



Efectividad del control gubernamental: evidencia desde la Contraloría General del Estado de Ecuador

Irma Jara Iñiguez

Universidad UTE
Ecuador

ORCID: [0000-0002-6342-4068](https://orcid.org/0000-0002-6342-4068)

E-mail: irmajara@ute.edu.ec

Mario Hidalgo Jara

Universidad UTE
Ecuador

ORCID: [0000-0002-3183-7642](https://orcid.org/0000-0002-3183-7642)

E-mail: mario.hidalgo@ute.edu.ec

RECIBIDO: 02 de junio de 2025

ACEPTADO: 3 de noviembre de 2025

RESUMEN: Este artículo evalúa la efectividad del control institucional ejercido por la Contraloría General del Estado del Ecuador (CGE) en Ecuador entre 2019 y 2023, como entidad fiscalizadora superior (EFS). A través de una metodología mixta, se analizaron 392 informes de cumplimiento de recomendaciones, entrevistas a personal experto en auditoría gubernamental y datos oficiales sobre la determinación de responsabilidades y los valores de recaudación. Los resultados revelan una alta tasa de cumplimiento formal del 84%, pero con una persistencia de debilidades estructurales en aspectos como supervisión, contratación y gestión documental, identificando patrones de ineficacia institucional. Se evidencia una brecha significativa entre el monto de responsabilidades determinadas y lo efectivamente recaudado, lo que señala las limitaciones en la capacidad sancionadora de este órgano de control. Se concluye que para consolidar la efectividad se requiere mejorar la articulación interinstitucional, adoptar auditorías con enfoque preventivo y rediseñar mecanismos de seguimiento y sanción.

PALABRAS CLAVE: Auditoría gubernamental, entidades fiscalizadoras superiores, control gubernamental, corrupción administrativa, rendición de cuentas



SUMARIO: 1. Introducción. -2 Contraloría General del Estado de Ecuador: organización, y funcionamiento - 3. Marco Teórico. - 4. Metodología. -5. Resultados y Discusión -5.1. *Recursos presupuestarios de la CGE.* - 5.2. *Detección y prevención: emisión y cumplimiento de las recomendaciones.* -5.3. *Determinación de responsabilidades y recaudación.* -5.4. *Cumplimiento normativo y eficiencia administrativa.* -5.5. *Implementación de las recomendaciones y reducción del riesgo de corrupción.* -6 Limitaciones del Estudio e implicaciones prácticas. -6.1 *Limitaciones.* - 6.2 *Implicaciones prácticas.* - 7. Conclusiones. - Bibliografía.

Effectiveness of government control: Evidence from the Comptroller General of the State of Ecuador

ABSTRACT: This article evaluates the effectiveness of the institutional control exercised by the Comptroller General of the State of Ecuador (CGE) in Ecuador between 2019 and 2023, as a supreme audit entity (SAI). Through a mixed methodology, 392 reports on compliance with recommendations, interviews with expert personnel in government auditing, and official data on the determination of responsibilities and collection values were analyzed. The results reveal a high formal compliance rate of 84%, but with a persistence of structural weaknesses in aspects such as supervision, contracting and document management, identifying patterns of institutional inefficiency. A significant gap is evident between the amount of determined responsibilities and what was collected, which indicates the limitations in the sanctioning capacity of this control body. It is concluded that to consolidate effectiveness, it is necessary to improve inter-institutional coordination, adopt audits with a preventive approach and redesign monitoring and sanction mechanisms.

KEYWORDS: Government Audit, supreme audit institutions, government control, administrative corruption, accountability



1. Introducción

En Ecuador, entre noviembre de 2023 y agosto de 2024, la CGE recaudó aproximadamente \$16 millones por responsabilidades civiles y administrativas confirmadas. Para facilitar estos pagos, amplió los puntos de recaudación e implementó una plataforma digital que permite consultar obligaciones y registrar pagos y reclamos. Asimismo, se emitieron nuevos títulos de crédito por más de \$100 millones y, tras agotar las vías coactivas en procesos anteriores, se iniciaron juicios de insolvencia por \$255.8 millones en el último cuatrimestre de 2024¹.

Pese a estos resultados, la CGE enfrenta crecientes cuestionamientos sobre su capacidad real para incidir en la gestión pública. Históricamente reconocida como un órgano clave de supervisión estatal, su imagen institucional se ha visto erosionada por denuncias de ineficiencia, opacidad e incluso corrupción interna². En julio de 2021, un Contralor General del Estado renunció debido a las acusaciones de vínculos con el crimen organizado y de corrupción relacionada con la empresa petrolera Estatal Petroecuador, mientras que otro ex Contralor fue condenado en 2024 por lavado de dinero vinculado a sobornos del caso Odebrecht. Estas situaciones reflejan no solo un debilitamiento institucional, sino también la pérdida de recursos públicos sin consecuencias estructurales visibles.

En este contexto, no sorprende que Ecuador ocupe el puesto 115 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción, con una puntuación de 34/100, empeorando la situación respecto al año previo³. Lo que se relaciona también con los bajos niveles de confianza en el gobierno que alcanzaron apenas el 15% en 2023⁴. Este escenario plantea interrogantes sobre la efectividad del control ejercido por la CGE y su capacidad para incidir en la reducción de la corrupción y en la mejora del desempeño institucional.

El fenómeno de la corrupción en la gestión pública suele ser analizado a través del prisma de la teoría principal-agente, la cual permite comprender cómo los

¹ CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. 2024. Sala de Prensa. Boletín de Prensa N°031. Obtenido de Contraloría General del Estado. Disponible en: <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/NoticiasPorSector/DieciseisMillones>

² PRENSA EC. 2024. La transformación de la Contraloría General del Estado: Auditorías, caducidades y la recuperación de la Confianza Ciudadana. Disponible en: <https://prensa.ec/la-transformacion-de-la-contraloria-general-del-estado-auditorias-caducidades-y-la-recuperacion-de-la-confianza-ciudadana/>

³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2024. Corruption perception index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

⁴ IPSOS. 2024. Confianza de los ecuatorianos conectados una mirada al 2023, ¿cuáles fueron los actores en quienes los ecuatorianos depositaron su confianza? Disponible en: <https://acortar.link/aebZqZ>



servidores públicos, en calidad de agentes, pueden actuar en contra de los intereses del Estado, que representa al principal, al aprovecharse de asimetrías de información y mecanismos débiles de rendición de cuentas (Martínez-Cousinou & Andersson, 2009; Persson, Rothstein, & Teorell, 2013). Sin embargo, en contextos caracterizados por corrupción sistémica, esta teoría resulta limitada, ya que parte del supuesto de que existen actores imparciales dispuestos a vigilar y sancionar, cuando estos también están insertos en dinámicas corruptas. Aun así, esta perspectiva resulta útil para examinar la función de las entidades fiscalizadoras superiores, como la Contraloría General del Estado del Ecuador, cuya función principal es precisamente reducir esas asimetrías mediante auditorías y controles.

Los controles cumplen diversas funciones, ya que en ocasiones buscan corregir o brindar apoyo; y, cuando es preciso, se convierten en una etapa fundamental antes de imponer sanciones por infracciones o incumplimientos. Por su parte, la relevancia de los controles en la mitigación de la corrupción se puede discutir bajo tres enfoques principales: el comportamiento humano, la teoría legal y la teoría económica. En cuanto al comportamiento humano, la falibilidad y la corrupción son inherentes a la naturaleza humana, dado que el conocimiento es limitado, está afectado por sesgos y no siempre abarca todos los factores de innovación y desarrollo científico. Desde esta perspectiva, los controles se vuelven necesarios para influir y guiar el comportamiento ético de las personas (De Benedetto, 2015).

La teoría legal enfatiza que los controles, junto con las sanciones, son herramientas fundamentales para asegurar el cumplimiento normativo. Ahora bien, las normas solo indican el comportamiento deseado y no pueden garantizarlo; por ello, se introducen sanciones y controles para persuadir a los individuos a adherirse a estas regulaciones. Mientras que, la teoría económica sugiere que la aplicación de controles busca optimizar el cumplimiento de normas, evaluando el costo-beneficio de cumplir o infringir las leyes. Las decisiones individuales de cumplimiento dependen no solo del costo y la sanción, sino también de la probabilidad de ser sancionado, estrechamente vinculada a la efectividad de los controles (De Benedetto, 2015).

Estos fundamentos justifican la necesidad de evaluar la efectividad de la CGE como órgano de control en Ecuador, en función de su capacidad para transformar comportamientos, corregir ineficiencias y sancionar irregularidades. El análisis se orienta a examinar los resultados de sus intervenciones a través de auditorías, recomendaciones emitidas, responsabilidades determinadas, valores recaudados y cumplimiento normativo. Como plantea De Benedetto (2015), un control efectivo no se limita a la aplicación de reglas, sino que debe incidir tanto en los incentivos individuales como en los arreglos institucionales que permiten la corrupción. Esta mirada más compleja permite superar visiones reduccionistas y avanzar hacia un análisis más sofisticado de la gobernanza pública.



El objetivo de este estudio es evaluar la efectividad del control ejercido por la CGE entre 2019 y 2023, en términos de prevención, detección y sanción de irregularidades, y su influencia en la eficiencia institucional y la reducción del riesgo de corrupción. Para ello, se adopta una estrategia metodológica de enfoque mixto e inductivo, que combina el análisis cuantitativo de datos presupuestarios, cumplimiento de recomendaciones, montos por responsabilidades determinadas y recaudaciones, con entrevistas semiestructuradas a diez personas expertas en control y auditoría pública con amplia trayectoria en la CGE y otras entidades del sector público. La triangulación de fuentes permite identificar patrones, brechas y factores estructurales que afectan la implementación y efectividad de las recomendaciones.

La relevancia académica y práctica del estudio radica en su contribución al análisis empírico de la fiscalización pública en contextos donde la corrupción presenta características estructurales. Asimismo, ofrece evidencia concreta para rediseñar los modelos de auditoría y control desde una lógica de desempeño institucional, más allá del cumplimiento formal. La estructura del artículo se organiza en siete secciones: introducción, detalle de la CGE, marco teórico, metodología, resultados, discusión y conclusiones, en el que, desde el estudio del caso de la CGE, se derivan implicaciones transferibles para contextos institucionales afines, sin pretender generalización universal.

2. **Contraloría General del Estado de Ecuador: organización, y funcionamiento**

La Contraloría General del Estado (CGE) de Ecuador es el organismo técnico superior de control encargado de verificar la correcta utilización de los recursos estatales y el cumplimiento de objetivos institucionales por parte de los entes públicos y privados que manejan fondos públicos. Su carácter constitucional le confiere autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, integrando la denominada Función de Transparencia y Control Social. Sin embargo, su independencia financiera se encuentra condicionada por las directrices del ente rector de las finanzas públicas, lo que podría afectar su operatividad y alcance en el ejercicio de sus funciones de control.

