

# LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DEL CONTROL INTERNO COMO SOPORTE ESTRATÉGICO EN LA GESTIÓN DE OBJETIVOS EN LAS FINANZAS POPULARES DEL ECUADOR\*

## EVALUATION OF THE INTERNAL CONTROL SYSTEM AS A STRATEGIC SUPPORT IN THE MANAGEMENT OF OBJECTIVES IN THE POPULAR FINANCES OF ECUADOR

Mónica Patricia Mayorga Díaz<sup>1</sup>

Verónica Gabriela Llagua Tubón<sup>2</sup>

### RESUMEN

Las finanzas populares en el Ecuador enfrentan nuevos retos al considerarse sectores vulnerables que en los actuales momentos disponen del apoyo de los entes públicos como un principio que reza en el artículo 309 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que se ha considerado prioritaria la implantación y manejo de un sistema de control interno integral que permita la gestión de objetivos apropiada y adaptada a las necesidades de estas organizaciones, con la finalidad de que se cumpla con los planes y proyectos que se enmarquen en el mejoramiento de la calidad de vida de los *stakeholders*.

*Palabras clave:* Soporte estratégico, Sistema de control interno, Gestión de

objetivos, Planes y proyectos, Planificación.

### ABSTRACT

The popular finances in Ecuador face new challenges when considering vulnerable sectors that currently have the support of public entities as a constitutional principle that reads in Article 309 of the Constitution of the Republic of Ecuador, for what has been considered Priority is given to the implementation and management of an integral internal control system that allows for the management of appropriate objectives and is adapted to the needs of these organizations, with the purpose of complying with the plans and projects that are part of the improvement of the quality of life of the stakeholders.

\* DOI: <https://doi.org/10.18601/16577175.n21.09>

1 Doctora en Ciencias Económicas. Profesora investigadora, Universidad Regional Autónoma de Los Andes- Ecuador, correo-e: monikmayorgad@gmail.com

2 Estudiante investigadora, Universidad Regional Autónoma de Los Andes- Ecuador, correo-e:gabilu1996llagua@gmail.com

*Keywords:* Strategic Support, Internal Control System, Management of Objectives, Plans and Projects, Planning.

## INTRODUCCIÓN

A partir del denominado consenso de Washington dado en 1990, en América Latina se impulsa el neoliberalismo, que recomienda un conjunto de políticas económicas para el desarrollo creciente en los países. Sus resultados fueron modestos; por lo tanto, se planteó la necesidad de pensar opciones propias, apuntando a la supremacía del ser humano sobre el capital y la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Con el ascenso de los diferentes gobiernos, se ha logrado una relación dinámica y equilibrada entre los integrantes de la sociedad, y, a pesar de las limitaciones, hay que generar nuevos retos tanto en términos materiales como intelectuales (Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria – PNFPEES, 2012).

## FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS EN EL ECUADOR

De cara a la revolución ciudadana, en el año 2008 se dicta una nueva Constitución de la República de Ecuador, con lo que se promueve un nuevo modelo de desarrollo solidario que va más allá de la satisfacción de las necesidades y el acceso a los bienes y servicios, para enfocarse en otras formas de acumulación con sentido más solidario, enmarcado en la filosofía del buen vivir o vida plena, que coadyuva a potenciar las capacidades individuales y colectivas en un marco de equidad,

igualdad y libertad (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2008).

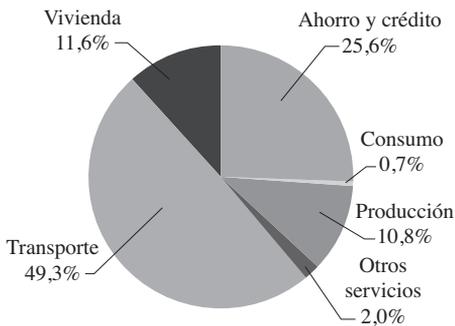
Dentro de lo estipulado en esta Carta Magna, se reconoce como sector de tratamiento prioritario al financiero, popular y solidario, que se compone de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. Con el propósito de garantizar el desarrollo del sistema financiero ecuatoriano, en el año 2011 se derogó la Ley de Cooperativas, promulgándose una regulación homóloga, denominada “Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria” (2011), que hace necesaria la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria – SEPS en el año 2012, la cual se establece como una entidad encargada de la supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria (Presidente Constitucional de la República del Ecuador, 2011; Presidente Constitucional de la República del Ecuador, 2012)

Dada la necesidad de transparentar las actividades de control y seguimiento, en 2015, la SEPS desarrolla un programa integral de mejoramiento en la gestión de la información para las entidades financieras y no financieras del sistema económico popular y solidario, abordando exclusivamente revisiones de la gestión financiera en las organizaciones bajo su control. Ante esta situación, las cajas de ahorro del sector rural han tenido que adaptarse a los actuales momentos, sin que se disponga aún de normativa específica que permita el desarrollo de su enfoque social, ni de mecanismos que colaboren con su

quehacer cotidiano en este sentido (Presidente Constitucional de la República del Ecuador, 2014; Junta Política y Regulación Monetaria y Financiera, 2015).

