



Manual de
Gestión
Mancomunada para la
prestación de servicios



A decorative graphic consisting of a series of overlapping circles in red, orange, blue, and grey, connected by thin grey lines, forming a curved path that frames the text on the right side of the page.

Manual de
Gestion
Mancomunada para la
prestación de servicios

Manual de Gestión Mancomunada

para la
prestación de servicios

Este documento fue elaborado y financiado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Barbara Hess

Directora Residente – GIZ

Dorothea Kallenberger

Responsable del Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno - GIZ

Autores:

Stefan Tominski – GIZ

Milton Tapia - AME

Paola Betancourt - GIZ

Consultores:

Diego Aulestia

Vanessa Rodríguez

Wilson Ortega

Colaboradores:

Renato Villavicencio – BDE

Andrés Gavela - AME

Winston Bolaños – AME

Lucía Andrade – AME

Guillermo Alomía – AME

Victor Yulema – AME

Graciela Medina – AME

David Jaramillo - AME

María Vicenta Andrade – GIZ

Silvana Gordon – CPCCS

Hernando Herrera – CPCCS

Vicente Solórzano – Mancomunidad "Bosque Seco"

Hernán Pico – Empresa Pública Mancomunada de TTTSV de Tungurahua

Virginia Bodniza – Mancomunidad Centro Norte de Manabí

Danny Vargas – Mancomunidad "Río Suno"

Edición: Nelsy Lizarazo **Corrección de estilo:** Esteban López

Diseño: Santiago Calero **Fotografías:** Archivo AME **Impresión:** 4N **Tiraje:** 300 ejemplares

Lugar y fecha de publicación:

Quito – Ecuador, Mayo 2017

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la GIZ y por eso intentamos utilizar un lenguaje no sexista.

© GIZ 2017

Índice

Presentación

13

MÓDULO 1

15

INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS

15

1. INTRODUCCIÓN

15

2. METODOLOGÍA Y ALCANCE DEL MANUAL DE GESTIÓN MANCOMUNADA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

17

¿Cuáles son sus propósitos?

17

¿Cuál es su proyección a futuro?

17

¿A quiénes está dirigido?

17

¿Qué contiene?

17

¿Cuál es su estructura y cómo utilizarlo?

18

3. CONCEPTOS BÁSICOS

19

¿Qué modelos cooperativos entre GAD existen?

19

¿Qué es una mancomunidad desde una perspectiva jurídica y cuál es el marco legal?

23

¿Cuáles son los fines y beneficios de mancomunarse?

25

¿Cuáles son las principales formas de la cooperación entre los GAD en el ámbito de la prestación de servicios?

27

MÓDULO 2

29

CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

29

1. INTRODUCCIÓN

30

2. FASES DE CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

31

2.1. FASE DE INICIACIÓN

31

¿Por qué es importante la fase de iniciación?

31

¿Cuáles son los objetivos que deben cumplirse en la fase de iniciación?

32

¿Cuáles son los momentos de la fase de iniciación?

32



| | | | |
|--|----|--|----|
| 2.2. ESTRATEGIA | 33 | 4.2. CONSTITUCIÓN OPERATIVA | 45 |
| ¿Cuáles son los objetivos de la fase? | 33 | 5. MODELOS DE GOBERNANZA Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA MANCOMUNIDAD | 46 |
| ¿Cuáles son los pasos para desarrollar una estrategia? | 34 | ¿Qué factores enmarcan la definición de la estructura organizacional? | 46 |
| ¿Cuáles son los puntos críticos en el desarrollo de una estrategia? | 34 | ¿Qué ejemplos hay de modelos de estructuras orgánicas? | 47 |
| 2.3. FASE DE CONCEPTUALIZACIÓN | 36 | ¿ En Ecuador, cuál es la ventaja para definir la estructura orgánica y cuáles son alternativas de la gobernanza? | 49 |
| ¿Cuáles son los objetivos de la fase de conceptualización? | 36 | MÓDULO 3 | 53 |
| ¿Qué abarca la fase de la conceptualización? | 36 | PLANIFICACIÓN EN LA MANCOMUNIDAD | 53 |
| ¿Por qué elaborar un plan de negocios y realizar un estudio de factibilidad antes de la creación de la mancomunidad? | 37 | 1. INTRODUCCIÓN | 54 |
| ¿Qué elementos debería contener un concepto de operatividad? | 37 | ¿Por qué planificar? | 54 |
| 2.4. IMPLEMENTACIÓN | 38 | ¿Cuáles son las responsabilidades de los GAD y mancomunidades respecto a la planificación? | 54 |
| ¿Cuáles son los objetivos de la fase de la implementación? | 38 | 2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA | 55 |
| ¿Qué abarca la fase de la implementación? | 38 | 3. PLAN OPERATIVO ANUAL | 55 |
| 2.5. OPERACIÓN Y EVALUACIÓN | 39 | ¿Qué propósitos y finalidades tiene el plan operativo anual? | 55 |
| 3. CONSIDERACIONES CLAVES PARA DECISIONES SOBRE LA COOPERACIÓN ENTRE GAD | 39 | ¿Qué elementos se incluyen en el plan operativo anual (POA)? | 56 |
| ¿Por qué es importante reflexionar de forma racional sobre conformar una mancomunidad? | 40 | 4. PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN (PAC) | 57 |
| ¿Cuáles son los dos niveles principales de toma de decisión para el mancomunamiento? | 40 | ¿Qué debe incluir el plan anual de contratación (PAC)? | 57 |
| ¿Cuáles son consideraciones principales para el uso de los dos árboles de decisión? | 41 | 5. PLAN DE NEGOCIOS PARA MANCOMUNIDADES Y EMPRESAS PÚBLICAS | 59 |
| 3.1. PRIMER NIVEL DE DECISIÓN: MODALIDAD DE GESTIÓN | 41 | ¿Qué es un plan de negocio y cuáles son sus finalidades? | 59 |
| ¿Cuál es el objetivo del árbol de decisión para el primer nivel? | 41 | ¿Cuáles son los beneficios, para la mancomunidad, de contar con un modelo de negocios? ¿Por qué implementarlo? | 59 |
| ¿Cómo leer y aplicar el árbol de decisión? | 41 | ¿Cuáles son los elementos de un modelo de negocio? | 60 |
| 3.2. SEGUNDO NIVEL DE DECISIÓN: MODELO DE GESTIÓN DIRECTA | 42 | ¿Cómo se implementan el modelo de negocio? | 62 |
| ¿Cuál es el objetivo del árbol de decisión para el segundo nivel? | 42 | 6. PLAN DE INVERSIÓN | 63 |
| ¿Cómo leer y aplicar el árbol de decisión? | 43 | ¿Qué es una inversión? | 63 |
| 4. PASOS PARA LA CONSTITUCIÓN LEGAL Y OPERATIVA DE LA MANCOMUNIDAD | 44 | ¿Qué es un plan de inversión? | 64 |
| 4.1. CONSTITUCIÓN LEGAL | 44 | ¿En qué etapa aplico el plan de inversión? | 65 |
| | | ¿Qué es el flujo de caja y por qué es importante? | 65 |

MÓDULO 4

FINANCIAMIENTO DE MANCOMUNIDADES

1. INTRODUCCIÓN

| | |
|--|----|
| ¿Por qué es importante el financiamiento para las mancomunidades? | 71 |
| ¿Qué rol tiene el financiamiento para el funcionamiento y la sostenibilidad de las mancomunidades? | 71 |
| ¿Qué elementos contiene una estrategia de sostenibilidad financiera? | 72 |
| ¿Cuáles son los retos en el financiamiento de las mancomunidades? | 72 |
| ¿Cuáles son las formas de financiamiento existentes para las mancomunidades? | 73 |

2. FORMAS DE FINANCIAMIENTO

2.1. INGRESOS PROPIOS

| | |
|---|----|
| ¿En qué consisten los ingresos propios de las mancomunidades? | 74 |
| ¿Quién tiene la facultad tributaria, según el COOTAD? | 74 |
| ¿Qué modelos tarifarios existen? | 75 |
| ¿Qué se debe considerar para una recaudación eficiente? | 76 |

2.2. APORTES Y TRANSFERENCIAS DE LOS GAD QUE FORMAN PARTE DE LA MANCOMUNIDAD

| | |
|---|----|
| ¿Cuáles son los aportes y transferencias de los GAD que forman una mancomunidad? | 77 |
| ¿Qué otros elementos se deben considerar para este proceso? | 77 |
| ¿Cuáles son las opciones que pueden considerarse para definir la contribución de cada GAD en los aportes a la mancomunidad? | 78 |

2.3. TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

| | |
|--|----|
| ¿Cómo se clasifican las transferencias que reciben los GAD por parte del Gobierno Central? | 80 |
| ¿Cuáles son los recursos que deben ser distribuidos para el ejercicio de las competencias? | 80 |
| ¿Qué pueden hacer las mancomunidades que deseen generar ingresos propios? | 81 |
| ¿En qué consisten las competencias de Patrimonio? | 81 |
| ¿Qué establece la resolución? | 81 |
| ¿Cómo se distribuirá la transferencia directa que recibe el GAD? | 82 |

| | |
|---|----|
| ¿Qué pueden hacer las mancomunidades que deseen generar ingresos propios? | 82 |
| ¿Cómo se reciben los recursos de acuerdo a las competencias tradicionales? | 82 |
| 2.4. ENDEUDAMIENTO INTERNO – BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P | 83 |
| ¿Cómo otorga un crédito el BDE? | 83 |
| ¿Cuál es la ventaja de los créditos del BDE? | 83 |
| 2.5. ENDEUDAMIENTO INTERNO – BANCA PRIVADA | 85 |
| ¿Qué implica el endeudamiento interno? | 85 |
| ¿Qué se debe tomar en cuenta para optar por la mejor alternativa de endeudamiento? | 85 |
| ¿Cuáles son las garantías que solicita la banca? | 85 |
| 2.6. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS | 86 |
| ¿Qué implican las alianzas público-privadas para la prestación de servicios? | 86 |
| 2.7. RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA FINANCIAR OBRAS O PROYECTOS DE LA MANCOMUNIDAD. | 88 |
| ¿Qué estipula el COOTAD respecto al financiamiento a través del Presupuesto General del Estado? | 88 |
| ¿Cómo se puede acceder a estos recursos de inversión? | 88 |
| ¿Qué se debe tener en cuenta para que un proyecto conste en el Plan Anual de Inversiones (PAI)? | 88 |
| 2.8. DONACIONES DE ORIGEN NACIONAL | 89 |
| ¿Las mancomunidades pueden recibir donaciones de personas naturales o jurídicas nacionales? | 89 |
| ¿Cuál es el proceso? | 90 |
| 2.9. Endeudamiento externo de organismos multilaterales | 90 |
| ¿Cómo se accede a un financiamiento externo de organismos multilaterales? | 90 |
| ¿Qué establece el marco legal ecuatoriano respecto a este financiamiento? | 91 |
| 2.10. COOPERACIÓN INTERNACIONAL | 92 |
| ¿Cuáles son las disposiciones principales en cuanto a la cooperación internacional? | 92 |
| ¿Qué deben hacer las mancomunidades que ejecuten acciones, programas y proyectos con recursos de cooperación internacional? | 93 |

