



MODELO PARA SISTEMA DE GESTIÓN DE CONTROL Y PREVENCIÓN ORIENTADO A LOS BIENES DE CONSUMO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

Verónica del Carmen Arguello Delgado

Magister en Auditoría Integral
Licenciada en Contabilidad y Auditoría
Docente Universidad Estatal Bolívar, Ecuador
varquello@ueb.edu.ec

Jorge Estuardo Goyes Noboa

Magister en Gerencia de Negocios
Ingeniero Comercial. Docente Titular Universidad Estatal de Bolívar
jgoyes@ueb.edu.ec

Alexandra Maribel Arguello Pazmiño

Magister en Administración de Empresas
Ingeniera en Finanzas. Docente de la Universidad Estatal de Bolívar
amarquello@ueb.edu.ec

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Verónica delCarmen Arguello Delgado, Jorge Estuardo Goyes Noboa y Alexandra Maribel Arguello Pazmiño (2017): "Modelo para sistema de gestión de control y prevención orientado a los bienes de consumo en los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (enero 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/01/bienes.html>

Resumen

El presente artículo propone modelo sistema de gestión empresarial de control y prevención orientado a los bienes de consumo para uso de los gobiernos autónomos descentralizados, GAD's de la República del Ecuador. Las experiencias que recrean este modelo se validaron en el Municipio de San José de Chimbo, Provincia de Bolívar. Se adoptaron las investigaciones de corte exploratorio y descriptivo, apelando a los métodos científicos teóricos y empíricos, matemáticos y estadísticos, hipotéticos deductivos. Es de señalar la adopción de las mejores prácticas a nivel internacional, adecuadas al contexto del Ecuador y los ambientes de los GAD's, imprimiendo la visión del aprendizaje continuo desde el propio inicio de gestión, de la calidad en las mejoras continuas en cada ambiente ante cambios en el entorno y gestar el manual de control y prevención orientado a los bienes de consumo.

PALABRAS CLAVES: Control y prevención - Gobiernos Descentralizados Autónomos - Modelo de control y prevención - Sistema gestión empresarial

Abstract

The present article proposes a model system of management of control and prevention once for the consumer goods, aimed for use of the Decentralized Autonomous Governments of the Ecuador, DAG. The experiences contained in this model are validated through the implementation of the same in the DAG San Jos of Chimbo, located in Bolivar's province. The investigations of exploratory and descriptive profile are adopted, appealing to the theoretic and empiric, mathematical and statistical, hypothetic deductive scientific methods. It is pointing the adoption of the up to date and best practices to international level, adequate to the context of Ecuador and the environments of the DSE, adopting the vision of the continuous learning from the own beginning, the quality management expressed in the continuous improvements facing environmental changes and gestating the manual of control and prevention for the once the consumer goods.

KEYWORDS: Prevention and control - Decentralized autonomous governments - Model for prevention and control - Management system

Introducción

La adopción de sistemas de gestión empresarial constituye un reto organizacional donde las direcciones han de sensibilizarse de la necesidad de diseminar y capacitar a todos sobre su implementación, y el significado que tiene desde la visión de cambio organizacional y el compromiso de hacer sostenible en el tiempo el sistema en cuestión, expresado según Contraloría General del Estado Ecuatoriano.

El sistema de gestión de control y prevención resulta herramienta gerencial imprescindible e integral aplicado por la máxima autoridad, 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. Orientado este sistema de gestión a cumplir el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo, para promover la eficiencia y eficacia de las operaciones de las entidades y garantizar la confiabilidad y/ o oportunidad de la información, así como la adopción de medidas oportunas para corregir las deficiencias del control. No se documentan trabajos previos de investigación de esta naturaleza que evidencien el control y prevención orientado a los bienes de consumo, hemos basando esta investigación en las Normas de Control Interno para el Sector Público emitidas por la Dirección de Contraloría General del Estado Ecuatoriano, (Gobierno Ecuador, 2015), y las normas internacionales del modelo común de control y prevención, COSO¹.

