

Auditoría de gestión y decoupling institucional: Aproximación crítica en los gobiernos descentralizados municipales del Ecuador

Management audit and institutional decoupling: Critical approach in the decentralized municipal governments of Ecuador

Natazha Belen Olaya Valencia

Universidad Técnica de Machala. Ecuador.

nolaya1@utmachala.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0007-1341-3401>

Inés Josenka Solano Arévalo

Universidad Técnica de Machala. Ecuador.

isolano3@utmachala.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0006-2265-6993>

Mariana Del Rocío Verdezoto Reinoso

Universidad Técnica de Machala. Ecuador.

mverdezoto@utmachala.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-2023-6681>

Correo de correspondencia: nolaya1@utmachala.edu.ec

Fecha de recepción: 12 de agosto de 2025

Fecha de aceptación: 07 de noviembre de 2025

Fecha de publicación: 05 enero de 2026

Como citar: Olaya Valencia, N. B., Solano Arévalo, I. J. y Verdezoto Reinoso, M. (2026). Auditoría de gestión y decoupling institucional: Aproximación crítica en los gobiernos descentralizados municipales del Ecuador. *KIRIA: Revista Científica Multidisciplinaria*. Ed. Esp. 1(2), pp. 187-203. <https://doi.org/10.53877/2db55k93>

RESUMEN

Este artículo analiza la relación entre la Auditoría de Gestión y el Desacoplamiento Institucional en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador. El desacoplamiento se entiende como la disociación entre las políticas formales y las prácticas reales, generando acciones simbólicas orientadas a mantener la legitimidad institucional. El objetivo es analizar el papel de la auditoría de gestión como mecanismo funcional frente a este fenómeno. Metodológicamente, se adoptó un enfoque cualitativo y exploratorio, aplicando el protocolo PRISMA en su modalidad Scoping Review a 12 artículos académicos, complementado con la propuesta del Índice de Desacoplamiento Institucional (ID-GAD), diseñado para evaluar la coherencia entre planificación, ejecución y control mediante revisión documental. Los resultados muestran que, aunque la auditoría de gestión busca medir eficacia, eficiencia y economía, en la práctica suele operar como un mecanismo de legitimación simbólica. Se concluye que el desafío consiste en reorientar la auditoría hacia un enfoque de aprendizaje organizacional y fortalecer las capacidades institucionales mediante la aplicación del ID-GAD.

PALABRAS CLAVE: desacoplamiento institucional, auditoría de gestión, isomorfismo, municipios, PRISMA.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between management auditing and institutional decoupling in Ecuador's decentralized autonomous municipal governments. Decoupling is understood as the disconnect between formal policies and actual practices, generating symbolic actions aimed at maintaining institutional legitimacy. The objective is to analyze the role of management auditing as a functional mechanism in addressing this phenomenon. Methodologically, a qualitative and exploratory approach was adopted, applying the PRISMA protocol in its Scoping Review modality to 12 academic articles, complemented by the proposed Institutional Decoupling Index (ID-GAD), designed to evaluate the coherence between planning, execution, and control through document review. The results show that, although management auditing seeks to measure effectiveness, efficiency, and economy, in practice it often operates as a mechanism of symbolic legitimation. The study concludes that the challenge lies in reorienting auditing toward an organizational learning approach and strengthening institutional capacities through the application of the ID-GAD.

KEYWORDS: institutional decoupling, performance audit, isomorphism, municipalities, PRISMA.

INTRODUCCIÓN

En los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador persiste una demanda creciente de transparencia y eficiencia en la gestión pública. En este contexto, la auditoría de gestión se plantea como un mecanismo destinado a evaluar la eficacia, economía y eficiencia institucional (Loaiza y Torres, 2024). Sin embargo, su aplicación práctica evidencia tensiones que se explican desde el desacoplamiento institucional, entendido como la brecha entre discursos normativos y ejecución real (Contreras, 2018). Esta brecha se expresa mediante dos tipos de acciones: sustantivas, orientadas a transformar procesos y alcanzar metas estratégicas, y simbólicas, destinadas principalmente a cumplir expectativas externas sin modificar la práctica organizacional (Luan, 2024).

Pese a los avances en control público, persisten limitaciones relacionadas con la independencia técnica, la capacitación del personal y la resistencia institucional frente a mecanismos de auditoría modernos (Egas et al., 2025). Asimismo, estudios como los de Subía y Mantilla (2020) revelan que la adopción formal de normas no siempre deriva en mejoras efectivas, reforzando patrones de isomorfismo más vinculados a legitimidad que a desempeño (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983).

En el ámbito teórico, el isomorfismo institucional explica la adopción ritualista de estructuras y procedimientos, mientras que la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991; Bastos, 2018) difunde instrumentos orientados a resultados, cuya implementación frecuentemente se queda en el plano declarativo. Esta tensión también es detectada en los marcos de control interno, como el modelo COSO (Aburto et al., 2025; Verdezoto y Romero, 2024), cuya aplicación superficial puede reproducir acciones simbólicas en lugar de prácticas sustantivas. A nivel internacional, autores como Pollitt y Bouckaert (2010), Van Dooren et al. (2015) y Bovens (2007) aportan marcos de evaluación del desempeño y responsabilidad pública que permiten ampliar la comprensión del fenómeno, especialmente en sistemas donde la rendición de cuentas formal convive con un bajo impacto real en la gestión.

En Ecuador, la literatura ha priorizado el estudio del control interno y la eficiencia administrativa (López y Cañizares, 2018; Subía y Mantilla, 2020), pero ha prestado poca atención al vínculo entre auditoría de gestión y desacoplamiento institucional en el ámbito municipal. Este vacío limita la comprensión de cómo los procesos de auditoría podrían contribuir a reducir la distancia entre planificación, ejecución y evaluación en los gobiernos locales.

Desde la perspectiva profesional, el análisis del desacoplamiento y de la auditoría de gestión resulta relevante para la formación del contador auditor, especialmente en competencias relacionadas con gestión de riesgos, transparencia y evaluación del desempeño. De allí que este estudio aporte tanto al campo académico como a la consolidación del perfil profesional orientado al control gubernamental.