3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS FORMAS EXISTENTES DE FINANCIAMIENTO 94

4. EL MEJOR MIX DEL FINANCIAMIENTO MANCOMUNADO EL INSTRUMENTO "RAFF" (ranking de las fuentes de financiamiento) 95

¿Qué son las alternativas de financiamiento? 95

4.1. Utilidad y beneficios de la aplicación del ranking para las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas 96

4.2. Aplicación del ranking para las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas 97

¿Cómo se determinan las mejores fuentes de financiamiento? 97

¿Cómo interpreto el peso relativo? 98

¿En qué momento o etapa se aplica el instrumento? 98

4.3. Ejemplo de aplicación del ranking para las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas 99

5. ANEXOS 104

MÓDULO 5 117

MODELOS DE GESTIÓN OPERATIVA 117

1. INTRODUCCIÓN 118

¿Qué comprende un modelo de gestión operativa? 118

¿Qué modalidades principales pueden aplicar las mancomunidades para la prestación de servicio? 118

¿Cuáles son las responsabilidades de cada nivel de gobierno en las dos competencias de agua y desechos sólidos? 119

¿Por qué es necesario definir las responsabilidades y funciones para las varias instancias? 120

¿Cuáles son los principios que rigen la prestación de servicios? 121

2. AGUA Y SANEAMIENTO 121

¿Cuáles son las responsabilidades, actividades y procesos? 121

¿Cómo se establecen las tasas para el servicio? 123

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de las dos modalidades de gestión? 124

3. RESIDUOS SÓLIDOS 125

¿Qué normas rigen la competencia del manejo de desechos sólidos? 125

¿Cuáles son las responsabilidades, actividades y procesos? 126

¿Cómo se establece las tasas para el servicio? 129

4. INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROCESOS 129

¿Qué son procesos? 129

¿Por qué organizar las actividades operativas en forma de procesos? 130

¿Cuáles son los pasos metodológicos para la elaboración del manual de gestión de procesos? 130

MÓDULO 6 137

PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DE LA MANCOMUNIDAD 137

1. INTRODUCCIÓN 138

¿Cuáles son los procesos administrativos y financieros en la mancomunidad? 138

2. TALENTO HUMANO 139

¿Qué normas tienen que tomar en cuenta las mancomunidades y empresas públicas? 139

¿Cuáles son las atribuciones legales respecto al talento humano? 139

¿Cuáles son los cuatro subsistemas de la administración del talento humano? 140

3. CONTRATACIÓN PÚBLICA 142

4. TRASPASO DEL PERSONAL Y DE BIENES 143

¿Por qué es importante el tema del traspaso del personal y de bienes? 143

5. PROCESO FINANCIERO 144

¿Cuáles son las seis componentes del sistema de finanzas públicas? 144

¿Cuáles son las responsabilidades sobre el proceso financiero? 145

¿Qué abarca el control y la auditoría? 146

MÓDULO 7 149

TEMAS TRANSVERSALES 149

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LAS MANCOMUNIDADES Y EMPRESAS PÚBLICAS MANCOMUNADAS 150

- ¿Cuáles son las referencias legales para participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas en las mancomunidades? 150
- ¿Cuáles son los beneficios de rendir cuentas? 151
- ¿A quiénes rendimos cuentas? 151
- ¿Qué mecanismos de participación de la ciudadanía existen en los procesos mancomunados? 152
- ¿Qué rol tiene el CPCCS y cómo se relaciona con las mancomunidades? 153

2. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y LA COMUNICACIÓN 153

2.1. LA GESTIÓN DE CONOCIMIENTO Y LA COMUNICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL 154

2.2. APORTES PARA LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTOS 155

- ¿Qué criterios pueden resultar útiles para desarrollar una estrategia de gestión de conocimientos? 155
- ¿Qué herramientas se pueden utilizar para gestionar el conocimiento? 155

2.3. APORTES PARA PARA EL DISEÑO Y OPERATIVIZACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN 156

- ¿Qué criterios pueden resultar útiles para elaborar una estrategia de comunicación? 156
- ¿Qué herramientas pueden utilizar para sensibilizar, difundir y motivar los procesos de desarrollo? 157

3. TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO E INTERCULTURALIDAD EN MANCOMUNIDADES 158

- ¿Qué significa e implica la transversalización del enfoque de género e interculturalidad? 158
- ¿Cuáles son las referencias legales para la transversalización del enfoque de género e interculturalidad en las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas? 158

Bibliografía 160

Enlaces 161

Normativa legal 161

Experiencias de la gestión mancomunada 163

- Mancomunidad para la gestión descentralizada de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial de la región norte 163
Tema: Generación de ingresos propios 163
- Mancomunidad turística la ruta del agua 164
Tema: Cooperación Internacional 164
- Mancomunidad Centro Norte de los Cantones: San Vicente, Sucre, Tosagua, Bolívar y Junín 165
Tema: Gestiones para los servicios de Agua Potable y de Alcantarillado pluvial de las zonas Urbanas y Rurales 165
- Mancomunidad del Pueblo Cañari entre las Municipalidades de los cantones Cañar, El Tambo, Suscal y Biblián 166
Tema: Protección de fuentes hídricas 166
- Mancomunidad de los GAD de la provincia de Morona Santiago, (MAGAMS) 167
Tema: Promover la Integración territorial e incidencia política 167
- Consorcio Rio Jubones 168
Tema: Importancia de la gestión y planificación financiera 168
- Mancomunidad para la conservación y manejo del Bosque y Vegetación Protectora Collay 169
Tema: Administración financiera 169
- Mancomunidad de municipalidades del sur occidente de la provincia de Loja "Bosque Seco" 170
Tema: Gestión del agua de consumo humano a través del control de la calidad de agua 170

GLOSARIO DE SIGLAS

| | |
|-------------------|---|
| AME: | Asociación de Municipalidades Ecuatorianas |
| ANT: | Agencia Nacional de Tránsito |
| ARCA: | Agencia de Regulación y Control del Agua |
| BDE: | Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. |
| BID: | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BMZ: | Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo del Gobierno Federal de Alemania |
| CAF: | Corporación Andina de Fomento |
| CFID: | Cuenta de Financiamiento e Importación de Derivados |
| CNC: | Consejo Nacional de Competencias |
| CPPCS: | Consejo de Participación Ciudadana y Control Social |
| CR: | Constitución de la República |
| COOTAD: | Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización |
| COPFP: | Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas |
| EP: | Empresa Pública |
| EPM: | Empresa Pública Mancomunada |
| GAD: | Gobierno Autónomo Descentralizado |
| GdC: | Gestión del Conocimiento |
| GIZ: | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH |
| IFC: | Corporación Financiera Internacional |
| LOSEP: | Ley Orgánica de Servicio Público |
| LOTAIP: | Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública |
| MAE: | Ministerio del Ambiente de Ecuador |
| MC: | Mancomunidad |
| MIDUVI: | Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda |
| MINFIN: | Ministerio de Finanzas |
| NIIF: | Normas Internacionales de Información Financiera |
| POA: | Planificación Operativa Anual |
| PAC: | Plan Anual de Contrataciones |
| PAI: | Plan Anual de Inversiones |
| RAFF: | Ranking de las Fuentes de Financiamiento |
| RUP: | Registro Único de Proveedores |
| Senplades: | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo |
| SERCOP: | Servicio de Contratación Pública |
| SNFP: | Sistema Nacional de Finanzas Públicas |
| SRI: | Servicio de Rentas Internas |
| TIR: | Tasa Interna de Negocio |
| UATH: | Unidad Administrativa de Talento Humano |
| VAN: | Valor Actual Neto |

Presentación

La formación de mancomunidades municipales contribuye a mejorar la inversión en infraestructura local, la provisión de servicios públicos y las capacidades de promoción de actividades productivas, mediante ganancias en economías de escala que la cooperación entre municipalidades hace posibles. En este sentido, las mancomunidades municipales representan un enorme potencial para dinamizar el funcionamiento e incrementar la efectividad de los gobiernos locales.

La expectativa que crea la integración de los municipios para constituirse en Mancomunidad tiene un buen grado de aceptación entre quienes toman las decisiones, en este punto deben manejarse con cuidado y tener clara la visión que les permita coordinar adecuadamente tres elementos fundamentales: la parte política para la decisión; lo financiero para su sostenibilidad; y un equipo técnico, profesional y propositivo, para su operatividad.

Es verdad también que la legislación vigente y la bibliografía nacional no es muy extensa para delimitar, guiar y asesorar a las entidades interesadas en apostar por esta vía. Esto último hace que sea necesario la elaboración de un documento que llene este vacío conceptual y que se convierta en referencia útil para autoridades políticas, tomadores de decisión pública, así como los equipos técnicos de los gobiernos locales que quieran elaborar una propuesta con mayor robustez técnica y teórica al momento de considerar al mancomunamiento como una alternativa de solución que beneficie a todos los Municipios que la integran.

El presente Manual de Gestión Mancomunada está orientado en esa dirección. Procura brindar información básica, criterios técnicos, herramientas de decisión, así como lecturas complementarias en diferentes ámbitos. Estos van desde la etapa de conformación de una mancomunidad, su planificación operativa, formas de financiamiento, modelos de gestión operativa, procesos administrativos, y temas transversales.