En concordancia con la Constitución, entre las funciones de la CGE se incluyen la dirección del sistema nacional de control (que abarca la auditoría interna y externa de las entidades del sector público), la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas (e indicios de responsabilidad penal) derivadas de sus exámenes, la expedición de normas para el cumplimiento de sus funciones, y la asesoría a otros órganos del Estado cuando sea requerida. De esta manera, la CGE actúa como la Entidad Fiscalizadora Superior, supervisando todos los niveles y funciones del Estado, así como a instituciones privadas en la medida en que utilizan recursos públicos.



La CGE es dirigida por el Contralor General, apoyado por subcontralorías, direcciones nacionales especializadas, y por delegaciones provinciales que amplían la cobertura territorial. Se definen las directrices estratégicas de la entidad basándose en informes y mecanismos de retroalimentación internos. Estas decisiones son comunicadas a través de canales institucionales, asegurando la alineación con su Plan Estratégico Institucional⁵, que ha sido actualizado en función de sus objetivos y misión.

En 2022, la aprobación del "Código de Conducta Ética" consolidó un marco normativo para promover la integridad en el desempeño del personal y la prestación de servicios públicos. La CGE desarrolla sus auditorías bajo las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, alineadas con estándares internacionales, lo que le permite aplicar metodologías comparables, incluyendo la evaluación financiera, de gestión y ambiental. Además, implementa estrategias para fortalecer su infraestructura y sus sistemas de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), con el fin de mejorar la eficiencia operativa. En cuanto a la gestión del talento humano, dispone de manuales de puestos que detallan responsabilidades y perfiles, mientras que sus programas de capacitación buscan garantizar el desarrollo profesional del personal.

En el ámbito de la comunicación institucional, la CGE utiliza canales oficiales y portales web para la difusión de su trabajo y la promoción de la transparencia. No obstante, carece de una estrategia formal de comunicación con las partes interesadas y no emplea redes sociales para interactuar con la ciudadanía de manera directa. A pesar de esto, ha implementado canales de denuncia en línea y fomenta la participación ciudadana a través de conferencias y programas de capacitación, contribuyendo a fortalecer la rendición de cuentas en la administración pública.

En los últimos años, la institución ha impulsado acciones de modernización (portales de transparencia, sistemas de seguimiento y recaudación en línea y capacitación en análisis de datos). No obstante, persisten desafíos: presión presupuestaria que limita inversión tecnológica, insuficiente articulación con el sistema de justicia para cerrar el ciclo sancionatorio y adopción aún incipiente de enfoques preventivos y analítica avanzada.

⁵ CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. 2023. Plan Estratégico Institucional 2023-2025.



3. Marco Teórico

Uno de los paradigmas fundamentales para el análisis de la corrupción es el económico. Está basado en el modelo principal-agente, e interpreta la corrupción como el resultado de una toma de decisiones racional, donde los individuos sopesan costos y beneficios antes de involucrarse en prácticas ilícitas (Persson, Rothstein & Teorell, 2013; Rose-Ackerman, 1978). Desde esta perspectiva, la implementación de mecanismos de monitoreo y sanción se considera la estrategia más eficaz para disuadir actos corruptos (Marquette & Pfeiffer, 2015; Villeneuve, Mugellini, & Heide, 2020).

Como el modelo principal-agente ha dominado la investigación sobre corrupción, este ha influido significativamente en el diseño de estrategias anticorrupción a nivel global (Ugur & Dasgupta, 2011). Cabe indicar que parte del supuesto de que los agentes (servidores públicos) poseen información privilegiada y capacidad de discreción sobre recursos y decisiones, lo que puede llevarlos a actuar en beneficio propio en detrimento de los intereses del principal (ciudadanía o autoridades supervisoras) (Jensen & Meckling, 1976; Ross, 1973). En este marco, la corrupción es vista como un problema de control y rendición de cuentas, por lo que la falta de supervisión efectiva permite que los agentes abusen de su poder. Así, este modelo ha inspirado múltiples intervenciones orientadas a reducir la discrecionalidad en la administración pública, fortalecer mecanismos de auditoría y fomentar la transparencia (Marquette & Pfeiffer, 2015; Persson, Rothstein, & Teorell, 2013).

Los controles, al igual que las sanciones, actúan como instrumentos clave para garantizar la aplicación efectiva de las normas y, en este sentido, se consideran un factor determinante del marco jurídico. Estos mecanismos aportan a las instituciones y servidores públicos datos e información sobre el grado de cumplimiento normativo, lo cual es esencial para decidir sobre las consecuencias aplicables, ya sean incentivos positivos o negativos, según una evaluación particular en cada caso. Pero, ningún sistema de control puede considerarse exento de costos (De Benedetto, 2015).

Además, los controles son fundamentales para la efectividad de cualquier política pública, y van más allá de la simple imposición de sanciones. Su relevancia no reside solo en su aplicación individual, sino en su función como sistema integral. En efecto, la detección se constituye en el primer reto al que se enfrentan los reguladores cuando buscan aplicar la normativa en la práctica, ya que implica recabar información sobre comportamientos no deseados y conductas fuera de conformidad (De Benedetto, 2018; Hawkins & Thomas, 1984).

Gobernar implica inherentemente la necesidad de controles para abordar errores, infracciones, actos de corrupción o incluso la incapacidad de cumplir con ciertas



normas. Los controles son esenciales para asegurar el orden público, la recaudación fiscal, y el cumplimiento de regulaciones ambientales y de construcción, entre otras áreas. Entonces, el control cumple una función clave al verificar que ciudadanos y organizaciones cumplan con sus obligaciones específicas. No solo permite confirmar el cumplimiento o incumplimiento, sino también evaluar si se ha llevado a cabo de manera completa, adecuada y en el tiempo estipulado. Cualquier inspección o control que detecte incumplimientos —o un cumplimiento parcial, inapropiado o fuera de plazo— proporciona una base para decidir sobre las consecuencias pertinentes, tales como la aplicación de sanciones o la concesión de incentivos (De Benedetto, 2015; Tyler, 2006).

Una administración carente de vigilancia, controles y sanciones fomenta comportamientos indeseables y perpetúa una cultura burocrática caracterizada por el uso desordenado de los recursos públicos y la presencia de incentivos perversos que afectan negativamente la gestión fiscal y presupuestaria del Estado. Para prevenir la degradación de la administración pública, es fundamental recurrir a mecanismos legales y promover la conciencia ciudadana. Cuando la corrupción administrativa se expande, la vida pública pierde garantías de transparencia y eficiencia en los procesos productivos y sociales, lo que resulta en un desempeño deficiente del sistema económico, político y social (Uvalle Berrones, 2012).

En este escenario, la corrupción administrativa, considerada la forma más extendida de corrupción en la gestión pública, se distingue de la corrupción política en que involucra principalmente a funcionarios que ejecutan políticas y regulaciones, en lugar de influir en su formulación (Zhang & Vargas-Hernández, 2017). Si bien la corrupción en el ámbito administrativo puede manifestarse en instituciones públicas y en entidades con vinculación cuasi-privada al Estado, su abordaje requiere estrategias diferenciadas de aquellas aplicadas en el sector privado (Villeneuve, Mugellini, & Heide, 2020). En este sentido, la efectividad de los mecanismos de control y fiscalización de entidades como la Contraloría General del Estado depende de una clara diferenciación de los tipos de corrupción y de las herramientas específicas para su prevención y sanción.

La corrupción administrativa abarca múltiples conductas ilícitas, como el soborno, la malversación de fondos públicos y el abuso de funciones, pero también incluye prácticas no tipificadas penalmente, como el favoritismo en sus distintas formas (nepotismo, clientelismo y amiguismo), que pueden debilitar la equidad en la gestión pública (Esadze, 2013). Sin embargo, las estrategias anticorrupción suelen priorizar aquellas formas de corrupción que implican beneficios tangibles, como el soborno, debido a la facilidad para su detección y sanción, mientras que los actos basados en favores e influencias reciben menor atención en las políticas de prevención y control (OECD, 2007). Esto resalta la necesidad de un enfoque más integral que abarque tanto las manifestaciones evidentes como las sutiles de la corrupción administrativa (Villeneuve, Mugellini, & Heide, 2020).



La corrupción en el sector público varía en función del contexto en el que ocurre y los procedimientos administrativos involucrados. Se ha identificado que ciertas actividades, como la contratación pública, la emisión de permisos y licencias, y la gestión financiera, presentan un mayor riesgo de corrupción debido a la discrecionalidad y el volumen de recursos gestionados (Báger, 2011). Las oportunidades que favorecen la corrupción pueden clasificarse en sistémicas, cuando derivan de deficiencias estructurales en la gobernanza, o localizadas, cuando están vinculadas a la capacidad y voluntad de los líderes organizacionales para intervenir y aplicar controles (Graycar & Sidebottom, 2012; Villeneuve, Mugellini, & Heide, 2020).

Se destaca la ecuación que sostiene que la corrupción es el resultado de la combinación de monopolio, discrecionalidad y falta de rendición de cuentas (Klitgaard, 1988). Esto implica que, para mitigar la corrupción, es necesario reducir el poder monopólico sobre bienes y servicios, restringir la discrecionalidad en la toma de decisiones y fortalecer los mecanismos de control y supervisión. El enfoque de Prevención del Delito en Situaciones Específicas ofrece herramientas para el análisis y reducción de la corrupción al centrarse en la estructura de oportunidades que facilitan su ocurrencia (Clarke, 2008). Esta teoría sostiene que las oportunidades inmediatas en el entorno influyen en la decisión de cometer actos ilícitos, por lo que su reducción puede disminuir la incidencia de corrupción. A diferencia de enfoques tradicionales, este se interesa en eliminar las condiciones que permiten la corrupción, tales como la falta de supervisión efectiva y los vacíos normativos (Cohen & Felson, 1979; Graycar & Sidebottom, 2012).

En este contexto, se han identificado dos tipos de oportunidades para la corrupción: sistémicas y localizadas. Las oportunidades sistémicas están relacionadas con debilidades estructurales en el aparato estatal, como bajos estándares de integridad o reformas institucionales insuficientes. Por otro lado, las oportunidades localizadas dependen de la capacidad y disposición de líderes organizacionales para intervenir y fortalecer controles internos (Felson, 2002; Graycar & Sidebottom, 2012). Aquí, los informes de auditoría pueden desempeñar un papel crucial en la mejora del sector público, ya que, mediante observaciones y recomendaciones relevantes, claras y oportunas, tienen el potencial de generar un impacto significativo.

En un enfoque pluralista, las auditorías gubernamentales se constituyen como una herramienta esencial para diagnosticar y optimizar la gestión pública, integrándose con otras estrategias para enfrentar la complejidad de los desafíos éticos y administrativos. Esto incluye la evaluación multidimensional, la promoción de la transparencia, la adaptabilidad y la integración con diversos mecanismos complementarios. Por el contrario, un enfoque que ignore la naturaleza multinivel del problema de la corrupción y aborde la aplicación de la norma como si dependiera únicamente de decisiones tomadas en una sola instancia corre el riesgo de minimizar el impacto de ciertos efectos contagiosos asociados con las



irregularidades, así como los desafíos inherentes a su control efectivo (Moene & Søreide, 2016).