Este artículo resume el reto llevado por los autores de gestar un modelo de sistema de gestión de control y prevención orientado a los bienes de consumo para su adopción por los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la República del Ecuador. La idea de explorar e investigar en este campo surge de la exploración y diagnóstico inicial detectando la ausencia de herramientas de la gestión empresarial asociadas al control y la prevención de los bienes de consumo bajo amparo en los cabildos; el desconocimiento por los actores encargados, del estado del arte de

¹ . Nota de los Autores: **COSO** (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway) resulta Comisión voluntaria de representantes de cinco organizaciones del sector privado norteamericanas, para proporcionar herramienta de gestión frente a la gestión del riesgo empresarial, el control interno, y la disuasión del fraude. Estas organizaciones son: La Asociación Americana de Contabilidad (AAA); El Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA); ejecutivos de Finanzas Internacional (FEI), el Instituto de Auditores Internos (IIA); La Asociación Nacional de Contadores (ahora el Instituto de Contadores Administrativos [AMI]). Desde su fundación en 1985 en EEUU, promovida por las malas prácticas empresariales y los años de crisis anteriores, COSO estudia los factores que pueden dar lugar a información financiera fraudulenta y elabora textos y recomendaciones para todo tipo de organizaciones y entidades reguladoras como el SEC (Agencia Federal de Supervisión de Mercados Financieros) y otros.

sistemas de gestión de Control y Prevención orientado a los bienes de consumo; las desactualizaciones de controles internos en los ambientes financieros, administrativos orientados a los bienes de consumo; la incomprensión por administraciones locales relativo al alcance del sistema de gestión de control y prevención e cuanto a la confiabilidad razonable de los ambientes orientados a bienes de consumo y por último evidencias de descontroles que permiten desvíos, faltantes y pérdidas no justificadas y la ausencia de acciones de prevención y control en los bienes de consumo.

Ante la realidad evidenciada, se plantea el interrogante al problema de validar o justificar la creación de modelo para el sistema de gestión de control y prevención orientado a los bienes de consumo, capaz de generalizarse en los Gobiernos Autónomos descentralizados del Ecuador. Este reto implicó desarrollar estudio de terreno en el GAD de San José de Chimbo convirtiendo en estudio de caso capaz de aglutinar las variables y escenarios posibles para su generalización en el resto de las municipalidades, bajo la óptica de contextualizar el modelo de gestión empresarial a las culturas organizacionales, los cambios posibles a ocurrir en el entorno y variables exógenas no identificadas que influyeran en la implementación del modelo en cuestión.

De las contradicciones que se revelan en esta investigación, vale mencionar la voluntad del estado ecuatoriano por fomentar la legalidad y correcta administración de los municipios y la ausencia de abordajes y actores que provean los fundamentos para ello; La existencia de sistemas de gestión empresariales que satisfacen necesidades señaladas y el desconocimiento de implementación de estos; La presencia del sistema de gestión y control en la legislación ecuatoriana y su bajo nivel de uso; La responsabilidad institucional por garantizar el buen uso y destino de los bienes de consumo y la inexistencia de la herramienta de control y prevención que satisfaga la confiabilidad razonable de su uso; la ausencia de un modelo de control y prevención capaz de replicarse en el Ecuador y la propuesta de adopción de este modelo de gestión.

Se imprime además enfoque sistémico, pues resulta inviable implementar un sistema de gestión empresarial aislado, lejos de la influencia y participación de otros sistemas de gestión. Por ello, el sistema de gestión del talento humano, visualizado

en la constante alfabetización y entrenamiento de los actores implicados en el control y gestión; le diseminación y alcance de sistema en cuestión para el conocimiento de todos y su impacto en la conducta, normas, lenguajes de la cultura organizacional; el sistema de gestión de la calidad, expresado en la mejora continua del sistema a partir de las auditorías internas o los cambios del entorno que generen nuevos requisitos y expectativas, más el enfoque del cliente interno.

Así, son delineados los objetivos de la investigación destacando como principal proveer modelo para la implementación del sistema de gestión de control y prevención orientado a los bienes de consumo, y en calidad de objetivos específicos ilustrar y fundamentar el modelo desde la visión de su algoritmo de ejecución; describir las acciones y mejores prácticas Para la etapa previa, continua y posterior del sistema de gestión de control y prevención.

De los aportes a la investigación, es sistematizado y provisto modelo para la implementación del sistema de gestión de control y prevención orientado a los bienes de consumo, ha sido ilustrado y fundamentado el modelo desde la gestión de su algoritmo de ejecución, han sido descritas las acciones y mejores prácticas para la etapa previa, continua y posterior del sistema de gestión de control y prevención y por último es gestado el manual de sistema de gestión de control y prevención como guía para su adecuación en los GAD's del Ecuador.