Este documento ha sido posible y es el resultado del esfuerzo conjunto de tres entidades: la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME); el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE); y la Cooperación Alemana en Ecuador (GIZ). Esperamos sinceramente que a todos y todas quienes utilicen este manual, pueda ofrecerles insumos valiosos que sirvan a la generación de más y mejores alternativas de gestión territorial que coadyuven y apuntalen la gestión de sus entidades locales y sobre todo, a la suma de esfuerzos con la finalidad de resolver problemas que de forma individual sería muy difícil de lograr.

MÓDULO 1

INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS

1. INTRODUCCIÓN

Desde siempre, autoridades de los gobiernos locales, denominados en el Ecuador Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), cooperan de alguna forma entre ellos: el manejo de una cuenca hidrográfica; la conservación de una reserva ecológica; el desarrollo de un proyecto regional; el manejo, administración y mantenimiento de servicios, equipamiento e infraestructura en una zona o región; el impulso de condiciones de competitividad para la oferta de productos; el intercambio de maquinaria; y, en general, el fomento al desarrollo productivo, social y territorial. La cooperación intermunicipal es un instrumento pertinente que permite dinamizar y aumentar la eficiencia de la gestión pública local.

Una de las figuras organizadas y formales de la cooperación entre los GAD es el mancomunamiento. Parroquias, municipios o provincias se asocian voluntariamente entre ellos para cumplir uno o varios fines específicos en función de sus competencias exclusivas y delegación concurrente de la competencia. La mancomunidad tiene una personalidad jurídica propia y es una entidad pública con mucho potencial.

En Ecuador, las mancomunidades ya estuvieron consideradas en el régimen municipal de los años ochenta del siglo 20. Legalmente gozaron de una revaloración en la Constitución que entró en vigencia en el año 2008: *"Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración [...]"* (Art. 243). En el marco de la descentralización y el fortalecimiento de los GAD, el marco normativo para las mancomunidades fue precisado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, Art. 285 hasta 300).

Tanto la Constitución como el COOTAD subrayan un aspecto clave: la finalidad de mejorar la gestión de las competencias. La mancomunidad, entonces, ya no es una simple agrupación de los GAD para cualquier actividad, sino es una modalidad de gestión para la prestación de servicios públicos, a parte de otras funciones como por ejemplo promoción del desarrollo local o protección de cuencas hidrográficas.

El enfoque del presente manual es el potencial de las mancomunidades y sus empresas públicas mancomunadas en su función de prestar servicios públicos.



Sin duda existen mancomunidades exitosas en Ecuador que lograron contribuir a la conservación del medio ambiente, al fomento productivo o a la integración territorial. En este marco hay que reconocer también los méritos de algunas mancomunidades para la gestión de las competencias de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV), recursos hídricos o desechos sólidos. No obstante, un análisis de la situación actual de las mancomunidades y sus empresas públicas en Ecuador muestra que la eficiencia y el impacto han sido limitados. Con respecto a la prestación de servicios, las mancomunidades y sus empresas públicas tienen aún mucho potencial para desarrollar. Como demuestra un estudio del Consejo Nacional de Competencias (CNC) del año 2014, la mayoría de las mancomunidades a nivel nacional no han logrado concretar y asegurar un funcionamiento operativo y el cumplimiento de sus objetivos.

Las mancomunidades y empresas públicas en el Ecuador enfrentan los siguientes problemas:

- Sostenibilidad financiera baja
- Sostenibilidad institucional y organizacional baja
- Bajo rendimiento y eficiencia en la prestación de servicios
- Inquietudes de las autoridades locales sobre los beneficios de las mancomunidades

Estos desafíos surgen de las siguientes causas:

- Falta de visiones y perspectivas comunes entre las autoridades
- Insuficiente priorización de objetivos y ejes de intervención
- Insuficiente planificación; desarticulación entre las actividades y el presupuesto
- Incumplimiento de las leyes vigentes en cuanto a participación ciudadana y rendición de cuentas.
- Falta de un enfoque empresarial en la prestación de servicios
- Injerencia política alta en la gestión mancomunada

Pese a los desafíos que enfrenta el mancomunamiento en Ecuador, existe la convicción de que la cooperación de forma organizada y formal es indispensable, ya que los GAD enfrentan retos significativos en el aseguramiento y financiación, con presupuestos muy limitados, de la calidad y la cobertura de los servicios públicos.

El presente manual pretende atacar esta situación y facilitar a los actores claves de la gestión, operación, promoción y facilitación del mancomunamiento el conocimiento necesario para garantizar una gestión pública que beneficie a toda la ciudadanía ecuatoriana.

2. METODOLOGÍA Y ALCANCE DEL MANUAL DE GESTIÓN MANCOMUNADA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

¿Cuáles son sus propósitos?

- Proporcionar conocimiento básico para los distintos momentos de la gestión de una mancomunidad y empresa pública mancomunada.
- Orientar a las personas involucradas en el mancomunamiento sobre procedimientos administrativos, financieros y operativos en la gestión de una mancomunidad y empresa pública mancomunada.
- Poner a disposición varias herramientas prácticas que faciliten el trabajo mancomunado.

¿Cuál es su proyección a futuro?

- El mancomunamiento como una modalidad de gestión estará consolidado y establecido a nivel nacional en Ecuador.
- Mancomunidades y empresas públicas mancomunadas operarán principalmente como entidades públicas para la prestación de servicios públicos.
- Mancomunidades y empresas públicas mancomunadas serán organizaciones que funcionen de forma eficiente y de calidad.
- Mancomunidades y empresas públicas mancomunadas gozarán de una institucionalidad sostenible.

¿A quiénes está dirigido?

- Autoridades locales: alcaldes, alcaldesas, concejales.
- Gerentes de mancomunidades y empresas públicas.
- Personal técnico de las mancomunidades, empresas públicas y GAD.
- Personal de entidades públicas que por su naturaleza deben articularse con las mancomunidades y empresas públicas.

¿Qué contiene?

Introducción y conceptos básicos: Se explican los propósitos y la estructura del manual, las diferentes modalidades de gestión con sus ventajas y desventajas, las particularidades de la cooperación entre los municipios, y se detallan las características de una mancomunidad.

Conformación de mancomunidades: Este módulo explica las diferentes fases para examinar una mancomunidad, los pasos para su creación legal y operativa, y modelos de la estructura orgánica. Aparte, se explican a través de una herramienta específica las dimensiones estratégicas para la selección de la modalidad de gestión.

Planificación en mancomunidades: Aquí se presentan los procesos e instrumentos de planificación que se recomienda aplicar. Contiene la planificación operativa (POA), plan actual de contrataciones (PAC), un plan de inversiones y un plan de negocio que proyecta los ingresos y los egresos anuales.

Financiamiento de mancomunidades: Las mancomunidades disponen de una variedad de posibilidades de financiamiento cuyos requisitos, procesos y particularidades están detallados. Además se presenta una herramienta que ayuda en la priorización de las formas de financiamiento.

Modelos de gestión operativa: Mancomunidades como entidades públicas para la prestación de servicios requieren de un modelo de gestión que detalle los servicios exactos a prestar, las actividades operativas y las responsabilidades en forma de procesos. En el caso de las mancomunidades existe un nivel elevado de complejidad, porque deben articularse con los GAD que las conforman. En este módulo, estos aspectos están revelados para las competencias de agua y alcantarillado y para el manejo de desechos sólidos.

Procesos administrativos: Una mancomunidad, o empresa pública mancomunada como organización tipo entidad pública, debe cumplir ciertos requisitos y procesos relacionados con la administración. Este módulo presenta las disposiciones, procesos y estándares relacionados con la gestión del talento humano, contratación pública, procesos de administración financiera, entre otros.

Temas transversales: El último módulo abarca varios temas adicionales que forman una parte integral y transversal en la gestión mancomunada. Contiene las disposiciones y estándares en cuanto a la participación ciudadana, rendición de cuentas entre otros que deben cumplir las mancomunidades y empresas públicas como entidades públicas. Además presenta instrumentos de gestión de conocimiento y explica como transversalizar el enfoque de género e interculturalidad.

¿Cuál es su estructura y cómo utilizarlo?

El manual puede ser estudiado de forma puntual, no es necesario leerlo de manera consecutiva. Metodológicamente, está desarrollado en base a varios paquetes temáticos, orientados en los distintos procesos y momentos que se gestionan en el marco del mancomunamiento. Para el uso eficiente del manual se recomienda lo siguiente:

- a. Identificar preguntas clave para las cuales se requiere información.
- b. Ubicar estas preguntas en los paquetes temáticos y pasar al módulo respectivo.
- c. Si se necesita más información relacionada con los temas estudiados, se encontrarán referencias cruzadas a otros módulos y capítulos.

Cada módulo tiene una estructura similar: después de la parte introductoria, que detalla los objetivos de aprendizaje, preguntas orientadoras y el grupo meta, sigue la parte principal que detalla los conceptos, los procedimientos y las herramientas. Los módulos cierran con la mención de ciertas recomendaciones y con lecturas complementarias. El anexo final del manual contiene ejemplos que describen experiencias de mancomunidades en distintas áreas.

3. CONCEPTOS BÁSICOS

¿Qué modelos cooperativos entre GAD existen?

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador disponen de varias opciones para cooperar entre ellos. El punto de referencia es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que establece en el Título VII, Capítulo I las diferentes modalidades de gestión por las que los GAD pueden optar. Solo las tres siguientes consideran o requieren de la cooperación entre por lo menos dos GAD para la gestión de competencias:

- Delegación a otro nivel de gobierno (Art. 279)
- Gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados (Art. 280)
- Mancomunidades y consorcios (Art. 285 y Art. 290)

En el marco de la gestión delegada, las modalidades de la cogestión con la comunidad (Art. 281) o empresas públicas mixtas (Art. 282) no son formas de la cooperación directa entre los GAD.

