



CNC

Consejo Nacional de Competencias



GUÍA METODOLÓGICA PARA LA CONSTITUCIÓN Y DEFINICIÓN DE MODELOS DE GESTIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS DE GAD



**GUÍA METODOLÓGICA PARA
LA CONSTITUCIÓN Y
DEFINICIÓN DE MODELOS
DE GESTIÓN DE EMPRESAS
PÚBLICAS DE GAD**

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA CONSTITUCIÓN Y DEFINICIÓN DE MODELOS DE GESTIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS DE GAD

CNC (Consejo Nacional de Competencias)

CNC / 1° edición – Quito, 2017
156 páginas, 148,5mm x 210mm

EDICIÓN VIRTUAL SIN FINES COMERCIALES

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del CNC. Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

© CNC, 2017

De esta edición

Consejo Nacional de Competencias (CNC)
Juan León Mera No.19-36 y Av. Patria
Edif. Senplades, piso 17
Quito - Pichincha - Ecuador
www.competencias.gob.ec

Elaborado por: Consejo Nacional de Competencias (CNC)

Actualizado por: Miriam Herrera

Revisado por: Lorena Santillán
Marcela Arroyo

Aprobado por: María Caridad Vázquez
Secretaría Ejecutiva del CNC

Edición y

Diseño: Comunicación Social CNC

Noviembre 2017

Contenido

■	Contenido.....	7
	Indice de Herramientas.....	11
	Indice de Ilustraciones.....	15
	Lista de Acrónimos.....	17
	A. ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS.....	19
	B. BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS GAD.....	25
■	1. FASE PREVIA A LA CONSTITUCIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS GAD.....	33
	1.1 Planificación del proceso de cambio.....	33
	a) Plan operativo del proceso de definición y cambio de modelo de gestión.....	34
	b) Sistema de información del proceso de definición y cambio.....	36
	1.2. Diagnóstico con actores de la situación actual del servicio público.....	36
	a) Análisis de la cobertura del bien o servicio público.....	37
	b) Percepción de la calidad del bien o servicio público desde los usuarios.....	38
	c) Capacidad instalada, utilizada y la demanda de prestación del bien o servicio.....	41
	d) Cálculo de costos del bien o servicio público.....	43
	e) Identificación de Ingresos por la prestación del bien o servicio público.....	45
	f) Análisis del modelo de gestión actual.....	46
	g) Diagnóstico cualitativo: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la prestación del servicio.....	48
	h) Análisis del diagnóstico y modelamiento de escenarios.....	49

1.3. Estrategia de cambio del modelo de gestión	51
a) La formulación de estrategias de cambio del modelo de gestión	52
b) Análisis y definición de la instancia promotora: GAD, Mancomunidad, Consorcio	54
d) Matriz de productos y servicios de la competencia asumida por la empresa pública	55
c) Articulación de la estrategia con los objetivos de desarrollo nacional, provincial y local	56
e) Elaboración del plan de negocios para la prestación del bien o servicio público	59
f) Análisis financiero básico de sostenibilidad	61
1.4. Mesa de diálogo y empoderamiento	63
a) Acuerdo de cambio	65
1.5. Principales factores de éxito, fase previa a la constitución de EP en los GAD	66
2. FASE CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA	69
2.1. Análisis y concertación para construir la ordenanza de creación de la empresa pública	70
2.2. Los considerandos de la ordenanza de creación de la empresa pública	72
2.3. El régimen común que contiene la ordenanza de creación de la empresa pública	74
2.4. Dirección y administración	75
2.4.1. El Directorio de la empresa pública	75
2.4.2. La Gerencia de la empresa pública	79
2.4.3. Unidades requeridas por la empresa pública	81
2.5. Régimen económico de la empresa pública	83
2.6. Control y auditoría de la empresa pública	85
2.7. Jurisdicción coactiva	86
2.8. Normativa concordante que se debe aplicar en el funcionamiento de la empresa pública	86
2.9. De la fusión escisión y liquidación de empresas públicas	87

2

	2.10. Disposiciones transitorias de la ordenanza de creación de la empresa pública.....	89
	2.11. Disposiciones generales de la ordenanza de creación de la empresa pública.....	89
	2.12. Presentación, análisis y aprobación por el cuerpo colegiado correspondiente.....	90
	2.13. Principales factores de éxito de la fase constitutiva de empresas públicas.....	91
3	3. FASE PREOPERACIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICA CREADA.....	93
	3.1. Procedimiento parlamentario para inicio de la empresa pública.....	93
	3.2. Elaborar y legalizar documentos habilitantes a favor de la empresa pública.....	95
	3.3. Registros y formalidades legales de la empresa pública.....	99
	3.4. Resoluciones administrativas de inicio de actividades de la empresa pública.....	106
	3.5. Lineamientos para asumir y organizar fuentes de ingresos permanentes.....	107
	3.6. Equipamiento de sistemas para manejo y control financiero en la empresa pública.....	109
	3.7. Modelo de gestión para la prestación del bien o servicio a través de una empresa pública.....	110
	3.8. Principales factores de éxito de la fase preoperacional.....	125
4	4. FASE OPERACIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICA CREADA.....	127
	4.1. La Planificación como elemento orientador de la gestión empresarial pública.....	127
	4.2. El control y auditoría de la empresa pública.....	138
	4.3. Transparencia y rendición de cuentas del manejo de los recursos públicos.....	139
	4.4. Factores de éxito de la fase operacional.....	140
	Bibliografía.....	143

Índice de Herramientas

Herramienta 1. Contenido del plan operativo del proceso de cambio	35
Herramienta 2. Cobertura del bien o servicio público	37
Herramienta 3. Encuesta de Percepción de la calidad del bien o servicio a los usuarios	40
Herramienta 4. Capacidad de prestación del bien o servicio público	42
Herramienta 5. Matriz básica para el cálculo de costos del bien o servicio público	44
Herramienta 6. Evaluación del modelo de gestión actual	47
Herramienta 7. Matriz FODA de la competencia analizada	49
Herramienta 8. Resumen del diagnóstico y modelamiento de escenarios	50
Herramienta 9. Matriz para definir estrategias de cambio	53
Herramienta 10. Matriz de análisis para definir la instancia promotora	54
Herramienta 11. Matriz de productos y servicios de la competencia asumida por la empresa pública	57
Herramienta 12. Contenido del plan de negocios para la prestación del bien o servicio público	60
Herramienta 13. Principales indicadores del sector público financiero	62
Herramienta 14. Técnicas que facilitan el empoderamiento de los actores	64
Herramienta 15. Factores de éxito: Fase previa a la constitución de EP en los GAD	66
Herramienta 16. Estructura básica de la ordenanza de constitución de la EP	71
Herramienta 17. Estructura de elementos para los considerandos de la ordenanza	73
Herramienta 18. Proceso de fusión, escisión y liquidación de empresas	

públicas	88
Herramienta 19. Proceso de gestión de la ordenanza de creación de la empresa pública	90
Herramienta 20. Factores de éxito. Fase Constitutiva	91
Herramienta 21. Elementos del acta de finiquito del traspaso de la competencia	96
Herramienta 22. Elementos básicos del acta transaccional de traspaso de talento humano	98
Herramienta 23. Elementos de la escritura de transferencia de dominio de los bienes inmuebles	99
Herramienta 24. Documentos y requisitos para la apertura del Registro Único de Contribuyentes en el Servicio de Rentas Internas	100
Herramienta 25. Resoluciones que son necesarias para el inicio de actividades de la empresa pública	106
Herramienta 26. Definición de lineamientos para organizar fuentes de ingresos de la empresa pública	108
Herramienta 27. Inventario general de productos primarios y secundarios	112
Herramienta 28. Matriz de portafolio de productos primarios	114
Herramienta 29. Cadena de valor institucional	114
Herramienta 30. Simbología y descripción de líneas de autoridad	116
Herramienta 31. Unidades y procesos	117
Herramienta 32. Levantamiento de procedimientos (ejemplo)	120
Herramienta 33. Análisis de agregación de valor	121
Herramienta 34. Procedimiento mejorado	123
Herramienta 35. Matriz de procedimientos mejorados	124
Herramienta 36. Factores de éxito de la fase preoperacional	125
Herramienta 37. Estructura del documento de formulación del plan institucional	131
Herramienta 38. Contenido de la matriz del plan operativo institucional	132
Herramienta 39. Programación de las etapas del ciclo presupuestario de las empresas públicas	134
Herramienta 40. Reglamentación interna para el funcionamiento de la empresa pública	137

Herramienta 41. Principales factores de éxito de la fase operacional 140

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Ejemplo de clasificación de ingresos según fuente	45
Ilustración 2. Metodología de diagnóstico	48
Ilustración 3. Enfoque sistémico del modelo de gestión	111

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Sigla	Definición
BCE	Banco Central del Ecuador
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CRE	Constitución de la República del Ecuador
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
EBM	Evaluación Básica Municipal
EBGAD	Evaluación Básica de GAD
EP	Empresa Pública
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
LOEP	Ley Orgánica de Empresas Públicas
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
PAC	Plan Anual de Contratación
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SINFIP	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SRI	Servicio de Rentas Internas



ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

El Estado ecuatoriano para administrar el sector público mantiene una importante estructura administrativa, conformada por diferentes instituciones del nivel central, provincial, cantonal y parroquial, que mantienen permanente coordinación entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. Estos últimos dotados con autonomía legal, administrativa, financiera y operativa para atender eficientemente las necesidades de los ciudadanos, con una visión humanista y responsabilidad social, entendiéndolo que la cercanía con la población por parte de los gobiernos locales, hace que exista un diagnóstico cercano a la realidad y con este mismo criterio encuentren solución o atención a sus necesidades.

Dentro de los diversos modelos para atender con eficiencia, calidad y sobre todo oportunidad, los bienes o servicios públicos, se han definido aquellos que se efectúan mediante administración directa, otros por delegación, convenios y aquellos brindados por empresas públicas, las cuales mantienen un nivel de expectativa dentro del contexto nacional, sin embargo de lo cual, dada su importancia estratégica en el desarrollo nacional amerita un proceso de conceptualización y definiciones doctrinarias y legales que direccionen el perfeccionamiento de su funcionamiento.

Para entender qué significa un servicio público, debemos ubicarnos como consumidores o usuarios de: energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable, recolección de desechos, mercados, camales, tránsito y transporte, asistencia técnica, entre otros; servicios que usualmente son brindados a través de las instituciones públicas y que al tener la característica de estratégicos, exigimos que cumplan los estándares básicos como satisfactores de nuestras necesidades, quizá sin conocer cómo se produce, gestiona y entrega, sino que ese bien o servicio esté a nuestro alcance en el momento, calidad y cantidad requerida. Este documento busca que los pasos previos a la entrega de esos bienes o servicios públicos se realicen de forma eficiente.

En esta visión la eficiencia en la prestación de un bien o servicio público se encuentra claramente definida dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2017 – 2021, donde textualmente manifiesta lo siguiente: “El país habrá perfeccionado su modelo de Estado descentralizado asegurando la equidad para los grupos humanos; se habrá asentado en una estructura eficiente y participativa, que responda a las necesidades de la población. La articulación del sector público en múltiples niveles, la recaudación eficiente de recursos y su asignación justa e inclusiva permitirán proveer servicios públicos de calidad en todos los rincones del país, ayudando a romper con uno de los círculos estructurales de la pobreza.” (Senplades, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida, 2017)

Nos encontramos en una época donde el fracaso ya no es una opción. Las recetas impuestas en la gestión de servicios públicos desde el modelo neoliberal fracasaron en su propósito por lo que es necesaria la autodeterminación de los pueblos y sus instituciones para encontrar el camino más adecuado. Los ciudadanos y ciudadanas tenemos derechos de acuerdo a la Constitución 2008, donde obliga al estado al pago de la deuda social, con servicios de calidad.

Generar un ordenamiento en la prestación de servicios públicos es lo que plantea la Constitución de la República del Ecuador 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad), estableciendo claramente las competencias del Gobierno Central así como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) regionales, provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales; evitando la atomización de competencias. Este documento aborda exclusivamente el nivel de prestación de servicios de los GAD de forma individual y colectiva.

En la actualidad se aplican varios modelos de gestión para la prestación de bienes y servicios públicos, entre los que se pueden mencionar, ejecutados a través de gestión directa de los GAD con sus direcciones o unidades; de empresas públicas, mancomunidades, consorcios, empresas de economía mixta y hasta concesiones privadas e iniciativas de la economía popular y solidaria en convenio con los GAD. Por ello esta guía direccionará al fortalecimiento de los diferentes modelos de gestión actuales y de manera especial la creación y funcionamiento de empresas públicas de los GAD, como institucionalidad renovada, facilitando el cumplimiento de los preceptos constitucionales en la prestación de servicios públicos de acuerdo a su capacidad y competencia.

Son consideradas como empresas en general, las instituciones con personería jurídica que producen, prestan o venden bienes o servicios, generando utilidad a favor de sus promotores; pero, para el contenido de este documento incorporamos el apelativo “público”, es decir empresas públicas del nivel ejecutivo y particularmente de los GAD; que contribuyen de forma sostenida a la rentabilidad social, desarrollo humano y el buen vivir de los ecuatorianos.

El modelo de desarrollo anterior tenía un enfoque neoliberal, que mantenía incapacidad e ineficiencia en la prestación de los bienes y servicios públicos, determinando entonces como solución innovadora a éste mal del Estado ecuatoriano de aquella época, enviar “lo ineficiente” al sector privado, proceso que se conoce como privatización. En el año 2008, se produce la ruptura de este modelo neoliberal con la aprobación de la nueva Constitución de la República del Ecuador; lo que conlleva un proceso planificado de cambio.

Parte de este nuevo marco normativo constituye la Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada mediante Registro Oficial No. 48 del 16 de octubre del 2009, la cual propone la prestación eficiente de servicios públicos con equidad social, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y responsabilidad; elementos que en la actualidad son exigidos con más presión por los usuarios. Los prestadores del bien o servicio público deben contar con la capacidad técnica, operativa y estratégica para cumplir estos requisitos.

Conforme la institucionalidad pública se fortalece, a partir del año 2008, el Ecuador enfrenta un cambio de la percepción de los usuarios de los bienes y servicios públicos; sin embargo, los oferentes en la mayoría de casos no han sido capaces de reaccionar ante este requerimiento. No es posible que hasta la actualidad exista déficit de cobertura, mala calidad del servicio y limitantes que no fueron solucionados con anterioridad por la falta de planificación y desconocimiento de lo que sucedía en el entorno nacional; de allí la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para reaccionar frente a estos cambios.

El Consejo Nacional de Competencias creado conforme el Art. 117 del Cootad, como institución entre otras cosas encargada del proceso de descentralización y control de la calidad de los servicios públicos, ha puesto en marcha la estrategia de fortalecimiento institucional de los GAD sustentado en lo que manifiesta en su Art. 151.- Fortalecimiento institucional.- “Con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejerzan

sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia; se desarrollará de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional, a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología; entre otras.” (Cootad, 2015); permitiéndose contratar una consultoría para la elaboración de la **Guía metodológica para la constitución y definición de modelos de gestión de empresas públicas de GAD**, entendiéndose modelos de gestión a la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos; y como parte de esta estrategia pone en su consideración este documento metodológico, que oriente la ruta a seguir para un cambio en la forma de prestación de servicios públicos en los GAD.

B BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS GAD

El ejercicio del servicio público demanda un estricto apego a normas jurídicas, donde se define el ámbito de acción; por ello es necesario establecer una estructura jerárquica de aplicación de normas como lo establece el art. 425 de la Constitución 2008, partiendo de este mismo cuerpo legal, hacia el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad), la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) entre otras, dispone a promotores públicos de iniciativas de modelos de gestión, como a empresas públicas de los GAD, cumplir los parámetros normativos y evitar inobservancias que pueden traer complicaciones posteriores.

Debemos partir de lo establecido en la norma Constitucional, inicialmente relacionado con el proceso de autonomía y descentralización, asignando competencias a los distintos niveles de gobierno. El Buen Vivir en nuestro territorio tiene múltiples enfoques, variables e indicadores, parte de estos son los servicios públicos, es así como la Constitución manifiesta:

Art. 53.- “Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación”

Art. 54.- “Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan y comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio (...)”.

Art. 225.- “El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencia de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que conforman el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

La cultura de servicio es una tarea pendiente en todas las actividades públicas y privadas de nuestro país. Los servidores públicos debemos ser el motor de este cambio cultural hacia un servicio de excelencia. El enfoque de la guía metodológica pretende de forma adicional juntar esfuerzos e instituciones que permita ahorrar recursos y alcanzar de forma más rápida los principios propuestos en el Art. 227 de la Constitución 2008.

Art. 227.- “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (CRE, 2008).

Estos criterios deben regir nuestra forma de hacer las cosas en la administración pública, para ello es necesario un cambio institucional que deberá ser promovido desde todo ámbito, consolidando el posicionamiento del Ecuador en el entorno mundial como un país con principios firmes en la prestación de servicios públicos.

Es deber del Estado y de sus ciudadanos construir la nacionalidad ecuatoriana, partiendo de la diversidad y encontrando elementos comunes más allá de los límites político-administrativos que se expresan en el Art. 243, dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias (CRE, 2008).

Contar con una estructura coherente de funcionamiento del país es lo que plan-

tea la carta magna, evitando la superposición de funciones en los distintos niveles de gobierno (Art. 261, Art. 262, Art. 263, Art. 264, Art. 267), esta delimitación fomenta una especialidad en la prestación de un bien o servicio en cada nivel de gobierno o conjunto de estos, creando de acuerdo al Art. 269.- “El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno (...)”, que es el Consejo Nacional de Competencias

Vale mencionar que antes del Cootad, existía la Ley Orgánica de Régimen Municipal, donde también se preveía que los municipios puedan crear empresas municipales en sus artículos 177 y 178, y algunas de las empresas públicas que existen en la actualidad fueron creadas bajo este cuerpo legal; pero que fueron actualizados de acuerdo a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Con la puesta en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) R.O. N° 303 del 19 de octubre del 2010, se establece la base normativa para los gobiernos autónomos descentralizados en cada uno de sus niveles.

Art. 54.- “Funciones.- son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:...f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad; (...)”.

Art. 105.- “Descentralización.- La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”.

Art. 106, “Finalidades.- A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y los niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”.

Art. 113.- Competencias.- Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley, y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.”

Art. 114.- Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la Ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

Art. 115.- Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión del sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de las funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

Como país es necesario fomentar una visión sistémica que nos permita ver más allá de nuestra institución hacia un todo coordinado y articulado, conforme se estipula en el artículo 128, en donde manifiesta que todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno.

La propuesta estratégica de cambio con la guía metodológica es pasar de Gestión Directa a una Gestión Descentralizada a través de la constitución y funcionamiento de una empresa pública, bajo ciertas condiciones que serán definidas en las diferentes fases del proceso metodológico.

Para el modelo de gestión de servicios públicos a través de empresas se sustenta en lo que establece el Cootad (Cootad, 2015) :

Art. 277.- “Creación de empresas públicas.- Los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía; garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento. La creación de estas empresas se realizará por acto normativo del órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado respectivo y observará las disposiciones y requisitos previstos en la ley que regule las empresas públicas. La administración cautelará la eficiencia, eficacia y economía, evitando altos gastos administrativos a fin de que la sociedad reciba servicios de calidad a un costo justo y razonable”.

También es evidente que para generar economías de escala, aprovechando ventajas territoriales es necesario un agrupamiento de GAD de un mismo o diferentes niveles, para la gestión compartida de uno o varios servicios públicos, como lo establece el Cootad en su Art. 285, donde especifica que, los gobiernos autónomos descentralizados pueden conformar mancomunidades o consorcios, para mejorar la gestión de sus competencias, estas entidades de derecho público con personalidad jurídica, pueden crear empresas públicas como lo manifiesta el Art. 289.- **“Empresas en mancomunidades o consorcios.-** Los gobiernos autónomos descentralizados mancomunados o que conformaren consorcios, podrán crear empresas públicas de acuerdo con la ley que regula las empresas públicas, para dar cumplimiento a la finalidad de la mancomunidad o consorcio (...).” (Cootad, 2015)

Siempre será necesario fomentar la unión de los GAD bajo los parámetros establecidos en la ley, para mejorar los índices de cobertura y calidad de los servicios públicos, por esta razón las mancomunidades tendrán sus elementos puntuales en esta guía.

El cuerpo normativo específico que regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de empresas públicas es la Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el R.O. N° 48 del 16 de octubre del 2009, donde se establecen las regulaciones necesarias para que la prestación de servicios públicos, tanto del ejecutivo, como de los GAD, cuenten con reglas básicas para su accionar.

Las concordancias de la LOEP hacia las actividades de: definición, creación, funcionamiento y liquidación de empresas públicas de los GAD; serán abor-

dadas puntualmente en el desarrollo de las cuatro fases, componentes y actividades definidos, constituyéndose la LOEP en la estructura central de esta guía metodológica.

1

FASE PREVIA A LA CONSTITUCIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS GAD

La creación de una nueva empresa del sector público significa que autoridades y funcionarios de los GAD deben asumirlo como un acto de extrema responsabilidad; si bien existe una base legal que permite hacerlo, esto no es el único requisito necesario. Esta creación también implica el compromiso de garantizar la sostenibilidad de esta creación en el tiempo, para ello existe una serie de herramientas, instrumentos y formas que permiten contar con sustento técnico, financiero, social y ambiental que nos permitirá tomar la mejor decisión al momento de proponer el modelo de gestión deseado.

Las autoridades y técnicos involucrados en la prestación de un bien o servicio público, cualquiera sea su modelo de gestión, perciben la situación actual de esta competencia de manera cualitativa, sintiendo la necesidad de innovación y cambio. Esa iniciativa fundamental compromete a sumar esfuerzos de autoridades, técnicos y asesores, a identificar nuevos elementos, herramientas, métodos y formas de hacer del servicio público, un servicio de calidad.

Dicha percepción primero debe transformarse en una idea, luego en un proceso; siendo necesario establecer una planificación a través de un plan operativo del proceso, donde confluirán los usuarios del bien o servicio público, autoridades, técnicos entre otros actores, para de forma conjunta construir esta iniciativa de cambio.

1.1 Planificación del proceso de cambio

Partiendo del concepto más simple de planificación, **pensar antes de hacer**, esta guía, por la complejidad que conlleva crear una nueva empresa pública, propone estructurar un plan operativo del proceso de cambio, que permita identificar y ejecutar actividades; hacer un seguimiento y evaluación; identificar y comprometer recursos para que el proceso de gestión deseado se plasme en la

realidad.