Método

El método inductivo empleado establece el principio general ya realizado el estudio y el análisis de los hechos y fenómenos en particular, va de lo particular a lo general. Este método se lo utilizara para formulación de conceptos e interpretaciones que sirvan para la elaboración y desarrollo del manual de prevención y control. Es el razonamiento permite la formación de hipótesis, investigación de leyes científicas y las demostraciones.

Del método empírico, destacada la observación científica, permitiendo conocer el problema inherente al control y prevención, estudiando su curso natural, sin alteración. Además, la observación directa; para conocer la infraestructura, procesos del GAD y el abordaje al control y prevención orientado a los bienes de consumo.

De los métodos específicos asociados a la revisión documental, lo que permite realizar análisis de comportamiento de los ambientes de control y modelación de escenarios y descubrir conocimientos; las entrevistas a realizar a los actores claves implicados en el éxito del sistema de gestión, el procesamiento de Información, a partir la cual se realizará cualquier ordenación o tratamiento de datos, o los elementos básicos de información que puede ser utilizada para la toma de decisiones.

Resultado

Este Modelo parte del principio Investigativo de participación – acción, donde los actores encargados de todos los niveles jerárquicos de dirección han logrado las competencias laborales, en el orden cognitivo y emocional, en aras de ser protagonistas en equipo, (A-1) de la implementación del sistema de control y prevención orientado a los bienes de consumo bajo administración del GAD. Ver ANEXO 1

Tales competencias solo pueden ser alcanzadas a partir del principio del aprendizaje colectivo del estado del arte en el campo de estudio, (B-1), y teoría de las ontologías. Ello, es lograr el paquete de saberes a ser enseñados de manera didáctica, asequible y entendible, (B-2), donde el concepto de “aprendido”, se revela en la ejecución de los procedimientos, instrucciones y registros del sistema, (A-2), imprimiendo rígida evaluación cualitativa de cada actor hasta reconocer que ha sido debidamente socializado y comprendido el tema.

Cada componente no se construye ni diseña de manera aislada, sino desde la óptica sistémica logrando la coherencia y organicidad requerida. Más el diseño posee el previo diagnóstico del GAD, (C-1), determinando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que presenta ante el reto de implementar el sistema de control y prevención. Ello genera la propuesta del plan de acciones y estrategias que minimicen en algunos casos, y neutralicen en otros, las resistencias al cambio y barreras de implementación. Este plan de acciones es discutido, aprobado, oficializado y disseminado entre todos los colaboradores del GAD, sociabilizando el mismo. De existir algún criterio, duda se precisa explicar y de ser válido asumir cambios al diseño original.

Solo entonces, y después de cumplidas las premisas expuestas, es posible abordar los componentes del sistema de control y prevención orientado a los bienes de consumo. Así, el ambiente de control, (D-1), exige del conocimiento y sensibilidad de control y prevención de todos los empleados, es el fundamento de todos los demás componentes de control interno proporcionando disciplina y estructura, incluyendo la integridad, los valores éticos, la competencia, la filosofía y el estilo de operación de

la administración la manera como la administración asigna autoridad y responsabiliza, y como organiza y desarrolla a su gente, y la atención y dirección proporcionada por el consejo de directores. Incluye los componentes de principios de integridad de empleados y trabajadores; Incentivos y tentaciones; compromisos para la competencia; competencias de la dirección de gestión administrativa y financiera; en materia financiera y administrativa refuerza el papel y obligaciones de las municipalidades y regulaciones de funcionarios; elaboración de planes de adquisiciones; ejecución de plan de compras por alcaldías; organización, prestación y control de servicios varios, tareas de control de la calidad y de administración.

Además, en el área de proveeduría (adquisiciones), se modelan registros de stock de suministros, materiales, repuestos, estableciendo niveles máximos y mínimos de las existencias; Coordinación de bodega y contabilidad, en la toma física de activos e inventarios; coordinación y ejecución de los procesos de adquisiciones conforme las leyes; control de la recepción de bienes y materiales adquiridos, según plazos, conforme la cantidad y calidad requerida; conformar y actualizar listados de precios unitarios de cada uno de los productos y servicios para la elaboración de los pliegos; formular con la Dirección Administrativa Financiera, el plan anual de adquisiciones, en coordinación con las diferentes dependencias, especialmente con las áreas de presupuesto y bodega, a efectos de someterla a consideración y aprobación de los Alcaldes; realizar la recepción de los bienes, materiales e insumos a la bodega que son destinados a stock y almacenamiento.

