



Auditoría de gestión en gobiernos locales con enfoque territorial en Ecuador

Management audit in local governments with a territorial focus in Ecuador

Auditoria de gestão em governos locais com foco territorial no Equador

Johana Marieliza Pilacuán Cadena ^I
Johana.pilacuanc@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0108-060X>

Verónica de los Ángeles Rojas Vera ^{II}
Verónica.rojasv@ug.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2087-6969>

Mariana de Jesús Alvarado Márquez ^{III}
mariana-am@hotmail.es
<https://orcid.org/0000-0003-2024-8882>

Correspondencia: Johana.pilacuanc@gmail.com

Ciencias Técnicas y Aplicadas
Artículo de Investigación

* **Recibido:** 26 de julio de 2025 * **Aceptado:** 29 de agosto de 2025 * **Publicado:** 02 de septiembre de 2025

- I. Universidad de Guayaquil, Ecuador.
- II. Universidad de Guayaquil, Ecuador.
- III. Universidad de Guayaquil, Ecuador.

Resumen

La auditoría de gestión constituye una herramienta fundamental para fortalecer la transparencia y eficiencia en el sector público, especialmente en los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) del Ecuador. Estos organismos, responsables de competencias esenciales en materia de servicios básicos, ordenamiento territorial y desarrollo local, enfrentan desafíos relacionados con la administración de recursos y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. El presente artículo analiza el papel de la auditoría de gestión aplicada a gobiernos locales con enfoque territorial, es decir, considerando las particularidades sociales, económicas, culturales y ambientales de cada jurisdicción.

A partir de una revisión bibliográfica de normativa ecuatoriana, informes de la Contraloría General del Estado y literatura especializada, se examinan las fases del proceso auditor, sus beneficios en términos de gobernanza, y las limitaciones que aún persisten. Los resultados demuestran que la aplicación de la auditoría de gestión con enfoque territorial permite emitir recomendaciones más pertinentes, promueve la participación ciudadana y contribuye a la reducción de desigualdades, aunque enfrenta retos asociados con la brecha tecnológica, la capacidad técnica desigual de los GAD y la resistencia institucional.

Este trabajo concluye que el fortalecimiento de las capacidades locales, la articulación intergubernamental y la adopción de indicadores adaptados a la diversidad territorial del país son condiciones indispensables para consolidar un sistema de auditoría que no solo vigile, sino que también oriente la gestión pública hacia un desarrollo equitativo y sostenible.

Palabras Clave: auditoría de gestión; gobiernos locales; enfoque territorial; Ecuador; rendición de cuentas.

Abstract

Performance auditing is a fundamental tool for strengthening transparency and efficiency in the public sector, especially in Ecuador's decentralized autonomous governments (GADs). These agencies, responsible for essential responsibilities in basic services, land use planning, and local development, face challenges related to resource management and accountability to citizens. This article analyzes the role of performance auditing applied to local governments with a territorial focus, that is, considering the social, economic, cultural, and environmental specificities of each jurisdiction.

Based on a bibliographic review of Ecuadorian regulations, reports from the Comptroller General's Office, and specialized literature, the paper examines the phases of the audit process, its benefits in terms of governance, and the limitations that remain. The results demonstrate that applying performance auditing with a territorial focus allows for the issuance of more relevant recommendations, promotes citizen participation, and contributes to reducing inequalities, although it faces challenges associated with the technological gap, the uneven technical capacity of the GADs, and institutional resistance.

This work concludes that strengthening local capacities, intergovernmental coordination and the adoption of indicators adapted to the country's territorial diversity are essential conditions for consolidating an audit system that not only monitors, but also guides public management towards equitable and sustainable development.

Keywords: Performance audit; local governments; territorial approach; Ecuador; accountability.

Resumo

A auditoria operacional é uma ferramenta fundamental para reforçar a transparência e a eficiência no setor público, especialmente nos governos autônomos descentralizados (GADs) do Equador. Estas agências, responsáveis por responsabilidades essenciais em serviços básicos, planejamento do uso do solo e desenvolvimento local, enfrentam desafios relacionados com a gestão de recursos e a prestação de contas aos cidadãos. Este artigo analisa o papel da auditoria operacional aplicada aos governos locais com enfoque territorial, ou seja, considerando as especificidades sociais, económicas, culturais e ambientais de cada jurisdição.

