EKOTEMAS
REVISTA CUBANA DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Enviado: 15/04/2016
Aprobado: 15/07/2016

# *Auditoría frente a la Normalización del Control y la Fiscalización del Sistema Económico Popular y Solidario*

***Audit versus Control Standardization and Supervision of Economic System Popular and Solidarity***

**Mónica Patricia Mayorga Díaz**
Universidad autónoma de Los Andes Ambato, Ecuador
monikmayorgad@gmail.com

**Katy Caridad Herrera Lemus**
Universidad de La Habana, Cuba
katy@ceted.uh.cu

**Gustavo Álvarez Gómez**
Universidad Regional Autónoma de Los Andes Ambato, Ecuador
jomichigu@hotmail.com

**Juan Gabriel Saltos Cruz**
Universidad Técnica de Ambato Ecuador
gabsaltos@gmail.com

**Resumen**

En Ecuador la génesis jurídica del sector económico solidario data de 2008. Este sentir común latinoamericano que abarca a los países del ALBA formalizó la asociación voluntaria de personas con expresión colectiva, resultado de la búsqueda de un bien común, la revolución ciudadana consideró la creación de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria, que descentraliza actividades en cada provincia en las denominadas superintendencias de economía popular y solidaria e institutos de economía popular y solidaria, condición dada en función de la apropiación de los medios de producción, que pasan de pocos burgueses que monopolizaron el derecho empresarial al poder popular del proletariado, iniciándose este sistema económico paralelo al capitalismo, que propende, mediante estos mecanismos jurídicos, a la sostenibilidad en el tiempo del sector cooperativo, asociativo y comunitario.

**Palabras claves:** economía popular, finanzas populares, sistema financiero.

**Abstract**

In Ecuador the legal genesis of solidarity economic sector dates from 2008, the Latin American common sense encompassing the ALBA countries , formalized the voluntary association of people with collective expression , the result of the search for a common good , public Revolution considered creation of the Secretariat for Social Solidarity Economy , which decentralizes activities in each province in the so-called Superintendency of Popular and Solidarity Economy and Institute of Popular and Solidarity Economy , given condition based on the appropriation of the means of production passing a few bourgeois who they monopolized the business law proletarian popular power initiating this parallel economic system to capitalism that tends through these legal mechanisms to sustainability over time of the cooperative , associative and community sector.

**Keywords :** popular economy, popular finance, financial system

**Clasificación JEL:** M4 y M42.

**Introducción**

La atención del control y la fiscalización hacia instituciones se remonta al periodo del florecimiento empresarial en el siglo XVI. Desde entonces y hasta nuestros días han sido motivo de interés en las diferentes corrientes de la administración y control de recursos.

En este artículo se pasa revista a todas las condicionantes de la combinación de la normativa jurídica, las responsabilidades como resultado de las auditorías y su función en el órgano regulador, su injerencia en el sector cooperativo y las principales variantes que contribuirían a un correcto manejo de recursos en las mismas, resultados contrastados en un contexto latinoamericano que constituye un compendio de conclusiones a utilizar a la hora de diseñar un modelo de gestión que contenga la perspectiva antes abordada, además de una herramienta moderna de control de gestión, y que pretenda aportar a la sostenibilidad del sector financiero enmarcada en la economía popular y solidaria, como una contribución a la orientación del plan nacional del buen vivir, dimensionado a defender la economía emergente del país.

Más allá de un artículo que obedece a un corte longitudinal aislado, este constituye una fuente metodológica para abordar futuras investigaciones de aporte a la economía popular y solidaria en Ecuador y Latinoamérica.

## Desarrollo

En Latinoamérica en general, el sistema financiero y cooperativo tiene su origen en 1916. Benjamín Herrera presentó a consideración el primer proyecto cooperativo y financiero del que se tenga noticia en Latinoamérica, en general. Posteriormente, en 1920 el presbítero Adán Puerto, después de un viaje a Europa, donde pudo apreciar directamente los adelantos del sistema, se dedicó a difundir el pensamiento cooperativo –y por ende financiero– e indicar la necesidad de unir la actividad sindical con las de este nuevo sistema. Las ideas de los precursores y el interés de otros políticos y estadistas tuvieron su culminación cuando el Congreso de la República aprobó la primera ley cooperativa en 1931.