Es necesario aclarar que este plan operativo se refiere al proceso de cambio de modelo de gestión, no se trata del plan operativo de la nueva institución para el periodo inicial.

a) Plan operativo del proceso de definición y cambio de modelo de gestión

Es un documento estructurado que recoge información básica desde sus actores estratégicos a cargo del bien o servicio público, que de forma oficial permite conocer las actividades recursos y responsables, para que en corto plazo, se disponga de cierta información relevante que permitirá tomar decisiones.

La guía está compuesta por fases, componentes y actividades, que deben ser elevadas a formato de un plan operativo, el cual se identifica como “Proceso mediante el cual una institución u organización decide qué actividades se llevarán a cabo, qué unidad, departamento, sección y persona las realizará, los recursos que requerirán y el tiempo en el cual se realizarán. La planeación del trabajo generalmente cubre un período de un año o menos”. (Senplades, Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, 2011)

Para que el proceso de definición y funcionamiento de una empresa pública tenga los componentes mencionados en esta guía, y se garantice la sostenibilidad futura, es necesario tomar en cuenta los siguientes factores:

- Que exista voluntad política de cambio e innovación del bien o servicio.
- Formar un equipo promotor interno y/o externo responsable de cumplir las fases componentes y actividades del cual deberá estar a la cabeza la máxima autoridad del GAD o conjunto de estos.
- Definir el plan operativo del proceso para una evaluación permanente de los avances.
- Contar con información relacionada con la prestación del bien o servicio público, que permita estructurar de tal manera que sirva para la toma de decisiones.

Las actividades recomendadas para el plan operativo del proceso tendrán directa relación con las fases, componentes y actividades identificadas en la hoja de

ruta de esta guía, debiendo ordenarse de acuerdo a la competencia, o el tipo de bien o servicio, en base a la siguiente herramienta formulada:



Herramienta 1. Contenido del plan operativo del proceso de cambio.

FASE/COMPONENTE	RESULTADO	METAS	ACTIVIDAD	MEDIOS DE VERIFICACION	RESPONSABLES	COSTO	FINANCIAMIENTO	CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN			
								I	II	III	IV

Fase/Componente: De acuerdo a las previstas en la hoja de ruta de esta Guía.

Resultado: Constituye el efecto, consecuencia o conclusión que se espera lograr frente a cada componente. Se enuncia en términos cualitativos.

Metas: Se refiere al valor (absoluto o porcentaje) referido al resultado.

Actividad: Son las acciones con las que se propone alcanzar, o cumplir, la meta propuesta, ordenadas secuencialmente.

Medios de verificación: Constituyen los elementos físicos que expresan el cumplimiento de las metas.

Responsable: Es la persona o unidad técnica y/o administrativa de la institución o externa que está a cargo de la ejecución de las actividades.

Costo: Es el valor monetario que se requiere para el cumplimiento de las metas.

Fuentes de financiamiento: De donde provienen los recursos para cumplir con las metas establecidas. Ingresar valor según el casillero correspondiente de la fuente de financiamiento.

Cronograma de ejecución: El tiempo requerido para el cumplimiento de la meta.

b) Sistema de información del proceso de definición y cambio

En el seguimiento y evaluación del Plan Operativo será necesario contar con una persona que oficialmente coordine su ejecución, manteniendo un permanente vínculo informativo con autoridades, lo que evidenciará el avance del proceso y permitirá, de ser necesario, realizar ajustes para que se cumplan en los plazos establecidos.

El equipo de cambio y los GAD deben generar sistemas de información y comunicación que permitan un flujo de información de doble vía respecto al proceso. Este aspecto es determinante para ir progresivamente posicionando los principales hallazgos y la planificación.

No hay que olvidar que en diferentes propuestas o proyectos, es la desinformación o la ausencia de la misma la que ha generado resistencia al cambio y ha limitado el avance de los procesos, lo que ha provocado demora o incremento en los costos no previstos. En este aspecto, la comunicación debe darse en doble sentido, desde las instituciones hacia los ciudadanos, proponiendo, justificando y persuadiendo; y viceversa, desde los ciudadanos hacia las instituciones, generando opinión, apoyo y observaciones que coadyuven al proceso.

1.2. Diagnóstico con actores de la situación actual del servicio público

El diagnóstico es la respuesta a la pregunta:

¿Cómo está el servicio en ese momento o situación dada?

Para este fin, se deberá contar con información cualitativa y cuantitativa que sustente nuestra percepción; es decir, va más allá del conocimiento técnico de la o las personas que están al frente del servicio público, siendo imprescindible para este primer paso de la FASE PREVIA, identificar a los actores involucrados en un servicio público; personas o grupos de personas que producen y usan el bien o servicio público, incluyendo en lo posible a proveedores de insumos, materias primas o servicios complementarios, que son actores indirectos al servicio públi-

co que se trate. Todo esto permitirá tener un enfoque de cadena de los actores directos e indirectos del servicio público en la definición de la situación actual; además, se deberá contar con indicadores básicos definidos y recolectados con anterioridad. Este diagnóstico contará con los siguientes componentes:

a) Análisis de la cobertura del bien o servicio público

Es el resultado de la relación entre número de usuarios que realmente son atendidos sobre el número de usuarios que debemos atender con este bien o servicio público. Refleja la capacidad de la unidad o dependencia para enfrentar la demanda existente.

Citamos como ejemplo los índices de la EP Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) en donde, al cierre del 2016, la Empresa sirvió con agua potable al 98,61% y con alcantarillado, al 93,05% de la población del Distrito Metropolitano de Quito; el índice de calidad del agua es del 99, 94%. (EPMAPS, 2016) En este índice de cobertura se puede evidenciar los indicadores de agua potable y alcantarillado. (Existe la plena libertad de incorporar más indicadores de detalle hasta donde sea necesario y sobretodo tomando en cuenta la existencia de la información para la estructuración de estos indicadores de cobertura).



Herramienta 2. Cobertura del bien o servicio público.

LUGAR	POB. ACTUAL	AGUA POTABLE			ALCANTARILLADO	
		Nº de Conexiones	Población Servida	Cobertura %	Población Servida	Cobertura %
A	URBANA					
	RURAL					
B						
C						

b) Percepción de la calidad del bien o servicio público desde los usuarios

El término calidad del servicio público es un conjunto de satisfactores, características o propiedades que tiene un bien o servicio, que los usuarios valoran de acuerdo a su percepción; por lo tanto hay varios puntos de vista del concepto de calidad.

Albert Gadea manifiesta: “Para hacernos una idea de qué es lo que esperan los ciudadanos de un servicio, puede ser muy ilustrativo ver cuáles son los determinantes de la calidad de un servicio (adaptado de Zei thaml, Parasuraman y Berry) desde el punto de vista del usuario. Estos 10 factores, linealmente independientes, están obtenidos a partir del estudio de los usuarios de un amplio conjunto de servicios –incluidos los públicos-, y hay que tener claro que en una medida u otra siempre están presentes en cualquier servicio. Veamos estos diez factores determinantes adaptados a un servicio público:

Fiabilidad: el trabajo se hace bien hecho y a la primera.

Capacidad de respuesta: las cosas se hacen rápidamente y con puntualidad.

Competencia: los empleados públicos saben hacer las cosas.

Accesibilidad: los servicios son cómodos y fáciles de obtener.

Cortesía: a los ciudadanos se les trata con amabilidad y con la máxima atención.

Comunicación: se informa a los usuarios en un lenguaje comprensible.

Credibilidad: los servicios y sus proveedores son honestos y reales.

Seguridad: se garantiza la seguridad física y la confidencialidad.

Comprensión: la administración se pone en el lugar del ciudadano.

Soporte físico: el entorno en el que se prestan los servicios es agradable y aporta calidad”. (Gadea, 2000)

Como obligatorio además de estos diez factores se debe citar lo que menciona la Constitución 2008 en su Art. 52 “Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores, y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor”. (CRE, 2008)

Además, se relaciona con lo que manifiesta el Plan Nacional para el Buen Vivir 2017 – 2021 en el **Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas**: “Garantizar el acceso a una vivienda adecuada y digna, con pertinencia cultural y a un entorno seguro, que incluya la provisión y calidad de los bienes y servicios públicos vinculados al hábitat: suelo, energía, movilidad, transporte, agua y saneamiento, calidad ambiental, espacio público seguro y recreación”. (Senplades, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida, 2017)

El prestador del bien o servicio deberá poner en vigencia mecanismos para medir, al menos la mitad de los factores mencionados por Gadea, (Gadea, 2000) para contar con un criterio confiable de percepción de los usuarios del bien o servicio público, pudiendo utilizar la siguiente matriz de valoración:



Herramienta 3. Encuesta de Percepción de la calidad del bien o servicio a los usuarios

Institución:.....

Fecha.....

N°.....

CRITERIO DE CALIDAD DEL BIEN O SERVICIO	EXCELENTE	MUY BUENO	BUENO	MALO
1. Fiabilidad: el trabajo se hace bien hecho y a la primera	X			
2. Capacidad de respuesta: las cosas se hacen rápidamente y con puntualidad		X		
3. Competencia: los empleados públicos saben hacer las cosas				X
4. Accesibilidad: los servicios son cómodos y fáciles de obtener			X	
5. Cortesía: a los ciudadanos se les trata con amabilidad y con la máxima atención		X		
6. Comunicación: se informa a los usuarios en un lenguaje comprensible				
7. Credibilidad: los servicios y sus proveedores son honestos y reales				
8. Seguridad: se garantiza la seguridad física y la confidencialidad				
9. Comprensión: la administración se pone en el lugar del ciudadano				
10. Soporte físico: el entorno en el que se prestan los servicios es agradable y aporta calidad				

Esta encuesta de percepción de la calidad del servicio público realizada a los usuarios personalmente, por vía telefónica o redes sociales; debe sistematizarse de manera adecuada, para obtener el criterio de los demandantes del servicio, que en lo posterior servirá para identificar los elementos en los que se debe poner mayor énfasis de cambio, debido a las dificultades percibidas; y orientar el modelo de gestión que satisfaga las necesidades de los usuarios.

c) **Capacidad instalada, utilizada y la demanda de prestación del bien o servicio**

La capacidad instalada de producción se define como la estructura de producción instalada, en un tiempo y espacio determinado para obtener un número de bienes o servicios. Esta capacidad generalmente se ve afectada por el desabastecimiento de materias primas, insumos y el deterioro de la infraestructura y equipamiento, llegando así al concepto de capacidad utilizada, que es la resta de la capacidad de producción menos los factores antes mencionados, como por ejemplo:

Capacidad instalada

- Capacidad de tratamiento de la planta de agua potable, número de litros por segundo concesionados, tamaño de tanques de reserva, captaciones, tamaño de las redes primarias, secundarias, planta de tratamiento, hidrantes, otros.
- Capacidad instalada de faenamiento, tamaño de corrales, horarios establecidos, equipo mecánico, reservorios de agua, planta de tratamiento de desechos, cuartos fríos, cuartos de oreo, otros.
- Asignación de recursos técnicos y humanos para el control de tránsito, semáforos, vehículos, centros de monitoreo, motos, equipamiento del centro de matriculación, otros.
- El número de puestos o locales disponibles en un mercado de la localidad, bodega de basura, parqueaderos, guardería, área de sesiones, área de cobro, otros.
- El número de toneladas de basura que se puede recolectar en un día, sistema contenerizado, número de recolectores, área de relleno sanitario, talleres para mantenimiento del parque automotor, otros.

Capacidad utilizada

- El número de metros cúbicos de agua potable disponible diaria en un GAD municipal
- Cantidad de ganado faenado en ciertas condiciones al día.

- La cobertura de atención en control de tránsito con el número de agentes disponibles en un período y hora determinados.
- Número de espacios públicos ocupados en un mercado de la localidad.
- El número de toneladas de basura recolectadas.

Dependiendo del tipo de bien o servicio analizado deberá cuantificarse la capacidad con la mayor certeza posible, evitando proyecciones innecesarias, ya que un cambio en el modelo de gestión deberá prever esta capacidad actual frente a la necesidad o demanda de los usuarios.



Herramienta 4. Capacidad de prestación del bien o servicio público

INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN O SERVICCIÓN	DEMANDA TOTAL	DEMANDA ATENDIDA	COBERTURA

Indicador: Es la homologación del resultado específico en términos de eficiencia, eficacia y calidad.

Unidad de medida: Es la determinación de una magnitud física.

Capacidad de producción o servucción: Es el número de unidades previstas con la infraestructura y equipamiento instalado.

Demanda total: Es el universo de atención que debería cubrir.

Demanda atendida: Lo que estamos atendiendo en la actualidad.

Cobertura: Es la relación: demanda atendida/ demanda total.

Cuando se trate de bienes como el agua potable, que pasan por un proceso de abastecimiento de materia prima, producción, conducción y entrega, es necesario establecer la capacidad de cada uno de los componentes del proceso, identificando cuellos de botella que interrumpen el flujo normal de producción, que en lo posterior deberán ser solucionados.

d) Cálculo de costos del bien o servicio público

Es el valor monetario que la institución, unidad o departamento egresa o gasta para obtener un bien o servicio y comercializarlo. Debe ser analizado como costo total de producción y también como costo unitario. Estos datos deben tener una comparación y cotejamiento directo con el tipo, calidad y nivel de servicio brindado a los usuarios.

Uno de los inconvenientes más comunes en la prestación de servicios públicos es el desconocimiento del costo de producción del bien o servicio por parte del prestador, lo que acarrea subsidios escondidos por tarifas o tasas no fijadas de forma técnica, que muchas veces conllevan un trasfondo político, que no permite al GAD generar sostenibilidad en la prestación del bien o servicio.

Dependiendo del sistema contable que maneje la institución, en la actualidad es básico llevar una tabla de costos del bien o servicio. A continuación se adjunta una matriz básica de costos que deberá ser complementada de acuerdo al bien o servicio tratado.

Herramienta 5. Matriz básica para el cálculo de costos del bien o servicio



público

CÁLCULO DE COSTOS DEL BIEN O SERVICIO

GAD/DIRECCIÓN/DEPARTAMENTO/UNIDAD

CODIGO PRESUP.	CONCEPTO	DETALLE	SUBTOTAL USD\$	TOTAL USD \$
6	GASTOS DE PRODUCCIÓN			
6.1	GASTOS EN PERSONAL PARA PRODUCCIÓN			
6.1.0.1	Remuneraciones básicas	a		
6.1.0.2	Remuneraciones complementarias	b		
6.1.0.3	Remuneraciones compensatorias	c		
6.1.0.4	Subsidios	d		
6.1.0.5	Remuneraciones temporales	e		
6.1.0.6	Aportes patronales a la seguridad social	f		
6.1.0.7	Indemnizaciones			
6.3	BIENES Y SERVICIOS PARA LA PRODUCCIÓN			
6.3.0.1	Servicios Básicos	g		
6.3.0.2	Servicios Generales	h		
6.3.0.3	Traslados, instalaciones, viáticos y subsistencias	i		
6.3.0.4	Instalación, mantenimiento y reparaciones	j		
6.3.0.5	Arrendamiento de bienes	k		
6.3.0.6	Contratación de estudios, investigaciones...	l		
6.3.0.7	Gastos en informática	ll		
6.3.0.8	Bienes de uso y consumo de producción	m		
6.3.0.9	Créditos por impuesto al valor agregado	n		
6.3.0.10	Adquisición de materias primas	o		
6.3.0.11	Adquisición de productos semielaborados	p		
6.7	OTROS GASTOS DE PRODUCCIÓN	q		
9	APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO			
9.6.0.2	Amortización deuda interna	r		
	DEPRECIACIÓN	s		
	COSTO TOTAL DEL SERVICIO			
	PRODUCCIÓN ANUAL DEL B/S	t		
	COSTO PROMEDIO UNITARIO DEL BIEN O SERVICIO			

Para un análisis más específico de indicadores financieros y de gestión del bien o servicio público, el Banco del Estado ha estructurado la metodología **Evaluación Básica de GAD (EBGAD)**, aplicable a la prestación de servicios, donde se identifican los principales indicadores de gestión. Para profundizar el tema se sugiere utilizar la metodología de **Evaluación Básica Municipal (EBM)** (Estado B. d., 2009), que consta de herramientas estadísticas que permiten elaborar indicadores, conocer la situación de la competencia analizada y priorizar acciones en la gestión.

e) Identificación de Ingresos por la prestación del bien o servicio público

Se considera ingreso, las entradas de dinero a la institución, fruto de la prestación del bien o servicio como fuentes propias del giro o competencia que se trate. No se toman en esta cuenta, los ingresos fruto de créditos o aportes de otras instituciones; estos se convierten en pasivos de la institución.

En el Ecuador se acostumbra a incluir en el cobro de bienes y servicios públicos de los GAD otros valores correspondientes a conceptos diferentes y que no corresponden a ingresos propios de la institución, sino a fondos de terceros que se deberá devolver a quién corresponda, por ello se deberá tener cuidado en la identificación de las cuentas, para saber exactamente cuál es el ingreso real por la prestación de un bien o servicio.

Ilustración 1. Ejemplo de clasificación de ingresos según fuente

Composición de los ingresos 2013			
2013	DETALLE	VALOR USD	%
	Arriendo de puestos	104.028	5,3
	Arriendo de locales	144.720,7	7,4
	Recolección de basura	9.500,63	0,5
	Intereses	9.364,9	0,5
	Especies valoradas	4.342	0,2
	Agua potable	50.832	2,6
	Energía eléctrica	82.859,05	4,2
	Seguridad	128.482	6,5
	Peaje	961.426,1	48,9
	Piso productores	388.096	19,7
	Formularios	2.766,2	0,1
	Multas	8.885,8	0,5
	Zona cosnsumidor final	17.163	1
	Interes coactiva	1.999,2	0,1
	Iva (gasto)	18.209,7	0,9
	otros	32.669,48	1,6
	TOTAL PROMEDIO ANUAL	1.965.344,76	100

Fuente: Dirección Financiera EP-EMA

Fuente: Dirección Financiera EP-EMA

f) Análisis del modelo de gestión actual

Un bien o servicio público como se manifestó al inicio de esta guía, llega al usuario cumpliendo ciertos requisitos y procesos; sin embargo, el usuario no muestra interés en los pasos por los que tuvo que cursar ese bien o servicio antes de estar a su disposición. Toda esta sistematización parte de una planificación, cumple leyes, normas y reglas; entra a un proceso de producción y finalmente son canalizados a los usuarios, quienes retribuyeron un pago. Este conjunto de actividades secuenciales debidamente programados y asignados a personas, recogidos técnicamente en flujogramas, constituyen un “modelo de gestión” dentro de una institucionalidad dependiente o autónoma que cumplió formalidades jurídicas para ser un ente prestador de un bien o servicio público.

Sin embargo, los sistemas administrativos públicos o privados no pueden ser definitivos en el tiempo, sino que requieren actualización permanente acorde a la dinámica y exigencia de la demanda del bien o servicio; por esto, siempre será necesaria una evaluación de todo modelo de gestión público o privado, donde se identifique sus problemas, potencialidades y se tomen los correctivos necesarios. Para realizar este análisis se pone a disposición la siguiente herramienta, que utiliza algunos criterios relevantes y su nivel de cumplimiento, generando alternativas de cambio que conducirán, bajo cualquier formato, a un nuevo modelo de gestión.



Herramienta 6. Evaluación del modelo de gestión actual

CRITERIO	SI CUMPLE	CUMPLIMIENTO MEDIO	NO CUMPLE	ALTERNATIVA SUGERENCIA
1. LEYES Y NORMAS Se cumple la Constitución, leyes orgánicas, ordinarias, normas de calidad, reglamentos internos referentes a la prestación del bien o servicio público				
2. PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN Tiene y ejecuta una planificación de corto, mediano y largo plazos de la organización y cuáles son los objetivos y metas, aplica un proceso de mejora continuo en la organización.				
3. LIDERAZGO La dirección de la unidad, departamento, empresa tiene una visión acerca de la prestación del bien o servicio, involucra a autoridades en las decisiones				
4. INFORMACIÓN Y ANÁLISIS Utiliza indicadores cuantitativos para conocer la situación de la organización, y proyecciones de la prestación del bien o servicio				
5. ORIENTADO AL USUARIO Conoce las necesidades y requerimientos de los usuarios, en términos de calidad, cantidad, cobertura, costos				
6. ES SOSTENIBLE Permite sus ingresos al menos cubrir el gasto corriente				
7. DESARROLLO DEL PERSONAL Estimula el compromiso del personal, logra involucrarlo en el proceso de calidad y proporciona la capacitación y formación necesaria				
8. EFICIENTE Genera mayor valor público haciendo uso racional de los recursos				
9. PROCESOS El modelo actual es descentralizado, cuenta con procesos identificados para una atención eficiente al usuario				
10. PARTICIPACIÓN TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL Ejecuta presupuestos participativos y rinde cuentas de la gestión a los involucrados en el proceso				
OTRO				

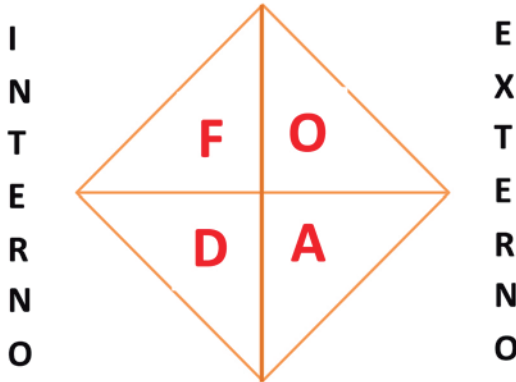
g) Diagnóstico cualitativo: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la prestación del servicio

Una importante herramienta de diagnóstico cualitativo aplicable a unidades, departamentos o empresas, es el FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que complementado con el análisis cuantitativo genera una visión completa del espectro analizado. Este análisis se divide en dos ámbitos:

EL INTERNO donde se identifica: las Fortalezas que son los elementos positivos o fuertes que se deben potenciar; las Debilidades o problemas y limitantes que se deben eliminar.

LO EXTERNO identificando las Oportunidades que son factores positivos que están vigentes en el entorno y que debemos aprovechar; y las Amenazas consideradas factores externos que pueden afectar a la prestación del bien o servicio público

Ilustración 2. Metodología de diagnóstico



Este ejercicio se debe realizar en mesas de trabajo con la participación de los actores involucrados en la producción y consumo del servicio, para tener una perspectiva holística de la situación actual.

El análisis FODA debe ser complementado con una priorización de los elementos para identificar lo más relevante de la situación. A futuro cuando se realice la planificación estratégica este ordenamiento permitirá estructurar las estrategias ofensivas y defensivas del proceso de cambio.