En este marco, el problema central que guía esta investigación es:

¿De qué manera influye la auditoría de gestión en el fenómeno del desacoplamiento institucional dentro de los GAD municipales del Ecuador?

El objetivo central de la investigación es analizar el papel de la auditoría de gestión como mecanismo funcional frente al desacoplamiento institucional en los GAD municipales del Ecuador, aportando nuevas perspectivas para fortalecer la gestión pública desde un enfoque de aprendizaje organizacional, valor público y legitimidad sustantiva.

METODOLOGÍA

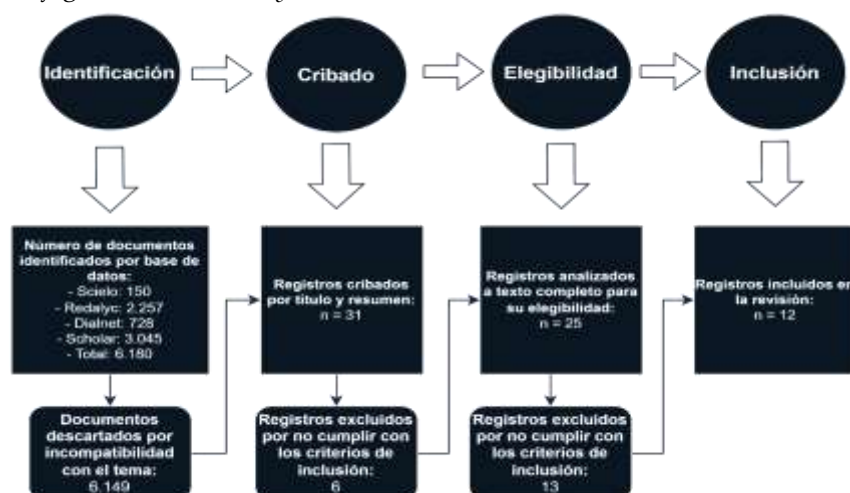
Entre los aspectos metodológicos considerados, se aplicó un enfoque cualitativo, dado que el propósito del estudio no fue comprobar hipótesis mediante técnicas estadísticas, sino interpretar la evidencia disponible desde el análisis crítico de diferentes autores acerca del desacoplamiento institucional y el rol de la auditoría de gestión en los GAD municipales. Este enfoque, como señalan Castilla et al. (2025), resulta adecuado cuando se investigan fenómenos sociales complejos que involucran percepciones, dinámicas institucionales y comportamientos organizacionales difíciles de captar mediante métodos cuantitativos.

El alcance de la investigación se definió como descriptivo, pues se orientó a caracterizar las propiedades conceptuales del decoupling a partir de estudios previos. Como indica Ramos (Ramos, 2020), este tipo de enfoque permite profundizar en las características fundamentales del objeto de estudio sin requerir medición estadística directa. La tipología se enmarca dentro de la investigación documental, entendida como el análisis sistemático de fuentes secundarias (Arias, 2023), lo que permite generar nuevo conocimiento a partir de evidencia previamente elaborada por otros investigadores. El método utilizado fue analítico-sintético. Según Ordoñez (2025), este método complementa la descomposición del fenómeno en sus elementos constitutivos (análisis) con la integración de los hallazgos para formular interpretaciones globales (síntesis).

La investigación siguió las directrices del protocolo PRISMA en su modalidad Scoping Review (Page et al., 2021), con el fin de mapear la literatura existente y delimitar el estado del arte sobre auditoría de gestión y desacoplamiento institucional en gobiernos locales.

Figura 1

Flujograma de análisis y selección de documentos



Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de búsqueda en bases de datos académicas (Scielo, Redalyc, Dialnet y Google Scholar), siguiendo las directrices del modelo PRISMA 2020, Page et al. (2021).

En concordancia con el flujograma metodológico expuesto en la Figura 1, se establecieron criterios de inclusión y exclusión con el propósito de garantizar la pertinencia, validez y rigor académico de las fuentes seleccionadas. Dichos criterios se definieron conforme a los lineamientos del protocolo PRISMA-Scoping Review (Page et al., 2021), priorizando la coherencia temática y la relevancia empírica de los estudios en relación con el objeto de investigación.

Tabla 1
Criterios de inclusión y exclusión.

Categoría	Criterios de Inclusión	Criterios de Exclusión
Tipo de fuente	Artículos científicos, tesis (maestría o doctorado), informes gubernamentales y libros académicos publicados entre enero de 2011 y junio de 2025.	Material proveniente de fuentes no académicas, blogs o repositorios sin respaldo institucional.
Relevancia temática	Estudios que aborden al menos dos conceptos clave: auditoría de gestión, control interno, desacoplamiento institucional (decoupling), brecha norma-práctica o isomorfismo.	Documentos que mencionen superficialmente la auditoría o el decoupling sin desarrollo teórico o empírico.
Enfoque analítico	Investigaciones que examinen la relación entre mecanismos de control y resultados institucionales en la administración pública.	Trabajos centrados únicamente en auditoría financiera o contable sin relación con la gestión institucional.
Contexto geográfico	Estudios referidos a Ecuador o América Latina, con preferencia por los GAD municipales.	Publicaciones de contextos ajenos a la administración pública latinoamericana.
Fuentes y acceso	Documentos indexados en bases reconocidas (Dialnet, Redalyc, SciELO, Google Scholar) y disponibles en texto completo.	Artículos no revisados por pares o sin acceso completo al contenido.
Idioma	Español, inglés o portugués.	Publicaciones en otros idiomas o sin traducción disponible.

Nota. Elaboración propia siguiendo las directrices del modelo PRISMA 2020, Page et al. (2021).

Con el propósito de disponer de un instrumento que permita evaluar cuantitativamente el grado de coherencia entre la planificación, la ejecución y el control institucional, se desarrolló el Índice de Desacoplamiento Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (ID-GAD). Este índice constituye una herramienta metodológica derivada de la revisión documental y de la adaptación de criterios técnicos aplicables al contexto de los gobiernos locales.

El ID-GAD se estructura en cinco dimensiones principales:

1. Coherencia Plan-Ejecución.
2. Control Interno.
3. Auditoría de Gestión.
4. Rendición de Cuentas.
5. Capacidad Organizacional.