Para saber bajo qué concepto es pertinente cooperar con otros GAD, en la siguiente tabla se visualizan las ventajas, desventajas y beneficios de las tres formas.

| MODALIDADES DE GESTIÓN | | | |
|-------------------------------------|---|---|--|
| Modalidad de gestión | Alcances | Beneficios y ventajas económicas, de gestión y de gobernabilidad | Desventajas, restricciones y puntos críticos |
| Delegación a otro nivel de gobierno | Los GAD podrán delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno. | Económico: Mejorar la eficiencia y eficacia en el ejercicio de una competencia Gestión: El GAD que delega la competencia no pierde la titularidad. EL GAD que delega puede reducir/eliminar la unidad administrativa de la competencia delegada Gobernabilidad: A través de un convenio se establecen los compromisos y condiciones específicas entre los GAD participantes para la gestión de la competencia. | <ul style="list-style-type: none"> El seguimiento a la delegación de la competencia es el principal desafío de esta modalidad de gestión. Se requiere un análisis extenso si existen las capacidades técnicas, financieras e institucionales por parte del GAD que recibe la competencia. El GAD que recibe la competencia es muy dependiente de las transferencias económicas. |
| | Es una forma de cooperación dentro de la circunscripción territorial a medio y largo plazo, poca compleja y se necesita menos coordinación entre los GAD en comparación a las otras formas. | | |
| Gestión compartida | Los GAD podrán celebrar convenios de cogestión de obras de competencias concurrentes. | Económico: Reducir costos en la ejecución de obras públicas y ventajas de escala. Gestión: Agilizar la ejecución de obras para el ejercicio de competencias concurrentes. Gobernabilidad: A través de un convenio se establecen las responsabilidades de las partes, el financiamiento de la obra, las especificaciones técnicas y la modalidad de fiscalización y de control social. | La principal desventaja es que no siempre los GAD cuentan con la capacidad técnica requerida para fiscalizar que se cumplan las responsabilidades de las partes, especialmente las especificaciones técnicas. |
| | Es una forma de cooperación a corto plazo, poco compleja. | | |
| Mancomunidades / Consorcios | Las MC son entidades de derecho público con personalidad jurídica conformadas por GAD contiguos y del mismo nivel de gobierno. | Económico: Identificar problemas comunes y aplicar una solución general. Generar ventajas de escala. Gestión: Implementar soluciones conjuntas a problemas y necesidades comunes con una visión al territorio que va más allá de los límites cantonales. Gobernabilidad: fortalecer los vínculos de los GAD que integran la mancomunidad, facilitar procesos de integración. | <ul style="list-style-type: none"> Requiere de mucha voluntad política y compromiso de las partes involucradas. Separación es difícil cuando hay que licitar patrimonio mancomunado. Puede ocurrirse injerencia política que frena los procesos y la toma de decisiones. |
| | Es una forma de cooperación a medio y largo plazo, institucionalizada, continua y compleja. | | |

| | | | |
|--|--|---|---|
| Cogestión con la comunidad | Los gobiernos autónomos descentralizados podrán celebrar convenios de cogestión de obras con los beneficiarios | Económico: Reducir costos en la ejecución de obras a través de la contraparte valorada de la comunidad Gobernabilidad: Fortalecimiento de la relación con los beneficiarios, involucramiento de la comunidad a través de aportes comunitarios. | La gestión no necesariamente es eficiente, pues involucra a miembros de la comunidad que no siempre tienen conocimiento técnico sobre la realización de las obras. Se requiere que la comunidad esté previamente organizada, lo cual implica un fuerte componente social |
| | | | |
| Empresa Mixta | Los gobiernos autónomos descentralizados podrán delegar la gestión para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de otras actividades o emprendimientos a empresas de economía mixta | Económico: Mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de un servicio Gestión: Debe seleccionarse un socio privado en un marco de transparencia. Gobernabilidad: Se fortalece la relación con el sector privado | Se exceptúan de esta modalidad de gestión a la competencia integral del agua y riego |
| | | | |
| Delegación a EPS y a la iniciativa privada | Se realiza para promover la naturaleza social y solidaria del sistema económico nacional | Económico: Mejorar la eficiencia y eficacia en el ejercicio de una competencia Gobernabilidad: Se deben establecer con claridad los mecanismos de solidaridad o redistribución para evitar que se presenten perjuicios al Estado | Solo de manera excepcional se podrá delegar un servicio público a la iniciativa privada |
| | | | |

Tabla

1

Modalidades de gestión: alcances, ventajas, desventajas

Una vez que los GAD han optado por el mancomunamiento queda la pregunta de cómo la mancomunidad presta el servicio, es decir, qué modelo aplican para operar y realizar las acciones. Principalmente la mancomunidad tiene dos opciones formalizadas:

- Gestión institucional directa a través de establecer una estructura orgánica adecuada con unidades técnicas que permite la operatividad.
- Creación de una empresa pública mancomunada para la operación de la mancomunidad.

| MODELO DE GESTIÓN DE LA MANCOMUNIDAD | | | |
|--|--|---|--|
| | Alcances | Beneficios y ventajas económicas, de gestión y de gobernabilidad | Desventajas |
| Gestión directa por la mancomunidad | Las mancomunidades pueden directamente ejercer competencias o prestar servicios de su ámbito de competencia exclusiva y concurrente. | <p>Económico: Generar economías de escala en la provisión de servicios y en el ejercicio de competencias.</p> <p>Gestión: Emitir políticas públicas mancomunadas para la estandarización en la gestión de una competencia.</p> <p>Gobernabilidad: Fortalecer vínculos entre los GAD mancomunados. No hay límite en el número de integrantes del directorio.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Existen limitaciones para la implementación, por ejemplo construcción de obras. No existe una ley específica de mancomunidades. |
| Creación de una empresa pública mancomunada | Para dar cumplimiento a las finalidades de la mancomunidad, los GAD mancomunados pueden crear empresas públicas conforme establece la Ley. | <p>Económico: A través de una empresa pública se pueden incrementar las fuentes de financiamiento, mejorar los ingresos propios e incorporar aliados del sector privado, etc.</p> <p>Gestión: Mejorar la capacidad técnica, administrativa y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios. Existe una ley de EP que le da amplia capacidad asociativa.</p> <p>Gobernabilidad: Fortalecer vínculos con el sector privado y sociedad civil; mejorar la satisfacción de los beneficiarios debido a la eficiencia en la prestación de los servicios. Puede ser parte del directorio de la EP un representante de los usuarios</p> | <ul style="list-style-type: none"> Recuperar los costos del servicio para alcanzar auto-sostenibilidad financiera Bajo control de la EPM por parte los GAD, siempre y cuando el directorio no esté conformado solo por los GAD mancomunados o cuando haya más de 5 GAD mancomunados. |

Tabla

2

Modelo de gestión de la mancomunidad: Alcances, ventajas, desventajas

Aparte de estas dos formas de gestión directa, la mancomunidad y la empresa pública mancomunada como entidades públicas con personalidad jurídica pueden acordar convenios de cogestión con la comunidad, formar empresas de economía mixta, o delegar la gestión de la competencia a la economía social y solidaria y a la iniciativa privada. A parte de las modalidades de gestión según el COOTAD, un instrumento importante en el trabajo mancomunado es formar alianzas estratégicas.

¿Qué es una mancomunidad desde una perspectiva jurídica y cuál es el marco legal?

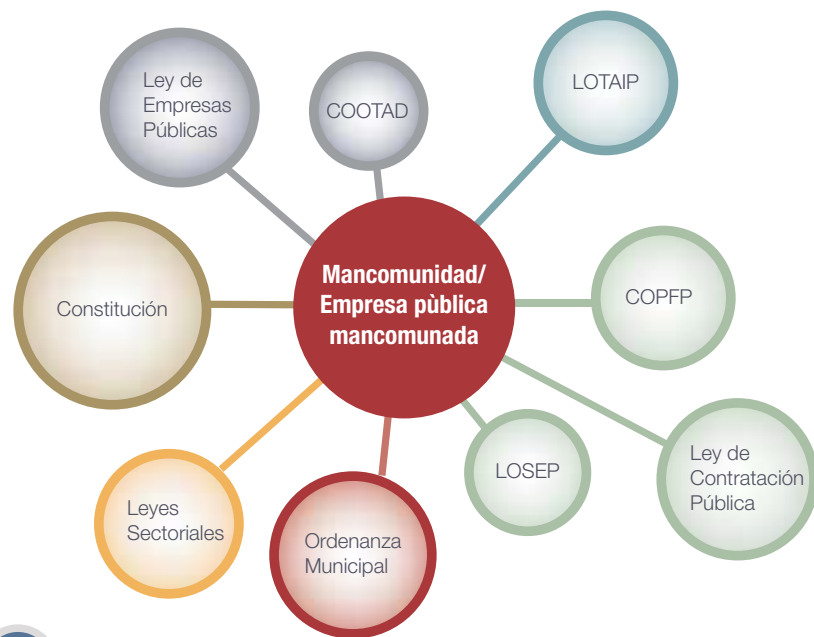
La Constitución de la República de Ecuador (Art. 243) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) definen que una mancomunidad es una forma de asociación de los GAD entre sí y/ o con las circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas o montubias. Una característica esencial de las mancomunidades es su personalidad jurídica, misma que genera la base para cualquier organización formal. Estas disposiciones legales indican como finalidad de una mancomunidad el mejoramiento de la gestión de las competencias ejecutadas por los GAD. Según la legislación el ámbito de la intervención mancomunada es bastante claro: las mancomunidades son una forma de modalidad de gestión para la prestación de servicios. Su creación se realiza a través de actos normativos por cada uno de sus GAD. Estos dos criterios constituyen a la mancomunidad como una entidad del sector público según la Constitución (Art. 225).

Las mancomunidades en el Ecuador están formadas únicamente por GAD del mismo nivel de gobierno y contiguos. En caso contrario, los GAD deben crear un consorcio como establece el COOTAD (Art. 290).

Otra característica de las mancomunidades es que su conformación se basa en una decisión libre y voluntaria de los GAD. No existe la obligación de mancomunarse. La particularidad en el caso de Ecuador es que ni la Constitución ni el COOTAD otorgan un carácter legal explícito a este aspecto. Otros países como por ejemplo Perú, España o Alemania reconocen en su legislación el mancomunamiento con base en la voluntad de las autoridades locales. Sin embargo, la Constitución (Art. 238) y el COOTAD (Art. 5) establecen la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD, que implica la decisión autónoma en cuanto a la conformación de mancomunidades.