Es preciso señalar que estas organizaciones son creadas por el aporte y asociación voluntaria de personas de bajos ingresos, especialmente del sector rural, que buscan incorporar la responsabilidad social dentro de su gestión; estas personas se constituyen con personería jurídica, disponen de autonomía propia, con capital conformado por la participación de sus socios fundadores.

Figura 1. Distribución de cooperativas a nivel nacional, por grupo.



Fuente: SEPS 2016.

El sector financiero popular y solidario se basa en principios de solidaridad, democracia, honestidad, transparencia y sostenibilidad para fortalecer y multiplicar su capacidad de generar servicios financieros; en la existencia de control social, minimiza riesgos morales. Su misión, visión y planificación, así como la evaluación del desempeño, consideran el impacto social de tal forma que contribuya al control interno en la eficiencia, reduciendo

los riesgos y de esa manera lograr los objetivos propuestos (Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria – PNFPEES, 2012).

Dentro del marco jurídico del Ecuador, se reconocen las finanzas populares como la forma de organización económica que pretende satisfacer necesidades de las pequeñas empresas y generar ingresos basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando el trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad orientada al buen vivir. Cada una de estas entidades tendrá su normas y entidades de control para sus actividades.

Desde la mirada del estado de la práctica, las organizaciones que conforman las finanzas populares presentan escasos conocimientos referentes al proceso estratégico, por lo que se ha visto necesario en el proceso de esta investigación enfocarnos en el estudio de la integración del sistema de control interno, conceptualizándolo de acuerdo con las características inherentes de este sector.

## CONTROL INTERNO

El sistema de control interno es un conjunto de mecanismos, procesos, procedimientos, disposiciones, reglas, normativa interna que se implanta dentro de la organización por la alta dirección, con la finalidad de que sea cumplido por todos los funcionarios. Por lo tanto, al revisar el sistema de control interno que existe actualmente en las organizaciones de estudio, se determina que son escasos los procedi-

Tabla 1. Marco jurídico de las finanzas populares

Normativa jurídica	Publicación	Extracto
Constitución de la República del Ecuador	Registro Oficial n.º 449, 20/10/2008	Art. 309: “El sistema financiero nacional está compuesto por los sectores público, privado, y popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas” (p. 173). Art. 312: «El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro». (p. 173).
Código Monetario y Financiero	Registro Oficial n.º 332, 12/9/2014	Art. 163: “El sector financiero popular y solidario está compuesto por: 1.Cooperativas de ahorro y crédito, 2.Cajas centrales, 3.Entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro” (p. 54).
		Art. 458: “Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro son organizaciones que podrán optar por la personalidad jurídica, que se forman por voluntad de sus socios dentro del límite y en la forma determinada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, autocontrol social y rendición de cuentas y tendrán la obligación de remitir la información que les sea solicitada por la superintendencia” (p.145).
		Art. 459: “Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se registrarán por este código, por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las normas que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera” (p. 145).
Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria	Registro Oficial n.º 444, 10/5/2011	Art. 78: “A efectos de la presente Ley, integran el Sector Financiero Popular y Solidario las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro” (p.17).
		Art. 104: “Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro son organizaciones que se forman por voluntad de sus socios y con aportes económicos que, en calidad de ahorros, sirven para el otorgamiento de créditos a sus miembros” (p. 21).
Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria	Registro Oficial n.º 648, 27/2/2012	Art. 90: “Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales son organizaciones que pertenecen al Sector Financiero Popular y Solidario, que realizan sus actividades, exclusivamente, en los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen y se pueden financiar, con sus propios recursos o con fondos provenientes de programas o proyectos ligados al desarrollo de sus integrantes” (p. 22).
		Art. 91: “Las cajas de ahorro son las organizaciones integradas por miembros de un mismo gremio o institución, por grupos de trabajadores con un empleador común, grupos familiares, barriales o por socios de cooperativas distintas a las de ahorro y crédito” (p. 22).
		Art. 92: “La constitución y organización de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se registrarán por lo dispuesto para las organizaciones comunitarias” (p. 22).