Cada dimensión incluye indicadores específicos con preguntas evaluadoras formuladas en una escala Likert de 1 a 5, donde 1 representa un alto nivel de desacoplamiento (baja coherencia entre norma y práctica) y 5 indica un nivel bajo de desacoplamiento (alta coherencia institucional).

El cálculo general del índice se obtiene mediante la siguiente expresión:

Fórmula de índice de desacoplamiento GAD

$$ID-GAD = \sum (P_i \times W_i)$$

Donde P_i representa el promedio obtenido en cada dimensión y W_i su ponderación asignada.

Este instrumento podrá ser aplicado tanto por responsables de planificación como de auditoría. Como ejercicio práctico se implementó este instrumento para evaluar el nivel de decoupling de un GAD ecuatoriano, el cual por motivos de confidencialidad no se revelará su nombre.

RESULTADOS

Este estudio aporta una perspectiva crítica e innovadora a la literatura sobre administración pública en Ecuador y Latinoamérica. A diferencia de los trabajos centrados únicamente en describir prácticas de auditoría o analizar su marco normativo, esta investigación revela una paradoja central: en contextos de alta presión legitimadora, la auditoría de gestión puede no mitigar el desacoplamiento institucional, sino convertirse en uno de sus mecanismos mediante formas de isomorfismo simbólico.

Las Tablas 2 y 3 sintetizan los principales estudios que fundamentan este análisis. La primera reúne investigaciones sobre isomorfismo y desacoplamiento que permiten identificar las causas estructurales del fenómeno, especialmente aquellas asociadas a presiones institucionales que inducen a adoptar normas y estructuras de manera ritualista. La segunda tabla complementa esta visión al presentar trabajos que examinan el papel de la auditoría y el control interno como mecanismos potenciales de mitigación; sin embargo, también evidencian que, cuando su aplicación es superficial o exclusivamente procedimental, dichas herramientas pueden reforzar la brecha entre norma y práctica.

Tabla 2

Estudios sobre isomorfismo, desacoplamiento y brecha norma-práctica.

Título del estudio	Objetivo general/ Autor y año	Principales resultados	Vínculo con el Decoupling	País o región
Transparência e legitimização de objetivos institucionais	Determinar la legitimidad percibida de los objetivos duales en empresas estatales. Almeida y Medeiros (2014)	La adopción de acciones simbólicas es una respuesta a presiones isomórficas (coercitivas y miméticas), siendo el isomorfismo la causa del desacoplamiento.	Causa: el desacoplamiento surge por presiones externas de legitimidad institucional.	Brasil
Evidências de isomorfismo e decoupling na gestão municipal	Analizar la institucionalización del control interno en gobiernos municipales. Brandão et al. (2020)	Se evidencia resistencia de los funcionarios a aplicar prácticas de control efectivas, demostrando que las normas se adoptan solo simbólicamente, sin internalización.	Manifestación: el desacoplamiento se expresa en la distancia entre la norma y su aplicación real.	Brasil
El control interno en el sector público ecuatoriano	Evaluar los sistemas de control interno en GAD cantonales. López y Cañizares (2018)	Confirma que la existencia de normas no garantiza su cumplimiento efectivo, señalando la brecha entre el marco legal y la práctica institucional.	Manifestación: refleja la desconexión entre estructura normativa y desempeño administrativo.	Ecuador
Normas de Control Interno y su baja aplicabilidad en la gestión financiera de los GADs parroquiales	Examinar el grado de aplicación de las normas de control interno. Espinoza et al. (2025)	El marco normativo es sólido, pero su aplicación se ve limitada por falta de recursos y cultura organizacional, lo que confirma la brecha norma-práctica.	Manifestación: evidencia el cumplimiento formal sin ejecución efectiva.	Ecuador
La fabricación dissociada de la Administración Pública	Explicar la divergencia entre la exigencia de la legitimidad y la efectividad del gobierno. Aguilar (2019)	Identifica la divergencia entre el marco legal (legitimidad) y la práctica efectiva (resultados) como el núcleo del desacoplamiento institucional.	Manifestación: el desacoplamiento se configura como distancia entre discurso y acción pública.	México
Auditorías de desempeño en América Latina	Analizar la implementación de auditorías de desempeño y su impacto en la confianza ciudadana. Yetano y Castillejos (2019)	La auditoría de gestión es más retórica que sustantiva, enfocada en el cumplimiento formal más que en la evaluación de impacto.	Manifestación: representa el carácter simbólico de los mecanismos de control.	América Latina

Nota. Elaborado por los autores con base en estudios sobre Auditoría de Gestión y decoupling institucional en Gobiernos Municipales del Ecuador y América Latina. “América Latina” corresponde a estudios de carácter comparativo o regional que abarcan múltiples países del subcontinente.

Tabla 3

Estudios sobre la auditoría y el control interno como mecanismos de mitigación en el marco de la Nueva Gestión Pública.

Título del estudio	Objetivo general, autor y año	Principales resultados	Vínculo con el Decoupling
La auditoría interna como herramienta de gestión	Evaluar la influencia del control interno en el control de gestión institucional. López et al. (2018)	La auditoría actúa como mecanismo corrector del desacoplamiento al alinear la práctica con la normativa y los objetivos institucionales.	Mecanismo de mitigación: promueve coherencia entre norma y práctica.
Auditoría de gestión para la evaluación de riesgos en GAD	Proponer un marco integrado de auditoría de gestión. Cajahuishca y Narváez (2024)	Recomienda fortalecer la auditoría, pero identifica carencias metodológicas y de capacitación que favorecen el desacoplamiento.	Causa / Mitigación: combina factores internos que originan y corrigen el desacoplamiento.
Auditoría basada en riesgos	Analizar la baja implementación de la gestión de riesgos en la administración pública. Subía (2024)	La auditoría basada en riesgos se plantea como antídoto frente al desacoplamiento al priorizar la efectividad sobre el cumplimiento formal.	Mecanismo de mitigación: orienta la auditoría hacia resultados sustantivos.
Transparencia y eficiencia en la ejecución presupuestaria	Diseñar estrategias de modernización contable y gestión pública. Álvarez et al. (2025)	El cumplimiento parcial de metas refleja ineficiencias que la auditoría debe identificar para impulsar la mejora continua.	Manifestación / Mitigación: muestra la brecha, pero propone corrección mediante auditoría.
Gestión de calidad para los procesos de rendición de cuentas	Analizar los fundamentos teóricos de la gestión de calidad en la rendición de cuentas. García y Ruiz (2021)	Reafirma la auditoría como instrumento de gobernanza efectiva que requiere coherencia entre norma y práctica institucional.	Mecanismo de mitigación: refuerza la auditoría como medio de control sustantivo.
Cultura organizacional y valores institucionales	Evaluar la cultura organizacional y los valores institucionales. Santana et al. (2023)	Detecta escasa capacitación y débil cultura de control, lo que limita la aplicación efectiva de las normas.	Causa: identifica barreras internas que impiden la implementación sustantiva.

