obtenidos

Aún con los problemas detectados, el SIGEF logró mejorar algunas situaciones en el manejo de las finanzas públicas:

- Estandariza la información y la hace comparable. Posibilita agregación y consolidación de la información.
- Facilita centralización normativa y descentralización operativa.

- Mejora las capacidades del ente rector, en lo operativo, análisis y evaluación.
- Colabora en el control interno a nivel institucional.

-Flexibilidad en la estructura de la codificación de las partidas presupuestarias y de las cuentas contables.

Otro de los resultados obtenidos fue la implementación en las instituciones del Sector Público del Sistema de pagos interbancarios (SPI) del Banco Central del Ecuador para que éstas realicen los pagos de las remuneraciones a sus servidores públicos y de todas las obligaciones adquiridas y anticipos legalmente comprometidos.²⁵

Según el Banco Central del Ecuador, “el Sistema de Pagos Interbancario es un servicio que presta el BCE, a través de las instituciones del sistema financiero, que permite que clientes de una institución financiera transfieran, en forma electrónica, recursos de su cuenta a un cliente de otra entidad del sistema financiero”.

En consecuencia, el Sistema de Pagos Interbancario es una cámara de compensación de transferencias electrónicas de fondos, donde las instituciones participantes presentan al Banco Central del Ecuador, las órdenes de pago que sus clientes han dispuesto a favor de clientes en otras instituciones participantes para la correspondiente compensación y liquidación en sus cuentas.²⁶

Las instituciones, para acceder al Sistema Nacional de Pagos, debían seguir la ruta de acceso “www.bce.fin.ec”

- Sistema Integrado de Gestión Financiera, eSigef (2008-2012)

Mediante un proceso de modernización apoyado por el Banco Mundial, por primera vez en la historia del Ecuador cuenta con un moderno modelo de gestión pública mediante un sistema informático que organiza, coordina y hace el seguimiento de la ejecución presupuestaria.

El nuevo modelo teórico y funcional del Sistema Integrado de Gestión Financiera eSigef, prevé el funcionamiento descentralizado del proceso de formulación presupuestaria, brindando a las instituciones la opción de formular sus presupuestos tanto a nivel institucional como a nivel de Entidad Operativa Desconcentrada (antes Unidad Ejecutora), aprovechando las ventajas que proporciona la tecnología de Internet, situándose la información en una base de datos única.

Esta herramienta está diseñada para efectuar no solo la programación de recursos financieros, sino además, incluir la programación física de metas, la programación de recursos reales, así como información referente a la política presupuestaria institucional y descripción de las diferentes categorías programáticas que conforman la proforma presupuestaria.

²⁵ Mediante Decreto Ejecutivo No. 1553, publicado en el Registro Oficial No. 130 de 22 de julio de 2003

²⁶ Banco Central del Ecuador, “Sistemas de Pagos Interbancarios”.

<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/ServiciosBCentral/SistemaPagos/EsquemaSPI.pdf>

La nueva visión del Sistema de Administración Financiera establece la necesidad de formular el presupuesto basado en la técnica de presupuestos enfocados a resultados, en donde, la nueva versión del eSigef provee de todas las herramientas necesarias a las entidades públicas para la programación y formulación del presupuesto para cumplir con los lineamientos de esta nueva metodología.

El 27 de diciembre del 2007, mediante Acuerdo Ministerial No. 444 y posteriormente el No.447, se resuelve la obligatoriedad de las entidades públicas de utilizar el Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSigef), software de propiedad del Ministerio de Finanzas, como herramienta informática para todas las instituciones del Gobierno Central y también en las entidades descentralizadas y autónomas, a partir del 1 de enero del 2008.

El sistema de gestión financiera (eSigef) se enmarca dentro de los nuevos procesos del Sistema de Administración Financiera, descritos en el capítulo 1. Es así que una a una las instituciones públicas registradas en esta herramienta cumplen con el objetivo de sistematizar el manejo de los fondos que otorga el Estado.