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía consultada.

mientos tanto en el área administrativa como en la financiera.

Dentro de los elementos del sistema del control interno se destaca como parte de las aristas de esta investigación al ambiente de control, ya que permite profundizar la normativa existente en lo que se refiere a los soportes estratégicos dentro de las finanzas populares, considerando que una de las bases fundamentales del direccionamiento estratégico es el sistema de control interno, que se verá plasmado siempre y cuando existan sistemas de información y comunicación óptimos dentro de las instituciones u organizaciones que decidan adoptarlo y adaptarlo, de tal manera que se garantice el cumplimiento de la gestión de objetivos.

El control interno a su vez consta de cinco componentes interrelacionados, de los cuales se deriva la forma como la dirección maneja un negocio y están integrados con el proceso de dirección. Los componentes son:

- Ambiente de control, el cual establece el entorno de una organización, influyendo en la conciencia de control de su gente. Incluye integridad, valores éticos y competencia de la gente de la entidad, filosofía y estilo operativo de la dirección, la forma como la dirección asigna autoridad y responsabilidad.
- Apreciación del riesgo, que permite la necesaria identificación y análisis de los riesgos internos o externos pertinentes al logro de los objetivos.
- Actividades de control, pues son políticas y procedimientos que ayu-

dan a asegurar que las órdenes de la dirección se lleven a cabo y a que se realicen las acciones necesarias para encarar los riesgos asociados al logro de objetivos de la entidad.

- Información y comunicación, lo que permite que la información pertinente sea identificada, capturada y comunicada en una forma y un marco de tiempo que habilite a la gente para cumplir con las responsabilidades que hacen posible manejar y controlar el negocio.
- Monitoreo, proceso que sirve para apreciar la calidad del desempeño del sistema a través del tiempo. Esto se cumple a través de actividades de monitoreo continuo, evaluaciones separadas o una combinación de ambas (Informe COSO I, COSO -COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS-, 1992; Normas Internacionales de Auditoría, Normas Internacionales de Auditoría, 2015).

Dentro de las entidades financieras populares y solidarias, este sistema de control asegura que la institución logre sus metas en cuanto a desempeño y rentabilidad, además de prevenir la pérdida de recursos y garantizar el cumplimiento de leyes y regulaciones vigentes. En tal sentido, en el Informe COSO III del Committee of Sponsoring Organizations (2013), se citan los principios del sistema de control interno utilizados en tiempos contemporáneos en todo tipo de organizaciones:

## ENTORNO DE CONTROL

Principio 1: Demuestra compromiso con la integridad y los valores éticos.

Principio 2: Ejerce responsabilidad de supervisión.

Principio 3: Establece estructura, autoridad y responsabilidad.

Principio 4: Demuestra compromiso para la competencia.

Principio 5: Hace cumplir con la responsabilidad.

## EVALUACIÓN DE RIESGOS

Principio 6: Especifica objetivos relevantes.

Principio 7: Identifica y analiza los riesgos.

Principio 8: Evalúa el riesgo de fraude.

Principio 9: Identifica y analiza cambios importantes.

## ACTIVIDADES DE CONTROL

Principio 10: Selecciona y desarrolla actividades de control.

Principio 11: Selecciona y desarrolla controles generales sobre tecnología.

Principio 12: Se implementa a través de políticas y procedimientos.

Principio 13: Usa información relevante.

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Principio 14: Comunica internamente.

Principio 15: Comunica externamente.

## SUPERVISIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL - MONITOREO

Principio 16: Conduce evaluaciones continuas y/o independientes.

Principio 17: Evalúa y comunica deficiencias.

Orientar a las entidades al cumplimiento y la gestión de objetivos no solo busca establecer un sistema que permita su control sino, más bien, sería un pequeño aporte a la gestión de estas instituciones, que no solo funcionan con control, sino con otros aspectos más grandes, como la aplicación de un soporte estratégico.

A partir de la bibliografía consultada y analizada en los epígrafes anteriores, es necesario reflexionar sobre uno de los componentes del proceso estratégico, denominado soporte estratégico, que dentro de sus elementos ya lo hemos tratado como control interno, que permite la fluidez dentro de los sistemas de control y comunicación de las organizaciones que se encuentran como objeto de estudio. En consecuencia, todo dependerá del estilo de la dirección, la recompensa de incentivos, el clima, la cultura y el liderazgo. Por lo tanto, se pueden inferir los factores que intervendrán dentro de los valores compartidos en las organizaciones de las finanzas populares, dependerán de la gestión de objetivos e irán de la mano de los resultados de la evaluación del sistema de control interno.