A parte de la Constitución y del COOTAD como marcos principales para el mancomunamiento, disposiciones legales de las siguientes **leyes y códigos orgánicos** están vigentes:

- Para empresas públicas mancomunadas se aplican las disposiciones legales de la Ley de Empresas Públicas.
- Para procesos administrativos en la mancomunidad y empresa pública como por ejemplo la planificación, finanzas públicas, contrataciones y el régimen laboral, se deben considerar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), la Ley de Contratación Pública y la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).
- La mancomunidad como entidad del sector público debe aplicar también la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).
- Se aplican las leyes sectoriales respectivas en base de las competencias que gestiona la mancomunidad o la empresa pública mancomunada.



Ilustración

1

Marco legal del mancomunamiento

¿Qué es una mancomunidad desde una perspectiva organizacional?

El punto de partida principal de este manual es que una mancomunidad es sobre todo una organización, particularmente una organización pública y supra municipal (o supra parroquial o supra provincial). Cada tipo de organización, no importa si es una entidad del sector público, una empresa privada, un banco o una ONG, tiene varios criterios en común¹:

- Fueron formadas de manera intencional para lograr determinados objetivos comunes entre los miembros.
- Se basan en un orden y una estructura acordada entre los miembros.
- Coordinan las intervenciones de los miembros y los recursos existentes para lograr sus objetivos.

Por sus objetivos y fines de conformación, las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas cumplen estos tres criterios: primero, los GAD mancomunados comparten objetivos que a su vez están fijados en sus convenios y estatutos; segundo, para su cumplimiento deben establecer una estructura orgánica que consta de un directorio y

¹ Korte, Schäfers 2010:155

personal para la administración y coordinación; tercero, las mancomunidades van definiendo actividades y gestionan recursos financieros.

El incumplimiento de estos tres criterios, es decir, la falta de consenso en cuanto a la visión de la mancomunidad, una estructura orgánica inapropiada y defectuosa, o la inexistencia e insuficiencia de recursos propios causan falencias y fuertes debilidades organizacionales, hasta la separación de la mancomunidad.

Otra característica organizacional de las mancomunidades y empresas públicas es su nivel limitado de autonomía a causa de su carácter híbrido y su dependencia de los GAD. Como modelo para aumentar la eficiencia en la gestión de las competencias y prestación de servicios, las mancomunidades están conformadas por los municipios, que en sí son instituciones democráticas. Los municipios tienen entonces la responsabilidad con la ciudadanía de mantener el control sobre las mancomunidades, porque son una cierta forma de extensión del GAD, con la particularidad de tener un alcance que va más allá de su circunscripción territorial. No obstante, la mancomunidad como una organización propia debería estar diferenciada del GAD, tener sus propios procesos y su propia estructura, y contar con un cierto nivel de autonomía como criterio para lograr la sostenibilidad organizacional sin que sea un nivel de gobierno paralelo.

En el caso particular de Ecuador, las mancomunidades enfrentan las siguientes limitaciones en sus potestades y su autonomía:

- **Potestad normativa:** Aunque la mancomunidad puede emitir resoluciones, estas no tienen carácter normativo. Solo los concejos municipales aprueban ordenanzas estableciendo, por ejemplo, tasas de servicios.
- **Potestad operativa:** No en todas las competencias las mancomunidades deciden qué servicios quieren prestar. Por ejemplo, según la resolución No. 006-CNC-2012, Art. 25 del Consejo Nacional de Competencias (CNC), las mancomunidades deben gestionar la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial únicamente de forma completa e integral.

¿Cuáles son los fines y beneficios de mancomunarse?

Se puede agrupar los distintos fines y motivos del mancomunamiento en **tres fines principales**²:

- Mejoramiento de la gestión y prestación de servicios (orientado en servicios):** Esta orientación está relacionada, por ejemplo, con aumentar la capacidad innovadora, la optimización de la gestión a través de una reducción de gastos y con el aumento de la eficiencia en la prestación de servicios. Este fin es esencial del mancomunamiento.

² Schaltegger y Petersen 2008: 34

b. Establecimiento de normas y estándares para un territorio determinado

(orientado en estándares): Este fin implica la estandarización de servicios o de cobros en un territorio determinado. En Ecuador este fin aún no es prioritario. En otros países, por ejemplo España o Alemania, se crean mancomunidades también con el fin de establecer una tarifa única de transporte público en todo el territorio de la mancomunidad.

c. Formación de coaliciones de intereses comunes para aumentar el campo de acción y la incidencia política (orientado en intereses):

Este fin implica que los GAD cooperan para unir fuerzas políticas, para poder articularse mejor ante otras entidades públicas y privadas, y defender sus intereses comunes. También implica la articulación ante organizaciones de apoyo político, institucional o financiero a los GAD. Este fin abarca también la articulación territorial y la generación de estrategias compartidas de desarrollo.

La cooperación entre municipios en forma de mancomunidad no puede y no debe ser un fin en sí mismo, contrario a relaciones de familia o de amistad. No se debería conformar una mancomunidad por moda o por amistades políticas. La creación de una mancomunidad en el marco de la gestión pública, orientada hacia el bienestar de la población, solo puede ser medida para otros fines y objetivos.



Ilustración

2

Fines del mancomunamiento

En el caso de las mancomunidades, el fin de la cooperación orientada al mejoramiento de la eficiencia en la prestación de servicios, es prioritario. La necesidad de su creación surge principalmente cuando las funciones y responsabilidades a cumplir por los GAD exceden sus capacidades financieras, administrativas, de talento humano o de inversionistas.

Los beneficios posibles del mancomunamiento son:

- Reducción de gastos en la gestión de la competencia (inversión, mantenimiento, prestación de servicios) por efectos de economía de escala.
- Aumento en el nivel de uso de la capacidad e infraestructura instalada.
- Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos por mejor especialización.
- Fortalecimiento del territorio mancomunado y su integridad.
- Lograr representación política conjunta y de articulación regional y/o micro regional.

¿Cuáles son las principales formas de la cooperación entre los GAD en el ámbito de la prestación de servicios?

En el marco de la prestación de servicios existen formas de cooperación en tres principales áreas³:

- a. Operación:** Dos o más GAD cooperan para establecer estructuras institucionales y procesos operativos a fin de prestar uno o más servicios públicos. Esto incluye el mantenimiento de infraestructura, adquisición de bienes, utilización de equipamiento, administración de la cooperación, realización de inversiones y construcciones necesarias, etcétera.
- d. Contratación y ejecución de proyectos:** Dos o más GAD cooperan en procesos de contratación pública para la ejecución de proyectos o construcción de obras.
- e. Financiamiento:** Dos o más GAD cooperan para conseguir financiamiento destinado a todos los gobiernos locales que integran el grupo.

³ BMZ 2013: 20



MÓDULO 2

CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

? Pregunta Guía

No puedo gestionar mi competencia, no puedo ofrecer un servicio público de calidad como realmente quiero. Me faltan recursos y capacidades. ¿Cómo resuelvo este reto y cómo me puedo asociar con otros GAD que tienen los mismos retos? ¿Cuáles son los pasos estratégicos, conceptuales y administrativos para la conformación, y qué requerimientos hay que cumplir para encaminar exitosamente una mancomunidad?

1. OBJETIVOS DEL APRENDIZAJE

Las y los usuarios del manual conocerán:

- Las diferentes fases de la conformación de la mancomunidad, sus pasos particulares, sus procedimientos y requerimientos.
- Los criterios estratégicos y técnicos para tomar la mejor decisión sobre la selección de la modalidad de gestión y modelo de gestión.
- Modelos de estructura orgánica y gobernanza de mancomunidades

2. GRUPO META

- Autoridades locales que tienen el interés de establecer una forma de cooperación con otras autoridades locales.
- Autoridades locales y gerentes de mancomunidades que se enfrentan a un mal funcionamiento de la mancomunidad y quieren revisar su visión, estrategia y beneficios con el posible fin de reformar la mancomunidad.

1. INTRODUCCIÓN

Una tarea que podemos cumplir nosotros mismos y ciertos objetivos que podemos lograr desde nuestras propias esferas no requieren de mucha cooperación con los otros. Cuando buscamos cooperación, alianzas y aportes, lo hacemos porque sentimos una necesidad causada, por ejemplo, por falta de conocimiento, la falta de recursos o un descontento. Reconocemos una cobertura o calidad insuficiente en nuestra prestación de servicios, o reconocemos que nos falta financiamiento o personal especializado para ejecutar las competencias. En este preciso momento empezamos a buscar otras instituciones y personas que enfrentan retos similares, con las que podemos unir fuerzas.

En nuestro empeño y fervor de superar los desafíos, pronto resaltamos ciertas reflexiones y queremos lograr resultados e impacto a corto plazo. Enfrentamos, por ejemplo, dificultades en el manejo de la recolección y depósito de los desechos, y optamos enseñada por el modelo mancomunado. Se lanzan ordenanzas, y en tres meses la mancomunidad está formada, fruto de una moda.

Después de un año miramos nuestro entorno: el entusiasmo de las demás autoridades locales desapareció, nosotros gastamos lo mismo que antes de la conformación de la mancomunidad, y la ciudadanía articula críticas fuertes por falta de avances y escaso mejoramiento en la calidad del servicio. ¿Qué pasó?

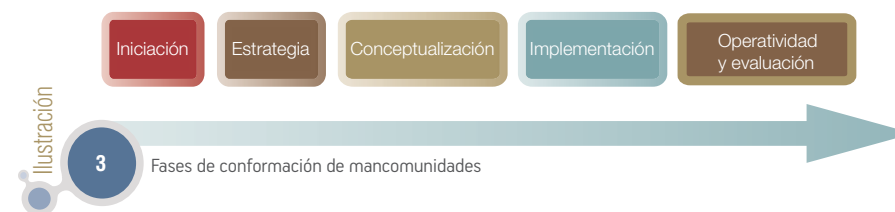
Una razón puede ser que hemos descuidado y subestimado algunas reflexiones importantes antes de formar la mancomunidad:

- ¿Tenemos verdaderamente claro lo que queremos hacer y lograr?
- ¿Hablamos el mismo idioma entre los GAD cuando decimos “cooperación”?
- ¿Compartimos las mismas ideas y visiones entre los socios?
- ¿Tomamos en cuenta el contexto político institucional, social o socioeconómico local que influye en el mancomunamiento?
- ¿Nuestro proyecto de mancomunarse es viable y factible?