Aunque las estrategias anticorrupción inspiradas en el modelo principal-agente han impulsado reformas como el fortalecimiento de la gestión financiera pública y la creación de organismos de control, la evidencia sobre su efectividad sigue siendo limitada (Johnsøn, Taxell, & Zaum, 2012). Un problema central radica en que este enfoque asume que los "principales" (líderes políticos y supervisores) tienen la voluntad de fiscalizar a los "agentes" y hacer cumplir sanciones cuando se detecta corrupción. Sin embargo, en muchos contextos, la falta de voluntad política de las autoridades para aplicar medidas correctivas limita el impacto de estas estrategias (Johnsøn, Taxell, & Zaum, 2012; Marquette & Pfeiffer, 2015).

Ahora bien, el impacto de una EFS puede evaluarse más allá de su nivel de producción (número de informes, resoluciones o recomendaciones), considerando resultados concretos como, por ejemplo: los ahorros o recaudaciones generados por la implementación de medidas correctivas, la disminución de los gastos administrativos, la mejora en la satisfacción ciudadana respecto a la calidad de los servicios públicos ofrecidos por la administración, y el fortalecimiento de la seguridad jurídica mediante la garantía del cumplimiento de los marcos legales establecidos (OECD, 2022).

Entonces, las EFS mediante sus informes de auditoría, pueden influir significativamente en las entidades auditadas y fomentar cambios que contribuyan a una administración pública más eficiente. Los resultados directos de las EFS, como el número de auditorías realizadas, los informes publicados y las recomendaciones emitidas, son indicadores atribuibles bajo su control. Sin embargo, el uso que las entidades auditadas hagan de estos resultados está fuera del alcance directo de la EFS y es crucial para lograr impactos de mayor nivel, como la mejora en la prestación de servicios públicos. Por ende, el índice de implementación, que mide el porcentaje de observaciones corregidas o recomendaciones aplicadas, se considera un indicador clave del éxito potencial de las auditorías externas y de la asimilación de los informes, aunque también se pueden identificar limitaciones en referencia al abordaje de la calidad e importancia de las recomendaciones (Desmedt, 2017; OECD, 2022).

Al respecto, según Gendron, Cooper y Townley (2001), incluso el valor público puede ser evaluado considerando el número de recomendaciones emitidas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que son aceptadas e implementadas por las entidades auditadas. Sin embargo, Morin (2001) argumenta que esta medida podría resultar simplista. En su lugar, propone un enfoque multifactorial basado también en aspectos conductuales, que incluye las percepciones y reacciones de los auditados, los efectos derivados de las auditorías de desempeño y el nivel de debate público generado a partir de los informes emitidos.



En este marco, el impacto de las auditorías depende de factores interrelacionados en tres niveles: el nivel micro, que abarca aspectos del proceso de auditoría; el nivel meso, relacionado con la EFS y las entidades auditadas; y el nivel macro, influido por el contexto normativo y social. Además, la calidad de las recomendaciones, las barreras cognitivas y los prejuicios tanto de auditores como de auditados pueden influir en la adopción de medidas. La capacidad de las entidades para implementar cambios está condicionada por incentivos legales y culturales, lo que resalta que la auditoría es un proceso esencialmente humano y dependiente del contexto en el que se desarrolla (OECD, 2022).

4. Metodología

El presente estudio adopta un enfoque metodológico mixto que combina estrategias de investigación inductiva, análisis de contenido, técnicas cuantitativas y cualitativas para evaluar la efectividad del control anticorrupción en Ecuador, tomando como caso de estudio a la Contraloría General del Estado (CGE) como EFS con amplias atribuciones legales y una trayectoria institucional relevante en América Latina. Este diseño permite observar la relación entre autonomía normativa y desempeño real. Además, considerando que en Ecuador coexisten mecanismos de control formalmente robustos, pero con una persistente percepción de corrupción estructural⁶, lo que convierte al país en un escenario de interés para examinar las brechas entre diseño institucional y efectividad práctica.

El análisis se basa en la revisión de 392 exámenes especiales de cumplimiento de recomendaciones emitidas por la CGE, que corresponden al 100% de dicha tipología de exámenes entre 2019 y 2023, para las instituciones analizadas. Este periodo se seleccionó por la disponibilidad de datos institucionales consistentes y comparables, y porque coincide con un contexto crítico marcado por la pandemia, lo que añade presión y escrutinio a la gestión pública. La cobertura quinquenal permite identificar patrones y tendencias estructurales, más allá de comportamientos coyunturales, en la efectividad del control gubernamental. Análisis que puede ofrecer lecciones comparativas aplicables a otras EFS en contextos similares del Sur Global.

La selección de la muestra de instituciones para el análisis se realizó mediante un muestreo intencionado, no probabilístico, con base en criterios de relevancia institucional y peso en la gestión estatal (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014). Se escogieron entidades de la Administración Central que compartieran características clave para analizar la efectividad del control ejercido por la CGE, priorizando aquellas con un impacto significativo en la ejecución presupuestaria, el diseño e implementación de políticas públicas y la toma de decisiones estratégicas en el gabinete ministerial. Para garantizar la validez de la muestra, se utilizó un

⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2024. Corruption perception index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>



enfoque de categorización basado en el prestigio institucional, conforme a la tipificación de Krook y O'Brien (2012), que distingue entre ministerios de alto y medio prestigio según su visibilidad, poder de influencia y control sobre sectores clave.

El criterio de prestigio ministerial permitió incorporar a la muestra entidades que desempeñan un rol central en la formulación y ejecución de políticas económicas, de seguridad y bienestar social. Así, se seleccionaron ministerios de alto prestigio, como de los de Economía y Finanzas, Gobierno e Interior, Defensa, Energía y Minas/ Energía y Recursos Naturales no Renovables, dada su visibilidad, control de sectores críticos, su peso en la estructura gubernamental y su impacto en la gestión de los recursos públicos. Asimismo, se incluyeron ministerios de prestigio medio, como Educación, Salud e Inclusión Económica y Social, dada su relevancia en la provisión de servicios esenciales y su peso en el gasto social. Para complementar esta selección, se consideraron los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, 2021-2025 y 2023-2025, permitiendo identificar aquellas carteras prioritarias dentro del modelo de gestión estatal. Con esta estrategia, se aseguró que la muestra reflejara de manera representativa la diversidad de funciones y desafíos de control en sectores estratégicos, permitiendo una evaluación integral de la efectividad de la CGE en el cumplimiento de su función fiscalizadora.

La variable central analizada en estos informes es el grado de cumplimiento de las recomendaciones de auditoría por parte de las entidades examinadas, distinguiendo entre recomendaciones cumplidas, parcialmente cumplidas e incumplidas. Se generan categorías analíticas que expliquen los niveles de incumplimiento, estableciendo vínculos con la in/efectividad de las acciones de detección y prevención de irregularidades en la administración pública. Este proceso se complementa con una revisión sistemática de la literatura sobre el impacto de los entes fiscalizadores superiores en la lucha contra la corrupción, lo que permite contextualizar los hallazgos dentro de marcos conceptuales y comparativos más amplios.

Desde una perspectiva cuantitativa, se examinan los datos presupuestarios y de gestión de la CGE para medir el costo del control y argumentar su relación con el retorno en términos de prevención y lucha contra la corrupción. Se analizan indicadores clave como la ejecución presupuestaria, los montos recuperados, el número de auditorías realizadas, las responsabilidades administrativas y legales establecidas, así como las sanciones aplicadas. Estos datos provienen de fuentes oficiales como los informes del Ministerio de Finanzas y los de rendición de cuentas de la CGE. Asimismo, se incorporan en el análisis las métricas de desempeño basadas en la metodología del Marco para la Medición del Desempeño de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés). Adicionalmente, se consideran indicadores como el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International* y Latinobarómetro.



Desde el enfoque cualitativo, se realizaron entre marzo y abril de 2025 entrevistas semiestructuradas a 10 expertos en auditoría gubernamental y con cargos directivos o de supervisión en la CGE, que suman colectivamente 87 años de experiencia en la CGE y más de 137 años en el sector público, principalmente en auditoría interna y externa, control de calidad y auditoría especializada. La selección de entrevistados siguió un muestreo de expertos, buscando informantes clave con amplio conocimiento del funcionamiento interno de la Contraloría y de los obstáculos prácticos en el control fiscal. Las entrevistas se condujeron bajo un protocolo semiestructurado, cubriendo ejes temáticos como: (I) efectividad de la CGE en detección y prevención; (II) determinación de responsabilidades y sanción (incluyendo la coordinación con otras instituciones de la función judicial para dar seguimiento a las sanciones); (III) cumplimiento normativo y eficiencia administrativa; y (IV) impacto de las instituciones de control en la lucha anticorrupción.

Cada participante fue informado del propósito de la investigación y dio su consentimiento informado; se garantizó la confidencialidad de sus identidades, identificándolos en los resultados solo por código (Entrevista 1, 2, etc.). Las entrevistas fueron realizadas de manera virtual, con una duración promedio de 60 minutos, fueron grabadas (con autorización) y transcritas íntegramente para su análisis.

Estas entrevistas permitieron contrastar y complementar los hallazgos obtenidos del análisis documental y cuantitativo, sobre la implementación de medidas de control, así como las barreras y oportunidades que enfrenta la entidad en el ejercicio de sus funciones. El análisis de estas entrevistas se llevó a cabo mediante codificación temática apoyada en términos de la Teoría Fundamentada, permitiendo identificar factores críticos que influyen en la efectividad de las auditorías y en la adopción de las recomendaciones emitidas.

A fin de garantizar la validez del análisis cualitativo, se aplicó un proceso sistemático de codificación desarrollado en tres fases: (i) codificación abierta, donde se identificaron fragmentos significativos asociados a obstáculos institucionales y percepciones de riesgo; (ii) codificación axial, que permitió vincular categorías; y (iii) codificación selectiva, enfocada en patrones recurrentes transversales. Para incrementar la fiabilidad, en pares se codificaron independientemente una muestra de entrevistas y luego compararon resultados, resolviendo discrepancias mediante discusión y refinamiento del esquema de categorías. Este enfoque permitió extraer *insights* cualitativos sobre factores críticos que influyen en la efectividad de la CGE más allá de los números, incorporando la voz de quienes implementan y evalúan el control día a día.

La triangulación metodológica se alcanzó al combinar datos cuantitativos, documentales y cualitativos. Los hallazgos de los informes se contrastaron con las percepciones de los entrevistados, buscando consistencias o divergencias.



Asimismo, se compararon con referencias teóricas y estudios previos para ubicar las evidencias en un contexto más amplio. Esto no solo permitió contrastes internos (dentro del caso ecuatoriano), sino también inferencias analíticas sobre posibles limitaciones sistémicas del modelo de control vigente.

En cuanto al procesamiento de los datos secundarios, los 392 informes de recomendaciones fueron sistematizados en una base de datos, extrayendo por cada informe: entidad auditada, número total de recomendaciones emitidas, cantidad y porcentaje de cumplidas/parcial/incumplidas, y resumen de causas del incumplimiento. Adicionalmente, se incorporaron datos de los informes de Rendición de Cuentas de la CGE 2019–2023 referentes a presupuesto, número de auditorías realizadas, responsabilidades determinadas y valores recaudados.