Ecuador fue víctima de una severa crisis económica en las décadas de los ochenta y noventa, lo cual afectó al sistema financiero ecuatoriano, que experimentó cambios en la legislación, determinados por las entidades de control que conforman el gobierno. La crisis financiera que se desarrolló en el país tuvo como efectos la fijación de altas tasas de interés, los problemas de solvencia en el sistema bancario y la pérdida de confianza en el sucre. A partir del año 2000, se adoptó el sistema de la dolarización en la que nos encontramos.

El sistema financiero y cooperativo ecuatoriano se refiere a recursos, dinero, economía y riquezas, que, en conjunto permiten el desarrollo de la actividad económica del país, haciendo que los fondos lleguen de las personas que tienen recursos monetarios excedentes a aquellas que necesitan estos recursos. El trabajo de los intermediarios financieros es encargarse de captar los depósitos del público (ahorros) y prestarlos a los demandantes de recursos (créditos).

Composición del Sistema Financiero Ecuatoriano

La Constitución de la República, en su Artículo 309 establece que el Sistema Financiero Nacional incluye al sector financiero popular y solidario, entendiendo que "la economía es una ciencia social" (Coragio J, 2011), y en Ecuador se adopta conjuntamente con popular, al permitir su interacción con los ciudadanos ecuatorianos, sin distinción.

Nuestro país avanzó a pasos agigantados en 2008. "En la Asamblea Constituyente de Montecristi, como era de esperar, uno de los temas de mayor interés giró alrededor de las cuestiones económicas y del desarrollo. Para abordarlas, se establecieron dos mesas especializadas: la mesa se seis de trabajo, producción e inclusión social, y la mesa de siete de régimen de desarrollo. Las discusiones en ambas mesas fueron profundas y complejas, sin que esto haya significado circuir el tema económico únicamente a estas dos mesas.

Este debate, que se realizó también en el pleno de la Asamblea Constituyente, se trasladó igualmente a amplios segmentos de la sociedad; por un lado, las mesas constituyentes itinerantes y, por otro, la preocupación de varios actores de la sociedad abrió la puerta a una de las discusiones económicas más importantes en el país" (Acosta A, 2011).

La responsabilidad social es una corriente que ha tomado impulso en toda Latinoamérica desde 1953, con su nacimiento y conceptualización, y posteriormente, con su proliferación y creación de sus modelos en 1975, para lograr iniciar su vinculación

con grupos de interés desde 1990 hasta la actualidad, donde se pone en práctica la inclusión de nuevos actores en la consecución de la responsabilidad social.

Según (Moya, 2007), "En la cultura ecuatoriana se confunde el concepto de responsabilidad social como filantropía asociada al paternalismo y asistencialismo, e identificado como una acción exclusiva de gente adinerada; en el caso de las empresas, como una acción de marketing". Es necesario recalcar que la responsabilidad social toma una inclusión con la economía popular y solidaria, al hacer partícipes de la misma a todos los habitantes del país, con la reforma en los principios de la Constitución de 2008 mencionada.

Principios de la Constitución de Ecuador (2008).

De esta forma, el sector financiero va tomando potencialidad, al incluir en su desarrollo la economía popular y solidaria, conjuntamente con la responsabilidad social. Pero si se mencionan estos dos factores, es indispensable recalcar también el balance social; según Uriz (2005), este expone, mide y divulga en forma clara y precisa los resultados de la aplicación de la política social de la empresa.

Por tanto, el balance social es de mucha importancia para una buena administración no solo empresarial, sino también personal y profesional, para poder lograr armonía y ética, de acuerdo con las leyes que del país en que nos encontramos. Como menciona Moya( 2007), "el balance social y sus modelos sirven para la publicación de información sobre proyectos, beneficios y acciones sociales y ambientales dirigidas a empleados(as) inversores, analistas de mercado, accionistas y a la comunidad".

El Artículo 104 de la LOEPS establece que 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.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero, en su Artículo 96 "Auditorías", estipula: "Las cajas de ahorro y créditos de ahorro y crédito deberán contar con auditoría externa anual y auditoría interna, de conformidad

con lo establecido en el Reglamento de esta ley. Los auditores internos y externos deberán ser previamente calificados por la Superintendencia y desarrollarán su actividad profesional cumpliendo la ley y su Reglamento."

Indudablemente, las cooperativas formadas sobre estas creencias han constituido un importante sector y se han extendido por muchos países del mundo; sobre esta visión conservadora, algunos defensores de las economías centralizadas o del capitalismo vienen construyendo hipótesis de apoyo al cooperativismo, con la tendencia de introducirlo tanto en las economías de los países socialistas, como en las de los capitalistas, declarando abiertamente que ahí donde el Estado no es eficiente en un país socialista debe fomentarse el modelo cooperativo.

