



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA  
CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

TÍTULO:

Propuesta metodológica basada en COSO para supervisión del control interno en procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8

AUTORAS:

Jurado Ruiz Jessica del Rocío

Castro Avilés Alison Karina

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE LICENCIADA EN CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

TUTORA:

CPA. Barberán Zambrano, Nancy Johanna, PhD.

Guayaquil, Ecuador  
2 de septiembre del 2025

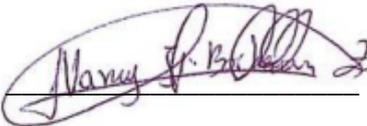


UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA  
CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por: Jessica del Rocío Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés, como requerimiento parcial para la obtención del Título de: Licenciada en Contabilidad y Auditoría.

TUTORA

f. 

CPA. Barberán Zambrano, Nancy Johanna, PhD.

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. \_\_\_\_\_

Ing. Diez Farhat Said Vicente Ph. D.

Guayaquil, a los 2 días del mes de septiembre del año 2025



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA  
CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotras, Jessica del Rocío Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés

DECLARAMOS QUE:

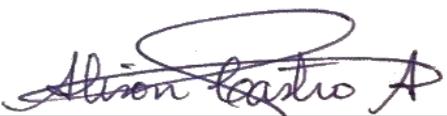
El Trabajo de Titulación “*Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8*” previa a la obtención del Título de: Licenciada en Contabilidad y Auditoría, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance científico del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 2 días del mes de septiembre del año 2025

LAS AUTORAS

f.   
Jessica del Rocío Jurado Ruiz.

f.   
Alison Karina Castro Avilés.



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA  
CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

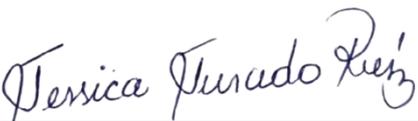
AUTORIZACIÓN

Nosotras, Jessica del Rocío Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación “*Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8*”; cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 2 días del mes de septiembre del año 2025

LAS AUTORAS

f. 

Jessica del Rocío Jurado Ruiz.

f. 

Alison Karina Castro Avilés.

## Reporte Compilatio

<https://app.compilatio.net/v5/report/82dbf3ff1bde5dedb2efbe53b216cfaf987060d9/sources>



**INFORME DE ANÁLISIS**  
magister

# TT\_Jurado y Castro\_100%

**2%**  
Textos sospechosos

**1%** Similitudes (ignorado)  
< 1% similitudes entre comillas  
0% entre las fuentes mencionadas

**< 1%** Idiomas no reconocidos

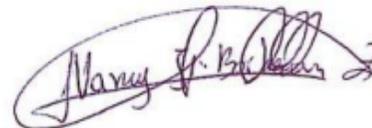
**2%** Textos potencialmente generados por la IA

Nombre del documento: TT_Jurado y Castro_100%.docx	Depositante: Nancy Johanna Barberán Zambrano	Número de palabras: 28.489
ID del documento: 622e6725252f433c9032176e587705a5f52eed90	Fecha de depósito: 13/8/2025	Número de caracteres: 186.564
Tamaño del documento original: 3,79 MB	Tipo de carga: interface	
	fecha de fin de análisis: 13/8/2025	

Ubicación de las similitudes en el documento:



TUTORA



f. \_\_\_\_\_

CPA. Barberán Zambrano, Nancy Johanna, PhD.

## **Agradecimiento**

Con el corazón repleto de agradecimiento, glorifico a Dios por haberme permitido llegar hasta aquí, porque ha estado siempre conmigo, por darme salud, fuerza, brindarme sabiduría y paz en cada paso dado, y por permitirme cumplir con éxito este proyecto.

A mi amada familia que me animaron y motivaron a aceptar la Beca; a esta oportunidad que fue presentada en el momento más adecuado, a ellos, a quienes han sido parte fundamental en mi vida, les agradezco por su comprensión en esos momentos del intenso y absorbente mundo académico que no me dejaron dedicarles a ellos esos instantes inolvidables que sin duda hoy no se volverán a repetir, pero fue por una buena razón, y hoy estoy aquí escribiendo en unas pocas líneas mi sincero agradecimiento hacia todos, y esos que estuvieron pendientes de mí, de mi progreso; animándome a continuar y sin desmayar, incluso en esos momentos extremos donde las fuerzas parecían ir en declive, de recordarme y animarse cuán importante es continuar.

Como no agradecer a mis compañeros de la carrera, con quienes compartí, desafíos satisfacciones y aprendizajes, que, aunque no estuvimos físicamente presente en las aulas formamos una bonita amistad, la experiencia de trabajar juntos, y apoyarnos mutuamente motivándonos a continuar para llegar a nuestra meta final. Gracias, compañeros.

Así también a todos los docentes de la Universidad, que aportaron sus conocimientos, experiencias y valores a lo largo de mi formación académica, formándonos no solo como profesional sino también como seres humanos, a nuestra tutora por su paciencia orientación y compromiso, su determinación nos hizo darle estructura a este trabajo, sus conocimientos, observaciones y sugerencias, aportaron ayudándonos a superar cada obstáculo y mantenernos firmes y constantes por el camino correcto.

Como no estar agradecida a la vida misma, por demostrarme que todo sueño se logra con esfuerzo y dedicación, nada es fácil ni tampoco imposible, no solo estoy aquí dejando plasmados resultados de horas de estudios e investigaciones, sino también la suma de todos esos abrazos y palabras de motivación, de aquellas personas que significan mucho en mi vida.

Jessica del Rocío Jurado Ruiz

## **Agradecimiento**

A Dios, a mi familia por estar siempre conmigo y a mis hijos por ser mi motivación para salir adelante cada día.

Alison Karina Castro Avilés

## **Dedicatoria**

Dedico este proyecto de tesis, en primer lugar, a Dios por ser mi guía en todo momento, por darme fortaleza, salud, sabiduría y perseverancia para culminar este proyecto con éxito, por recordarme cada día que la fe y esperanza es la base muy importante para alcanzar nuestras metas.

A mi esposo Jairon por apoyarme y comprenderme, por cada palabra de aliento y cada gesto de amor por ser un pilar fundamental en nuestra familia, por animarme a continuar sin desmayar; gracias por ser mi soporte en mis momentos de debilidad; gracias por ser los brazos que me brindan seguridad; a mis hijos Billy, Emanuel y Samuel por ser mi inspiración, mi motivación de vida, son todo lo que soñé los amo por sobre todas las cosas, todo lo que realizo siempre lo hago pensando en ustedes y en el mañana que estoy formando.

A mis padres por enseñarme valores muy importantes en mi vida, valores que día a día pongo en práctica como la honestidad, responsabilidad; a ellos por enseñarme que todo se puede en la vida; a pesar de las dificultades y adversidades siempre habrá una luz al final del camino.

Jessica del Rocío Jurado Ruiz

## **Dedicatoria**

A mis hijos que son mi razón de salir adelante, a mí mismo, por no rendirme y cumplir con lo que me propongo a pesar de las dificultades atravesadas, a mi esposo que en el tiempo que estuvo conmigo me enseñó que todo esfuerzo vale la pena, a mi abuelita que me enseñó a no rendirme y a mi familia por no soltarme la mano nunca.

Alison Karina Castro Avilés



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA  
CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

Ing. Diez Farhat Said Vicente PhD. D.

DIRECTOR DE CARRERA

f. \_\_\_\_\_

PhD. Lorena Bernabé Argandoña, Econ.

COORDINADOR DEL ÁREA

f. \_\_\_\_\_

Ing. Linda Evelyn Yong Amaya PhD.

OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA  
CARRERA DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

CALIFICACIÓN

f. \_\_\_\_\_

CPA. Barberán Zambrano, Nancy Johanna, PhD.

TUTORA

## Índice General

Introducción .....	2
Antecedentes .....	2
Sistema de Salud Pública en el Ecuador – Perspectiva de Desarrollo.....	2
Ministerio de Salud Pública.....	4
Definición del Problema.....	5
Justificación de la Investigación.....	7
Objetivos .....	7
Objetivo General.....	7
Objetivos Específicos .....	8
Preguntas de investigación .....	8
Limitación .....	8
Delimitación .....	9
Capítulo 1: Fundamentación Teórica .....	10
Marco Teórico .....	10
Teoría de Agencia.....	10
Marco Conceptual .....	14
La Administración Eficaz .....	14
Control Interno.....	15
Objetivo del Control Interno. ....	15
Control Interno Administrativo.....	16
Control Interno Contable.....	16
Modelo COSO .....	17
Componentes del Modelo COSO.....	18
Entorno de Control.....	19
Evaluación de Riesgo.....	20
Actividades de Control.....	20
Información y Comunicación.....	20
Actividades de Monitoreo.....	21
Prácticas de Gestión de Riesgos .....	21
Identificación de Riesgos.....	22
Priorización del riesgo.....	23

Acciones sobre el Riesgo. ....	23
Seguimiento y Control de Riesgos. ....	23
Marco Referencial .....	24
Referentes Académicos Relacionado con la Problemática de Estudio.....	24
Marco Legal .....	25
Constitución.....	25
Ley Orgánica de Salud.....	26
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado .....	27
ACUERDO No. 004-CG-2023.....	27
Capítulo 2: Metodología de la Investigación .....	29
Diseño de Investigación .....	29
Enfoque de Investigación .....	30
Tipo de Investigación .....	30
Fuente de Información.....	30
Población y Muestra.....	31
Población .....	31
Muestra .....	31
Muestreo .....	31
Técnicas de Recolección de Datos .....	33
Técnica Entrevista .....	33
Guía de Entrevista para Personal de las Direcciones Distritales de Salud	
– Zonal 8. ....	34
Guía de Entrevista para Expertos en Control Interno.....	35
Proceso de Validación del Instrumento Guías de Preguntas.....	35
Análisis de Datos.....	41
Entrevistas aplicadas a Funcionarios que forman parte de las Direcciones	
Distritales de Salud .....	41
Primera entrevista.....	41
Segunda entrevista.....	43
Tercera entrevista. ....	47
Cuarta entrevista.....	48
Quinta entrevista. ....	51

Sexta entrevista. ....	57
Entrevistas aplicadas a Expertos En Control Interno .....	60
Primera entrevista.....	60
Segunda entrevista.....	61
Hallazgo.....	62
Discusión .....	69
Capítulo 3: Propuesta Metodológica.....	71
Objetivo de la Propuesta.....	71
Alcance de la Propuesta .....	72
Sistémica de la Supervisión del Control Interno .....	74
Base del Modelo de Supervisión del Control Interno.....	74
Desarrollo de la Propuesta.....	74
Etapa de Planificación .....	76
Planeamiento Anual. ....	77
Planeamiento General. ....	78
Etapa de Relevamiento del Sistema de Control Interno. ....	79
Métodos para la Evaluación del Control Interno. ....	79
Evaluación de Riesgos. ....	80
Diagnóstico General.....	84
Planeamiento Específico de las Actividades de Supervisión .....	84
Etapa de Prueba de Eficacia de los Procedimientos de Control.....	86
Objetivos. ....	86
Actividades.....	86
Evidencia.....	87
Etapa de Observación y Emisión de Informe .....	89
Características del Informe Final. ....	89
Etapa de Seguimiento .....	90
Seguimiento de las Recomendaciones. ....	91
Validación de la Puesta en Marcha de los Planes de Acción. ....	91
Validación de la Propuesta .....	91
Etapa 1: Planificación .....	92
Etapa 2: Conocimiento de los Componentes del Control Interno (COSO) .....	93

Etapa 3: Prueba de Eficacia de Procedimientos de Control .....	94
Técnicas Aplicadas.....	94
Hallazgo. ....	95
Etapa 4: Seguimiento.....	97
Planes de Acción. ....	97
Conclusiones .....	99
Recomendaciones.....	101
Referencias.....	103

## Lista de Tablas

<b>Tabla 1</b>	Muestras de funcionarios que forman parte de las Direcciones Distritales de Salud.....	32
<b>Tabla 2</b>	Expertos en control interno.....	33
<b>Tabla 3</b>	Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte a) .....	63
<b>Tabla 4</b>	Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte b) .....	64
<b>Tabla 5</b>	Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte c) .....	65
<b>Tabla 6</b>	Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte d) .....	66
<b>Tabla 7</b>	Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte e) .....	67
<b>Tabla 8</b>	Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Expertos en Control Interno (Parte a).....	68
<b>Tabla 9</b>	Matriz de Evaluación del Control Interno .....	96
<b>Tabla 10</b>	Planes de Acción Correctiva.....	97

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b>	Entidades que Conforman el Sistema Nacional de Salud en Ecuador .....	3
<b>Figura 2</b>	Esquema de la Relación del Principal y Agente .....	12
<b>Figura 3</b>	Esquema de una administración eficaz .....	14
<b>Figura 4</b>	Motivos de la Actualización del Marco COSO.....	18
<b>Figura 5</b>	Principios articulados a los componentes del Marco COSO 2013 para un efectivo sistema de control interno.....	19
<b>Figura 6</b>	Etapas de la gestión de riesgos .....	21
<b>Figura 7</b>	Carta de Validación de un Experto Profesional .....	36
<b>Figura 8</b>	Validación realizada por un Experto Profesional (parte a) .....	37
<b>Figura 9</b>	Validación realizada por un Experto Profesional(parte b) .....	38
<b>Figura 10</b>	Validación realizada por una Experta Metodológica (parte a).....	39
<b>Figura 11</b>	Validación realizada por una Experta Metodológica (parte b) .....	40
<b>Figura 12</b>	Etapas de la Propuesta Metodológica para Supervisión del Control Interno Basado en COSO.....	72
<b>Figura 13</b>	Esquema de análisis sistémico de la supervisión del control interno.....	73
<b>Figura 14</b>	Esquema de la Sistemática de la Supervisión del Control Interno (parte a) .....	75
<b>Figura 15</b>	Esquema de la Sistemática de la Supervisión del Control Interno (parte b) .....	76
<b>Figura 16</b>	Esquema de Mapeo de Riesgos .....	78
<b>Figura 17</b>	Métodos para la Evaluación del Control Interno .....	80
<b>Figura 18</b>	Niveles de Riesgos .....	82
<b>Figura 19</b>	Aspectos a Considerar en el Planeamiento de las Actividades de Supervisión.....	85
<b>Figura 20</b>	Alcance del Planeamiento de las Actividades de Supervisión.....	85
<b>Figura 21</b>	Característica de Informe Final (parte a).....	89
<b>Figura 22</b>	Característica de Informe Final (parte b) .....	90
<b>Figura 23</b>	Objetivos del Seguimiento .....	91
<b>Figura 24</b>	Caso de Aplicación.....	92
<b>Figura 25</b>	Plan Estratégico de Supervisión.....	93
<b>Figura 26</b>	Conocimiento de los Componentes del Control Interno .....	94

<b>Figura 27</b>	Técnica Aplicada.....	95
<b>Figura 28</b>	Hallazgo .....	95

## **Resumen**

Esta investigación surge al notar que, en varias Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8, los procesos administrativos y financieros presentan debilidades en la supervisión del control interno. No se trata solo de detalles técnicos: estos vacíos pueden derivar en trámites lentos, incumplimiento de normas e incluso en un manejo poco adecuado de los recursos públicos. El propósito principal fue diseñar una propuesta metodológica basada en el modelo COSO que ayude a reforzar esta supervisión. Para conseguirlo, se optó por una combinación de tres diseños: uno observacional, que permitió mirar de cerca lo que ocurre sin intervenir; otro prospectivo, para imaginar cómo podrían cambiar las cosas con la propuesta; y uno transversal, que captó una “fotografía” del estado actual en un momento determinado. Todo fue trabajado desde un enfoque cualitativo, es decir, llevando a cabo una conversación directa con funcionarios y especialistas a partir de entrevistas. De esas charlas y del análisis realizado surgieron hallazgos importantes como son la alta rotación de personal, la falta de formación, la existencia de procesos poco claros y las dificultades en comunicarse internamente. Nos dimos cuenta de que surgen riesgos propios de demoras en la ejecución de la certificación del presupuesto, errores en la contratación y falta de evaluaciones periódicas. La propuesta final plantea un trabajo por etapas, desde la planificación hasta el seguimiento, con el fin de que pueda adaptarse a distintos contextos. Con su aplicación, se busca no solo mejorar la eficiencia, sino también asegurar transparencia y cumplir con la normativa vigente.

***Palabras claves:** Control, Supervisión, Riesgo, Administrativo y Financiero*

## **Abstract**

This research arose from the observation that, in several District Health Directorates of Zone 8 Coordination, administrative and financial processes exhibit weaknesses in the oversight of internal control. These are not just technical details: these gaps can lead to slow procedures, non-compliance with regulations, and even poor management of public resources. The main objective was to design a methodological proposal based on the COSO model to help strengthen this oversight. To achieve this, a combination of three designs was chosen: an observational one, which allowed a closer look at what is happening without intervening; a prospective one, to imagine how things could change with the proposal; and a cross-sectional one, which captured a "snapshot" of the current situation at a given moment. Everything was approached from a qualitative perspective, that is, conducting direct conversations with officials and specialists through interviews. These conversations and the analysis yielded important findings such as high staff turnover, lack of training, unclear processes, and difficulties in internal communication. We recognized that risks arise from delays in executing budget certification, contracting errors, and a lack of periodic evaluations. The final proposal proposes a phased approach, from planning to monitoring, so that it can be adapted to different contexts. Its implementation seeks not only to improve efficiency but also to ensure transparency and comply with current regulations.

**Keywords:** Control, Supervision, Risk, Administrative and Financial

## **Introducción**

### **Antecedentes**

#### ***Sistema de Salud Pública en el Ecuador – Perspectiva de Desarrollo***

A lo largo de la historia, el sistema de salud en Ecuador ha sido una construcción histórica, particularmente incidida por factores políticos, económicos e institucionales. Desde el 79, el regreso a la democracia se produjo luego de un largo periodo de dictadura militar. El país, a partir de ese momento, ha tenido profundos procesos de transformaciones en el sistema de salud, a raíz de las constitucionales de 1979, 1998 y 2008, en cada uno de los cuales se ha escrito una historia distinta acerca del papel del Estado y de la atención a la población (Inca, 2022).

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 2008 se han promulgado nuevas leyes y nuevas normativas que pretenden dar cumplimiento, de forma más efectiva, a los principios que recoge la Constitución. Esta era histórica supuso un nuevo punto de inicio, que permitió entender la gestión pública como un instrumento clave para analizar la forma en que cada gobierno ejecutaba las responsabilidades públicas y cómo daba respuesta a las necesidades del país. En este sentido, la Administración Pública en Ecuador ha venido evolucionando, teniendo en cuenta las exigencias de la ciudadanía a partir de la reestructuración institucional, de nuevas fórmulas de control, de la actualización de la legislación vigente (Palma et al., 2023).

Al principio de los años 2000, se promovieron leyes básicas y programas sociales, y sufrió una dinámica de gran inestabilidad política. Desde el 2008, con la instalación de un nuevo modelo constitucional, comenzó una ambiciosa reforma de la estructura sanitaria que procuró garantizar la atención integral, gratuita y centrada en las personas. En cambio, el resquebrajamiento neoliberal de los gobiernos que vinieron después, con el paréntesis de crisis impactantes vividas entre 2019 y 2020 durante la pandemia de COVID-19, puso de manifiesto debilidades como la fragmentación, el recorte de los presupuestos, la elevada rotación de autoridades, etc. En la actualidad, el país todavía tiene como principal meta mejorar lo que es la calidad del mismo sistema, asegurar las vacunas, luchar contra la malnutrición o aumentar el acceso a los servicios esenciales y, esperamos, alcanzar un modelo más justo y eficiente de salud para todos (Inca, 2022).

En el año 2024, el sistema de salud del Ecuador ha dado un paso significativo en la búsqueda de una red de servicios más integrada, alcanzando el 69,8% de integración del Ministerio de Salud Pública (MSP) con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Este avance de la Red Pública Integral de Salud (RPIS) es un paso importante respecto del modelo fragmentado y segmentado que se daba en 2012, cuando se establecía el primer convenio marco para la constitución de la RPIS y que está conformado por (a) Ministerio de Salud Pública (MSP), (b) Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), (c) Ministerio de Defensa Nacional las Fuerzas Armadas, (d) Ministerio del Interior la Policía Nacional, (e) Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), (f) Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), sin olvidar la Red Privada Complementaria (RPC) que incluye a los establecimientos de salud desde el sector privado de lucro así como las entidades no gubernamentales de salud sin fines de lucro, haciendo posible una mayor cobertura y acceso a los servicios de salud para la población (Consejo Nacional de Salud, 2024). En la siguiente figura se muestra la conformación del sistema de salud en Ecuador:

**Figura 1**

*Entidades que Conforman el Sistema Nacional de Salud en Ecuador*

Sector	Público			Sector Privado	
<b>Fuentes</b>	Contribuciones del gobierno	Contribuciones de los trabajadores	Contribuciones de los empleados	Hogares	Externos
<b>Fondos</b>	MSP, MIES, y municipales	ISSFA e ISSPOL	IESS	Contribuciones patronales Seguros Privados	
<b>Proveedores</b>	Hospitales y establecimientos ambulatorios del MSP y del MIES	Establecimientos militar y de la policía	Hospitales y dispensarios públicos	Proveedores privados con y sin fines de lucro encontrado con el IEISS, ISSPOL	Proveedores privados con y sin fines de lucro
<b>Usuario</b>	Población sin recursos	Miembros de las fuerzas armadas, policía y familias	Trabajadores del sector formal y campesino	Población con capacidad de pago	Población sin seguridad social

Nota. Tomado de *Contexto de la Salud Pública en Ecuador*, por Consejo Nacional de Salud, 2024. Ecuador

### ***Ministerio de Salud Pública***

El Ministerio de la Salud Pública (MSP) de Ecuador nace el 16 de junio de 1967 por mandato de la Asamblea Constituyente, constituyendo un hito histórico en el país para el cumplimiento de la función pública salud, dado que no se había creado hasta entonces un ministerio para este propósito. Durante estos 50 años y particularmente en la última década, el MSP ha tenido importantes transformaciones que lo han llevado a ser considerado un referente internacional en cuanto a política de promoción, prevención, atención integral de salud, rehabilitación y cuidados paliativos (Ministerio de Salud Pública, 2024).

A partir de la fecha 24 de mayo de 2021, la institución del Ministerio de Salud Pública de Ecuador dispuso acciones para la elaboración del Plan Decenal de Salud 2022-2031, entendiendo que dicha propuesta era la respuesta a problemas más profundos del sistema de salud ecuatoriano. Este plan no es algo que solo haga el Ministerio de Salud Pública, sino que es una responsabilidad compartida con el Estado. Se construyó a partir de un proceso abierto y participativo en el que distintos sectores de la sociedad incorporaron ideas y propuestas por medio de mesas técnicas. Se centra en la interacción de los sectores público, privado, académico y social tratando de hacer una intervención más compleja en los determinantes sociales de la salud. Con esta decisión, se han definido acciones que deben ser llevadas a cabo por las instituciones del Sistema Nacional de Salud, priorizando la prevención, la justicia en el acceso a servicios integrales de calidad y la construcción de un sistema más transparente y eficaz que contribuya al desarrollo y bienestar de toda la ciudadanía (Ministerio de Salud Pública, 2022).

La misión que actualmente persigue es el liderazgo y la regulación del sistema de salud pública, asegurando, por un lado, el acceso igualitario a la atención médica de calidad en el sistema de salud pública; por otro lado, promoviendo la investigación y el desarrollo tecnológico y la coordinación entre actores públicos, privados y comunitarios. La visión que actualmente persigue es un sistema de salud que pone énfasis en la acción preventiva y el bienestar integral de todas las personas, girando en torno a valores como el respeto, la inclusión y la vocación de servicio (Ministerio de Salud Pública, 2024).

## **Definición del Problema**

En la actualidad, las organizaciones públicas o privadas viven un entorno más cambiante y más exigente en el que hay que tener una buena organización y que debe haber una participación activa de los distintos niveles en la planificación, en el control y en la supervisión. Sin embargo, uno de los problemas más frecuentes de la práctica es la falta de control interno, el mismo puede derivar en cometer errores o fraudes ya sean estos provocados por la manipulación intencionada de los datos o por la simple falta de atención. Esto suele suceder si no hay una buena distribución de las responsabilidades o una aplicación de sistemas de control adecuados. Si no se pone remedio, la información pasa a estar incorrecta, aparecen los conflictos e incluso puede suceder un fraude (Torres, 2024).

En la esfera de la administración pública, de hecho, se perpetúa un problema de fondo. En este sentido, hay una falta de coordinación entre el poder ejecutivo y las autoridades que deben ejecutar la política; como es normal, estas autoridades provienen de distintas ideologías con lo cual se hace mucho más complicado el buen funcionamiento de la ejecución de las decisiones que toma el gobierno, lo que a su vez acaban por generar vulnerabilidades de la gestión que van acompañadas de riesgos de corrupción. Se ha intentado implantar el sistema de control interno para compensar la precariedad que ha provocado esta situación, pero su éxito ha sido relativamente escaso debido al diseño poco adecuado del mismo y de la normativa poco profunda. La falta de bases conceptuales ha llevado a la creación de un control que puede ser fácilmente burlado, con un impacto negativo en partes críticas del funcionamiento del estado, como la transparencia o la eficiencia (Sánchez, 2017).

En el sector salud de América Latina, implementar decisiones de carácter orientador y propuestas efectivas para solventar los desafíos a los que se enfrenta el control interno, en la medida en que dichas decisiones permiten corregir fallas operacionales y fortalecer la calidad de los servicios que esta población recibe. El control interno, considerado como una ventaja competitiva dentro de un eje esencial de gestión de una institución, se configura a partir de las decisiones de los encargados de la administración de la gestión y del permanente análisis desde el ámbito público, lo que requiere una cuidadosa valoración de sus planos para lograr una buena articulación de los actos, mejorar el funcionamiento de la organización y comprobar

que los progresos al interior de las entidades públicas sean congruentes, eficientes y sostenibles (Zambrano et al., 2022).

