



DOI: <https://doi.org/10.46296/yc.v8i15.0464>

CONTROL INTERNO COMO BUENA PRAXIS EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL. UNIDAD DE ESTUDIO: GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN MANTA

THE INTERNAL CONTROL AS GOOD PRACTICE OF LOCAL PUBLIC MANAGEMENT: MUNICIPAL DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENT OF CANTON MANTA

Estupiñán-Rivas Roberta Ivette ¹; Vegas-Meléndez Hilarión José ²

¹ Pontifica Universidad Católica del Ecuador, Sede Manabí. Portoviejo, Ecuador.
Correo: restupinan9688@pucesm.edu.ec. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-0745-6206>

² Pontifica Universidad Católica del Ecuador, Sede Manabí. Portoviejo, Ecuador.
Correo: hvegas@pucem.edu.ec. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8526-2979>

Resumen

Este artículo tiene como objetivo demostrar cómo la cultura organizacional del control interno impacta en la gestión pública local, fomentando prácticas que aseguren la transparencia y gobernanza efectiva. Para ello, se adoptó como marco metodológico un enfoque cualitativo basado en el paradigma fenomenológico-hermenéutico a través de un proceso exploratorio centrado en la comprensión e interpretación profunda de la situación original. Al respecto, se establecieron como directrices: Identificar la cultura organizacional de Control Interno en la gestión pública; y develar la percepción sobre el control interno en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Como unidad de estudio se analizó en su entorno natural al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta, observando de manera directa los comportamientos, prácticas y creencias propias de la organización dentro de su estructura institucional. Además, esta investigación se enriqueció con las aportaciones de dos expertos y funcionarios clave, quienes, con vasta experiencia en control interno y administración pública, proporcionaron información valiosa a través de entrevistas semiestructuradas haciendo posible obtener aspectos relevantes que respalden la importancia del control interno en los resultados de la gestión pública. Los hallazgos encontrados de esta investigación se analizaron utilizando la aplicación de la matriz axial, de los cuales surgen puntos de interés como: 1.- Impulso al principio de una gestión visible y transparente; 2.- Buenas prácticas de innovación y tecnología para la gestión del control interno, estableciendo como categoría central al Control interno como buena praxis de la gestión pública local, considerada como un componente esencial en la administración pública por los investigadores.

Palabras claves: buena praxis, control interno, cultura organizacional, gestión pública.

Abstract

This article aims to demonstrate how the organizational culture of internal control impacts local public management, encouraging practices that ensure transparency and effective governance. To do this, a qualitative approach based on the phenomenological-hermeneutic paradigm was adopted as the methodological framework through an exploratory process focused on the understanding and deep interpretation of the original situation. In this regard, guidelines were established as: Identify the organizational culture of Internal Control in public management; and reveal the perception of internal control in Municipal Decentralized Autonomous Governments. As a study unit, the Municipal Decentralized Autonomous Government of Canton Manta was analyzed in its natural environment, directly observing the behaviors, practices and beliefs of the organization within its institutional structure. In addition, this research was enriched with the contributions of two key experts and officials, who, with vast experience in internal control and public administration, provided valuable information through semi-structured interviews making it possible to obtain relevant aspects that support the importance of internal control in the results of

Información del manuscrito:

Fecha de recepción: 11 de abril de 2024.

Fecha de aceptación: 28 de junio de 2024.

Fecha de publicación: 10 de julio de 2024.



public management. The findings found from this research were analyzed using the application of the axial matrix, from which points of interest arise such as: 1.- Impulse to the beginning of a visible and transparent management; 2.- Good practices of innovation and technology for the management of internal control, establishing as a central category the Internal Control as good practice of local public management, considered as an essential component in public administration by researchers.

Keywords: practice, internal control, organizational culture, public administration.

1. Introducción

En el ámbito de la administración pública, la cultura organizacional del control interno se reconoce como un componente esencial para lograr una gestión eficiente y transparente. A nivel global, se ha observado un creciente interés por desarrollar normativas y mejores prácticas que fortalezcan las culturas organizacionales en este ámbito. Estas prácticas implican la adopción de controles internos que no solo aseguran la integridad de las operaciones financieras y la eficiencia administrativa, sino que también buscan mitigar los riesgos de malas prácticas y corrupción, incrementando así la confianza en la gestión pública, fundamentada en principios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, estas prácticas son vitales.