Este dinero crediticio se utilizará en colocaciones en el caso de las cooperativas, y en captaciones por parte de los socios de las mismas. Al final de un periodo económico –llamado ejercicio fiscal en Ecuador, comprendido entre el 1ro de enero al 31 de diciembre del mismo año–, el organismo de control, a través de los auditores externos calificados, procede a efectuar trabajos de auditoría financiera en la cual, por obligatoriedad de la legislación, se efectúa la evaluación del sistema de control interno con la aplicación de métodos tradicionales, así como también se realiza el análisis de las áreas críticas y la determinación de la morosidad, la rentabilidad, la liquidez, y del endeudamiento, con el apoyo en herramientas de análisis financiero y el manejo de indicadores financieros.

De este modo, se ha podido determinar un vacío dentro de esta exigencia de auditoría anual, ya que con la promulgación de la Ley Orgánica de Economía de Popular (LOEPS) no se han implementado nuevos lineamientos para la ejecución de auditorías, por lo que el auditor solamente dictamina la razonabilidad de estados financieros, dejando a un lado el análisis social, el cual es de imperante utilización, ya que a lo largo de Latinoamérica simultáneamente existe la corriente de implementación de un balance social en la presentación anual de los reportes financieros al organismo de control, con lo cual se pretende incluir los principios del cooperativismo dentro de los planes de trabajo anuales de los directivos de las cooperativas.

Al final del ejercicio fiscal, sería ideal realizar la medición de la gestión de objetivos, con la utilización de los indicadores que permitan la evaluación integral de la institución. Las dimensiones para esta evaluación serían: i) Asociación voluntaria y abierta; ii) control democrático de los asociados; iii) participación económica de los asociados; y iv) autonomía e independencia. A pesar de lo mencionado, no se ha procedido a aplicar este balance, ya que los organismos de control no han definido los parámetros de aplicación.

Según el Manual de Auditoria de Gestión de la Contraloría General de Estado (2002), la auditoría de gestión es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, el ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución se está realizando o se realizó de acuerdo con los principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia.

Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes.

Constituirán objeto de la auditoría de gestión: el proceso administrativo, las actividades de apoyo financieras y operativas; la eficiencia, la efectividad y la economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales.

A diferencia de la auditoría financiera, el resultado de la fiscalización mediante la auditoría de gestión no implica la emisión de una opinión profesional, sino la elaboración de un informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes. Con estos antecedentes, dentro del Sistema de Control y Fiscalización Institucional se considera necesario incluir enfoques de auditoria de gestión dentro del control de gestión de las instituciones del sistema financiero cooperativo, ya que, de este modo, se pueden diseñar y evaluar indicadores de cumplimiento acordes con la naturaleza de cada una de las instituciones reconocidas como parte del sistema de economía popular y solidaria.

Según Lenin (1961a 1963b), el cooperativismo es la vía magistral para la construcción del socialismo; dentro de los postulados referentes a este tema se acotan los siguientes: 1) Cuando los medios de producción pertenecen a la sociedad, cuando es un hecho el triunfo del proletariado sobre la burguesía, el régimen de los cooperadores cultos es el socialismo. 2) Las cooperativas no se distinguen de las empresas socialistas, siempre y cuando se hayan establecido en un terreno del Estado y empleen medios de producción pertenecientes al Estado, es decir, a la clase obrera. 3) Con la máxima organización de los trabajadores en cooperativas, alcanza por sí mismo su objetivo ese socialismo que antes suscitaba legítimas burlas, sonrisas y desdén (...). En el fondo, todo lo que necesitamos es organizar, con la suficiente amplitud y profundidad, en cooperativas a la población.

Actualmente, es necesaria la cooperación entre cooperativas, lo cual no se ha conseguido, ya que no se tiene un concepto claro del sistema cooperativista. En los últimos a años, la proliferación de cooperativas de ahorro y crédito se ha fomentado, debido a que solo se ven como entes financieros para otorgar créditos, y muchas de las que fueron creadas solo aparecieron con la finalidad de obtener ganancia.