Por lo que respecta a lo antes mencionado, se expresa que el estudio que realizó Poveda (2016) en el que aplicó una auditoría de gestión en la Dirección Distrital 22D01 Salud de Orellana evidenció varios problemas internos de forma tal que determinan problemas como dinámica organizacional ineficaz; falta de personal capacitado, como consecuencia tareas repetitivas y sobrecarga de ciertas personas trabajadoras; el conocimiento de un organigrama que estaba obsoleto por lo que las funciones no están alineadas con los objetivos de la entidad; la ausencia de un programa de capacitación continuo del personal para mejorar sus habilidades (Poveda, 2016).

En el estudio desarrollado por Palma et al. (2023), indican que la falta de aplicación de los controles interno dentro de la unidad administrativa, debido al desinterés de una parte de los funcionarios de la Dirección Distrital 13D07 Chone en aceptar las recomendaciones dadas por auditoría, deja la organización al descubierto ante los riesgos de una determinada actividad, así como limita su capacidad de adaptación a los cambios externos o internos. En la medida en que las condiciones continúan por la llegada de nuevo personal, ausencia de capacitación, supervisión o recursos escasos, los procedimientos internos y las políticas de control definidos previamente se vuelven ineficaces. Asimismo, la falta de ajustes en el tiempo y una cultura de mejora continua compromete la eficiencia institucional al momento de tomar decisiones y limita la confianza de los diferentes actores intervinientes con la organización (Palma et al., 2023).

En el Distrito de Salud 13D03 Jipijapa se hizo evidente la existencia de rotación significativa del personal lo cual afectó la gestión tanto operativa como administrativa de la entidad. A la vez se evidenció un mal control de autorizaciones lo que ha ocasionado retrasos a los procesos internos, lo que ha influido en que se presente de manera parcial el cumplimiento a los requerimientos de la Norma de control Interno 401 (Indio, 2024).

Por lo indicado anteriormente, se ha denotado que en las Direcciones Distritales de Salud se presentan debilidades en la gestión administrativa financiera debido a la ausencia de la supervisión a los controles internos, que requiere ser atendida para mejorar su eficiencia con el fin de responder ante los cambios de su

entorno interno y externo. Asimismo, para acatar con los lineamientos requeridos por el Acuerdo No. 004-CG-2023. De manera que, la presente investigación se enfoca en diseñar una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para fortalecimiento de la supervisión del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.

### **Justificación de la Investigación**

En lo académico la investigación aportará al desarrollo del conocimiento aplicado en el control interno, especialmente en el uso del modelo COSO como modelo de supervisión sobre los controles aplicados en los procesos administrativos y financieros en las Direcciones Distritales de Salud. Además, fortalecer la formación profesional de estudiantes y académicos en áreas de control interno gubernamental, contribuyendo a una formación integral y práctica.

En lo empresarial, la propuesta metodológica ofrecerá a las Direcciones Distritales de Salud un marco estructurado que facilite la supervisión de los controles interno, lo cual a su vez permitirá la identificación de debilidades y ausencia de controles, evaluación de su diseño frente a los riesgos y la toma de decisiones fundamentadas. Esto favorecerá la eficiencia, transparencia y cumplimiento normativo en los procesos administrativos y financieros de dichas entidades de salud pública.

En lo social, la propuesta metodológica permitirá a las Direcciones Distritales de Salud de todas las coordinaciones zonales del país, con un modelo práctico que permita supervisar la eficiencia de los controles internos, contribuyendo positivamente en el mejoramiento constante de los procesos administrativos y financieros. Dicha mejora incrementará la confianza de la población y de los entes de control en la gestión pública.

### **Objetivos**

#### ***Objetivo General***

Diseñar una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para fortalecimiento de la supervisión del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.

### ***Objetivos Específicos***

- Fundamentar las bases teóricas, conceptuales, referencias y de normativas que sustentan el control interno en el sector público, con énfasis en el modelo COSO.
- Identificar mediante entrevistas los factores que inciden en el control interno de los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.
- Determinar mediante entrevistas los riesgos que afectan los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.
- Diseñar una propuesta metodológica sustentada en el modelo COSO, que permita el fortalecimiento de la supervisión de los controles internos en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.

### **Preguntas de investigación**

- ¿Como se respaldan la supervisión del control interno en las entidades públicas?
- ¿Cuáles son los factores que inciden en el control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8?
- ¿Cuáles son riesgos que afectan en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8?
- ¿Cómo se puede estructurar una propuesta metodológica que permita la supervisión del control interno de los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8?

### **Limitación**

La propuesta metodológica presenta limitaciones en la disponibilidad de estudios comparables sobre modelos de supervisión del control interno y en específico en lo referente a los procesos administrativos y financieros de las Direcciones Distritales de Salud, lo cual limita el análisis comparativo de caso de éxito. También podría existir reticencia de algunos funcionarios en compartir información documental

que sea considerada confidencial. En base a lo mencionado, el levantamiento de información se llevará a cabo mediante entrevistas abiertas y de ser necesario se mantendrá la confidencialidad de los entrevistado.

### **Delimitación**

La propuesta metodológica considera un contexto específico, a fin de asegurar su viabilidad. Por consiguiente, toma en cuenta a las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8, como se detalla a continuación:

Geográfico: Zona 8

Sector: Salud Pública

Subsector: Direcciones Distritales de Salud

Tipo de Compañías: Pública

Tiempo: 2025

## **Capítulo 1: Fundamentación Teórica**

### **Marco Teórico**

La propuesta se basa en corrientes actuales que pretenden sustituir el enfoque tradicional del control interno y sus aplicaciones en los procesos de las Direcciones Distritales de Salud. Se integran en este sentido aportes de la Teoría de la Agencia puesto que se reconoce la necesidad de la supervisión en el control interno para reducir la exposición al riesgo. La investigación, en este sentido, va más allá de la utilización de herramientas técnicas, sino más bien ubica una integración crítica de la teoría y la práctica orientada a fortalecer la gobernanza pública y la transparencia en la gestión de los recursos del sector salud.

### ***Teoría de Agencia***

La Teoría de la Agencia nos ayuda a entender cómo se organizan las relaciones jerárquicas en las instituciones públicas, especialmente al observar cómo interactúan los diferentes niveles jerárquicos y los funcionarios. En este esquema, los altos funcionarios como los ministros o responsables delegan tareas en agentes administrativos que disponen del conocimiento técnico indispensable para la realización de esas tareas. Pero dicha delegación de tareas está sujeta igualmente a riesgos. Los agentes tienen bastante independencia de decisión a partir de sus propios criterios, que pueden diferir de los intereses de la institución. Dicho de otro modo, el interés personal de los agentes es el conflicto que plantea esta teoría (Aguilar, 2015). Lo indicado expone que las funciones que desarrollan los funcionarios públicos conllevan a una exposición de riesgo dado que, el agente, puede actuar con un grado de discrecionalidad, si no se lleva a cabo un control evidente por parte de su Jerarquía. También influye, en este sentido, la escasa esfera de control directo, que se suma a la discrecionalidad del agente, lo que trae como consecuencia la necesidad de diseñar mecanismos de control estructurados.

El comportamiento oportunista nos indica cómo los actores que conforman una organización ya sean estos principales o agentes, están dispuestos a vulnerar las regulaciones, lo que pone en entredicho las decisiones, las prácticas y las estructuras formales, y aquellas legislaciones que ofrecen una importante regulación. En el contexto público, donde el control es escaso y los incentivos muchas veces no se ajustan a la idea del interés general, este tipo de acciones se convierten en algo habitual

(North, 1993). De tal forma que, lo relevante es que dentro de la gestión pública se contemplen controles eficaces, que frenen los comportamientos provocados por algunos incentivos y por las percepciones internas.

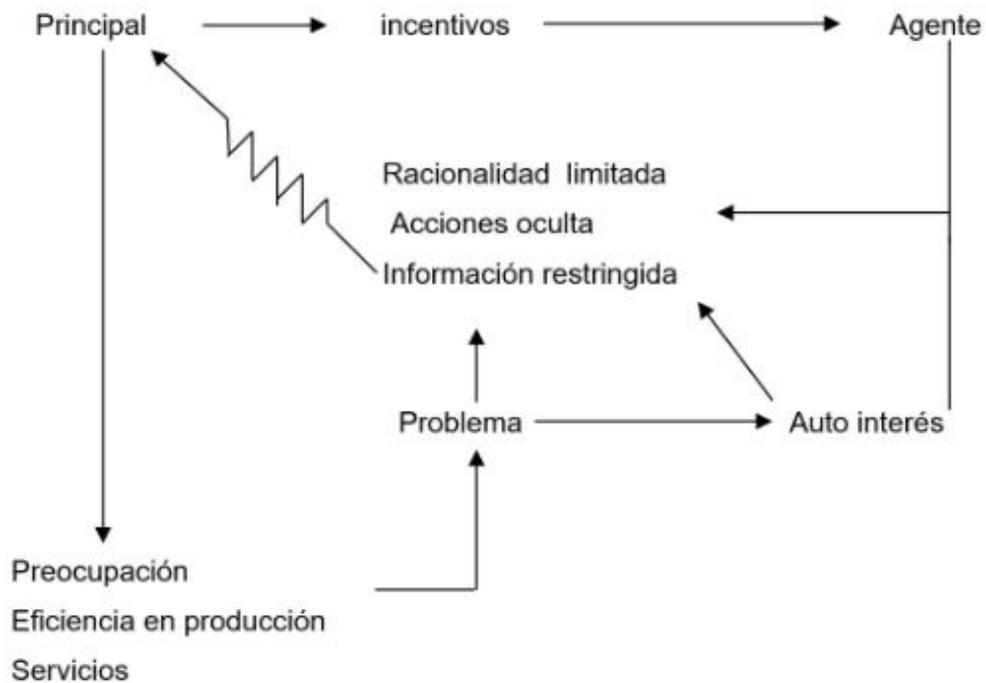
El acceso a la información por parte de ciertos individuos crea una relación desigual entre los principales y los agentes, ya sea a través de contratos explícitos o implícitos. Los agentes tienen mayor conocimiento sobre su comportamiento, capacidades y limitaciones, lo que representa una ventaja para la toma de decisiones. Además, esta situación permite llevar a cabo acciones que, en cierta medida, escapan a la supervisión directa del principal. La diferencia en la información crea una situación de dependencia y riesgo, donde el principal no puede saber si el agente está actuando a su favor (Przeworsky, 2007).

La Teoría de la Agencia nos ayuda a entender cómo se organiza la jerarquía en la administración pública, señalando cómo se asignan tareas a distintos niveles. No obstante, esta delegación puede causar tensiones, sobre todo cuando no todos tienen el mismo acceso a la información. En esos casos, el agente puede influir o reducir el control que tiene el principal. La información no solo tiene un papel técnico, sino que también se convierte en una herramienta importante. Su uso, ya sea correcto o incorrecto, impacta directamente en la calidad del servicio que se ofrece al público (Aguilar, 2015).

La relación agente-principal, puede observarse en la Teoría de la Agencia y la perspectiva neo gerencialista como uno de los problemas más relevantes de la organización. El riesgo moral se considera que el agente puede aprovechar el hecho de que se encuentra en desventaja por falta de información o ausencia de control, para de este modo favorecer sus propias metas y objetivos a expensas de las metas del principal. Esta situación se da, pues no existe delimitación y se están encubriendo determinadas iniciativas, sobre todo en el caso de las organizaciones burocráticas. En el sector público, esta separación entre el control y la ejecución puede llevar a una administración que se aleje de los objetivos de la institución. El reto es crear sistemas de control que reduzcan estas desviaciones y garanticen que los objetivos del principal y las acciones del agente estén alineados (Pérez, 2019). El esquema de estas percepciones se puede observar en el siguiente diagrama.

**Figura 2**

*Esquema de la Relación del Principal y Agente*



Nota. Tomado de *Gestionar lo público con estilo empresarial. 1ª ed.*, por Pérez. Prometeo. Argentina.

La teoría de agencia muestra que cuando las personas carecen de conocimiento completo, dificulta su toma de decisiones y su gestión eficiente. Esta limitación impide que los líderes tengan suficiente autoridad, lo que puede provocar opciones incorrectas o no servir a todas las partes. Para solucionar el problema, es recomendable usar incentivos que empujen a las personas a cumplir con los objetivos de la organización. Sin estos sistemas, los agentes suelen priorizar sus propios intereses. Se manifiesta así la necesidad de implementar nuevas estrategias de género en los servicios públicos. Su propósito es mejorar la apertura, que los datos se muevan correctamente y que se fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas de la comunidad (Przeworsky, 2007).

La teoría de la agencia, que se inicia en el ámbito de los negocios y que ahora se aplica a la administración pública, determina un cambio importante en la consideración de las conexiones de responsabilidad. Parte de la base de conceptos

como acuerdos voluntarios o independencia de la persona, ignorando las desigualdades presentes en los debates actuales, y lo que es fundamental a la hora de aceptar una forma más equitativa y controlada. La nueva administración pública conduce la gestión de resultados como un objetivo de una mayor eficacia. En este sistema, los premios o recompensas están conectados al logro de objetivos preestablecidos. A pesar de esto, las personas generalmente se comportan para su propio beneficio, lo que genera consecuencias dañan a otros dentro de la comunidad. Los errores del gobierno necesitan estrategias que reconozcan la necesidad de gestión, apertura y asegurarse de que las metas de todas las partes coincidan (Pérez, 2019).

Según la teoría de la agencia, arreglar la ineficiencia organizacional significa seguir un conjunto de principios diseñados para cambiar la forma en que operan las organizaciones públicas. Desde el principio, el sistema debe crear recompensas internas para comprometer a las personas; no sólo mediante medios financieros, a la vez que deben reconocerse su calidad de trabajo, la salud y las áreas administrativas financieras. Una segunda variante de las reglas en el sentido de manera que se eviten las acciones deshonestas o ineficientes deben configurarse. En tercer lugar, sugiere de forma explícita instalar mecanismos de competencia entre las agencias públicas y privadas, al fin y al cabo, promueve la mejora continua. Esta rivalidad, a pesar de que puede causar fricción, se considera esencial para aumentar la eficiencia y la responsabilidad en la gestión del gobierno.

## Marco Conceptual

### *La Administración Eficaz*

Una adecuada gestión se alcanza mediante tres etapas fundamentales: (a) planificar, (b) implementar y (c) conseguir resultados. Durante la etapa de planificación, es esencial definir objetivos precisos y factibles, siempre manteniendo un adecuado manejo del presupuesto. La implementación, conlleva estructurar el trabajo de forma eficaz, establecer responsabilidades y promover un entorno de cooperación. Por otra parte, es imperativo promover una cultura cimentada en principios, en trabajo en equipo y en perfección continua. Por último, es importante el seguimiento de los resultados para evaluar lo realizado y salvaguardar los recursos. Debe existir una secuencia racional de este proceso que sería la que favorezca el cumplimiento de los fines de la misma organización (Pereira, 2024). Lo indicado se refleja en la siguiente figura:

**Figura 3**

*Esquema de una administración eficaz*



Nota. Adaptado de *Control Interno en las Empresas, su aplicación y efectividad*, por Pereira, 2024. México.

### ***Control Interno***

El control interno resulta fundamental para una gestión eficiente, ya que configura la manera de cómo se hacen las cosas dentro de la organización, define responsabilidades y garantiza que cada área realice sus tareas conforme a reglas establecidas. Este tipo de control interno y el sistema de gestión de riesgos se apoya mediante la implementación de procedimientos, de políticas predefinidas y del uso de las tecnologías con el fin de asegurar la protección de los bienes y el cumplimiento de los objetivos. También permite tener la rendición de cuentas y la supervisión permanentemente, fomentando la transparencia y minimizando riesgos (Pereira, 2024)

Es fundamental tener en cuenta que el control interno no es suficiente para garantizar que el fraude no se comete porque solo puede proporcionar una seguridad razonable ante errores, irregularidades, pues depende del ejercicio diario del control y del desarrollo de un ambiente organizacional en el que el personal cumpla con sus responsabilidades y funciones basado en normas o disposiciones dictadas por la Dirección (Torres, 2024).

#### **Objetivo del Control Interno.**

Los objetivos que persigue el control interno pueden dividirse a su vez en tres categorías: (a) la correcta utilización de los recursos y la protección de los activos, (b) la presentación de información financiera clara y fiable, y (c) el cumplimiento de las normas y reglas establecidas. En lo que respecta a la primera categoría, la referida a los aspectos operativos y administrativos, intentan organizar y coordinar el desarrollo de las tareas cotidianas que ayudarán a alcanzar los objetivos empresariales. En este sentido, permite hacer un uso correcto de los recursos y revisar llegado el momento si se están cumpliendo las previsiones, como así también involucrar a todo el personal en este proceso. La segunda línea de control intenta verificar que la información financiera sea fiable, con el propósito de transmitir adecuadamente los hechos económicos y que a su vez surjan de operaciones que forman parte del ciclo contable del negocio. La tercera línea se ocupa de verificar que los procesos operativos, administrativos y financieros de la entidad se desarrollan dentro del marco del cumplimiento de la legislación, regulaciones y normativas vigentes (Torres, 2024).

### **Control Interno Administrativo.**

El control institucional administrativo es un soporte que ponen en marcha las organizaciones para gestionar el desarrollo de sus actividades y la prestación eficiente de sus servicios. Igualmente, a través de los procesos operativos y contables que implementan, procura alcanzar los fines institucionales, informar a la dirección, coordinar las labores y verificar la producción y el rendimiento obtenido. Para su ejecución, se ampara en otras cinco áreas esenciales como: (a) el entorno de control, (b) la identificación y análisis de los riesgos, (c) las operaciones diarias, (d) la comunicación interna y externa, y (e) el seguimiento y evaluación continua. Igualmente contribuye a mejorar la toma de decisiones y la eficiencia de la organización (Estupiñan, 2015).

El hecho de que el Ejecutivo en un sistema democrático haya sido elegido por el pueblo no garantiza en ningún caso que los funcionarios que deben aplicar y poner en práctica la política pública que acompaña a la decisión del poder ejecutivo tengan las mismas ideas políticas, lo que complica en sí mismo la posibilidad de cumplir de forma uniforme las instrucciones institucionales. Para propiciar el control de la gestión pública, se recurre a un sistema de control interno administrativo, cuya creación, aplicación y mejora continua son una responsabilidad de los funcionarios. Pues este trabajo no sólo exige ser capaces de ejecutarlo con eficiencia, sino que la Administración pública necesita del control interno administrativo con el fin de que las reglas de control y gestión de los recursos económicos y materiales sean utilizadas de forma correcta, lo cual evidentemente no puede anular el hecho de que la gestión pública contemporánea esté llena de riesgos, de manera que el Ejecutivo deba adoptar muchas precauciones para resguardar tanto la gestión como los bienes públicos (Sánchez, 2017).

### **Control Interno Contable**

El control interno contable se origina como un resultado del control administrativo, su finalidad sería garantizar la ordenación y la claridad de la información financiera. Su función sería la de garantizar que cada operación (se) refleje un registro adecuado en el momento adecuado y utilizando la cuenta adecuada, con el propósito de que los estados financieros de la empresa describen la realidad económica de la empresa. Se encarga de garantizar que toda (la) información contenida

en un registro exista, y que se produzcan los ajustes necesarios de forma posterior si detecta algún tipo de error (Estupiñan, 2015).

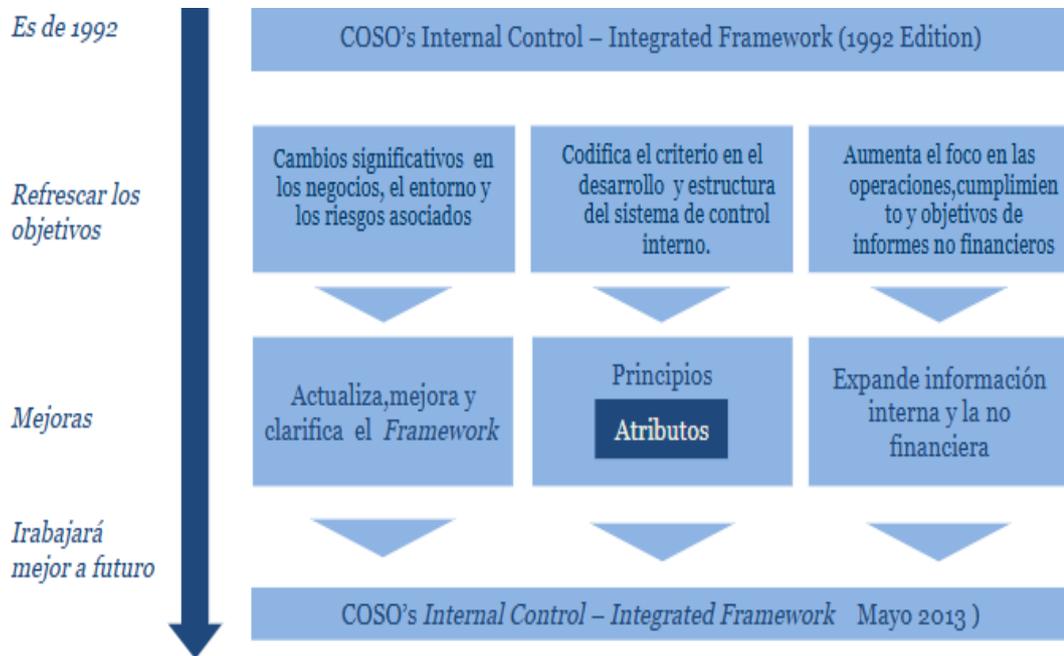
### ***Modelo COSO***

El Marco Integrado de Control Interno de COSO, que fue actualizado en el año 2013, constituye un útil instrumento de apoyo que permite a las organizaciones mejorar sus procesos y proteger una valiosa información. Su finalidad es la de dar a las organizaciones un medio capaz de permitir el establecimiento de controles internos para la consecución de sus objetivos, para la adaptación a los cambios del entorno y para el trabajo ordenado y eficiente de la organización. Este marco de COSO también permite destacar la importancia de que sean los directivos quienes se impliquen en la revisión de estas medidas de control y de su eficacia. Entre las mejoras que incluye se encuentra el hecho de que no se limita únicamente a los informes financieros, sino que también recoge aquellas medidas de control que inciden en la obtención de informes internos y de otro tipo, y que pueden ser útiles y que hacen que sea un marco más completo para las organizaciones a la hora de abordar su actividad cotidiana (Wind, et al., 2022).

El Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ha sido clave para guiar a las organizaciones en la forma de mejorar su control interno, gestión del riesgo y cómo prevenir el fraude. Desde que, en 1992, presentaron el marco COSO I en un congreso de contadores, estos autores unieron sus esfuerzos en una forma común de entender y aplicar el control interno, el cual recoge cinco elementos clave: (a) ambiente de control, (b) evaluación de riesgos, (c) actividades de control, (d) comunicación de la información y (e) monitoreo. El modelo fue evaluado en el año 2010 con encuestas a empresas para conocer su impacto. A partir de esos resultados el modelo COSO I fue mejorado, dicha mejora fue publicada en el año 2013 con el modelo COSO 2013. Este último proponía adaptaciones a los cambios del entorno empresarial, y fortalecía el control interno haciendo énfasis en el fraude y mejores resultados operativos y financieros (Torres, 2024). A continuación, se presentan los motivos por el cual se actualizó el marco COSO

**Figura 4**

*Motivos de la Actualización del Marco COSO*



Nota. Tomado de *Control Interno – Marco Integrado*, por *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, 2013. Instituto de Auditores Internos de España.

**Componentes del Modelo COSO.**

El control interno se fundamenta en cinco componentes que deben aplicarse de forma conjunta: (a) ambiente de control; (b) evaluación de riesgo; (c) actividades de control; (d) información y comunicación; y (e) actividades de monitoreo. Estos componentes no son tomados de manera aislada ni deben seguir un orden correcto, sino son interdependientes y deben ajustarse a las condiciones de entorno existentes. Su nivel de aplicabilidad va a depender de la organización existente, ya que cada organización posee estructuras, tamaños y culturas distintas. Por lo tanto, aunque se pueda afirmar que todas las organizaciones necesitan de estos componentes, el diseño y la ejecución de cada uno de ellos puede variar enormemente (Estupiñan, 2015). A continuación, se presenta los componentes del marco COSO y sus principios articulados:

## Figura 5

*Principios articulados a los componentes del Marco COSO 2013 para un efectivo sistema de control interno*

<b>Ambiente de Control</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Demostrar compromiso con la integridad y los valores éticos</li><li>2. Ejercer la responsabilidad de supervisión</li><li>3. Establecer la estructura, la autoridad y la responsabilidad</li><li>4. Demostrar compromiso con las competencias</li><li>5. Aplicar la rendición de cuentas</li></ol>
<b>Evaluación de Riesgo</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>6. Especificar objetivos adecuados</li><li>7. Identificar y analizar los riesgos</li><li>8. Evaluar el riesgo de fraude</li><li>9. Identificar y analizar cambios significativos</li></ol>
<b>Actividades de Control</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>10. Seleccionar y desarrollar actividades de control</li><li>11. Seleccionar y desarrollar controles generales sobre la tecnología</li><li>12. Implementación a través de políticas y procedimientos</li></ol>
<b>Información &amp; Comunicación</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>13. Utilizar información pertinente</li><li>14. Comunicación interna</li><li>15. Comunicación externa</li></ol>
<b>Actividades de Monitoreo</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>16. Realizar evaluaciones continuas y / o separadas</li><li>17. Evaluar y comunicar las deficiencias</li></ol>

Nota. Tomado de *Control Interno – Marco Integrado*, por *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, 2013. Instituto de Auditores Internos de España.

### **Entorno de Control.**

El entorno de control es la piedra angular en la que se establece el sistema de control interno en el seno de una organización. Se compone de normas, procedimientos y estructuras que marcan el comportamiento que debe desarrollar la entidad. El consejo y la dirección deben ser los primeros en hacerlo y transmitir la importancia del comportamiento y de los controles internos. Está basado en cinco grandes ideas: (a) comprometerse con la honestidad y los valores éticos, (b) asegurar que el consejo actúe de manera independiente y supervise eficazmente, (c) definir de forma explícita las responsabilidades en la organización y cómo es la cadena de mando, (d) contratar y retener empleados competentes, y (e) determinar las funciones de cada uno de forma clara para alcanzar los fines (*COSO, 2013*).