Cabe mencionar que el estudio enfrenta limitaciones inherentes al diseño no experimental y al uso de datos institucionales. No obstante, la combinación de métodos y fuentes ofrece un panorama robusto y multifacético de la efectividad del control fiscal. La aproximación inductiva, partiendo de la evidencia empírica para reflexionar teóricamente, permite que las conclusiones emergentes estén arraigadas en la realidad observada. En este sentido, el estudio aporta evidencia sobre el desempeño de la CGE y abriendo futuras líneas de investigación comparada

5. Resultados y Discusión

Los resultados aquí expuestos reafirman la necesidad de replantear el concepto de efectividad del control. Mientras el cumplimiento formal de recomendaciones es elevado, su incidencia real sobre la gestión institucional es limitada. Esto sugiere que un enfoque centrado únicamente en el procedimiento resulta insuficiente. El estudio propone entonces una reconceptualización teórica de la efectividad del control como una capacidad estructural para inducir transformaciones, sancionar incumplimientos y garantizar la rendición de cuentas con impacto. Esta perspectiva teórica permite abordar críticamente el desfase entre control formal y resultados materiales.

5.1 Recursos presupuestarios de la CGE

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) requieren contar con los recursos necesarios y apropiados para desempeñar sus funciones de manera efectiva, en alineación con las normativas aplicables y demás exigencias pertinentes⁷. En el caso de la CGE, la información presupuestaria entre 2019 y 2023 muestra una tendencia decreciente en la asignación de recursos, con una reducción del presupuesto codificado de \$104,3 millones en 2019 a \$85,9 millones en 2023. A pesar de ello, el

⁷ INTOSAI. 2019. ISSAI 100. Principios Fundamentales de Auditoría en el Sector Público.



porcentaje de ejecución presupuestaria se ha mantenido relativamente estable, con valores superiores al 90%, alcanzando un 96,88% en 2023.

Este comportamiento presupuestario genera interrogantes sobre la capacidad operativa de la CGE para cumplir con su mandato de control. Diversos estudios han señalado que una ejecución presupuestaria alta no siempre implica una asignación eficiente de los recursos, sino que puede reflejar restricciones que obligan a priorizar ciertos gastos sobre otros (Santiso, 2019). En este caso, el análisis de la distribución del gasto evidencia que la mayor parte del presupuesto se orienta al gasto corriente, mientras que la inversión en infraestructura y tecnologías de auditoría presenta una reducción considerable. Por ejemplo, en 2019 se planificaron \$11,6 millones para inversión, pero solo se ejecutaron \$9,3 millones. En 2023, la brecha se acentúa con una reducción del gasto de inversión planificado a \$7,3 millones, de los cuales solo se ejecutaron \$6,4 millones.

La literatura especializada destaca que las EFS deben contar con financiamiento suficiente y flexible para responder a los cambios en los entornos de control (Cangiano, Curristine, & Lazare, 2013). Sin embargo, en el caso ecuatoriano, la disminución progresiva del presupuesto y la reducción de la inversión pueden limitar el acceso a herramientas tecnológicas y asesoramiento externo independiente, lo que podría afectar la profundidad y efectividad de las auditorías (Lonsdale, Wilkins, & Ling, 2011). Esto resulta especialmente relevante en un contexto donde la sofisticación de los actos de corrupción requiere métodos avanzados de detección y análisis.

Además, el acceso oportuno a asesoramiento externo es una práctica recomendada por organismos internacionales como la INTOSAI, que establece que la independencia de las EFS no solo depende de su autonomía institucional, sino también de su capacidad técnica y financiera para contratar especialistas cuando sea necesario⁸. En el caso de la CGE, la reducción del presupuesto de inversión puede restringir este acceso, afectando la calidad de los procesos de control y la implementación de metodologías innovadoras en auditoría gubernamental. La Tabla 1, detalla los niveles de ejecución presupuestaria de la CGE.

⁸ INTOSAI. 2019. INTOSAI P-12. El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos.



Tabla 1. Ejecución Presupuestaria (US\$), CGE

Año	Presupuesto Codificado	Presupuesto Ejecutado	% Cumplimiento	Gasto Corriente Planificado	Gasto Corriente Ejecutado	Gasto de Inversión Planificado	Gasto de Inversión Ejecutado
2019	104.309.303	100.948.063	96,8	92.677.049	91.558.278	11.632.254	9.389.785
2020	103.710.300	93.520.625	90,2	89.251.379	86.352.239	14.458.920	7.168.386
2021	101.367.369	93.359.689	92,1	81.632.738	80.886.757	19.734.631	12.472.932
2022	93.075.188	86.700.574	93,2	79.883.362	78.563.484	13.191.826	8.137.090
2023	85.990.358	83.306.658	96,9	78.656.939	76.816.139	7.333.419	6.490.519

Fuente: Informes de Rendición de Cuentas de la CGE años 2019-2023⁹. Informes Institucionales¹⁰

Al respecto, cabe indicar que las Entidades fiscalizadoras en países de ingresos bajos o medios tienden a quedarse con métodos tradicionales debido a falta de recursos y apoyo gubernamental para la transformación digital (Ebua & Bracci, 2022). La CGE no escapa a esa realidad; la reticencia o lentitud en adoptar herramientas analíticas avanzadas puede hacer que su trabajo sea menos pertinente frente a modalidades modernas de fraude y malversación. Por tanto, desde una perspectiva de gestión pública, dotar adecuadamente de recursos a la CGE no es un gasto burocrático sino una inversión en integridad que, de hacerse inteligentemente (por ejemplo, asignando más a innovación y capacitación), podría redundar en mayor recuperación de fondos y prevención de pérdidas.

5.2 Detección y prevención: emisión y cumplimiento de las recomendaciones

La efectividad de la CGE en la detección y prevención de irregularidades se mide no solo por la cantidad de hallazgos reportados, sino también por el grado de cumplimiento de sus recomendaciones. El análisis de los informes de recomendaciones emitidos en auditorías revela patrones críticos de incumplimiento y cumplimiento parcial, lo que sugiere desafíos estructurales en la implementación de correctivos y el fortalecimiento de la gestión pública.

De acuerdo con los datos del periodo, la CGE emitió 1.968 recomendaciones en los 392 informes evaluados. Sin embargo, solo 84% fueron cumplidas en su totalidad, mientras que 4% fueron cumplidas parcialmente y 12% quedaron incumplidas. Estas

⁹ Corresponde a: Informe de Rendición de Cuentas No. 7594. Periodo 2019; Reporte de Control Público 2020; No. 5691. Periodo 2021; No 9786. Periodo 2022; No 13481. Periodo 2023.

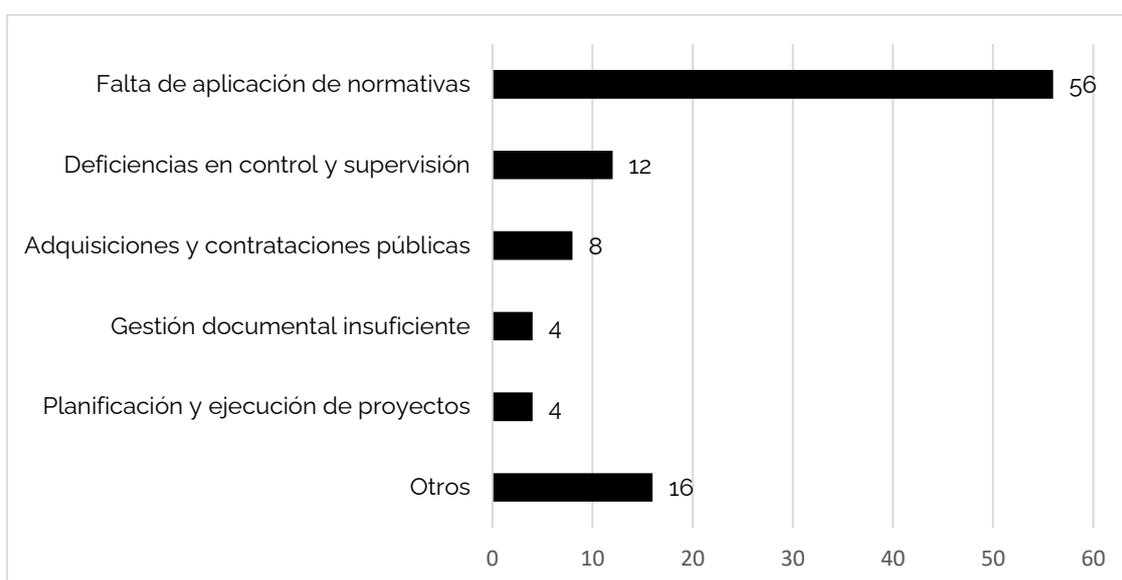
¹⁰ CPCCS. 2024. Consulta Ciudadana. Informes Instituciones.

<https://plataforma.cpccs.gob.ec/rendicion/#%20>



cifras indican que, aunque una parte significativa de las recomendaciones se implementa, aún existe un porcentaje relevante de incumplimiento o ejecución parcial. En términos prácticos, esto implica que aproximadamente 1 de cada 6 recomendaciones emitidas por la CGE no logra incidir plenamente en las correcciones esperadas, lo cual puede afectar la capacidad de la CGE para prevenir irregularidades recurrentes.

Gráfico 1. Distribución porcentual de las categorías de recomendaciones incumplidas en los informes analizados (2019–2023).



Fuente: Elaboración propia a partir de 392 informes de seguimiento de recomendaciones de la CGE.

En el gráfico 1, se muestran los patrones de incumplimiento identificados. La mayoría de los casos están relacionados con la falta de aplicación de normativas y procedimientos (56%), seguido por deficiencias en el control y supervisión (12%) y problemas en adquisiciones y contrataciones (8%). Este comportamiento sugiere que muchas entidades fiscalizadas no cuentan con sistemas internos efectivos para garantizar la implementación de mejoras recomendadas. En línea con estudios sobre auditoría pública, autores como Power (1997) han argumentado que el éxito de las EFS no solo depende de la detección de irregularidades, sino de su capacidad para generar cambios institucionales mediante recomendaciones accionables y su debido monitoreo.

El incumplimiento parcial o total de las recomendaciones puede explicarse por diversas razones. En primer lugar, la falta de mecanismos efectivos de seguimiento y sanción limita la presión sobre las entidades auditadas para corregir sus deficiencias y si estas perciben que no habrá repercusiones por ignorar las observaciones, tenderán a restarles prioridad (Gendron, Cooper, & Townley, 2001). A esto se suma la debilidad en la planificación estratégica, donde muchas entidades



carecen de un esquema claro para ejecutar cambios estructurales en respuesta a los hallazgos de auditoría (Ferry, Eckersley, & Zakaria, 2015).

En el ámbito internacional, organismos como la INTOSAI han enfatizado que las EFS deben adoptar modelos de auditoría con un enfoque preventivo, asegurando que sus recomendaciones sean vinculantes y sujetas a control continuo¹¹. Países con sistemas avanzados de auditoría han implementado mecanismos de retroalimentación entre las entidades fiscalizadas y los órganos de control, permitiendo verificaciones periódicas sobre la implementación de medidas correctivas (Lonsdale, Wilkins, & Ling, 2011).