Nota. Elaborado por los autores con base en la revisión de literatura sobre Auditoría de Gestión y decoupling institucional en GAD Municipales del Ecuador. Todos los estudios fueron desarrollados en el contexto ecuatoriano.

A partir del análisis comparado de estos estudios, se observa un patrón común: el desacoplamiento surge tanto por exigencias externas de legitimidad como por debilidades internas en capacidades técnicas, cultura organizacional y sistemas de control. En consecuencia, las normas de control interno, aunque formalmente robustas, suelen aplicarse de manera parcial o ritualista, lo que intensifica la distancia entre el discurso y la ejecución institucional. Este comportamiento también se reproduce en la planificación pública.

La Tabla 4 evidencia este fenómeno mediante la revisión del POA, el PDOT y los Informes de Rendición de Cuentas de 12 GAD municipales. En todos los casos aparecen brechas entre la planificación y la ejecución, variando en intensidad según la región: los municipios de la Sierra y Amazonía muestran mayores limitaciones técnicas y presupuestarias, mientras que en la Costa se observa mayor capacidad operativa, aunque acompañada de un cumplimiento más declarativo. Estos hallazgos confirman que el desacoplamiento no es solo una falla técnica, sino una manifestación estructural de la cultura organizacional pública.

Tabla 4

Planificación, auditoría de gestión y vínculo con el decoupling institucional en los GAD.

Instrumento	Aspectos evaluados	Casos generales en GAD municipales	Relación con la auditoría de gestión	Vínculo con el desacoplamiento institucional
POA (Plan Operativo Anual)	Planificación anual de objetivos y metas operativas.	Los GAD formulan el POA como guía de gestión, pero con frecuencia existen discrepancias entre lo planificado y lo ejecutado.	La auditoría evalúa la coherencia entre metas planificadas y resultados, verificando los principios de eficacia y eficiencia.	Las brechas entre planificación y ejecución reflejan un decoupling institucional basado en el cumplimiento simbólico.
PDOT (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial)	Orientación estratégica para el desarrollo sostenible local.	Los GAD integran el PDOT en su gestión, aunque su ejecución se ve limitada por restricciones técnicas, financieras y políticas.	La auditoría examina la incorporación efectiva del PDOT y la eficiencia en la asignación de recursos.	La desalineación entre la planificación estratégica y la práctica operativa evidencia un decoupling institucional estructural.
Informes de Rendición de Cuentas	Presentación anual de resultados y gestión ante la ciudadanía.	Los informes suelen centrarse en el cumplimiento formal de indicadores más que en la evaluación de resultados de impacto.	La auditoría de gestión puede contrastar los reportes con la evidencia empírica, verificando la economía y transparencia de la información presentada.	La predominancia de informes declarativos sobre resultados tangibles refuerza el decoupling simbólico entre discurso y acción institucional.

Nota. Elaborado por los autores con base en la revisión de POA, PDOT e informes de rendición de cuentas publicados por GAD de distintas regiones del Ecuador.

La triangulación teórica presentada en la Tabla 5 integra los enfoques del Isomorfismo Institucional, la Nueva Gestión Pública y el Control Interno, demostrando que el primero explica las causas del desacoplamiento, mientras que los otros dos ofrecen herramientas para mitigarlo. No obstante, la evidencia empírica sugiere que la auditoría de gestión continúa respondiendo más a exigencias de legitimidad formal que a una evaluación sustantiva. Por ello, se plantea la necesidad de reconfigurar la auditoría como un mecanismo estratégico de aprendizaje organizacional, capaz de articular coherencia entre la planificación, la ejecución y la evaluación institucional.

Tabla 5

Síntesis de la triangulación teórica.

Enfoque teórico	Coincidencias encontradas	Contradicciones	Implicación para los GAD
Isomorfismo Institucional	El desacoplamiento surge por presiones coercitivas y miméticas que impulsan la adopción formal de normas y estructuras. La legitimidad predomina sobre la efectividad.	La literatura no define claramente si el desacoplamiento es solo respuesta a presiones externas o también resultado de deficiencias internas.	Explicar el origen simbólico del desacoplamiento. La auditoría debe trascender la imitación normativa y enfocarse en la evaluación sustantiva de resultados.

Nueva Gestión Pública	Promueve la eficiencia, la rendición de cuentas y la orientación a resultados mediante instrumentos de control y auditoría.	En la práctica, la auditoría suele limitarse al cumplimiento formal, lo que puede reforzar el desacoplamiento.	Proponer que la auditoría evolucione hacia un rol de asesoramiento estratégico y aprendizaje organizacional.
Enfoque del Control Interno	Coincide con la Nueva Gestión Pública al considerar la transparencia y la gestión de riesgos como pilares de la gobernanza	Su efectividad depende de capacidades técnicas y autonomía funcional, factores aún débiles en los GAD	Exigir que la auditoría actúe como mecanismo preventivo y correctivo que refuerce la coherencia entre planificación, ejecución y evaluación

Nota. Elaboración propia a partir de la integración de los enfoques teóricos analizados en la revisión de literatura. La triangulación permitió identificar convergencias teóricas entre los enfoques revisados, destacando la necesidad de un rediseño de la auditoría de gestión como herramienta de aprendizaje organizacional en los GAD.