### SOPORTE ESTRATÉGICO

El soporte estratégico conlleva la realización de la estrategia; por lo tanto, su diseño se manifiesta como una actividad que debería ser impulsada por las finanzas populares del Ecuador, creando recompensa e incentivo, valores compartidos y para la verificación del sistema del control interno: es decir, para llegar a la ejecución de las estrategias, sus temas centrales deberían ser:

- I. *Liderazgo*: innovación de un clima organizacional, con base en los sistemas de información y comunicación, encaminado a una visión, con la capacidad de saber hacer y qué hacer para el logro de los resultados deseados;
- II. *Estructura*: diseñada para llevar a cabo una estrategia, actuando de una forma mutua;

- III. *Sistemas administrativos*: permite la realización de la estrategia, constituyéndose un proceso de planificación dentro del proceso estratégico, ya que se establece una forma de conducción y organización;
- IV. *Cultura organizacional*: simplemente, es un elemento propio, de carácter organizacional, en el cual se manifiestan los valores, los principios, las normas y comportamientos que favorecen al desarrollo de la estrategia;
- V. *Sistema político*: facilita el camino de la ejecución de las decisiones estratégicas, modificando determinadas deficiencias de los sistemas legítimos (Colectivo de Autores, 2010; Mintzberg, 1984; Mintzberg, Quinn y Voyer, 1997; tabla 2).

Tabla 2. Elementos integrantes del soporte estratégico

Menguzzato y Renau	Guerras y Navas	Bueno	Thompson	Waterman, Peters y Philips
Organización/Estructura	Diseño organizativo	Estructura organizacional	Organización	Estructura
Dirección y liderazgo	Sistema de Dirección y liderazgo	Productos	Presupuesto	Sistemas
Cultura empresarial	Control estratégico	Mercados o clientes	Políticas y procedimientos	Estilo
Sistemas, planificación y control	Control interno	Unidades de negocio	Mejores prácticas y mejora continua	Habilidades
Sistemas de información y comunicación		Cultura	Sistemas de información, comunicación, comercio electrónico y operacional	Personal
		Estilo de dirección	Recompensa e incentivo	Valores compartidos
			Clima y cultura	
			Liderazgo	

Fuente: Menguzzato y Renau (1991), Guerras y Navas (1996), Bueno (1996), Thompson y Strickland (2004), Waterman, Peters y Philips (2013).

## GESTIÓN DE OBJETIVOS

La gestión de objetivos se concluye como la planificación dentro del proceso estratégico, en razón de que establece una forma de conducción y organización que se basa en evaluar el sistema de control interno. Por ello, es menester definir los siguientes elementos al plantear sus objetivos: específicos, medibles, factibles, realistas y tiempo de ejecución (SMART), en donde 1. específicos: definen abiertamente el objetivo basándose en “por qué” se desea cumplir, “dónde” se va a llevar a cabo y “cuáles” son los elementos a requerir; 2. medibles: nos ayudan a saber si estamos cumpliendo con el objetivo propuesto; 3. factibles: habilidades y actitudes para alcanzar el objetivo; 4. realistas: vinculados a la visión de la institución; 5. plazo de ejecución: fijación de tiempos establecidos para la ejecución del objetivo (Drucker, 1954).

Las finanzas populares del Ecuador deben evitar caer en la trampa de la cotidianidad, que las atrapa en las actividades rutinarias y las hace olvidar su propósito, alcanzar sus objetivos principales. Por eso, se deben analizar las operaciones inherentes de estas organizaciones, de tal modo que se organicen objetivos, secuencia de actividades, asignación de responsabilidades, determinación de mecanismos de evaluación de desempeño, permitiendo cumplir con una gestión de objetivos apropiada, en donde se descartarían las respuestas ocasionales y no planificadas.

## MÉTODOS DE DIAGNÓSTICO

Para tener un mejor panorama del tema, se ha realizado la investigación, aplicando la categoría de análisis como metodología, la cual consiste en categorizar la información para analizarla de la mejor manera.

## RESULTADOS

Al analizar la gestión de objetivos conjuntamente con el control interno dentro del sistema financiero cooperativo, se da origen a una gran pregunta: ¿Qué pasaría si dentro del sistema financiero popular y solidario no existiera un control de la gestión de objetivos en las finanzas populares?

Al integrar el análisis de las aristas de la investigación surge la necesidad de que los resultados de evaluación del sistema de control interno formen parte del soporte estratégico de las finanzas populares, planteándose entonces el requerimiento de la relación de los objetivos *Specific* (específico), *Measurable* (medible), *Achievable* (realizable), *Realistic* (realista) y *Time-Bound* (limitado en tiempo) – *SMART* dentro de la planificación, los mismos que deben observar los siguientes elementos y principios que son específicos, medibles, factibles, realistas y con un plazo de ejecución.