Por esta razón, existe desconfianza entre las cooperativas fraternas, ya que se ven en una especie de competencia, y no se puede establecer alianzas estratégicas que permitan la interrelación entre cooperativas y la ayuda mutua; si a esto le sumamos los altos niveles de morosidad en la estructura financiera de este tipo de instituciones financieras, es fácil darse cuenta de que es de primordial interés definir un modelo de gestión que permita cumplir los fundamentos esenciales de la economía popular y solidaria, en que el ser humano y su buen vivir son los principales actores.

Un conjunto de indicadores de gestión sociales contribuirán a que las llamadas finanzas populares en el Ecuador supervivan, al conocer su situación no solamente financiera, sino también administrativa, para lo cual se triangularán los elementos de la herramienta de gestión BSC(Balanced Scoredcard), en función de los componentes del balance social de prolija aplicación para el sector financiero cooperativo.

La pretensión de esta triangulación corresponde a la optimización de las esferas de producción, distribución, cambio y consumo dentro de las unidades de economía popular, en las que el capital primitivo –es decir, las aportaciones individuales– se transforme poco a poco en plusvalía, siempre y cuando el dinero crediticio sea colocado para mejorar la calidad de vida de la

sociedad, en función del reconocimiento de las actividades desarrolladas, como son: producción, consumo, vivienda, transporte, agricultura (UEP), pues es menester que la productividad se incremente en el Sistema de la Economía de las Finanzas Populares (SEFP) y, por tanto, la plusvalía que genera la colocación de créditos sea repartida para todos los socios.

Al efectuarse el control de gestión con la herramienta señalada, cada institución del sistema financiero cooperativo establecerá sus objetivos estratégicos, parte de los cuales serán planteados en función de los principios cooperativos que debe contener la estructura del balance social, con inclusión de indicadores financieros, que a su vez deberán incluirse en las dimensiones: (i) aprendizaje y crecimiento, (ii) procesos internos, (iii) clientes, (iv) financiera; con ello, al momento de ser valorados por los consejos de vigilancia y unidades de auditoría interna, se convertirán en el alcance de la auditoría (perspectivas del BSC). Cuando el auditor externo dentro de su trabajo efectúe la aplicación de la matriz de seguimiento de recomendaciones, se establecerá un conjunto de sugerencias (iniciativas del BSC), contribuyendo a evaluar el cumplimiento de los objetivos del sistema financiero.

Metodología de la investigación

Tabla 1. Metodología de la investigación

| TIPOS DE INVESTIGACIÓN | DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN | MÉTODOS | INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN |
|---|---|---|---|
| No experimental | Investigación bibliográfica (exploración de que se ha escrito en la comunidad científica).<br>Investigación de campo (crear nuevos conocimientos).<br>Investigación longitudinal (estudios de panel y análisis evolutivo del grupo). | Analítico-sintético<br>Inductivo-deductivo<br>Histórico-lógico<br>Sistémico<br>Técnicas de auditoría<br>Observación Constatación física Entrevistas<br>Indagación Comparaciones | Entrevistas<br>Encuesta<br>Observación |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Confirmaciones | |

Fuente: Elaboración propia.

Resultados

En Ecuador las cooperativas y cajas de ahorro y crédito son consideradas una forma de economía popular y solidaria, y más aún si se refiere al sector rural, que se considera parte de la riqueza del país. Por esta razón, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria comienza a ejecutar sus actividades de control y fiscalización a partir del 1ro de noviembre de 2012, función que anteriormente la desarrollaba la Dirección Nacional de Cooperativas, y que hasta ahora era débil y con algunas deficiencias. Sin embargo, con la aprobación de la Ley de Economía Popular y Solidaria, se sigue manteniendo el criterio de la auditoría financiera anual como única exigencia, olvidando la real necesidad de que estas cajas de ahorro requieren ser fiscalizadas con la aplicación de indicadores no solamente financieros, sino también de gestión sociales que permitan conocer el desarrollo local.

Analizando la proliferación de cooperativas de ahorro y crédito indígenas en la Provincia de Tungurahua, se desprende una confusión con el objeto social de las cajas de ahorro y crédito rurales, captando ahorros de personas que deberían ser socios de las cajas en el sector rural. A pesar de esta situación, en estas cooperativas existen altos niveles de morosidad, ya que las cajas mencionadas en la presente investigación no han podido cumplir cabalmente el objeto social para el que fueron creadas.