El estudio incorpora además la aplicación del Índice de Desacoplamiento Institucional (ID-GAD) a un municipio ecuatoriano:

Tabla 6

Resultados por dimensión del ID-GAD

Dimensión	Indicador	Descripción del indicador	Descripción del sustento encontrado	Puntaje (1-5)	Promedio de la dimensión	Ponderación	Total Ponderado
Coherencia Plan-Ejecución	I1	Metas del PDOT con evidencia verificable	El PDOT establece metas con indicadores cuantificables (ej. porcentaje de ejecución presupuestaria para obras prioritarias). Sin embargo, los POA se enfocan en indicadores de actividad sin evidenciar que el reporte de RDC incluya la georreferenciación o soportes gráficos de forma sistemática para toda la gestión.	3	3,67	0,25	0,92
	I2	Proyectos del POA ejecutados según planificación	El Informe de RDC detalla la ejecución de proyectos, mostrando una comparación entre el Presupuesto Planificado y el Presupuesto Ejecutado (ej. Proyecto Centro de Desarrollo Infantil). Se reporta tanto la ejecución programática como la presupuestaria.	4			
	I3	Existencia de trazabilidad completa entre planificación, presupuesto y ejecución	El Informe de RDC vincula explícitamente los resultados con los Objetivos Estratégicos del PDOT y con la Ejecución Presupuestaria. El PDOT también establece un Protocolo para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la inversión pública.	4			
	I4	Existencia de	No se encuentra evidencia de un documento formal de políticas de	2	2,33	0,2	0,47

Control Interno (COSO)		normativa y políticas de control interno	control interno o adopción de una metodología estandarizada (ej. COSO) en los documentos de planificación y gestión analizados.				
	15	Mapa de riesgos actualizado	No se encuentra mención o evidencia del Mapa de Riesgos Institucional o un documento que detalla la identificación, análisis y mitigación de riesgos enfocados en los procesos internos del GAD (financieros, administrativos, operativos), componente esencial del Control Interno (COSO). La única referencia a "Gestión de Riesgos" es un proyecto del PDOT enfocado en sectores vulnerables (riesgos externos/naturales). El puntaje de 2 se sustenta en esta distinción, ya que la gestión de riesgos internos es deficiente o no está documentada en los informes públicos analizados.	2			
	16	Mecanismos de monitoreo documentados	El PDOT establece un Protocolo para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la inversión pública. Los resultados de este monitoreo (Ejecución Programática y Cumplimiento de Objetivos PDOT) se documentan en el RDC. No se evidencia el monitoreo de controles internos (procesos).	3			
Enfoque de Auditoría	17	Auditorías con indicadores de resultado	Ausencia de evidencia. No se incluye ningún informe de Auditoría Interna o Contraloría para evaluar su enfoque (resultado vs. cumplimiento procedimental).	1	1,00	0,2	0,20
	18	Seguimiento a recomendaciones documentado	Ausencia de evidencia. No se incluye un informe de gestión de seguimiento a las recomendaciones de Auditoría Interna o Externa.	1			
	19	Independencia técnica evidenciada	Ausencia de evidencia. No es posible evaluar la independencia técnica del equipo auditor con los documentos proporcionados.	1			
Rendición de Cuentas	I10	Informes con evidencia verificable (no solo narrativa)	El RDC presenta evidencia cuantitativa clara, incluyendo la Ejecución Presupuestaria por grupos de gastos para el GAD y sus empresas públicas. Aunque hay narrativa, se sustenta con datos de gestión.	4	4,00	0,2	0,80
	I11	Cumplimiento de plazos	El informe presentado es el RDC anual. El POA sí incluye una estructura de reporte de ejecución por	3			

		de rendición de cuentas	trimestre, lo que sugiere un mecanismo periódico, aunque no se tiene la evidencia de los informes trimestrales.				
	I12	Documentación de participación ciudadana	El Informe de RDC dedica una sección a responder las Demandas Ciudadanas recogidas durante el proceso, lo que demuestra la aplicación del mecanismo.	5			
Capacidad Organizacional	I13	Formación técnica del personal (evidencia documental)	El PDOT incluye el proyecto para "Fortalecer la Gobernanza Local y las Capacidades del Talento Humano". El POA de Participación Ciudadana contempla un Programa de formación y capacitación comunitaria. Esto indica una intención de fortalecimiento, aunque no se tiene el plan de capacitación específico en control interno.	3	2,33	0,15	0,35
	I14	Presupuesto asignado a auditoría y control	La Rendición de Cuentas reporta los egresos generales, incluyendo "Egresos en Personal", pero no se identifica una partida específica que garantice el presupuesto adecuado para la Unidad de Auditoría Interna.	2			
	I15	Documentos de aprendizajes institucionales	No se encuentra evidencia formal de un mecanismo de lecciones aprendidas (repositorio, sección formal en informes) para la gestión o las auditorías.	2			
ID-GAD							2,73

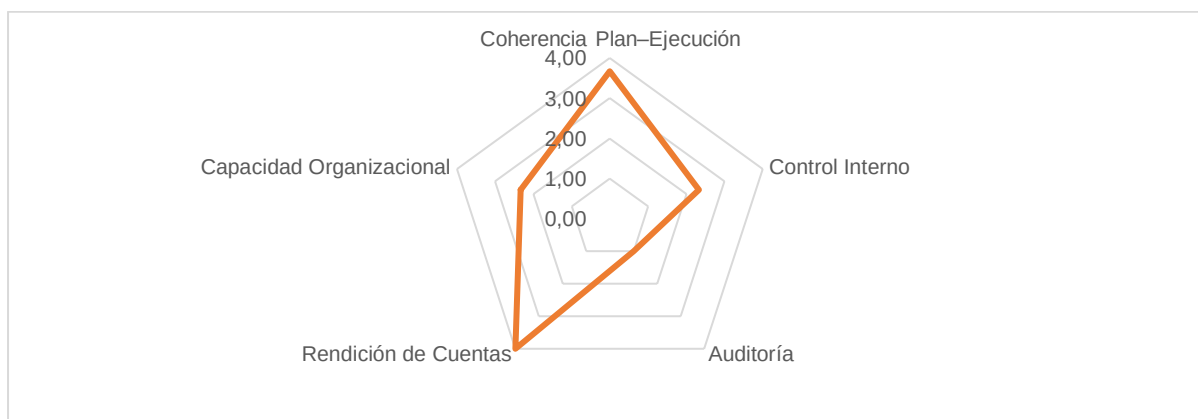
Nota. Elaboración propia a partir de la aplicación del Índice de Desacoplamiento Institucional (ID-GAD). Los valores se presentan de forma referencial, ya que por políticas internas del GAD evaluado no se revela su identificación institucional.