El eSigef se denomina de esta manera porque mantiene un enlace en línea de todas las entidades del Gobierno Central y las entidades descentralizadas y autónomas con el Ministerio de Finanzas. Con este mecanismo informático, se centralizan los pagos en el Ministerio de Finanzas, pues todos ellos deben necesariamente informarse a dicha institución, previamente a su envío al Banco Central del Ecuador para la transferencia de los fondos a favor de los beneficiarios.

Este sistema informático único también centraliza automáticamente en el Ministerio de Finanzas toda la información registrada en la contabilidad de las instituciones, permitiendo el control inmediato de la ejecución presupuestaria y de sus saldos no utilizados, así como de las disponibilidades de dinero, argumentos fundamentales en que se sustenta la administración financiera.

Los objetivos del eSigef son:

- Reorganizar y racionalizar los procesos de administración financiera.
- Revisión integral del modelo conceptual.
- Replanteamiento del modelo organizacional.
- Actualización del marco legal y normativo.
- Desarrollo de un nuevo sistema integrado de gestión financiera.
- Revolucionario argumento contra la corrupción al desaparecer al intermediario que usualmente gestionaba los requerimientos presupuestarios.
- Mantener actualizado el Balance General a diario sin esperar a que cada Entidad Operativa Desconcentrada lo remita al final de año.

- Permitir la transparencia al servicio de la ciudadanía.

Caracterización técnica del eSigef

Se descompone en tres áreas:

Cobertura:

- Todas las instituciones del sector público no financiero que participan en el Presupuesto General del Estado.
- Participan en línea con la Cuenta Corriente Única, donde se encuentran todos los recursos públicos.
- 100% de las Entidades Operativas Desconcentradas utilizan el sistema.

2752 EODs.

La nueva Infraestructura potenciada, interactúa y opera sistemáticamente con el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)⁵², el cual permite registrar, monitorear y analizar los datos relativos a la deuda; y, con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), software que maneja la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) que controla la ejecución de los proyectos de inversión en el país.

Además mantiene actualizada la información mediante convenios con los sistemas externos del Ministerio de Relaciones Laborales, Servicio de Rentas Internas, Contraloría General del Estado, Sistema de Pagos Interbancarios y el Portal de Compras Públicas para cruce de información y control.

Las compañías como Microsoft, Oracle y Hewlett Packard respaldan este proyecto dando soporte tecnológico, asegurando la calidad y eficiencia en todas las aplicaciones desarrolladas, y la realización de pruebas confirman que el sistema es a prueba de fallos e intrusos.

Componentes del sistema

El eSigef cuenta con los subsistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería, y el eSiprem que permite administrar el presupuesto de remuneraciones y el cálculo de la nómina directamente ligado al distributivo de remuneraciones, sueldos y salarios básicos aprobado por el Ministerio de Finanzas para cada ejercicio fiscal y que Programa que abarca las finanzas nacionales e internacionales, la gestión pública y la tecnología de la información que presta asistencia a los gobiernos con miras a fortalecer sus capacidades de gestión eficaz de la deuda.²⁷

Éste a su vez interactúa con el eSigef para generar el compromiso y devengado de las partidas.

²⁷ Programa que abarca las finanzas nacionales e internacionales, la gestión pública y la tecnología de la información que presta asistencia a los gobiernos con miras a fortalecer sus capacidades de gestión eficaz de la deuda.

El eSigef está esencialmente enfocado en el presupuesto y en tesorería, y la contabilidad controla los recursos públicos que no causan movimiento presupuestario o que no se originan en transacciones con dinero, a través de las operaciones no presupuestarias.