Ya en el área de bodega, el modelo enfatiza la custodia y distribución de materiales, repuestos e insumos, administrando sistemas automatizados de control; la dirección y supervisión de las labores de recepción, almacenamiento y distribución de materiales, insumos, equipos y repuestos estableciendo manuales de procedimientos e instructivos para su administración; el diseño e implementación de procedimientos e instructivos para la clasificación, identificación, codificación y ubicación de los materiales para conformar el stock; participación en la elaboración del plan anual de adquisiciones, juntamente con el subproceso de proveeduría; supervisión de la recepción de materiales y de bienes se realice en los plazos previstos y de acuerdo a la calidad requerida; recomendación del diseño de reglamentos e instructivos para la mejor organización del área de trabajo y las relaciones con las demás dependencias de las municipalidades e usuarias de la

bodega; distribución de materiales e insumos en base a las solicitudes y autorizaciones, verificando la documentación de respaldo.

De tal manera se cumplen los objetivos del control interno al proteger los activos y salvaguardar los bienes de los Municipios; verificar la razonabilidad y confiabilidad de los informes contables y administrativos; promover la eficiencia en las operaciones. De los elementos contenidos en el modelo de citan el establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios; definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos; adopción de un sistema de organización adecuada para la ejecución de planes; delimitación precisa de la autoridad y de los niveles de responsabilidad; adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos, dirección y administración de personal conforme a un sistema de méritos y sanciones; aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control y prevención; establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades; establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control.

Se logra con este modelo que la aplicación del sistema de gestión se extienda a cualquier dependencia de las Alcaldías, considerando que cada una de ellos, ejerce el control de sí misma, a través de todos los que allí desempeñan sus cargos, orientados y asesorados siempre por el superior inmediato. El sistema de gestión de control y prevención provee una garantía razonable del logro de objetivos institucionales, pero no una garantía absoluta. Podrá alertar oportunamente y reportar sobre el bajo rendimiento de una gestión, pero no podrá transformar o convertir una administración deficiente o incompetente en una administración destacada o sobresaliente.

Son designados los responsables del proceso por cada nivel, destacando el rol de la oficina de control y prevención como facilitador y alerta de la marcha del sistema, explicitando las funciones entre otras de servir de apoyo a los Alcaldes Municipales en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados; verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean

necesarios; fomentar en todas las Alcaldías la formación de una cultura de autocontrol que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional; evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad; mantener permanentemente informado a los Alcaldes acerca del estado del Control Interno dentro de la organización, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento; verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas; las demás que le asigne el Alcalde de acuerdo con el carácter de sus funciones.

Referido al análisis y mapeo de riesgos, (D-2), del modelo, se infiere que cada municipalidad enfrenta una variedad de riesgos de fuentes internas y externas las cuales deben valorarse. Una condición previa a la valoración de riesgos es el establecimiento de objetivos enlazados en los distintos niveles internamente, y es que la valoración del riesgo es la identificación y el análisis de los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos constituyéndose una base de cómo se debe administrar los riesgos dentro de la municipalidad. El análisis de riesgo general se basa en este modelo en la obtención y evaluación de la información clave de las Alcaldías, la cual incluye los objetivos de la institución; legislación y reglamentación vigente; estructura organizacional; personal, sistemas de procedimientos; la delegación y comunicación de autoridad y responsabilidad, gestión financiera; gestión ambiental; naturaleza de los programas; ambiente general del control; sistemas contables; ciclo de vida de los programas.

Ya evaluado según el modelo los riesgos generales, el equipo procede a evaluar los riesgos y controles específicos, aplicables a cuentas significativas de los estados financieros. El análisis del riesgo específico, se basa en la información obtenida durante el análisis del riesgo general. La información obtenida durante el análisis del riesgo general puede tener relación con la naturaleza, el alcance y oportunidad de los procedimientos de auditoría aplicados en cuentas específicas, siendo estos debidamente tipificados como internos y externos así como las circunstancias que demanda atención especial dentro de la Municipalidad, entre otras se cita al cambio el ambiente de operación; personal nuevo ingreso; sistemas de información nuevos o reconstruidos; crecimiento rápido; tecnología nueva; líneas, productos, actividades nuevas; reestructuración corporativa.