Los principales factores que explican el incumplimiento parcial incluyen:

- Falta de implementación completa de normativa actualizada.
- Débil seguimiento y supervisión de las recomendaciones.
- Ejecución incompleta de procesos de contratación y adquisiciones.
- Gestión documental insuficiente y falta de trazabilidad de las acciones correctivas.

Estos hallazgos coinciden con la literatura internacional, que advierte que la falta de trazabilidad y documentación en auditorías es una de las principales debilidades en la gobernanza del sector público (Bovens, 2007). Además, se resalta la importancia de contar con auditorías integradas que combinen monitoreo en tiempo real con mecanismos de evaluación ex post para asegurar el cumplimiento efectivo de recomendaciones¹².

Acorde con lo señalado por Persson et al. (2013), los agentes, ante controles débiles o sanciones poco probables, optan por acciones mínimas que les permitan simular alineación con los intereses del principal sin generar cambios sustantivos. La discusión entonces se orienta a cómo romper ese equilibrio disfuncional. Desde la perspectiva legal, la ausencia de consecuencias claras para el incumplimiento afecta la capacidad normativa de las recomendaciones.

Desde un enfoque conductual, la falta de incentivos positivos, como el reconocimiento público a entidades que sí corrigen procesos estructurales, puede explicar la baja interiorización de las recomendaciones como mecanismos de mejora real. Actualmente, la CGE publica informes, pero no evalúa comparativamente ni reconoce la gestión post-auditoría; incorporar tales prácticas podría impulsar una

¹¹ INTOSAI. 2019. ISSAI 100. Principios Fundamentales de Auditoría en el Sector Público

¹² UNODC. s/f. Mecanismo de monitoreo y evaluación interno de la conducta de las instituciones integrantes del sector deporte.



competencia por cumplir que transforme la cultura del cumplimiento de recomendaciones.

Al mismo tiempo, las entrevistas reflejan una amplia coincidencia respecto a la limitada capacidad preventiva de la CGE. Como se muestra en la Tabla 2, quienes realizan auditoría reconocen que el control que se ejerce es predominantemente posterior, y que no existen mecanismos efectivos que permitan intervenir antes de que ocurran las irregularidades. Si bien se mencionan herramientas como las verificaciones preliminares o la línea de denuncias, estas no se integran de forma sistemática en un enfoque preventivo de control.

Tabla 2. Categorización de respuestas: Efectividad en detección y prevención de corrupción

Objetivo de la Investigación	Hallazgos Clave
Efectividad en detección y prevención de corrupción: Falta de detección temprana; Auditoría predominantemente posterior; cumplimiento formal de recomendaciones sin cambios estructurales.	Carácter posterior del control: El control no se ejerce de forma oportuna.
	Problemas en la formulación de recomendaciones: Algunas son inaplicables o no contextualizadas.
	Cumplimiento parcial o simbólico: Se cumplen formalmente, pero sin cambios estructurales.
	Obstáculos estructurales: Falta de personal, rotación en las entidades auditadas, y resistencia institucional.

- *"Un 84% de cumplimiento parece alto, pero muchas veces se cumple con papeles; no se transforman en cambios de fondo"* (Entrevista 10, 19032025)
- *"La alta rotación de personal impide que las recomendaciones tengan seguimiento y continuidad."* (Entrevista 8, 17032025)

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas (2025)

También se observa una crítica al formato de las auditorías, los cuales se concentran en periodos pasados y, en muchos casos, llegan cuando los responsables ya no están en funciones o han fallecido. Esta temporalidad afecta la posibilidad de evitar daños al erario público y limita la efectividad de las recomendaciones. Algunos entrevistados enfatizan la necesidad de avanzar hacia auditorías más ágiles y basadas en análisis de riesgos y alertas tempranas.

Países como Colombia, tras una reforma constitucional en 2019, introdujeron la figura del control preventivo y concomitante, habilitando a su EFS a monitorear la ejecución presupuestaria en tiempo real e intervenir antes de la consumación de



irregularidades (OECD, 2021). Este cambio paradigmático en la manera de ejercer el control fiscal ha sido destacado por la OCDE como una innovación valiosa para modernizar las EFS. En el caso ecuatoriano, una reforma de este tipo podría potenciar el impacto de la CGE, pero requeriría ajustes legales (dada la actual concepción expost del control en la Constitución) y un fortalecimiento significativo de capacidades analíticas y tecnológicas dentro de la Contraloría.

5.3 Determinación de responsabilidades y recaudación.

La determinación de responsabilidades y la recaudación de valores derivados de los procesos de auditoría se utilizan para evaluar el impacto real en la lucha contra la corrupción y el control del uso de recursos públicos. Al respecto, en el periodo 2019-2023 se observan algunas tendencias. Como se muestra en la Tabla 3, la CGE determinó responsabilidades por montos considerables, alcanzando en 2021 su punto más alto con \$2.137,2 millones, mientras que en 2023 esta cifra se redujo significativamente a \$293,9 millones. Sin embargo, un aspecto crítico es la brecha entre los valores determinados y las resoluciones de cobro efectivamente emitidas. En 2021, por ejemplo, se resolvieron 5.888 casos con un monto total de \$23,2 millones, lo que representa apenas el 0,98% del total determinado en responsabilidades para ese año. En 2023, esta proporción es aún menor, pues se resolvieron \$3,1 millones frente a los \$293,9 millones determinados.

Esta discrepancia sugiere limitaciones en la capacidad de la CGE para hacer efectiva la sanción y ejecución de sus resoluciones. De acuerdo con Santiso (2019), uno de los principales desafíos de las EFS en América Latina es la conversión de hallazgos en sanciones efectivas y, posteriormente, en recaudaciones concretas. La existencia de normativas que dilatan los procesos administrativos, la falta de coordinación con otras instituciones encargadas de la ejecución de cobros y la resistencia de los involucrados pueden ser factores que inciden en esta brecha (Cangiano, Curristine, & Lazare, 2013).

Tabla 3. Responsabilidades y resoluciones de cobro

Año	Número Determinación responsabilidades Resoluciones	Monto (\$)	Número Resoluciones de cobro	Monto Resoluciones de Cobro
2023	7.346	293.903.787	4.221	3.116.889
2022	7.103	840.972.591	3.581	2.500.505
2021	8.602	2.137.254.787	5.888	23.292.986
2020	4.374	871.884.322	1.694	152.301.292
2019	4.729	752.255.975	NI ⁱ	NI ⁱ

Fuente: Informes de Rendición de Cuentas de la CGE años 2019-2023.

Nota i: No se dispone de información publicada.



Por su parte, en términos de recaudación, se observa una tendencia irregular conforme se anota en la Tabla 4. En 2021, el total recaudado fue de \$6,7 millones, mientras que en 2023 ascendió a \$9,8 millones, reflejando un incremento. No obstante, si se compara este monto con los valores determinados en el mismo período, la recaudación sigue siendo marginal en relación con la magnitud de las responsabilidades establecidas.

El análisis de los mecanismos de cobro empleados revela que una parte importante de la recaudación proviene de pagos en la fase de determinación y de gestiones coactivas. En 2023, de los \$9,8 millones recaudados, \$4,1 millones provinieron de pagos en la fase de determinación y \$5,6 millones de gestiones de cobro y coactivas. Esto indica que el proceso de ejecución forzosa aún enfrenta limitaciones estructurales que dificultan la recuperación efectiva de los montos observados en auditorías.

Las mejores prácticas en fiscalización sugieren que las EFS deben contar con un marco normativo que agilice la conversión de hallazgos en sanciones efectivas y permita una mejor articulación con entidades responsables del cobro (Lonsdale, Wilkins, & Ling, 2011). En este sentido, la CGE podría fortalecer su capacidad de recuperación de valores mediante la implementación de estrategias más robustas de seguimiento y ejecución de cobros, así como una mayor coordinación con el sistema judicial y financiero del país.

Tabla 4. Recaudación CGE

Año	Tipo de Recaudación	Monto recaudado por Tipo \$	Monto total recaudado anual \$
2023	Pagos recibidos en la fase de determinación	4'174.820	9'802.849
	Valor recaudado gestión de recaudación y coactivas	5'628.028	
2022	Recaudación en las cuentas de BanEcuador B.P. y Banco del Pacífico	6'148.975	7'314.824
	Recaudación efectuada en las cuentas de las entidades registradas en el SIRES	1'165.849	
	Recaudación efectuada en Predeterminación	249.761	
	Recaudación efectuada en Determinación (abonos a las resoluciones)	916.088	
2021	Procesos coactivos, resoluciones y predeterminaciones	5'656.461	6.759.701
	Predeterminación y determinación de responsabilidades	1'103.240	
2020	Procesos coactivos, resoluciones y predeterminaciones	1.971.437	1.971.437
2019	Procesos coactivos, resoluciones y predeterminaciones	3'829.588	3'829.588

Fuente: (CGE, 2020; 2021; 2022; 2023; 2024)



Bajo la teoría económica, este fenómeno refleja una falla en el diseño de incentivos: si la probabilidad de sanción efectiva es baja, el costo esperado de incumplir la norma también lo es, y la decisión racional de los agentes puede ser asumir el riesgo. Además, la teoría legal refuerza que, sin una articulación institucional robusta para aplicar sanciones, el sistema pierde su capacidad de coacción. La teoría conductual también permite comprender este fenómeno: si el entorno institucional tolera retrasos, impunidad o procesos engorrosos, las personas servidoras públicas pueden internalizar una cultura organizacional que normaliza el incumplimiento.

En cuanto a los procesos correctivos y de sanción, el análisis de los procesos judiciales relacionados con delitos de corrupción en Ecuador, tipificados en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), muestra una evolución significativa en la tramitación y resolución de estos casos durante el período 2019-2023. En este lapso, se registraron 1.302 ingresos de procesos judiciales, 1.291 procesos fueron tramitados y 1.431 resueltos. La tendencia observada en el Gráfico 2 indica que, si bien el número de casos ingresados ha disminuido en los últimos años, la cantidad de procesos resueltos en relación con estos ha aumentado; es decir, que se han podido resolver casos de periodos anteriores, alcanzando esta brecha positiva entre los ingresos y resueltos su punto más alto en 2023 con 81 resoluciones por sobre los ingresos, lo que sugiere una mayor capacidad de respuesta del sistema judicial para abordar estos delitos.