Herramienta 7. Matriz FODA de la competencia analizada

ÁMBITO	CRITERIO
AREA/SECCIÓN/UNIDAD	FORTALEZAS
	1. Prioridad 2.
AREA/SECCIÓN/UNIDAD	OPORTUNIDADES
	1. Prioridad 2.
AREA/SECCIÓN/UNIDAD	DEBILIDADES
	1. Prioridad 2.
AREA/SECCIÓN/UNIDAD	AMENAZAS
	1. Prioridad 2.

h) Análisis del diagnóstico y modelamiento de escenarios

Una vez estructurado el diagnóstico es necesario, a la luz de toda la información recolectada, identificar alternativas de acción para orientar a la organización prestadora del bien o servicio público hacia un escenario deseado, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo que el cambio adoptado conlleva.

La técnica de modelado de escenarios permite combinar diferentes variables identificadas en el diagnóstico situacional, para prever situaciones futuras, debiendo recomendar que se tome en cuenta lo siguiente:

Pertinencia: La capacidad de escoger los verdaderos problemas y plantear una solución.

Importancia: Desde la percepción de los usuarios, rebasando la percepción individual hacia la colectiva.

Coherencia: Un sistema estructurado y articulado con lo que sucede en el entorno.

Transparencia: El manejo de una información común de todos los actores evitando generar ventajas.

La frase de Louis Sullivan “la forma viene después de la función” es un precepto tan útil como necesario para el diseño del nuevo modelo de gestión. (WikiArquitectura, 2017)

Para identificar el escenario deseado es necesario contar con la participación de los actores involucrados en la prestación del bien o servicio, donde sean capaces de demostrar el interés colectivo de cambio y los factores que inciden en la prestación.



Herramienta 8: Resumen del diagnóstico y modelamiento de escenarios

ÁMBITO DE ANALISIS	ELEMENTOS CLAVE DEL DIAGNÓSTICO	DATOS JUSTIFICATIVOS	ESCENARIO TENDENCIAL	ESCENARIO DESEADO	META PREVISTA
Cobertura del bien o servicio público					
Capacidad instalada y nivel de producción	1. 2. 3. 4				
Costos del bien o servicio público	1. 2. 3. 4.				
Ingresos obtenidos por la prestación	1. 2. 3.				
Principales debilidades	1. 2. 3.				
El modelo de gestión	1. 2.				

Elementos clave del diagnóstico: hallazgos principales, cualitativos de cada ámbito analizado en el diagnóstico.

Datos justificativos: Sustento técnico de los hallazgos del diagnóstico.

Escenario tendencial: Demuestra lo que sucederá si las cosas siguen como en la actualidad, tomando en cuenta factores históricos o nuevos que contribuyen a ese escenario.

Escenario deseado: Es el estado ideal que queremos llegar, contempla cambios razonables y positivos, basados en lo legal, hechos y datos, que puede lograrse en un plazo definido y que no raya en la ambición desmesurada.

Meta prevista: Lo que se desea alcanzar con el escenario deseado en forma cuantitativa.

Con este instrumento el equipo promotor de la iniciativa de cambio, autoridades y usuarios del bien o servicio público, tendrán una panorámica de lo que está sucediendo en la actualidad y las implicaciones futuras si se continúa la misma tendencia, también se pone en evidencia el estado deseado. Si éste demuestra la necesidad de constituir una empresa pública prestadora de bienes y servicios públicos, deberá continuar al siguiente componente.

1.3. Estrategia de cambio del modelo de gestión

El futuro no solo es la prolongación del pasado, sino que busca mejorar ese pasado, por ello debemos revisar los parámetros técnicos estructurados en el escenario deseado de la Herramienta N°7, que nos permite definir la mejor alternativa de modelo de gestión con los suficientes elementos de juicio para que técnicos y autoridades tomen la mejor decisión. La gestión del servicio público a través de la conformación de empresa pública, al menos podrá optar por los siguientes modelos:

- Fortalecer el modelo de gestión actual incorporando un manejo empresarial
- Generar capacidades para un cambio a partir de lo que disponemos
- Innovar una propuesta como nueva empresa pública
- Crear una empresa de economía mixta
- Crear una empresa mancomunada

Para alcanzar el modelo de gestión ideal en calidad de alternativa válida para ese territorio, es necesario involucrarse en el cumplimiento de todos los pasos que lleven a consolidar lo expuesto, debiendo cumplir los siguientes elementos:

a) La formulación de estrategias de cambio del modelo de gestión

Para que la unidad, dirección o dependencia identifique que la prestación del bien o servicio público debe cambiar de modelo, en este caso hacia una empresa pública, deberá enmarcarse en lo que dispone la Ley Orgánica de Empresa Públicas, que se operativiza en la presente guía con algunas herramientas adicionales.

La propuesta de cambio debe ser una idea fuerza común, compartida con autoridades, técnicos y usuarios, definiendo un horizonte estratégico donde todos los actores deben comprometer su apoyo en diferentes actividades para alcanzar este objetivo.

La elaboración de la propuesta observará estrictamente la legislación del Ecuador, para alcanzar el buen vivir de nuestros conciudadanos.

La formulación de estrategias parte del diagnóstico coherente elaborado de forma previa, es el elemento base para la formulación de la estrategia de cambio. Existen una serie de herramientas (Martínez, 2007), que se pueden utilizar para la formulación de estrategias, pero que para tener coherencia con el diagnóstico realizado, se propone utilizar la siguiente:

Análisis FODA: Para efecto de esta guía constituye una herramienta complementaria, a lo realizado en el diagnóstico de la situación actual del bien o servicio público prestado por el GAD, el análisis FODA recoge los elementos importantes del ámbito externo e interno:



A cada elemento identificado se listan acciones de cambio que nos lleven a alcanzar el escenario deseado descrito en la Herramienta N° 7, esto implica una mezcla única de factores que rompen la tendencia y marcan el camino para alcanzar la eficiencia en la prestación del bien o servicio.



Herramienta 9: Matriz para definir estrategias de cambio

ÁREA/SECCIÓN/UNIDAD	FORTALEZAS	ESTRATEGIAS Para potenciar o explotar fortalezas
ÁREA/SECCIÓN/UNIDAD	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS Aprovechar las oportunidades
ÁREA/SECCIÓN/UNIDAD	DEBILIDADES	ESTRATEGIAS Reducir, eliminar o corregir las debilidades
ÁREA/SECCIÓN/UNIDAD	AMENAZAS	ESTRATEGIAS Evitar o disminuir el impacto de las amenazas

Lo más importante son las acciones propuestas como estratégicas, que alineadas con los objetivos superiores y agrupadas de forma única, dan lugar a diferentes alternativas estratégicas de cambio. Estas estrategias en el futuro de la empresa pública guiarán la planificación, planes operativos y presupuestos, haciendo de la estrategia un trabajo diario de todos los actores en la nueva empresa.

b) Análisis y definición de la instancia promotora: GAD, Mancomunidad, Consorcio

Como se mencionó en el marco constitucional y legal, específicamente en el Art. 277 del Cootad, dispone que los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía; asimismo, los gobiernos autónomos descentralizados podrán conformar mancomunidades o consorcios para mejorar la gestión de sus competencias; estas entidades de derecho público con personalidad jurídica, pueden crear empresas públicas.

Para efectos de generación de economías de escala, es decir las ventajas en los costos que se obtienen por la expansión de una empresa; a medida que la expansión es mayor, los costos disminuyen. Se sugiere identificar alternativas de mancomunidad o consorcio aprovechando ventajas de orden territorial, ambiental, económico y social.

Es importante realizar el análisis respectivo que permita identificar quién va a promover la empresa pública; es decir, a la institución que emite las políticas de desarrollo de ese territorio, generando una nueva institución por convenir a su interés y a los intereses ciudadanos.

Con la siguiente herramienta se puede identificar las ventajas y desventajas de las facultades para el ejercicio de una competencia; dependerá cual sea ésta, para realizar el análisis por parte de los involucrados y tomar la decisión más importante para los usuarios.



Herramienta 10: Matriz de análisis para definir la instancia promotora

NIVEL DE GOBIERNO	VENTAJAS				
	RECTORIA	PLANIFICACION	REGULACION	CONTROL	GESTION
CENTRAL					
GAD					
MANCOMUNIDAD					
CONSORCIO					
NIVEL DE GOBIERNO	DESVENTAJAS				
	RECTORIA	PLANIFICACION	REGULACION	CONTROL	GESTION
CENTRAL					
GAD					
MANCOMUNIDAD					
CONSORCIO					

El análisis y decisión de la instancia promotora deberá formar parte de las resoluciones del equipo de trabajo que participa en el proceso. Si la decisión es enfrentar la prestación del bien o servicio público en mancomunidad o consorcio, será necesario contar con elementos adicionales desde el diagnóstico de los GAD involucrados, complementados con las formalidades de conformación de mancomunidad o consorcio, previstas en el literal anterior.

c) Articulación de la estrategia con los objetivos de desarrollo nacional, provincial y local

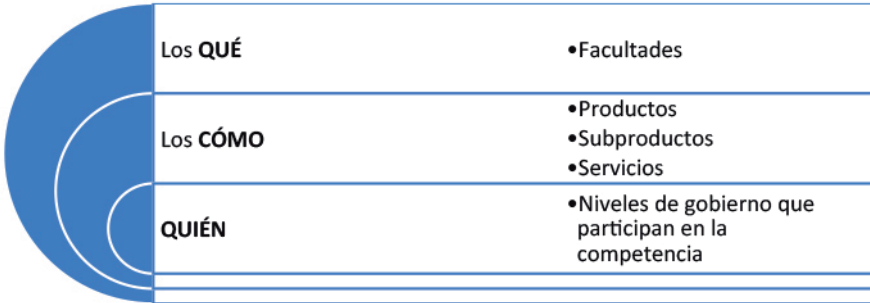
Como lo menciona el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, el Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y para su cumplimiento se requieren procesos, entidades, instrumentos y herramientas de planificación y gestión que permitan la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno. (Senplades, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida, 2017).

Además, el Plan Nacional de Desarrollo menciona que se incorpora la Estrategia Territorial Nacional para potenciar las capacidades de los territorios, articular las intervenciones a los objetivos nacionales y definir lineamientos concretos para la acción pública desconcentrada y descentralizada, esto quiere decir una armónica coordinación entre la planificación nacional y subnacional a través de la gobernanza multinivel; y la implementación de mecanismos efectivos, participativos y permanentes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Los objetivos de la empresa pública creada deberán tener estricta pertinencia con el SNDPP y de la misma manera a nivel local con los objetivos del GAD promotor de su creación.

d) Matriz de productos y servicios de la competencia asumida por la empresa pública

La matriz de productos y servicios es una tabla que permite diferenciar entre los requisitos y las necesidades:



Los QUÉ	<ul style="list-style-type: none">•Facultades
Los CÓMO	<ul style="list-style-type: none">•Productos•Subproductos•Servicios
QUIÉN	<ul style="list-style-type: none">•Niveles de gobierno que participan en la competencia

Esta matriz se convierte en un insumo fundamental para la constitución de la empresa y se relaciona directamente con el modelo de gestión que debe desarrollar para la operación. Cada competencia tendrá su propia matriz de productos y servicios.

Para elaborar la matriz de productos y servicios es necesario conocer el sistema de competencias previsto en la Constitución (Art. 260 - 269) y en el Cootad (Art.105-162); y las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Competencias. (CNC, 2017).



Herramienta 11: Matriz de productos y servicios de la competencia asumida por la empresa pública

FACULTAD	COMPETENCIA/PRODUCTOS Y SERVICIOS		NIVEL QUE CORRESPONDE		
	COMPETENCIA:		CENTRAL	GAD	EP. MAN. CONS.
	PRODUCTO O SERVICIO	SUBPRODUCTO/SERVICIO			
RECTORÍA					
PLANIFICACIÓN					
REGULACIÓN					
GESTIÓN					
CONTROL					

Las Facultades.- “Son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión y son establecidas por la constitución (...)”. (Cootad, 2015)

La rectoría: Es la capacidad para emitir políticas públicas que orienten las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo, así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privados y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esa facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional.

La planificación: Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes,

programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

La regulación: Es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

El control: Es la capacidad de velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos; entendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

La gestión: Es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

Competencias: Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, se ejercen a través de facultades. Dependiendo de las facultades asignadas, será motivo de análisis y definición del modelo de gestión como empresa pública.

Los productos o servicios: Son la unidad básica de satisfacción de los requerimientos, que la empresa pública pone a disposición de los usuarios. Como lo manifiesta la Constitución, artículo 85, numeral 1, las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos; y se formularán a partir del principio de solidaridad.

La matriz de productos y servicios deberá ser analizada y estructurada en el marco de la legislación vigente, que permita elaborar una ordenanza apegada a la ley y que recoja las necesidades de la competencia tratada.

e) Elaboración del plan de negocios para la prestación del bien o servicio público

Es un modelo estructurado de proyección de prestación de un bien o servicio, que permite planificar la empresa; definir las acciones estratégicas; identificar la viabilidad financiera; unificar al equipo de trabajo en una sola dirección; y dar a conocer a promotores, financiadores públicos y tomadores de decisiones sobre la situación actual y perspectiva futura de la empresa.

Cualquier tipo de iniciativa empresarial pública o privada nueva o que se encuentre funcionando debe contar con su plan de negocios, el cual sirve como elemento orientador de las actividades que enfrentamos con relación al mercado y consumidores. Este plan debe ser actualizado al menos cada cuatro años, ya que los cambios deben ser percibidos a tiempo para actuar en la reorientación de la estrategia comercial.

El Plan de negocios demanda investigación y análisis para medir las oportunidades y riesgos, identificando la brecha existente en la estrategia, descartando algunos cursos actuales en favor de otros de mejor proyección. También se identifican los recursos requeridos para alcanzar las metas, a través de un monitoreo permanente de los indicadores en el tiempo. Es una herramienta útil para atraer financiamiento y apoyo de otras instituciones.

e.1) Esquema básico de un plan de negocios

La elaboración e implementación de un plan de negocios implica el conocimiento específico de la prestación del servicio que se trate, que debe ser complementado con insumos técnicos que fueron identificados en el numeral 1.2 Diagnóstico con los actores de la situación actual del servicio; por esta razón se sugiere que el plan de negocios de la empresa pública en formación deberá contener, al menos los siguientes elementos:



Herramienta 12: Contenido del Plan de Negocios para la prestación del bien o servicio público

COMPONENTE	CONTENIDO	DESCRIPCIÓN
Información genérica del plan	Resumen Ejecutivo	Debe ser claro, conciso e interesante para el lector, capaz de convencer a autoridades e instituciones financieras
	Estrategia para la prestación	Enfoque general de la empresa para prestar sus productos y servicios; y, recuento de su pasado, presente y futuro
	Identificación de la oportunidad de crecimiento	Breve descripción de la oportunidad de crecimiento en términos de necesidades del usuario
	Misión de la empresa	La razón de ser o el propósito de la empresa pública
	Visión y objetivos de la empresa pública	Norte estratégico y grandes componentes para cumplir la misión con elementos concretos
La empresa	Formato legal	Propuesta de elementos de la constitución legal de la empresa
	Propuesta de estructura orgánica y funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva/Nivel consultivo. • Gerencia y direcciones • Los procesos estratégicos y/o sus funciones en la operación, capacidad de contribuir al éxito • Organigrama con descripción de cargos y remuneración
La demanda del bien o servicio público	Descripción de los mercados, localización de la empresa y unidades	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de la oportunidad de cobertura y los bienes y servicios que se ofrecerán • Los estratos de usuarios que se pretende atender • El área de cobertura • Sedes operativas
	Plan de mercadeo	<ul style="list-style-type: none"> • Describe la empresa, su mercado, su competencia, sus clientes prospectivos • Explica cómo la empresa va a crear y mantener sus clientes y obtener una rentabilidad social o económica • Detalla la mezcla de las cuatro P (Producto, Precio, Plaza o Distribución y Promoción)

Las finanzas de la empresa	Financiamiento de la empresa	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar el capital requerido: fijo, infraestructura, equipamiento, mobiliario, otro • Capital de operación para los primeros meses, de crecimiento o permanente dependiendo del servicio • Además identificar las fuentes de ingreso de la empresa: tributos, tasas, tarifas otros, diferenciados si es el caso (subsidiariedad) • Activos o aportes institucionales con los que inicialmente contaría la empresa
	Proyecciones financieras de la empresa	<ul style="list-style-type: none"> • Estados financieros proforma: balance inicial, pérdidas y ganancias actuales y proyectadas • Punto de equilibrio en unidades de bienes/servicios y en ingresos • Análisis de indicadores financieros
	Otros	<p>Elementos relevantes que justifiquen la creación y funcionamiento de la empresa pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investigación y desarrollo • Análisis de riesgos

El plan de negocios persigue identificar con claridad el concepto del negocio, la medida de valor del bien o servicio, la estrategia para alcanzar los objetivos y la ventaja competitiva que se genera. Es una herramienta que la alta dirección de la nueva empresa y autoridades pueden usarla para presentar la iniciativa a otros actores del desarrollo público e instituciones de financiamiento. Será útil en el posicionamiento y la generación de institucionalidad.

f) Análisis financiero básico de sostenibilidad

Esta metodología está dirigida hacia los GAD con capacidad legal de constituir empresas públicas, mancomunidades y consorcios; por ello es necesario establecer parámetros que permitan solidez financiera, para lo cual se cita en este literal, cuatro indicadores básicos tomados de la metodología de Evaluación Básica de los GAD (EBGAD), que permitirá en la parte financiera acercarse a la realidad de la futura empresa pública. Se incluyen los rangos identificados por el Banco del Estado como referente de posicionamiento propuesto. La información requerida para el cálculo de estos indicadores debe estar identificada en las proyecciones financieras del plan de negocios.



Herramienta 13: Principales indicadores del sector público financiero

INDICADOR	QUE MIDE	FORMULA	RANGOS		
			ALTO	MEDIO	BAJO
Autosuficiencia Mínima	Mide el porcentaje de los gastos de personal que la empresa financia con ingresos propios	$\frac{\text{Ingreso propio/ Remuneraciones}}{\text{Ingresos propios}} * 100$	Ingresos propios financian el 100% los gastos de personal	Ingresos propios financian del 99% al 66% de los gastos de personal	Ingresos propios financian menos del 66% de los gastos de personal
Autosuficiencia Financiera	Permite analizar el porcentaje de los gastos corrientes y de producción que financia la empresa con ingresos propios. Un valor igual o superior al 100% del indicador significa que la entidad puede cubrir su gasto corriente con sus ingresos propios	$\frac{\text{Ingreso propio/ Gastos corrientes}}{\text{Ingresos propios}} * 100$	Ingresos propios financian más del 70% de los gastos corrientes	Ingresos propios financian del 70% al 44% de los gastos corrientes	Ingresos propios financian menos del 44% de los gastos corrientes
Ahorro Corriente	Es la capacidad de la entidad para cubrir los gastos corrientes y de producción con los ingresos corrientes. Un valor igual o superior al 100% del indicador significa que la entidad puede cubrir su gasto corriente con sus ingresos corrientes	$\frac{\text{Ingreso corriente/ Gastos corrientes y producción}}{\text{Ingresos propios}} * 100$	Ingresos Corrientes financian el 100% de los gastos corrientes	Ingresos Corrientes financian del 99% al 83% de los gastos corrientes	Ingresos Corrientes financian menos del 83% de los gastos corrientes
Dependencia	Mide el peso relativo de los ingresos por transferencias sobre el total de los ingresos menos ingresos de financiamiento	$\frac{\text{Transferencias Corrientes + Transferencias de capital}}{\text{Ingreso total} - \text{ Fuentes de financiamiento}} * 100$	La dependencia es menor al 85%	Si la dependencia está entre el 85% y el 90%	Si La dependencia es mayor al 90%

Por tratarse de proyecciones financieras de futuras instituciones se han tomado los índices fundamentales de: autosuficiencia mínima, autosuficiencia financiera, ahorro corriente y dependencia, que permiten a técnicos y autoridades identificar la sostenibilidad. Dependiendo de la necesidad del bien o servicio público que se trate, se sugiere consultar la guía EBGAD. (Estado B. d., 2009)

El análisis realizado hasta aquí, debe dejar un conocimiento claro de la situación actual de la prestación del bien o servicio público, además una perspectiva de cambio hacia un nuevo ciclo de desarrollo que permita entregar bienes y servicios de una manera diferente. Estos elementos técnicos deben ponerse a consideración de los actores del proceso.

1.4. Mesa de diálogo y empoderamiento

Una vez que se cuenta con los elementos necesarios para un conocimiento adecuado de la situación actual del bien o servicio analizado y su propuesta de cambio e innovación, es necesario devolver esta información a los actores o representantes de estos grupos para recoger su percepción sobre este diagnóstico; además de poder incluir factores adicionales que puedan surgir de los involucrados.

El término empoderamiento comprende el amplio ejercicio de la ciudadanía, donde las personas son protagonistas de las acciones que influyan de forma positiva o negativa en su diario vivir, teniendo libertad de decidir, escoger y actuar. El empoderamiento debe ser analizado al menos desde tres dimensiones: social, político y económico.

El empoderamiento social implica la existencia de un tejido comunitario organizado, capaz de incidir en el cambio y mejoramiento de la calidad de un bien o servicio público, con capacidad de sobreponer la finalidad comunitaria sobre la individual y reaccionando e incidiendo ante las autoridades para alcanzar este objetivo comunitario.

El empoderamiento político es alcanzar un nivel de gobernabilidad democrática, a través de la asertividad de la inversión pública; identificando las necesidades reales y buscando a través de varios medios, la redistribución de la riqueza y la promoción económica de los menos favorecidos.

El empoderamiento económico es de doble dimensión. La primera, está relacionada con la necesidad de contar con una nueva institución capaz de ser sostenible en el tiempo, de reinvertir los recursos en un mejoramiento continuo y de obtener un bien o servicio de calidad. La segunda dimensión, se relaciona con el compromiso de los ciudadanos de pagar un justo precio por el bien o servicio público recibido.

En este momento de cambio es importante que la máxima autoridad del GAD, mancomunidad o consorcio y su cuerpo colegiado, tengan pleno conocimiento del diagnóstico y la propuesta de cambio de modelo de gestión, para dar continuidad a la constitución de la nueva empresa; son quienes con su criterio y decisión definirán el modelo de gestión con la aprobación de la ordenanza.