El modelo adopta la escala 1-5 y clasifica el desacoplamiento en tres rangos (1,0-2,0 = alto; 2,1-3,5 = medio; 3,6-5,0 = bajo) porque esta distribución refleja la lógica de riesgo institucional: el tramo inferior es más sensible a variaciones debido a que concentra los niveles críticos de disociación entre norma y práctica; el rango medio es más amplio porque coincide con el comportamiento más frecuente en los gobiernos locales latinoamericanos, donde existen avances formales pero persisten brechas operativas; y el rango superior es restringido, pues solo instituciones con mecanismos consolidados de control y auditoría orientada a resultados alcanzan puntuaciones superiores a 3,6.

Esta clasificación es coherente con las metodologías de evaluación institucional utilizadas por organismos como la OCDE, CLAD e INTOSAI, donde los niveles críticos requieren tramos más estrechos y los niveles de madurez institucional presentan mayor estabilidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2025).

Figura 2

Radar del ID-GAD por dimensiones



El análisis por dimensiones muestra un comportamiento heterogéneo. La dimensión con mejor desempeño fue Rendición de Cuentas (4,00), evidenciando cumplimiento de plazos, documentación de actividades y presencia de evidencia verificable. Esto sugiere que el GAD prioriza la transparencia formal y los procesos de reporte hacia la ciudadanía.

La dimensión de Coherencia Plan-Ejecución (3,67) también refleja un nivel aceptable de alineación entre el PDOT, el POA y la ejecución real, lo que indica que la planificación está parcialmente integrada con la gestión operativa.

En contraste, las dimensiones con menor desempeño fueron Enfoque de Auditoría (1,00) y Capacidad Organizacional (2,33). La primera revela un desacoplamiento alto, caracterizado por auditorías centradas exclusivamente en el cumplimiento procedimental, ausencia de indicadores de resultados, falta de seguimiento a recomendaciones y limitada independencia técnica. La segunda evidencia escasa capacitación del personal, insuficiente presupuesto asignado a auditoría y la ausencia de mecanismos de aprendizaje institucional. La dimensión de Control Interno (2,33) muestra debilidades en la actualización del mapa de riesgos y en los mecanismos de monitoreo, lo cual afecta la capacidad del GAD para anticipar fallas y asegurar la calidad de la gestión pública.

En conjunto, estos resultados confirman que el desacoplamiento institucional del GAD se explica principalmente por limitaciones en la auditoría de gestión, la cultura organizacional y los sistemas internos de control, mientras que los procesos de planificación y rendición de cuentas muestran un mejor desarrollo.

Figura 3

Diagrama conceptual del desacoplamiento institucional



La Figura 3 resume la dinámica conceptual del desacoplamiento institucional y permite contrastarla con los resultados obtenidos en el diagnóstico del GAD analizado. Tal como se

observa en el diagrama, la presencia de presiones institucionales genera acciones simbólicas en ámbitos clave como la auditoría y el control interno, situación que se refleja también en los valores obtenidos en el ID-GAD.

DISCUSIÓN

Los resultados evidencian que el desacoplamiento institucional observado en los GAD del Ecuador se sustenta en patrones plenamente coherentes con la Teoría Institucional, particularmente con los mecanismos de isomorfismo coercitivo, mimético y normativo descritos por Meyer y Rowan (1977) y ampliados por DiMaggio y Powell (1983). Esta correspondencia teórica permite comprender por qué los gobiernos locales adoptan estructuras y normativas asociadas a modelos “modernos” de gestión pública, pero sin incorporarlas de manera sustantiva en su práctica operativa. Tal como señala Aguilar (Aguilar, 2019), dicha adopción responde más a presiones de legitimidad que a procesos internos de aprendizaje organizacional, lo cual coincide con el comportamiento encontrado en el GAD analizado.

Los hallazgos se alinean con la literatura empírica latinoamericana. En coherencia con Almeida y Medeiros (2014), la evidencia muestra que los GAD tienden a replicar mecanismos de control y auditoría para proyectar conformidad institucional, aunque estos procesos no necesariamente generen mejoras efectivas. Del mismo modo, se confirma la “brecha norma-práctica” descrita por Espinoza et al. (2025), evidenciada en este caso en metas estratégicas no articuladas plenamente con el presupuesto, en mecanismos de control interno poco desarrollados y en la ausencia de instrumentos sistemáticos de gestión de riesgos. Estas limitaciones también han sido reportadas por estudios de cultura organizacional y control público en Ecuador (Santana et al., 2023).

Los resultados sobre auditoría concuerdan ampliamente con trabajos previos. El GAD evaluado presenta auditorías centradas en el cumplimiento procedimental, fenómeno que Yetano y Castillejos (2019) describen como un rasgo persistente en auditorías gubernamentales latinoamericanas: procesos rituales que verifican si “algo se hizo”, pero no si “funcionó” o “generó impacto”. De igual forma, Jiménez (2014) y Rezende et al. (2012) señalan que la ausencia de seguimiento a recomendaciones y la debilidad en la independencia técnica limitan la capacidad de las auditorías para corregir fallas estructurales. Estos patrones coinciden directamente con la dimensión más crítica del ID-GAD (puntaje 1,00), lo que refuerza la interpretación teórica del desacoplamiento desde acciones simbólicas.

El caso analizado revela que el GAD se encuentra anclado en una lógica de auditoría de gestión tradicional, lo cual contribuye al carácter simbólico del control. La ausencia de indicadores de desempeño, de mediciones de impacto y de seguimiento a recomendaciones es coherente con esta forma limitada de auditoría. Esto coincide con Subía (2024), quien afirma que, sin auditorías basadas en riesgos o desempeño, los gobiernos locales mantienen prácticas ritualistas que no reducen la brecha entre norma y práctica.