## CONCLUSIONES

- Se hace evidente en la investigación que, dentro del buen funcionamiento y en pos de lograr objetividad de un ente del sistema popular y solidario,

Tabla 3. Categoría de análisis

Aristas	Técnicas	Actores/Fuentes	Instrumentos	Categoría de análisis
Control interno	Análisis documental	Libros, revistas académicas y reglamentos	Fichas contextuales y técnicas	Se caracteriza por facilitar la comprensión de los objetivos y procedimientos, analizando la planificación, organización y evaluación de la gestión de objetivos.
COSO I	Análisis documental	Libros, revistas académicas y reglamentos	Fichas contextuales y técnicas	Caracterización al ser un proceso privado y se define en cuatro etapas: planeación, dirección, ejecución y control.
Finanzas populares y solidarias	Análisis documental	Libros, revistas académicas y reglamentos	Fichas contextuales y técnicas	Caracterización y análisis de la Economía en el Ecuador, estudiando la realidad en la que se encuentra el país.
Soporte estratégico	Análisis documental	Libros, revistas académicas y reglamentos	Fichas contextuales y técnicas	Caracterización y análisis de una estrategia impulsada a las finanzas populares del Ecuador para la verificación del control interno.
Gestión de objetivos	Análisis documental	Libros, revistas académicas y reglamentos	Fichas contextuales y técnicas	Caracterización y análisis en la planificación que constituye una forma de organización que se basa en evaluar el Sistema del control interno.

Fuente: Programa Nacional de Finanzas Populares, Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria - PNFPEES (2012), Normas Internacionales de Auditoría (2015), Drucker (1954).

Elaboración propia a partir de la bibliografía

en general, es necesario que se creen leyes y organismos que puedan normar y regir en su creación y funcionamiento. Para intervenir, es necesario preparar un plan que prevea el procesamiento adecuado de la información, intervenido desde el punto de vista de un marco jurídico regulador, que beneficie a las organizaciones analizadas mediante la realización de sus metas y objetivos en torno a los principios del buen vivir.

- Es de vital importancia disponer de un sistema de control interno para contribuir en el soporte estratégico de la gestión de objetivos en las

finanzas populares, ya que es necesario establecer insumos, procesos y generar, en este caso, servicios financieros y no financieros, monitoreados y generando elementos de retroalimentación que coadyuven a alcanzar la visión estratégica en una organización.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Registro Oficial 449.
- Bueno, E. C. (1996). *Dirección estratégica de la empresa. Metodologías, técnicas y casos*. Madrid: Pirámide.

- Colectivo de autores (2010). *Estrategia organizacional*. La Habana: Félix Varela
- Drucker, P. F. (1954). *La gerencia de las empresas*. Barcelona: Edhasa.
- Guerras, L. A. y Navas, J. E. (1996). *La dirección estratégica de la empresa*. Madrid: Civitas.
- Informe COSO I. (1992). COSO (Committee of Sponsoring Organizations). *Auditool*. Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/control-interno-5-componentes-segun-coso/>. Consultado el 09 de enero de 2018.
- Informe COSO III. (2013). COSO (Committee of Sponsoring Organizations). *Auditool*. Recuperado de: <http://www.incp.org.co/incp/document/17-principios-de-control-interno-segun-coso-iii/>. Consultado el 09 de enero de 2018.
- Menguzzato y Renau (1991). *La dirección estratégica de la empresa*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, Quinn y Voyer (1997). *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. México: Prentice Hall.
- Mintzberg H. (1984). *Estructura de las organizaciones*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Normas Internacionales de Auditoría (2015). *Normas Internacionales de Auditoría*. Recuperado de: <https://aobauditores.com/nias/>. Consultado el 09 de enero de 2018.
- Presidente Constitucional de la República del Ecuador (2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Quito: Registro Oficial 444.
- Presidente Constitucional de la República del Ecuador (2014). *Código orgánico monetario y financiero*. Quito: Registro Oficial 332.
- Presidente Constitucional de la República del Ecuador (2012). *Reglamento de aplicación a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Quito: Registro Oficial 648.
- Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria - PNFPEES (noviembre de 2012). *Secretaría Nacional del Migrante*. Ecuador.
- Renau, J. J. y Menguzzato, M. (1991). *La dirección estratégica de la empresa*. Barcelona: Ariel S.A.
- Thompson, A. A. y Strickland, A. J. (2004). *Administración estratégica: textos y casos*. México. Mc Grill.