El siguiente capítulo plantea una metodología para estructurar sistemáticamente el proceso de conformación de mancomunidades a través de distintas fases. En los capítulos 3, 4 y 5 se profundizan tres temas que, aunque son parte integral en las fases de conformación, requieren un tratamiento más detallado: una herramienta para decisiones estratégicas sobre la modalidad de gestión a aplicar en la mancomunidad; la creación legal y operativa de la mancomunidad; y modelos organizacionales.

2. FASES DE CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

La mancomunidad es una forma estrecha e institucionalizada de cooperación entre GAD y se caracteriza por su alta complejidad y alcance. Para su conformación es recomendable aplicar un enfoque de gestión de proyectos, y establecer procesos de planificación y una estructura de conducción. Es un proceso que debe estar estratégicamente gestionado y que requiere de mucha atención, mucho tiempo y compromiso. Un proceso de conformación bien planteado es un factor de éxito para el mancomunamiento. Este proceso pasa por cuatro fases previas a su operación.



Cabe mencionar que la metodología presentada en los siguientes subcapítulos es una propuesta de cómo se podría conformar una mancomunidad de forma “ideal”. Se basa en experiencias ya existentes. Sin duda, como usuario del manual, usted puede ajustar y variar la metodología.

2.1. FASE DE INICIACIÓN

¿Por qué es importante la fase de iniciación?

En cambio a contratar una empresa para la prestación de servicios y la relación económica típica entre contratante y contratista (pago-servicio), en el caso de una mancomunidad existe una relación diferente: es una relación entre pares. Dos o más GAD intervienen a través de un esfuerzo conjunto en favor de beneficios para todos los involucrados. Para ello es importante tener claros los objetivos y las expectativas hacia la cooperación, y definir su disposición para hacer compromisos.

Esa relación entre pares no es jerárquica, sino basada en la igualdad. Requiere de recursos, capacidades y hasta mentalidades similares. Además, la confianza entre las autoridades de los GAD es esencial. La fase de iniciación es importante porque se ponen sobre la mesa cuestiones muy generales, que fundamentan la relación de los GAD.

¿Cuáles son los objetivos que deben cumplirse en la fase de iniciación?

La primera fase de iniciación consiste en poner la brújula con rumbo a la cooperación y debe cumplir efectivamente los siguientes OBJETIVOS:

- Identificación de posibles GAD socios.
- Construcción de una relación de confianza con los socios posibles.
- Definición de una visión conjunta entre los GAD interesados en la cooperación.

¿Cuáles son los momentos de la fase de iniciación?

El GAD y los socios posibles deberían plantear en conjunto los siguientes momentos:



Ilustración

4

Conformación de la mancomunidad: Fase 1 Iniciación

I. Definición de la posición propia con respecto a la cooperación intermunicipal:

Nosotros como GAD, seamos miembros de la alcaldía o del concejo, debatimos si la opción de la cooperación intermunicipal es útil y apropiada. También reflexionamos sobre qué forma de cooperación o qué modalidad de gestión es factible y apta para los fines de cada uno.

II. Buscar socios y construir alianzas para el respaldo de la cooperación.

III. Construir una visión conjunta con otros GAD:

Debatir y determinar entre los GAD interesados las condiciones principales y objetivos generales, como por ejemplo ahorro de gastos, mejoramiento en la calidad de servicios, obtención de ofertas, objetivo mínimo y máximo, entre otras condiciones financieras y políticas.

Para el debate sirven las siguientes preguntas guías:

- ¿Qué requisitos deben cumplir los posibles socios para la cooperación?
- ¿Qué otros GAD serían socios estratégicos?
- ¿Para qué temas y competencias sería apropiada la conformación de una mancomunidad?
- ¿Cuál es nuestro contexto político, social y económico para encaminar la cooperación intermunicipal?
- ¿Cuáles son los límites o tabúes de una posible cooperación; hasta dónde debería llegar la cooperación o qué áreas jamás serán opciones para la cooperación?
- ¿Qué es lo que no debería pasar en el proceso de cooperación y causaría una suspensión de la misma?
- ¿En cuánto tiempo queremos lograr la conformación de la mancomunidad?

También existen situaciones en las que ya hay una relación de confianza entre las autoridades locales, y en dónde la opción de la cooperación formalizada en una mancomunidad es más una consecuencia que una propuesta emergente. En este caso ya existe una base para mancomunarse, y la conformación no requiere de mucho énfasis en la fase de la iniciación. En este caso es suficiente reflexionar sobre si vale la pena involucrar más GAD y autoridades locales en el proceso, y revisar la visión conjunta.

2.2. ESTRATEGIA

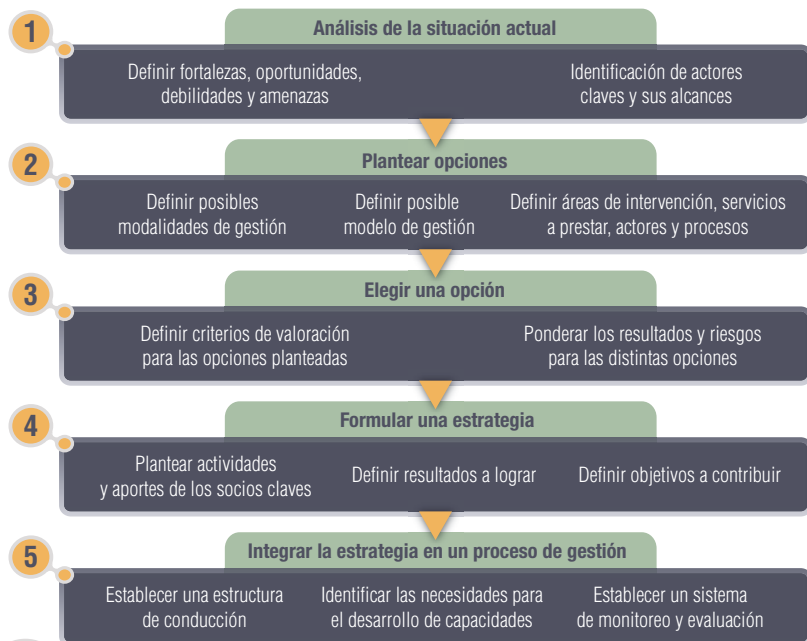
¿Cuáles son los objetivos de la fase?

Una vez que se han identificado y definido los posibles socios y la visión de conjunto entre los cooperantes, empieza la siguiente fase: la construcción de la estrategia para la mancomunidad y su creación. La cooperación entre los GAD puede fallar rápidamente si los socios no cuentan con una ruta clara. La estrategia es el mapa que ayuda a las autoridades locales a definir su propio camino. Los OBJETIVOS de esta fase de la conformación de una mancomunidad son los siguientes:

- Diagnosticar los territorios para conocer cuáles son los temas de mayor fuerza para iniciar un proceso de gestión mancomunada.
- Definir la modalidad y el modelo de gestión.
- Definir las áreas prioritarias donde la mancomunidad quiere intervenir y prestar servicios.
- Definir los objetivos y las metas que se quieren lograr con la conformación de una mancomunidad.

¿Cuáles son los pasos para desarrollar una estrategia?

El desarrollo de una estrategia para encaminar la cooperación entre los municipios y formar una mancomunidad puede ser organizado a través de cinco pasos y sus actividades específicas:



Ilustración

5 Conformación de la mancomunidad: Fase 2 - Estrategia

¿Cuáles son los puntos críticos en el desarrollo de una estrategia?

Tomar la decisión sobre la modalidad y el modelo de gestión

El segundo paso es de particular importancia: allí se decide si se prefiere conformar una mancomunidad o escoger otra forma de cooperación entre los GAD, en el marco de las modalidades de gestión establecido en el COOTAD (Título VII, Capítulo 1).

En un segundo nivel, se plantea de forma general el modelo de gestión directa que se aplicará para desarrollar las actividades operativas de la mancomunidad. Principalmente existen dos opciones adecuadas:

- I. Gestión directa a través del establecimiento de direcciones técnicas propias en la estructura organizacional de la mancomunidad.
- II. Crear una empresa pública mancomunada y encargarla con el desarrollo de las actividades operativas y acciones.

Decidir en qué área queremos intervenir

También en este paso se identifican las áreas o ejes de intervención. Por ejemplo, si quiere prestar sus servicios solo en la competencia de agua o también en otras competencias exclusivas y concurrentes. En base a los pasos anteriores, se definen con claridad los resultados y objetivos que se pretende lograr a través de la cooperación entre municipios.

Establecer un grupo núcleo y una estructura de conducción

Para las siguientes fases es importante que el proyecto de conformación de una mancomunidad cuente con un grupo núcleo y responsabilidades claramente definidas. Es recomendable definir, como autoridades locales, una estructura y un sistema de comunicación que asegure un proceso de conformación transparente, donde la información fluya y todos tengan el mismo conocimiento de los avances.

El siguiente cuadro propone preguntas guías y herramientas útiles para la elaboración de la estrategia mancomunada.

- ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los GAD para mancomunarse?
- ¿Cuáles son las circunstancias y los factores externos que favorecen la formación de una mancomunidad, y cuáles son los factores externos que limitan y amenazan su creación?
- ¿Con qué actores clave necesitamos articular nuestro proyecto de conformación de la mancomunidad para buscar apoyo, respaldo social y político?
- ¿Qué actores pueden favorecer o limitar a nuestra cooperación?
- ¿Cómo organizamos nuestros recursos y esfuerzos para que la conformación de la mancomunidad sea exitosa?
- ¿Qué escenarios pueden influir en la conformación de la mancomunidad?
- ¿Se necesita apoyo externo para los siguientes pasos o nuestros GAD cuentan con personal capacitado?

Instrumentos:

FODA; mapa de actores; mapa de procesos; matriz de opciones; matriz de opciones estratégicas y criterios de valoración; modelo de resultados; estructura de conducción

2.3. FASE DE CONCEPTUALIZACIÓN

¿Cuáles son los objetivos de la fase de conceptualización?