### **Evaluación de Riesgo.**

La evaluación de riesgo es un proceso continuo y flexible que permite identificar y comprender situaciones que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos reales de una entidad; comienza con una buena definición de los objetivos, lo que permite identificar amenazas en los distintos niveles; también tiene consideración de la posibilidad de cometer fraude y de la evolución de las amenazas dentro y fuera de la institución; en función de lo anterior, permite a la entidad tomar decisiones anticipadas, reflexivas y prudentes con el fin de reducir las amenazas antes de que se conviertan en riesgos (Estupiñan, 2015).

### **Actividades de Control.**

Las actividades de control son, indiscutiblemente, instrumentos que contribuyen a minimizar los riesgos dentro de una organización llevándolos a valores tolerables, es decir, a niveles que puedan ser gestionados. Las actividades de control deben ser pensadas y aplicadas de una manera estratégica para ayudar a asegurar la consecución de los objetivos. Para ello, es importante que la entidad lleve a cabo actividades de control del ámbito general como también del ámbito tecnológico para el correcto cumplimiento de los objetivos. Además, tener políticas y procedimientos bien claros para aplicar bien estas actividades de control en el día a día del trabajo contribuye a reforzar la alineación y el buen funcionamiento del sistema de control interno (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013*).

### **Información y Comunicación.**

La información y la comunicación son dos elementos fundamentales del control interno porque estipulan las formas en las que todos entienden lo que deben hacer para que se cumplan los objetivos. Para que los controles funcionen adecuadamente, se necesita tener información útil, clara y a tiempo, así como favorecer una buena comunicación tanto dentro como fuera de la institución, ya que esto contribuye a tomar las decisiones de forma más fiable, a la transparencia de las actuaciones, y, al mismo tiempo, garantiza que todos conozcan los objetivos y se muevan en la misma dirección para alcanzarlos (Estupiñan, 2015).

### **Actividades de Monitoreo.**

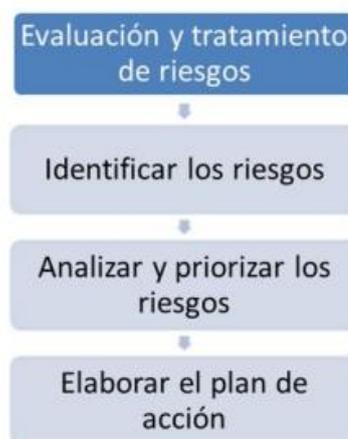
Las actividades de supervisión constituyen un elemento esencial para el buen funcionamiento del sistema de control interno, de modo que puede seguir garantizando niveles de efectividad suficientes y adaptarse a los cambios. Las actividades de supervisión se pueden realizar de forma continua o en revisiones independientes (auditorías). Su finalidad consiste en verificar que los cinco elementos del control interno se manifiestan adecuadamente. Si se detectan fallos, es importante que se notifique de inmediato a los responsables de solucionarlos, incluidos la alta dirección y, si corresponde, al consejo, así como a aquellos responsables de solventarlos, es decir, se necesita también que exista una comunicación por parte del propio consejo (COSO, 2013).

### **Prácticas de Gestión de Riesgos**

El proceso de la gestión de riesgos permite a las instituciones y entidades a identificar, valorar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan estar presentes en el entorno interno y externos que les corresponda. El objetivo consiste en conocer qué nivel de riesgo se pueden permitir y cómo se puede proteger frente a situaciones potencialmente no deseadas, con el fin de proteger tanto los recursos propios como los ajenos que las instituciones manejan (Ministerio de Finanzas, 2017). En la siguiente figura se muestra las etapas de la gestión de riesgos:

**Figura 6**

*Etapas de la gestión de riesgos*



Nota. Tomado de *Metodología para la Gestión de Riesgos*, por Ministerio de Finanzas, 2017. Ecuador.

### **Identificación de Riesgos.**

La identificación de riesgos forma parte esencial de la etapa de planeación y debe ser ejecutada de forma permanente, y con la participación de otras personas. Para tal fin, el objetivo buscará detectar cualquier situación (sin limitación de cantidad) que pudiera obstruir el cumplimiento de las metas institucionales, ya sea un nivel: (a) estratégico, (b) operativo, (c) procesos y (d) proyectos. Para tal fin se aconseja realizar reuniones con los responsables de cada área. También se pueden hacer presentes diversas fuentes de información institucional, por ejemplo: la (a) información histórica, (b) informaciones de la experiencia, (c) informe de experto o (d) informes desde años anteriores (Ministerio de Finanzas, 2017).

Los riesgos son situaciones que pueden ocurrir y que van a afectar negativamente el desarrollo y/o logro de objetivos institucionales. Entre los diversos tipos de riesgos a distinguir se encuentran los siguientes: (a) los riesgos económicos, que se refieren a eventualidades relacionadas con los cambios en los mercados, como el aumento de precios, la escasez de existencias o los cambios en impuestos, aranceles, etc.; (b) los riesgos sociales o políticos se producen por decisiones que toma el gobierno o por situaciones sociales que dificultan la ejecución de los contratos; (c) los riesgos operacionales, que son aquellos que se derivan de los problemas que se pueden dar en el desarrollo del proyecto, como la falta de fondos, retrasos, errores en los procesos o la falta de personal; (d) los riesgos financieros, que son aquellos que hacen referencia a la dificultad para conseguir recursos o a condiciones financieras inconvenientes; (e) los riesgos regulatorios, que hacen referencia a cambios de leyes o reglas que impactan el contrato económicamente; (f) los riesgos que poseen su origen en la naturaleza, que hacen referencia a fenómenos naturales como terremotos, lluvias torrenciales o sequía; (g) los riesgos ambientales, que están referidos a exigencias que contempla la ley en materia de medioambiente, como permisos, controles o medidas compensatorias; (h) los riesgos antrópicos, que son aquellos que tienen su origen en las acciones humanas y su impacto en el medioambiente; (i) los riesgos tecnológicos, que se producen por fallas de sistemas, interrupciones en el servicio o tecnología obsoleta; (j) los riesgos de corrupción, que son aquellos que el personal puede cometer respecto a lo que exige o se espera que uno lleve a cabo (Ruiz et al., 2023).

### **Priorización del riesgo.**

El análisis de riesgos tiene como objetivo identificar y evaluar los riesgos y la importancia de los mismos. Se basa en la información que se ha recabado en el paso anterior, lo que permite conocer el nivel de riesgo y especificar las acciones a tomar. El mismo depende de las causas del nivel de riesgo, de la calidad de los datos, etc.; por lo que puede ser realizado mediante escalas cuantitativas o bien cualitativas. La priorización de los riesgos se realiza mediante una matriz que relaciona mediante la probabilidad que un evento ocurra frente al impacto que podría llegar a tener un evento en el rendimiento de un modelo. Esto debe ser un análisis participativo que deba incluir a personas con experiencia en los riesgos del proceso (responsables de los procesos, líderes de proyectos, patrocinadores adecuados, etc.), de la colaboración técnica del área planificación o de quien corresponda de acuerdo con el tema (Ministerio de Finanzas, 2017).

### **Acciones sobre el Riesgo.**

Para la gestión eficiente de los riesgos es importante concretar la definición de los pasos de la acción hasta el nivel de su secuenciación en los tiempos de ejecución, algo que se puede alcanzar mediante las estrategias siguientes: (a) evitar, la que se entiende como la posibilidad de eliminar la causa de que el riesgo se verifique, con lo cual se evita su materialización; (b) prevenir, la que consiste en tomar medidas para reducir la probabilidad de que dicho acceso del evento se materialice; y (c) transferir, significando esto la posibilidad de traspasar el riesgo en el conjunto de las organizaciones a terceros contando con la posibilidad de las distintas coberturas del mercado como en el caso de los seguros o contratos, por ejemplo; contingencia, entendida como la posibilidad de establecer estrategias para mitigar el impacto en caso de que el riesgo haya finalizado, esto es, un plan de contingencia (Ministerio de Finanzas, 2017).

### **Seguimiento y Control de Riesgos.**

La vigilancia y la supervisión de los riesgos son una acción continua que contribuye a defender los objetivos de la institución de situaciones que pueden evolucionar con el tiempo. Cuando el plan de riesgos es aprobado y percibido como operativo, hay que tener presente los cambios del entorno que pueden hacer subir o disminuir el riesgo. Así las cosas, las instituciones tienen que examinar cada tres meses

su mapa de riesgos, adecuándolo en la forma precisa. Del mismo modo, deben cuestionarse si el plan de acción se lleva a cabo, registrar sus contribuciones e indicarse sus mejoras (Ministerio de Finanzas, 2017).

## **Marco Referencial**

### ***Referentes Académicos Relacionado con la Problemática de Estudio***

El estudio efectuado por Shiguango (2025) evidenció que el control interno y las actividades de la Dirección Distrital 15D01 Archidona, por ejemplo, el procedimiento de contratación pública, guardan una relación importante y significativa. El estudio dio cuenta de que, en su ausencia, los controles, el incumplimiento normativo y los riesgos de corrupción actúan de manera negativa y perjudicial para la transparencia de la actividad pública y para la correcta aplicación de la normativa. Los resultados permitieron concluir que existía una correlación media positiva, lo que hizo afirmar que un régimen de control interno sólido favorece un uso eficaz de los recursos y la calidad del servicio. En la parte final de la investigación se propuso fortalecer la cultura organizativa de rendición de cuentas, la ética, programar capacitaciones y una revisión periódica de los procedimientos (Shiguango, 2025).

En el estudio que realizó Gonzabay (2022) demostró que el control interno tiene incidencia directa y significativa en los procesos de ejecución presupuestaria de la Coordinación Zonal 8 de Salud. Se determinó que existían problemas que tenían como resultado la lentitud en los procesos por excesiva burocracia, normativas desactualizadas y la falta de reportes adecuados que reflejen las reales necesidades institucionales. Los resultados obtenidos indicaron que existían deficiencias en la gestión de riesgos, el cumplimiento normativo y la comunicación interna. Se puede concluir que mejorar el control interno es una forma de optimizar la ejecución de los recursos, por lo que se recomienda implementar mecanismos de supervisión de forma más estricta y que se revisen con frecuencia los procedimientos operativos para disminuir demoras y para hacer más eficiente los procesos (Gonzabay, 2022).

En la investigación de Palma et al., (2023) hubo evidencia de una fuerte relación directa y significativa entre el sistema de control interno y la gestión administrativa en la Dirección Distrital 13D07 Chone, Flavio Alfaro - Salud, y se determinó que los cinco componentes del control interno influyen positivamente en las etapas de administración: planificación, organización, dirección y control. La

investigación también evidenció debilidades en el funcionamiento del control interno, entre las cuáles, la falta de integración del personal, la supervisión y la evaluación de riesgos; de aquí se concluye que el control interno y la gestión administrativa son sistemas interdependientes que, de ejecutarse de manera armónica, ayudan a complementar la eficiencia institucional. Finalmente se recomendó el fortalecimiento del compromiso del talento humano, la mejora de los procesos de supervisión y el fomento a la capacitación continua (Palma et al., 2023).

A partir de la investigación efectuada por Chabla (2017) se evidenció que la gestión institucional en la Dirección Distrital 14D03 Sucúa se caracteriza por debilidades en la aplicación de los cronogramas, en el seguimiento de las actividades planificadas y bajo control operativo. Por la aplicación del estudio se identificaron debilidades en la aplicación de controles internos, lo que incide en la eficiencia de la utilización de los recursos, y en el control de los planificados. La inducción del estudio condujo a la conclusión de evidenciar que la limitación en la capacidad administrativa de la entidad sugiere que debe intensificarse los procesos de gestión, el monitoreo institucional y la implementación de acciones correctivas tendientes a garantizar un servicio público eficiente y con evaluación del cumplimiento de resultados. (Chabla, 2017).

## **Marco Legal**

### ***Constitución***

El Estado en el ámbito de la salud debe actuar conforme a los principios constitucionales, asegurando su acceso a los Ecuatorianos, como se dispone en el artículo 32 de la Constitución del país (Constitución de la República del Ecuador, 2021). La Constitución reconoce a la salud como un derecho irrenunciable, por lo cual las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8 deben procurar que sus procesos administrativos financieros mantengan controles efectivos que asegure la continuidad de los servicios de salud en su jurisdicción.

El artículo 286 establece que las finanzas públicas deben manejarse con base a principios de sostenibilidad y de prioridad, por lo cual se destina dichos recursos hacia áreas de la salud (Constitución de la República del Ecuador, 2021). La supervisión del control interno es clave para que los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud aseguren el uso adecuado de los recursos públicos.

El artículo 212 de la Constitución del Ecuador otorga a la Contraloría General del Estado la autoridad de promover prácticas de control interno en el sector público, mediante la emisión de normas control interno y la intervención constante para la detección de irregularidades. Esta disposición respalda el accionar de la Contraloría para intervenir en instituciones como las Direcciones Distritales (Constitución de la República del Ecuador, 2021).

La constitución respalda la viabilidad de diseñar una propuesta metodológica de supervisión del control interno bajo el enfoque COSO, lo que permitirá a la Direcciones Distrital de Salud de la Zona 8, mantener adecuados controles internos en sus procesos administrativos financieros, asegurando el uso responsable de los recursos del Estado.

### ***Ley Orgánica de Salud***

El artículo uno de la Ley Orgánica de Salud asegura la protección y garantía del derecho a la salud para los ciudadanos en el Ecuador. Su alcance reconoce el carácter universal del acceso a la salud, en cumplimiento de principios como la equidad, eficiencia y calidad, aplicables a los procesos administrativos y financieros de las entidades que conforman el sistema sanitario (Ley Orgánica de Salud, 2022).

El artículo dos establece que el sistema sanitario del Ecuador acate lo que dispone la ley y sus normativas secundarias. Esto se debe a su influencia directa en los procesos internos y de control de dichas entidades públicas (Ley Orgánica de Salud, 2022). La supervisión del control interno en las Direcciones Distritales se debe desarrollarse dentro de un marco regulado y uniforme, como en el caso del Modelo COSO.

El artículo seis detalla las funciones rectoras del Ministerio de Salud Pública, así como el cumplimiento legal, técnico y administrativo del sistema sanitario (Ley Orgánica de Salud, 2022). Por lo cual, la propuesta metodológica orientada al fortalecimiento del control interno debe alinearse con las políticas públicas, como en el caso del Acuerdo No. 004-CG-2023. Además, la Ley Orgánica de Salud ofrece un marco normativo sólido para sustentar la implementación de una propuesta metodológica basada en COSO, al establecer principios, deberes institucionales y responsabilidades que regulan la acción pública en materia de salud.

### ***Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado***

El artículo siete detalla las competencias de la Contraloría General del Estado para emitir marcos de acción que regulen el control interno en las entidades públicas. Esta facultad permite al ente mencionado el diseñar normas como el acuerdo No. 004-CF-2023 sobre control interno (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2017). El artículo denota la importancia de un modelo de supervisión del control interno basado en el marco COSO, para contribuir con el fortalecimiento del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8.

La supervisión del control interno no debe ser aleatoria, sino que debe estar enfocada en verificar integralmente las gestiones institucionales. El artículo ocho define el objeto del sistema de control, estableciendo que este debe evaluar la gestión administrativa, financiera, operativa y ambiental, bajo criterios de legalidad, economía, eficiencia y efectividad (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2017).

La gestión institucional, para que realmente pueda ser objeto de supervisión deberá de tal manera estar organizada funcionalmente, a tal efecto el artículo 10 brinda un criterio de organización, para los niveles administrativo y financiero, como aquellas que permiten llevar a cabo una segmentación clara con fines de control (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2017). Hecho que será fundamental en la debida estructuración de la propuesta metodológica para la supervisión del control interno.

Los preceptos contenidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado son la base normativa sobre la cual se fundamentará la construcción de la propuesta metodológica inspirada en el modelo COSO. Para las Direcciones Distritales de Salud, esa base normativa no solamente respalda la aplicación de metodologías de control, sino que a su vez garantiza que éstas se adecuen, también, a las prácticas actuales.

### ***ACUERDO No. 004-CG-2023***

Las Normas de Control Interno establecidas por la Contraloría General del Estado, mediante el Acuerdo 004-CG-2023, tienen como propósito principal el fortalecimiento de la gestión pública a través de mecanismos de control que aseguren la adecuada utilización de los recursos estatales. Este artículo proporciona el

fundamento normativo esencial para desarrollar una metodología de supervisión efectiva, ya que exige a los funcionarios implementar controles que garanticen la eficiencia y transparencia en la administración institucional. Así mismo, el artículo 2 destaca la importancia de aplicar las normas de control contenidas en el presente acuerdo. La vinculación a estas normas está orientada a permitir la retroalimentación y la mejora de la etapa del control (Acuerdo No. 004-CG-2023, 2023).

Estos preceptos normativos son clave para la investigación, ya que reafirma que las Direcciones Distritales de Salud se encuentran sujetas disposiciones referente a mantener un efectivo control interno, permitiendo así aplicar el enfoque COSO para asegurar su cumplimiento.

## **Capítulo 2: Metodología de la Investigación**

### **Diseño de Investigación**

El diseño de investigación es el camino que ayuda al investigador a descubrir nuevos conocimientos. Se puede aplicar en cualquier área de conocimiento y sigue una serie de pasos según el método científico (Lerma, 2023). En la presente propuesta metodológica enfocada al diseño de una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para la supervisión del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Zonal 8, se reconoce la necesidad de combinar distintos diseños de investigación para lograr un nivel de comprensión intermedia de la problemática de estudio con el propósito de establecer una propuesta viable. Por ese motivo se tomó en consideración los siguientes diseños:

El diseño observacional busca indagar sobre la problemática que existe con las personas y en el lugar donde ocurren los hechos. En este tipo de estudio, el investigador no interviene en las variables existentes, solo observa y anota lo que ocurre (Caballero, 2018).

El uso del diseño observacional permitirá la obtención de información directamente en las Direcciones Distritales de Salud de la Zonal 8, sin intervenir en el contexto de los procesos administrativos financieros, lo cual permitirá la obtención de datos reales que servirán de sustento para propuesta metodológica basada en el modelo COSO.

La investigación prospectiva busca comprender la relación de las variables en eventos que se presentarán en el futuro. Este estudio parte de la identificación de factores que podrían incidir en ciertos resultados para ver si provocan algún efecto en el tiempo (Gallardo, 2017).

La aplicación de un enfoque prospectivo en esta investigación permite proyectar cómo la implementación de una propuesta metodológica basada en el modelo COSO podría incidir en la mejora de la supervisión del control interno dentro de los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Zonal 8. Esto se puede lograr con la identificación de factores que actualmente estén incidiendo en los controles internos.

Las investigaciones transversales se enfocan en obtener información de la población objeto a estudio, en un solo momento. Es decir, captura los hechos en un

punto específico de tiempo (Barrero, 2025). El diseño transversal resulta adecuado para obtener una visión clara del estado actual del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Zonal 8.

### **Enfoque de Investigación**

Los enfoques cuantitativo y cualitativo representan la dirección con la cual el investigador busca comprender la problemática de estudio. El primer enfoque procura el uso de datos numéricos para medir y analizar la problemática existente. El segundo busca interpretar las situaciones que ocurren a través de las percepciones de los involucrado con el fenómeno existente (Martínez et al., 2016).

La presente propuesta metodológica utilizará el enfoque cualitativo para comprender los hechos que se presentan en el control interno de los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Zonal 8. Además, facilita la recolección de datos a través de entrevistas direccionadas al personal de dichas instituciones.

### **Tipo de Investigación**

La investigación concluyente descriptiva permite una comprensión clara y detallada de la realidad de los hechos, mediante el análisis de los datos obtenidos para dicho fin. Su objetivo principal es ayudar a la comprensión del fenómeno existente, para responder preguntas de investigación o comprobar una hipótesis (Barrón et al., 2020).

La investigación concluyente descriptiva permitirá la comprensión de la realidad de los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8. Esto con el finde comprender los factores que inciden en el control interno, así como la importancia de su supervisión, lo cual servirá de base para el diseño de la respectiva propuesta metodológica.

### **Fuente de Información**

Las fuentes primarias consisten en datos obtenidos por el investigador mediante el uso de técnicas como la entrevistas o encuestas. Por otro lado, las fuentes secundarias corresponden a datos existentes, que fueron levantados por terceros o instituciones locales e internacionales, como registros estadísticos o censos. La elección de estas fuentes dependerá del alcance de la investigación (Sánchez, 2020).

La presente propuesta metodológica considerará el uso de fuentes primarias que procederán del personal clave de las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8. Esto con el propósito de comprender la situación actual del control interno en los procesos administrativos y financieros de las instituciones antes mencionadas. Además, servirá de base para el planteamiento de una solución viable y adaptable al contexto en el que se presenta la problemática existente.

## **Población y Muestra**

### ***Población***

La población, también conocida como población objetivo, se refiere al grupo de elementos finito o infinito que comparten características similares y sobre los cuales se busca obtener los datos de estudio (Maldonado et al, 2023). La población objetiva son tres Direcciones Distritales de Salud que conforma la Zona 8 (Guayaquil, Durán y Samborondón).

### ***Muestra***

La muestra es una parte representativa de una población que se escoge para ser estudiada. Esta porción poblacional proporcionará los datos necesarios para el análisis de la problemática de estudio. La estimación de la muestra se lleva a cabo mediante técnicas de muestreo, de las cuales existen dos tipos principales de muestreo: (a) el probabilístico y (b) el no probabilístico (Caballero, 2018).

### ***Muestreo***

Se implementará el alcance de los tipos de muestreo no probabilístico por conveniencia y el de experto con la finalidad de entender mejor la problemática del área de los controles internos de las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8. A continuación se presenta su alcance:

El muestreo de conveniencia es un método donde se selecciona a los participantes en función de su proximidad, disponibilidad o facilidad de acceso a los mismos, y no a partir de un proceso aleatorio, es decir, no sigue una base aleatoria. Esta técnica se basa en que el investigador determina qué sujetos incluyen, por lo tanto, no se aplican criterios estadísticos, dando preferencia por la practicidad y la posibilidad de obtener información útil para responder a los objetivos del estudio (Barrero, 2025). Por lo tanto, la muestra estará compuesta por el personal de las Direcciones Distritales de Salud que constituyen la Zona 8.

**Tabla 1***Muestras de funcionarios que forman parte de las Direcciones Distritales de Salud*

Direcciones Distritales	Entrevistado	Cargo
Distrital: Dirección Distrital Flor de María Baquerizo 09D01 - Ximena 1-Parroquia Arreaga Rural Puna-Estuario del Rio Guayas - Salud		Analista Distrital de Nomina 09D01, Ministerio de Salud Pública.
Dirección Distrital: 09D24 Coello Cáceres Henry Durán - Salud	Guillermo	Analista Distrital de Adquisiciones
Dirección Distrital: 09D24 Lcda. Lissette Reyes Reyes Durán - Salud		Responsable de Planificación y Procesos Estratégicos
Dirección Distrital: 09D01 Mgs. Jenny Encalada Vera Ximena – Salud / EOD 1198		Responsable Financiero
Dirección Distrital: Dirección Mgs. José Luis Castro Distrital 09D24 Durán Salud	Pesantes	Responsable Administrativo Financiero
Dirección Distrital: dirección Mgs. Mónica Calderón Distrital 09D04 Febres Gende Cordero Salud		Responsable Administrativo Financiero

El muestreo por expertos consiste en seleccionar personas que cuenten con conocimientos o experiencia relevantes sobre el tema objeto de estudio. La elección de las personas se lleva a cabo siguiendo criterios determinados para filtrar aquellas que sean capaces de proporcionarnos información relevante para el trabajo de investigación (Hernández et al., 2014). En este caso haremos uso de la selección de tres expertos que satisfagan las siguientes necesidades: (a) debe contar con un título de cuarto nivel en materias relacionadas con el control interno, (b) posee cinco años o más de experiencia como auditor interno, auditor externo o experto en control interno, y (c) trabajaron, intervinieron o participaron en el sector público.

**Tabla 2***Expertos en control interno*

<b>Experto</b>	<b>Formación</b>	<b>Experiencia</b>
Ing. Steven Pozo	Magister en Auditoría Integral y Gestión empresarial	7 años de experiencia en auditoría externa y 4 años en auditoría interna
Dr. CPA. Ibeth Alvarado.	Dra. En Contabilidad y Auditoría y Magister en Administración de Negocios	8 años como Supervisora de Control Interno en General Motors, 13 años como Consultora en gestión y eficiencia de procesos, prevención de fraudes, control y auditoría interna, así como automatización de controles y procesos.

**Técnicas de Recolección de Datos**

La determinación de las técnicas e instrumentos a utilizar para la recolección de información primaria variará en función del alcance de la investigación y del grado en el que se requiera la intervención. En este caso las técnicas más utilizadas para el levantamiento de datos son: (a) encuestas, (b) entrevistas, (c) observación y (d) revisión documental. En cuanto a los instrumentos se refieren a las herramientas prácticas que permiten llevar a cabo el uso de las distintas técnicas, como: (a) cuestionarios, (b) guías de preguntas, (c) listas de comprobación y (d) matrices para el análisis del contenido documental (Sánchez, 2020). En función de esto y del enfoque de la propuesta metodológica, se aplicará la técnica de la entrevista, una técnica que se verá acompañada de una guía de preguntas que se diseñará para orientar la recolección de información.

***Técnica Entrevista***

La entrevista es una técnica muy habitual dentro del ámbito de las investigaciones cualitativas. La entrevista se ve representada por una conversación planificada y dirigida en la interacción entre el investigador y la persona entrevistada. En esta interacción se realiza la formulación de preguntas directamente relacionadas con el objeto de estudio y mediante las cuales se quiere recoger información primaria y asociada a los límites de la investigación (Barrero, 2025). Resumiendo, la técnica de

la entrevista permitirá el acercamiento de forma moderada a los hechos que giran alrededor del control interno en las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8 y el estado actual de las prácticas de supervisión. Por estas razones se han desarrollado las guías de entrevista que se presentan a continuación.

### **Guía de Entrevista para Personal de las Direcciones Distritales de Salud – Zonal 8.**

Fecha:

Entrevistado:

Dirección Distrital:

Cargo actual:

Guía de Preguntas:

1. ¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?
2. ¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?
3. En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?
4. ¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?
5. ¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?
6. ¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.
7. ¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.
8. En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?
9. ¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?