Para el empoderamiento se sugiere algunas técnicas tomadas del documento Empoderamiento, Conceptos y orientaciones de Asocam – Intercoperation (ASOCAM, 2007) en el siguiente cuadro:



Herramienta 14: Técnicas que facilitan el empoderamiento de los actores

COMPONENTE	TECNICAS SUGERIDAS
Fortalecimiento del ejercicio de ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres • Socio dramas • Campañas
Sensibilización e información	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de comunicación radial • Boletines, folletos, y videos • Reuniones comunitarias
Construcción de una visión y agenda común entre la institución promotora y los usuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas de concertación • Comités de gestión • Asambleas y cabildos ampliados
Cambio institucional (nueva empresa pública).	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico participativo • Planes estratégicos participativos • Presupuestos participativos • Plan de acompañamiento • Plan de asistencia técnica para la ejecución

COMPONENTE	TECNICAS SUGERIDAS
Cambio institucional (nueva empresa pública).	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridades de intervención y trabajo • Coordinación con actores y socios nacionales y locales
Metodologías de rendición de cuentas y control social	<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana • Rendición de cuentas, control social monitoreo y evaluación • Constitución de instancias, veedurías, observatorios

a) Acuerdo de cambio

Es un documento compromiso entre los gestores del cambio y la ciudadanía, dentro del cual debe contener siguientes elementos:

- Antecedentes de proceso
- Coincidencias mantenidas
- Expectativas
- La alternativa de cambio y gestión más adecuada.
- Compromiso de los actores
- Firmas

Todo esto realizado de forma participativa con los actores involucrados permite tener una idea fuerza común de cambio y motivación, para que la satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios públicos sea mayor.

Este acuerdo de cambio deberá ser plasmado en actas de reuniones, resoluciones de asambleas y compromisos de las autoridades para continuar a la siguiente fase, relacionada con formalidades legales de constitución de la empresa pública.

1.5. Principales factores de éxito, fase previa a la constitución de EP en los GAD

Un factor de éxito es una condición identificada que debe cumplirse para que la iniciativa alcance su cometido. En esta fase, se han identificado seis factores de éxito que deben ser monitoreados por el equipo promotor y autoridades, estos elementos son indispensables para la sostenibilidad de una nueva institución pública.

En este contexto, la matriz de factores de éxito contiene las diferentes fases y sus componentes; que después de su elaboración, cada una de estas arroja un resultado que debe ser analizado a la luz de las necesidades y del futuro deseado.



Herramienta 15: Factores de éxito: Fase previa a la constitución de EP en los GAD

FASE	COMPONENTE	FACTOR DE ÉXITO
1. FASE PREVIA A LA CONSTITUCIÓN DE E.P. EN LOS GAD.	1.1. Planificación del proceso	I. Demostrar la situación actual del bien o servicio público, sus limitantes y potencialidades II. Estrategia de comunicación de los principales hallazgos y propuestas III. Socializar los costos del bien o servicio y la necesidad de ingresos para solventarlos
	1.2. Diagnóstico con actores de la situación actual del servicio público	
	1.3. Estrategia de cambio del modelo de gestión	IV. Sustentar de forma técnica y financiera la factibilidad de la empresa (Autonomía Financiera) V. Identificar economías de escala para disminuir costos
	1.4. Mesa de diálogo y empoderamiento	VI. Que los actores impulsen la necesidad de cambio y se comprometan con su éxito

2 FASE CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA

Debe entenderse a la empresa pública como una institución descentralizada del GAD o conjunto de estos, con capacidad de ofrecer un bien o servicio público de forma más eficiente que si lo hiciera la propia institución gestora. Esta nueva empresa creada deberá estar subordinada a las políticas definidas en la planificación de la institución (GAD, Mancomunidad o Consorcio) y tendrá como fin entregar bienes y servicios de calidad para satisfacer las necesidades de los usuarios.

Con una propuesta de cambio del modelo de gestión en la prestación del bien o servicio público identificado, es necesario pasar a la fase de constitución de la empresa pública, que debe estar amparada en el marco jurídico legal: Constitución 2008, Cootad y la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

La LOEP en el Art. 4, define a las empresas públicas como “entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión”.

Es importante mencionar que la LOEP en el artículo citado no restringe el ámbito y menciona en la segunda parte del mismo párrafo lo siguiente: “Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general el desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado”. (LOEP, 2009)

La potestad de crear empresas públicas de acuerdo a la LOEP según el Art. 5, y para este caso específico, está dada para la Función Ejecutiva, los GAD (excepto los GAD parroquiales), los Consorcios y Mancomunidades.

De acuerdo al numeral 2 del Art. 5 de la LOEP, los GAD crearán empresas públicas “Por acto normativo legalmente expedido por los gobiernos autónomos descentralizados” (LOEP, 2009), que es el conjunto de disposiciones del máximo órgano legislativo de los GAD provincial, metropolitano, municipal o directorios del conjunto de estos, facultados para ello. Mediante un acto normativo se aprueban y expresan, de forma escrita, el establecimiento, supresión o cambio de las normas jurídicas. Los resultados de estos actos normativos entre otros son las ordenanzas del respectivo nivel de gobierno.

2.1. Análisis y concertación para construir la ordenanza de creación de la empresa pública

Para la elaboración de la ordenanza, el equipo promotor del cambio de modelo de gestión de la prestación del bien o servicio público deberá poner a disposición de la máxima autoridad del GAD toda la información, análisis y decisiones preliminares, para que sea ella, quien dispone la conformación del equipo de redacción de la ordenanza dentro de su seno o fuera de él, recomendando que sea parte de este equipo las personas que trabajaron en el diagnóstico y propuesta de cambio.

Se sugiere trabajar en mesas de concertación, como espacio amplio de discusión y socialización de los elementos fundamentales que deben incluirse en la ordenanza, por lo tanto, es necesario que el equipo promotor disminuya su accionar entregando la responsabilidad a los miembros de los órganos legislativos o directorios de Mancomunidades o Consorcios; para que estos se conviertan en los nuevos promotores de la iniciativa con capacidad de decidir el futuro modelo de gestión de la prestación del bien o servicio público. Es necesario que se involucre a las dependencias jurídicas de los GAD para incluir disposiciones normativas pertinentes.

Para tener un marco teórico, técnico y científico del borrador de la ordenanza, es necesario incorporar justificativos existentes del GAD o conjunto de estos. Entre los documentos que se pueden considerar, están:

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD
- Estudios específicos

- Proyectos referentes a la competencia tratada
- Otros existentes

Esta tarea se puede llevar a cabo a través de reuniones específicas o ampliadas donde se expongan los elementos obtenidos en la FASE PREVIA y a partir de esta información se proceda a la estructuración de la ordenanza que deberá contener al menos los siguientes elementos:



Herramienta 16: Estructura básica de la ordenanza de constitución de la EP

ESTRUCTURA DE LA ORDENANZA			
2. FASE CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA	2.1.- CONSIDERANDOS		
	2.2.- RÉGIMEN COMÚN	a) Creación	
		b) Duración	
		c) Filosofía institucional: misión, fines, objetivos	
		d) Domicilio	
		e) Ambito	
	2.3.- DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	2.3.1) EL DIRECTORIO	
		a) Integración	
		b) Requisitos para ser miembro	
		c) Período	
		d) Presidencia	
		e) Atribuciones	
		f) Prohibiciones	
		g) De las reuniones	
		2.3.2) LA GERENCIA	
		a) Requisitos	
		b) Designación.	
c) Atribuciones			
d) Inhabilidades y Prohibiciones			
e) Subrogación			
2.3.3) UNIDADES REQUERIDAS			
a) Asesoría			
b) Apoyo			
c) Operativa			

2. FASE CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA	2.4.- REGIMEN ECONÓMICO	a) Patrimonio
		b) Financiamiento
		c) Excedentes
	2.5.- CONTROL Y AUDITORIA	
	2.6.- JURISDICCIÓN COACTIVA	
	2.7.- NORMATIVA CONCORDANTE	
	2.8.- DE LA FUSIÓN, ESCISION Y LIQUIDACION	
	2.9.- DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
	2.10.- DISPOSICIONES GENERALES	
	2.11. Presentación, análisis y aprobación de la ordenanza por el cuerpo colegiado correspondiente	
	2.12. Factores de éxito FASE CONSTITUTIVA	

Para que los usuarios de la guía cuenten con información, a continuación se presenta los conceptos y contenidos básicos de los elementos de la propuesta de estructura de la ordenanza.

2.2. Los considerandos de la ordenanza de creación de la empresa pública

Es la motivación jurídica que sirve de fundamento para que el órgano legislativo o directorio que pretende crear una ordenanza, justifique a través de varias citas de leyes superiores, competentes y concordantes, la creación de una empresa pública. A esta se incluirán los justificativos que cada GAD haya tomado en cuenta para su constitución.

Para que los considerandos tengan una coherencia en la jerarquía de leyes se sugiere utilizar la siguiente herramienta:



Herramienta 17: Estructura de elementos para los considerandos de la ordenanza

Competencia que asumirá la empresa pública:.....

NORMA JURIDICA	ARTICULADOS	CONTENIDO BASICO
Constitución 2008	Art. 3	Deberes primordiales del Estado
	Art. 225	El sector público comprende
	Art. 227	La administración pública constituye
	Art. 238	Autonomía de los GAD
	Art. 260	El ejercicio de las competencias exclusivas
	Art. 263	Competencias exclusivas de los gobiernos provinciales
	Art. 264	Competencias exclusivas de los gobiernos municipales
	Art. 266	Competencias exclusivas de los gobiernos de los distritos metropolitanos
	Art. 314	Responsabilidad en la prestación de servicios públicos
	Art. 315	Constitución de empresas públicas
	Otros	De acuerdo al tipo de empresa pública
COOTAD	Art. 28	Los GAD
	Art. 40-41-42...	De los GAD Provinciales
	Art. 53-54-55...	De los GAD Municipales
	Art. 74-75-76...	De los Distritos Metropolitanos Autónomos
	Art. 105	La descentralización
	Art. 114	Competencias exclusivas
	Art. 115	Competencias concurrentes
	Art. 129 al 148	Competencias por nivel de gobierno
	Art. 267 – 272	Presupuestos de las empresas públicas
	Art. 277	Creación de empresas públicas
	Art. 289	Empresas en mancomunidad o consorcios
	Art. 290 al 292	Consorcios
	otros	De acuerdo al tipo de empresa pública
LOEP		Completa
COPFP		Completa
GAD		Justificación específicos del GAD o conjunto de estos
OTROS		

Una vez armada la estructura de los considerandos de la ordenanza, será fácil para el responsable jurídico y grupo gestor, incluir los contenidos necesarios de acuerdo al nivel de GAD o conjunto de estos y la competencia correspondiente de prestación del bien o servicio público.

2.3. El régimen común que contiene la ordenanza de creación de la empresa pública

a) Creación.- Declara el inicio de la persona jurídica con su nombre completo y siglas, tomando en cuenta lo mencionado en el Art. 5 de la LOEP, la denominación de las empresas deberá contener la identificación de EMPRESA PUBLICA y la sigla “EP”, acompañada de una expresión peculiar.

b) Duración.- Existen casos que las empresas públicas tienen un tiempo limitado de existencia porque cumplen objetivos específicos. En la mayoría de casos su duración es indefinida.

c) Filosofía institucional.- Son los preceptos y valores que nos trasladan a lo que queremos ser y donde debemos llegar, tiene mucha relación con la planificación institucional de corto, mediano y largo plazos. Contiene los siguientes elementos:

La Misión.- Es una declaración de la razón de ser de la empresa pública, revela a quién quiere servir, las expectativas de los usuarios, creencias y valores, debe ser de fácil comprensión.

Finalidad.- Responde a la pregunta: “para qué se crea la empresa pública” que es lo que se persigue, son enunciados que justifican su existencia.

Objetivos.- Es lo que se alcanza a través de metas, están directamente relacionados con la misión; es algo que aspiramos y que se encuentra a la distancia en el tiempo, deseando alcanzarlo con acciones concretas. Los objetivos se redactan comenzando con un verbo en infinitivo, deben ser claros, medibles y observables.

d) Domicilio.- Determina el lugar provisional o definitivo donde se ubica la empre-

sa y de sus unidades subsidiarias.

e) Ámbito.- Define la cobertura territorial que tendrá la empresa, si es exclusiva de un GAD será su territorio, pero si es en Mancomunidad o Consorcio, deberá especificar la cobertura de la competencia.

2.4. Dirección y administración

La dirección la conforman las autoridades que planifican, organizan, dirigen y controlan la empresa pública, conducen el poder del estado para beneficio de los ciudadanos. La administración equivale a las áreas del sector público que, mediante el ejercicio de la función administrativa y delimitada por el orden jurídico, ejercen la prestación de bienes y servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público.

La dirección y administración de las empresas públicas están compuestas por el directorio, la gerencia y las unidades requeridas para su desarrollo y gestión, como lo manifiesta el Art. 6 de la LOEP, elementos que serán desarrollados en los siguientes párrafos.

2.4.1. El Directorio de la empresa pública

El directorio es el cuerpo colegiado encargado de decidir sobre: políticas, planes, programas, presupuestos, reglamentos, autoriza inversiones y desinversiones, créditos, enajenación de bienes, nombra al gerente, fusión, escisión y liquidación de la empresa pública.

Para la conformación de los directorios de las empresas públicas, de acuerdo al documento Gobierno Corporativo en América Latina, Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal (Bernal A, Oneto A, Penfold M, Schneider L, y Wilcox J., 2012), menciona tomar en cuenta lo siguiente:

- Responsabilidades y derechos definidos formalmente en estatutos o reglamento;
- Directorio responsable de la información financiera y la gestión de riesgos;

- Debe existir reglamento del Directorio;
- Estructura del Directorio adecuada y régimen de suplencias;
- Directores independientes evitando conflictos de interés;
- Procesos de nominación definidos y criterios mínimos para ser director;
- Información suficiente y oportuna a los directores;
- Realizar evaluación del gerente.

a) La Integración del Directorio

De acuerdo al Art. 7 de la LOEP literal b) "Para el caso de las empresas públicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados o para las creadas entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, el Directorio estará conformado por el número de miembros que se establezca en el acto normativo de creación, el que también considerará los aspectos relativos a los requisitos y período. En ningún caso el Directorio estará integrado por más de cinco miembros. (...) sus miembros serán preferentemente los responsables de las áreas sectoriales y de planificación del gobierno autónomo descentralizado relacionado con el objeto de la empresa pública. El acto normativo de creación de una empresa pública constituida por los gobiernos autónomos descentralizados podrá prever que en la integración del Directorio se establezca la participación de representantes de la ciudadanía, sociedad civil, sectores productivos, usuarias o usuarios de conformidad con lo que dispone la ley" (LOEP, 2009).

Es importante rescatar dos elementos importantes, el primero que tiene que ver con el máximo de cinco miembros del directorio y el segundo relacionado con la posibilidad de involucrar a ciudadanos en el directorio, evitando siempre caer en nombrar a personas que tengan conflicto de intereses.

b) Requisitos para ser miembro del directorio de la empresa pública

Será potestad del cuerpo colegiado, que aprueba la ordenanza, incluir requisitos para los miembros del directorio de fuera de su seno, entre los que podría considerarse:

- Experiencia en la competencia que se trate;

- Formación específica;
- No tener conflictos de interés; y,
- Reglamento de elección para miembros que no son funcionarios públicos.

c) Período de los miembros del directorio

Para los miembros de la EP, se establecerá la temporalidad tomando en cuenta básicamente el período de gestión de las autoridades del GAD. Para los representantes de la ciudadanía, de acuerdo a decisión del cuerpo colegiado, no puede ser menor a dos años.

Para el caso de Mancomunidades o Consorcios, el tiempo deberá tener relación directa con los períodos para los cuales fueron electos los miembros de los directorios.

d) Presidencia del Directorio de la empresa pública

De acuerdo al Art. 8 de la LOEP, en la parte pertinente menciona: "(...) En las empresa creadas por los gobiernos autónomos descentralizados, la Presidenta o el Presidente será la Alcaldesa o el Alcalde, la Prefecta o Prefecto, la Gobernadora o Gobernador Regional, o su respectivo delegado, quién deberá ser una funcionaria o funcionario del gobierno autónomo descentralizado, en el caso de empresas creadas por más de un gobierno autónomo descentralizado, la presidencia del Directorio estará a cargo de la autoridad que designen los representantes legales de dichos gobiernos (...)". (LOEP, 2009)

- **Atribuciones de la Presidencia del Directorio de la empresa pública.** Identifican los alcances de la Presidencia del Directorio, relacionados con el funcionamiento de este cuerpo colegiado.

e) Atribuciones del Directorio de la empresa pública

Se encuentran especificadas en el Art. 9 de la LOEP, a más de estas se debe incluir otras referente a:

- La fijación del valor de las tasas o tarifas;

- La fijación de sueldos del gerente y personal de libre remoción;
- La decisión sobre el financiamiento;
- El destino de los excedentes;
- La política del manejo del talento humano;
- Especificidades cuando se trate de Mancomunidades o Consorcios; y,
- Especificidades de acuerdo a la competencia que se trate.

f) Prohibiciones del Directorio

Vinculadas directamente con los conflictos de interés en las actividades generales de la empresa pública, donde se incluirá el numeral 7 del Art. 34 de la LOEP. (LOEP, 2009)

g) De las reuniones del Directorio

La ordenanza deberá definir los siguientes elementos:

- Período de reuniones ordinarias.
- Motivo, convocatoria y formalidades para reuniones extraordinarias.
- La convocatoria su anticipación a la reunión y contenido documental.
- El quórum.
- Si tiene o no voto dirimente de Presidente del Directorio.
- El pago de dietas a los miembros del Directorio que no son funcionarios públicos.
- El abandono de las reuniones del directorio por parte de los miembros.
- Otros elementos que den fluidez de las decisiones del directorio.

Se puede tomar como referencia el procedimiento parlamentario establecido en el Cootad (Arts. 316 al 323). (Cootad, 2015)

2.4.2. La Gerencia de la empresa pública

El gerente es la persona que planifica, organiza, dirige y controla la asignación de recursos de todo tipo, persiguiendo incansable el fin supremo o razón de ser de la empresa, tiene bajo su responsabilidad alcanzar los objetivos permitiendo un acceso adecuado de los recursos disponibles y gestionados. Los gerentes en la actualidad son evaluados en función de su desempeño. Según Hellerige Jackson, (Hellerige, 2008), las competencias gerenciales son el conjunto de conocimientos, destrezas, comportamientos y actitudes que necesita una persona para ser eficiente, se plantean las siguientes:

- Comunicación.
- Planeación y administración.
- Trabajo en equipo.
- Acción estratégica.
- Conciencia global.
- Manejo de personal.
- Resolución de conflictos.

La LOEP determina quién nombra al gerente de la empresa pública, su responsabilidad, la dedicación y requisitos básicos. En el Art. 10 “La o el Gerente General de la empresa pública será designado por el directorio, de fuera de su seno. Ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa y será en consecuencia el responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica, financiera, comercial, técnica y operativa. Deberá dedicarse de forma exclusiva y a tiempo completo a las labores inherentes a su cargo con la salvedad establecida en la Constitución de la República”.

Por su naturaleza el cargo de Gerente de una empresa pública es de libre nombramiento y remoción como lo menciona la LOSEP en el Art. 17 sobre Clases de Nombramiento, literal c) dispone que para el ejercicio de la función pública los nombramientos podrán: “De libre nombramiento y remoción”. (LOSEP, 2010)

a) Requisitos para el gerente de la empresa pública

En el segundo párrafo del Art. 10 la LOEP manifiesta: “Para ser Gerente General se requiere: 1) Acreditar título profesional mínimo de tercer nivel; 2) Demostrar conocimiento y experiencia vinculados a la actividad de la empresa; y, 3) Otros, según la normativa propia de cada empresa”. (LOEP, 2009)

De acuerdo a la competencia que asuma la empresa pública se sugiere:

- En el numeral 1, se incorpore la especialidad del título de tercer nivel; y, si es necesario formación de cuarto nivel referente al giro de la empresa.
- Numeral 2, definir la experiencia mínima en periodos de tiempo requerido.
- Incluir otras competencias referidas a comunicación, planeación y administración, trabajo en equipo, acción estratégica, conciencia global, manejo de personal.

b) Designación del gerente de la empresa pública

Como lo explica el Art. 10 de la LOEP, quién designa al Gerente de la empresa pública es el Directorio de la misma. Se propone incluir en este articulado de la ordenanza: “de una terna propuesta por el Presidente del Directorio”. El cargo de gerente no tiene temporalidad ya que es un cargo de libre nombramiento y remoción.

c) Atribuciones del gerente de la empresa pública

Se establece en el Art. 11 de la LOEP 18 atribuciones generales, que no necesariamente deben ser repetidas, sino incluir adicionales referentes al giro de prestación de la empresa, tales como:

- Capacidad de inversiones;
- Periodicidad de informes al directorio;
- Nombramiento de personal de libre remoción de la empresa, sus filiales y subsidiarias;
- Implementación de indicadores de gestión y su evaluación;

- Manejo de riesgos de la empresa;
- Sistemas de información y comunicación;
- Prospectiva del giro de prestación; y,
- Otros de acuerdo a la competencia de la empresa pública.

d) Inhabilidades y Prohibiciones del gerente de la empresa pública

Consta en el Art. 14 de la LOEP, siete inhabilidades, debiendo reforzar los aspectos relacionados a los conflictos de interés.

e) Subrogación de la gerencia

Se trata de la delegación o remplazo, cuando una persona sustituye al gerente titular; debiendo determinar la ordenanza quien será el gerente subrogante en su ausencia (generalmente se designa a la persona que le sigue en rango de la estructura orgánica) y definir el plazo máximo de subrogación.

2.4.3. Unidades requeridas por la empresa pública

Las personas involucradas en la elaboración de la ordenanza, deberán tomar como base para esta decisión lo identificado en el plan de negocios de la prestación del bien o servicio público, donde una de las actividades es definir las direcciones necesarias para que el nuevo modelo de gestión funcione de forma eficiente. Poniendo énfasis en evitar incluir demasiadas unidades, que a futuro provoque burocracia y demora en los procesos.

Las unidades o direcciones requeridas dependerán de la competencia que se trate, del ámbito de esta y la cobertura actual, estos datos deben constar en la HERRAMIENTA N°10 desarrollada por el equipo promotor.

a) Unidades de asesoría de la empresa pública

Es la inclusión de especialistas en cierta área que requiera mayor conocimiento para que la empresa pueda solventar sus necesidades en ese campo, generalmente en el sector público se crea la asesoría jurídica, por las complicaciones implícitas en la administración pública. Esta asesoría puede ser parte de la estructura empresarial o puede contratarse de forma puntual con especialistas externos, todo dependerá de la necesidad. Dependiendo de la necesidad de la empresa pública podrá contar con asesorías específicas de forma temporal.

b) Unidades de apoyo de la empresa pública

Son las unidades necesarias requeridas de forma permanente para que la empresa funcione. Partiendo de una empresa que está por crearse debe incluir solamente las estrictamente necesarias, entre las que se sugiere un esquema básico que podrá ser adaptado a futuro dependiendo de la evolución de la empresa:



Las unidades señaladas deberán tener un nivel jerárquico de acuerdo a la capacidad de la empresa, determinando denominaciones como dirección o jefatura.

c) Unidad operativa de la empresa pública

Dependiendo de la competencia analizada, del giro y cobertura en la prestación de servicios de la empresa pública, se implementará unidades que le permitan a cada uno de los procesos agregadores de valor realizar sus actividades de forma independiente pero articulada a todo el sistema.