Los componentes del eSigef son:

Presupuesto

El componente de presupuesto, en el eSigef, se ejecuta en tres opciones que se presentan en el menú principal, que son:

- Ejecución de ingresos
- Ejecución de gastos
- Formulación

Esto nos permite la articulación de la planificación de corto y mediano plazo, con la programación y formulación presupuestaria; la programación financiera de la ejecución presupuestaria articulada a la programación de la caja fiscal; y, el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria para asegurar la calidad del gasto público y el cumplimiento de metas.

Todos los instructivos y manuales de usuarios del componente de presupuesto se encuentran en la opción de ayuda del sistema eSigef

Esta herramienta está diseñada para efectuar no solo la programación de recursos financieros, sino además, incluir la programación física de metas, la programación de recursos reales, así como información referente a la política presupuestaria institucional y descripción de las diferentes categorías programáticas que conforman la proforma presupuestaria.

Se integra a la planificación general de todo el Gobierno Nacional, así como la preparación y envío de la proforma presupuestaria en línea para el respectivo análisis del Ministerio de Finanzas y la aprobación de la Asamblea Nacional.

Esta opción del eSigef provee de todas las herramientas necesarias a las entidades públicas para cumplir con las primeras etapas del ciclo presupuestario, la programación y formulación del presupuesto.

Todos los instructivos y manuales de usuarios del componente de presupuesto se encuentran en la opción de ayuda del sistema eSigef

Contabilidad

El componente de contabilidad, en el eSigef, realiza las acciones correspondientes a la consulta de anticipos, los registros de operaciones no presupuestarias, las consultas contables, los registros contables y los reportes de contabilidad.

Estas acciones ha ayudado en el cambio del modelo organizacional centralizado de la información financiera, en la desconcentración operativa, en la obtención de información

contable automática, consolidar una sola contabilidad del Gobierno Central; utilización de la plataforma en web y consolidación de la información en línea.

La opción Registro de Operaciones No Presupuestarias permite registrar los hechos económicos con impacto en las disponibilidades monetarias y que no tienen afectaciones presupuestarias y son registradas y aprobadas por la Unidad Ejecutora para luego solicitar su pago al Ministerio de Economía y Finanzas.

Entre los principales registros no presupuestarios tenemos: Los Anticipo a Contratistas de Obras de Infraestructura y Provisión de Bienes y/o Servicios, Anticipo de Remuneraciones de Tipo A, Anticipo de Remuneraciones de Tipo B, Ajustes y Reclasificaciones.

Todos los instructivos y manuales de usuarios del componente de contabilidad se encuentran en la opción de ayuda del sistema eSigef

Tesorería

En el módulo de tesorería, se realiza la gestión de la administración de cuentas corrientes, la gestión de giros y transferencias, se consultan los saldos disponibles y la consulta de control de ingresos.

VIII.- BENEFICIOS Y RESULTADOS GENERADOS DEL ESIGEF

El moderno modelo de gestión, manejado a través del internet, permite acceder con facilidad y en tiempo real a la información requerida; además controla la nómina del personal que labora en las instituciones del Estado y permite saber con determinación avances de obras y programar futuras ejecuciones valorando en forma inmediata los resultados de cada entidad operativa desconcentrada.

Cambios significativos logrados por el eSigef

Los cambios más significativos logrados por el eSigef desde su periodo de implementación son:

- Los nuevos procesos permiten la articulación de la planificación de corto y mediano plazo, con la programación y formulación presupuestaria sobre la base de la metodología del presupuesto por resultados.
- Esta estructura permite realizar en forma continua y al final del ejercicio fiscal, la evaluación del cumplimiento de metas y resultados
- Programación financiera de la ejecución presupuestaria articulada a la programación de la caja fiscal
- Seguimiento y control de la ejecución presupuestaria para asegurar la calidad del gasto público.