## **Guía de Entrevista para Expertos en Control Interno.**

Tema: Modelo COSO para Supervisión del Control Interno

Fecha:

Entrevistado:

Formación académica:

Experiencia profesional:

1. ¿Cuál es la importancia del control interno en los procesos administrativos financieros del sector público?
2. Desde su punto de vista, ¿Cuáles son los riesgos más relevantes que afectan los procesos administrativos financieros en el sector público?
3. ¿Qué importancia tiene la supervisión continua dentro del control?
4. ¿De qué modo se puede aplicar el modelo COSO incorporando el enfoque de la supervisión del control interno?
5. ¿Cuáles son los principales desafíos en el modelo de supervisión de control interno de las Direcciones Distritales de Salud?
6. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para facilitar la implementación de una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para mejorar el control interno administrativo financiero?

### **Proceso de Validación del Instrumento Guías de Preguntas.**

La finalidad de la validación de cualquier instrumento es la de asegurar de que su contenido y su forma (estructura) le permitirá al investigador alcanzar los objetivos que se persiguen con la investigación. Esto se puede hacer de varias maneras, lo que incluye la validación de contenido, de constructo o incluso utilizando la opinión de expertos (Hernández et al., 2014). Es por esta razón que las guías de preguntas creadas para las entrevistas son revisadas por expertos que permiten evaluar si son coherentes y se pueden aplicar.

## Figura 7

### *Carta de Validación de un Experto Profesional*

Guayaquil, 15 de julio del 2025

#### **CARTA DE VALIDACIÓN A QUIEN INTERESE**

Yo, Ec. Ing.Com. José Luis Castro Pesantes, MBA, en calidad de experto profesional he revisado las preguntas de las entrevistas a profundidad dirigida a los contadores o cargos superiores del área contable financiera de *las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8 y Expertos en Control Interno* que fue diseñado por las estudiantes de Grado de la Carrera de Licenciatura en Contabilidad y Auditoría, Jessica del Rocio Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés, cuyo tema de investigación *Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8*, la cual corroboro que las mismas tienen validez para ser aplicadas al grupo objetivo establecido, llegando a la conclusión que las preguntas estipuladas por las estudiantes que sustentará la tesis son: Pertinentes, claras y coherentes.

Atentamente



Ec. Ing.Com. José Luis Castro Pesantes, MBA  
DIRECCION DSITRITAL 09D24 DURAN SALUD

**Figura 8**

*Validación realizada por un Experto Profesional (parte a)*

MATRIZ DE EVALUACIÓN				
Título:	Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8			
	Guía de Entrevista para Expertos en Control Interno.	SI	NO	Observaciones y/o Instrumentos
<b>Objetivo General</b> Decidir una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para fortalecimiento de la supervisión del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.	¿Cuál es la relevancia del control interno en los procesos administrativos financieros del sector público?	x		
	Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales riesgos que afectan los procesos administrativos financieros en el sector público?	x		
	¿De qué manera contribuye la supervisión continua al fortalecimiento del control interno según el Acuerdo No. 004-CG-2023, y qué beneficios aporta a la gestión institucional?	x		
	¿Qué elementos clave deberían incluir los controles internos en instituciones de salud pública?	x		
	¿Cómo se puede aplicar el modelo COSO para fortalecer la supervisión del control interno en este tipo de instituciones?	x		
	¿Cuáles serían los retos principales en adoptar un modelo de supervisión de control interno en las direcciones distritales de salud?	x		
	¿Cuáles serían sus recomendaciones daría para facilitar la implementación de una propuesta metodológica basada en COSO para mejorar la supervisión del control interno administrativo financiero?	x		

**VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO**

**1. DATOS GENERALES:**

**1.1 Apellidos y nombres:** Ec. Ing.Com. José Luis Castro Pesantes. MBA

**1.2 Cargo e institución donde labora:** Responsable de la Gestión Distrital Administrativa Financiera de la Dirección Distrital 09D24 DURAN SALUD

**1.3 Nombre del instrumento motivo de evaluación:** Guía de Entrevista para Personal de las Direcciones Distritales de Salud – Zonal 8.

**1.4 Autora del instrumento:** Jessica del Rocío Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés

**2. ASPECTOS DE VALIDACIÓN**

CRITERIOS	INDICADORES	Inaceptable						Mínimamente aceptable			Aceptable			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. PRESENTACIÓN	Responde a la finalidad de la investigación.													x
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuada a las leyes y principios científicos.													x
3. ACTUALIDAD	Considera información actualizada, acorde a las necesidades reales de la investigación.													x
4. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.													x
5. COHERENCIA	Existe coherencia con las variables de la investigación.													x
6. METODOLOGÍA	Responde a una metodología y diseño aplicado para analizar los resultados obtenidos.													x
7. PERTINENCIA	El instrumento muestra relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al método científico.													x

**3.OPINIÓN DE APLICABILIDAD**

El instrumento cumple con los requisitos para su aplicación

El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

x
---

**4. PROMEDIO DE VALORACIÓN**

100
-----

**FIRMA DEL EXPERTO**



**JOSE LUIS CASTRO PESANTES**

**Figura 9**

*Validación realizada por un Experto Profesional (parte b)*

MATRIZ DE EVALUACIÓN				
Título:	Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8			
	Guía de Entrevista para Personal de las Direcciones Distritales de Salud – Zonal 8.	SI	NO	Observaciones y/o Instrumentos
<b>Objetivo General</b> Diseñar una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para la supervisión del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.	¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?	x		
	¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?	x		
	En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?	x		
	¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?	x		
	¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?	x		
	¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.	x		
	¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.	x		
	En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?	x		
¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?	x			

**VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO**

**1. DATOS GENERALES:**

1.1 **Apellidos y nombres:** Ec. Ing.Com. José Luis Castro Pesantes. MBA

1.2 **Cargo e institución donde labora:** Responsable de la Gestión Distrital Administrativa Financiera de la Dirección Distrital 09D24 DURAN SALUD

1.3 **Nombre del instrumento motivo de evaluación:** Guía de Entrevista para Personal de las Direcciones Distritales de Salud – Zonal 8.

1.4 **Autora del instrumento:** Jessica del Rocio Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés

**2. ASPECTOS DE VALIDACIÓN**

CRITERIOS	INDICADORES	Inaceptable						Minimamente aceptable			Aceptable			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. PRESENTACION	Responde a la formalidad de la investigación.													x
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuada a las leyes y principios científicos.													x
3. ACTUALIDAD	Considera información actualizada, acorde a las necesidades reales de la investigación.													x
4. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.													x
5. COHERENCIA	Existe coherencia con las variables de la investigación.													x
6. METODOLOGÍA	Responde a una metodología y diseño aplicado para analizar los resultados obtenidos.													x
7. PERTINENCIA	El instrumento muestra relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al método científico.													x

**3. OPINIÓN DE APLICABILIDAD**

El instrumento cumple con los requisitos para su aplicación

El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

x
---

**4. PROMEDIO DE VALORACIÓN**

100
-----

**FIRMA DEL EXPERTO**



**Figura 10**

Validación realizada por una Experta Metodológica (parte a)

MATRIZ DE EVALUACIÓN				
Título:	Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8			
	Guía de Entrevista para Personal de las Direcciones Distritales de Salud – Zonal 8.	SI	NO	Observaciones y/o Instrumentos
Objetivo General Diseñar una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.	¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?	x		
	¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?	x		
	En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?	x		
	¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?	x		
	¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?	x		
	¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.	x		
	¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.	x		
	En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?	x		
¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?	x			

**VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO**

**1. DATOS GENERALES:**

1.1 Apellidos y nombres: CPA Nancy Barberan, PhD

1.2 Cargo e institución donde labora: Docente UCSG

1.3 Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de Entrevista para Personal de las Direcciones Distritales de Salud – Zonal 8.

1.4 Autora del instrumento: Jessica del Rocío Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés

**2. ASPECTOS DE VALIDACIÓN**

CRITERIOS	INDICADORES	Inaceptable						Minimamente aceptable			Aceptable			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. PRESENTACIÓN	Responde a la formalidad de la investigación.													x
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuada a las leyes y principios científicos.													x
3. ACTUALIDAD	Considera información actualizada, acorde a las necesidades reales de la investigación.													x
4. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.													x
5. COHERENCIA	Existe coherencia con las variables de la investigación.													x
6. METODOLOGÍA	Responde a una metodología y diseño aplicado para analizar los resultados obtenidos.													x
7. PERTINENCIA	El instrumento muestra relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al método científico.													x

**3. OPINIÓN DE APLICABILIDAD**

El instrumento cumple con los requisitos para su aplicación

El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

si

**4. PROMEDIO DE VALORACIÓN**

100
-----



Nancy Johanna Barberan Zambrano



FIRMA DEL EXPERTO

**Figura 11**

*Validación realizada por una Experta Metodológica (parte b)*

MATRIZ DE EVALUACIÓN				
Título:	Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8			
	Guía de Entrevista para Expertos en Control Interno.	SI	NO	Observaciones y/o Instrumentos
Objetivo General Diseñar una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para fortalecimiento de la supervisión del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8.	¿Cuál es la relevancia del control interno en los procesos administrativos financieros del sector público?	x		
	Desde su experiencia, ¿cuáles son los principales riesgos que afectan los procesos administrativos financieros en el sector público?	x		
	¿Qué importancia tiene la supervisión continua dentro del control interno el acuerdo No? 004-CG-2023?	x		
	¿Qué elementos clave deberían incluir los controles internos en instituciones de salud pública?	x		
	¿Cómo se puede aplicar el modelo COSO para fortalecer la supervisión del control interno en este tipo de instituciones?	x		
	¿Cuáles serían los retos principales en adoptar un modelo de supervisión de control interno en las direcciones distritales de salud?	x		
	¿Cuáles serían sus recomendaciones para facilitar la implementación de una propuesta metodológica basada en COSO para mejorar la supervisión del control interno administrativo financiero?	x		

**VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO**

**1. DATOS GENERALES:**

1.1 Apellidos y nombres: CPA Nancy Barberan, PhD

1.2 Cargo e institución donde labora: Docente UCSG

1.3 Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de Entrevista para Personal de las Direcciones Distritales de Salud – Zonal 8.

1.4 Autora del instrumento: Jessica del Rocío Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés

**2. ASPECTOS DE VALIDACIÓN**

CRITERIOS	INDICADORES	Inaceptable						Mínimamente aceptable				Aceptable			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100	
1. PRESENTACIÓN	Responde a la formalidad de la investigación.													x	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuada a las leyes y principios científicos.													x	
3. ACTUALIDAD	Considera información actualizada, acorde a las necesidades reales de la investigación.													x	
4. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.													x	
5. COHERENCIA	Existe coherencia con las variables de la investigación.													x	
6. METODOLOGÍA	Responde a una metodología y diseño aplicado para analizar los resultados obtenidos.													x	
7. PERTINENCIA	El instrumento muestra relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al método científico.													x	

**3. OPINIÓN DE APLICABILIDAD**

El instrumento cumple con los requisitos para su aplicación

El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

 sí

 no

**4. PROMEDIO DE VALORACIÓN**



Nancy Johanna Barberan Zambrano



FIRMA DEL EXPERTO

## **Análisis de Datos**

El análisis cualitativo no se identifica con una serie de seguir, sino que se puede entender como acciones llevadas a cabo y cuya unión permite que los objetivos fijados por el investigador lleguen a cumplirse (Hernández et al., 2014). En el ámbito de lo expuesto, el análisis de datos cualitativo se realizará a partir de cuatro fases: (a) en la primera se elaboran las guías de preguntas; (b) en la segunda se realizan las entrevistas sobre las que se trabaja para obtener la información; (c) en la tercera se realizan las distribuciones de datos analizados en función del análisis e interpretación de los mismos; y (d) en la cuarta fase, se realiza el análisis de los datos incluido el trabajo de discusión de los datos obtenidos y analizados .

### ***Entrevistas aplicadas a Funcionarios que forman parte de las Direcciones Distritales de Salud***

#### **Primera entrevista.**

Entrevistado: Flor de María Baquerizo Arreaga

Dirección Distrital: Dirección Distrital 09D01 - Ximena 1-Parroquia Rural Puna-Estuario del Río Guayas - Salud

Cargo actual: Analista Distrital de Nomina 09D01, Ministerio de Salud Pública.

#### **1. ¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?**

Los procesos administrativa-financiera son lentos, caducos por falta de información y control.

#### **2. ¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?**

Los principales riesgos que se han presentado en la parte administrativa financiera es que por la falta de ejecución de los recursos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas para pagos ya sea de proveedores o los servidores mismo de la institución en un tiempo estimado, hacen el retiro de estos.

#### **3. En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?**

Los controles que se llevan a cabo son los mismos de años anteriores, se trata de implementar nuevas ideas para un mejor control interno y llevar los procesos de

manera eficaz como gestionar por medio del Zimbra o por correo electrónico los documentos habilitantes para su revisión, corrección o constatación de que información es correcta antes del control previo al pago con la finalidad de seguir con el proceso del pago y no correr el riesgo del retiro de los recursos.

**4. ¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?**

Nivel de participación Intermedio.

**5. ¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?**

No. Porque muy pocas personas hacen capacitaciones de manera privada para estar al día en los procesos de los controles internos. El estado no provee buenas capacitaciones gratuitas, completas y de fácil acceso a los servidores para su conocimiento profesional.

**6. ¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.**

No se evalúa. Por eso la documentación en los procesos no cumplen con las normas del control interno de la Contraloría general del Estado.

**7. ¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.**

Se debería considerar la eficacia de los documentos de los procesos de cada gestión, lo cual permita la detección de riesgos y fraudes a futuro.

**8. En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?**

Se debería implementar medidas correctivas o de prevención de la información receptada de los procesos de cada gestión.

**9. ¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?**

Se debería dar prioridad al fortalecimiento del control interno ya existen muchas falencias de parte del ser humano y de parte de los responsables de cada gestión, lo principal y más importante es capacitar al personal a su cargo de las

diferentes gestiones administrativas financieras, tomar medidas oportunas para corregir las deficiencias que se presentan.

### **Segunda entrevista.**

Entrevistado: Coello Cáceres Henry Guillermo

Dirección Distrital: 09D24 Durán - Salud

Cargo actual: Analista Distrital de Adquisiciones

#### **1. ¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?**

Los procesos administrativos y financieros utilizado en la Dirección Distrital 09D24 Durán están orientados a que exista una adecuada planificación, ejecución, control y evaluación del correcto uso de los recursos públicos asignados a esta unidad territorial. Sin embargo, existen situaciones que generan observaciones con respecto a los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad en la gestión del gasto público.

#### **2. ¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?**

Entre los distintos riesgos que se han evidenciado en la gestión administrativa financiera se destacan los siguientes: (a) deficiente seguimiento y control previo en las etapas de los procesos de contratación pública que ejecuta esta entidad, (b) la rotación en esta área supone un alto costo de aprendizaje, como los servidores públicos que laboramos en esta área somos vulnerables a las decisiones discrecionales de los directores distritales de turno, (c) deficiente supervisión, seguimiento y control previo vinculado a la documentación que tiene que constar en el expediente de los procesos de compras y públicas para el posterior pago a los proveedores, (d) ausencia de comunicación efectiva, por la falta de notificaciones y socializaciones a los proveedores respecto de temas vinculados al pago de las facturas durante el proceso , y (e) resistencia al cambio y falta de capacitación vinculada a los temas administrativos y normativos.

**3. En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?**

Entre los controles internos que intervienen en la disminución de riesgos en la gestión administrativa financiera están: (a) la ejecución de controles previos a través de listas de verificación (Checklist) para verificar que los documentos que constan en los expedientes de pago reúnan los requisitos establecidos por la normativa legal vigente; (b) la realización de cursos de formación en línea dictados por los mismos organismos de control como el Servicio Nacional de Contratación Pública y la Contraloría General del Estado que tienen como tema el planeamiento, la ejecución, el control y la optimización de los recursos públicos materia de la legislación sobre contratación pública; y (c) la exigencia de que todos los funcionarios obtengan la certificación obligatoria como operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública.

**4. ¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?**

Desde mi punto de vista, los responsables de la parte administrativa no muestran mucha participación ni tampoco mucha iniciativa para mejorar el flujo de los procesos hacia el área financiera; de hecho, aunque conocen los puntos críticos que hacen que el flujo de los procesos no sea el correcto, no lo suelen presentar ni tampoco proponen alternativas que permitan corregirlo. En cambio, el responsable del área financiera sí que realiza presentaciones de soluciones viables y rápidas, basadas en la normativa legal obligatoria, con recomendaciones a la parte administrativa de las que, en ocasiones, no se llevan a cabo. En mi opinión, uno de los principales obstáculos para que los procesos sean más eficaces radica en la resistencia al cambio de algunos de los funcionarios.

**5. ¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?**

No lo creo. Y la razón es clara: los controles internos no dependen únicamente de conocer la normativa. También exigen pensar con lógica, analizar datos, manejar herramientas digitales y, sobre todo, prever y entender los riesgos antes de que se conviertan en un problema. Es cierto que varios funcionarios ya cuentan con

experiencia y formación en el tema. Sin embargo, eso no significa que estén listos para todo escenario. Estas habilidades deben reforzarse de forma constante, en especial cuando cambian las reglas o se incorporan nuevas tecnologías. Por eso, más que una opción, es una necesidad implementar capacitaciones periódicas, prácticas y actualizadas. Así se garantiza que el personal pueda aplicar, supervisar y, si es necesario, mejorar los controles internos de manera oportuna y con iniciativa propia.

**6. ¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.**

La revisión de los controles internos del ámbito administrativo y financiero de la Dirección Distrital de Salud de Durán no es solo un procedimiento; el mismo está sustentado por instrumentos tales como listas de chequeo y por un control exhaustivo de cada gestión, ya sea del área requirente, de compras públicas, de planificaciones o de otras áreas. La finalidad es inequívoca, la utilización adecuada de los recursos públicos y el cumplimiento de las disposiciones fijas, sin excepciones, del Ministerio de Salud Pública y de entidades tales como la Contraloría General del Estado o el Servicio Nacional de Contratación Pública.

El equipo financiero de esta EOD realiza un seguimiento de los procesos fundamentales administrativo-financieros, como son la legalización de viáticos, la preparación de roles de pago, la compra de Medicamentos e insumos, la ejecución previa a cualquier desembolso, etc. Por ejemplo, antes de autorizar el pago de una factura por insumos médicos, no basta con tenerla en mano: primero se revisa que el área solicitante haya emitido el informe de conformidad —ya sea del administrador del contrato o de satisfacción del servicio—, que exista una certificación presupuestaria válida y que todo el proceso de contratación se haya desarrollado conforme a la normativa vigente.

**7. ¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.**

Los nuevos controles internos de los procesos administrativos y de finanzas de la Dirección Distrital de Salud de Durán se basan en un análisis exhaustivo de los aspectos que tienen repercusión directa sobre la eficacia, la transparencia y el

cumplimiento de la normativa jurídica en la gestión de los recursos públicos. El análisis parte de la identificación de riesgos. Antes de incluir cualquier medida de control, se realiza un estudio que permite, precisamente, detectar los puntos más débiles de los procedimientos actuales, errores, omisiones o retrasos.

**8. En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?**

En la Dirección Distrital de Salud de Durán, cuando se encuentra una falla en los controles internos ya sea por un hallazgo en una revisión, una observación del personal o un informe externo. Lo primero no es culpar, sino entender qué pasó. A veces el problema nace porque un procedimiento no está bien diseñado; otras, porque la norma no se aplica como debería, o porque el personal no recibió la formación adecuada.

Tras ubicar la causa real, se arma un plan de acción. No es un documento para archivar, sino una hoja de ruta concreta que puede incluir desde modificar procesos, añadir controles nuevos, hasta dejar claro quién será responsable de cada paso. El seguimiento es clave: no sirve crear un control si luego nadie verifica su uso. Por eso, se supervisa su aplicación y se ajusta si es necesario, asegurando que la gestión mejore y que los mismos errores no vuelvan a aparecer.

**9. ¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?**

En lo relativo a la Dirección Distrital de Salud de Durán, el tema del control interno no es un tema secundario, es un tema esencial para las actividades cotidianas, porque sin este soporte, la administración de los recursos públicos estaría expuesta a errores, omisiones y decisiones desacertadas. El fortalecimiento de los controles internos, en particular, el área administrativa y financiera, no consiste solo en cumplir con lo que exige la normativa, es la vía para, si se hace bien, asegurar que cada trámite, pago o contratación será un trámite pago o contratación transparente que, a la vez, se ajustará a los objetivos institucionales.

Además, un control interno robusto ofrece algo más que orden en los procesos: permite anticiparse a problemas, cerrar espacios a irregularidades y aprovechar mejor los recursos disponibles. Esto se traduce en decisiones más oportunas y responsables, y en una gestión pública que, más allá de las cifras, genera confianza en la ciudadanía.

En resumen, no se trata de una opción, sino de un compromiso indispensable para quienes administran fondos y bienes que pertenecen a todos.

### **Tercera entrevista.**

Entrevistado: : Lcda. Lissette Reyes Reyes

Dirección Distrital: 09D24 Durán - Salud

Cargo actual: Responsable de Planificación y Procesos Estratégicos

**1. ¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?**

Son procesos fundamentales para cubrir con las necesidades que se presenta en la Dirección Distrital 09D24 Duran – Salud y asegurar el buen manejo de los recursos otorgados.

**2. ¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?**

Se puede indicar que los riesgos serian: (a) baja ejecución, que causaría que no nos asignen presupuesto para continuar con los procesos, y (c) baja operatividad, por no contar con los recursos necesarios.

**3. En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?**

Reuniones para revisar las asignaciones otorgadas y así mantener una ejecución adecuada. Priorizar los procesos que se requieren de manera inmediata para la eficacia de la operatividad

**4. ¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?**

Estamos en constante participación y comunicación para realizar el seguimiento de las gestiones competentes a cada responsable y así asegurar los controles implementados.

**5. ¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?**

No, ya que la normativa vigente se está actualizado y no se recibe de manera oportuna la capacitación a los responsables para supervisar los controles internos que se debe tener en la Dirección Distrital 09D24 Duran – Salud.

**6. ¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.**

Se evaluaría la efectividad con: (a) supervisiones planificadas: verificar en bodega si los bienes adquiridos cuentan con lo solicitado en las características señaladas en los términos de referencia del proceso, (b) monitoreo constante: contar con un Checklist para cada tipo de contratación y revisar si cumple con la normativa vigente, y (c) revisiones continuas: analizar cada proceso con el apoyo de las diferentes gestiones para controlar de manera oportuna la adquisición de bienes y servicios otorgado en la Dirección Distrital 09D24 Duran – Salud.

**7. ¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.**

Se considerar las normativas vigentes.

**8. En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?**

Rediseñar los modelos de Checklist para cumplir con la normativa vigente, realizar reuniones periódicas con métodos de medición de efectividad y las capacitaciones constantes para realizar los cambios adecuados.

**9. ¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?**

Garantizar el control interno de los procesos es de mucha importancia para asegurar la efectividad de los recursos asignados y el buen uso de estos, priorizando los procesos para la operatividad de la Dirección Distrital 09D24 Duran – Salud.

**Cuarta entrevista.**

Entrevistado: Mgs. Jenny Encalada Vera

Dirección Distrital: 09D01 Ximena – Salud / EOD 1198

Cargo actual: Responsable Financiero

**1. ¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?**

Con normalidad los procesos a ejecutarse son acorde a los lineamientos preestablecidos para el uso de la plataforma E-sigef.

**2. ¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?**

Existen diversos tipos de riesgos, como pérdida de presupuesto por no realizar los correctos devengados en un periodo de tiempo menor a 30 días, después de haberse ejecutado el comprometido y finalmente otro riesgo es no ejecutar un correcto control previo a la documentación que sustenta un pago y que esta pueda derivar a una sanción administrativa documental o pecuniaria por los diferentes entes de control.

**3. En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?**

Establecer un Checklist de los documentos a revisar y que los mismos cuenten con todas las firmas de responsabilidad de todas las partes involucradas.

**4. ¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?**

El área requirente (25%), Administración – Compras (25%), Financiero (50%).

**5. ¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?**

Los servidores públicos deben aplicar la normativa legal vigente y coordinar sus actividades, acorde a los lineamientos ya establecidos; sin embargo, cualquier error por omisión o desconocimiento puede ser visible cuando existe alta rotación de personal y no se logró una correcta transición del cargo y de las responsabilidades inherentes.

**6. ¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.**

Los controles internos están basados con normalidad en auditorías previas de la Contraloría General del Estado, ejemplo: Para cada año fiscal se recibe por parte del Ministerio de Economía y Finanzas la distribución de presupuestos para cada Entidad Operativa Desconcentrada la cual no necesariamente aborda la cobertura del 100% de las necesidades institucionales, sucede que en el año 2022 en el mes de junio, se adjudicó el contrato de externalizados mediante plataforma SERCOP con la empresa de seguridad XXX Security S.A. para brindar el servicio por el último semestre del

año con pagos mensuales vencidos, al llegar a septiembre la entidad contratante (Distrito 09D01) había consumido sus recursos, lo cual inmediatamente genera una deuda vencida con la empresa de seguridad a partir de septiembre del 2022 hasta el año siguiente. En el año 2023, se recibe nuevo recurso para las necesidades del 2023 sin considerar las deudas del año anterior. Las máximas autoridades acuerdan consumir el recurso del 2023 para abonar a la deuda del 2022 y se procede con el pago. La CGE en su auditoría manifiesta que a más de la documentación habilitante se debía elaborar un informe de justificación del uso del recurso del 2023 y detallar la situación del 2022 que avale la importancia del pago. A partir de aquel momento, cada que existen deudas de años anteriores se elaboran informes de justificación de modo que para próximas auditorías existan todas las evidencias sobre el buen manejo del recurso público.

**7. ¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.**

Para la gestión de Compras, respecto al levantamiento de un nuevo proceso, se verifica que todos los servidores públicos mantengan vigente el certificado que avala el SERCOP como operador, posteriormente la máxima autoridad designa a un responsable de levantar y justificar las necesidades a cubrirse y que tenga afinidad con su profesión. Es decir, se asegura desde las etapas preparatorias que no existan limitantes para la continuidad del proceso y las demás áreas se deben someter al cumplimiento exhaustivo de los manuales a nivel presupuestario y financiero, de modo que se pueda cumplir con la ejecución presupuestaria con los debidos soportes. Claro está, que es necesario no obviar el Checklist en ningún proceso para evitar incurrir en un error documental.