No existe un estándar definido, así mismo dependerá del ámbito, cobertura y competencias que se trate, además son elementos identificados en la FASE UNO de esta guía.

Como ejemplo para una empresa pública de agua potable podría ser:

- Abastecimiento de agua cruda.
- Procesamiento.
- Control de calidad.
- Conducción y conexiones.
- Mantenimiento y reparaciones.

Las unidades operativas identificadas en la ordenanza deben aportar para alcanzar óptimos niveles de calidad en la prestación y la eficiencia de los procesos internos.

2.5. Régimen económico de la empresa pública

Este componente de la ordenanza define el actual y futuro económico y financiero de la empresa pública, debe ser analizado a partir de los datos del diagnóstico y la estrategia de cambio del modelo de gestión. Es considerado el V FACTOR DE EXITO DE LA PRIMERA FASE, por eso la importancia que debe darse a este componente.

a) El Patrimonio de la empresa pública

Constituyen el conjunto de bienes, derechos y obligaciones necesarios para desarrollar la actividad que asume la empresa pública de parte de la o las instituciones promotoras GAD o conjunto de estos, como lo detalla el Art. 38 de la LOEP, entre los que debe constar:

- Los bienes tangibles e intangibles
- Acciones y participaciones
- Títulos habilitantes
- Activos y pasivos actuales y futuros

Bienes que son valorados y constarán en las respectivas actas de finiquito y escrituras de traspaso que se legalizan en la FASE PRE OPERACIONAL, cuando la empresa creada tenga su representante legal.

b) El Financiamiento de la empresa pública

Para efecto de la constitución de la empresa pública se considera financiamiento, a las fuentes de ingreso que el GAD, conjunto de estos o del Gobierno Central transfieren a la empresa pública creada, dependiendo de la competencia. De acuerdo al Art. 42 de la LOEP menciona algunos de los siguientes ingresos:

- Procedentes de la comercialización y prestación de servicios;
- Rentas de cualquier clase que produzcan acciones o participaciones;
- Acceso a los mercados financieros nacionales o internacionales, a través de emisión de obligaciones o titularizaciones, contratación de créditos;
- Beneficios de garantía soberana;
- Inyección directa de recursos estatales;
- Ingresos por transferencia de competencias;
- Reinversión de recursos propios;

- Ingresos provenientes de los GAD conjunto de estos;
- Otros.

El grupo que prepara la ordenanza debe tener claridad en definir las fuentes específicas de acuerdo a la competencia, además proyectando hacia otras iniciativas que a futuro emprenda. En algunos casos es necesario prever la necesidad de un capital operativo inicial para el arranque de actividades, la ordenanza deberá definir sus fuentes y usos.

c) Excedentes de la empresa pública

Un excedente significa el diferencial entre los ingresos recibidos del giro y los costos reales de la prestación de un bien o servicio público. De acuerdo al Art. 39 de la LOEP dice: “Las empresas públicas deberán propender que a través de las actividades económicas que realicen se generen excedentes o superávit, los que servirán para el cumplimiento de los fines y objetivos previstos en el artículo 2 de esta ley (...)”. (LOEP, 2009)

La LOEP en el artículo 39 es muy clara referente a los excedentes de las empresas públicas de los GAD en forma individual, pero para el caso de las empresas públicas de Mancomunidades o Consorcios, los promotores deben especificar claramente el destino de los excedentes en la ordenanza para evitar conflictos.

2.6. Control y auditoría de la empresa pública

A más de lo referido en el Art. 47 de la LOEP, deberá mencionar lo siguiente:

- Mecanismos de control interno que debe poner en marcha la gerencia.
- Evaluaciones del directorio

2.7. Jurisdicción coactiva

De acuerdo al Dr. Rodrigo Patiño Ledesma señala que en nuestro sistema administrativo tributario, refiriéndose al ecuatoriano, (Patiño, 2005) “(...)procedimiento coactivo, es el medio que utilizan el Estado, los Organismos Seccionales o cualquier otro ente público que goce de la facultad coactiva, para la recaudación de todo tipo de obligaciones, que por cualquier concepto, mantengan los ciudadanos, que no han sido cubiertas a tiempo, y lo hacen a través de los funcionarios competentes, mediante un procedimiento especial, que se sustenta en el carácter ineludible de las obligaciones de los particulares frente a los órganos del sector público, de cuyo cumplimiento depende la dotación de los recursos que financian la administración y actividades del servicio a la comunidad”.

La Disposición General Cuarta de la LOEP, viabiliza el ejercicio de la jurisdicción coactiva de las empresas públicas, para la recaudación de los valores adeudados por sus clientes.

2.8. Normativa concordante que se debe aplicar en el funcionamiento de la empresa pública

Para evitar dilaciones y amplitudes exageradas en la formulación de la ordenanza, se sugiere considerar las leyes orgánicas, ordinarias, resoluciones y normas aplicables a la prestación del bien o servicio que se trate; entre estas pueden ser:

- Código del Trabajo
- Ley Orgánica del Servicio Público
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley de Régimen Tributario Interno
- Ley Orgánica de Defensa del Consumidor
- Ley de Control del Poder del Mercado
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria
- Otras de acuerdo a la competencia

2.9. De la fusión escisión y liquidación de empresas públicas

La LOEP en los Títulos IX, X, XI, artículos del 48 al 63 establece los parámetros legales para la fusión, escisión y liquidación de empresas públicas. En la elaboración de la ordenanza los promotores de este cuerpo legal deberán citar lo referente a los títulos y artículos mencionados, que se aplicarán en caso de tomar tal decisión.

Es necesario recalcar que para el caso de empresas públicas de Mancomunidades y Consorcios, se debe dejar muy bien establecido los aportes al patrimonio de la empresa, los excedentes de la misma que serán de mucha utilidad en caso de optarse por la fusión, escisión o liquidación.

Para un manejo holístico de este proceso, se propone una herramienta resumen de los articulados relacionados a la LOEP, que permitirá entender los conceptos y procedimientos que se deben aplicar.



Herramienta 18: Proceso de fusión, escisión y liquidación de empresas públicas

DESCRIPCIÓN	FUSIÓN	ESCISIÓN	LIQUIDACIÓN
CONCEPTO	Cuando dos o más empresas públicas se unen para formar una nueva o cuando una o más empresas son absorbidas por otra.	Es la división de una empresa pública en dos o más empresas públicas.	Cuando deja de cumplir los fines y objetivos para los que fue creada, o su funcionamiento ya no resulte conveniente se extingue la empresa.
PROCEDIMIENTO	<ol style="list-style-type: none"> Informe motivado de la máxima autoridad. El directorio acuerda la disolución sin liquidación. Traspaso del patrimonio a la nueva empresa. 	<ol style="list-style-type: none"> Recomendación motivada del Directorio de la empresa pública al máximo órgano del GAD. El máximo órgano del GAD resuelve la escisión. 	<ol style="list-style-type: none"> La máxima autoridad del GAD propondrá al Directorio de la empresa su extinción. El máximo órgano del GAD emitirá una ordenanza que fija los términos de extinción.
CONDICIONES	<ol style="list-style-type: none"> Requiere de forma previa el informe favorable de la unidad de planificación del GAD. La empresa absorbente se hace cargo del pasivo de la absorbida. 	<ol style="list-style-type: none"> La división del patrimonio debe hacerse a valor presente o de mercado. Los excesos en activos pueden compensarse con la asunción de pasivos de la empresa escindida. La nueva empresa pública debe crearse a partir del Art. 5 de la LOEP. Si por la escisión la empresa escindida debe liquidarse el máximo órgano del GAD, en la misma resolución aprobatoria, dispondrá la liquidación. La escisión también podrá realizarse dentro del proceso de liquidación. 	<ol style="list-style-type: none"> Prohibición a los administradores Art. 57 de la LOEP. El Directorio nombra al liquidador Art. 58 LOEP. Atribuciones del liquidador Art. 59 de la LOEP. Responsabilidades del Liquidador Art. 60 LOEP. Terminación de labores del Liquidador Art. 61. Cambio del liquidador Art. 62 de la LOEP. Liquidación de activos: cubierto los pasivos el remanente de activos pasara al GAD o conjunto de estos que la hubieren creado.
TALENTO HUMANO	La empresa absorbente asume el recurso humano de las fusionadas, pasan a ser parte de su nómina.	Procede de acuerdo a lo dispuesto en el tercer párrafo de la Disposición Transitoria primera de la LOEP.	Son cesados en sus funciones y liquidados de acuerdo a la ley, por parte del liquidador; o lo que determine la ordenanza de extinción de la empresa pública.

2.10. Disposiciones transitorias de la ordenanza de creación de la empresa pública

Son parte de la ordenanza de carácter temporal, que buscan solucionar problemas de la transición entre el anterior modelo de gestión y la empresa pública que se crea por efecto de la ordenanza, deberán considerarse algunos elementos como:

- Plazos para las actas de finiquito, y escrituras de traspaso de bienes;
- Plazo para la elaboración de reglamentos internos y de control;
- Plazo para inicio de operación;
- Plan Estratégico de nueva la empresa;
- Aportes de patrimonio si es empresa pública en mancomunidad o consorcio;
- Definiciones sobre contratos, convenios en proceso;
- La emisión de especies valoradas; y,
- Otras de acuerdo a la competencia.

2.11. Disposiciones generales de la ordenanza de creación de la empresa pública

Son disposiciones que no coinciden exactamente con los componentes, elementos y artículos de la ordenanza, pero que es necesario incluir en esta. Servirá además para aclarar elementos exclusivos cuando la empresa pública sea promovida por Consorcios y Mancomunidades

Una vez terminado el análisis técnico de la ordenanza entre autoridades, equipos promotores y responsables jurídicos, se debe poner en consideración de forma oficial a la máxima autoridad del GAD o conjunto de estos para el trámite pertinente al interior del órgano legislativo.

2.12. Presentación, análisis y aprobación por el cuerpo colegiado correspondiente

De acuerdo al Cootad el proceso interno de presentación del proyecto de ordenanza, la aprobación y promulgación se realizará de acuerdo a los siguientes niveles y cumpliendo las formalidades previstas en los siguientes articulados del Cootad:



Herramienta 19: Proceso de gestión de la ordenanza de creación de la empresa pública

ATRIBUCIÓN (Cootad)	NIVEL DE GOBIERNO			
	PROVINCIAL	MUNICIPAL	METROPOLITANO	CONJUNTO
Presentar proyectos de ordenanzas al máximo órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado	Art. 50 Atribución del prefecto/a, literal d)	Art. 60 Atribuciones del alcalde/alcaldesa, literal d)	Art. 90 Atribuciones del alcalde/alcaldes, literal d)	Presidente
	Art. 48 Atribuciones de los consejeros/as literal b)	Art. 58 Atribuciones de los concejales/as literal b)	Art. 88 Atribuciones de los concejales/as literal b)	Miembros del Directorio
El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado, mediante la expedición de ordenanzas, acuerdos y resoluciones	Art. 47 literal a)	Art. 57 literal a)	Art. 87 literal a)	Asamblea general
Aprobación ordenanzas	Art. 47 litera h)	Art. 57 literal j)	Art. 87 literal i)	Directorio Facultado
Art. 322.- Decisiones legislativas. - “Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros (...). (...) El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos”.				Dependient o de las normas
Art. 324.- Promulgación y publicación. - “El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, publicará todas las normas aprobadas en su gaceta oficial y en el dominio web de la institución; si se tratase de normas de carácter tributario, además, las promulgará y remitirá para su publicación en el Registro Oficial (...)”.				Presidente del directorio

2.13. Principales factores de éxito de la fase constitutiva de empresas públicas

También en la FASE CONSTITUTIVA se identifican cuatro factores de éxito que deben ser monitoreados durante todo el proceso.



Herramienta 20: Factores de éxito. Fase Constitutiva

FASE	COMPONENTE	FACTOR DE ÉXITO
2. FASE CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA PUBLICA	2.1. Análisis y concertación para construir la Ordenanza	VII.- Involucramiento de autoridades y equipo promotor
	2.2. Aprobación por el cuerpo colegiado correspondiente	VIII.- Conformación adecuada del directorio evitando conflictos de interés IX.- Claridad en el régimen económico X. Evitar burocratizar la nueva empresa por el pago de favores políticos

3

FASE PREOPERACIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICA CREADA

La fase preoperacional es un concepto usado cuando se crea una nueva empresa pública o privada, es el espacio temporal donde se realizan actividades referentes, sobre todo al cumplimiento de formalidades normativas de la legislación ecuatoriana, antes del arranque de operaciones. Para la consecución de estas actividades el GAD o conjunto de estos deberá contar con recursos financieros considerados como gastos preoperacionales, detallados en el régimen económico de la ordenanza, implican trámites exclusivamente administrativos en diferentes instituciones de registro, control y apoyo.

La guía detalla las actividades más importantes y necesarias en la fase preoperacional, quedando detalles que deben ser complementados por los actores involucrados, en la línea de poner en marcha una empresa pública eficiente.

3.1. Procedimiento parlamentario para inicio de la empresa pública

Son reglas formales organizadas no complejas y democráticas para el inicio de una empresa pública, siendo necesario identificar algunas actividades claves para evitar desviaciones de la misión de la creación de la EP. También se puede tomar como referencia lo manifestado por el Cootad en los artículos del 316 al 323.

Para iniciar, es necesario de parte del presidente o máxima autoridad del GAD o en el caso de Mancomunidades y Consorcios, determinar las siguientes decisiones preoperativas:

- Elaboración del orden del día;

- Definir la sede temporal o definitiva;
- Nombrar un secretario/a adhoc; y,
- Realizar la convocatoria a la primera reunión del directorio.

a) Convocatoria y posición de miembros del directorio

En esta primera reunión inaugural el Presidente del Directorio declara constituida la empresa pública y procede a posesionar a los miembros del directorio definidos en la ordenanza, además formaliza la posesión del secretario/a adhoc para que elabore el acta respectiva.

Se toman decisiones referentes a elementos de la fase preoperacional y se deciden las formalidades de acuerdo a la ordenanza para nombrar el gerente general de la empresa pública.

b) Nombrar representante legal de la empresa pública creada

Cumplidas las formalidades de elección definidas en la ordenanza, se realiza una nueva convocatoria a reunión del directorio de la empresa pública, en la cual se decide quién será el gerente general, de acuerdo a la LOEP. Art. 9 Atribuciones del directorio, numeral 13 "Nombrar a la o al Gerente General de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente del Directorio (...)".

Nombrado el gerente general se procede a elaborar el nombramiento por parte del secretario adhoc, firmado y legalizado por el Presidente del Directorio y a posesionar en su cargo.

De acuerdo a lo que manifiesta el Art. 10 de la LOEP, "GERENTE GENERAL.- (...) ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa y será en consecuencia el responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica, financiera, comercial, técnica y operativa (...)".

Además de acuerdo al Art. 11 de la LOEP, en Deberes y atribuciones del gerente general, numeral 17, se estipula también "Actuar como secretario del Directorio".

3.2. Elaborar y legalizar documentos habilitantes a favor de la empresa pública.

Cuando la empresa pública cuenta con su representante legal, se procede a la elaboración, análisis y legalización del patrimonio y financiamiento, a través de documentos públicos que perdurarán por toda la vida institucional, entre los más importantes se mencionan los siguientes:

a) Acciones o procesos contractuales para personal clave

Para que la fase preoperativa tenga los resultados previstos, es necesario contar con personal clave y fundamental, para evitar confusiones y complicaciones. La empresa pública creada a más del Gerente General, deberá al menos contar con los siguientes cargos:

- Contadora/or, de acuerdo al artículo 150 del COPFP, en cada entidad se establecerá la unidad encargada de la ejecución del Componente de Contabilidad Gubernamental.
- Tesorera/o,
- Secretaria/o.

Se sugiere para evitar complicaciones y demoras, que las personas que vayan a estar en estos cargos puedan ser de la o las instituciones promotoras de creación de la empresa pública, que vía acción de personal, cumpliendo los requisitos, pasen a ocupar estos espacios. Caso contrario el representante legal deberá iniciar el proceso contractual definido en la LOSEP.

b) Inventarios de bienes, objeto de traspaso hacia la empresa pública

Es el registro documental de todos los bienes tangibles e intangibles previstos en el Patrimonio del Régimen Económico de la Ordenanza de Creación de la Empresa Pública, que el GAD o conjunto de estos traspasan a la empresa pública creada. Para la valoración de estos bienes deberá tomarse como referencia lo previsto en el Art. 50 de la LOEP numeral 1 "(...) la adjudicación de los correspondientes activos, para cuyo efecto podrán adjudicarse los mismos a valor presente o de mercado (...)".

La base normativa está prevista en el Reglamento General para la administración, utilización, manejo y control de los bienes y existencias del sector público, Suplemento R.O. No. 888, Acuerdo 041-CG-2016, en el Capítulo V se refiere “exclusivamente a los comodatos y traspasos de bienes muebles e inmuebles, en su artículo 90 describe: “Traspaso es el cambio de asignación de un bien mueble, inmueble o existencia que se hubiere vuelto innecesario u obsoleto para una entidad u organismo en favor de otro, dependiente de la misma persona jurídica, que requiera para el cumplimiento de sus fines (...)”. (Estado C. G., 2016)

Los inventarios recibidos y formalmente legalizados servirán para los siguientes pasos previstos en esta guía.

c) Acta de finiquito del traspaso de la competencia del GAD o conjunto de estos a la empresa pública

Es un documento parte de la formalidad de manejo de lo público, aplicado exclusivamente cuando es una competencia que ya se ejecutaba. Con la creación de la empresa pública, quién lo venía realizando, finaliza su accionar, se extinguen sus derechos y obligaciones con los usuarios de ese bien o servicio público; y entrega la responsabilidad con todos los detalles requeridos a la empresa pública que asume la competencia.

El acta de finiquito deberá contener al menos los siguientes componentes:



Herramienta 21: Elementos del acta de finiquito del traspaso de la competencia

CONTENIDO BASICO	REQUISITOS	OBSERVACIÓN
Los Comparecientes	Nombramiento de los comparecientes	Es un documento legalizado entre las partes: la que entrega o entregan y quién recibe la competencia
Antecedentes del proceso	Copias de cédula de ciudadanía y certificado de votación	
La competencia que se trata	Informes de la competencia y alcances	
Alcance de la competencia	Informe jurídico	
Enunciado de la finalización		
Enunciado del nuevo responsable		
Generalidades jurídicas		
Firmas de los comparecientes		
Anexos.		

Este documento no será necesario cuando se trata de una competencia que se inicia con la creación de la empresa pública.

d) Acta transaccional de talento humano que pasa del GAD o conjunto de estos a la empresa pública

Es un testimonio escrito por medio del cual la-(s) personas que trabajan en el GAD, conjunto de estos o empresa absorbida, pasan a formar parte de la empresa pública constituida. En este documento debe comparecer el patrono anterior, actual y la o las personas transferidas. En caso de traslados de personal de su domicilio habitual a otros sitios de trabajo fuera del cantón, deberá tomarse en cuenta lo previsto en Código del trabajo y la LOSEP.

Debe considerarse lo previsto en la LOEP, en la Primera Disposición Transitoria: "(...) El personal que actualmente trabaja en las empresas públicas o estatales existentes continuará prestando sus servicios en las empresas públicas creadas en su lugar, de conformidad con su objeto, bajo los parámetros y lineamientos establecidos en esta Ley, no se someterán a períodos de prueba. En consecuencia el régimen de transición previsto en estas disposiciones, incluidas las fusiones, escisiones y transformaciones no conllevan cambio de empleador ni constituyen despido intempestivo. En caso de jubilación, desahucio o despido intempestivo, se tomarán en cuenta los años de servicio que fueron prestados en la empresa extinguida y cuya transformación ha operado por efecto de esta ley, sumados al tiempo de servicio en la nueva empresa pública creada, con los límites previstos en la ley". (LOEP, 2009)

El acta transaccional deberá al menos contener los siguientes elementos:



Herramienta 22: Elementos básicos del acta transaccional de traspaso de talento humano

CONTENIDO BASICO	REQUISITOS	OBSERVACIÓN
Los comparecientes: empleadores anteriores, actuales, personas transferidas, y responsable Jurídico	Listado de personas que realizan el traspaso Nombramiento actual y futuro de los empleadores	Es un documento legalizado entre las partes ante el Ministerio del Trabajo
Antecedentes del proceso	Copias de cédula de ciudadanía y certificado de votación de los empleadores actual y futuro	
El acto transaccional	Copias de cédula de ciudadanía y certificado de votación de las personas transferidas	
Derechos actuales de las personas transferidas	Informe de Talento Humano del GAD o conjunto de estos con los nombres, cargos y distributivo	
Obligaciones actuales de las personas transferidas	Informe de Talento Humano del GAD o conjunto de estos con el orgánico funcional de cada cargo	
Generalidades jurídicas		
Aceptación		
Firmas de los comparecientes		
Anexos		

e) Escritura pública de transferencia de dominio de los bienes inmuebles

Es el documento notariado mediante el cual se transfieren del GAD o conjunto de estos, bienes inmuebles, edificios, construcciones hacia la nueva empresa pública, este documento se otorga y da fe ante un Notario Público. El documento debe contener al menos los siguientes elementos:



Herramienta 23: Elementos de la escritura de transferencia de dominio de los bienes inmuebles

CONTENIDO BASICO	REQUISITOS	OBSERVACIÓN
El cedente representante legal y el representante jurídico	Copias certificadas de nombramiento de los comparecientes	La minuta de la escritura va respaldada de la firma del responsable jurídico del GAD y se otorga ante una Notaría del Cantón.
El cesionario y su representante legal	Copias de cédula de ciudadanía y certificado de votación	
El motivo del documento	Copia certificada de la ordenanza de creación de la empresa pública	Posterior la escritura de transferencia de dominio es inscrita en el Registro de la Propiedad del GAD Municipal.
Antecedentes	Copia certificada de aprobación de la ordenanza	
Objeto	Copias certificadas de áreas y levantamientos planimétricos del bien	
Cuantía	Copias certificadas de las resoluciones administrativas referentes al tema Inventario	
Aclaratorias	Copias certificadas del avalúo del terreno, construcciones y total	
Aceptación	Otros de acuerdo a cada GAD	

3.3. Registros y formalidades legales de la empresa pública

Una vez que la empresa pública está constituida y tiene su representante legal, es necesario continuar con las formalidades para su normal funcionamiento. Son requisitos que de forma obligada deben intervenir las unidades clave como son la Tesorería y Contabilidad de la empresa pública.