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

(Lusthaus, et al., 2002) define la cultura organizacional como un sistema complejo de valores y creencias que juega un rol crucial tanto en la motivación de los empleados como en el rendimiento de la organización, según se expone en su obra *Evaluación Organizacional: Marco para mejorar el desempeño*. Abordar la cultura organizacional implica enfrentarse a comportamientos específicos que la componen, como la resistencia al cambio y la insuficiente capacitación en temas de control, lo que podría llevar a errores administrativos que perjudican los resultados institucionales y aumentan el riesgo de corrupción. En este contexto, modelos como el COSO proporcionan una estructura conceptual esencial para entender y evaluar los sistemas de control interno.

En el Ecuador, la implementación de prácticas de control interno en el sector público está fundamentada y



regulada por normativas, incluyendo la Constitución de la República, que designa a la Contraloría General del Estado como el ente rector en esta materia. No obstante, la adaptación y aplicación efectiva de estas prácticas varían considerablemente entre los diversos municipios y cantones, lo que representa una oportunidad significativa para investigar y mejorar estas prácticas en localidades como Manta, donde su eficacia puede influir directamente en la gestión pública local. En el caso específico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta (GADMC- Manta), la investigación se centra en analizar cómo estas buenas prácticas afectan la gestión local y determinar las oportunidades de mejora. Se espera que los resultados de esta investigación sean una herramienta valiosa para la toma de decisiones, permitiendo a los administradores públicos implementar estrategias y políticas que mejoren la gestión local.

El propósito de explorar conceptos como la cultura de control interno es establecer un enfoque estratégico para la administración pública que conduzca a gobiernos más

eficientes. Este estudio busca develar un tema poco analizado y destacar la relevancia de la cultura de control interno para influir en la formulación de políticas públicas, promover un debate fundamentado y adopción de mejores prácticas que conduzcan a una gestión responsable.

En concordancia a lo expuesto, los investigadores han formulado las siguientes interrogantes: 1. ¿Cuál es la percepción de la cultura organizacional sobre el control interno en la Gestión Pública Local?; y 2 ¿, ¿Cómo garantiza el control interno una Gestión Pública Local?. Estas preguntas servirán de guía para el propósito investigativo de: Interpretar la cultura organizacional del control interno como buena praxis en la gestión pública local. Para apoyar esta investigación. Se definieron las siguientes líneas específicas de estudio: 1. Identificar la cultura organizacional de Control Interno en la gestión pública de los Gobiernos Autónomo Descentralizado Municipales; y 2. Develar la percepción sobre el control interno en la gestión pública de los Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Cabe

destacar, que se toma como referencia organizativa y funcional al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta (GADMC- Manta), en la que no se compromete ninguno de sus actos administrativos y gerenciales, en la que no se hace ningún tipo de juicio de valor por parte de los investigadores.

2. Metodología

En esta sección, los investigadores diseñan la ruta a seguir; como principal referente epistémico desde la visión metodológica se encuentra el proceso de categorización en la que se procura un aporte por parte de los investigadores, esto debido al uso del método hermenéutico, entendiéndose este como una interpretación de lo interpretado.

Enfoque y paradigma investigativo

La investigación ha establecido como ruta metodológica el enfoque cualitativo, combinando las visiones desde un paradigma fenomenológico-hermenéutico. Para (Vegas-Meléndez, 2015a), a través del enfoque cualitativo “se logra

encontrar y analizar un área problemática -con su debida delimitación- por medio de una indagación y revisión de naturaleza teórica realizada en profundidad y de manera sistematizada a través del uso de fuentes escritas”. (p. 32). Este enfoque permitirá realizar un acercamiento más profundo partiendo desde la estructura funcional de la unidad de estudio, de tal manera que a través de la recolección de datos y al análisis de las percepciones y experiencias de los servidores este acercamiento sea más preciso a la hora de comprender el impacto de la cultura organizacional de control interno sobre la gestión pública. Se hace oportuno detallar lo referente al método hermenéutico, para ello, exponentes como (Gadamer, 1975) y (Schûtz, 1974) ayudan a tal situación.