**8. En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?**

Cuando existen debilidades en el control interno de cada gestión y esta es reportada por el Jefe Inmediato hacia Talento Humano, la gestión de TH debe recomendar a la Máxima Autoridad implementar acciones sobre mejoras, capacitación o reorganización de los servidores públicos.

**9. ¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?**

Todos los servidores públicos se encuentran expuestos al escrutinio social y laboral, siendo así, que mientras más controles existan, estos podrán asegurar mantener la transparencia de las acciones ejecutadas y evitaran comprometer bienes personales.

**Quinta entrevista.**

Entrevistado: Mgs. José Luis Castro Pesantes

Dirección Distrital: Dirección Distrital 09D24 Durán Salud

Cargo actual: Responsable Administrativo Financiero

**1. ¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?**

En la Dirección Distrital 09D24 Durán Salud, el trabajo administrativo y financiero no se limita a “hacer papeleo”. Detrás hay una serie de pasos que buscan asegurar que los recursos públicos se usen bien y que todo se ajuste a la ley. Para empezar, está la planificación del presupuesto. Aquí no solo se anotan cifras: se analiza qué necesita la institución, se comparan prioridades y se decide en qué se invertirá, pensando tanto en el día a día como en proyectos de mayor alcance. Cuando el presupuesto queda aprobado, arranca la fase de ejecución. En este punto, cada gasto pasa por un proceso de verificación: compromisos, registros, pagos... todo bajo control. La contabilidad, por su parte, se encarga de que cada movimiento quede registrado según las normas vigentes. Y en tesorería, se asegura que proveedores, contratistas y el propio personal reciban sus pagos a tiempo, sin dejar de lado las obligaciones con el fisco y la seguridad social.

También está la gestión de bienes y servicios. Este trabajo implica desde coordinar la compra de medicamentos hasta controlar que los bienes públicos estén bien administrados. Todo esto, claro, siguiendo las reglas de la contratación pública. En definitiva, es un engranaje que funciona mejor cuando hay coordinación, criterio y un compromiso real con la transparencia.

**2. ¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?**

En la Dirección Distrital 09D24 Durán Salud, el sistema de gestión administrativa y financiera presenta ciertos riesgos que, a pesar de ser conocidos por los integrantes del equipo, continúan teniendo efectos en la baja eficiencia de la institución. Parte de las problemáticas que se han expuesto tienen su génesis en la propia estructura organizativa, otras en la correspondiente interpretación y aplicación de la normativa, y varias más en la propia cotidianidad operativa.

Uno de los principales defectos detectados en la variación administrativa y financiera es el retraso en la llegada de los recursos desde el nivel central. El presupuesto se asigna tarde, los compromisos financieros se aplazan y la ejecución de las actividades cae en un decrecimiento determinado, resultando en la prestación de los servicios de salud. A ello se le suma el hecho de que en algunas áreas clave, como son las finanzas y la contratación pública, no siempre se puede contar con el personal experto. La falta de experiencia o formación no impacta positivamente en la ejecución de los procesos, en calidad y en cuanto a sus sentencias.

En el registro presupuestario se manifiestan unos desajustes evidentes: los errores en los compromisos, los devengados y los pagos son corregidos posteriormente, lo que provoca una serie de cargas administrativas. Las compras públicas constituyen, además, un aspecto crítico al mantenerse mayoritariamente la interpretación de la normativa, secuencialmente se producen los retrasos, e incluso se producen fracasos, en la adquisición de los bienes y servicios necesarios. Acaba de señalar la dificultad con la que se enfrentan al no poder ejecutar de manera anticipada una planificación de los recursos financieros que conlleve a una incapacidad manifiesta de utilización de los recursos en contexto, limitando la propia gestión y además la reacción frente a las necesidades concretas del distrito.

**3. En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?**

En la Dirección Distrital 09D24 Durán Salud no se deja todo al azar: a lo largo de los últimos años se han ido incorporando distintas prácticas para reducir los riesgos administrativos y financieros que podrían comprometer la gestión. No se trata

únicamente de cumplir un protocolo, sino de contar con herramientas que den orden y respaldo a cada decisión. Por ejemplo, el Plan Operativo Anual (POA) y el Plan Anual de Contrataciones (PAC) no son simples documentos; en la práctica sirven para que las actividades se muevan dentro de lo presupuestado y no haya sorpresas desagradables al final del ejercicio. Junto con ello, todos los meses se revisan las cuentas y los registros en el sistema e-SIGEF, conciliando lo que se reporta en contabilidad con lo que figura en el presupuesto.

Las compras públicas tampoco escapan a esta mirada: antes y después de cada proceso se hace una revisión para asegurarse de que los pasos y plazos coincidan con lo que exige la ley. Y cuando llega el momento de pagar, el dinero no sale sin pasar por varias manos. Primero, se valida la documentación; luego, se confirma que haya disponibilidad presupuestaria; después, se firma la responsabilidad; y, por último, el director distrital da la aprobación final. Todo esto, con la idea de que el gasto sea legal, justificado y transparente.

#### **4. ¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?**

En la Dirección Distrital 09D24 Durán Salud la acción de los responsables de cada área es una actividad que trasciende el mero cumplimiento con tareas administrativas. Son un engranaje del modelo de gestión descentralizado que propone el Ministerio de Salud Pública, ya que son los responsables de llevar a cabo una vigilancia del comportamiento de los controles internos correspondiente.

Su trabajo diario conlleva realizar acciones concretas. En primer lugar, cada jefe o coordinador ya sea en finanzas, talento humano, compras públicas, logística, etc. responderá directamente por el cumplimiento de las normativas y de los procedimientos internos en los trámites que le corresponden. También realizan un monitoreo regular para garantizar que las metas se cumplan en el periodo establecido, que los recursos se utilicen de forma correcta, y que la documentación cumpla con las condiciones legales y técnicas estipuladas. Cuando un trámite recibe la aprobación final, estos responsables comprueban el expediente, que no hay vacíos con errores. Igualmente, cuando los organismos de control realizan observaciones, ellos son quienes reúnen la documentación, aclarar la información y coordinan acciones para atender los señalamientos. Es decir, su actuación no es solamente la supervisión. Se

convierten en garantes de las operaciones de la Dirección, que estas se desarrollen ajustándose a la ley, sino que sean transparentes y eficaces, generando confianza en la gestión pública.

**5. ¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?**

En la Dirección Distrital 09D24 Durán Salud, se reconoce que existe un intermedio de capacitación en gran parte del personal administrativo, sin embargo, aún persisten brechas importantes que deben ser atendidas para fortalecer la supervisión y correcta aplicación de los controles internos. Razones por las que se considera que la capacitación es parcialmente adecuada: (a) experiencia operativa acumulada, muchos funcionarios poseen experiencia previa en el manejo de procesos administrativos, presupuestarios y de contratación pública, lo cual permite una ejecución funcional de las tareas asignadas; (b) capacitaciones esporádicas desde el nivel central, el Ministerio de Salud Pública organiza jornadas de capacitación, aunque con frecuencia limitada, cubriendo temas relacionado con SERCOP, ESIGEF, manejo de inventario y normativa presupuestaria; (c) capacitación desigual entre áreas y niveles de responsabilidad; y (d) falta de programas sistemáticos de formación continua. Aunque se valora el compromiso de las personas y que existen conocimientos operativos, se valora que el actual proceso formativo no es completamente adecuado, ni homogéneo.

**6. ¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.**

En todo caso la revisión de controles internos en la Dirección Distrital 09D24 Durán Salud, no es una simple constatación formal, si no que se trata de un trabajo constante, en donde diversos equipos son los que evalúan si verdaderamente las medidas aplicadas sirven para evitar errores, irregularidades, entre otras, sino que, sobre todo, asegura que cada dólar de los recursos públicos se usa de forma adecuada.

El seguimiento incluye mirar de cerca cómo avanza la ejecución del presupuesto, mes a mes y en su acumulado anual; comprobar si las metas del Plan Operativo Anual se están cumpliendo; y revisar los tiempos en los procesos de compras públicas, comparándolos con lo previsto en el Plan Anual de Contratación.

A lo largo del tiempo, éstas han mostrado más de un aviso. Por ejemplo, si la ejecución presupuestaria muestra un índice inferior al esperado, se tiene que analizar si la propia ejecución puede ser la responsable de lo anterior, ya que esto podría ser un signo de que los controles que se tienen se están alargando, o bien si es una planificación que está poco ajustada. Analizar este tipo de cosas que demanda tiempo el ir ajustando los procesos. Esto hace que el proceso de supervisión no sea un simple trámite, sino una real herramienta de mejora.

**7. ¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.**

En la Dirección Distrital 09D24 Durán Salud, la creación de nuevos controles internos en el área administrativa y financiera parte siempre de una revisión cuidadosa de los riesgos que pueden afectar el desarrollo normal de los procesos. Si, por ejemplo, se detecta que en las contrataciones menores hay errores recurrentes en la documentación, se incorpora un paso previo de verificación antes de subir la información al portal del SERCOP.

El diseño de estos controles no se hace al azar. Se busca que estén en sintonía con las directrices de las entidades rectoras Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, SERCOP y Contraloría General del Estado y que ayuden a cumplir con la normativa vigente. Así, para la ejecución presupuestaria, se implementó un mecanismo que bloquea el compromiso de recursos cuando no existe una certificación presupuestaria emitida en el sistema SIGEF.

Un criterio fundamental consiste en detener el hecho de que los nuevos controles terminen convirtiéndose en obstáculos. La clave es que sean claros, prácticos y sostenibles. Un ejemplo sería, en lugar de sumar pasos manuales para revisar facturas atenderse a una plantilla digital de verificación que el personal debe completar antes de procesar el pago, lo que reducirá los errores sin complejizar el flujo de trabajo. Por otra parte, cada control asigna una responsabilidad concreta a un miembro del personal, de tal forma que se puede realizar el seguimiento y asegurar la trazabilidad. En el caso del control del PAC, el encargado de compras públicas emite alertas mensuales sobre procesos cercanos a vencer o que se han salido del cronograma, con copia al área financiera y a la dirección.

**8. En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?**

En la práctica, cuando dentro de los procesos administrativos o financieros se descubre que algún control interno no está funcionando como debería, la reacción no es siempre la misma: a veces hay que actuar de inmediato, y en otras, se puede planificar una corrección progresiva. Todo depende de qué tan grave sea el problema y de dónde provenga.

El primer paso suele ser mirar más allá del síntoma y preguntarse qué lo provocó. Esa búsqueda de la causa raíz puede revelar desde una simple falta de capacitación hasta un error en los procedimientos, un descuido humano o incluso una falla en la forma en que está organizada la estructura interna. Una vez detectado el origen, se ajustan o actualizan los procedimientos, y si hace falta, se imparte un refuerzo técnico al personal directamente relacionado con el área afectada.

Nada de esto sirve si no se verifica después. Por eso, una parte clave es el seguimiento: monitorear de forma constante para confirmar que las correcciones realmente se aplicaron y que están dando el resultado esperado. Así se cierra el ciclo, evitando que el mismo fallo vuelva a repetirse.

**9. ¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?**

En mi opinión, el control interno no es un tema accesorio ni un simple requisito administrativo: es la columna vertebral que permite que la Dirección Distrital 09D24 Durán Salud funcione con orden, transparencia y responsabilidad. Si los procesos administrativos y financieros no cuentan con un buen sistema de control, el riesgo de errores, demoras o uso inadecuado de los recursos públicos se multiplica.

Hablo de prevención de fallos antes de que ocurran, de aprovechar mejor el tiempo y el presupuesto, de garantizar que cada gasto se justifique y cumpla la ley. También de algo que no se ve en los informes, pero que se siente: la confianza de la ciudadanía y la credibilidad de la institución. Por eso creo que este tema merece atención constante. No es llenar formularios ni agregar burocracia, sino asegurarnos de que cada dólar invertido llegue a su verdadero destino: mejorar la salud y los servicios para la comunidad. Mantener y reforzar estos controles no debería ser una tarea ocasional, sino un compromiso permanente.

### **Sexta entrevista.**

Entrevistado: Mgs. Mónica Calderón Gende

Dirección Distrital: dirección Distrital 09D04 Febres Cordero Salud

Cargo actual: Responsable Administrativo Financiero

#### **1. ¿Cómo describiría los procesos administrativos financieros que se ejecutan en su Dirección Distrital?**

Los procesos administrativos financieros en la Dirección Distrital 09D04 Febres Cordero Salud, están alineados a principios de eficiencia, transparencia, legalidad y orientación al servicio público, todo esto enmarcado en la ley impuesta por el estado y la Contraloría General del Estado, mismo que se desprenden de la siguiente manera:

En la planificación financiera, se proyecta y organiza los recursos económicos del distrito, cuyas actividades claves son: (a) elaboración de presupuesto anual de acuerdo con la necesidad del territorio; (b) priorización de los programas y servicios, mediante la herramienta POA (Plan Operativo Anual); (c) presupuesto y programación, que se enmarca en registros y validación del presupuesto institucional aprobado; (d) contratación Pública y adquisiciones, proveyendo de servicios y bienes necesarios de forma legal y transparente de acuerdo a las normas y reglamentos del SERCOP; (e) control interno, que garantiza el correcto y legal uso de los recursos, monitorea que dentro del proceso ejecutado no exista ninguna falencia y el proceso de pago sea transparente hasta la entrega del servicio; (f) rendición de cuentas, en la que se informa la gestión realizada durante un año fiscal, sus logros y avances que se pudieron realizar con el recurso asignado, para comunicar la transparencia que existió en todos los procesos realizado; y (g) talento humano, la cual controla y vigila que el personal cumpla con sus funciones asignadas a cada gestión de manera eficiente, además de gestionar sus pagos de manera justa de acuerdo a las horas laboradas.

#### **2. ¿Cuáles son los riesgos se han presentado en la gestión administrativa financiera?**

Los principales riesgos suelen ser los siguiente: (a) falta de alineación entre planificación y las necesidades del territorio; (b) retrasos en la aprobación de la asignación de fondos para cumplir con la necesidad que existe en cada unidad de salud; y(c) baja ejecución presupuestaria por no existir participantes en los procesos de

ejecución, lo que ocasiona que los procesos se declaren desierto y los mismo tomen hasta tres meses para poder ejecutar hasta su pago.

**3. En relación con la pregunta anterior ¿Qué tipo de controles internos aplican actualmente en dichos procesos para atenuar los riesgos antes mencionados?**

Los controles se alinean a las normas gubernamentales emitidas por la Contraloría General del Estado y el Ministerio de finanzas. Revisión periódica de la ejecución presupuestaria. Para esto se aplican controles previos, es decir antes de emitir la certificación presupuestaria, el compromiso y antes de realizar el devengo de un proceso.

**4. ¿Qué nivel de participación tienen los responsables de área en la supervisión y seguimiento de los controles internos implementados?**

La responsabilidad recae sobre cada jefe de área o proceso, porque son las unidades requirentes las que generan la necesidad y el responsable de adquisiciones tiene la obligación de realizar el control previo antes de emitir la certificación PAC. Con esto se evita un error en el momento que el proceso este en curso y los errores que se presenten son detectados y subsanados a tiempo, sin entorpecer el flujo, realizando un trabajo con celeridad y eficiencia.

**5. ¿Considera que el personal cuenta con la capacitación adecuada para aplicar y supervisar los controles internos? ¿Por qué?**

No todo el personal está capacitado para realizar una supervisión adecuada de los controles internos, porque en las Entidades Pública siempre hay cambios administrativos de personal, mismo que no tienen la experticia y la experiencia para cumplir con los estándares de las normas gubernamentales que se deben cumplir, es por esto que se aplica a principios de cada año capacitar al personal para ir mermando y mejorando los procesos que son generados por cada área

**6. ¿Cómo se evalúa la efectividad de los controles internos en los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique incluyendo ejemplos.**

La efectividad de los controles internos en los procesos es media porque siempre existen cambios administrativos en los cuales los jefes del área no están inmersos y el personal nuevo no cuenta con la experticia, mismos que deben empezar

a capacitarse. Por ejemplo, en la actualidad existen despidos masivos que no han sido elegidos de acuerdo con la eficiencia de los funcionarios, es decir personal que cuenta con la experiencia ha sido desvinculado y en la actualidad se debe capacitar nuevo personal, mismo que hace que se demore y antes de finalizar los procesos deben ser revisados por segunda ocasión. Es decir, la inestabilidad es un punto débil para todas las entidades públicas, lo cual trae daños colaterales en la ejecución de presupuestaria de una Entidad.

**7. ¿Qué aspectos se considera para el diseño de nuevos controles internos de los procesos administrativos financieros en su Dirección Distrital? Explique con ejemplos.**

Toda Entidad no puede realizar ninguna adquisición o proceso que genere gasto sin existir una disponibilidad presupuestaria, es decir debe estar planificado o en su defecto solicitar los recursos con todos los documentos habilitantes. Así mismo, se debe considerar las recomendaciones de las auditorias que hayan sido realizadas en la Dirección Distrital para evitar que los errores del pasado sean repetitivos.

**8. En caso de detectar debilidades en el control interno ¿Qué acciones correctivas se aplican?**

Se debe verificar cuales son los errores más frecuentes y realizar el cambio del personal asignado a esta actividad. Además, se capacitar y sensibilizar al personal que ha cometido los errores. Finalmente, se formaliza y define las actividades que se llevará a cabo.

**9. ¿Cuál es su opinión sobre la importancia de fortalecer el control interno en los procesos administrativos financieros de su dirección?**

Fortalecer el control interno es un proceso importante que ayuda que los procesos se ejecuten con transparencia. Protege los recursos públicos, y garantiza que todos los procesos cumplan con las normas gubernamentales impuestas por el estado. Además, facilita la toma decisiones para mejorar la ejecución y cambios en los procesos.

## ***Entrevistas aplicadas a Expertos En Control Interno***

### **Primera entrevista.**

Entrevistado: Ing. Steven Pozo

Formación académica: Magister en Auditoría Integral y Gestión empresarial

Experiencia profesional: 7 años de experiencia en auditoría externa y 4 años en auditoría interna

#### **1. ¿Cuál es la importancia del control interno en los procesos administrativos financieros del sector público?**

El control interno es la herramienta que permite proteger los recursos públicos evitando errores y malos usos. Además, asegura que todo se haga de acuerdo con lo que prescribe la norma.

#### **2. Desde su punto de vista, ¿Cuáles son los riesgos más relevantes que afectan los procesos administrativos financieros en el sector público?**

Los riesgos son variados, como el gasto indebido en el presupuesto, productos de pagos sin la respectiva revisión. Asimismo, el no seguir bien las normas de contratación pública, o que no se concilien bien los saldos. También hay riesgo de corrupción por la falta de supervisión.

#### **3. ¿Qué importancia tiene la supervisión continua dentro del control?**

Supervisar continuamente los controles internos hace posible ver si funciona de manera adecuada o si existen vacíos de control que deban ser atendidos. Si en cambio la supervisión no es continua, es fácil que los errores se repitan o que no se corrijan a tiempo.

#### **4. ¿De qué modo se puede aplicar el modelo COSO incorporando el enfoque de la supervisión del control interno?**

El modelo COSO tiene que adaptarse a la estructura organizacional, se puede empezar por realizar talleres de sensibilización, creación de matrices de control por proceso (contratación, pagos, archivo). Además, se puede utilizar una ficha de supervisión cada mes. Lo importante es documentar lo encontrado y darle seguimiento.

**5. ¿Cuáles son los principales desafíos en el modelo de supervisión de control interno de las Direcciones Distritales de Salud?**

El obstáculo principal consiste esencialmente en el tiempo y la carga operativa del individuo, que provoca que no se vea en el horizonte el aspecto de la supervisión. También hay conocimientos técnicos sobre los 5 componentes del modelo COSO.

**6. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para facilitar la implementación de una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para mejorar el control interno administrativo financiero?**

Formar un equipo mínimo de control interno por distrito, establecer una agenda de revisión mensual clara, por último, realizar una formación constante al equipo de trabajo. También podría ser de utilidad una guía institucional de aplicación COSO, formalizada y adaptada a la situación de cada distrito.

**Segunda entrevista.**

Entrevistado: Dr. CPA. Ibeth Alvarado.

Formación académica: Dra. En Contabilidad y Auditoría y Magister en Administración de Negocios

Experiencia profesional: 8 años de experiencia en supervisión de control interno con General Motors, 13 años de experiencia como consultora en gestión y optimización de procesos, prevención de fraudes, control y auditoría interna, y automatización de controles y procesos.

**1. ¿Cuál es la importancia del control interno en los procesos administrativos financieros del sector público?**

El control interno no únicamente protege los recursos que se tienen a disposición, además es un conjunto de instrumentos que ya permite a la entidad el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, transparencia y responsabilidad. De esta forma, evita que una entidad financiera incurra en sanciones por parte de CGE, SERCOP y cuerpos de control.

**2. Desde su punto de vista, ¿Cuáles son los riesgos más relevantes que afectan los procesos administrativos financieros en el sector público?**

Los más importantes son los siguientes: (a) omitir el control previo, (b) la falta de documentación soporte, (c) la contratación directa sin justificación y (d) los pagos sin acreditar el cumplimiento de los entregables.

**3. ¿Qué importancia tiene la supervisión continua dentro del control?**

Sin la supervisión continua, los errores administrativos se convierten en una práctica habitual; la supervisión continua permite corregir en tiempo real, evitar las observaciones de auditoría y garantizar el cumplimiento del marco legal.

**4. ¿De qué modo se puede aplicar el modelo COSO incorporando el enfoque de la supervisión del control interno?**

El modelo COSO puede implementarse con comités del control interno en cada dirección distrital. Esto permitiría realizar evaluaciones de riesgos por procesos, detectando de manera tempranas alertas que deberán ser atendidas.

**5. ¿Cuáles son los principales desafíos en el modelo de supervisión de control interno de las Direcciones Distritales de Salud?**

El principal obstáculo está en la resistencia al cambio; muchos de los funcionarios piensan en el control como un castigo, no como una herramienta de mejora. También existe escasez de personal técnico calificado tanto para evaluar riesgos como para poder interpretar los indicadores.

**6. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para facilitar la implementación de una propuesta metodológica basada en el modelo COSO para mejorar el control interno administrativo financiero?**

Se debe promover una cultura organizacional del control desde las estructuras de alta dirección, simplificando las herramientas de supervisión y asegurando una retroalimentación suficiente. La supervisión no puede quedarse sólo en papel; las acciones deben ser igualmente efectivas.

**Hallazgo**

EL análisis de datos cualitativos se realiza de forma paralela a su recolección. Esto significa que, aunque inicialmente la información no tiene un orden, el investigador le da estructura. Los datos pueden ser variados, pero en general incluyen observaciones del investigador y relatos de los participantes (Hernández et al., 2014)

En este sentido, para procesar los datos cualitativos de las entrevistas, se empleará una matriz de hallazgos y se organizará la información en categorías de análisis. Además, se aplicará la técnica de “corte y clasificación” para ordenar los datos, como se detalla a continuación.