Los registros y formalidades más importantes son los siguientes:

a) Registro Único de Contribuyentes en el Servicio de Rentas Internas

Para identificar a los ciudadanos responsables de la Administración Tributaria, se implementó el Registro Único de Contribuyentes (RUC), cuya función es registrar e identificar a los contribuyentes con fines impositivos y proporcionar información a la Administración Tributaria.

El RUC corresponde a un número de identificación para todas las personas naturales y sociedades que realicen alguna actividad económica en el Ecuador, en forma permanente u ocasional o que sean titulares de bienes o derechos por los cuales deban pagar impuestos.

El número de registro está compuesto por trece números y su composición varía según el Tipo de Contribuyente.

El RUC registra información relativa al contribuyente como por ejemplo: la dirección de la matriz y sus establecimientos donde realiza la actividad económica, la descripción de las actividades económicas que lleva a cabo, las obligaciones tributarias que se derivan de aquellas; entre otras.



Herramienta 24: Documentos y requisitos para la apertura del Registro Único de Contribuyentes en el Servicio de Rentas Internas

DOCUM.	REQUISITOS	OBSERVACIÓN
Formulario	RUC 01-A, debidamente lleno y firmado por el representante legal, (si la sociedad registra más de 5 accionistas, esta información no se registrará en el formulario, se deberá presentar la misma en medio magnético de acuerdo a la ficha técnica que la puede consultar en la página web del SRI). RUC 01-B se presentará únicamente cuando la sociedad posea establecimientos adicionales a la matriz.	<ul style="list-style-type: none"> • Los formularios deben estar firmados por el representante legal, apoderado o liquidador designado, según corresponda.
Identificación de la sociedad	Original y copia del Registro Oficial donde se encuentre publicada la creación de la entidad o institución pública; u, original y copia de la Ley, Decreto, Ordenanza o Resolución que apruebe la creación de la institución, empresa pública o ente contable independiente o desconcentrado.	<ul style="list-style-type: none"> • Este documento establece la creación de la sociedad, el mismo que le otorga su personería jurídica.
Representación	Original y copia del documento o acto administrativo que lo acredite como representante legal, emitido por la máxima autoridad.	
Identificación representante	Documento de identificación del representante legal y documento de ubicación de la sociedad.	

Para mayor detalle, formularios y actualizaciones se sugiere visita la página web www.sri.gob.ec/web/guest/inscripcion

b) Registro patronal en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

De acuerdo a información disponible en <http://www.iess.gob.ec/es/web/empleador/registro-de-empleador> el trámite para el registro patronal es el siguiente:

- Ingresar a la página web www.iess.gob.ec - Servicios por Internet;
- Escoger Empleadores- Actualizar datos del registro patronal;
- Escoger el sector al que pertenece (privado, público o doméstico);
- Ingresar los datos obligatorios que tienen asterisco(*);
- Digitar el número de RUC y (En caso de doméstica digitar número de cédula);
- Seleccionar el tipo de empleador;
- En el resumen del Registro de Empleador al final del formulario se visualizará imprimir solicitud de clave.

Una vez registrados los datos solicitados, tiene que acercarse a las oficinas de Historia Laboral del Centro de Atención Universal del IESS a solicitar la clave de empleador, con los siguientes documentos:

- Solicitud de Entrega de Clave (impresa del Internet);
- Copia del RUC;
- Copias de las cédulas de identidad a color del representante legal y de su delegado en caso de autorizar retiro de clave;
- Copias de las papeletas de votación de las últimas elecciones o del certificado de abstención del representante legal y de su delegado, en caso de autorizar el retiro de clave;
- Copia de pago de un servicio básico (agua , luz o teléfono);
- Original de la cédula de ciudadanía.

c) Inscripción y legalización como entidad contratante en el SERCOP

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública R.O. 395 del 04/08/2008 en su Artículo 1. Objeto y Ámbito, estipula que esta Ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen. Según el numeral 6, en el mismo que dispone: Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Además, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) establece los siguientes requisitos:

“Las entidades del Estado que requieran realizar procesos de contratación deben registrarse.

- El REGISTRO es la base de datos administrada por el SERCOP que contiene los registros de las Entidades Contratantes del Estado habilitadas.
- El Proceso de registro incluye dos pasos: Informático y la Habilitación. Una vez que el SERCOP haya constado la validez de la autorización del representante de la entidad contratante, le entregará el permiso de accesibilidad para operar en el Portal. www.compraspublicas.gob.ec
- El portal www.compraspublicas.gob.ec no aceptará más de un Registro por entidad contratante, hecho que será validado con el número de Registro Único de Contribuyentes.

¿Cómo registrarse como entidad contratante?

El registro como Comprador consta de 6 pasos, los cuales recogen información básica de la misma.

PASO 1: Términos y condiciones (Responsabilidades de la entidad contratante y las del SERCOP)

PASO 2: Información general (Creación de usuario y contraseña-Administrador)

PASO 3: Información de la Persona (N° RUC, Razón social, Representante legal, otros)

PASO 4: Dirección y teléfonos (Provincia, cantón, parroquia, teléfonos)

PASO 5: Información de contactos (Datos de las personas potenciales usuarios del Portal)

PASO 6: Finalización del registro (Activación de cuenta)” (SERCOP, ¿Qué es el Registro de Entidades?, 2017)

d) Registro en el catastro de las instituciones, empresas y organismos del Estado en el Ministerio del Trabajo

Se publicó en el Registro Oficial No. 294, Segundo Suplemento, de 6 de octubre de 2010, la Ley Orgánica de Servicio Público, la cual en el Artículo 51 establece la competencia de: “(...) e) Elaborar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información y el registro de todas las servidoras, servidores, obreras y obreros del sector público, y del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado y de las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, determinadas en el Artículo 3 de esta Ley(...)”. (LOSEP, 2010)

Este registro investiga y recopila información general de las mencionadas instituciones, que permite contar con una base de datos completa, válida y actualizada, que apoye la formulación de políticas y estrategias a nivel gubernamental y de Estado (Trabajo, 2017)

Requisitos para el registro en el catastro de instituciones, entidades, empresas y organismos descentralizados del Estado y su anexo:

1. Oficio solicitando la inclusión de la entidad en el Catastro;
2. Copia de la base legal de creación de la institución; y,
3. Copia del Registro Único de Contribuyentes.

e) Registro en el catálogo de instituciones públicas del Ministerio de Economía y Finanzas

Si la institución pública es nueva, deberá incorporarse al Catálogo de Instituciones del Sector Público, administrada por la Subsecretaría de Presupuestos, misma que asignará un código de identificación institucional, vinculado al número de RUC público que corresponda.

De acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Libro II de las Finanzas Públicas, Título I del SISTEMA NACIONAL DE FINANZAS PÚBLICAS, Art. 70.- **Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).**- “El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos (...)”.

Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.

Por lo anterior, la empresa pública debe tramitar su código institucional en el Ministerio de Economía y Finanzas; además en cumplimiento a lo que estipula el Art.74 del COPFP, numeral 31. “Elaborar y mantener actualizados los registros de los entes financieros públicos y registro de los responsables de la gestión financiera”. (COPFP, 2010)

La solicitud para integrarse al Catálogo de Instituciones y Entidades Operativas Desconcentradas del Sector Público, deberá dirigir la solicitud del requerimiento a la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas, adjuntando todos los documentos que se registran en el documento: Requisitos para actualización del catálogo de instituciones y entidades operativas desconcentradas del sector público (Finanzas, Requisitos para actualización del catálogo de instituciones desconcentradas, 2016).

La respuesta a la solicitud institucional para la apertura de cuenta se remite al BCE sucursales Quito, Guayaquil o Cuenca, con copia para la entidad solicitante, debiendo coordinar con esta entidad bancaria el resto de documentación a ser presentado para registro de firmas y titularidad de la cuenta.

f) Apertura de cuentas Banco Central del Ecuador y rotativa de ingresos en los bancos corresponsales.

Para el manejo de los recursos de la empresa pública se debe proceder con la apertura de cuentas en el Banco Central y la rotativa en los bancos corresponsales

El procedimiento para apertura de cuentas, es el siguiente:

“Deberá presentar un oficio de solicitud dirigido al Banco Central del Ecuador suscrito por la máxima autoridad como representante legal de la respectiva entidad, en el que se indicará que se ha cumplido con todos los requisitos de la Ley, y la documentación que se indica a continuación:

- Formulario No. SDO. 166-1 Rev. APERTURA DE CUENTA;
- Copia del oficio de autorización emitido por el Ministerio de Finanzas;
- Copia de la base legal de creación de la institución;
- Copia certificada del nombramiento de la máxima autoridad como representante legal de la Entidad o Resolución de los respectivos Concejos/Consejos para el caso de los GAD;
- Copia a color de la cédula de ciudadanía y papeleta de votación;
- Copia del Registro Único de Contribuyentes (RUC);
- Cumplir con los requisitos para el registro de firmas en caso que la Institución realice trámites dentro del Banco Central del Ecuador;
- Formulario PLA-DNSF-001 “Conozca a su Cliente”: Datos Informativos de la máxima autoridad como representante legal de la institución y firmas autorizadas”. (BCE, s.f.)

3.4. Resoluciones administrativas de inicio de actividades de la empresa pública

Las resoluciones administrativas constituyen una orden escrita de cumplimiento de una actividad jerárquicamente justificada en una ley superior, que la realiza una autoridad para cumplir los fines de una empresa pública prestadora de bienes y servicios públicos.

La atribución de emitir resoluciones administrativas debe ser autorizada por el Directorio de la empresa pública, en base a las necesidades de cambio y adaptación. Esta autorización deberá tener ámbito y temporalidad definida.

Entre las resoluciones más importantes se enlistan las siguientes:



Herramienta 25: Resoluciones que son necesarias para el inicio de actividades de la empresa pública

AMBITO	CONTENIDO
Institucionalidad	Resolución sobre nuevo logotipo
	Impresión de documentación oficial
	Propiedad Intelectual de la imagen corporativa
De la prestación del bien o servicio público	Reglamentos internos de prestación, derechos, obligaciones y sanciones
Del Talento Humano	Acciones de personal individuales de inicio de actividades de acuerdo al acta transaccional
	Delegar funciones de acuerdo a las necesidades
	Nombrar funcionarios de libre remoción
	Horarios del talento humano
	Entrega de especies valoradas a tesorería
	Actualización de declaraciones juramentadas de bienes
Fuentes de ingresos	Entrega recepción de bienes
	Emisión de facturas
	Diseño e Impresión de especies valoradas
	Acoger el cobro de: tarifas, tasas, entre otros
Egresos	Validez o cambio de convenios o contratos en ejecución
	Proceso documental de pagos
Servicios básicos	Delegar a responsable de compras públicas
	Cambio de titular o consecución de nuevos
OTRAS	De acuerdo a la necesidad

3.5. Lineamientos para asumir y organizar fuentes de ingresos permanentes

Para identificar el origen de los recursos de los GAD y las empresas públicas hay que referirse a lo manifestado en el Cootad, Art. 172: **“Ingresos propios de la gestión.-** Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación está sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas. Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas (...).” (Cootad, 2015)

A nivel de las empresas públicas deberá manejarse el clasificador presupuestario de ingresos y egresos actualizado por el Ministerio de Economía y Finanzas. (Finanzas, Normativa de Presupuestos, 2017).

Art. 186.- Facultad tributaria.- “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías. Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza”.

Estos elementos fueron analizados en el numeral 1.2 literal a) Análisis de cobertura del bien o servicio público en la FASE PREVIA.

Es necesario adaptar los procesos para que los recursos que van a ingresar a la empresa pública por la prestación del bien o servicio público, sean canalizados de tal manera que los usuarios sientan el cambio en el modelo de gestión, para ello se sugiere las siguientes actividades:



Herramienta 26: Definición de lineamientos para organizar fuentes de ingresos de la empresa pública

COMPONENTE	LINEAMIENTO	ESTRATEGIA
DE LOS USUARIOS	Definir la cobertura del bien o servicio	Identificar la actual y la proyectada
	Mantener un catastro o universo de usuarios	
	Definir los patrones de comportamiento de los usuarios referentes a la cancelación por la prestación	Adaptar los procesos
DE LOS INGRESOS	Atención con calidad y calidez a los usuarios	Demostrar lo beneficios del cambio en el modelo de gestión
	Los comprobantes de pago deben demostrar el detalle para evitar confusiones	Que el usuario conozca exactamente cuánto paga por el bien o servicio
	Informar a la ciudadanía sobre los ingresos recibidos por la prestación	Transparencia en la gestión para generar compromiso de los usuarios
	Definir responsabilidades y cauciones	Disminuir riesgos del manejo de lo público
	Arqueos de caja	Controles permanentes para evitar desvíos de fondos públicos
	Los depósitos en las cuentas institucionales deben realizarse a través de transporte de valores especializado	Disminución del riesgo
DE LA INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	Adecuar espacios accesibles y cómodos para los usuarios	Mejor accesibilidad y disminución de tiempos de demora
	Instalar sistemas de información de usuarios (catastro) actualizados y de acuerdo a la capacidad proyectada.	Rapidez en la atención
	Desconcentrar servicios en lo que sea posible	Evitar congestionamiento y quejas.
DE LA COMUNICACIÓN	Información permanente sobre el beneficio que genera la prestación de un bien o servicio público	Empoderar a los actores

3.6. Equipamiento de sistemas para manejo y control financiero en la empresa pública

Se establece en la Quinta Disposición General de la LOEP, **“Sistema Contable y de Administración de Cuentas de Recursos Financieros:** Las Empresas públicas, sus subsidiarias y filiales no están obligadas a llevar su contabilidad aplicando normas de contabilidad gubernamental, tampoco están obligadas a gestionar sus recursos financieros a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional ni a través del ESIGEF. La contabilidad que lleven las empresas públicas estará basada en los principios de contabilidad de general aceptación y normas internacionales de contabilidad, generando toda la información financiera necesaria para medir su gestión tanto administrativa y financiera.” (LOEP, 2009).

Sin embargo de lo afirmado esto no exime a la empresa pública de aplicar las Normas Técnicas de Control Interno, Acuerdo 039-CG-2009 (16 nov. 2009), en las que se establece los parámetros que se deben aplicar en la norma 405, Administración Financiera- CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL dividida en los siguientes componentes:

- 405-01 Aplicación de los principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental
- 405-02 Organización del Sistema de Contabilidad Gubernamental
- 405-03 Integración contable de las operaciones financieras
- 405-04 Documentación de respaldo y su archivo
- 405-05 Oportunidad en el registro de los hechos económicos y presentación de información financiera
- 405-06 Conciliación de los saldos de las cuentas
- 405-07 Formularios y documentos
- 405-08 Anticipos de fondos 405-09 Arqueos sorpresivos de los valores en efectivo
- 405-10 Análisis y confirmación de saldos 405-11 Conciliación y constatación

3.7. Modelo de gestión para la prestación del bien o servicio a través de una empresa pública

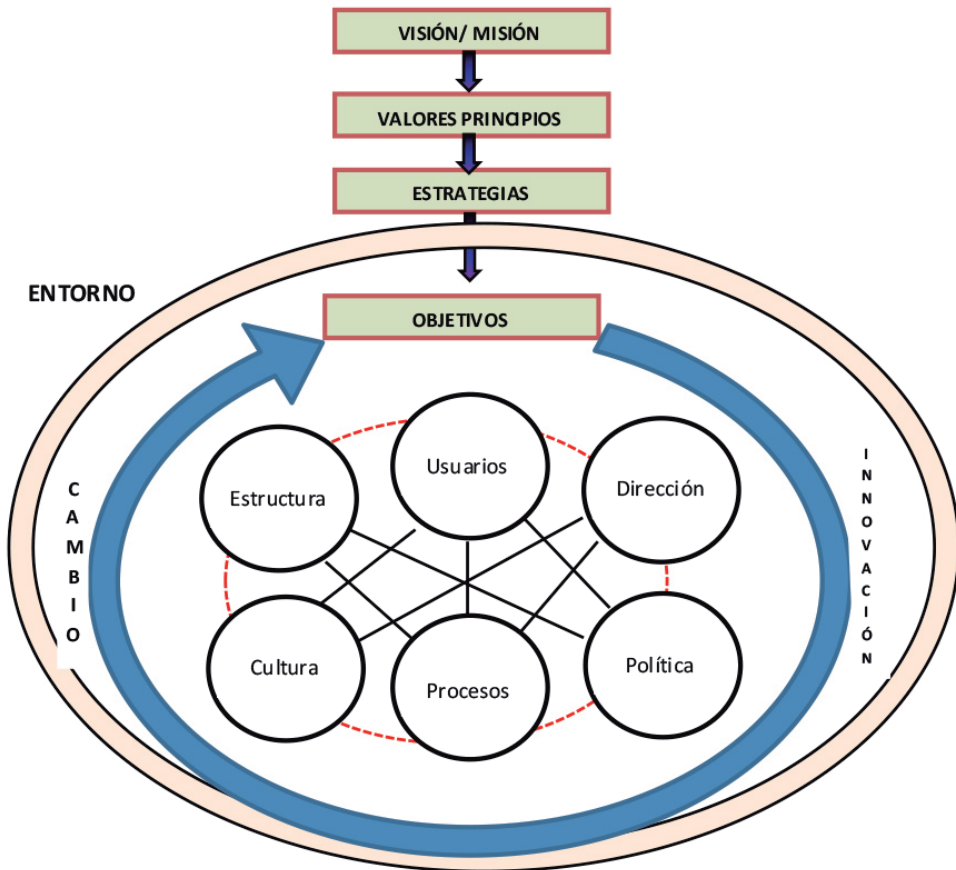
El modelo de gestión es el conjunto articulado de actividades que se deben desarrollar en la prestación de un bien o servicio público, con eficiencia, eficacia y calidad. La identificación y puesta en marcha del modelo de gestión ideal parte de: la FASE PREVIA numeral 1.2 Diagnóstico, con actores de la situación actual del bien o servicio público; literal f) análisis del modelo de gestión actual, donde se identifica el nivel de cumplimiento y algunas alternativas de cambio que deben ser plasmadas en el nuevo modelo de gestión.

Este modelo es el resultado de conformar y alinear todos los componentes de la empresa pública para el logro de la misión. Implica la existencia de elementos únicos que deben ser articulados y funcionales a los requerimientos de los usuarios y a la generación de satisfactores de calidad.

En esta parte del proceso corresponde al gerente tomar en cuenta todos los componentes de la matriz de productos y servicios de acuerdo a la competencia.

En el siguiente esquema gráfico podemos identificar la estructura, los elementos y las articulaciones que debe contener un modelo de gestión.

Ilustración 3: Enfoque sistémico del modelo de gestión



El modelo de gestión basado en procesos, tomado de la Norma ISO 9000:2015, ratifica la importancia de los clientes para definir los requisitos como elementos de entrada a la institución; así como también, el seguimiento de la satisfacción a través de la evaluación acerca del cumplimiento de los requisitos. Para la estructuración del modelo de gestión se toma algunos articulados de la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos (SENRES, 2006).

“Art. 4 Objeto.- Establecer los procesos técnicos de diseño organizacional, con el propósito de dotar a las instituciones señaladas en el ámbito de esta norma

de: políticas, normas e instrumentos técnicos, que permitan mejorar la calidad, productividad y competitividad de los servicios públicos, para optimizar y aprovechar los recursos del Estado.

Art. 10.- El proceso de diseño de reglamento o Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos está integrado por:

- Portafolio de productos
- Cadena de valor
- Estructura orgánica
- Procesos

Art. 11.- Portafolio de productos.- Constituye el conjunto integrado de productos que la institución ofrece a la sociedad para satisfacer sus necesidades y expectativas. Estos elementos fueron definidos en la HERRAMIENTA N°11. Matriz de productos y servicios. Está integrado por:

1. Productos Primarios: Son aquellos que desarrollan las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado, en cumplimiento de su normativa legal de creación, misión y de aquellas que la complementa, con la finalidad de satisfacer a sus clientes externos.



Herramienta 27: Inventario general de productos primarios y secundarios

INVENTARIO GENERAL DE PRODUCTOS PRIMARIOS		
NOMBRE DE LA INSTITUCION:		
FECHA:		
PRODUCTOS	SUSTENTO LEGAL	RESPONSABLE
RESPONSABLE		

2. Productos Secundarios: Se generan en el nivel de apoyo y asesoría, pues su naturaleza no cambia y siempre se encargan de facilitar la entrega de recursos y prestación de servicios para el normal desarrollo de la gestión interna; por lo tanto, es necesario estandarizarlos, considerando los productos básicos que se deben elaborar en dichos niveles, sin que esto signifique que las organizaciones deban limitar la generación de productos, sino más bien, ampliar su portafolio, de acuerdo a las necesidades institucionales. De esta manera, se define el portafolio de productos de los procesos habilitantes.

Art. 12.- Cadena de valor institucional.- la cadena de valor es la representación gráfica de las macro actividades estratégicas relevantes de una institución. Se define del análisis realizado a los productos primarios, sin que esto represente necesariamente que son unidades administrativas, sino que identifica el aporte de valor de las macro actividades que permiten el cumplimiento de la misión institucional.

Lo primero que se debe hacer, es proceder a organizar y ordenar el portafolio de productos primarios de acuerdo al grado de contribución que éstos aportan en el cumplimiento de la misión institucional. De esta manera se obtienen varios grupos de productos a los cuales se les identificará con el nombre de la macro actividad que estos representan en relación con la misión institucional y deben tener un enfoque sistémico, secuencial, ordenamiento lógico y con visión al cliente externo.



Herramienta 28: Matriz de portafolio de productos primarios

MATRIZ DE PORTAFOLIO DE PRODUCTOS				
NOMBRE DE LA INSTITUCION:				
FECHA:				
Según su F I N A L I D A D				
A	B	C	D	E
DENOMINACION				
A.....	B.....	C.....	D.....	E.....

RESPONSABLE _____

Formulario PROC - NTDO-002

Con estos insumos se elabora la cadena de valor, con la finalidad de estructurar a la organización de tal manera que represente un cambio radical en la forma de operar, incorporando así un nuevo sistema de gestión.



Herramienta 29: Cadena de valor institucional

NOMBRE DE LA INSTITUCION:		
FECHA:		
CADENA DE VALOR INSTITUCIONAL		
A P R O C E S O S G E N E R A L E S V A L O R E S		
RESPONSABLE		Formulario PROC - NTDO - 003

Art. 13 Diseño de la estructura orgánica.- Para el diseño de la estructura orgánica se deben considerar y analizar los siguientes componentes:

- 1. Unidades Administrativas.-** Una estructura organizacional puede estar conformada por direcciones y departamentos a los cuales se denominarán unidades administrativas. La identificación o estructuración de las unidades administrativas dependerá de las necesidades de la organización, basadas en la misión, visión y productos institucionales; por lo tanto, estas unidades deben estar claramente definidas y justificadas mediante informes técnicos, los mismos que deberán reflejar la optimización del funcionamiento de la organización así como de sus procesos internos.