En conjunto, estos hallazgos muestran que el desacoplamiento no es producto de ausencia de instrumentos, sino de la incapacidad institucional para aplicarlos de manera sustantiva, coincidencia también planteada por Andrade y Pérez (2024), quienes subrayan que la auditoría solo se vuelve estratégica cuando está integrada a la planificación y orientada a resultados.

Los resultados del ID-GAD refuerzan que el problema central no es la existencia de auditorías, sino su enfoque y su alineación con estándares internacionales. Mientras predomine una auditoría administrativa centrada en procedimientos, los GAD reproducirán isomorfismos simbólicos. En cambio, la transición hacia auditorías basadas en riesgos, con

independencia técnica, evaluación de impacto y trazabilidad de recomendaciones, permitiría transformar la auditoría en un instrumento sustantivo para cerrar la brecha normativa.

CONCLUSIONES

El análisis realizado evidencia que el fenómeno del desacoplamiento institucional en los GAD municipales del Ecuador se origina tanto por presiones isomórficas externas, asociadas a la búsqueda de legitimidad frente a entes de control y ciudadanía, como por limitaciones internas vinculadas a deficiencias técnicas, falta de capacitación y debilidad en la cultura organizacional. Estas condiciones favorecen la adopción formal de estructuras y normativas de control, como la auditoría de gestión, con fines de cumplimiento simbólico más que de efectividad sustantiva. El hallazgo confirma que gran parte de los procesos de auditoría se desarrollan bajo un enfoque procedimental, priorizando la forma sobre el impacto real en el desempeño institucional.

Desde la perspectiva de la gestión pública, esta dinámica afecta directamente la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. En este contexto, la auditoría de gestión corre el riesgo de consolidarse como un instrumento de validación simbólica si no se redefine su papel hacia la creación de valor público. Por tanto, se requiere una transformación conceptual y operativa que implique:

1. La transición de un modelo de verificación normativa hacia uno de evaluación estratégica orientada a resultados.
2. La incorporación sistemática de metodologías de gestión de riesgos.
3. El fortalecimiento de la auditoría como herramienta de aprendizaje organizacional, innovación y mejora continua dentro de los GAD.

En el plano práctico, los resultados del estudio permiten delinear tres líneas de acción prioritarias para los gobiernos locales:

- Fortalecer la autonomía técnica y funcional de las Unidades de Auditoría Interna, a fin de garantizar independencia profesional, credibilidad institucional y capacidad de acción libre de interferencias políticas.
- Integrar metodologías de gestión de riesgos y control preventivo en los procesos de planificación y ejecución, promoviendo la detección temprana de deficiencias y evitando el cumplimiento meramente ritual de las normas.
- Implementar auditorías de desempeño con indicadores de impacto y valor público, que permitan evaluar resultados concretos en términos de eficiencia, eficacia y economía, fortaleciendo así la rendición de cuentas sustantiva frente a la ciudadanía.

Finalmente, la matriz del Índice de Desacoplamiento Institucional (ID-GAD) propuesta en este estudio constituye un aporte metodológico valioso para la investigación en administración pública, al permitir cuantificar y comparar el grado de coherencia entre la norma y la práctica en los gobiernos locales. Este instrumento puede ser utilizado en estudios comparativos entre diversos GAD municipales o en análisis longitudinales de un mismo gobierno local, con el fin de observar la evolución del desacoplamiento institucional y su relación con reformas administrativas, capacidades técnicas o cambios políticos.

A pesar de los aportes generados, el estudio presenta algunas limitaciones que deben reconocerse para contextualizar los resultados:

- Alcance limitado a un solo caso municipal, lo cual impide generalizar los resultados al conjunto de GAD del país y requiere ser ampliado mediante estudios comparativos.

Estas limitaciones no invalidan los hallazgos, pero sí marcan rutas claras para fortalecer futuras investigaciones. A partir de los resultados, se identifican varias líneas de investigación relevantes:

1. Aplicar el ID-GAD a todos los GAD de una provincia o región, con el fin de construir mapas territoriales de desacoplamiento institucional.
2. Complementar el análisis documental con entrevistas y auditorías participativas, incorporando percepciones de técnicos municipales, unidades de control y ciudadanía, lo que permitiría explorar dimensiones no capturadas por los documentos oficiales.
3. Evaluar longitudinalmente un mismo GAD, mediante la aplicación del índice cada año, para observar si reformas en auditoría, capacitación o control interno generan mejoras progresivas.

Estas proyecciones permitirán consolidar al ID-GAD como un instrumento robusto de investigación y como una herramienta práctica para gestores públicos.

REFERENCIAS

- Aburto, Y., Dueñas, H., y Romero, S. (2025). Control interno y gestión de riesgos en el sector bancario: un análisis teórico de revisión sistemática. *Revista InveCom*, 6(1), 1-8. <https://acortar.link/kW58Ju>
- Aguilar, L. (2019). La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(73). <https://acortar.link/TDveez>
- Almeida, F., y Medeiros, J. (2014). Transparência e legitimação de objetivos institucionais em empresas estatais: um estudo de caso. *Cadernos EBAPE.BR*, 12, 469-493. <https://acortar.link/2pgSgo>
- Alvarez, A., Ponce, J., y Tomala, J. (2025). Transparencia y eficiencia en la ejecución presupuestaria de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales. *Revista Pulso Científico*, 3(3), 120-133. <https://acortar.link/NK1K5h>
- Andrade, J., y Pérez, D. (2024). Sistema de planificación para instituciones del sector público. *Economía y Desarrollo*, 168(2). <https://acortar.link/YEuYuL>
- Arias, F. (2023). Investigación documental, investigación bibliométrica y revisiones sistemáticas. *REDHECS: Revista electrónica de Humanidades, Educación y Comunicación Social*, 31(22), 9-28. <https://acortar.link/KdZaZX>
- Bastos, M. (2018). Christopher Pollit y Geert Bouckaert. *Public Management Reform. A Comparative Analysis into the Age of Austerity*, 4.^a edición, Oxford University Press, Oxford, 2017. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(19), 128-130. <https://acortar.link/asQFaI>
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*. <https://acortar.link/Z8S2g2>
- Brandão, G., Lopes, J., Rocha, R., y Brunozi, A. (2020). Evidências de isomorfismo e decoupling na gestão de controladorias municipais do Estado de Minas Gerais. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 13(2), 89-111. <https://acortar.link/gYk7gD>
- Cajahuishca, C., y Narváez, X. (2024). Auditoría de Gestión para la evaluación de riesgos y cumplimiento en Gobiernos Autónomos Descentralizados, Ecuador. *Revista Multidisciplinaria Perspectivas Investigativas*, 4, 88-100. <https://acortar.link/eK5Dx1>
- Castilla, J., Cardenas, J., y La Rosa, L. (2025). La complejidad humana en la investigación cualitativa como herramienta esencial de la investigación científica. *Revista científica en ciencias sociales*, 7, 1-10. <https://acortar.link/6hJryO>