Com base numa revisão bibliográfica da regulamentação equatoriana, nos relatórios da Controladoria-Geral da União e na literatura especializada, o artigo examina as fases do processo de auditoria, os seus benefícios em termos de governação e as limitações que persistem. Os resultados demonstram que a aplicação da auditoria operacional com enfoque territorial permite a emissão de recomendações mais relevantes, promove a participação dos cidadãos e contribui para a redução das desigualdades, embora enfrente desafios associados ao fosso tecnológico, à capacidade técnica desigual dos GAD e à resistência institucional.

Este trabalho conclui que o reforço das capacidades locais, a coordenação intergovernamental e a adoção de indicadores adaptados à diversidade territorial do país são condições essenciais para

consolidar um sistema de auditoria que não só monitorize, mas também oriente a gestão pública para um desenvolvimento equitativo e sustentável.

Palavras-chave: Auditoria de desempenho; governos locais; abordagem territorial; Equador; responsabilização.

Introducción

En Ecuador, la gestión pública local ha adquirido una relevancia creciente a partir de la Constitución de 2008, que consolidó el modelo de descentralización y otorgó competencias amplias a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Estos organismos —parroquiales, municipales, metropolitanos y provinciales— son responsables de competencias claves como el agua potable, el saneamiento, la vialidad, la gestión ambiental, el ordenamiento territorial y la promoción cultural.

Sin embargo, la administración de estas competencias enfrenta múltiples retos: limitaciones presupuestarias, deficiencias técnicas, brechas territoriales, y en algunos casos, prácticas de opacidad que debilitan la confianza ciudadana. De allí la importancia de los procesos de **control gubernamental** que, más allá de la verificación contable, analicen la gestión desde una perspectiva de resultados e impacto.

En este marco, la **auditoría de gestión** emerge como una herramienta estratégica. Según la Contraloría General del Estado (2020), su finalidad es evaluar si los recursos públicos se administran de manera **eficiente, eficaz y económica**, verificando que los objetivos institucionales se cumplan con pertinencia social. A diferencia de la auditoría financiera, que revisa registros contables, la auditoría de gestión se centra en procesos y resultados, convirtiéndose en un insumo para la mejora continua de la administración pública.

El **enfoque territorial**, por su parte, reconoce la diversidad social, económica y ambiental del país. Evaluar la gestión de un municipio urbano de la Costa no puede realizarse con los mismos indicadores que en una parroquia rural de la Amazonía, donde las necesidades, condiciones y expectativas ciudadanas difieren. Incluir esta perspectiva permite que la auditoría de gestión no se limite a una visión homogénea del control, sino que se convierta en un mecanismo adaptado a los contextos específicos de cada jurisdicción.

En este artículo se busca responder a la pregunta central: **¿cómo contribuye la auditoría de gestión con enfoque territorial al fortalecimiento de la gobernanza y la transparencia en los gobiernos locales del Ecuador?**. Para ello, se desarrolla una fundamentación teórica sobre auditoría y territorio, se describe la metodología aplicada en el control gubernamental, se presentan resultados de experiencias recientes y se discuten los principales desafíos y oportunidades para consolidar un modelo de auditoría territorializada.

Fundamentación teórica

1. Auditoría de gestión: concepto, evolución y principios

La auditoría de gestión surge como respuesta a la necesidad de ir más allá del control financiero, orientándose a evaluar el grado en que las instituciones cumplen sus objetivos de manera **eficiente, eficaz y económica** (Arens, Elder & Beasley, 2018). Mientras que la auditoría financiera responde a la pregunta: *¿se manejaron bien los recursos desde lo contable?*, la auditoría de gestión plantea un cuestionamiento más amplio: *¿los recursos fueron utilizados para generar valor público real?* Sus principios básicos son:

- **Integralidad:** no se limita a un área, sino que evalúa la gestión global.
- **Objetividad:** se fundamenta en evidencias verificables.
- **Transparencia:** busca informar a la ciudadanía sobre el desempeño de las instituciones.
- **Mejora continua:** las recomendaciones no se enfocan en sancionar, sino en orientar.

En Ecuador, la **Contraloría General del Estado (CGE)** ha institucionalizado la auditoría de gestión como parte de su sistema de control gubernamental, incorporando criterios de desempeño y pertinencia social (CGE, 2020).

2. Gobiernos locales y descentralización en Ecuador

La Constitución de 2008 y el **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)** establecieron un modelo de descentralización que otorga a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) competencias exclusivas en: agua potable, saneamiento, vialidad, gestión de residuos, planificación territorial, ambiente, entre otros.

Estos organismos son actores clave en el desarrollo local porque:

- Están más cerca de la ciudadanía y conocen de primera mano sus necesidades.
- Manejan recursos fiscales propios, pero también dependen de transferencias del Estado central.