Sobre la hermenéutica, (Gadamer, 1975), indica:

También la comprensión de expresiones se refiere en definitiva no sólo a la captación inmediata de lo que contiene la expresión, sino también al descubrimiento de la interioridad oculta que la comprensión



permite realizar, de manera que finalmente se llega a conocer también lo oculto. Pero eso significa que uno se entiende con ello. En este sentido, vale para todos los casos que el que comprende se comprende, se proyecta a sí mismo hacia posibilidades de sí mismo. (p. 328)

A lo que Schütz (1974), manifiesta:

... la realidad social tiene una estructura específica de significado y relevancia para los seres humanos que viven, actúan y piensan en su interior. Son estos sus objetivos de pensamientos, los que determinan su comportamiento al motivar. Para captar esta realidad social, los objetos del pensamiento contruidos por el científico social, este debe fundarse en los objetos de pensamiento contruido por el sentido común de los hombres. (...) así pues, las construcciones de las ciencias sociales son por decirlo así, construcciones de segundo grado. (p. 178)

Los investigadores asumen la postura de Schütz (1974).

Diseño de la investigación

La investigación sostiene buena parte de sus argumentos desde la estrategia documental, tal como se ha mostrado en el marco teórico, siendo además no experimental, en este sentido Kerlinger y Lee (1979), señala que "La investigación no experimental o *expost-facto* es cualquier investigación en la que resulta imposible manipular variables o asignar aleatoriamente a los sujetos o a las condiciones". (p. 116), todo es descrito desde la propia forma de su naturaleza.

Por otro lado, es una investigación de campo, también conocida como *naturalista*; y de nivel *descriptivo*, en la que se describen sus atributos y componentes, mostrando su utilidad en el marco del estudio que se desarrolla. Para una explicación más *determinista* sobre el nivel *descriptivo*, se consulta a (Hernández-Sampieri & Mendoza-Torres, 2018) quien define lo siguiente:

Con los estudios *descriptivos* se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro

fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas. (p. 21)

Técnicas de recolección de información

Los investigadores asumen dos instrumentos de recolección de información de tipo cualitativo. Estos son la observación participante y la entrevista en profundidad. Según (Taylor & Bogdan, 1984) la observación participante:

Involucra la interacción social entre el investigador y los informantes en el milieu (escenario social, ambiente o contexto) de los últimos, y durante la cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivo. Implica la selección del escenario social, el acceso a ese escenario, normalmente una organización o institución (por ejemplo, un hospital), la interacción con los porteros (responsables de las organizaciones que favorecen o

permiten el acceso del investigador al escenario), y con los informantes, y la recolección de los datos. (p. 252)

Acá uno de los investigadores tiene acceso no restringido para desarrollar una observación en la que se permite visualizar a los funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta (GADMC- Manta), en su ambiente natural y de una abierta según su cultura organizacional.

El otro instrumento utilizado, como ya se ha mencionado, ha sido la entrevista en profundidad "...flexible, dinámica y se considera no directiva, no estandarizada y abierta, de aplicación a grupos reducidos de personas" (Rusque, 1999) a lo que (Vegas-Meléndez, 2015b) agrega sobre la entrevista en profundidad:

Un instrumento que permite obtener las concepciones personales de los entrevistados sobre la situación objeto de la investigación, en medio de un esfuerzo de inmersión y reinversión con intimidad y familiaridad para sinceramente reconstruir, a través de la discursividad, el punto de vista



(perspectiva) del informante (o actor relevante) en el cual se ubica la investigación y su contexto. (p. 98)

temática, con muchos años de servicio dentro de los órganos de control, estos han sido identificados en este documento como E1 y E2.

Así mismo, en las entrevistas semi estructuradas, se han aplicado a expertos y conocedores de la

La tabla 1 (resumen) presenta lo expuesto por los entrevistados.