- Contreras, O. (2018). Evidencias de decoupling en la sostenibilidad empresarial: un caso de estudio en el sector minero colombiano. *Innovar*, 28(70), 99-113. <https://acortar.link/24Ktwk>
- DiMaggio, P., y Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://acortar.link/dHIgSQ>
- Egas, F., Hernández, M., y Andrade, M. (2025). El rol de la auditoría en la prevención de riesgos y fraudes en la contratación pública en Ecuador. *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 6(1), 3063-3080. <https://acortar.link/tBUIHI>
- Espinoza, Y., Pionce, J., y Valencia, M. (2025). Normas de Control Interno y su baja aplicabilidad en la gestión financiera de los GADs parroquiales. *Revista Pulso Científico*, 3(3), 134-148. <https://acortar.link/W03QI7>
- García, V., y Ruiz, A. (2021). Gestión de calidad para los procesos de rendición de cuentas en instituciones públicas del Ecuador. *ECA Sinergia*, 12(2), 104-113. <https://acortar.link/ffIMpk>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://acortar.link/zr6yZo>
- Jiménez, P. (2014). Regulación a través de la evaluación: auditoría y calidad en las administraciones públicas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 1(1). <https://acortar.link/n23u54>
- Loaiza, J., y Torres, A. (2024). Evaluación de riesgos en auditoría de gestión: un análisis de enfoques y métodos. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 7(2), 50-59. <https://acortar.link/YvTeeG>
- López, A., Cañizares, M., y Mayorga, M. (2018). La auditoría interna como herramienta de gestión para el control en los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia de Morona Santiago. *Cuadernos de Contabilidad*, 19(47), 80-93. <https://acortar.link/L2sNKb>
- López, A., y Cañizares, M. (2018). El control interno en el sector público ecuatoriano. Caso de Estudio: gobiernos autónomos descentralizados cantonales de Morona Santiago. *Cofin Habana*, 12(2). <https://acortar.link/3PI4ba>
- Luan, T. (2024). A Review of Corporate Social Responsibility Decoupling and Its Impact: Evidence from China. *Sustainability*, 16(10), 4047. <https://acortar.link/lwYsBr>
- Meyer, J., y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://acortar.link/W2P2rN>
- Ordoñez, Á. (2025). Metodología académica con aplicación a las investigaciones sociales: enfoques, tipos, métodos y diseños. *Sociedad y Tecnología*, 8(2), 335-357. <https://acortar.link/jwo95u>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe Resultados 2025. <https://acortar.link/F8UIv9>
- Page, M., McKenzie, J., Bossuyt, P., Boutron, I., Hoffmann, T., Mulrow, C., . . . Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, 1-9. <https://acortar.link/291XAv>
- Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2010). La reforma de la gestión pública: un análisis comparado. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://acortar.link/lLOYIe>
- Ramos, C. (2020). Los alcances de una investigación. *CienciAmérica*, 9(3), 1-5. <https://acortar.link/D6tAci>

- Rezende, A., Guerreiro, R., y Zóboli, F. (2012). An analysis of the deinstitutionalization of inflation-adjusted accounting practices in Brazilian companies. *Rev. contab. finanç.*, 23(58), 33-51. <https://acortar.link/4VSgUz>
- Santana, J., Macías, M., y Basurto, M. (2023). Cultura organizacional y valores institucionales en los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantón Rocafuerte. *ECA Sinergia*, 14(2), 98-109. <https://acortar.link/2iWVXI>
- Subía, J. (2024). Auditoría basada en riesgos. Una alternativa de mayor eficacia en las acciones de control en el Ecuador. [Tesis doctoral, Universidad Nacional del Litoral]. <https://acortar.link/LWVOJs>
- Subía, J., y Mantilla, D. (2020). Cambios en la Administración Pública y su Impacto en el Sistema de Control en el Ecuador. *Revista Economía y Negocios*, 11(1), 73-92. <https://acortar.link/74N1oc>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., y Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge. <https://acortar.link/BkrGrl>
- Verdezoto, M., y Romero, D. (2024). Relaciones entre la auditoría de gestión y toma de decisiones. Enfoque teórico. *Telos: Revista De Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales*, 26(3), 1055-1075. <https://acortar.link/vijvJb>
- Yetano, A., y Castillejos, B. (2019). Auditorías de desempeño en América Latina: ¿Mejoran la confianza en los gobiernos? *Gestión y política pública*, 28(2), 407-440. <https://acortar.link/2cpSPE>



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0](#).

Copyright: La Fundación Internacional para la Educación la Ciencia y la Tecnologías, “FIECYT” conserva los derechos patrimoniales (copyright) de los artículos publicados, y favorece y permite la reutilización de las mismas bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Ecuador. Se pueden copiar, usar, difundir, transmitir y exponer públicamente, siempre que: se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); no se usen para fines comerciales; se mencione la existencia y especificaciones de esta licencia de uso.

Autoría: En la lista de autores firmantes deben figurar únicamente aquellas personas que han contribuido intelectualmente al desarrollo del trabajo. Haber colaborado en la recolección de datos no es, por sí mismo, criterio suficiente de autoría. “KIRIA” declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publiquen.