**Tabla 3***Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte a)*

<b>Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud</b>							
<b>Criterios</b>	<b>Primera entrevista</b>	<b>Segunda entrevista</b>	<b>Tercera entrevista</b>	<b>Cuarta entrevista</b>	<b>Quinta entrevista</b>	<b>Sexta entrevista</b>	
<b>Descripción de procesos administrativos financieros</b>	Procesos lentos y caducos, falta de control.	Orientados a garantizar eficiente normativa.	uso para cubrir necesidades y uso adecuado.	Fundamentales para cubrir necesidades y uso adecuado.	Normales, según lineamientos en e-SIGEF.	Planificación, ejecución, contabilidad, pagos, bienes y servicios según normativa	POA, PAC, rendición de cuentas, compras, talento humano y control interno
<b>Riesgos identificados</b>	Pérdida de recursos por falta de ejecución oportuna.	Deficiente control previo, falta de comunicación, resistencia al cambio.	control rotación, de	Baja ejecución y operatividad.	Pérdida de presupuesto, pagos sin control previo.	Retrasos en asignaciones, errores presupuestarios, falta de personal, fallas en contratación	Desalineación planificación-necesidad, retrasos de fondos, procesos desiertos

**Tabla 4***Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte b)*

Criterios	Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud					
	Primera entrevista	Segunda entrevista	Tercera entrevista	Cuarta entrevista	Quinta entrevista	Sexta entrevista
<b>Controles internos existentes</b>	Uso de correo para revisión documental previa.	Checklist documental, capacitaciones SERCOP/CGE, certificaciones.	Reuniones para priorizar procesos.	Checklist con firmas de responsabilidad.	POA/PAC, de conciliaciones SIGEF, validación documental, revisión previa de pagos	Controles previos normativos (certificación, compromiso, devengo)
<b>Participación en supervisión de controles</b>	Participación intermedia.	Baja en área administrativa, media en financiera.	Participación constante y seguimiento activo.	Financiero (50%), Compras y Administración (25%).	Jefes de área y con responsabilidad directa, seguimiento de cronogramas y normativa	Responsables de proceso validan trámites, corrigen errores en fases tempranas

**Tabla 5***Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte c)*

Criterios	Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud					
	Primera entrevista	Segunda entrevista	Tercera entrevista	Cuarta entrevista	Quinta entrevista	Sexta entrevista
<b>Capacitación del personal</b>	No hay capacitación suficiente accesible.	Capacitación ni insuficiente, requiere actualización práctica y continua.	Normativa cambia se y no se capacita oportunamente.	Rotación impide traspaso de conocimiento.	alta Parcial, operativa, sistemática uniforme áreas	Insuficiente; alta rotación obliga a ni capacitaciones anuales reactivas
<b>Evaluación de efectividad de controles</b>	No se evalúa efectividad.	Checklist seguimiento áreas.	y Supervisiones por planificadas, monitoreo, revisiones.	Basado en auditorías se justificación documental.	en CGE; ejecución, elabora revisión documental, cumplimiento POA y PAC	de Efectividad media; afectada por rotación y desvinculación de personal capacitado

**Tabla 6***Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte d)*

<b>Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud</b>						
<b>Criterios</b>	<b>Primera entrevista</b>	<b>Segunda entrevista</b>	<b>Tercera entrevista</b>	<b>Cuarta entrevista</b>	<b>Quinta entrevista</b>	<b>Sexta entrevista</b>
<b>Diseño de nuevos controles</b>	Basado en eficacia documental y detección de fraudes.	Diagnóstico de riesgos, controles y procesos.	En base a normativa vigente.	Certificaciones, afinidad profesional, Checklist obligatorio.	Basado en riesgos, normativa, eficiencia; uso de plantillas digitales, responsables asignados	En función de disponibilidad presupuestaria y recomendaciones de auditoría
<b>Acciones correctivas</b>	Sugerencias, pero no se aplican formalmente.	Análisis de causa, rediseño, asignación de responsables.	Rediseño de Checklist, de seguimiento, capacitación.	Reporte de Talento Humano, mejora o reorganización.	Análisis causa raíz, o actualización de procesos, capacitación y seguimiento	Identificación de errores, capacitación, cambios de personal, formalización

**Tabla 7***Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud (Parte e)*

<b>Criterios</b>	<b>Funcionarios de las Direcciones Distritales de Salud</b>					
	<b>Primera entrevista</b>	<b>Segunda entrevista</b>	<b>Tercera entrevista</b>	<b>Cuarta entrevista</b>	<b>Quinta entrevista</b>	<b>Sexta entrevista</b>
<b>Percepción sobre fortalecimiento del control interno</b>	Necesario por falencias humanas y de gestión.	Es estratégico y obligatorio una gestión efectiva.	Esencial para garantizar operatividad.	para Clave para evitar responsabilidades personales.	Clave para Herramienta clave legalidad, transparencia y eficiencia institucional	Fundamental para para proteger recursos, garantizar cumplimiento y mejorar decisiones

**Tabla 8***Matriz de Hallazgo – Datos obtenidos de los Expertos en Control Interno (Parte a)*

<b>Criterios</b>	<b>Entrevista a Expertos en Control Interno</b>	
	<b>Primera entrevista</b>	<b>Segunda entrevista</b>
<b>Importancia del control interno</b>	Garantiza uso correcto de recursos públicos, evita errores y asegura cumplimiento normativo.	Protege recursos y permite cumplir principios constitucionales.
<b>Riesgos más comunes</b>	Pagos mal hechos, errores en contratación, falta de conciliaciones y riesgo de corrupción por falta de supervisión.	Omisiones en control de previo, falta de soporte documental, contrataciones irregulares y pagos sin verificación.
<b>Supervisión continua</b>	Es esencial para corregir a tiempo y evitar errores repetitivos.	Permite evitar errores sistemáticos, garantiza cumplimiento legal.
<b>Aplicación del OSO</b>	Adaptación organizacional, uso de matrices por procesos y fichas de supervisión mensual.	Comités de control interno, evaluación de riesgos, matrices y alertas automáticas.
<b>Desafíos</b>	Sobrecarga operativa, falta de tiempo y desconocimiento técnico del modelo.	Resistencia al cambio, visión negativa del control y falta de personal capacitado.
<b>Recomendaciones</b>	Crear equipo de control interno, agenda mensual y guía adaptada a la realidad del distrito.	Impulsar cultura de control desde la alta dirección, simplificar herramientas y asegurar retroalimentación efectiva.

## **Discusión**

Al revisar cómo funcionan los procesos administrativos y financieros en las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8, salta a la vista una mezcla de realidades. En ciertos casos, hay orden y formalidad; en otros, los procedimientos se perciben lentos, desactualizados y sin una guía clara que los unifique. Esto, como explica la Teoría de la Agencia pasa cuando las tareas se delegan a funcionarios que, aunque tengan la capacidad técnica, también cuentan con un margen de decisión que puede alejarse de lo que busca la institución si no existe un control cercano.

En esta investigación se encontraron problemas que encajan con esa descripción: presupuestos que se pierden por no ejecutarse a tiempo, errores en contrataciones, pagos que se hacen sin revisión previa, documentos de respaldo que faltan y fallos contables. La Teoría de la Agencia ya advertía que, si el agente tiene más información que el principal y esta ventaja no se compensa con mecanismos de supervisión, es muy probable que se tomen decisiones que no siempre estén alineadas con los objetivos de la entidad. Factores como la alta rotación del personal, la resistencia a ciertos cambios y la comunicación deficiente con proveedores no hacen más que empeorar el escenario, porque dificultan seguir el rastro de los procesos y corregir errores a tiempo.

El análisis coincide con lo que otros estudios han determinado, como en el caso de Shiguango (2025) que comprobó, que el control interno es débil, por ejemplo, en compras públicas, aumentan los incumplimientos y los riesgos de corrupción. Gonzabay (2022) determina que el control interno mejora la ejecución del presupuesto y disminuye la burocracia, siempre que haya revisiones con frecuencia. Palma et al. (2023) corroboraron los cinco componentes del modelo COSO mejoran la gestión administrativa, aunque es menor sin supervisión. También, Chabla (2017) ya había advertido que la falta de control hacia lo ejecutado y el escaso control operativo debilitan la eficiencia y el cumplimiento de metas.

En la Zona 8, los controles siguen siendo, en su mayoría, manuales y repetitivos: listas básicas, revisiones superficiales y mucha dependencia del criterio personal. Pérez (2019) señala que esta falta de estandarización y automatización alimenta el riesgo moral, porque deja espacio para que los intereses individuales se impongan sobre los institucionales.

A todo esto, se suma un problema que se repite: la capacitación es insuficiente y, cuando existe, no siempre responde a las necesidades del sector salud. La OECD (2020) insiste en que la formación continua es clave para sostener sistemas de control interno, y la experiencia demuestra que sin capacitación y sin una cultura clara de rendición de cuentas, cualquier mecanismo pierde fuerza con el tiempo.

Además, hay distritos que no realizan evaluaciones periódicas de sus controles. A veces se usan listas de verificación, pero sin un sistema que realmente diga si las medidas están funcionando. Desde la óptica de la Teoría de la Agencia, esto deja al principal sin una herramienta para comprobar que el agente esté cumpliendo con su labor.

Aun con todo lo anterior, hay un punto positivo: en las Direcciones Distritales existe la conciencia de que el control interno no es opcional, sino necesario. Esto abre la puerta a poner en marcha una propuesta metodológica basada en el modelo COSO. Si se aplica bien, esta propuesta puede atacar las causas, implementar una supervisión constante, reducir la asimetría de información con reportes claros, ofrecer capacitación continua y diseñar incentivos que alineen las acciones del personal con las metas de la institución.

En conclusión, lo que pasa en la Zona 8 no es un hecho aislado; es un patrón que ya ha sido documentado en otros contextos. Por eso, la propuesta metodológica basada en COSO no es solo viable, sino que aparece como una vía realista para institucionalizar la supervisión de control interno para reducir los riesgos y mejorar la eficiencia administrativa financiera.

### **Capítulo 3: Propuesta Metodológica**

La presente propuesta metodológica enfocada en la supervisión del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8, parte de los resultados obtenidos a través de las entrevistas aplicadas. Los resultados expuestos permitieron denotar que pese a la exigencia de controles que deben contar sus procesos internos, existen vacíos de control y otros que requieren fortalecer su alcance. Por lo tanto, se propone la presente propuesta, como se muestra a continuación:

#### **Objetivo de la Propuesta**

En esta propuesta metodológica lo que se busca es tener una guía sencilla que ayude a supervisar el control interno en instituciones públicas; en este caso, se enfocará en las Direcciones Distritales de la Zona 8. Para lograrlo, se decidió trabajar con el Marco COSO, ya que, según lo revisado, es el que mejor se adapta al tipo de procesos y al alcance de control que se requiere.

La propuesta se organizará en cuatro etapas que, básicamente, son: (a) planificación, (b) conocimiento de los componentes del control, (c) prueba de eficacia de los procedimientos de control, (d) elaboración de observaciones y emisión de informe, y (e) seguimiento. Con esto, la idea es que el control interno no solo se mantenga, sino que también mejore poco a poco.

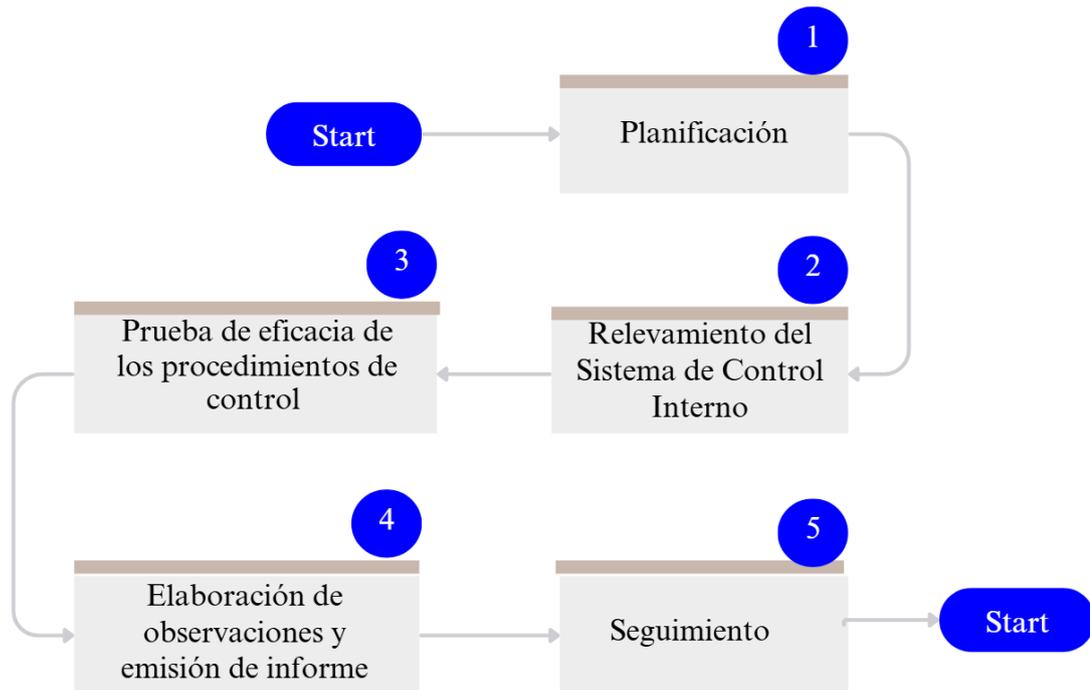
La propuesta es adaptable a todo proceso de negocio, por lo cual, el cumplimiento de cada una de las actividades definidas en cada etapa deberá ser controlada por quien ejerza la supervisión de las actividades de control interno. Se recomienda la utilización de los papeles de trabajo y la confección de los legajos para facilitar el acceso a la información y propender la estandarización de su uso.

La idea central de esta propuesta es que los controles internos, desde el momento en que se diseñan hasta que se ponen en práctica, realmente sirvan para que la Dirección Distrital de Salud de la Zona 8 pueda alcanzar sus objetivos y metas. También se busca que, si surge algún problema o algo se desvía de lo planificado, se detecte a tiempo y se puedan tomar decisiones rápidas para corregirlo, siempre actuando de acuerdo con las normas vigentes. Otro punto importante es prevenir que dentro de la institución ocurran actos ilícitos o fraudulentos. En pocas palabras, se trata

de garantizar que todas las acciones de la Dirección estén alineadas con las leyes y regulaciones que le aplican. A continuación, se presenta el esquema de la propuesta:

**Figura 12**

*Etapas de la Propuesta Metodológica para Supervisión del Control Interno Basado en COSO*



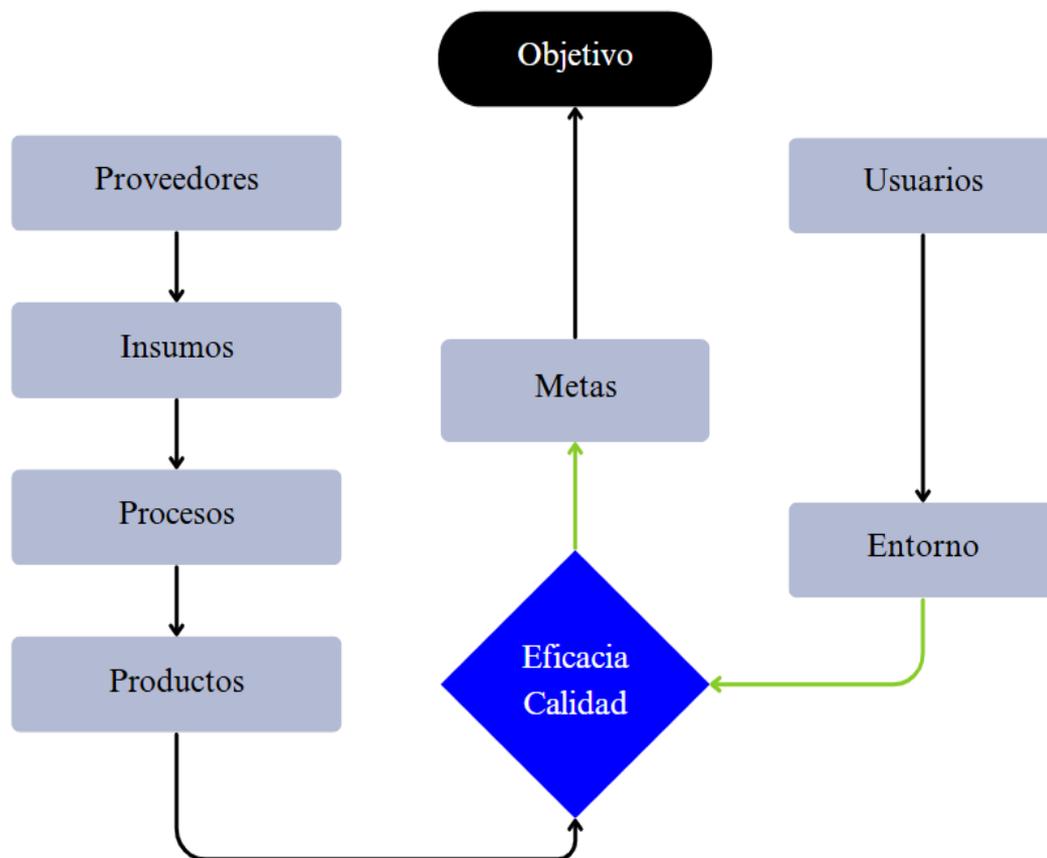
### **Alcance de la Propuesta**

En esta propuesta metodológica, que se apoya en el modelo COSO, la idea es mirar varios aspectos clave del control interno. Por un lado, revisar si el sistema y las operaciones diarias están funcionando como deberían, cuidando que los recursos y activos estén bien protegidos y que existan controles capaces de detectar o evitar problemas antes de que crezcan. También, comprobar que se cumpla lo que dicen las leyes, los reglamentos, los manuales y las políticas internas. Otro punto es ver si la información que se genera es realmente confiable y exacta. Además, evaluar si la Dirección Distrital de Salud de la Zona 8 está siendo efectiva en cada área y si su personal está respondiendo como se espera. Por último, analizar si todo esto se hace de forma eficiente, sin desperdiciar recursos y aprovechando al máximo lo que se tiene.

En la siguiente figura se muestra el esquema de análisis para la supervisión del control interno:

**Figura 13**

*Esquema de análisis sistémico de la supervisión del control interno*



Los elementos que integran ese esquema de supervisión se definen de la siguiente manera: (a) Insumos, que hace referencia al conjunto de recursos, materiales, humanos y de información que requieren los Distritos de Salud de la Zona 8, para efectuar sus procesos; (b) productos (bienes o servicios) que resultan de utilizar para agregarle valor a los procesos. Es decir, los servicios y productos deberán cumplir con las metas trazadas (en términos cuantitativos y cualitativos); (c) metas, hace referencia a los propósitos específicos a alcanzar por la entidad; y (d) objetivos, representa los fines o propósitos generales que el distrito espera alcanzar.

### ***Sistémica de la Supervisión del Control Interno***

Esta propuesta metodológica se centrará en las actividades, tareas y acciones que forman parte de programas, proyectos u operaciones a cargo de un área o departamento dentro de las Direcciones Distritales. Para que la supervisión sea realmente efectiva, es clave que en cada nivel de gestión haya un liderazgo claro: (a) en el nivel estratégico, donde se definen las políticas y se planifica; (b) en el nivel táctico, encargado de poner en marcha los planes y definir las prioridades; y (c) en el nivel operativo, donde se llevan a cabo las tareas del día a día.

### ***Base del Modelo de Supervisión del Control Interno***

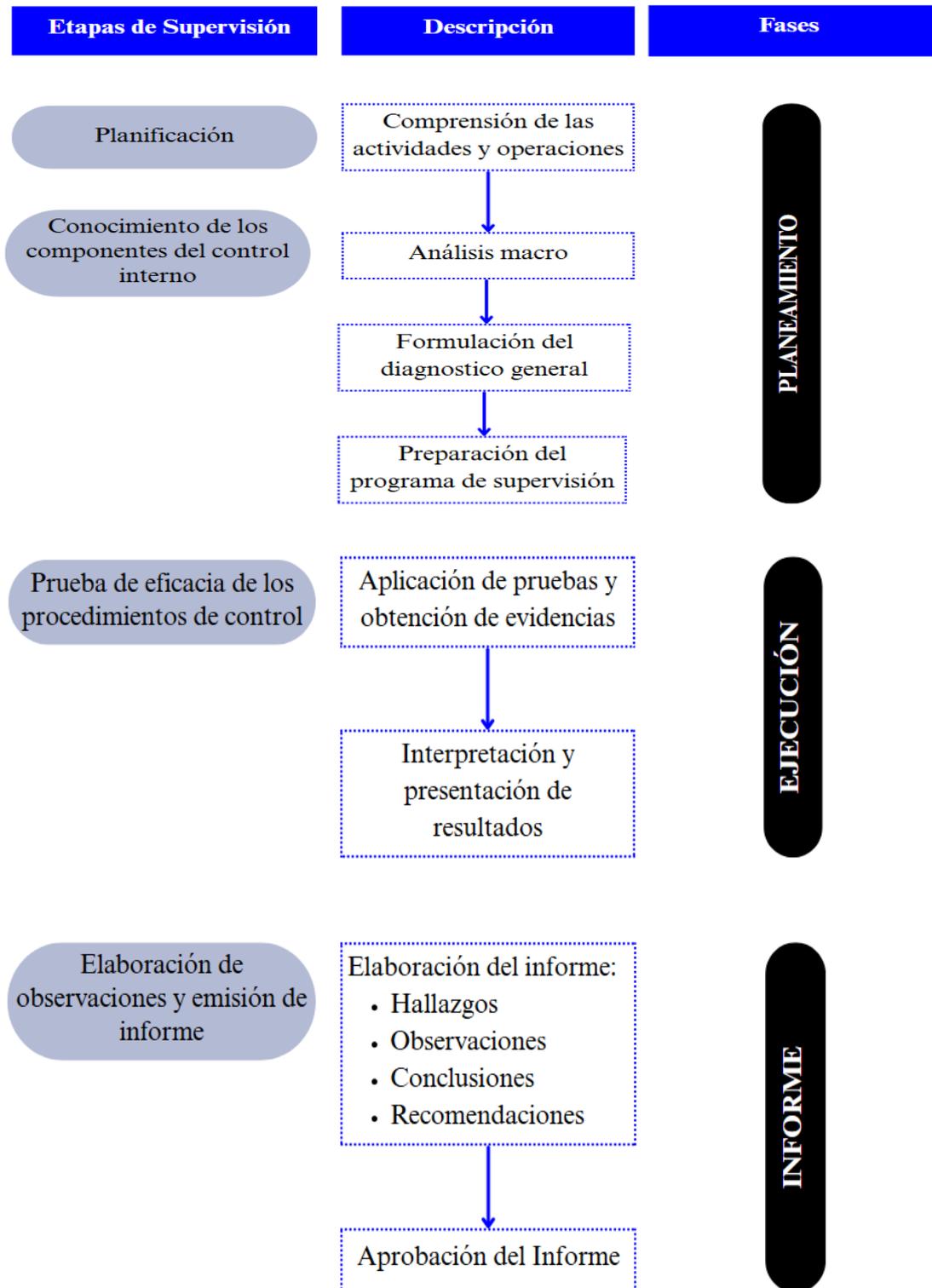
Para supervisar el control interno en la Dirección Distrital de Salud de la Zona 8 se utilizará los elementos del Marco COSO, que plantea una estructura de cinco componentes enlazado entre sí: (a) el ambiente de control, (b) la evaluación de riesgos, (c) las actividades de control, (d) la información y comunicación, y (e) la supervisión. Estos elementos se ajustan a lo que establecen las Normas de Control Interno Gubernamental del Acuerdo 004-CG-2023, emitido por la Contraloría General del Estado, normativa a la que deben apegarse los distritos públicos.

### **Desarrollo de la Propuesta**

Esta propuesta busca analizar si el sistema de control que ha implementado el responsable del proceso realmente sirve para cumplir las metas y objetivos planteados, y que lo haga de manera eficaz, eficiente y económica. Además, se considera importante que todo se lleve a cabo respetando la normativa y las leyes que correspondan. Las metas y objetivos, por su parte, deben estar alineados con las políticas definidas por la autoridad superior y responder a las necesidades reales de la comunidad a la que se brinda el servicio. El proceso de la propuesta se compone de las siguientes fases y etapas:

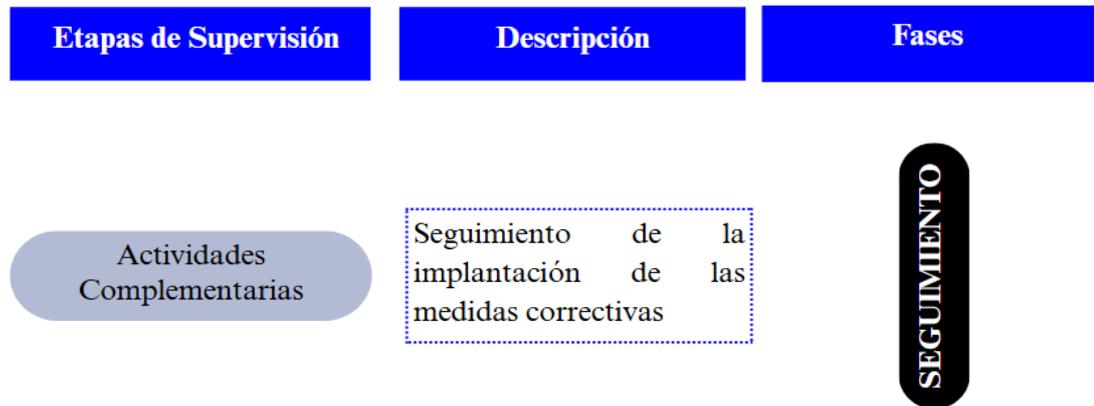
**Figura 14**

*Esquema de la Sistemática de la Supervisión del Control Interno (parte a)*



**Figura 15**

*Esquema de la Sistemática de la Supervisión del Control Interno (parte b)*



### ***Etapa de Planificación***

La etapa de planeamiento es un proceso que no es estático; cambia y se ajusta según la información que se tenga y las necesidades que vayan surgiendo. Sus definiciones, fases y pasos ya están establecidos en las Normas de Control Interno Gubernamental, pero en esta propuesta se trabajará con dos niveles de planificación: (a) la estratégica, que sería como el plan general o de largo plazo, y (b) la planificación anual, que aterriza ese plan a acciones concretas para el año.

El plan estratégico presenta numerosas tareas importantes; entre las cuales: (a) realizar la recopilación y análisis de toda la información correspondiente de las áreas o departamentos que vamos a someter a evaluación, para llegar a conocer bien su contexto; (b) presentar debidamente y de una forma clara las diferentes partes que lo componen, (c) reconocer, valorar, clasificar y evaluar aquellos riesgos que podrían obstaculizar el logro de sus objetivos, (d) anticipar, en el tiempo necesario, los recursos que deberán estar disponibles para ponerlo en práctica, y (e) presentar la planificación de todas las actividades recogidas en él e ir mapeando cómo se van sucediendo en el tiempo.

El plan anual constituye una etapa para el cumplimiento de las metas consignadas en el plan estratégico o global. Los planes deben elaborarse contemplando la existencia de cierta oportunidad y flexibilidad en su determinación. Anualmente, será necesario revisar el plan estratégico y proceder a su actualización. El planeamiento permite identificar qué debe hacerse durante la fase de ejecución y en la confección del informe quién debe ejecutar las tareas y cuando deben realizarse.

Dicho proceso se debe a que la planificación es un proceso dinámico que, aun siendo un proceso que se produce al principio de la labor, puede ser objeto de variaciones, o incluso, de unas series de continuaciones sobre la marcha de las tareas. La planificación inicia por la obtención de la información necesaria para definir la forma de actuación a poner en práctica durante la ejecución y concluye con la definición pormenorizada de las tareas a realizar en la etapa de la ejecución. Para abordar la planificación resulta imprescindible definir el alcance de la supervisión.

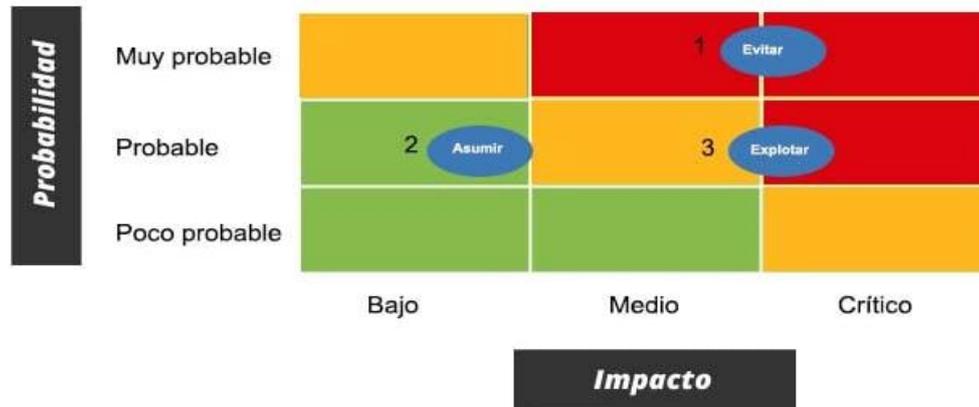
El planeamiento de la supervisión, en general, se maneja en tres niveles: (a) anual, (b) general y (c) específico. No es que haya que seguir siempre un paso tras otro como en una receta; más bien, es un proceso que se mueve, cambia y a veces obliga a retroceder para ajustar algo. Las etapas se mezclan, se repiten y dependen unas de otras. De hecho, en la práctica, es normal que mientras se trabaja en un punto se descubra que hay que volver a revisar otro, un poco como pasa cuando se organiza un evento y a mitad de camino surgen imprevistos que obligan a replantear el plan inicial.