Determinado el portafolio de productos y la cadena de valor institucional se debe proceder a:

- **Identificar las unidades administrativas**, considerando su interrelacionamiento con toda la organización; es decir, fundamentando su estructuración en la misión o propósito duradero que va a cumplir dentro de la organización y que las distingue de las demás y en la generación de productos que fortalezca la gestión institucional.
 - Considerar que para la estructuración de los **niveles de apoyo y asesoría**, se tomarán los insumos establecidos en la estandarización de los productos básicos... .. Se debe considerar los principios de racionalidad y consistencia del tamaño óptimo de las organizaciones, generando estructuras livianas y flexibles que viabilicen el desarrollo eficiente y eficaz de la gestión pública.
- 2. Niveles Jerárquicos.-** La jerarquía administrativa se refiere al número de niveles de administración que adopta una organización, para garantizar la realización de sus productos y en consecuencia, el alcance de sus objetivos. En este sentido se consideran cuatro niveles jerárquicos:
 - Directivo
 - Asesor
 - Apoyo

- Operativo

3. Líneas de autoridad y responsabilidad.- Es el canal formal que define la autoridad y responsabilidad desde el más alto nivel hasta la base de la organización y viceversa; es el nexo entre todas las posiciones o niveles organizacionales.

Para ello se especificará claramente la interrelación que existe entre las personas, unidades y la organización, indicando la dependencia, responsabilidad y dirección que se debe seguir ininterrumpidamente de forma vertical u horizontal dentro de la organización.



Herramienta 30: Simbología y descripción de líneas de autoridad

SIMBOLOGÍA	DESCRIPCIÓN
	Línea de dependencia y responsabilidad
	Línea de asesoría
	Línea de apoyo

4. Organigrama Estructural.- Es la representación gráfica de la estructura organizacional. Sustenta y articula todas sus partes integrantes e indica la relación con el ambiente externo de la organización.

Art. 14. Diseño de procesos.- los procesos al interior de cada institución se agrupan en función del grado de contribución y valor agregado al cumplimiento de la misión institucional, se clasifican por su responsabilidad en:

Procesos gobernantes.- También denominados gobernadores, estratégicos, de dirección, de regulación o de gerenciamiento. Estos procesos son responsables de emitir políticas, directrices y planes estratégicos para el funcionamiento de la organización.

Procesos habilitantes.- Se clasifican en procesos habilitantes de asesoría y los procesos habilitantes de apoyo, estos últimos conocidos como de

sustento, accesorios, de soporte, de staff o administrativos. Son responsables de brindar productos de asesoría y apoyo logístico para generar el portafolio de productos institucionales demandados por los procesos gobernantes, agregadores de valor y por ellos mismos.

Procesos agregadores de valor.- También llamados específicos, principales, productivos de línea, de operación, de producción, institucionales, primarios, claves o sustantivos. Son responsables de generar el portafolio de productos y/o servicios que



Herramienta 31: Unidades y procesos

UNIDADES ADMINISTRATIVAS	PROCESOS ORGANIZACIONALES
Directorios Despachos de primero o segunda autoridad de las instituciones públicas	Procesos gobernantes
De Asesoría: Auditoría interna Asesoría Jurídica Planificación Comunicación social De Apoyo: Administración de recursos humanos Gestión financiera Gestión tecnológica Gestión administrativa Secretaría general	Procesos habilitantes
Se identificarán en relación a la misión y objetivos institucionales	Procesos agregadores de valor

Para todos los procesos institucionales se definirá su misión. En los Procesos Gobernantes, se determinará las atribuciones y responsabilidades conforme a su base legal constitutiva. Para los Proceso Habilitantes y Agregadores de Valor se trasladarán los productos establecidos en el Portafolio de Productos.

Para todos los procesos institucionales se definirá su misión. En los Procesos Gobernantes, se determinará las atribuciones y responsabilidades conforme a su base legal constitutiva. Para los Proceso Habilitantes y Agregadores de Valor se trasladarán los productos establecidos en el Portafolio de Productos.

CAPITULO V DEL MANUAL DE PROCESOS

Art. 15. El manual de procesos es el documento que contiene políticas, métodos y procedimientos que permiten identificar y describir las entradas, actividades, salidas, controles, recursos e interrelacionamientos de las unidades y procesos de la institución, en función del cliente.

Para cada uno de los productos se diseñará el proceso y procedimiento correspondiente.

Art. 16. Objetivo del manual de procesos.- Tiene como objetivo fortalecer la gestión de las instituciones, organismos, entidades y empresas del estado, sobre la base del estatuto y estructura orgánica, fundamentando la gestión institucional en hechos documentados, con las derivaciones que se generen y que facilite la operatividad y establecimiento de estándares de medición y control de la gestión organizacional y la satisfacción de los clientes usuarios.

Art. 17.- Levantamiento de procedimientos.- Los procedimientos permiten establecer tareas, las cuales deben ser descritas en forma secuencial y al detalle.

El levantamiento de procedimientos contiene la siguiente información:

- **Nombre de la unidad administrativa.**
- **Producto:** Es cualquier bien o servicio que satisface las necesidades y expectativas de los clientes. Se debe considerar las denominaciones de los productos identificados en el portafolio de productos.
- **Volumen y frecuencia:** Es la descripción del número de veces que se realiza el producto en un tiempo determinado que puede ser diario, semanal, mensual, trimestral.
- **Tareas:** Es la descripción al detalle de todos los pasos que deben ser realizados dentro de una actividad para la obtención de un determinado producto, los mismos que deben ser descritos en forma secuencial y cuya redacción debe denotar acción. Para el levantamiento del procedimiento se considerará la situación actual del mismo.

- **Responsables:** De conformidad a la tarea identificada, se deberá describir la denominación del puesto del responsable de su ejecución. Si la tarea descrita es ejecutada por varios responsables que tienen la misma denominación del puesto, se deberá describir el número de personas que intervienen en su desarrollo.
- **Tiempo real:** Se entenderá por tiempo real, el tiempo que efectivamente una persona está realizando dicha tarea, para lo cual se considerará los tiempos promedios entre lo mínimo y lo máximo de datos históricos.
- **Tiempo de demora:** Será el tiempo en el cual el documento esté en espera de una respuesta o de alguna acción que permita su continuidad, para lo cual se considerará los tiempos promedios entre lo mínimo y lo máximo de los datos históricos. La sumatoria de tiempo real y el de demora será el tiempo total de la ejecución de la tarea.



Herramienta 32: Levantamiento de procedimientos (ejemplo)

LEVANTAMIENTO DE PROCEDIMIENTO - SITUACION ACTUAL

NOMBRE DE LA INSTITUCION:

FECHA:

UNIDAD ADMINISTRATIVA:

PRODUCTO:

FRECUENCIA:

TAREAS	FLUJOGRAMA			CLIENTE EXTERNO	RESPONSABLE	TIEMPO (minutos)	
	UNIDADES ADMINISTRATIVAS CONAGE					REAL	DEMORA
	Secretaría y archivo	Presidencia	Secretaría				
Inicio				INEN			
Registrar requerimiento del INEN					Secretaría subsecretaría		
Lectura preliminar del documento					Presidente del CONAGE		0.00
Sumilla para coordinación SENPLADES					Coordinador SENPLADES		0.00
Definir temática que trata la norma					Secretario CONAGE		0.00
¿Qué institución ejecuta actividades definida en la norma?					Secretario CONAGE		0.00
Designar Institución líder para tratamiento de la norma					Secretario CONAGE		0.00
Definir Institución Privada como líder para el tratamiento de la norma.					Secretario CONAGE/Coordinador SENPLADES		0.00
Definir Institución Gubernamental afín al tema					Secretario CONAGE/Coordinador SENPLADES		0.00
redactar notificación a la institución seleccionada					Secretario CONAGE		0.00
Legalización de la notificación/Envío de					Presidente del CONAGE		0.00
Análisis primario de la norma					Institución Líder		0.00
Definir Instituciones afines para conformar grupo de trabajo					Institución Líder		0.00
elaborar oficios a las instituciones seleccionadas, enviar documentos					Institución Líder		0.00
Registrar requerimiento de convocatoria					Institución Líder		0.00
Convocatoria					Institución Líder		0.00
Análisis de la norma					Institución líder e instituciones convocadas		
¿Se terminó el análisis?							
Elaborar documento requerido por el INEN					Institución líder e instituciones convocadas		
Enviar documento a la presidencia del CONAGE					Institución líder e instituciones convocadas		
Análisis del documento					Secretario CONAGE	120	24.00
¿Está bien el documento?					Secretario CONAGE/Coordinador SENPLADES	30	6.00

¿Está dentro del tiempo definido?				Secretario CONAGE/Coordinador SENPLADES	2	0.40
Enviar al INEN via correo electrónico				Secretario CONAGE	2400	480.00
Seguimiento				Secretario CONAGE	10	2.00
Publicar la norma traducida en geoservidor IEDG y otros				Secretario CONAGE		
Fin						

SIMBOLO	DESCRIPCION
	INICIO - FIN
	TAREAS
	DECISION
	LINEA DE FLUJO
	CONECTOR

Responsable _____

Formulario PROC - NTDO- 004



Herramienta 33: Análisis de agregación de valor

NOMBRE DE LA INSTITUCION: _____ FECHA: _____ UNIDAD ADMINISTRATIVA: _____ PRODUCTO: _____ FRECUENCIA: _____																				
TAREAS	ANALISIS DE VALOR					CLIENTE EXTERNO	RESPONSABLE	TIEMPO (minutos)												
								REAL	DEMORA											
TOTAL																				
Total de tareas	TT =	<input type="text"/>																		
Total de ciclo	TC =	<input type="text"/>																		
Valor Agregado	VA =	<input type="text"/>																		
Tiempo de espera	TE =	<input type="text"/>																		
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>SIMBOLO</th> <th>DESCRIPCION</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>VALOR AGREGADO AL CLIENTE</td> </tr> <tr> <td></td> <td>VALOR AGREGADO A LA INSTITUCION</td> </tr> <tr> <td></td> <td>TRANSPORTE</td> </tr> <tr> <td></td> <td>ARCHIVO</td> </tr> <tr> <td></td> <td>INSPECCION</td> </tr> </tbody> </table>			SIMBOLO	DESCRIPCION		VALOR AGREGADO AL CLIENTE		VALOR AGREGADO A LA INSTITUCION		TRANSPORTE		ARCHIVO		INSPECCION				
SIMBOLO	DESCRIPCION																			
	VALOR AGREGADO AL CLIENTE																			
	VALOR AGREGADO A LA INSTITUCION																			
	TRANSPORTE																			
	ARCHIVO																			
	INSPECCION																			
RESPONSABLE _____					Formulario PROC - NTDO- 005															

Art. 19.- Mejoramiento de procedimientos.- El objetivo es garantizar que la organización tenga procesos que eliminen los errores, minimicen las demoras, maximice el uso de recursos, sean adaptables a las necesidades de los clientes y sean de fácil entendimiento.

Esta herramienta se recomienda aplicar luego de haber pasado al menos dos ejercicios fiscales de la empresa pública.

Fases del mejoramiento:

- 1. Organización para el mejoramiento.-** Establecimiento del equipo de mejoramiento, compromiso institucional.
- 2. Comprensión del proceso.-** Visión estratégica institucional, conocimiento de la institución.
- 3. Modernización.-** Mejorar la eficiencia y eficacia del procedimiento a través de la optimización de tareas administrativas, controles, aprobaciones y papeleos que no agreguen valor al procedimiento, simplificación de tareas idénticas que se realizan en partes diferentes del procedimiento, reducir la complejidad del procedimiento y del tiempo de ciclo del mismo.
- 4. Mediciones y controles.-** Indicadores que nos permitan medir el grado de cumplimiento de las tareas.
- 5. Mejoramiento continuo.-** Acciones emprendidas en toda la organización para incrementar la eficacia y eficiencia de los procedimientos con el objetivo de generar beneficios adicionales tanto para la organización y a sus clientes.



Herramienta 34: Procedimiento mejorado

PROCEDIMIENTO MEJORADO						
NOMBRE DE LA INSTITUCION:						
FECHA:						
UNIDAD ADMINISTRATIVA:						
PRODUCTO:						
FRECUENCIA:						
TAREAS	FLUJOGRAMA			CLIENTE EXTERNO	RESPONSABLE	TIEMPO (minutos)
	UNIDADES ADMINISTRATIVAS					REAL
	X	Y	Z			
Responsable _____				Formulario PROC - NTDO- 006		

Art. 20.- Procedimientos mejorados.- Se considerará la información concierne a:

- Nombre de la unidad administrativa;
- Producto;
- Volumen y frecuencia;
- Insumos;
- Proveedores;
- Actividades;
- Flujo de diagramación;
- Productos intermedios y finales;
- Clientes internos y externos;
- Especificaciones legas y técnicas.



Herramienta 35: Matriz de procedimientos mejorados

MATRIZ DE PROCESOS

NOMBRE DE LA INSTITUCION:

FECHA:

UNIDAD ADMINISTRATIVA:

PRODUCTO:

FRECUENCIA:

INSUMOS	PROVEEDORES	ACTIVIDADES	CLIENTES				PRODUCTO INTERMEDIO	ESPECIFICACIONES TECNICAS
			INTERNOS			EXTERNO		
			UNIDADES ADMINISTRATIVAS					
			X	Y	Z			

RESPONSABLE _____

Formulario PROC - NTDO-007

DISPOSICIONES GENERALES.- Tercera.- Nuevas Instituciones.- “En el caso de creación de nuevas instituciones del Estado, se debe cumplir con el procedimiento previamente establecido en esta norma técnica, para lo cual sus representantes deben designar a una persona o equipo que haga las veces de la UATH y se responsabilice de la elaboración del informe técnico y del proyecto de Reglamento o Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”. (SENRES, 2006)

El modelo de gestión será la fuerza motriz que ponga en marcha todo lo previsto en este documento y permitirá cumplir su misión y alcanzar su visión.

La recomendación será siempre tomar en cuenta las necesidades de los usuarios, evitando incluir procesos que solamente justifiquen la permanencia de funcionarios, además es necesario tomar en cuenta las nuevas tecnologías de información y comunicación que permitirán ahorrar tiempo y recursos.

3.8. Principales factores de éxito de la fase preoperacional

Similar a las fases anteriores, se identifican las características relevantes para tomar decisiones y avanzar en el proceso de cambio del modelo de gestión.



Herramienta 36: Factores de éxito de la fase preoperacional

FASE	COMPONENTE	FACTOR DE ÉXITO
3. FASE PREOPERACIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICA CREADA	3.1. Procedimiento parlamentario para inicio de la empresa pública	XI- Que las empresas deben ser gerenciadas por especialistas en cada competencia XII.- Que el nuevo modelo de gestión para la prestación del bien o servicio público sea diferente en eficiencia, eficacia y calidad
	3.2. Elaborar y legalizar documentos habilitantes a favor de la empresa pública	
	3.3. Registros y formalidades de la empresa pública	
	3.4. Resoluciones administrativas de inicio de actividades de la empresa pública	
	3.5. Lineamientos para asumir y organizar fuentes de ingresos permanente	
	3.6. Equipamiento de sistemas para manejo y control financiero	
	3.7. Modelo de gestión para la prestación del servicio	

4

FASE OPERACIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICA CREADA

El inicio de actividades de una empresa pública implica haber pasado por las tres fases anteriores, en donde se planificó un proceso de cambio, identificando la situación actual de la prestación y se planteó un horizonte de cambio; luego pasa a la fase legal constitutiva donde un cuerpo colegiado con esta capacidad aprueba su constitución, posterior se tramitan formalidades de la legislación ecuatoriana para entrar a la fase de operación como empresa pública de prestación del bien o servicio público.

Cumplidas estas formalidades es necesario fortalecer el componente de planificación de la empresa pública para generar ese marco orientador, que nos permita perseguir la finalidad de su creación.

4.1. La Planificación como elemento orientador de la gestión empresarial pública

La planificación del Buen Vivir como línea rectora es contraria a la improvisación, que genera enormes costos a una sociedad con escasos recursos; pero, si se sabe a dónde se quiere llegar, se lo hará más rápido, porque se puede conocer como sortear los obstáculos que se presenten.

Una de las principales herramientas del proceso político ecuatoriano ha sido la planificación, por lo tanto la Constitución ordena que esa planificación se vincule en forma directa a la construcción de los derechos de los ciudadanos. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) fue creado en la Constitución del 2008 (Art. 279).

Definida la importancia de la planificación nacional y la articulación de la planifi-

cación institucional hacia los objetivos nacionales que fue analizada en la FASE PREVIA, numeral 1.3 *Estrategia de cambio del modelo de gestión, literal c) Articulación de la estrategia con los objetivos de desarrollo nacional, provincial y local*; la cuarta fase de esta guía se referirá de forma exclusiva a la planificación institucional.

a) Elaboración y aprobación del plan estratégico institucional.-

De acuerdo a lo previsto en el Art. 34 de la LOEP sobre el Plan Estratégico numeral 1, dispone “Las empresas públicas deberán contar con su Plan Estratégico y Plan Anual de Contrataciones, debidamente aprobados. Los criterios generales del Plan Estratégico guardarán relación con las políticas del gobierno nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados, el Plan Nacional de Desarrollo y los intereses del Estado.” (LOSEP, 2010)

El plan estratégico institucional tiene directa relación con lo descrito en el Art. 9 de la misma Ley, Atribuciones del Directorio, numeral 6. “Aprobar el Plan Estratégico de la Empresa, elaborado y presentado por la Gerencia General y evaluar su ejecución.” (LOEP, 2009)

Para la ejecución del plan estratégico institucional el gerente general de la empresa pública deberá tomar en cuenta lo que manifiesta el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art. 13 **“Planificación participativa.-** El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas de conformidad con las leyes y el reglamento de este código. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definido por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la república y la Ley.” (COPFP, 2010)

La empresa pública al ser parte de un gobierno autónomo descentralizado o conjunto de estos, se constituye en parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Para la planificación institucional la Senplades puso en vigencia la Guía Metodológica de Planificación Institucional (Senplades, Guía Metodológica de Planificación Institucional, 2012) elementos que se citan en este literal.

Ciclo de la planificación.- El ciclo de la planificación comprende tres fases: la formulación, la implementación; y, el seguimiento y evaluación.

Formulación del plan.- Este proceso contempla el diagnóstico y análisis de la realidad en la que opera la entidad y la propuesta de acciones orientadas a modificar el entorno y solucionar los problemas y necesidades identificados.

Implementación del plan.- Es la ejecución de las acciones propuestas en el plan conforme a la programación plurianual y anual elaboradas.

Seguimiento y evaluación.- Consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones programadas y el análisis de los resultados obtenidos, a fin de conocer si el plan, los objetivos y los resultados corresponden con las necesidades identificadas en la fase de diagnóstico y con la misión de la institución.

Formulación del plan

Pasos para la formulación de la planificación institucional

El proceso de planificación institucional involucra el desarrollo de los siguientes pasos:

a) Descripción y diagnóstico institucional

Comprende el análisis de las competencias y atribuciones otorgadas a la institución y el conocimiento de la realidad en la cual opera.

b) Análisis situacional

Consiste en el conocimiento y análisis del ambiente externo (nacional e internacional) y principalmente del sector al cual pertenece.

c) Declaración de elementos orientadores

La misión, visión, los valores y los objetivos estratégicos institucionales constituyen elementos orientadores para el accionar de la entidad.

Los objetivos estratégicos institucionales son los puntos futuros adonde la organización pretende llegar y cuyo logro contribuye al cumplimiento de las políticas intersectoriales, sectoriales y, a través de éstas, al Plan Nacional de Desarrollo – Toda una Vida.

d) Diseño de estrategias, programas y proyectos

Las estrategias constituyen los medios que permiten plantear los cursos de acción factibles y necesarios para el logro de objetivos y metas institucionales y, por ende, para el cumplimiento de la política pública. Esta fase permite identificar el conjunto de acciones destinadas al cumplimiento de los objetivos y la determinación de recursos requeridos para este fin.

e) Programación Plurianual y Anual de la política pública

La Programación Plurianual y Anual de la política pública constituye la vinculación de los objetivos estratégicos institucionales a las políticas públicas definidas por las entidades rectoras de cada sector, y su proyección en el tiempo de acuerdo al plan formulado.

Como resultado de este proceso, se espera que las organizaciones del sector público estructuren un documento de planificación institucional cuyo alcance llegue hasta la identificación de proyectos, recursos y su programación plurianual y anual.

Existiendo un análisis efectuado en el Fase Uno de la presente guía, el Plan Estratégico Institucional debe recoger lo analizado y armonizarlo con los requerimientos estructurales para su implementación en la empresa.



Herramienta 37: Estructura del documento de formulación del plan institucional

COMPONENTE	CONTENIDO
Descripción y diagnóstico institucional	Descripción de la institución
	Diagnóstico institucional
Análisis situacional	Análisis de contexto
	Análisis sectorial y diagnóstico territorial
	Mapa de actores y actoras
	Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)
Elementos orientadores de la institución	Visión
	Misión
	Valores
Objetivos Estratégicos Institucionales (máximo siete jerarquizados)	Indicadores
	Meta
	Línea de base
Diseño de estrategias, programas y proyectos	Estrategias
	Identificación de programas y proyectos
	Implementación de la política pública con enfoque territorial
Programación Plurianual y Anual de la Política Pública	Programación Plurianual de la Política Pública
	Programación Anual de la Política Pública

a) Plan Institucional

El detalle de cada uno de los componentes de la estructura del Plan Institucional se encuentra disponible en la Guía Metodológica de Planificación Institucional. (Senplades, Guía Metodológica de Planificación Institucional, 2012)

Se recomienda poner énfasis en la elaboración de la línea base institucional, que identifica la situación actual de la prestación del bien o servicio público. Esta referencia nos permitirá a futuro identificar los avances alcanzados con el nuevo modelo de gestión y medir el impacto de esta acción.

b) Plan operativo anual de la empresa pública

El Plan operativo anual es un documento que permite a la institución plasmar lo previsto en el plan estratégico institucional, en la proforma presupuestaria.

De acuerdo con el Art. 9 de la LOEP, Atribuciones del Directorio, numeral 2, le corresponde “Aprobar los programas anuales y plurianuales de inversión y reinversión de la empresa pública de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo”.

El Plan Operativo de la empresa debe ser preparado por el personal de todos los departamentos, direcciones y unidades dependientes y ser sustentado en el plan estratégico institucional.