- Control de la deuda flotante: Identificación y determinación de la deuda, definición y aplicación de políticas, diseño e implementación de mecanismos de control en el sistema.
- Contabilidad patrimonial automática y Estados Financieros del Gobierno Central centralizados en el MF.
- Mayor eficiencia en la administración de los recursos monetarios de la caja fiscal a través de los mecanismos de: Programación de caja, autorizaciones de giro, sistema de pago interbancario y la Caja Única (optimización de la Cuenta Corriente Única).

Alcances de la gestión financiera

La utilización del sistema eSigef logra varios alcances en la gestión financiera nacional creando avances en:

- ☐ Estandarización de procesos
- ☐ Cobertura de efectividad en los estados financieros
- ☐ Moderna plataforma tecnológica
- ☐ Retroalimentación de información
- ☐ Control interno previo, concurrente y posterior
- ☐ La capacitación de funcionarios sobre el sistema y la normativa
- ☐ Realización de transacciones en tiempo real
- ☐ Disponibilidad de recursos inmediatos acorde a una planificación

IV.- ANÁLISIS LEGAL:

- **Constitución del Ecuador**

Capítulo cuarto

Soberanía económica

Sección primera

Sistema económico y política económica

Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
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.

Sección segunda

Política fiscal

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

- **Sección segunda**

- **Política fiscal**

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

- **PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017**

5.1.4. Matriz productiva y sectores estratégicos

En la matriz productiva se asienta la esencia de la realidad económica y social de los países. Para el Ecuador, su transformación se vuelve la acción primordial que permitirá resolver el desempleo, la pobreza y la inequidad.

En 2012, el 44% de la producción nacional se compone de bienes primarios, industriales, y servicios de reducido valor agregado, mientras el otro 56% está compuesto por servicios de alto valor agregado³⁰. Por otro lado, el 72% de las exportaciones está constituido por bienes primarios, seguido por los bienes industrializados con el 21% y tan solo el 7% en servicios (BCE, 2013a).

El cambio de la matriz productiva debe asentarse en el impulso a los sectores estratégicos en la redefinición de la composición de la oferta de bienes y servicios, orientada hacia la diversificación productiva basada en la incorporación de valor agregado, en el impulso a las exportaciones y su expansión en productos y destinos, en la sustitución de importaciones, en la inclusión de actores, en la desconcentración de la producción de los polos actuales hacia los territorios, y en la mejora continua de la productividad y la competitividad, de forma transversal en todos los sectores de la economía.

Transformar la matriz productiva es uno de los retos más ambiciosos del país, el que permitirá al Ecuador superar el actual modelo de generación de riquezas: concentrador, excluyente y basado en recursos naturales, por un modelo democrático, incluyente y fundamentado en el conocimiento y las capacidades de las y los ecuatorianos.

El cambio que en la actualidad se presenta a nivel mundial hace que los gobiernos sean más competitivos, dándole un impulso a su verdadero potencial el talento humano, según lo publicado por el diario el telégrafo que dice en cuatro fases se apuntala el cambio de la matriz productiva del Ecuador, los proyectos a corto, mediano y largo plazo pasarán por las fases de sustitución selectiva de importaciones, generación de un superávit energético, la diversificación de exportaciones y la reconversión productiva.

- **Código Tributario**

Art. 6.- Fines de los tributos.- Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional.

Art. 7.- Facultad reglamentaria.- Sólo al Presidente de la República, corresponde dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes tributarias. El Director General del Servicio de Rentas

Internas y el Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en sus respectivos ámbitos, dictarán circulares o disposiciones generales necesarias para la aplicación de las leyes tributarias y para la armonía y eficiencia de su administración.

Ningún reglamento podrá modificar o alterar el sentido de la ley ni crear obligaciones impositivas o establecer exenciones no previstas en ella.

En ejercicio de esta facultad no podrá suspenderse la aplicación de leyes, adicionarlas, reformarlas, o no cumplirlas, a pretexto de interpretarlas, siendo responsable por todo abuso de autoridad que se ejerza contra los administrados, el funcionario o autoridad que dicte la orden ilegal.