#### **Planeamiento Anual.**

Las Normas de Control Interno que emite la Contraloría General del Estado dicen que, antes que nada, una entidad tiene que reconocer cuáles son los riesgos más importantes que podrían afectar sus objetivos. Estos riesgos pueden venir de dentro o de fuera, y no basta con identificarlos una sola vez. Es un trabajo que se repite y que normalmente va de la mano con la estrategia y la planificación. Ahora bien, cuando se planifica, no solo se trata de hacer una lista de problemas, sino de elaborar un “mapeo” de riesgos. Esto es como dibujar un panorama donde se señalen los puntos clave del organismo, sus metas generales y específicas, y también las amenazas que podrían aparecer. En otras palabras, es dejar claro qué puede salir mal y dónde, para poder anticiparse.

**Figura 16**

*Esquema de Mapeo de Riesgos*



En el Plan Anual, el análisis de riesgos debería servir, primero, para tener claro cuáles son los factores o criterios que se van a usar, y también para decidir qué peso tendrá cada uno. Luego, habría que estimar el nivel o graduación de cada factor, armar la lista de trabajos y, con eso, evaluar cada caso según los riesgos que presenta. A partir de ahí, se pueden establecer las prioridades, de manera que los trabajos más urgentes sean los que tengan los riesgos más altos.

Por otro lado, el planeamiento no se queda solo en poner tareas en un calendario. También debe ayudar a ubicar las áreas críticas, anticipar problemas que podrían surgir en el examen, medir el nivel de riesgo y, muy importante, organizar cómo se va a obtener la evidencia necesaria. Esto último es clave para poder dar una opinión sólida sobre si el sistema de control interno supervisado es suficiente, funciona bien y realmente es efectivo.

#### **Planeamiento General.**

En esta etapa, y tomando como punto de partida lo que se definió en el Planeamiento Anual, se establecerá el enfoque que tendrá la supervisión. Esto implica identificar y recopilar información sobre el sistema de control interno y sobre los riesgos que necesitan una atención especial, con el objetivo de preparar el planeamiento general. Para llegar a eso, se seguirán una serie de pasos que permitirán organizar el trabajo de forma clara y ordenada, como se presenta a continuación:

### ***Etapa de Relevamiento del Sistema de Control Interno.***

#### ***Entender el Control Interno.***

Conocer bien el control interno es la base para poder planificar cómo se va a evaluar el riesgo de control. Esto significa entender cómo funciona el sistema, tomando en cuenta procesos clave como la administración financiera y la gestión de recursos humanos, así como los procesos sustantivos propios del área o departamento que se vaya a revisar. Tener esta visión clara ayuda a programar las pruebas sustantivas que se aplicarán en la fase de ejecución. Además, este conocimiento permite medir el nivel de riesgo de control y, a partir de ahí, decidir cuántas pruebas de control y cuántas pruebas sustantivas serán necesarias.

#### ***Limitaciones Presentes en el Control Interno.***

El control interno ayuda bastante a prevenir errores y fraudes, y también a que la información contable sea más confiable. Pero no hay que pensar que es infalible, porque tiene sus límites. Por ejemplo, a veces, al aplicar un control, se cometen errores: puede ser porque las instrucciones no se entendieron bien, por un mal juicio, un descuido, distracción o simplemente por cansancio. En otros casos, si el control depende de que las funciones estén separadas, esta medida puede fallar si dos o más empleados se ponen de acuerdo para saltársela. Además, la mayoría de controles se diseñan pensando en operaciones habituales, por lo que, si aparece una transacción poco común, es posible que pase desapercibida. Por último, siempre hay que pensar en el costo-beneficio: no se pueden implementar controles ilimitados si su costo es más alto que el valor que aportan.

#### ***Métodos para la Evaluación del Control Interno.***

Para dejar registrado cómo funciona el sistema de información, la contabilidad y el control, se pueden usar distintas técnicas. Entre las más comunes están: (a) hacer una descripción narrativa, explicando el proceso con palabras; (b) usar cuestionarios para recopilar datos de forma ordenada; (c) elaborar flujogramas que muestren gráficamente los pasos; y (d) otras herramientas que se ajusten a lo que se necesite en cada caso.

**Figura 17**

*Métodos para la Evaluación del Control Interno*

Métodos	Descripción
Narrativas	<p>Este método consiste, en describir las diferentes actividades de los departamentos, funcionarios y empleados del ente, y los registros y documentación que intervienen en el sistema. Se indican las secuencias de cada operación, las personas que participan, los informes que resultan de cada procesamiento, volcando todo en una descripción simple sin la utilización de gráficos.</p>
Cuestionarios	<p>Son instrumento para la investigación, previamente formulados, que incluyen preguntas acerca de la forma en que se manejan las transacciones u operaciones, la manera en que fluyen las operaciones y los mecanismos de control de las mismas.</p> <p>Del análisis de las respuestas surgirá si los sistemas implantados resultan suficientes y adecuados, lo cual condicionará las actividades a realizar en la etapa de ejecución.</p> <p>La correcta utilización de los cuestionarios sobre control interno consiste en una combinación de entrevistas y observaciones. Es esencial que se entienda perfectamente los propósitos de las preguntas del cuestionario.</p>
Flujogramas	<p>Es aquel método en el que la información relevada se expone por medio de cuadros o gráficos. Si se diseña un flujograma del sistema, será preciso que visualice el flujo de la información y los documentos que se procesan. El flujograma debe elaborarse usando símbolos estándar, a fin de que, quienes los conozcan puedan extraer información útil relativa al sistema. Debe evaluarse, según el caso la eficacia de cada método a utilizar.</p>

**Evaluación de Riesgos.**

El riesgo, en pocas palabras, es la posibilidad de que algo, como un evento o una acción complique o frene el cumplimiento de los objetivos de un área o proceso. No es un concepto menor, entenderlo bien es lo que marca la diferencia a la hora de decidir qué procesos o áreas conviene revisar a fondo. Pero antes de meterse de lleno en la evaluación, hay que tener claro qué busca lograr el área o departamento en cuestión. Si no se entiende eso, difícilmente se pueda juzgar si los riesgos que existen son realmente una amenaza para alcanzar los resultados esperados.

Cuando ya se tiene esa información, toca analizar el riesgo y decidir qué procedimientos se van a aplicar para mantenerlo bajo control, o al menos, en un nivel aceptable. Normalmente este análisis se hace en dos frentes. Por un lado, está la

evaluación general, que intenta detectar el riesgo global de que haya errores o irregularidades que los procedimientos no identifiquen y que, en el peor de los casos, terminen en un informe equivocado. Por otro lado, se hace una evaluación más detallada por componente, y ahí se habla de tres tipos: (a) riesgo inherente, (b) de control y (c) de detección.

#### ***Riesgo Inherente.***

A este concepto también se le suele llamar “riesgo de existencia”. En pocas palabras, es la posibilidad de que, dentro de las transacciones o en los saldos, haya afirmaciones que no sean correctas. Esto puede pasar incluso si la entidad tiene sistemas de control en funcionamiento; es un riesgo que está ligado a la forma en que la unidad trabaja en su día a día.

Para entenderlo bien, conviene fijarse en algunos factores que lo determinan. Entre ellos: (a) la naturaleza de las actividades y operaciones que realiza la entidad, (b) si en el pasado hubo recomendaciones importantes que todavía sean relevantes, (c) el tipo de transacciones, ya que ciertas operaciones tienen más probabilidad de generar errores o irregularidades, y (d) el tipo de afirmación de la que se trate.

#### ***Riesgo de Control.***

El riesgo de control es, básicamente, cuando un error importante se registra o se presenta en la información y a su vez pasa de largo sin que el sistema o los controles internos lo detecten. Esto puede pasar por varias razones: (a) porque nadie lo notó, (b) porque lo notaron, pero pensaron que no era grave, o (c) porque, aunque lo vieron, no hicieron nada para corregirlo. En este punto, entra mucho en juego cómo funcionan los controles que maneja el responsable del proceso. Revisarlos a fondo ayuda a ver si hay puntos débiles. Si esos puntos débiles existen, el riesgo aumenta.

#### ***Riesgo de Detección.***

El llamado riesgo de detección es cuando los procedimientos sustantivos que aplicamos no logran encontrar un error relevante en el sistema de control interno. Este error puede ser grave por sí mismo o, peor, sumarse a otros y generar un problema mayor. Además, este riesgo no se analiza solo. Va de la mano con el riesgo inherente y el riesgo de control. Juntos influyen en cómo vamos a trabajar, qué procedimientos usamos, cuándo los aplicamos y hasta qué punto profundizamos.

Para que se entienda, si el riesgo inherente es alto y el control es flojo, no sirve hacer revisiones rápidas; hay que meterse más a fondo. Esto puede implicar, por ejemplo, usar pruebas de detalle en un objetivo específico o aplicar procedimientos analíticos más exigentes. En resumen: la idea es bajar el riesgo de detección a un nivel que sea razonable y manejable, aunque nunca se elimine del todo.

***Niveles de Riesgo.***

El riesgo puede clasificarse, a grandes rasgos, en cuatro niveles: (a) mínimo, (b) bajo, (c) medio y (d) alto. Decidir en cuál nivel se ubica no es algo que se haga con una fórmula matemática; es un proceso bastante subjetivo y depende mucho del criterio, la capacidad y la experiencia de quien hace la evaluación. De hecho, esa valoración es la que marcará el enfoque de supervisión que se va a aplicar, así que conviene que la realicen personas del equipo con la mayor preparación posible.

**Figura 18**

*Niveles de Riesgos*

	NIVEL DEL RIESGO	SIGNIFICACIÓN	FACTORES DE RIESGO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA
	MINIMO	No significativo	No existen	Remota
	BAJO	Significativo	Existen algunos pero de menor importancia	Improbable
	MEDIO	Muy significativo	Existen algunos	Posible
	ALTO	Muy significativo	Existen varios y son importante	Probable

Ahora bien, aunque la evaluación tenga ese componente subjetivo, hay maneras de reducirlo. Una forma es medir tres aspectos clave y verlos en conjunto: (a) la importancia del componente que se revisa ya sea un saldo, una transacción o una afirmación específica; (b) la presencia de factores de riesgo inherente, de control o de

detección y qué tan relevantes son; y (c) la probabilidad de que ocurran errores o irregularidades. Al combinar estos tres elementos se obtiene una base más sólida para valorar el riesgo de control. Esto incluso puede representarse en un cuadro o matriz que muestre las distintas combinaciones posibles y cómo influyen en el resultado final.

En la práctica, un riesgo mínimo es cuando hablamos de un componente con poca importancia, sin factores de riesgo y donde la posibilidad de que aparezca un error o irregularidad es muy remota. Ahora, si el componente sí es importante pero los factores de riesgo que presenta no pesan demasiado y el error es bajo y casi improbable, entonces lo llamaríamos riesgo bajo. Ya cuando el componente es claramente relevante, tiene varios factores de riesgo y no sería raro encontrar errores o irregularidades, ahí entramos en riesgo medio. El nivel más alto es cuando el componente es muy significativo, los factores de riesgo son varios y algunos graves, y encima hay una alta probabilidad de que surjan errores. En pocas palabras, lo que se busca con la evaluación es poner cada componente dentro de una de estas categorías, aunque a veces no sea tan fácil como parece.

#### ***Efecto del Riesgo Inherente***

El riesgo inherente está muy ligado a la cantidad y calidad de la evidencia que hace falta para respaldar una afirmación. Si este riesgo es alto, no queda otra que ampliar el alcance de las pruebas de auditoría y, probablemente, aumentar también la cantidad de pruebas que se realicen para tener una validación sólida.

#### ***Efecto del Riesgo de Control.***

Este riesgo tiene que ver directamente con los controles que están en funcionamiento. Cuando esos controles son sólidos y suficientes, la posibilidad de que se pasen por alto errores es mínima. Pero si los controles son débiles, entonces no van a ser capaces de detectar las irregularidades que pueda tener la información. Si el riesgo de control es bajo o mínimo, eso quiere decir que los mecanismos de la unidad o dependencia son suficientes. Y si, además, el auditor comprueba que realmente funcionan bien en la práctica, entonces se puede confiar bastante en ellos, ya que ofrecen un alto nivel de seguridad.

### **Diagnóstico General.**

Después de analizar y evaluar todo lo anterior, toca decidir qué áreas y procesos son realmente críticos y deben revisarse en la etapa de ejecución. En ese mismo momento también se eligen los criterios de auditoría y los indicadores que servirán para medir cómo está trabajando el responsable del proceso. La idea es tener claro no solo qué se va a mirar, sino también cómo se va a medir porque, de lo contrario, la supervisión perdería fuerza.

#### ***Determinar las Áreas y Procesos Críticos.***

Después de analizar y evaluar todo lo anterior, toca decidir qué áreas y procesos son realmente críticos y deben revisarse en la etapa de ejecución. En ese mismo momento también se eligen los criterios de auditoría y los indicadores que servirán para medir cómo está trabajando el responsable del proceso. La idea es tener claro no solo qué se va a mirar, sino también cómo se va a medir porque, de lo contrario, la supervisión perdería fuerza.

#### ***Definir Criterios.***

Los criterios funcionan como parámetros o estándares que permiten evaluar, durante la fase de ejecución, distintos aspectos clave. Entre ellos están: (a) cómo está enfocado el sistema de control interno, (b) el nivel de desempeño alcanzado, (c) en qué medida se cumplen los objetivos fijados, (d) si la normativa aplicable se respeta, (e) el funcionamiento de los sistemas de información y comunicación, y (f) la eficacia de los controles gerenciales que ya están implantados y en operación.

#### **Planeamiento Específico de las Actividades de Supervisión**

En esta etapa se define qué procedimientos se van a utilizar y, además, se calculan tanto los recursos humanos necesarios como el tiempo que hará falta para llevar a cabo la supervisión del control interno. Es, por así decirlo, el momento de afinar los últimos detalles antes de pasar a la ejecución.

**Figura 19***Aspectos a Considerar en el Planeamiento de las Actividades de Supervisión*

Recursos	Descripción
Procedimientos	Se describirán aquellos procedimientos de control y sustantivos que será necesario aplicar en cada una de las áreas, sectores o procesos que se haya decidido auditar en el planeamiento global.
Recursos	El equipo estará integrado por recursos humanos con capacitación profesional multidisciplinaria para que sus especialidades y oportunidades de acción se correlacionen con las necesidades y objetivos de la Dirección Distrital.
Tiempo	Deberá realizarse una estimación de las horas previstas para la supervisión del control interno.
Programas	Se elaborará el programa de supervisión para su aprobación. En este documento se resumirán las decisiones más importantes relativas a la estrategia adoptada para su ejecución.

**Figura 20***Alcance del Planeamiento de las Actividades de Supervisión*

Recursos	Descripción
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener conocimiento general de la gestión del área o departamento.</li> <li>• Conocer la realidad de contexto del área, proyecto o programa a intervenir.</li> <li>• Detectar los procesos críticos.</li> <li>• Elaborar el programa de trabajo de la fase de ejecución.</li> <li>• Estimar tiempos y recursos necesarios</li> </ul>
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda y análisis sistémico de la información</li> <li>• Visualización del contexto general del área, proyecto o programa, lo cual se puede realizar a través de entrevistas con las autoridades y funcionarios de la Dirección Distrital.</li> <li>• Obtención de disposiciones legales y normativas relativas al ente, estatutos, memorias anuales, estados financieros, formulación y ejecución presupuestaria, manual de misiones y funciones, organigramas, planes estratégicos y operativos, listado de detalle por categoría y dependencia, recursos humanos, informes de contraloría anteriores, informes de auditorías externa anteriores, entre otros.</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pistas susceptibles de evaluación durante la fase de “ejecución”.</li> <li>• Diagnóstico de la organización.</li> <li>• Programa de trabajo específico para la fase de “ejecución”.</li> </ul>

### ***Etapa de Prueba de Eficacia de los Procedimientos de Control***

#### **Objetivos.**

En esta fase, el objetivo principal es obtener evidencias y elaborar observaciones que vayan acompañadas de recomendaciones, posibles soluciones y alternativas para mejorar la eficiencia de los controles. Esto se consigue aplicando distintas pruebas y utilizando diversas técnicas y herramientas. Lo importante es que las herramientas elegidas permitan reunir evidencias suficientes, pertinentes y confiables, que respalden los criterios establecidos en la fase anterior.

Cuando se lleva a cabo la puesta en práctica, también es importante dar la oportunidad a los funcionarios de conocer por escrito las observaciones que se realicen sobre el control interno, a fin de aclarar o complementar la información antes de que redacten el informe sobre el estado del control. Estas observaciones deben constar en el informe de manera objetiva, concreta y estructurada. En el caso de las observaciones fundamentadas en la comparación del estado actual con el criterio definido, es necesario identificar la causa que las provoca y cuáles deben ser las consecuencias, a corto y largo plazo, de estos hechos tanto reales como potenciales. Esta información es la que realmente orienta a los responsables para que tomen medidas correctivas que eviten que el problema se repita, mejoren la gestión y ayuden a alcanzar los objetivos.

Por último, al diseñar los instrumentos para recabar información (cuestionarios, entrevistas, etc.), es recomendable incluir elementos de comprobación y verificación que faciliten seleccionar y aplicar las pruebas necesarias para confirmar si el sistema de control interno que está en funcionamiento es realmente suficiente.

#### **Actividades.**

Para poder evaluar si el sistema de control interno funciona de manera efectiva y revisar los resultados de la gestión en especial en aquellas áreas y procesos considerados críticos, es necesario reunir evidencia suficiente, confiable y relevante, dejando todo debidamente documentado. Esa información permitirá, entre otras cosas: (a) dar una opinión sobre la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema de control interno en funcionamiento, (b) medir el rendimiento del área o proceso que se está analizando, (c) identificar desvíos con respecto a los criterios y parámetros definidos en la etapa anterior, (d) determinar cuáles son los efectos e impactos que esos desvíos

provocan en los resultados de la gestión evaluada y (e) reconocer posibles relaciones de causa y efecto que expliquen lo que está ocurriendo..

### **Evidencia.**

Se considera que la evidencia es suficiente cuando respalda de forma sólida las observaciones realizadas y cuando los resultados de las pruebas aplicadas dan una seguridad razonable para extender esas conclusiones al conjunto de actividades u operaciones, manteniendo un riesgo mínimo.

### ***Fuentes de Obtención de Evidencia.***

La evidencia puede salir de muchos lados, a veces del sistema de información, otras de los documentos que respaldan una transacción, o incluso de una charla con el personal, proveedores o deudores. No toda la evidencia es igual; hay una que se llama de control, que básicamente sirve para confirmar que los mecanismos que deberían estar funcionando, en realidad funcionan, y otra que se llama sustantiva, que es la que respalda datos concretos del sistema de información, como cifras financieras, compras o gestión de personal.

Los interventores deben asegurarse de que la evidencia que obtenga sea suficiente y confiable; si no, sus conclusiones se tambalean. Esto lo hace combinando pruebas de control con procedimientos sustantivos. La confianza en esa evidencia depende bastante de cómo se obtuvo y de quién viene. Los tipos más comunes son varios: (a) la evidencia física, que es mirar o inspeccionar algo con tus propios ojos y dejar constancia (fotos, notas); (b) la documental, que es revisar papeles o archivos que guarda la entidad;(c) la testimonial, que es básicamente lo que te cuenta alguien que sabe del tema, ya sea en una entrevista o en una encuesta; y (c) la analítica, que es ponerse a calcular, comparar o revisar tendencias para ver si algo no cuadra.

### ***Prácticas del Sistema de Control Interno.***

Las pruebas de control son, en pocas palabras, la forma de comprobar si los controles en los que confiamos han estado funcionando como deberían durante todo el periodo revisado. Si estas pruebas demuestran que el sistema de control interno está en buen estado, se puede reducir el riesgo de control y, con ello, hacer menos pruebas sustantivas. Si no, toca ampliarlas.

Para obtener esa evidencia, puede usar varios métodos. Uno es hablar con el personal que ejecuta las tareas de control; aquí, lo importante no es solo lo que dicen,

sino confirmar sus respuestas con otra técnica que sea más confiable. Otra forma es revisar documentos y registros, comprobando que haya firmas, autorizaciones o formatos bien hechos. También está la observación directa: ver cómo se realiza un control, como un inventario físico o un arqueo de caja. Y, a veces, se repite el control para ver si se ejecuta igual de bien que la primera vez. La elección de qué prueba aplicar depende del control que se esté evaluando y del tipo de evidencia que se busque. Si el resultado dice que todo funciona, se baja la carga de trabajo en pruebas sustantivas; si no, habrá que aumentarla para cubrir los huecos.

#### ***Pruebas de Control de Cumplimiento.***

Durante la supervisión del control interno, una parte clave es revisar si se están cumpliendo las leyes, decretos, reglamentos y resoluciones que correspondan. Las normas legales o reglamentarias relacionadas con el presupuesto, así como la evaluación de qué tan efectivos son los controles de cumplimiento, influyen directamente en el tipo y el alcance de las pruebas que se realicen. Cuando se habla de un acto ilegal, simplemente se hace referencia a cualquier infracción contra el marco normativo vigente.

#### ***Procedimientos de Revisión.***

En la fase de planeamiento ya se sabe que hay que identificar qué normas aplican a cada área o departamento: (a) compras, (b) contrataciones, (c) personal, (d) cajas chicas, (e) fondos rotatorios y así la lista sigue. Una vez claro el marco normativo, toca revisar si los controles puestos en marcha realmente ayudan a cumplirlo. Para esto, se puede, por ejemplo, hablar con el responsable del área. Si aparece una señal de que algo no se cumple, no basta con anotarlo, hay que entender qué pasó, en qué contexto y qué podría significar para el patrimonio de la organización.

Aquí la eficacia es la palabra clave. Se trata de ver si la unidad o el programa cumple lo que se propuso y qué tanto de eso se traduce en beneficios reales. No es solo medir resultados: también es detectar problemas que, si no se corrigen, frenarán el avance. En la práctica, hay muchas cosas que revisar: (a) ¿se controla y evalúa la calidad de lo que se entrega y la satisfacción de los usuarios?, (b) ¿Se hacen informes y llegan a las personas que deciden?, (c) ¿Se cumple con la normativa o hay prácticas dudosas?, (d) ¿Los objetivos están claros y el auditado se autoevalúa?, y (e) ¿Los procedimientos para hacerlo son razonables y no cuestan más de lo que aportan?

### ***Etapa de Observación y Emisión de Informe***

El informe final constituye el documento mediante el cual se presentan, de manera escrita, las observaciones, conclusiones y sugerencias derivadas del examen realizado, y que se envía a los funcionarios que correspondan. Su contenido debe basarse en evidencias recopiladas durante la evaluación, con el propósito de ofrecer información suficiente sobre las desviaciones o deficiencias más relevantes detectadas, así como proponer acciones orientadas a reforzar y optimizar el sistema de control interno.

#### **Características del Informe Final.**

Al momento de preparar un informe, conviene asegurarse de que el contenido sea realmente útil para quien lo reciba y que transmita la información esencial sin dejar vacíos importantes. Más allá de cumplir con los datos y evidencias, debe procurarse que el documento llegue a tiempo, que esté redactado con un lenguaje claro y sencillo, y que conserve un equilibrio entre objetividad y un tono constructivo. También resulta clave que sea convincente, breve y que presente las ideas de forma ordenada, de manera que el lector pueda comprender con facilidad tanto las conclusiones como las recomendaciones que se planteen.

#### **Figura 21**

##### *Característica de Informe Final (parte a)*

Característica	Descripción
Completo y suficiente	El informe debe dar cuenta de todos los aspectos comprendidos y resultantes de la labor de auditoría, brindando la información necesaria para la adecuada interpretación de los temas tratados.
Utilidad	Su propósito es generar una acción constructiva, ayudar al auditado y a la organización y conducir a la obtención de mejoras que resulten necesarias.
Oportunidad	Debe emitirse sin retraso, a fin de permitir una rápida acción correctiva.

## Figura 22

### *Característica de Informe Final (parte b)*

Característica	Descripción
Objetividad	La objetividad se obtiene brindando información real y libre de distorsión. Las observaciones, recomendaciones y conclusiones deben expresarse de forma imparcial.
Calidad convincente	Las observaciones se presentarán de manera convincente, y las recomendaciones y conclusiones deberán inferirse lógicamente de los hechos presentados.
Claridad y simplicidad	Los informes deben ser redactados de manera clara y con un ordenamiento lógico. Estas características se relacionan directamente con la eficacia de la comunicación.
Tono constructivo	El tono del informe debe buscar una reacción de aceptación a las recomendaciones y conclusiones; por ende, debe ser de tipo constructivo. Las observaciones se presentarán con un lenguaje que no genere una posición defensiva u oposición. Aunque a menudo una observación significa un apartamiento a una práctica deseable, debe hacerse su mención procurando poner énfasis en los beneficios de las mejoras.

### *Etapa de Seguimiento*

Después de emitir un informe, el trabajo no termina. En algún momento hay que volver sobre los puntos señalados y confirmar si la persona o el área responsable realmente tomó cartas en el asunto. Puede que hayan aplicado las correcciones, o quizá no; en este último caso, es fundamental preguntar por qué y conocer las razones de primera mano. La idea es no solo constatar la existencia de una acción, sino también medir si esas acciones están produciendo el efecto esperado.

## Figura 23

### *Objetivos del Seguimiento*

**Los objetivos del seguimiento son:**

- Verificar el grado de cumplimiento de las acciones correctivas sobre las recomendaciones u observaciones.
- Evaluar el impacto de la recomendación implantada en la remediación de la observación que le dio origen.
- Promover la actividad de control.
- Retroalimentar el proceso continuo del control interno de la entidad.
- Constatar la efectividad de las decisiones adoptadas para corregir los vacíos de control.