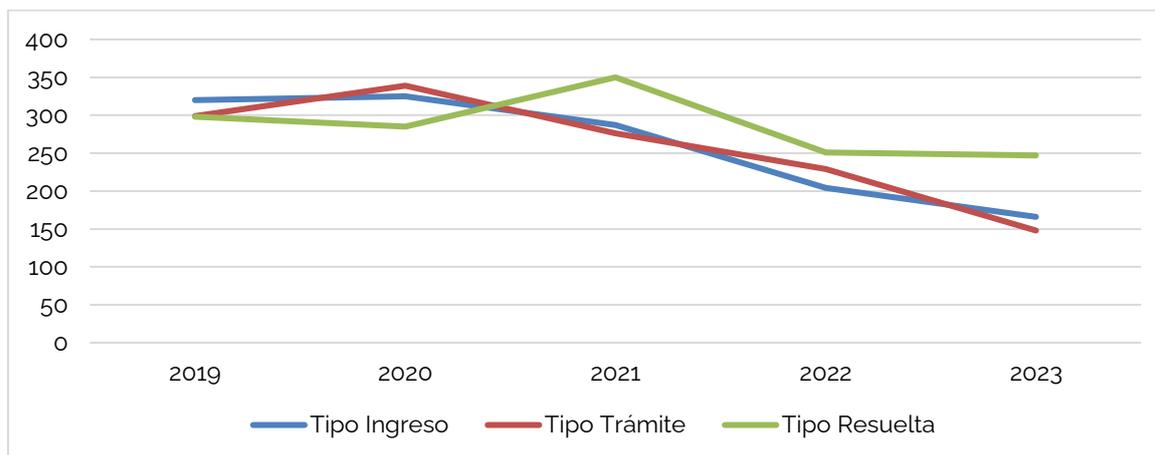
Los delitos de corrupción identificados en el periodo analizado incluyen peculado (art. 278 COIP), enriquecimiento ilícito (art. 279), cohecho (art. 280), concusión (art. 281), tráfico de influencias (art. 285) y oferta para realizar tráfico de influencias (art. 286). La variabilidad en el número de casos ingresados y resueltos puede estar influenciada por diversos factores, entre ellos, la capacidad de las instituciones de control para presentar pruebas contundentes, los tiempos procesales y la efectividad del marco normativo para garantizar sanciones proporcionales y efectivas. Según estudios de auditoría y rendición de cuentas, una mayor resolución de casos no siempre implica una reducción en la incidencia de estos delitos, sino que puede reflejar cambios en la eficiencia del sistema judicial o en la priorización de ciertos tipos de casos dentro del aparato de justicia penal (Santiso, 2019).

En cuanto a la disminución progresiva en los ingresos de nuevos procesos, que pasó de 320 en 2019 a 166 en 2023. Esta tendencia podría indicar una menor detección de casos de corrupción o, alternativamente, una posible reducción en la presentación de denuncias, lo que podría estar vinculado a limitaciones en los mecanismos de control y fiscalización. La literatura sobre transparencia y gobernanza destaca que una reducción en la detección de delitos de corrupción no necesariamente implica una disminución en su ocurrencia, sino que puede ser reflejo de una menor capacidad institucional para investigarlos y judicializarlos (Fazekas & Tóth, 2016). Para fortalecer la lucha contra la corrupción, es fundamental mejorar la articulación entre la Contraloría General del Estado y el sistema judicial, optimizar los tiempos



procesales y garantizar que los delitos sancionados generen un efecto disuasivo real en la administración pública.

Gráfico 2. Procesos Judiciales: Delitos de Corrupción¹³



Fuente: Portal de Estadísticas Judiciales¹⁴

Por su parte, las entrevistas, cuya categorización se muestra en la Tabla 5, coinciden en que la CGE cuenta con procedimientos técnicos adecuados para la identificación de responsabilidades, pero existe una brecha significativa entre lo que se determina en los informes y lo que finalmente se transforma en sanciones y cobros efectivos. Las razones que explican esta brecha son múltiples:

- Caducidad de los expedientes por falta de seguimiento oportuno.
- Problemas de coordinación entre la CGE y otras instituciones como Fiscalía y Judicatura.
- Falta de trazabilidad clara entre la determinación y la ejecución del cobro.
- Procesos judiciales/administrativos lentos y fácilmente impugnables.

Los entrevistados apuntan a la falta de personal técnico-jurídico especializado en la etapa de predeterminación y determinación de responsabilidades. Otros hacen énfasis en la necesidad de armonizar los criterios entre el área técnica y la jurídica, ya que, en muchos casos, los montos y las responsabilidades sugeridas por los auditores son modificados sustancialmente por instancias posteriores, sin mayor justificación técnica aparente.

¹³ Procesos Judiciales a nivel nacional, según artículos de Código Integral Penal, Delitos: Art. 278 Peculado; Art.279 Enriquecimiento ilícito; Art. 280 Cohecho; Art. 281 Concusión; Art. 285 Tráfico de Influencias; Art. 286 Oferta para realizar tráfico de influencias

¹⁴ Portal de Estadísticas Judiciales:
<https://fsweb.funcionjudicial.gob.ec/estadisticas/datoscj/causas.html>



Tabla 5. Categorización de respuestas: Efectividad en determinación de responsabilidades y recaudación

Objetivo de la Investigación	Hallazgos Clave
Efectividad en determinación de responsabilidades y recaudación: Dificultades en convertir la determinación en cobro; dilación de procesos judiciales/administrativos afecta cobro de sanciones; débil trazabilidad entre fases; limitada coordinación con sistema judicial	Desfase entre lo determinado y lo recaudado: Grandes brechas entre montos determinados y sanciones efectivas. (Cálculos imprecisos o valores no cobrables)
	Procesos lentos y caducidad: Las responsabilidades no se hacen efectivas
	Desarticulación interna: Diferencia de criterios entre auditoría y áreas jurídicas.
	Influencia política: Desvanecimiento de responsabilidades por presiones o intereses externos.
<ul style="list-style-type: none"> • “A veces nos pasan resmas de papel para firmar antes de que se caduque el caso. No hay tiempo de revisar, y se sanciona mal.” (Entrevista 4, 12032025) • “La sanción no siempre implica conciencia. A veces la pagan y siguen como si nada.” (Entrevista 8, 17032025) 	

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas (2025)

Esta brecha entre los montos de determinación de responsabilidad económica y los llevados a resoluciones de cobro y recaudados no responde a una simple falla administrativa, sino que revela debilidades estructurales en el sistema de control y sanción. Entre las causas identificadas se destacan la caducidad de informes por demoras posteriores a su emisión, los cuellos de botella en la fase de predeterminación y determinación de responsabilidades, la desarticulación entre áreas técnicas y jurídicas, la injerencia política en la imposición de sanciones, y la limitada capacidad institucional para ejecutar cobros. Estas condiciones, al permanecer sin solución, comprometen seriamente la efectividad del control anticorrupción.

Se reduce el impacto real de las auditorías sobre la conducta institucional, si la sanción económica pierde potencia disuasiva si rara vez se concreta en castigo efectivo. La certeza disuade más que la severidad (Nagin, 2013; NIJ, 2016). En el caso ecuatoriano, nuestros resultados reflejan que la certeza de consecuencias es baja, minando la función ejemplarizadora de las acciones de control.



5.4 Cumplimiento normativo y eficiencia administrativa

Power (2007) argumenta que los modelos regulatorios tradicionales, que asumían que la supervisión estatal podía garantizar el cumplimiento normativo, se reemplazan por un enfoque de "autorregulación forzada". Este modelo plantea que los organismos reguladores deberían establecer principios generales y permitir que las propias organizaciones diseñen y apliquen sus normas internas, con inspecciones periódicas para verificar su cumplimiento. Este enfoque busca un equilibrio entre confianza y sanción, donde las entidades reguladas tienen incentivos para el cumplimiento, ya que la intervención regulatoria directa solo se activaría cuando hay incumplimientos sistemáticos. En este sentido, la regulación se ha descentralizado, apoyándose cada vez más en sistemas internos de control y auditoría que se convierten en mecanismos esenciales de cumplimiento y supervisión.

Las entidades deben demostrar que poseen controles efectivos antes de que ocurran fallas, en lugar de simplemente responder a auditorías ex post. La institucionalización del control interno ha convertido estos sistemas en una nueva forma de gobernanza, donde la capacidad de supervisión del Estado se complementa con la responsabilidad de las propias organizaciones para autorregularse. Este paradigma implica que la regulación ya no es solo un mecanismo externo de vigilancia, sino una transformación en la cultura organizacional que exige un compromiso constante con la gestión de riesgos y el cumplimiento normativo (Power, 2007).

Se presume que estas auditorías permiten identificar fallas en la administración gubernamental, tales como ineficiencias operativas, deficiencias en la formulación de políticas y problemas en los sistemas de información gerencial (Pollitt, 2003). Lonsdale (1999) clasificó los impactos de las auditorías en cinco categorías: impacto financiero, mejoras en la calidad del servicio, reducción de tiempos administrativos, ahorros para la ciudadanía e influencia en temas políticos (Van Looke & Put, 2011).

Sin embargo, en el caso de la CGE, la evidencia sugiere que la institucionalización de estos mecanismos de auditoría no ha generado un nivel adecuado de cumplimiento estructural en algunas áreas clave. Si bien la auditoría y la transformación de la gobernanza han fortalecido la capacidad estatal, aún persisten problemas de coordinación y dificultades para evaluar con precisión su contribución a la efectividad gubernamental (Van Looke & Put, 2011).

En el caso ecuatoriano, la falta de implementación completa de las recomendaciones y los problemas en la recaudación de responsabilidades indican que el control ejercido por la CGE es insuficiente para generar cambios estructurales en la administración pública. La auditoría es efectiva en la identificación de fallas, pero su capacidad para generar cambios depende en gran medida de la voluntad



política y administrativa de las entidades auditadas para adoptar medidas correctivas. Las limitaciones en el seguimiento de recomendaciones y en la ejecución de sanciones sugieren la necesidad de fortalecer los mecanismos de control interno en las entidades auditadas y de mejorar la articulación con el sistema judicial y de recaudación para garantizar una gestión más efectiva de las responsabilidades determinadas.

La incidencia de las auditorías en la eficiencia administrativa y el cumplimiento normativo también puede explicarse por estas tres perspectivas teóricas. Desde la teoría de la agencia, cuando los controles no modifican la estructura de incentivos ni reducen las asimetrías de información, los agentes públicos mantienen comportamientos que maximizan sus propios intereses. En términos conductuales, la alta rotación de personal y la débil cultura organizacional impiden la consolidación de aprendizajes institucionales. Y desde el enfoque legal, la falta de rigurosidad en el seguimiento a la implementación de recomendaciones limita la capacidad de las auditorías para convertirse en palancas efectivas de cambio.

A pesar de lo anotado, como se indica en la Tabla 6, los expertos auditores coinciden en que la CGE aplica estándares rigurosos a su propio funcionamiento, en especial en el control de tiempos, supervisión de procesos y control interno. Aunque, también se identifican limitaciones estructurales, como la escasez de personal especializado y la alta carga de trabajo, que afectan tanto la calidad como la oportunidad del control.

En relación con las entidades auditadas, varios auditores mencionan que la rotación de personal y la falta de continuidad en las políticas institucionales impide que las recomendaciones de la CGE tengan un impacto sostenido en la mejora de la gestión. Asimismo, algunos auditores advierten que las recomendaciones no siempre son aplicables, lo que limita su cumplimiento real, a pesar de que se reporten como cumplidas formalmente.