Relativo al componente de la actividad de control (D-3), resultan las políticas y los procedimientos que aseguran las directivas administrativas y toma de las acciones necesarias para orientar los riesgos hacia la consecución de los objetivos de la Municipalidad. Las actividades de control se dan a lo largo de toda la organización en todos los niveles y en todas las funciones incluyen un rango de actividades diversas, citando a las aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, revisiones de desempeño, seguridad de los activos, segregación de funciones.

De los tipos de actividades de control se citan a las revisiones de alto nivel; de las funciones directas a actividades administrativas; del procesamiento de información; controles físicos; indicadores de desempeño; segregación de responsabilidades; políticas y procedimientos .

El componente de “información y comunicación” es denominado “monitoreo y validación de la pertinencia informacional y comunicacional, (D-4), por cuanto se visualiza desde los propios inicios del modelo. Cada paso, componente, contiene la información, mensajes, canales, retroalimentación y demás elementos que proveen la estructura comunicacional e informacional requerida. Énfasis en la oportuna retroalimentación y “feed back”, capaz de flexibilizar la arquitectura del modelo y que responda al contexto del GAD y del entorno del Cantón, entendiendo ésta última como los clientes; proveedores; reguladores y accionistas.

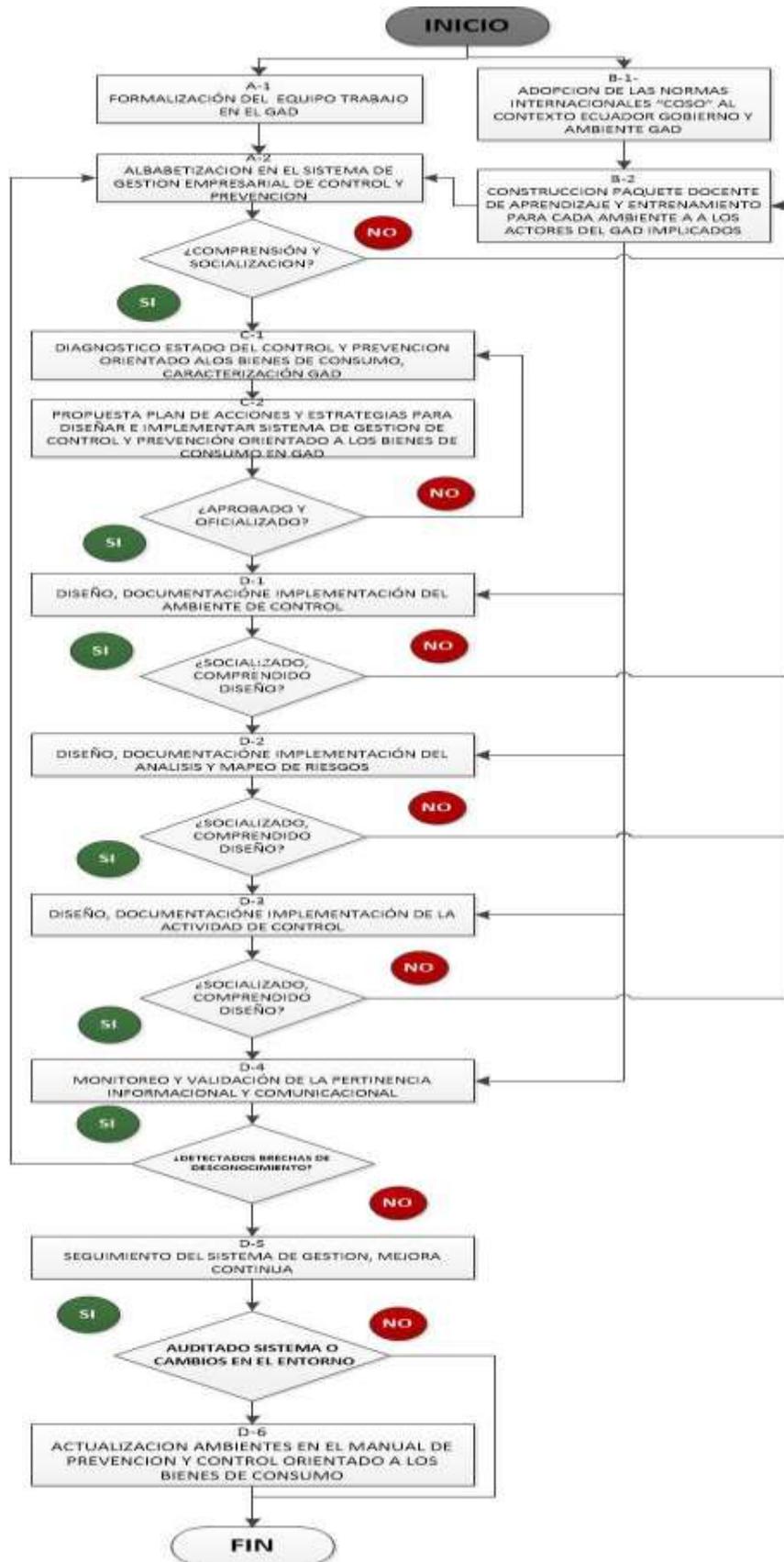
Asimismo, el “seguimiento y monitoreo”, es denominado “seguimiento del sistema de gestión, mejora continua”, (D-5), y ello obedece a dos propósitos; el primero a monitorear el desempeño del propio sistema, detectando las brechas, no conformidades, insuficiencias, que exijan su “reingeniería” o “correcciones de no conformidades” orientadas a la mejora continua como embrión de sistema de gestión de la calidad; el segundo propósito es monitorear el entorno, detectando cambios que impacten en el éxito del sistema de gestión de control y prevención, obligando a reorientar, -léase reescribir e implementar-procedimientos, instrucciones y registros que responden a estos cambios del entorno. Todo lo explicado es visualizado en el manual de control y prevención, (D-6), demostrando su pertinencia a tiempo real.