Herramienta 38: Contenido de la matriz del plan operativo institucional

EMPRESA PÚBLICA:					MISION:													
VISIÓN:																		
DEP/ DIR/UNIDAD:																		
OBJETIVO ESTRATEGICO INSTITUCIONAL	PROYECTO ACCIÓN ACTIVIDAD	META PREVISTA	PRESUPUESTO	RESPONSABLE	CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN													
					E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D		

La estructura de la matriz puede variar dependiendo de la necesidad de cada empresa pública, además será correlacionada con el nivel de desglose de los objetivos del plan estratégico institucional.

De acuerdo al Art. 233 del Cootad, en donde determina el plazo, dispone: “Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente (...)”. (Cootad, 2015)

El Plan operativo anual de la empresa pública será el insumo fundamental para la elaboración del presupuesto, que se explica en el siguiente literal.

c) El Proceso Presupuestario de la empresa pública

De acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) Art. 95, del Componente de presupuesto, “Comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos (...)”. (COPFP, 2010)

“Art. 96. **Etapas del ciclo presupuestario.**- El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas:

1. Programación presupuestaria;
2. Formulación presupuestaria;
3. Aprobación presupuestaria;
4. Ejecución presupuestaria;
5. Evaluación y seguimiento presupuestario;
6. Clausura y liquidación presupuestaria.

Con la finalidad de asegurar una adecuada coordinación de procesos interinstitucionales en todas las fases del ciclo presupuestario, el ente rector de las finanzas públicas emitirá lineamientos a todas las entidades del Sector Público, excepto los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estos lineamientos serán referenciales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. (COPFP, 2010).

Adicional deben observarse las Normas Técnicas de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas y el Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público (Finanzas, Ministerio de Economía y Finanzas, 2017)

Para evitar contratiempo en las fases presupuestarias se adjunta la matriz donde se definen las actividades, fechas, responsables y leyes afines al presupuesto que son de aplicación obligatoria.

Herramienta 39: Programación de las etapas del ciclo presupuestario de las empresas públicas.

ACTIVIDAD	FECHAS	ART.	QUIEN LO HACE	LEY
Estimación Provisional de ingresos y gastos	Antes del 30 de julio	235	Unidad Financiera	Cootad
Calculo definitivo	Hasta el 15 de agosto	237	Máxima autoridad y Unidad Financiera	Cootad
Plan Operativo Anual	Antes del 10 de septiembre	233	Todas las dependencias	Cootad
Presentación del POA a unidad financiera	Hasta el 30 de septiembre	239	Todas las dependencias	Cootad
Anteproyecto de presupuesto	Hasta el 20 de Octubre	240	Unidad Financiera	Cootad
Presentar al órgano legislativo del GAD	Hasta el 31 de octubre	242	Máxima autoridad del GAD	Cootad
Informe de la comisión de presupuesto	Hasta el 20 de noviembre	244	Comisión	Cootad
Aprobación	Hasta el 10 de diciembre	245	El legislativo del GAD	Cootad
Sanción y vigencia del presupuesto	a partir del 1 de enero	248	Máxima autoridad del GAD	Cootad
Clausura	Al 31 de diciembre	263	Unidad Financiera	Cootad
Liquidación	Hasta el 31 de enero	265	Unidad Financiera	Cootad
Rendición de cuentas	Hasta el 30 de marzo	1 y 12	Máxima autoridad	LOTAIP
De las Empresas Públicas.- “Se presentan como anexos en el presupuesto general del respectivo gobierno; serán aprobados por sus respectivos directorios y pasarán a conocimiento del órgano legislativo correspondiente (...)”.		267	Unidad Financiera Máxima autoridad	Cootad

Cootad- Art. 268.- Referencia Normativa.- El período de vigencia así como el proceso de formulación y aprobación del presupuesto de las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados, se regirán por las normas de este Código, La LOEP y la normativa territorial aplicable.

LOEP. Art.9.- Atribuciones del Directorio.- Numeral 5. Aprobar el presupuesto general de la empresa y evaluar su ejecución.

LOEP- Art. 45.- Sistemas de Información.- "Las empresas públicas deberán divulgar en sus sitios Web, entre otros aspectos: la información financiera y contable del ejercicio fiscal anterior; la información de la ejecución presupuestaria de la empresa, el informe de rendición de cuentas de los administradores (...)"

Cuando se trate de empresas públicas de reciente creación deberán funcionar con presupuestos provisionales hasta concluir el año fiscal correspondiente e iniciar el nuevo período con la programación establecida.

d) Plan anual de contrataciones de la empresa pública

Según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC), Artículo 22, manifiesta que "Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado". Entendiendo que el PAC está directamente relacionado con el Plan Operativo Anual y el presupuesto de la empresa pública. El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal COMPRASPUBLICAS. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, éstas serán publicadas siguiendo los mismos mecanismos previstos en este inciso. El contenido del Plan de contratación y los sustentos del mismo se regularán en el Reglamento de la presente Ley." (LOSNC, 2008)

En el Reglamento de la LOSNC, Plan Anual de Contratación (PAC), Art. 25, del Plan Anual de Contratación.- "Hasta el 15 de enero de cada año, la máxima autoridad de cada entidad contratante o su delegado, aprobará y publicará el Plan Anual de Contratación (PAC), el mismo que contendrá las obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría que se contratarán durante ese año, en función de sus respectivas metas institucionales y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley.

El Plan Anual de Contratación podrá ser reformado por la máxima autoridad o su delegado, mediante resolución debidamente motivada, la misma que junto con el plan reformado serán publicados en el portal www.compraspublicas.gov.ec. Salvo las contrataciones de ínfima cuantía o aquellas que respondan a situaciones de emergencia, todas las demás deberán estar incluidas en el PAC inicial o reformulado.

Los procesos de contrataciones deberán ejecutarse de conformidad y en la oportunidad determinada en el Plan Anual de Contratación elaborado por cada entidad contratante, previa consulta de la disponibilidad presupuestaria, a menos que circunstancias no previstas al momento de la elaboración del PAC hagan necesario su modificación (...)" (LOSNCP R. a., 2009)

“Art. 26.- **Contenido del PAC.**- El Plan Anual de Contratación estará vinculado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes regionales, provinciales, locales o institucionales y contendrá, por lo menos, la siguiente información:

1. Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal;
2. Una descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el Plan, suficiente para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse;
3. El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y,
4. El cronograma de implementación del Plan.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de entidades contratantes que realicen actividades empresariales o de carácter estratégico, en coordinación con el SERCOP, establecerán el contenido del PAC que será publicado en el Portal, con la finalidad de que dicha información no afecte el sigilo comercial y de estrategia necesario para el cumplimiento de los fines y objetivos de dichas entidades.” (LOSNCP, 2008)

Para poner en marcha el ingreso del PAC al portal de compras públicas existe el módulo Facilitador de contratación pública plan anual de contratación (PAC), para el uso del sistema USHAY – PAC. (SERCOP, Servicio Nacional de Contratación Pública, 2015)

e) Elaboración e implementación de reglamentación interna de la empresa pública

Es la normativa específica de la empresa pública que permitirá la funcionalidad de las relaciones con clientes internos y externos, definiendo derechos, obligaciones y sanciones. Los reglamentos siempre están referenciados en la legislación ecuatoriana y lo que buscan es identificar las especificidades de la empresa.

Se sugiere para el inicio de actividades al menos elaborar y aprobar las siguientes normas:

Herramienta 40: Reglamentación interna para el funcionamiento de la empresa pública

NORMA ESPECIFICA	OBJETIVO
Reglamento Orgánico funcional	Define la estructura y funciones
Reglamento de funcionamiento del Directorio	Hace operativas las decisiones y actuaciones de este cuerpo colegiado
Reglamento interno de trabajo	Establecer un adecuado sistema de planificación, administración, control y desarrollo del Personal.
Código de Ética	Define los principios y valores de: autoridades, directivos, empleados y trabajadores
Reglamento de seguridad y salud ocupacional	Normas específicas de seguridad de funcionarios
Reglamento de Viáticos y subsistencias	Requisitos y formalidades para las salidas fuera del sitio normal de trabajo
Reglamento de manejo de bienes de la empresa	Aclara el uso de los bienes públicos
Reglamento de uso de vehículos	Aclara el uso de los bienes públicos
Reglamento del fondo rotativo	Aclarar el uso de fondos públicos
Reglamento de prestación del bien o servicio público	Define estándares de calidad
Otros	

De estos reglamentos los que tienen que ver con el orgánico funcional de la empresa y el de funcionamiento interno del Directorio, tienen que ser aprobados por el Directorio de una propuesta presentada por el Gerente General de acuerdo a los numerales 7 y 8 del Art. 9 de la LOEP. Los demás reglamentos pueden ser aprobados y modificados por Gerente General de acuerdo al numeral 8 del artículo 10 de la LOEP.

4.2. El control y auditoría de la empresa pública

EL control son los métodos y procedimientos para comprobar que todas las actividades que realiza la empresa pública cumplen las normas constitucionales y legales vigentes en el estado ecuatoriano. Además es la verificación de que se cumplen los objetivos y metas planificadas.

El Cootad en el Art. 284 estipula lo siguiente: “Control.- Sin perjuicio de la fiscalización que le corresponde al legislativo del respectivo nivel de gobierno y de los mecanismos de control ejercidos por los organismos competentes que determinan la Constitución y las leyes, los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán el control de la obras que se ejecuten directamente, por contrato, por delegación, por gestión compartida o cogestión; así como de los servicios públicos prestados a través de empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas, a fin de garantizar que éstos se presten bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, oportunidad, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad establecidos en la Constitución de la República.

Además los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a facilitar y a promover mecanismos de control social.” (Cootad, 2015)

La LOEP, en el Art. 47 dispone: “CONTROL Y AUDITORÍA.- Las empresas públicas estarán sujetas a los siguientes controles:

1. A la Contraloría General del Estado de conformidad con el artículo 211 de la Constitución y esta Ley;
2. A la Unidad de Auditoría Interna de la empresa pública, que ejecutará auditorías y exámenes especiales, de conformidad con lo establecido

en esta Ley; y,

3. Al Consejo de Participación Ciudadana, en los términos en que su ley orgánica lo señale.

La Contraloría General del Estado dirigirá el sistema de Control Administrativo en las empresas públicas, que se compone de los Sistemas de Control Externo e Interno establecidos en esta Ley (...). (LOEP, 2009)

Para hacer efectiva la Unidad de Auditoría Interna, el gerente general de la empresa pública deberá solicitar la designación de auditor interno al Contralor General del Estado, con los justificativos de informes financieros y presupuestarios, quién de acuerdo a estos elementos determinará si procede o no.

4.3. Transparencia y rendición de cuentas del manejo de los recursos públicos

La transparencia en el manejo de los recursos públicos es un valor único. Es importante tomar en cuenta el esfuerzo ciudadano de entregar de su peculio, dinero en nuestras manos para revertirlos en la prestación de un bien o servicio público de forma honesta y eficiente. Además se debería tener la capacidad de multiplicar ese aporte, en beneficio de ciudadanas y ciudadanos del país.

La Rendición de Cuentas pasa por el cumplimiento de lo previsto en la Resolución N° PLE-CPCCS-449-28-12-2016. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, define los procedimientos para la rendición de cuentas a la ciudadanía y al CPCCS.

Las fechas previstas para la rendición de cuentas lo determina el CPCCS. La guía y los formularios para el proceso de rendición de cuentas para los GAD y empresas públicas se encuentran disponibles en la página web de la institución. (CPCCS, 2015)

4.4. Factores de éxito de la fase operacional

En esta fase operacional se detallan tres elementos importantes relacionados con la permanencia institucional, que deben ser tomados en cuenta.



Herramienta 41: Principales factores de éxito de la fase operacional

FASE	COMPONENTE	FACTOR DE EXITO
4. FASE OPERACIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICA	4.1. La Planificación como elemento orientador de la gestión empresarial	XIII. Contar con un plan estratégico con prospectiva de cambio para alcanzar el Buen Vivir
	4.2. El Control y auditoría de la empresa pública	XIV. Que exista normativa interna, que disminuya la conflictividad para actuar con sustento jurídico
	4.3. Transparencia y rendición de cuentas del manejo de los recursos públicos	XV. Manejo transparente de los recursos públicos

5 BIBLIOGRAFÍA

- Alcaraz, R. (2001). *El Emprenderor de Exito. Guía de Planes de Negocios*. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V.
- Barrow, P. (2001). *Cómo preparar y poner en marcha planes de negocio*. Ediciones Gestión 2000.
- BCE. (s.f.). *Dirección Nacional de Atención al Cliente*. Recuperado el 23 de 11 de 2017, de Dirección Nacional de Atención al Cliente: <https://www.bce.fin.ec/index.php/direccion-nacional-de-atencion-al-cliente>
- Bernal A, Oneto A, Penfold M, Schneider L, y Wilcox J. (2012). *Gobierno Corporativo en América Latina*. Cyngular.
- CNC. (2017). RESOLUCIONES CNC. Recuperado el 28 de 11 de 2017, de RESOLUCIONES CNC: <http://www.competencias.gob.ec/resolucion/>
- Cootad, C. (2015). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - Cootad*. Quito: EDITOGRAN S.A.
- COPFP. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Editora Nacional.
- CPCCS. (2015). *Proceso de rendición de cuentas 2016*. Recuperado el 29 de 11 de 2017, de Proceso de rendición de cuentas 2016: <http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/guias-y-formularios/proceso-de-rendicion-de-cuentas-2016/>
- CRE. (2008). *Constitución de la República del* . Quito.

- EPMAPS. (2016). *Memorias de sostenibilidad 2016*. Recuperado el 23 de 11 de 2017, de Memorias de sostenibilidad 2016: <http://www.agua-quito.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/MEMORIA-DE-SOSTENIBILIDAD-AGUA-DE-QUITO-2016.pdf>
- Estado, B. d. (2009). *Banco del Estado*. Recuperado el 22 de 11 de 2017, de Banco del Estado: <https://consulta.bde.fin.ec/At/Documentos/metodologia.pdf>
- Estado, B. d. (2009). *Metodología Evaluación Básica Municipal*. Recuperado el 23 de 11 de 2017, de Metodología Evaluación Básica Municipal: <https://consulta.bde.fin.ec/At/Documentos/metodologia.pdf>
- Finanzas, M. d. (2016). *Requisitos para actualización del catálogo de instituciones desconcentradas*. Recuperado el 24 de 11 de 2017, de Requisitos para actualización del catálogo de instituciones desconcentradas: http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/09/requisitos_inclusion-entidades-en-Catalogo-por-cada-caso.pdf
- Finanzas, M. d. (18 de 09 de 2017). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Recuperado el 23 de 11 de 2017, de Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Clasificador-Presupuestario-de-Ingresos-y-Gastos-del-Sector-P%C3%BAblico-actualizado-a-18-septiembre-2017.pdf>
- Finanzas, M. d. (2017). *Normativa de Presupuestos*. Recuperado el 24 de 11 de 2017, de Normativa de Presupuestos: <http://www.finanzas.gob.ec/normativa-de-presupuestos/>
- Gadea, A. (2000). *Gestión de la Calidad en Servicios Públicos*. Barcelona.
- Hellerige, J. S. (2008). *Administración un enfoque basado en Competencias 11va. Edición*. México: Cengage Learning Editores S.A.
- LOEP. (2009). *Ley Orgánica de Empresas Públicas*, LOEP. Quito.
- LOSNCP. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito.

- LOSNCP, R. a. (2009). *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito.
- Martínez, J. M. (2007). *Metodologías Avanzadas para la Planificación y la Mejora*. Díaz de Santos.
- Patiño, R. (2005). *Sistema tributario ecuatoriano*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Senplades. (30 de 08 de 2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Senplades.
- Senplades. (2012). *Guía Metodológica de Planificación Institucional*. Quito: Senplades.
- Senplades. (2013). *Empresas públicas y planificación 1ra. edición*. Quito: Senplades - El Telégrafo.
- Senplades. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Senplades. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- SENRES. (2006). *Resolución No. SENRES - PROC-2006 0000046*. Recuperado el 24 de 11 de 2017, de Resolución No. SENRES - PROC-2006 0000046: <http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/adjuntos/resolucion-senres46.pdf>
- SERCOP. (2015). *Servicio Nacional de Contratación Pública*. Recuperado el 23 de 11 de 2017, de Servicio Nacional de Contratación Pública: http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2015/11/ushay_proveedores_1-1-11.pdf
- SERCOP. (2017). *¿Qué es el Registro de Entidades?* Recuperado el 28 de 11 de 2017, de ¿Qué es el Registro de Entidades?: <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/que-es-el-registro-de-entidades/>

Bibliografía

SRI. (2017). *Guía Básica Tributaria - RUC*. Recuperado el 24 de 11 de 2017, de Guía Básica Tributaria - RUC: <http://www.sri.gob.ec/web/10138/92>

Trabajo, M. d. (2017). *Catastro Instituciones del Sector Público*. Recuperado el 28 de 11 de 2017, de Catastro Instituciones del Sector Público: <http://www.trabajo.gob.ec/catastro-instituciones-del-sector-publico/>



HOJA DE RUTA

HOJA DE RUTA			
FASE	COMPONENTE	ACTIVIDAD	HERRAMIENTA No.
1. FASE PREVIA A LA CONSTITUCIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS GAD.	1.1. Planificación del proceso de cambio	a) Plan operativo del proceso	1
		b) Sistema de información del proceso de definición y cambio	
	1.2. Diagnóstico con actores de la situación actual del bien o servicio público	a) Análisis de la cobertura del bien o servicio público	2
		b) Percepción de la calidad del bien o servicio público desde los usuarios	3
		c) Capacidad instalada, utilizada y la demanda de prestación del bien o servicio	4
		d) Cálculo de costos del bien o servicio público	5
		e) Identificación de ingresos por la prestación del bien o servicio público	
		f) Análisis del modelo de gestión actual	6
		g) Diagnóstico cualitativo: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la prestación del bien o servicio	7
		h) Análisis del diagnóstico; y, modelamiento de escenarios	8

1. FASE PREVIA A LA CONSTITUCIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS GAD.	1.3. Estrategia de cambio del modelo de gestión	a) Formulación de estrategias de cambio del modelo de gestión.	9
		b) Análisis y definición de la instancia promotora GAD, Man-comunidad, Consorcio	
		c) Articulación de la estrategia con los objetivos de desarrollo nacional, provincial y local	10
		d) Estructura de la matriz de productos y servicios	11
		e) Elaboración del plan de negocios para la prestación del bien o servicio público	12
		f) Análisis financiero básico de sostenibilidad.	13
		f) Técnicas que facilitan el empoderamiento de actores	14
1.4. Mesa de diálogo y empoderamiento	a) Acuerdo de cambio		
1.5. Factores de éxito FASE PREVIA		15	
2. FASE CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA	2.1. Estructura básica de la Ordenanza		
	2.2.- Los CONSIDERANDOS		17
	2.3.- RÉGIMEN COMÚN	a) Creación	
		b) Duración	
		c) Filosofía institucional: misión, fines, objetivos.	
		d) Domicilio.	
e) Ámbito.			

2. FASE CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA	2.4.- DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	2.3.1) EL DIRECTORIO	
		a) Integración.	
		b) Requisitos para ser miembro.	
		c) Período.	
		d) Presidencia.	
		e) Atribuciones.	
		f) Prohibiciones.	
		g) De las reuniones	
		2.3.2) LA GERENCIA	
		a) Requisitos.	
		b) Designación.	
		c) Atribuciones.	
		d) Inhabilidades y Prohibiciones.	
		e) Subrogación.	
	2.3.3) UNIDADES REQUERIDAS		
	a) Asesoría.		
	b) Apoyo.		
	c) Operativa.		
	2.5.- REGIMEN ECONÓMICO	a) Patrimonio.	
		b) Financiamiento.	
	c) Excedentes		
2.6.- CONTROL Y AUDITORIA			
2.7.- JURISDICCIÓN COACTIVA			
2.8.- NORMATIVA CONCORDANTE			
2.9.- DE LA FUSIÓN, ESCISIÓN Y LIQUIDACIÓN			
2.10.- DISPOSICIONES TRANSITORIAS			
2.11.- DISPOSICIONES GENERALES			
2.12. Presentación, análisis y aprobación de la ordenanza por el cuerpo colegiado correspondiente			
2.13. Factores de éxito FASE CONSTITUTIVA			
3.1. Procedimiento parlamentario para inicio de la empresa pública	a) Convocatoria y posesión de miembros del Directorio		
	b) Nombrar representante legal de la empresa pública creada		

3. FASE PREOPERACIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICA CREADA	3.2. Elaborar y legalizar documentos habilitantes a favor de la empresa pública	a) Acciones o procesos contractuales para personal clave	
		b) Inventarios de bienes objeto de traspaso a la empresa pública	
		c) Acta de finiquito del traspaso de la competencia del GAD o conjunto de estos a la empresa pública.	21
		d) Acta transaccional de Talento Humano que pasa del GAD o conjunto de estos a la empresa pública	22
		e) Escritura pública de transferencia de dominio de los bienes inmuebles.	23
	3.3. Registros y formalidades legales de la empresa pública	a) Registro Único de Contribuyentes en el Servicio de Rentas Internas.	24
		b) Registro patronal en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	
		c) Inscripción y legalización como entidad contratante en el SERCOP	
		Registro en el Catastro Entidades Públicas del Ministerio de Relaciones Laborales	
		Registro en el Catálogo de Entidades Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas	
		Apertura de cuentas Banco Central del Ecuador y rotativa de ingresos en los bancos corresponsales	
	3.4. Resoluciones administrativas de inicio de actividades de la empresa pública		25
	3.5. Lineamientos para asumir y organizar fuentes de ingresos permanentes		26
	3.6. Equipamiento de sistemas para manejo y control financiero		
	3.7. Modelo de gestión para la prestación del bien o servicio		27 - 28 - 29 - 30 - 31 - 32 - 33 - 34 - 35
	3.8. Factores de éxito FASE PREOPERACIONAL		36

4. FASE OPERACIONAL DE LA EM-PRESA PÚBLICA	4.1. La Planificación como elemento orientador de la gestión empresarial	a) Elaboración y aprobación del plan estratégico institucional	37
		b) Plan operativo anual de la empresa pública	38
		c) El proceso presupuestario de la empresa pública	39
		d) Plan Anual de Contrataciones	
		e) Elaboración e implementación de Reglamentación Interna	40
	4.2. El Control y auditoría de la empresa pública		
	4.3. Transparencia y rendición de cuentas del manejo de los recursos públicos		
	4.4 Factores de éxito de la FASE OPERACIONAL	41	



**GUÍA METODOLÓGICA PARA
LA CONSTITUCIÓN Y
DEFINICIÓN DE MODELOS
DE GESTIÓN DE EMPRESAS
PÚBLICAS DE GAD**



CNC

Consejo Nacional de Competencias



GUÍA METODOLÓGICA PARA LA CONSTITUCIÓN Y DEFINICIÓN DE MODELOS DE GESTIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS DE GAD