Art. 10.- Actividad reglada e impugnables.- El ejercicio de la potestad reglamentaria y los actos de gestión en materia tributaria, constituyen actividad reglada y son impugnables por las vías administrativa y jurisdiccional de acuerdo a la ley.

TITULO II

DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA

Capítulo I

Disposiciones generales

Art. 15.- Concepto.- Obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley.

Art. 16.- Hecho generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo.

- **LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO**

Título Tercero

IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES

Capítulo I

OBJETO DEL IMPUESTO

Art. 71.- Objeto del impuesto (Sustituido por el Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 120-S, 31-VII-97).- Establécese el Impuesto a los Consumos Especiales ICE, el mismo que se aplicará al consumo de: cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, alcohol, productos alcohólicos y los bienes suntuarios de procedencia nacional o importados, detallados en el artículo 78 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

X.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- De acuerdo a la hipótesis planteada en esta investigación, el uso obligatorio de la aplicación informática eSigef para el manejo online de las finanzas públicas de todas las instituciones del estado, y el ordenamiento de la normativa legal en planificación y finanzas públicas ayudan a una verdadera gestión pública orientada a la optimización, control y asignación de los recursos en función de las necesidades colectivas, decimos que esta se cumple y se acepta por las siguientes razones:
- Conforme lo expresado en el capítulo anterior, a partir del año 2008 con el sistema eSigef el porcentaje de cobertura y consolidación de la información financiera fue del 100% de las instituciones que pertenecen al Gobierno Central, y a partir del año 2009 incluye a las entidades autónomas descentralizadas y Universidades, estos eventos generaron una mejor calidad en la consolidación de la información presupuestaria financiera nacional, en tiempo y razonabilidad²⁸, con ello se puede contar con información en línea sobre la ejecución del gasto y el manejo eficiente de las finanzas públicas en todas las instituciones del sector público.

²⁸ Es decir, que en los estados financieros tomados en forma integral no hay representaciones erróneas sustanciales.

- Sólo mediante procesos de auditoría, se puede determinar si los pagos o transferencias solicitadas cumplieron con las normas de control interno o disposiciones legales vigentes. El sistema no registra una bitácora de documentos al finalizar el trámite.
- El control de los recursos públicos se ha mejorado sustancialmente, por cuanto el sistema posee módulos y procedimientos de auditoría que están vinculados a las bases de datos de otros organismos del Estado, tales como el Servicio de Rentas Internas, Ministerio de Relaciones Laborales, Banco Central del Ecuador a fin de obtener información relevante para detectar casos de fraude o desvío de recursos públicos. Sin embargo el control del sistema es vulnerable cuando existen funcionarios coludidos o con exceso de confianza y así entregan sus claves para gestionar transacciones indebidas o con falta de criterio técnico.
- El sistema eSigef es actualizado permanente en todos sus módulos de aplicación, a través de la asesoría de las compañías Microsoft, Oracle y Hewlett Packard, para mejorar la seguridad informática del sistema. Si bien desde el 2009, en cuanto a la ejecución del presupuesto y las transferencias de fondos, sólo con el perfil y clave de acceso era suficiente para realizar estas transacciones, a partir del 2012 se implementa el sistema biométrico que registra la huella digital del usuario responsable, la llave electrónica y el registro del IP el equipo de donde se realiza la transacción.
- Con la nueva estructura legal expresada en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las actuales disposiciones aclararon la confusa maraña administrativa que se encontraba en vigencia en repartidos cuerpos legales, los cuales eran de notable dificultad en su ejecución y control. El nuevo ordenamiento legal de las finanzas públicas recupera la funcionalidad y la acción del Estado en los temas de planificación y finanzas públicas de forma sostenible, responsable, coordinada y transparente.
- Las capacitaciones del uso del sistema informático y sobre la nueva normativa legal y técnica, ha sido una constante desde que se inició el plan de implementación del sistema eSigef. Actualmente, en cada apertura del ejercicio fiscal, en la formulación y programación de la proforma presupuestaria, o, en cualquier actualización en las

opciones del sistema, se genera por parte del ente rector las capacitaciones a los servidores y funcionarios de las diversas instituciones del Estado.