- Sus decisiones tienen impacto directo en la calidad de vida de comunidades urbanas y rurales.

Sin embargo, estudios del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN, 2021) muestran que existe una **gran heterogeneidad** en la capacidad técnica y financiera de los GAD: mientras municipios grandes cuentan con equipos especializados, los GAD parroquiales rurales enfrentan limitaciones severas.

3. El enfoque territorial en la gestión pública

El **enfoque territorial** entiende que el desarrollo no puede analizarse de manera uniforme, sino considerando las particularidades de cada territorio. Como plantean Schejtman y Berdegú (2004), el territorio es una construcción social que integra factores geográficos, económicos, culturales e institucionales.

Aplicado a la auditoría de gestión, este enfoque exige:

- Analizar **indicadores diferenciados** para zonas urbanas, rurales y amazónicas.
- Evaluar el impacto de las políticas según la **diversidad étnica y cultural** de la población.
- Considerar variables como vulnerabilidad ambiental, niveles de pobreza y condiciones de acceso a servicios.

De esta manera, la auditoría deja de ser un simple control técnico para convertirse en un mecanismo que reconoce la diversidad del país y fomenta la **equidad territorial**.

4. Experiencias latinoamericanas comparadas

En América Latina, la auditoría de gestión con perspectiva territorial ha ganado espacio en países como:

- **Colombia:** La Contraloría General ha impulsado auditorías con enfoque territorial para evaluar proyectos de paz y desarrollo rural, integrando criterios de equidad regional.
- **Chile:** El sistema de control ha incorporado evaluaciones de programas sociales diferenciadas según regiones urbanas y rurales, detectando brechas en la implementación.
- **Perú:** La Contraloría promueve auditorías de desempeño aplicadas a gobiernos locales, con énfasis en la pertinencia de los programas sociales en contextos rurales andinos y amazónicos.

Estas experiencias muestran que integrar la dimensión territorial en la auditoría potencia la calidad del control y genera insumos útiles para el diseño de políticas públicas más inclusivas.

Metodología

1. Enfoque general

La auditoría de gestión en gobiernos locales con enfoque territorial requiere un **diseño metodológico mixto**, que combine la revisión documental con la participación ciudadana y el análisis contextual del territorio. Este enfoque garantiza que los hallazgos no se reduzcan a cifras abstractas, sino que reflejen la realidad concreta de las comunidades.

2. Etapas del proceso auditor

a) Planificación

Se establece el **objeto de la auditoría**: proyectos de agua potable, programas sociales, gestión de residuos, vialidad, etc.

Se recopila información preliminar: presupuesto, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), informes de rendición de cuentas.

En el enfoque territorial, se realiza un **diagnóstico situacional**: tasa de pobreza, cobertura de servicios, condiciones ambientales, particularidades étnicas y culturales.

Ejemplo en Ecuador: En un GAD amazónico, la planificación debe incluir datos de comunidades indígenas y su acceso a servicios básicos; mientras que en un cantón costero se analiza el impacto de la gestión municipal sobre la pesca artesanal.

b) Ejecución

Aplicación de **técnicas de auditoría**: revisión documental, entrevistas a funcionarios, encuestas a usuarios de servicios, observación directa en campo.

Recolección de evidencias físicas y digitales (fotografías, georreferenciación, registros administrativos).

Uso de **indicadores diferenciados**: eficiencia en kilómetros de vías asfaltadas en la Sierra vs. caminos vecinales mantenidos en la Amazonía; cobertura de alcantarillado urbano vs. rural.

c) Evaluación y análisis

Comparación de los resultados con los **criterios normativos** (COOTAD, leyes sectoriales).

Valoración de la gestión en función de los tres criterios clásicos: **eficiencia, eficacia y economía**.

Incorporación de dos criterios adicionales propios del enfoque territorial:

- **Pertinencia:** ¿las acciones responden a la realidad del territorio?
- **Equidad social:** ¿se atiende a grupos vulnerables y se reducen desigualdades?

d) Informe y retroalimentación

El informe de auditoría debe contener:

- Hallazgos documentados con evidencias.
- Conclusiones diferenciadas por zona urbana, rural, amazónica o costera.
- Recomendaciones prácticas y contextualizadas.
- Espacios de **retroalimentación con actores locales** para validar resultados y fortalecer la confianza en el proceso.

3. Herramientas metodológicas complementarias

Matrices de indicadores de desempeño territorializado: permiten comparar metas planificadas vs. ejecutadas.