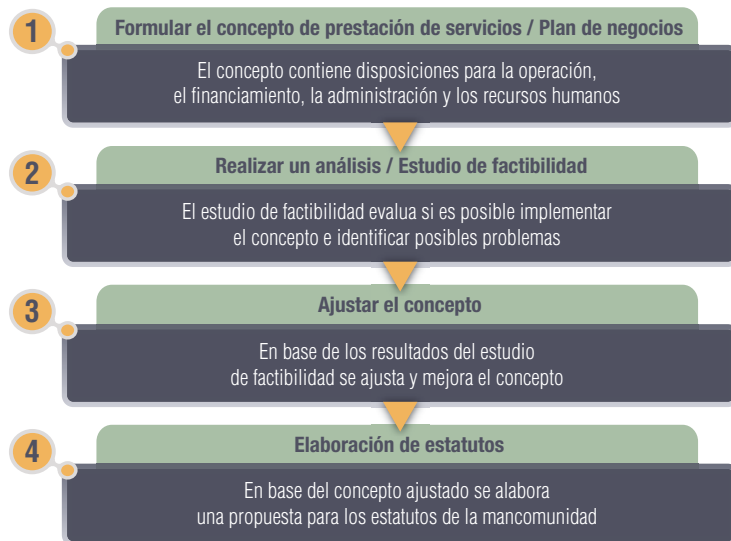
En la tercera fase se le da mayor forma y color al proyecto de la conformación de la mancomunidad. Requiere que se haya aclarado en la fase previa la necesidad de mancomunarse. Es este momento cuando pensamos sobre soluciones concretas.

La fase de la conceptualización entonces tiene los siguientes OBJETIVOS:

- Realizar un análisis de la viabilidad política, económica, social, ambiental, institucional, etc., para establecer la pertinencia de iniciar un proceso mancomunado.
- Plantear los procesos operativos para la prestación de servicios.
- Plantear formas de financiamiento para la mancomunidad.
- Plantear las estructuras de gobernanza de la mancomunidad y el personal requerido.

¿Qué abarca la fase de la conceptualización?

La fase abarca los siguientes cuatro pasos:



Ilustración

6

Conformación de la mancomunidad: Fase 3 - Conceptualización

¿Por qué elaborar un plan de negocios y realizar un estudio de factibilidad antes de la creación de la mancomunidad?

Una práctica común en Ecuador es crear primero la mancomunidad y luego elaborar un plan de negocio o realizar un estudio de factibilidad. Es decir, crear en primer lugar una entidad pública y después definir qué servicios concretos prestar, cómo financiar y organizar esa entidad. Como consecuencia, algunas mancomunidades no logran concretar su operatividad. De hecho, la realidad demuestra que existe un número significativo de mancomunidades y empresas públicas mancomunadas, formalizadas en Ecuador, de las cuales las autoridades locales no están convencidas.

Más que política, la decisión de conformar una mancomunidad y/o una empresa pública mancomunada debe ser sobre todo una decisión estratégica y racional. Para asegurar la racionalidad de cualquiera de nuestras decisiones necesitamos información. Sin información suficiente corremos el riesgo de tomar decisiones que posiblemente no contribuyen a lograr nuestros objetivos e incluso pueden obstaculizarlos.

Un concepto de operatividad o un plan de negocios, en conjunto con el estudio y análisis de factibilidad y viabilidad, forma la base para una decisión racional y estratégica sobre la creación de una mancomunidad. Estos pasos e instrumentos generan una cierta seguridad y garantía de que la creación de la mancomunidad será una opción exitosa y eficiente para el cumplimiento de nuestros objetivos.

¿Qué elementos debería contener un concepto de operatividad?

Se propone que el concepto de prestación de servicios contempla los siguientes elementos:

- Estructura orgánica (unidades técnicas, modelos de gobernanza).
- Procesos administrativos, operativos, financieros, etc.
- Perfiles del personal.
- Paquete de servicios a prestar.
- Ubicación de la gerencia de la mancomunidad y de las entidades operativas. Por ejemplo, dónde poner la sede principal de la mancomunidad, dónde ubicar el relleno sanitario, la planta de tratamiento de agua, el centro de revisión vehicular, etc.
- Planificación del personal requerido.
- Elaborar el plan de negocio con los ingresos y egresos, las inversiones, etc.
- Acuerdos sobre obligaciones entre los GAD, así como distribución de ganancias, recursos y riesgos.

ver Módulo 3, Capítulo 5 para más detalles y ampliación

2.4. IMPLEMENTACIÓN

¿Cuáles son los objetivos de la fase de la implementación?

Una vez que está desarrollado el concepto y contamos con la propuesta, el proyecto mancomunado pasa a la siguiente fase: la implementación. En esta fase se materializa el proyecto, pasa del estado conceptual a acciones concretas. Los OBJETIVOS de la cuarta fase son los siguientes:

- Creación y formalización de la mancomunidad.
- Generar las condiciones físicas para la operatividad de la mancomunidad.
- Generar un plan operativo anual.

¿Qué abarca la fase de la implementación?

La fase de la implementación contiene los siguientes pasos:



Ilustración

7

Conformación de la mancomunidad: Fase 4 - Implementación

El primer paso, la constitución legal, consiste en generar una base normativa para la cooperación entre los GAD, a través de convenios, resoluciones y estatutos, adicionales al registro oficial en el Consejo Nacional de Competencias.

El segundo paso, la constitución operativa, abarca las gestiones necesarias para poder contratar personal, administrar y gestionar finanzas. .

Una vez que la mancomunidad está formalizada, registrada y cumple con los requerimientos para manejar fondos y contratar personal, el tercer paso es generar la infraestructura para iniciar la labor. Esto implica alquilar oficinas, comprar y gestionar los equipos necesarios (por ejemplo computadoras, material de oficina, muebles, vehículos, etcétera), elaborar un plan operativo y un plan financiero anual, elaborar perfiles y contratar personal, entre otros.

2.5. OPERACIÓN Y EVALUACIÓN

Cuando la mancomunidad pasa de la implementación (fase 4) a la operación (fase 5), el proceso de la conformación termina. Las primeras cuatro fases sirven para la preparación y la planificación de la cooperación entre los GAD. La quinta es la fase esencial de la cooperación entre los municipios: la operación de la mancomunidad. Es decir, la prestación de servicios. Todas las fases anteriores sirven como apoyo y tienen como objetivo contribuir a garantizar que la mancomunidad y/o empresa pública mancomunada funcione y pueda cumplir su fin.

Para poder asegurar la provisión de los servicios públicos, de una manera eficiente y de calidad para toda la población, la gerencia y el directorio de la mancomunidad y/o empresa pública mancomunada tienen la responsabilidad de garantizar la continuidad y sostenibilidad organizacional.

3. CONSIDERACIONES CLAVES PARA DECISIONES SOBRE LA COOPERACIÓN ENTRE GAD

La decisión en favor de la conformación de una mancomunidad es compleja, implica varios factores y dimensiones. Es, en el caso ideal, una consecuencia lógica en base a reflexiones críticas y racionales. Este capítulo pone a disposición varios criterios que guían a las autoridades locales en su toma de estas decisiones, utilizando dos árboles de decisión como herramientas.

más en Capítulo 4

¿Por qué es importante reflexionar de forma racional sobre conformar una mancomunidad?

Como hemos aprendido en el primer módulo, cada una de las distintas modalidades de gestión que ofrece el COOTAD para que los GAD cumplan con sus competencias, tiene diferentes alcances, beneficios y puntos críticos. Ninguna es aplicable o apropiada para todo contexto u objetivo que se pretenda cumplir en nuestra función de autoridad local.

Quizás la modalidad de gestión de una mancomunidad, como está establecida en el COOTAD (Art. 285), no es la opción más adecuada. Quizás es más útil elegir otra modalidad de gestión, o la cooperación con otros GAD no es viable o posible. Una mancomunidad no es la solución para todos los retos en la gestión pública local ni en la prestación de servicios. Por lo tanto requiere una reflexión profunda.

¿Cuáles son los dos niveles principales de toma de decisión para el mancomunamiento?

Escoger la modalidad de gestión cooperativa

En primer lugar, se toma la decisión sobre qué modalidad de gestión según el COOTAD es la más adecuada para la cooperación con otro GAD. Hay tres formas principales:

- I. la delegación de la competencia a otros niveles de gobierno (Art. 279);
- II. la gestión compartida entre GAD (Art. 280); o
- III. mancomunidades y consorcios (Art. 285)

Escoger el modelo de la gestión directa para la mancomunidad

Una vez escogido el mancomunamiento como modalidad de gestión, se decide qué forma de la gestión directa se aplica en la mancomunidad. Esto es relevante por el simple hecho de que la mancomunidad representa una entidad pública con personalidad jurídica propia. Hay dos formas principales:

- I. Gestión institucional directa (Art. 276) de la mancomunidad
- II. Creación de empresas públicas (Art. 277) mancomunadas.

Si se prefiere establecer la opción de la gestión institucional directa, se debe considerar la necesidad de establecer unidades operativas y técnicas en la estructura orgánica, planificar la cantidad de personal y los perfiles del mismo, así como definir el presupuesto, entre otros.

¿Cuáles son consideraciones principales para el uso de los dos árboles de decisión?

Como herramienta metodológica para ayudar a la toma de decisión en los dos niveles mencionados, se proponen dos diferentes árboles de decisión. Su lógica está enfocada particularmente en el mancomunamiento, es decir, los criterios son definidos con el fin de distinguir el mancomunamiento de otras formas de cooperación con GAD. No son exhaustivos para poder definir otra modalidad de gestión.

El árbol de decisión no es algo obligatorio, sino que tiene la función de guiar las reflexiones.

Además son diseñados con la aspiración de ser útiles para las distintas competencias y las distintas circunstancias en la gestión pública. Por este motivo puede ocurrir que algunos criterios no se apliquen o que, en otras situaciones, falten criterios. Usted tiene toda la libertad de ajustar los árboles de decisión en base de sus circunstancias y realidades.