- Según el Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria (ILTP) se registraron avances destacables en materia de competencias presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno, criterios de asignación del presupuesto, ejercicios de fiscalización, expansión de la aplicación del sistema informático, capacidades de gestión y eficacia en las acciones de la Contraloría General del Estado y en las posibilidades reales que tienen los ciudadanos de participar en las distintas fases del ciclo presupuestario.
- Por lo que se puede concluir que el sistema informativo eSigef es una herramienta de gestión eficiente, que dinamiza los procesos de las finanzas públicas realizando tareas simultaneas en tiempo real, permitiendo generar reportes que sirven para la toma de decisiones de las políticas públicas.
- **RECOMENDACIONES:**
- El Ministerio de Finanzas debería de superar las barreras administrativas, políticas y técnicas que no permite la inclusión total de los Municipios, Prefecturas y Juntas Parroquiales, a fin de que todo el sector público no financiero dentro de la administración pública forme parte y utilice el sistema eSigef como un único sistema que ejecute y consolide las finanzas públicas a nivel nacional.
- Los recursos públicos deben ser utilizados de acuerdo a la planificación establecida, donde los organismos de control deben de monitorear los procesos financieros de manera concurrente a través del sistema eSigef, para mejorar la calidad del gasto y evitar los posibles fraudes que puedan generarse dentro de las instituciones.
- Es necesario que el Presidente de la República, a través del ente rector, elabore y expida el Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. El reglamento permite definir detalladamente los procedimientos de cada uno de los componentes del sistema de planificación y finanzas públicas.

- Es prudente realizar un control a los nudos críticos que obstaculizan los procedimientos en la gestión financiera, y de ser necesario actualizar la normativa técnica y adaptarlos a los nuevos cambios.
- Las actualizaciones y controles del sistema informático deben atender las opciones de ingreso y validación de la información según los cambios realizados en la normativa técnica, debe de ser una actividad simultánea entre el sistema y la normativa. En este sentido, es necesario realizar pruebas que garanticen la eficacia del sistema antes del inicio de sus operaciones en línea.
- La capacitación permanente de los cambios ocurridos en el sistema, así como en la normativa, son necesarias para que los funcionarios del área financiera, planificación y talento humano, puedan aplicar con mayor rapidez y eficiencia las transacciones que se desarrollan en las instituciones.
- Finalmente, se puede destacar que Ecuador ha tenido grandes avances en materia de transparencia y manejo de las finanzas públicas en los últimos años, gracias al mejoramiento en el uso del sistema eSigef y del ordenamiento de las disposiciones legales. Sin embargo, el éxito de las finanzas públicas no depende únicamente del eSigef, existen otras variables que requieren de su funcionalidad y de su efectividad - como la participación ciudadana en el presupuesto, información sobre criterios macroeconómicos, calidad de la información y estadísticas, entre otras, son necesarias- para conseguir niveles de transparencia presupuestaria acuerdo a los estándares internacionales, tomando en cuenta a los otros países de la región²⁹.

Bibliografía.

- **Bibliografía Legal:**
- Constitución del Ecuador 2008 (CEP)
- Código Civil. (CEP)
- Código Tributario.
- Ley de Presupuestos del Sector Publico
- Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Publico
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control
- Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilidades y Transparencia Fiscal.
- Ley Orgánica de Contraloría General del Estado
- Normativa del Sistema de Administración Financiera

²⁹ Según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) Ecuador en el 2011 tiene un ILTP de 52%, sin embargo Chile en el año 2003, que su última participación, ya poseía un 62% en este indicador.