Tabla 1. Matriz axial: Categorías emergentes de la entrevista en profundidad

Corpus discursivo	Código extraído	Familia	Sub-Categoría	Categoría Central
E1: E1R1: “En la gran mayoría de instituciones públicas, los servidores actúan en función de cumplir órdenes superiores y omiten pasos que la norma determina, ocasionando que existan falencias y errores repetitivos que podrían transformarse en observaciones que podría revelar la CGE al momento de realizar un proceso de auditoría” E1R2: “Manteniendo un control constante en las actividades determinadas en el Estatuto Orgánico por procesos, sistematizando dichos procesos, fortaleciendo indicadores de la mano del apoyo de la alta dirección y servidores responsables quienes serán los encargados de mantener los sistemas con información actualizada, oportuna y verificable, con el objetivo de corregir las deficiencias y	Órdenes superiores Falencias Errores repetitivos Proceso auditoría de Procesos sistematizados Indicadores Sistemas información actualizada de Control institucional	Normatividad aplicable a los GADs y sus operaciones. Confiabilidad y oportunidad de la información generada Fomento de la innovación y las TICs en la gestión de auditoría Capacitación del potencial humano.	Impulso al principio de una gestión visible y transparente Buenas prácticas de innovación y tecnología para la gestión del control interno	CONTROL INTERNO COMO BUENA PRAXIS DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL



debilidades que presente el control institucional”				
E2				
E2R1: “Lamentablemente el sector público entre las múltiples falencias que tiene, carece de una cultura organizacional adecuada respecto de la importancia de la aplicación del control interno, debido a la común práctica de deslindar responsabilidades en otros actores, y de evitar cumplir con las tareas de control previo, propio de cada funcionario. La ley debería endurecer la sanción para estas omisiones”.	Carencia de cultura organizacional			
	Deslindar responsabilidades			
E2R2: “Primero capacitando en debida forma al personal, y de concientizándolo sobre la obligación que tiene de encarar la tarea de control, de acuerdo a sus responsabilidades y funciones propias, y en atención a los artículos 226 y 231 de la constitución”.	Capacitaciones			

Fuente: Elaborado por los autores (2024) a partir de entrevistas en profundidad

Categorización

El resultado de cada entrevista se muestra en el cuadro No. 1, la misma se diseñó desde la propuesta de una entrevista semiestructurada, lo cual permitió dejar la posibilidad de repreguntar en caso de que el (la) entrevistado(a) no respondiera la pregunta original o no fuese completa su respuesta.

Desde cada respuesta, la investigadora en asesoría permanente con su tutor estableció a partir de cada respuesta una serie de “códigos in vivo” que bien permitieron dar paso y sustento a las categorías propuestas; esta técnica de identificación de los códigos se basó en lo dado por (Strauss & Corbin, 2002) en su Teoría Fundamentada, al momento de



hacer la codificación axial en la matriz que da visibilidad a las categorías que emergen. Una codificación axial es el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado "axial" porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones (Strauss & Corbin, 2002).

3. Resultados y discusión

Partiendo de la explicación previa dada en líneas anteriores en cuanto a la identificación de categorías, es importante señalar que estas son una variedad de conceptos que han emergido desde los datos que surgen, siendo estos últimos una representación de las propiedades y atributos que los hacen inéditos (investigación de nivel descriptivo) partiendo de patrones que se han formado alrededor de ellos. Antes de esta situación, se procedió cumplir con las siguientes etapas:

Etapas de verificación. La verificación se ha mantenido invariable a lo largo de la investigación, dando inicio con los postulados conceptuales, luego con lo expresado por los entrevistados,

así como la observación directa y participativa de los investigadores del comportamiento no solo como unidad de estudio tomada como referencia (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta (GADMC- Manta)), sino de todo aquello que le rodea como parte de su entorno (instituciones, ciudadanía, stakeholders, entre otros).

Etapas de análisis (empírica – teórica). Esta etapa de análisis permite una contrastación entre el conocimiento sustantivo (empírico) y la teoría formal, en la que se “confrontan” los datos encontrados frente al muestreo teórico, como lo es el caso de brindar un significado a la llamada gobernanza institucional.

Etapas de interpretación – explicación. En esta etapa se procede a dar significados a las categorías resultantes, no solo desde una postura interpretativa por parte de la investigadora, sino que se da una explicación de cómo se asocia y favorece a la transparencia institucional desde los procesos de control interno como buena praxis de la gestión pública local.