En este contexto, la eficiencia administrativa y el cumplimiento normativo en las entidades fiscalizadas mejoran solo de manera heterogénea y poco sostenible como resultado de la intervención de la CGE. Si bien, existen ámbitos donde se han logrado correcciones puntuales (especialmente en trámites burocráticos menores o arreglos procedimentales inmediatos), pero los problemas de carácter más estructural – relacionados con cultura organizacional, sistemas heredados o carencias sistémicas– tienden a sobrepasar la capacidad de inducción de la Contraloría. Esto apunta, nuevamente, a la necesidad de enfoques de control más integrales y preventivos, así como a fortalecer la articulación con otras agencias para abordar conjuntamente la raíz de ciertas deficiencias recurrentes.



Tabla 6. Categorización de respuestas: Efectividad de la CGE en términos del cumplimiento normativo y eficiencia administrativa

Objetivo de la Investigación	Hallazgos Clave
Efectividad de la CGE en términos del cumplimiento normativo y eficiencia administrativa Cumplimiento formal; falencias en talento humano y auditoría interna; Transparencia limitada en informes de responsabilidad penal.	Control interno estricto: La CGE se audita a sí misma con normas exigentes.
	Uso de tecnología en procesos internos: Mejoras en trazabilidad y cumplimiento, aunque aún no son suficientes
	Falta de recursos humanos: Equipos técnicos insuficientes para la carga de trabajo.
	Distancia entre exigencias externas e internas: Se exige más afuera que adentro, según algunos casos.
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"Falta personal técnico en áreas especializadas. Eso limita el alcance de los informes."</i> (Entrevista 6, 17032025) • <i>"La tecnología ha mejorado. Ahora los requerimientos e insistencias se hacen automáticamente."</i> (Entrevista 7, 17032025)

Fuente : Elaboración propia a partir de entrevistas (2025)

5.5 Implementación de las recomendaciones y reducción del riesgo de corrupción

Las auditorías de desempeño pueden generar efectos secundarios no deseados debido a varios factores que afectan tanto el proceso de auditoría como la respuesta de las entidades auditadas. Uno de estos factores es la previsibilidad de los criterios utilizados por los auditores, lo que puede llevar a que las organizaciones auditadas ajusten su comportamiento en función de lo que anticipan que será evaluado. Este fenómeno puede manifestarse a través de estrategias como la sobrecarga de documentación para ralentizar la auditoría o la simulación de cumplimiento de normativas sin generar mejoras sustanciales en eficiencia y efectividad (Leeuw, 2011).

Otro efecto derivado de la previsibilidad es la resistencia por parte del personal de las entidades auditadas, quienes pueden percibir los criterios de evaluación como ineficaces o poco pertinentes para la mejora de su desempeño. Este tipo de oposición requiere tiempo, esfuerzo y recursos, lo que paradójicamente puede reducir la eficiencia en la implementación de los cambios recomendados. Asimismo, la falta de atención de los auditores a mecanismos de comportamiento organizacional, como la reducción de disonancia cognitiva o la dinámica de grupo, puede limitar la efectividad de las recomendaciones, ya que no se consideran los



factores internos que influyen en la toma de decisiones y en la implementación de cambios (George & Bennett, 2004; Leeuw, 2011; Mahoney, 2003).

La implementación de recomendaciones como instrumento para reducir el riesgo de corrupción revela también tensiones importantes entre teoría y práctica. Según el modelo principal-agente, una recomendación efectiva debería corregir la información asimétrica y alinear los incentivos; sin embargo, cuando no se ejecutan o se simulan, las oportunidades para actos corruptos persisten. La teoría legal insiste en que el control pierde eficacia si no se traduce en normas exigibles o sanciones aplicables. A su vez, la teoría del comportamiento señala que los patrones de respuesta defensiva —como el cumplimiento superficial o el ocultamiento de información— son comunes cuando los procesos de auditoría son percibidos como sancionadores más que como mecanismos de mejora.

Otro factor que contribuye a la aparición de efectos colaterales es la falta de profundidad analítica en muchas auditorías de desempeño. Se identificó que los informes producidos en auditorías de distintos países tienden a centrarse en aspectos estructurales y normativos sin abordar adecuadamente los factores conductuales que influyen en el desempeño organizacional. Elementos como la disonancia cognitiva, el pensamiento grupal y los sesgos de atribución son determinantes en la manera en que las instituciones procesan y responden a las auditorías, sin embargo, suelen ser ignorados en la evaluación del impacto (Leeuw, 2011).

Adicionalmente, como señala Lonsdale (2008), las metodologías empleadas en muchas auditorías aún dependen de métodos tradicionales de recopilación y análisis de evidencia, dejando de lado enfoques más sofisticados como las evaluaciones basadas en teoría. Esto limita la capacidad de los auditores para identificar relaciones causales entre sus hallazgos y los cambios observados en las entidades auditadas. Por otro lado, el estilo con el que se presentan los resultados también influye en la efectividad de las auditorías. En algunos casos, la divulgación agresiva de hallazgos a través de audiencias públicas generó reacciones defensivas en las entidades auditadas, reduciendo la posibilidad de implementar mejoras significativas. Estas limitaciones metodológicas y comunicacionales evidencian la necesidad de fortalecer el enfoque de las auditorías de desempeño para que su impacto sea más efectivo y sostenible (Leeuw, 2011; Walsh, 1996).

Por parte de los entrevistados, conforme se anota en la Tabla 7, el impacto global de la CGE en el control de la corrupción es percibido como limitado por la falta de consecuencias efectivas de los hallazgos. Aunque los informes y recomendaciones son técnicamente sólidos, la impunidad percibida frente a hechos de corrupción deslegitima el trabajo contralor ante la ciudadanía y al interior del sector público.



Varios entrevistados señalaron que la Contraloría cumple un rol importante como ente correctivo, pero que su efectividad como actor disuasivo se ve afectada por la inconsecuencia del sistema judicial, la interferencia política y la escasa articulación interinstitucional. En este sentido, se propone que la CGE asuma un rol más estratégico y sistémico, en articulación con la política nacional de integridad pública, con mecanismos que incluyan inteligencia de datos, auditoría forense y colaboración más activa con otras instancias de control, para fortalecer su legitimidad y eficacia en la lucha contra la corrupción.

Tabla 7. Categorización de respuestas: Efectividad de las instituciones de control y su impacto en el control anticorrupción

Objetivo de la Investigación	Hallazgos Clave
Efectividad de las instituciones de control y su impacto en el control anticorrupción Rol clave en control, pero impacto en corrupción no claro; Necesidad de mejorar coordinación interinstitucional y normativa de contratación pública.	Control técnico sin impacto político real: Las recomendaciones no siempre generan consecuencias.
	Rol pedagógico del control: Se reconoce que la CGE aporta con recomendaciones que corrigen procesos.
	Riesgos de impunidad: La falta de sanciones efectivas genera desmotivación e indiferencia.
	Necesidad de articulación interinstitucional: Falta de conexión con Fiscalía, Judicatura y otras entidades.
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"A veces las responsabilidades se sacan para sacar a alguien del cargo, no porque haya delito."</i> (Entrevista 8, 17032025) • <i>"Las recomendaciones deben ser contextualizadas. Si no, no se cumplen o no hacen sentido."</i>(Entrevista 6, 17032025)

Fuente : Elaboración propia a partir de entrevistas (2025)

6. Limitaciones del Estudio e implicaciones prácticas

6.1 Limitaciones

Al interpretar los hallazgos de esta investigación, es importante tener en cuenta ciertas limitaciones. En primer lugar, el estudio se basó en datos secundarios publicados por la CGE (informes de auditoría, rendición de cuentas institucional), lo cual implica dependencia en la calidad y transparencia de dichos registros. Si bien se realizaron contrastes cruzados y triangulación con fuentes cualitativas, no es descartable la existencia de sesgos en la información oficial (como posibles sobreestimaciones de cumplimiento reportadas por las entidades auditadas).



En segundo lugar, la muestra de entrevistas cualitativas –aunque compuesta por expertos conocedores– es relativamente pequeña en número y podría no capturar la totalidad de visiones existentes dentro del amplio universo de funcionarios de control y auditados. No obstante, al compararse, las entrevistas revelaron gran consistencia en los temas clave, lo que sugiere saturación temática en puntos importantes.

Otra limitación para señalar es el alcance geográfico y sectorial. Este estudio se circunscribe al caso ecuatoriano y principalmente a entidades del Gobierno Central, por lo que sus conclusiones no son automáticamente generalizables a otros contextos. Asimismo, el diseño transversal (cinco años) no aísla causalmente el efecto de intervenciones de la CGE sobre la corrupción; pero, se trabajó más bien en un plano correlacional e interpretativo.

Pese a estos aspectos, el enfoque mixto empleado –combinando datos cuantitativos de desempeño con evidencia cualitativa contextual– brinda validez al identificar patrones persistentes y posibles relaciones de causa-consecuencia, aunque sin probarlas de manera experimental. En futuros estudios, se podría ampliar el período de análisis, incorporar encuestas de percepción y realizar comparaciones internacionales para robustecer y contrastar las conclusiones aquí obtenidas.

6.2 Implicaciones prácticas

Se identifican varias implicaciones de política pública y recomendaciones concretas para fortalecer la efectividad del control fiscal en Ecuador. Una prioridad es fortalecer la autonomía y los recursos de la CGE, protegiendo su financiamiento y reasignando una mayor proporción a modernización tecnológica y formación especializada. La adopción acelerada de analítica de datos, minería de información y auditoría digital permitiría pasar de un control predominantemente ex post a uno preventivo, identificando anomalías y redes de riesgo en tiempo casi real. Una unidad de innovación e inteligencia de datos podría desarrollar modelos de riesgo y alertas tempranas en contratación pública, obras y gasto social, alineada con el enfoque de *integrity-tech* y experiencias internacionales que muestran altos retornos de la inversión en tecnología para la integridad (Santiso, 2021).

Se recomienda pilotear equipos de auditoría concurrente en proyectos estratégicos mientras se tramitan ajustes legales que habiliten el control preventivo en supuestos definidos (OCDE, 2021). Paralelamente, crear un Sistema Integral de Seguimiento de Recomendaciones que sea público y tenga trazabilidad; priorizar recomendaciones críticas; y escalar incumplimientos injustificados. Para cerrar la brecha entre responsabilidades determinadas y valores recuperados, conviene habilitar medidas patrimoniales oportunas y



estandarizar actos vinculantes en materias de control interno recurrentes (OCDE, 2019, 2021).

Es necesario avanzar hacia una gobernanza interinstitucional sostenida e interoperable para compartir datos, dar seguimiento integral a casos y convertir hallazgos en consecuencias efectivas. Complementariamente, desarrollar guías sectoriales podrían elevar las capacidades de las entidades auditadas sin comprometer la independencia de control. Finalmente, una estrategia de transparencia focalizada y colaborativa fortalecerá la presión pública por el cumplimiento y la integridad, consolidando un control más preventivo, coordinado y transformador (OCDE, 2019, 2021; Santiso, 2021).