Conclusiones

- Se ha sistematizado y provisto modelo para la implementación del sistema de gestión de control y prevención orientado a los bienes de consumo en los GAD's del Ecuador.
- Ha sido ilustrado y fundamentado el modelo desde la gestación de su algoritmo de ejecución.
- Se han descrito las acciones y mejores prácticas para la etapa previa, continua y posterior del sistema de gestión de control y prevención.
- Ha sido creado el manual de sistema de gestión de control y prevención como guía para su adecuación en los diferentes GAD's del Ecuador

Referencias

- Arguello Delgado, V. (2013). *Diseño e implementación de un sistema de control interno para mejorar la distribución de los bienes de consumo en el gobierno autónomo descentralizado del cantón Chimbo año 2012 -2013*. Loja, República del Ecuador: La Universidad Católica de Loja.
- Asamblea Ecuatoriana. (2008). *Constitución República del Ecuador*. Quito.
- Belkis, R. (13 de julio de 2010). *Control interno*. Recuperado el 3 de junio de 2015, de <http://es.slideshare.net/UPedagogicaElsalvador/contabilidad-control-interno>.
- Contraloría Municipal. (2009). *Manual General de Control Interno para las dependencias y entidades de la administración pública municipal de León. Guanajato*. Guanajato, México: Contraloría Municipal.
- Contraloría República del Ecuador. (2013). *Normas de control interno para entidades, organismos del sector público*. Recuperado el 13 de abril de 2015, de <http://www.utn.edu.ec/web/portal/images/doc-utn/normas-control-interno.pdf>.
- GAD Chimbo. (2011). *Plan ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chimbo. PDOTCH*. Guaranda: GAD Chimbo.
- Gerencia y Negocios. (20 de diciembre de 2012). www.degerencia.com/articulo/los_cinco_componentes_del_control_interno. Recuperado el 14 de septiembre de 2013
- Gobierno Ecuador. (8 de febrero de 2015). *Normas Legales Ecuador*. Recuperado el 8 de septiembre de 2015, de http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/legal/normas_control_int.pdf.
- MINISTERIO FINANZAS DEL ECUADOR. (2012). *Instructivo de Funciones del Sistema de Administración Financiero ESIGEF para entidades del sector Público*. Quito: MINISTERIO DE FINANZAS.
- Modelos Investigación. (10 de octubre de 2012). *Investigación operaciones*. Recuperado el abril de 2013, de http://www.investigacion-operaciones.com/Modelos_Inventarios/Administracion-Inventarios.pdf.
- Pilar, G. (09 de septiembre de 2013). *Universidad La Gran Colombia*. Recuperado el 15 de abril de 2015, de http://intranet.ugc.edu.co/documentos/gestion_calidad/procesos/apoyo_administrativo/compras/manual_inventario_bienes_consumo.pdf.
- Yosmary, D. (2011). *Administración del inventario: elemento clave para la optimización de las utilidades en las empresas*. Caracas: Universidad de los Andes.
- Anexo 1. *Algoritmo de modelo de sistema de control y prevención orientado a los bienes de consumos para GAD's en el Ecuador*.



Elaboración: Autores