Descripción de las familias y categoría resultantes

A1. Impulso al principio de una gestión visible y transparente

A través del control interno como buena praxis de la gestión pública local, la institucionalidad debe garantizar el cumplimiento no sólo de la normativa vigente, sino garantizar un comportamiento basado en la cultura del buen gobierno. Los principios establecidos en la Constitución Nacional de la República del Ecuador (2008), como: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación permiten dar viabilidad a de la aplicación de cualquier componente del control interno, en la que se procure establecer un modelo de gestión pública visible y viable.

A2. Buenas prácticas de innovación y tecnología para la gestión del control interno.

La innovación tecnológica ha alcanzado a la administración pública. Las estrategias de un gobierno abierto son una señal de tal

situación. La posibilidad de que la ciudadanía conozca de las formas en las que el control interno funciona, y las oportunidades de mejora que ésta representa, contribuye a la generación de valor público para las instituciones del Estado, en las que se incluyen los GADs, lógicamente gracias a la confianza pública que se da a los procesos y procedimientos propios de la gestión de gobierno para el cumplimiento eficiente de los objetivos propuestos.

Categoría central

La investigación tuvo como resultado una categoría central denominada: Control interno como buena praxis de la gestión pública local, con la cual se decide dar el nombre al presente artículo. Esta categoría permite ser mostrada como aporte a la línea de investigación del Programa de Maestría en Administración Pública, en la que se busca generar una discusión académica para futuras conceptualizaciones, en las que, funcionarios o servidores públicos puedan identificar aspectos relevantes del control interno y la cultura organizacional, ambas como complementos para una gestión



pública transparente y con sentido de responsabilidad institucional.

4. Conclusiones

La investigación al ser de enfoque cualitativo no presenta conclusiones ni recomendaciones, únicamente reflexiones. Estas reflexiones se enmarcan desde la postura de la experiencia de los investigadores y su conocimiento sobre la temática abordada. Cabe destacar la búsqueda constante del cumplimiento y fortalecimiento de la línea de investigación Gobernanza Institucional del Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí.

El proceso de búsqueda de información se da bajo los parámetros de la saturación teórica, también conocida como triangulación teórica, en la que se focalizó en los orígenes de la conceptualización. Estas teorías permiten una mayor comprensión dogmática de las propuestas, y más aún en la posibilidad de ampliar el discurso del control interno dentro del marco de la cultura organizacional.

En cuanto al proceso de categorización, los investigadores han corroborado, mediante el método hermenéutico, la posibilidad de crear nuevos espacios discursivos sobre temas de interés público, como lo son las buenas praxis de la gestión pública local. Esto último, sin dudas, permite que la propia administración pública, en cualquiera de sus niveles, alcance grados de confianza pública que dan oportunidad a la generación de un valor público, tan necesario para procesos de transparencia institucional.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. https://www.lexis.com.ec/biblioteca/PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR
- Gadamer, H.-G. (1975). Verdad y Método. 14 (ISBN: 978-84-301-0463-5). <http://www.scielo.org.co/pdf/esupb/v29n62/0120-1263-esupb-29-62-17.pdf>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza-Torres, C. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas

- cuantitativa, Cualitativa y mixta (Edición. ISBN: 978-1-4562-6096-5). MCGRAW-HILL.
<http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/handle/54000/1292>
- Lusthaus, C., Adrien, M.-H., Anderson, Gary, Carden, F., & Plinio Montalván, G. (2002). MARCO PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Rusque, A. M. (1999). La Diversidad A La Unidad en La Investigación Cualitativa (Vadell Hermanos.). Faces /UCV.
- Schütz, A. (1974). Estudios sobre teoría social.
<https://www.amorrotueditores.com/Papel/9789505182312/Estudios+sobre+teor%C3%A9tica+social>
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Universidad de Antioquia.
<https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1984). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados. Paidós.
<https://pics.unison.mx/maestria/wp-content/uploads/2020/05/Introduccion-a-Los-Metodos-Cualitativos-de-Investigacion-Taylor-S-J-Bogdan-R>
- Vegas-Meléndez, H. (2015a). Gestión pública local, gobernanza y participación: Una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela.
<http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/2119/hvegas.pdf?sequence=1>
- Vegas-Meléndez, H. (2015b). Gestión pública local, gobernanza y participación: Una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela.
<http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/2119/hvegas.pdf?sequence=1>