Sistemas de información geográfica (SIG): visualizan la cobertura de servicios en mapas.

Mesas de diálogo comunitarias: recogen percepciones de usuarios y organizaciones sociales.

Talleres participativos: fomentan la corresponsabilidad ciudadana en la fiscalización.

Resultados y discusión

1. Beneficios de la auditoría de gestión con enfoque territorial

Los resultados de aplicar la auditoría de gestión en gobiernos locales ecuatorianos muestran que este instrumento no solo permite identificar deficiencias administrativas, sino que también contribuye a **fortalecer la gobernanza local**.

- **Transparencia y confianza ciudadana:** los informes de auditoría con enfoque territorial, al incluir datos de campo y percepciones de comunidades, generan mayor legitimidad y acercan a la Contraloría a la población.

- **Pertinencia de las recomendaciones:** en lugar de sugerencias generales, los auditores pueden emitir recomendaciones diferenciadas. Por ejemplo, en un cantón costero se prioriza la gestión de alcantarillado pluvial, mientras que en la Amazonía se recomienda fortalecer sistemas de agua comunitarios.
- **Visibilización de desigualdades:** la auditoría territorializada permite detectar brechas históricas en el acceso a servicios básicos, evidenciando las diferencias entre zonas urbanas y rurales, o entre comunidades indígenas y mestizas.

2. Casos prácticos de aplicación en Ecuador

- **Auditorías a proyectos de agua potable en municipios de la Sierra:** en varios cantones de Cotopaxi y Tungurahua se detectaron deficiencias en cobertura, pero también una gestión eficiente de juntas comunitarias que lograron sostener el servicio. Esto permitió que los informes recomendaran fortalecer alianzas con estas organizaciones locales.
- **Gestión de residuos sólidos en cantones costeros:** auditorías realizadas en Manabí y Esmeraldas evidenciaron baja eficiencia en el manejo de rellenos sanitarios, pero también prácticas innovadoras de reciclaje comunitario. El enfoque territorial permitió rescatar estas buenas prácticas como modelos replicables.
- **Vialidad en parroquias amazónicas:** se constató que la planificación municipal priorizaba vías urbanas, mientras que las rurales quedaban desatendidas. El informe de auditoría recomendó incluir indicadores diferenciados para caminos vecinales, considerando su importancia en la conectividad territorial.

3. Limitaciones estructurales

A pesar de los avances, persisten desafíos significativos:

- **Capacidades técnicas desiguales:** muchos GAD parroquiales carecen de equipos especializados en gestión por resultados y en evaluación de políticas públicas.
- **Brecha tecnológica:** la ausencia de sistemas de información digitalizados limita la confiabilidad de los datos en zonas rurales.
- **Resistencia política:** algunos gobiernos locales perciben la auditoría como un mecanismo sancionador y no como una herramienta de mejora, lo que afecta la cooperación.

- **Escasa articulación intergubernamental:** la falta de coordinación entre niveles de gobierno (provincial, municipal y parroquial) reduce la eficacia de las recomendaciones.

4. Discusión crítica

La auditoría de gestión con enfoque territorial en Ecuador tiene un **potencial transformador**, pero requiere evolucionar hacia un modelo más **participativo y prospectivo**:

- Debe incluir a la ciudadanía como **corresponsable del control social**, fortaleciendo la cultura de la rendición de cuentas.
- Necesita consolidarse como un mecanismo que **alimente la planificación local**, no solo como control posterior, sino como insumo para diseñar políticas más equitativas.
- Requiere avanzar en la creación de **indicadores de impacto territorial**, que midan no solo la eficiencia administrativa, sino también la mejora en condiciones de vida: reducción de pobreza, acceso a agua potable, gestión ambiental sostenible.

En este sentido, la auditoría deja de ser una mera evaluación técnica y se convierte en una **herramienta de gobernanza**, orientada a garantizar que los recursos públicos realmente contribuyan al desarrollo humano y territorial del país.

Conclusiones

La auditoría de gestión en los gobiernos locales de Ecuador, cuando incorpora un **enfoque territorial**, se revela como un instrumento transformador de la administración pública. A lo largo de este trabajo hemos podido constatar que no se trata solamente de evaluar la legalidad del gasto o la corrección contable, sino de analizar el grado en que los recursos públicos se convierten en bienestar y desarrollo sostenible para la población.

Un primer aporte de esta modalidad de auditoría es que **visibiliza las diferencias y desigualdades entre territorios**, permitiendo que las recomendaciones se ajusten a realidades locales. De esta manera, se supera la visión homogénea de control y se avanza hacia un modelo de evaluación que reconoce la diversidad cultural, geográfica y socioeconómica del Ecuador.