- Ley para la Reforma de Finanzas Publicas
- Ley de la Transformación Económica del Ecuador (TROLE I)
- Ley de la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (TROLE II)
- Resoluciones del Consejo Nacional de Remuneraciones
- Derecho de austeridad fiscal
- Ley Orgánica Reformatoria E Interpretativa A La Ley De Régimen Tributario Interno, Disponible en: www.constituyente.asambleanacional.gob.ec, Consulta (16-01-2012)50, R. O. (2009). Registro Oficial No 50. En P. d. Republica, *Registro Oficial No 50* (pág. 50).
- Plan Nacional del Buen Vivir.
- **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas** - Registro Oficial # 306 del 22 de octubre del 2010.
- Ministerio de Finanzas. **Principios del Sistema de Administración Financiera, Normas Técnicas de Presupuesto, Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental y Normas Técnicas de Tesorería** – Acuerdo # 447 del 27 de diciembre del 2007.

Libros:

- Dr. Fidel Márquez Sánchez, Dr. Rafale Sorhegui Ortega. MSc. Martha Bayón Sosa. (2013) Pensamiento Económico Universal Preclásico.
- CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR (2008). Quito – Ecuador: Ministerio de Educación.
- Beltran, L. (1993) Historia de las Doctrinas Económicas. Teide.
- ANDES. (2013). <http://www.andes.info.ec/es/economia/2015-ecuador-reemplazara-cocinas-gas-cocinas-induccion.html>
- CONELEC. (2013). Consejo Nacional de Electricidad, <http://www.conelec.gob.ec>
- Degree. (2013). Estufa de Inducción Manual de Uso INDU-4A, <http://www.degree.com.mx/images/archivos/Parrila-INDU-4A.pdf>.
- Ekelund, R. y Hébert, R. (1992) Historia de la Teoría Económica y de Su Método. McGraw-Hill.
- Martina, D. (1991) Le Pensée Economique: Des Mercantilistes aux Neoclasiques. Armand Colin.
- **Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público y el Catálogo General de Cuentas** – Acuerdo # 204 del 30 de julio del 2008.
- Contraloría General del Estado. **Normas Técnicas de Control Interno para las Entidades y Organismos del sector público** – Acuerdo # 039 del 16 de Noviembre del 2009.
- Joseph E. Stiglitz. **La economía del Sector Público**, Tercera Edición, Antoni Bosch, Editor – Barcelona; 2000
- Banco Interamericano de Desarrollo. **¿De Burócratas a Gerentes?**, Carlos Losada i Marrodán, Editor – Washington, D.C.; 1999

- Ney Barrionuevo Silva. **Finanzas Públicas Globalizadas Solidarias**, Primera Edición, Sur Editores – Quito; 2008
- Ministerio de Finanzas. **Reseña Histórica del Ministerio de Finanzas**.
<http://docs.finanzas.gob.ec/web/portal/resena-historica>
- Presidencia de la República. **Enlace Ciudadano N° 280**. Evolución del eSigef.
<http://www.youtube.com/watch?v=hri8iB3fbF8>
- Ministerio de Finanzas. **Marco Conceptual del eSigef**.
http://finanzas.gob.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/SUBSECRETARIAS/SIGEF/ARCHIVOS_2007/08AGOSTO/MARCOCONCEPTUAL.PDF
- Ministerio de Finanzas. **Video institucional del eSigef**
<http://videos.labolsa.com/videos-ext/2Lwg05z8dn4-ministerio-de-finanzas-ecuador-esigef-sistema-de-administracion-financiera>
- Ministerio de Finanzas. **Listado de Instructivos: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Nómina y Seguridad**.
<https://esigef.finanzas.gob.ec/esigef/menu/ayuda.htm>
- Ministerio de Finanzas. **Directrices para la proforma del presupuesto general del Estado 2012**.
<http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Año-2012.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. **Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013**.
<http://plan.senplades.gov.ec/inicio>