7. Conclusiones

La investigación evidencia que, aunque la Contraloría General del Estado del Ecuador (CGE) mantiene una estructura normativa e institucional robusta, su capacidad para ejercer un control eficaz sobre el uso de recursos públicos enfrenta limitaciones significativas. En términos de desempeño operativo, destaca un significativo porcentaje de cumplimiento formal de recomendaciones (84%). Sin embargo, este indicador no se traduce necesariamente en cambios sustantivos en las prácticas de las entidades auditadas, revelando un cumplimiento predominantemente simbólico y poco orientado a la mejora continua.

En el ámbito sancionador y de recaudación, los hallazgos muestran una marcada brecha entre las responsabilidades determinadas y los montos efectivamente cobrados. Esta distancia limita el carácter disuasivo del control y reduce el impacto de las auditorías sobre la conducta institucional. Las auditorías se realizan con carácter ex post y enfrentan dificultades para incidir en etapas tempranas del ciclo de gestión, lo que obstaculiza su potencial preventivo. Adicionalmente, se detectan carencias en la articulación interinstitucional, así como restricciones presupuestarias que afectan la implementación de tecnologías y la contratación de personal especializado.

Los resultados del estudio permiten comprender que las limitaciones en el control gubernamental pueden abordarse de forma más clara si se integran los aportes de la teoría de la agencia y los enfoques legal, económico y del comportamiento. En un entorno donde las sanciones son escasas o poco efectivas, los agentes públicos encuentran pocos incentivos para modificar comportamientos o para asumir compromisos reales con la integridad. La teoría legal advierte que el control carece de poder transformador si no cuenta con respaldo normativo y sancionador. Desde la mirada del comportamiento, es necesario atender las prácticas aprendidas que se reproducen incluso ante auditorías recurrentes. Y, como plantea la teoría económica, si no se altera la lógica de beneficios esperados frente a los riesgos de ser detectado, los controles seguirán siendo poco disuasivos.



El fortalecimiento de la CGE requiere avanzar hacia un enfoque de control público que combine supervisión estratégica, coordinación interinstitucional y acciones pedagógicas orientadas a fortalecer capacidades institucionales. Más allá de fortalecer los mecanismos tradicionales de fiscalización, es indispensable impulsar auditorías con enfoque preventivo, integrar herramientas de control interno y fomentar procesos de aprendizaje organizacional. A través de un control que combine exigencia técnica con una comprensión contextual será posible transformar el rol de la CGE en un agente efectivo de integridad pública y desempeño institucional.

El estudio realiza un abordaje empírico que aporta evidencia valiosa, que por su diseño mixto e inductivo, pudo establecer asociaciones, patrones y relaciones, pero es limitado en cuanto a demostrar causalidad directa. Sin embargo, sugiere relaciones causales probables e identifica factores que inciden en el impacto de las acciones de la CGE en el control anticorrupción. Así, el diseño metodológico permitió identificar patrones de ineffectividad persistente como la "falta de aplicación de normativas", dato que, triangulado con la baja recaudación efectiva frente a los valores determinados por responsabilidades, revela una dinámica institucional en la que el control se ejerce, pero no transforma. Estos hallazgos refuerzan el supuesto de que la CGE funciona bajo un modelo predominantemente formalista, donde la auditoría opera más como cumplimiento normativo que como motor de mejora institucional.

Sin embargo, se anota que el estudio presenta algunas limitaciones que deben ser consideradas al interpretar los resultados. Se basa en datos secundarios proporcionados por la Contraloría General del Estado, lo que implica una dependencia de la calidad, actualización y transparencia de los registros institucionales. El estudio se circunscribe al caso ecuatoriano, por lo que sus hallazgos no son automáticamente generalizables a otros contextos, aunque sí ofrecen insumos comparativos para análisis regionales sobre el control y la rendición de cuentas.

Bibliografía

- BÁGER, G. 2011. Corruption Risk in Public Administration. *Public Finance Quarterly*, vol. 56, num. 1: 44-57.
- BOVENS, M. 2007. "Analyzing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework". *European Law Journal*, vol. 13, num.4: 447-468.
- CANGIANO, M., CURRISTINE, T., & LAZARE, M. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. International Monetary Fund.
- CLARKE, R. V. 2008. "Situational Crime Prevention", en R. WORTLEY, & L. MAZEROLLE, *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Cullompton: Willan .



- COHEN, L. E., & FELSON, M. 1979. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach". *American Sociological Review*, num. 44: 588-608.
- DE BENEDETTO, M. 2018. "Effective law from a regulatory and administrative law perspective". *European Journal of Risk Regulation*, vol. ix, num. 9, esp: 406-07.
- DE BENEDETTO, M. 2015. "Corruption and controls". *European Journal of Law Reform*, num. 17: 479.
- DESMEDT, E. 2017. "Impact of performance audit on the administration: A belgian study (2005-2010)". *Managerial Auditing Journal*, vol. 32, num. 3: 251-275. <https://doi.org/10.1108/MAJ-04-2016-1368>.
- EBUA OTIA, J. & BRACCI, E. (2022). "Digital transformation and the public sector auditing: The SAI's perspective". *Financial Accountability & Management*, vol. 38, num. 2: 252-280.
- ESADZE, L. 2013. *Glossary of the conflict of interest and corruption terms*.
- FAZEKAS, M., & TÓTH, I. J. 2016. "From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary". *Political Research Quarterly*, vil. 69, num. 2: 320-334.
- FELSON, M. 2002. *Crime and Everyday Life Thousand Oaks, California: Sage Publications*.
- FERRY, L., ECKERSLEY, P., & ZAKARIA, Z. 2015. "Accountability and transparency in English local government: moving from 'matching parts' to 'awkward couple'?" *Financial Accountability & Management*, vol. 31, num. 3: 345-361.
- GENDRON, Y., COOPER, D. J., & TOWNLEY, B. 2001. "In the name of accountability - State auditing, independence and new public management". *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 14, num. 3: 278-310.
- GEORGE, A., & BENNETT, A. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- GRAYCAR, A., & SIDEBOTTOM, A. 2012. "Corruption and control: a corruption reduction approach". *Journal of Financial Crime*, vol. 19, num. 4: 384-399.
- JENSEN, M., & MECKLING, W. 1976. "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure". *Journal of Financial Economics*, vol. 3, num. 4: 305-360, ISSN 0304-405X, [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)9002](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)9002).
- JOHNSØN, J., TAXELL, N., & ZAUM, D. 2012. "Mapping evidence gaps in anti-corruption. Assessing the state of operationally relevant evidence in donors'



- actions and approaches to reducing corruption". *U4 Issues Paper No. 2012*, num. 7:1-74
- HAWKINS, K., & THOMAS, J. M. 1984. "The enforcement process in regulatory bureaucracies". *Enforcing regulation*, num.3: 13-15.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ, C., & BAPTISTA, P. 2014. *Metodología de la investigación*, Sexta Edición. México: Editorial Mc Graw Hill.
- KLITGAARD, R. E. 1988. *Controlling corruption*, Univ of California Press.
- KROOK, M., & O BRIEN, D. 2012. "All the President's Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide". *The Journal of Politics*, vol. 74, num. 3: 840-855.
- LEEUW, F. L. 2011. "On the effects, lack of effects and perverse effects of performance audit", en J. LONSDALE, P. WILKINS, & T. LING, *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*. Edward Elgar Publishing.
- LONSDALE, J. 2008. "Balancing independence and responsiveness". *Evaluation*, vol. 14, num. 2: 227-48.
- LONSDALE, J., WILKINS, P., & LING, T. 2011. *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*. Edward Elgar Publishing.
- LONSDALE, J. 1999. "Impacts", en C. POLLITT, X. GIRRE, J. LONSDALE, R. MUL, H. SUMMA, & M. WAERNESS, *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- MAHONEY, J. (28 de August de 2003). "Tentative answers to questions about causal mechanisms". *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, PA.
- MARQUETTE, H., & PFEIFFER, C. 2015. "Corruption and Collective Action". *U4 Research Paper*, num. 32. *Developmental Leadership Program*, University of Birmingham.
- MARTÍNEZ-COUSINOU, G., & ANDERSSON, S. 2009. "El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num. 43: 103-126.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533674005>
- MOENE, K., & SØREIDE, T. 2016. "Corruption control". *Crime, Law and Social Change*, num. 66: 147-163.



- MORIN, D. 2001. "Influence of value for money audit on Public Administrations: Looking beyond appearances". *Financial Accountability & Management*, vol. 17, num. 2:99–117. <https://doi.org/10.1111/1468-0408.00123>.
- Nagin, D. S. 2013. "Deterrence in the Twenty-First Century: A Review of the Evidence". *Crime and Justice*, vol. 42, num.1: 199–263.
- National Institute of Justice (NIJ). 2016. *Five Things About Deterrence*. NCJ 247350.
- OECD. 2022. *Fortaleciendo el impacto de la Contraloría de la República de Chile: Lecciones de las ciencias conductuales para la Integridad Pública, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/f21e41f7-es>.
- OECD. 2021. *El control preventivo y concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2007. *Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-Measures*. Abingdon: OECD.
- PERSSON, A., ROTHSTEIN, B., & TEORELL, J. 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem". *Governance*, vol, 26, num.3: 449–471.
- PETERS, B. 2005. "Squaring several circles: Co- ordination, performance and accountability", en G. DREWRY, G. C. TANQUEREL, & T. TANQUEREL, *Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector*. Amsterdam: IOS Press.
- POWER, M. 1997. *The audit society: Rituals of verification*. OUP Oxford.
- POWER, M. 2007. *Organized Uncertainty. Designing a World of Risk Management*. New York: Oxford. University Press.
- POLLITT, C. 2003. Performance audit in western Europe: Trends and choices. *Critical Perspectives on Accounting*, num. 14: 157–70.
- ROSS, S. 1973. "The economic theory of agency: the principal's problem". *The American Economic Review*, vol. 63, num 2: 134-139.
- ROSE-ACKERMAN, S. 1978. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic.
- SANTISO, C. 2019. *The Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*. Routledge.



- SANTISO, C. 2021. "La digitalización como estrategia anticorrupción". *OECD Development Matters*, 5 de agosto de 2021
- TYLER, T. R. 2006. *Why people obey the law*. Princeton university press.
- UGUR, M., & DASGUPTA, N. 2011. *Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review*. London: : EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- UVALLE BERRONES, R. 2012. "Presentación", en Sánchez González, José Juan. *La corrupción administrativa en México*. México: IAPEM. pp. 9-25
- VAN LOOCKE, E., & PUT, V. 2011. "The impact of performance audits: A review of the existing evidence", en J. LONSDALE, P. WILKINS, & T. LING, *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*, pp. 175-208.
- VILLENEUVE, J. P., MUGELLINI, G., & HEIDE, M. 2020. "International anti-corruption initiatives: a classification of policy interventions". *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 26, num. 4: 431-455.
- WALSH, A. 1996. "Performance auditing and legislative oversight in the context of public management reform: The US experience", en O. (ed.), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*. Paris: OECD, pp.227-241.
- ZHANG, Y., & VARGAS-HERNÁNDEZ, J. G. 2017. "Introduction: Corruption and Government Anti-Corruption Strategies", en Y. ZHANG, & C. LAVENA, *Government Anti-Corruption Strategies: A Cross-Cultural Perspective*. Abingdon: Routledge, pp. xiii-xxv.