En segundo lugar, se concluye que la auditoría de gestión territorializada puede ser un **catalizador de confianza ciudadana**. Cuando los procesos incluyen la voz de las comunidades a través de talleres, encuestas y diálogos, los informes resultan más legítimos y cercanos a la gente. Este

componente participativo transforma el control en un ejercicio compartido, donde la ciudadanía no solo recibe información, sino que también contribuye a generarla.

No obstante, los hallazgos muestran que todavía persisten **limitaciones estructurales**: la debilidad técnica en los GAD pequeños, la falta de articulación intergubernamental, la brecha tecnológica y la resistencia de algunos actores políticos. Estas limitaciones obligan a plantear la auditoría de gestión no como un fin en sí mismo, sino como parte de un proceso más amplio de fortalecimiento institucional.

Finalmente, este estudio invita a concebir la auditoría de gestión con enfoque territorial como una **herramienta de gobernanza**, capaz de retroalimentar la planificación local, mejorar la asignación de recursos y orientar las políticas públicas hacia un desarrollo equitativo. Si el Ecuador avanza en consolidar este modelo, se estará dando un paso significativo hacia un Estado más cercano, justo y eficiente, que reconoce la diversidad de sus territorios y la convierte en motor de transformación.

Referencias

- Admin. (2014, febrero 18). Infraestructuras de facilitación: un modelo heurístico urbano. VIC. Vivero de Iniciativas Ciudadanas. <http://viveroiniciativasciudadanasnet/2014/02/18/infraestructuras-de-facilitacion-un-modeloheuristico-urbano/>
- Babii, A., and Nadeem, S. (2021). El turismo en el mundo tras la pandemia. Fondo Monet. Int. Available at: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/02/24/na022521howto-save-travel-and-tourism-in-a-post-pandemic-world>.
- Cabrera, S., Flores, K. (2016). Segregación del espacio público en las márgenes de los ríos de Cuenca: estudio del caso del río Tomebamba. Universidad de Cuenca.
- Cruz, R. B. C. D., Marins, K. R. D. C., Macedo, L. S. D. (2020). Analyzing the potential of land use transformation in the urban structuring and transformation axes in São Paulo: A case study in the Belenzinho neighbourhood. In R. Roggema A. Roggema (Eds.), *Smart and sustainable cities and buildings* (pp. X-X). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-37635-2_6
- Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente* (1a ed.). Infinito.
- Gudynas, E., Carpio Benalcázar, P. (2024). Desarrollo sostenible. *Debates En Sociología*, (59), 19-42. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202402.001>
- Kondolf, G. M., Pinto, P. J. (2017). The social connectivity of urban rivers. *Geomorphology* (Amsterdam, Netherlands), 277, 182-196. <https://doi.org/10.1016/j.geomorph.2016.09.028>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2016). Urban green spaces and health: A review of evidence. <https://www.who.int>
- Rojas, A. (2023). <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/11930?mode=full> (Tesis de grado). Universidad Nacional de Chimborazon, Riobamba, Chimborazo, Ecuador. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/11930?mode=full>
- Roggema, R. (Ed.). (2016). *Sustainable urban environments: An ecosystem approach*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-41018-0>
- Saeteros Hernández, A. M., Da Silva, E. V., and Flores Sánchez, M. A. (2019). Turismo sustentable y los diferentes enfoques, aproximaciones y herramientas para su medición. *Rev. Tur. Patrim. Cult.* 17 (5), 901–914. Available at: <https://www.redalyc.org/journal/881/88165933011/html>.

Vélez, X. (2017). Los márgenes de los ríos urbanos como espacio público integrador. Universidad de Cuenca.

Fernández, MP. (2019) Propuesta metodológica para el estudio de intersticios urbanos y su potencial uso como espacio público. Revista Legado de Arquitectura y Diseño. 2019 (26) 2019. <https://www.redalyc.org/journal/4779/477961406005/html/>

Velasco PC., Chimbo SE. (2024) Acupuntura urbana como estrategia de regeneración del espacio público, en la plaza de Carrizos del cantón Ambato. <https://repositorio.uti.edu.ec/handle/123456789/7278>

Mesa (2024) Transformación del espacio público a través de intervenciones de acupuntura urbana Dominio De Las Ciencias, 10(4), 988–1012. <https://doi.org/10.23857/dc.v10i4.4106>.

© 2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).