#### **Seguimiento de las Recomendaciones.**

Para dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones, lo primero es asegurarse de que quienes tienen la responsabilidad directa hayan recibido y entendido los puntos señalados en los informes de control interno. Después, se verifica si ya pusieron en marcha las acciones correctivas. Si no ha sido así, se les pide que expliquen las razones por las que todavía no se han implementado.

#### **Validación de la Puesta en Marcha de los Planes de Acción.**

Con base en lo analizado en la etapa anterior, se ponen en marcha las acciones necesarias para confirmar que las observaciones hayan sido atendidas y que las recomendaciones propuestas se hayan aplicado. Además, se evalúa si esas acciones realmente lograron corregir los problemas detectados. Lo ideal es revisar la totalidad de las recomendaciones emitidas en auditorías pasadas; sin embargo, cuando el trabajo de campo requiera demasiado tiempo, se dará prioridad a aquellas que aporten un impacto más significativo en el fortalecimiento del control interno.

#### **Validación de la Propuesta**

La presente aplicación práctica tiene como objetivo demostrar la viabilidad de la Propuesta Metodológica para la Supervisión del Control Interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8, basada en el marco COSO. La simulación se realizó sobre un escenario realista en el que se identificaron brechas de control en el área de compras y pagos, aplicando de forma ordenada las etapas definidas en la propuesta y utilizando matrices de evaluación y

aseguramiento que permiten medir el grado de cumplimiento, detectar desviaciones y establecer planes de acción efectivos para su corrección.

### **Figura 24**

#### *Caso de Aplicación*

Caso	Descripción del Caso
Contexto del Caso	La Dirección Distrital de Salud de la Zona 8 administra anualmente un presupuesto de USD 4 millones, destinados a programas de atención primaria, vacunación y abastecimiento de medicamento.
Situación	Durante la ejecución presupuestaria 2024, se detectaron retrasos en la provisión de insumos médicos y errores en la conciliación de pagos a proveedores.
Supervisión del Control Interno	Ante esto, se aplicará la Propuesta Metodológica para Supervisar el Control Interno del área administrativa-financiera, verificando su eficacia y cumplimiento normativo.

#### ***Etapa 1: Planificación***

Durante esta fase se delimitaron los objetivos y el alcance de la supervisión, dando prioridad a aquellos procesos que implicaban un mayor nivel de riesgo. En particular, se puso el foco en la conciliación previa a efectuar pagos y en la actualización de la matriz de riesgos. Con base en ello, se diseñó un plan general con proyección anual, en el que se dispuso la distribución de recursos, se establecieron los plazos de ejecución y se llevó a cabo el mapeo de riesgos, organizándolos en las categorías de riesgo inherente, de control y de detección.

**Figura 25**

*Plan Estratégico de Supervisión*

Plan Estratégico de Supervisión	Descripción
Objetivo	Evaluar el sistema de control interno del proceso de compras públicas y pagos a proveedores.
Alcance	Revisión de 120 órdenes de compra y 150 pagos efectuados entre enero y septiembre de 2024.
Riesgos identificados en el mapeo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Riesgo inherente: alto, por la naturaleza de las transacciones y la presión por abastecer insumos.</li><li>• Riesgo de control: medio, por ausencia de un control previo de conciliaciones antes de pagos.</li><li>• Riesgo de detección: medio, por revisiones manuales con alto volumen de transacciones.</li></ul>
Recursos asignados	2 interventores internos y 1 analista documental.
Plan Anual y General:	<ul style="list-style-type: none"><li>• Priorización de procesos críticos con riesgo alto.</li><li>• Cronograma de ejecución de 3 semanas para el trabajo de campo.</li></ul>

***Etapa 2: Conocimiento de los Componentes del Control Interno (COSO)***

Se llevó a cabo una revisión de los cinco componentes que conforman el modelo COSO: (a) ambiente de control, (b) análisis de riesgos, (c) actividades de control, (d) gestión de la información y comunicación, y (e) procesos de supervisión. Este análisis permitió detectar debilidades puntuales, entre ellas la falta de un registro formal para el seguimiento trimestral y la utilización de medios de comunicación ajenos a los canales institucionales.

**Figura 26**

*Conocimiento de los Componentes del Control Interno*



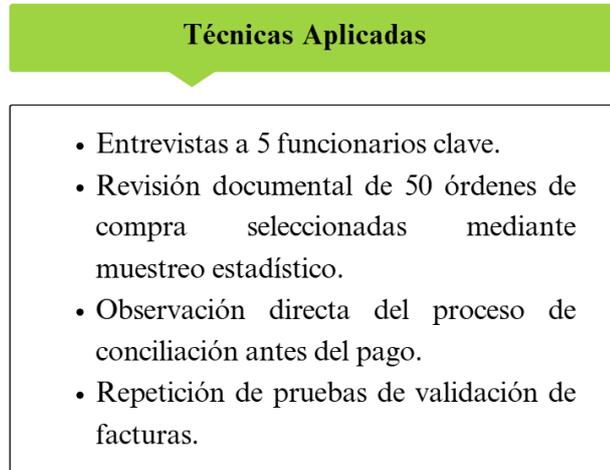
***Etapa 3: Prueba de Eficacia de Procedimientos de Control***

**Técnicas Aplicadas.**

Para verificar si los controles realmente funcionaban como se había previsto en su diseño, no nos limitamos a una sola técnica. Se hicieron entrevistas a los responsables, se revisaron documentos internos, se observó de cerca cómo se desarrollaban ciertas tareas y, además, se repitieron algunas pruebas. En medio de ese proceso, salió a la luz algo preocupante: hubo pagos que se hicieron sin la conciliación previa y, por otro lado, se encontraron órdenes de compra que no tenían todo el respaldo documental necesario. Estos detalles dejan claro que hay que darles más fuerza a los controles preventivos si se quiere evitar que estos errores se repitan.

## Figura 27

### *Técnica Aplicada*

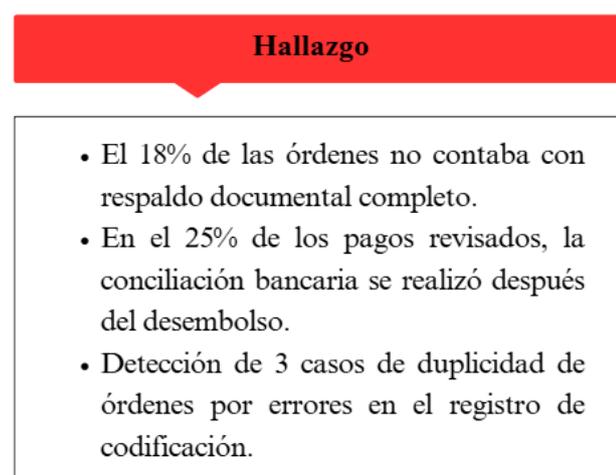


### **Hallazgo.**

Los hallazgos se dejaron por escrito junto con las evidencias que los respaldan, y se incluyeron recomendaciones concretas para su tratamiento. Se dio prioridad a medidas de alto impacto, entre ellas unificar los criterios de comunicación, establecer controles preventivos antes de realizar pagos y mantener actualizada la matriz de riesgos de forma periódica.

## Figura 28

### *Hallazgo*



**Tabla 9***Matriz de Evaluación del Control Interno*

<b>Componente COSO</b>	<b>Criterio de Evaluación</b>	<b>Situación Actual Detectada</b>	<b>Evidencia Obtenida</b>	<b>Nivel de Cumplimiento</b>	<b>Calificación Eficiencia</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Ambiente de Control</b>	Existencia de políticas y manuales vigentes	Manual de funciones actualizado, pero no difundido a todo el personal	Copia de manual, entrevistas	70%	Medio	Necesario reforzar socialización interna
<b>Evaluación de Riesgos</b>	Actualización periódica de la matriz de riesgos	Última actualización en 2022	Matriz de riesgos, acta de revisión	40%	Bajo	Riesgos no evaluados en 18 meses
<b>Actividades de Control</b>	Conciliaciones antes de pagos	25% de pagos conciliados posterior al desembolso	Comprobantes de pago, conciliaciones	75%	Medio	Falta control preventivo
<b>Información y Comunicación</b>	Uso de canales formales	20% de comunicaciones con proveedores vía correos personales	Registros de correo, entrevistas	80%	Medio	Debe estandarizarse correo institucional
<b>Supervisión</b>	Seguimiento documentado de controles	No existen actas de verificación trimestral	Revisiones internas, entrevistas	30%	Bajo	Falta registro formal del seguimiento

#### ***Etapa 4: Seguimiento***

Se elaboró una matriz de aseguramiento en la que se definieron responsables, tiempos de ejecución, indicadores y metas, lo que facilitó un seguimiento mensual del progreso en la implementación. Al cabo de tres meses, se constató que todas las conciliaciones previas se habían realizado y que los errores en la codificación de órdenes habían sido eliminados por completo.

#### **Planes de Acción.**

**Tabla 10**

*Planes de Acción Correctiva*

<b>Hallazgo / Brecha de Control</b>	<b>Recomendación</b>	<b>Responsable de Implementación</b>	<b>Plazo de Ejecución</b>	<b>Indicador de Cumplimiento</b>	<b>Meta Esperada</b>	<b>Evidencia de Cierre</b>	<b>Estado</b>
Matriz de riesgos desactualizada	Actualizar la matriz de riesgos semestralmente y aprobarla en Comité de Control Interno	Jefe de Planificación	30 días	% de procesos con riesgos actualizados	100%	Matriz aprobada y acta de comité	Pendiente
Conciliaciones posteriores a pagos	Implementar control preventivo obligatorio previo a pago	Responsable Financiero	15 días	% de pagos con conciliación previa	100%	Registros de conciliaciones previas	En ejecución
Uso de correos personales	Estandarizar uso de correo institucional y bloquear no institucional para proveedores	Director Administrativo	20 días	% de comunicaciones vía correo institucional	100%	Registro de comunicaciones	Pendiente
Falta de seguimiento documentado	Generar actas trimestrales de supervisión de controles	Coordinador de Control Interno	90 días	Nº de actas emitidas vs planificadas	100%	Actas firmadas y archivadas	Pendiente

La aplicación de la propuesta para supervisión del control interno en los procesos administrativo y financiero en una Dirección Distrital de Salud permitió demostrar el alcance de la supervisión de la efectividad de los controles aplicados en el proceso de compras públicas. Esto a su vez contribuyó a la recomendación de planes de acción enfocado a fortalecer los controles existentes, demostrando la importancia de una supervisión continua del sistema de control interno.

## Conclusiones

La revisión de información que comprende los fundamentos teóricos ayudó a la comprensión sobre el control interno en el sector público. Entre los modelos analizados se destacó el marco COSO como el más adecuado para las Direcciones Distritales de Salud. No es casual, su estructura que abarca el ambiente de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, la información y comunicación, y la supervisión, lo cual encaja con lo que establece el Acuerdo 004-CG-2023- Normas de Control Interno para Entidades Pública. Esto demuestra que no se trata solo de un marco teórico, sino de una guía técnica y normativa que puede sostener prácticas de control más efectivas y organizadas.

En las entrevistas realizadas a funcionarios de la Dirección Distrital de Salud de la Zona 8 se detectaron diversas situaciones que enfrentan las áreas administrativas financieras al no supervisar los controles internos, tales como se menciona a continuación:

- Se detectó que los procedimientos internos se perciben lentos, desactualizados y sin una guía clara que estandarice actividades que se ajuste al contexto actual de la Dirección Distrital.
- Se evidenciaron problemas en el manejo de presupuestos que se pierden por no ejecutarse a tiempo, errores en contrataciones, pagos que se hacen sin revisión previa, falta de documentación de respaldo y fallos contables.
- Se determinó que existen diversos factores que limitan la efectividad de los controles internos como: la alta rotación del personal, la resistencia a ciertos cambios y la comunicación deficiente con proveedores, dificultan seguir el rastro de los procesos y corregir errores a tiempo.
- Se enfatiza que los controles internos siguen siendo, en su mayoría, manuales y su esquema repetitivo sin agregar valor como: listas básicas, revisiones superficiales y mucha dependencia del criterio personal.
- Se observó la ausencia de capacitación lo que influye a sostener un sistema de control interno adecuado.

El levantamiento de datos también permitió evidenciar los riesgos que inciden en los procesos administrativos y financiero de las Direcciones Distritales de Salud de la Zona 8, los cuales se han mantenido al no existir mecanismo de supervisión de control interno, por lo cual se continúan presentando fallos en la contratación pública, pagos sin conciliación previa, documentos de respaldo con errores demostrando debilidades en la gestión de riesgos. A esto se suma que, en muchos casos, no se hacen evaluaciones periódicas para saber si los controles funcionan como deberían. Todo esto impacta en la transparencia, en la eficiencia operativa y en el cumplimiento de la normativa, dejando claro que se necesitan acciones preventivas y correctivas.

Con este panorama y apoyándose en la base teórica y normativa, se propuso una metodología basada en el marco COSO para reforzar la supervisión del control interno en los procesos administrativos financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8. Esta propuesta, está pensada para implementarse en etapas claras, como: (a) planificación, (b) conocimiento de los componentes del control, (c) prueba de eficacia de los procedimientos de control, (d) elaboración de observaciones y emisión de informe, y (e) seguimiento. Esto permitirá que el control interno no solo se mantenga, sino que también mejore progresivamente. Además, la propuesta es adaptable a todo proceso de negocio, por lo cual, el cumplimiento de cada una de las actividades definidas en cada etapa deberá ser monitoreada por quien ejerza la supervisión de las actividades de control interno en cada área o departamento.

## Recomendaciones

Se recomienda que las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8 pongan en marcha la propuesta metodológica planteada en este estudio, basada en el modelo COSO. Su aplicación no debería ser improvisada, sino planificada y progresiva, asegurando que cada paso se entienda y se asuma como parte del trabajo diario. La propuesta está pensada para reforzar la supervisión del control interno y contempla etapas como: (a) planificación, (b) conocimiento de los componentes del control, (c) prueba de eficacia de los procedimientos de control, (d) elaboración de observaciones y emisión de informe, y (e) seguimiento. Más allá de seguir un guion, lo importante es que en cada fase se realicen capacitaciones, se definan responsabilidades claras y se integren las acciones en los planes operativos, con indicadores que permitan medir avances a corto, mediano y largo plazo. Esto permitirá que el control interno no solo se mantenga, sino que también mejore progresivamente.

Se recomienda a las Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8 reconocer los retos que hoy limitan el fortalecimiento del control interno, como: (a) la alta rotación de personal, (b) la resistencia al cambio, (c) la comunicación interna débil, y (d) la falta de estandarización de procesos. Estas barreras que no se resuelven solo con normas, deben ser tratadas con estrategias que permitan: (a) formar al personal de forma continua, (b) documentar los procedimientos y (c) fomentar un ambiente que valore la mejora constante. Esto se puede apoyar con la construcción de una cultura institucional que vea el control y la transparencia no como una carga, sino como un hábito, permitiendo aperturas de espacios para que el personal comparta experiencias, difundir buenas prácticas y asegurar que la comunicación con todos los actores sea fluida y directa.

Se recomienda a las universidades que sigan impulsando estudios futuros que permitan medir aplicar el mismo tipo de investigación en otras Direcciones Distritales a nivel país, de esta forma se podría evidenciar las necesidades existentes en contextos distintos. Además, se debe continuar con el análisis de la propuesta una vez en marcha. Sería útil comparar el grado de madurez del control interno en la Dirección Distrital de Salud de la Zona 8 con otros distritos zonales y analizar si la incorporación de

herramientas tecnológicas para la supervisión en tiempo real puede agilizar los procesos administrativos y financieros.

Se recomienda establecer un monitoreo constante del control interno, no como una acción esporádica, sino como parte del funcionamiento normal. Esto incluye supervisiones periódicas, revisión de documentos clave y actualización del análisis de riesgos. De esta manera, las medidas no solo se mantendrán vigentes, sino que podrán ajustarse rápidamente ante cualquier cambio normativo o institucional.

## Referencias

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Arias, F. (2016). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica* (7ma ed.). Caracas, Venezuela: Editorial Episteme C.A.
- Barrero, J. (2025). *Diseño Metodológico de la Investigación Científica para Posgrado* (Primera ed.). La Paz, Bolivia: QFOX. doi:<https://orcid.org/0000-0002-1979-5734>
- Barrón, V., & Duino, M. (2020). *Proyectos y Metodologías de la Investigación*.
- Caballero, A. (2018). *Metodología Integral Innovadora para Planes y Tesis*. México: Cengage Learning.
- Chabla, O. (2017). *Auditoría de Gestión a la Dirección Distrital 14D03 - Logroño - Sucúa - Salud del cantón Sucúa, provincia Morona Santiago durante el año 2015*. Macas, Ecuador: Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). *Control Interno – Marco Integrado*. Instituto de Auditores Internos de España.
- Consejo Nacional de Salud. (2024). *Contexto de la Salud Pública en Ecuador*. Ecuador: Sistema Nacional de Salud.
- Contraloría General del Estado. (2023). *Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos*. Ecuador: ACUERDO No. 004-CG-2023.
- Corte Constitucional. (2021). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador: Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008.
- El Congreso Nacional. (2022). *Ley Orgánica de Salud*. Ecuador: Suplemento del Registro Oficial No. 423, 22 de Diciembre 2006. Última Reforma: Segundo Suplemento del Registro Oficial 53, 29-IV-2022.
- Estupiñán, R. (2015). *Control Interno y Fraudes. Análisis de Informe COSO I, II y III con base en los ciclos transaccionales* (Tercera Edición ed.). Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones.
- Gallardo, E. (2017). *Metodología de la Investigación. Manual Auto formativo Interactivo*. Huancayo, Perú: Universidad Continental. Obtenido de

[https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/4278/1/DO\\_UC\\_EG\\_MAI\\_UC0584\\_2018.pdf](https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/4278/1/DO_UC_EG_MAI_UC0584_2018.pdf)

- Gonzabay, M. (2022). Sistema de Control Interno en el Proceso de Ejecución Presupuestaria de la Coordinación Zonal 8 Salud en el periodo 2021 - 2022. Guayaquil, Ecuador: Universidad Católica Santiago de Guayaquil.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la Investigación. México: McGRAW-HILL Education.
- Inca, G. (2022). Evolución del Sistema de Salud desde 1979 hasta 2022 en Ecuador. Quito, Ecuador: Escuela Superior Politécnica de Chimborazo - Revista Espoch.
- Indio, K. (2024). La Norma Control Interno 401 y su Influencia en el Área Administrativa del Distrito de Salud 13d03 Jipijapa – Puerto López. Manabí, Ecuador: Universidad Estatal del Sur de Manabí.
- Lerma, H. (2023). Metodología de la investigación (Sexta ed.). Ecoe Ediciones. Obtenido de <https://www.ecoediciones.com/producto/metodologia-de-la-investigacion-6ta-edicion-impreso/>
- Maldonado, F., Álvarez, R., Maldonado, P., Cordero, G., & Capote, M. (2023). Metodología de la Investigación: De la Teoría a la Práctica. La Plata, Argentina: Puerto Madero Editorial Académica.
- Martínez, H., & Benítez, L. (2016). Metodología de la Investigación Social I. México: Cengage Learning Editores S.A. de C.V.
- Ministerio de Finanzas. (2017). Metodología para la Gestión Integral de Riesgos. Quito, Ecuador: Ministerio de Finanzas.
- Ministerio de Salud Pública. (2022). Plan Decenal de Salud 2022-2031. Quito, Ecuador: Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Salud Pública. (2024). Ministerio de Salud celebra 50 años de vida institucional. Quito, Ecuador: Ministerio de Salud Pública. Obtenido de <https://www.salud.gob.ec/ministerio-de-salud-celebra-50-anos-de-vida-institucional/>
- North, D. (1993). A Transaction Cost Theory of Politics. New York: Journal of Theoretical Politics.
- Palma, K., & Loor, G. (2023). Sistema de Control Interno y su Incidencia en la Gestión Administrativa de la Dirección Distrital 13D07 Chone - Flavio Alfaro – Salud.

- Manabí, Ecuador: 593 Digital Publisher -V9-N1 (ene-feb) 2024, pp 880-900 -  
Universidad Técnica de Manabí. doi:doi.org/10.33386/593dp.2024.1.2220
- Pereira, C. (2024). Control Interno en las Empresas, su aplicación y efectividad.  
México : Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- Pérez, F. (2019). Gestionar lo público con estilo empresarial (1ª ed ed.). Buenos Aires,  
Argentina: Prometeo Libros.
- Poveda, S. (2016). Auditoría de Gestión a la Dirección Distrital de Salud 22D01 La  
Joya de los Sachas - Salud, Cantón La Joya de los Sachas, Provincia de  
Orellana, Período 2015. Orellana, Ecuador: Escuela Superior Politécnica del  
Chimborazo.
- Przeworsky, A. (2007). Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando  
el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de  
Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Ruiz, F., Polanco, J., & Nolasco, A. (2023). Guía para la Gestión Integral de Riesgos  
en el Proceso de Contratación Pública. República Dominicana: Dirección  
General. Contrataciones Públicas.
- Sánchez, I. (2020). Metodologías Cualitativas en la Investigación Educativa.  
Colombia: Editorial Unimagdalena.
- Sánchez, W. (2017). Teoría del Control (Primera ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones  
de la U.
- Shiguango, F. (2025). Análisis del Control Interno y su Incidencia en los Procesos de  
Contratación Pública de la Dirección Distrital 15D01 Archidona, Carlos Julio  
Arosemena Tola, Tena Educación. La Libertad, Ecuador: Universidad Estatal  
Península de Santa Elena.
- Torres, M. (2024). El Control Interno y los Tiempos de Control: Previo, continuo y  
posterior. Una introspección a las nuevas tecnologías. Madrid: Editorial  
DYKINSON S.L. .
- Wind, L., Sobel, P., Prawitt, D., & Burns, J. (2022). Lograr un Control Interno Efectivo  
sobre la Presentación de Informes de Sostenibilidad. Committee of Sponsoring  
Organizations of the Treadway Commission.
- Zambrano, C., & Zambrano, M. (2022). Sistema de Control Interno y su Incidencia en  
el Manejo del Inventario de Medicinas e Insumos Médicos, Centro de Salud

Andrés de Vera del Cantón Portoviejo, 2022. Portoviejo, Manabí: 593 Digital Publisher. V8-N6 (nov-dic) 2024, pp. 287-299. doi:<https://orcid.org/0000-0001-5194-3832>

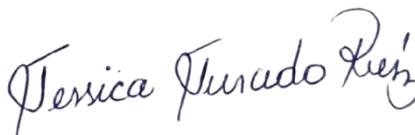
## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Jessica del Rocío Jurado Ruiz con C.C: # 0922320163 autora del trabajo de titulación: **“Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8”**; previo a la obtención del título de Licenciada en Contabilidad y Auditoría, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, a los 2 días del mes de septiembre del año 2025.

f. 

---

Jessica del Rocío Jurado Ruiz  
C.I. 092232016-3

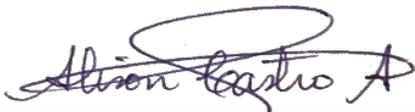
## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Alison Karina Castro Avilés, con C.C: # 091970994-9 autoras del trabajo de titulación: **“Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8”**; previo a la obtención del título de Licenciada en Contabilidad y Auditoría, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, a los 2 días del mes de septiembre del año 2025.

f.   
Alison Karina Castro Avilés  
C.I. 091970994-9

**REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

**FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN**

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Propuesta Metodológica basada en COSO para Supervisión del Control Interno en Procesos Administrativos Financieros de las Direcciones Distritales de Salud, Zonal 8		
<b>AUTOR(ES)</b>	Jessica del Rocío Jurado Ruiz y Alison Karina Castro Avilés		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	CPA. Barberán Zambrano, Nancy Johanna, PhD.		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Economía y Empresa		
<b>CARRERA:</b>	Contabilidad y Auditoría		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Licenciada en Contabilidad y Auditoría		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	2 de septiembre del 2025	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	105
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Procesos administrativos y financieros, Control interno, Modelo COSO, Gestión de Riesgos.		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Control, Supervisión, Riesgo, Administrativo y Financiero		
<b>RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):</b>			
<p>Esta investigación surge al notar que, en varias Direcciones Distritales de Salud de la Coordinación Zonal 8, los procesos administrativos y financieros presentan debilidades en la supervisión del control interno. No se trata solo de detalles técnicos: estos vacíos pueden derivar en trámites lentos, incumplimiento de normas e incluso en un manejo poco adecuado de los recursos públicos. El propósito principal fue diseñar una propuesta metodológica basada en el modelo COSO que ayude a reforzar esta supervisión. Para conseguirlo, se optó por una combinación de tres diseños: observacional, para mirar de cerca lo que ocurre sin intervenir; prospectivo, para imaginar cómo podrían cambiar las cosas con la propuesta; y transversal, que captó una “fotografía” del estado actual en un momento determinado. Todo fue trabajado desde un enfoque cualitativo, es decir, llevando a cabo una conversación directa con funcionarios y especialistas a partir de entrevistas. De esas charlas y del análisis realizado surgieron hallazgos importantes como son la alta rotación de personal, la falta de formación, la existencia de procesos poco claros y las dificultades en comunicarse internamente. Nos dimos cuenta de que surgen riesgos propios de demoras en la ejecución de la certificación del presupuesto, errores en la contratación y falta de evaluaciones periódicas. La propuesta final plantea un trabajo por etapas, desde la planificación hasta el seguimiento, con el fin de que pueda adaptarse a distintos contextos. Con su aplicación, se busca no solo mejorar la eficiencia, sino también asegurar transparencia y cumplir con la normativa vigente.</p>			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-996962196, +593-967927463,	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:alik_210692@hotmail.com">alik_210692@hotmail.com</a> ; <a href="mailto:jekatajayubilly@hotmail.com">jekatajayubilly@hotmail.com</a>	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):</b>	<b>Nombre:</b> Bernabé Argandoña, Lorena Carolina		
	<b>Teléfono:</b> +593-4- 3804600 ext.1635		
	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:lorena.bernabe@cu.ucsg.edu.ec">lorena.bernabe@cu.ucsg.edu.ec</a>		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			