En la provincia hay más de 400 cooperativas y corporaciones, estas últimas autorizadas por el Consejo de Desarrollo de las Naciones y Pueblos del Ecuador (CODENPE), pero no han estado bajo ningún control ni exigencia de presentar balances. En las entidades de la Sierra central, ubicadas en Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar, se concentra el 23% del total de cartera. Solo las superan las cooperativas que están en Pichincha, con el 30%; las de la Sierra sur, donde están Cañar, Azuay y Loja, con el 25%, señalan las cifras de la Red Financiera Rural, a diciembre de 2015.

En la provincia de Tungurahua se han expandido las cooperativas de ahorro y crédito indígenas, que otorgan una gama de créditos atractivos para la comunidad. Sin embargo, no se ha observado que los socios que están captando este tipo de entidades pertenecen a cajas de ahorro y crédito que no han generado técnicamente sus actividades, por lo que es necesario que se retome la acción fundamental de las cajas de ahorro y crédito, que permita el desarrollo social de los sectores rurales, basándose fundamentalmente en la actividad comercial, la producción y la agricultura que se desarrollan en la zona donde se efectuará este estudio.

En términos de densidad geográfica, las cooperativas de ahorro y crédito se concentran en las provincias de la región Sierra centro (Tungurahua, Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo), con más de 12 organizaciones por cada 100 mil habitantes, seguidas por Zamora, Azuay y Pastaza (con más de 7 cooperativas por cada 100 mil habitantes).

Al enlazar la realidad nacional e internacional, es evidente que en el sector financiero cooperativo no solamente es menester afirmar el desempeño financiero, sino también el cumplimiento de su misión social.

Lamentablemente, este sistema financiero cooperativo que favorece a sectores vulnerables que, en muchas ocasiones, no logran acceder a los servicios financieros formales, no está acompañado de una igual recuperación de la participación en los mercados financieros. Tampoco se ha logrado disminuir la fuerte concentración del sistema; casi en todos los países, un número reducido de cooperativas de ahorro y crédito concentra más del 80% de las transacciones y activos.

Sin embargo, la importancia social sigue siendo lo principal y, en los últimos años, va creciendo con el incremento de la membresía. En algunos países se está dando una renovación en los esquemas de gestión, pero en la mayoría todavía se utilizan los métodos tradicionales.

## Conclusiones

Dentro del sistema financiero cooperativo, el control de gestión debe convertirse en la herramienta primordial de cada institución y establecerá sus objetivos estratégicos, parte de ellos serán planteados en función de los principios cooperativos que debe contener la estructura del balance social con inclusión de indicadores financieros, mismos que a su vez deberán incluirse en las dimensiones: (i) aprendizaje y crecimiento,(ii) procesos internos, (iii) clientes, (iv) financiera; con esto, al momento de ser valorados por los consejos de vigilancia y unidades de auditoría interna, se convertirán en el alcance de la auditoría (perspectivas del BSC), y cuando el el auditor externo efectúe la aplicación de la matriz de seguimiento de recomendaciones dentro de su trabajo de campo, se establecerá un conjunto de sugerencias (iniciativas del BSC).

Esto permitirá la relación existente entre los resultados y controles previos, para evaluarlos a través de la utilización de indicadores de gestión e indicadores sociales que a su vez coadyuvarán al conocimiento del grado de comprensión y aceptación de los procedimientos, en los tiempos del control: previo, concurrente y posterior.

Lo ideal de este estudio se considera el aseguramiento de la implementación de las recomendaciones a todos los niveles jerárquicos, y los compromete al cumplimiento de los objetivos de las Cajas de Ahorro y Crédito.

## Bibliografía

Acosta A. (2011). Breve historia económica del Ecuador. Coorporación Editora Nacional. Quito.

Constitución de la República del Ecuador (2014). Ecuador.

Coragio J. (2011). Economía social y solidaria. Ediciones Abya Yala. Quito.

Estado, C. (2001). Manual de Auditoría de Gestión. Contraloría General del Estado. Quito.

Estado, C. G. (2002). Manual de Auditoría Financiera Gubernamental. Contraloría General del Estado. Quito.

Lenin, V. (1961). Acerca de la significación del oro. Obras Escogidas. Tomo 3. Editorial Progreso. Moscú.

Lenin, V. (1963). Las tareas inmediatas del poder soviético. Editora Política. La Habana.

Moya, J. (2007). "Responsabilidad social". Moya, J. (2010). Revista Equinoccio Series Académicas Nº 7 - UTE, pp. 64 – 67.

Uriz, J. (2005). Balance social. Ediciones Díaz de Santos. España.