3.1. PRIMER NIVEL DE DECISIÓN: MODALIDAD DE GESTIÓN

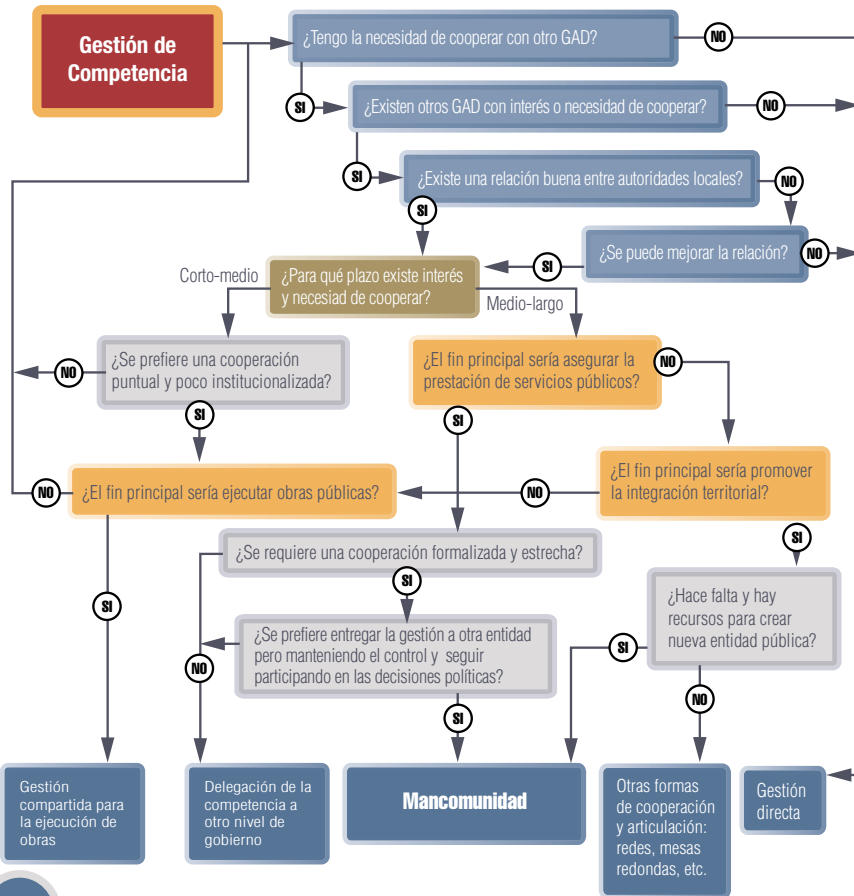
¿Cuál es el objetivo del árbol de decisión para el primer nivel?

El árbol de decisión para el primer nivel debe ayudar a las autoridades locales a definir bajo qué criterios es favorable escoger la modalidad "mancomunidad", y bajo qué criterios es más razonable considerar otras formas de cooperación con GAD para gestionar una competencia.

¿Cómo leer y aplicar el árbol de decisión?

El punto de partida de la reflexión es que, generalmente, está pendiente gestionar una competencia. A partir de eso se plantean varias preguntas guía, que ofrecen solo dos respuestas, que llevan a la reflexión y a otras preguntas. La reflexión termina cuando se ha llegado a una de las cinco formas opcionales. En el caso de que no se llegue a unas de las cinco opciones planteadas, la reflexión retorna al punto de partida.

También es posible iniciar la reflexión desde las cinco opciones planteadas y leer el árbol de decisión en sentido inverso. Así las preguntas guía pueden ser interpretadas como requerimientos.



Ilustración

8 Árbol de decisión: Modalidad de gestión

3.2. SEGUNDO NIVEL DE DECISIÓN: MODELO DE GESTIÓN DIRECTA

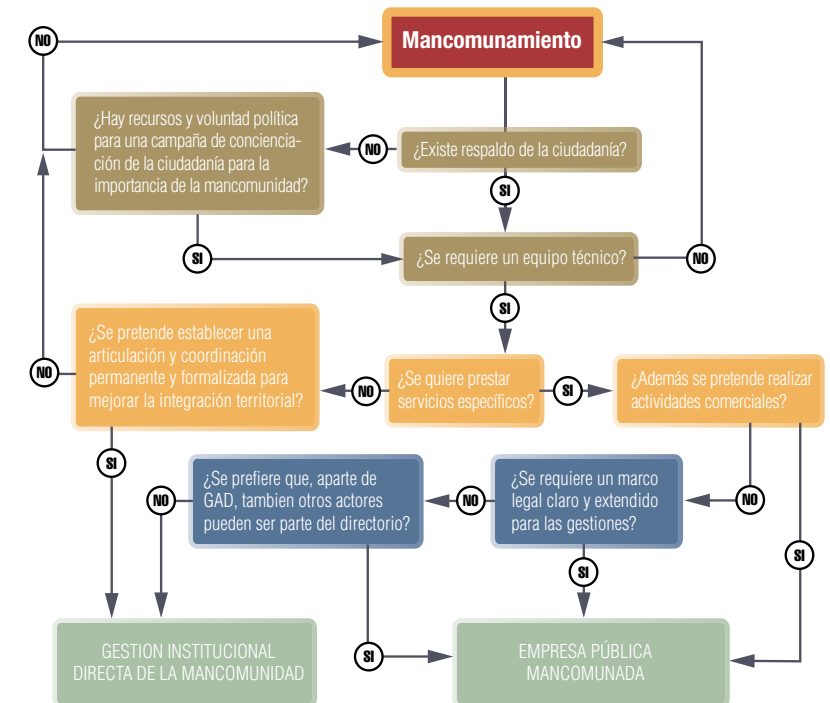
¿Cuál es el objetivo del árbol de decisión para el segundo nivel?

El árbol de decisión para el segundo nivel debe ayudar a las autoridades locales a definir bajo qué criterios es favorable escoger una gestión institucional directa de la mancomunidad, y bajo qué criterios es más racional optar por la opción de una empresa pública mancomunada para realizar acciones y actividades operativas.

¿Cómo leer y aplicar el árbol de decisión?

El punto de partida en este árbol de decisión es que, anteriormente, se ha decidido mancomunarse. Ahora nace la necesidad de definir qué forma de la gestión directa es favorable. Luego, se plantean varias preguntas guía, que ofrecen solo dos respuestas, que llevan la reflexión a otras preguntas. La reflexión termina cuando se ha llegado a una de las dos opciones, ubicadas en la parte inferior. En el caso de que no se llegue a uno de los dos modelos planteados, la reflexión regresa al punto de partida y se debe cuestionar si el mancomunamiento sigue siendo una opción pertinente.

También es posible iniciar la reflexión desde las dos opciones planteadas y leer el árbol de decisión hacia arriba. En este sentido, las preguntas guía pueden ser interpretadas como requerimientos.



Ilustración

9 Árbol de decisión: modelo de gestión directa

4. PASOS PARA LA CONSTITUCIÓN LEGAL Y OPERATIVA DE LA MANCOMUNIDAD

4.1. CONSTITUCIÓN LEGAL

Para las mancomunidades en Ecuador no existe obligación para la constitución legal. Los GAD deciden si prefieren la formalización en una base legal o no. Sin duda la formalización a través de la constitución legal genera varias ventajas importantes:

- Representatividad legal
- Acceso a fondos del estado y del gobierno nacional
- Reconocimiento ante entidades financieras nacionales e internacionales
- Aumento en el campo de acción y mejores potestades

El procedimiento de la constitución legal está regulado en el COOTAD (Art. 287) y consiste de 4 pasos principales:



Ilustración

10 Constitución legal de la mancomunidad

I. Resolución del GAD

Se debe contar con la resolución favorable de cada uno de los órganos legislativos de los GAD integrantes de la mancomunidad, mediante la cual se aprueba la creación de la misma. En el caso de los GAD regionales, serán del consejo regional; para los GAD provinciales, del consejo provincial; en el caso de los GAD municipales, del concejo municipal; y en las parroquias rurales, de la junta parroquial rural.

II. Convenio

Las y los representantes legales de los GAD deben acordar y suscribir un convenio de la mancomunidad. Dicho convenio debe contener por lo menos los siguientes elementos:

- Denominación de la mancomunidad
- Identificación de los GAD que la integran
- Objeto o finalidad específica
- Plazo de la misma
- Recursos que aporte cada miembro y que constituirán su patrimonio.

III. Publicación del convenio en el Registro Oficial

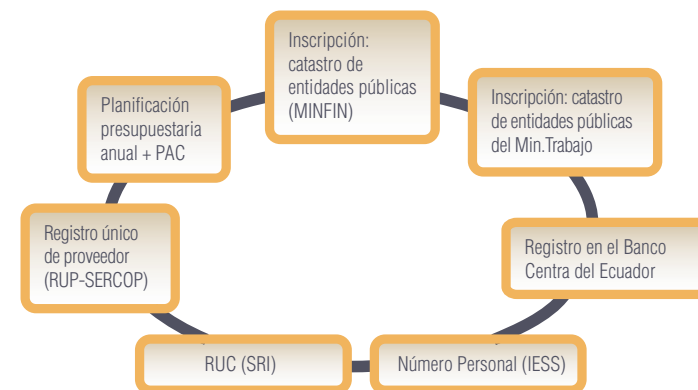
Se deben publicar en el Registro Oficial tanto el convenio como las resoluciones habilitantes de los órganos legislativos de cada gobierno autónomo descentralizado.

IV. Inscripción del convenio

Finalmente, se tiene que inscribir el convenio de conformación de la mancomunidad en el CNC, entidad que además evalúa la ejecución del cumplimiento de las competencias mancomunadas. Únicamente a partir de la inscripción en el CNC, se puede considerar que la mancomunidad se ha conformado de manera legal.

4.2. CONSTITUCIÓN OPERATIVA

La constitución legal es un paso necesario, pero no suficiente para asegurar la operatividad de la mancomunidad. Para poder funcionar como cualquier otra institución pública, las mancomunidades y sus empresas públicas necesitan cumplir con varios pasos y requisitos. El siguiente cuadro muestra las gestiones oportunas para generar la operatividad:



Ilustración

11 Pasos para la constitución operativa de la mancomunidad

5. MODELOS DE GOBERNANZA Y LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA MANCOMUNIDAD

Una vez que se ha definido el tipo de entidad pública que se desea crear y los servicios a prestar, se debe elaborar la estructura de la organización interna. Es decir, la estructura orgánica. Para nuestra mancomunidad o empresa pública mancomunada tenemos que establecer una estructura adaptada a nuestra realidad y nuestras necesidades, conveniente para el cumplimiento de los objetivos planteados. Establecer una estructura orgánica adecuada es un factor de éxito para el mancomunamiento o cualquier otro tipo de organización. No existen recetas únicas, pero existen parámetros orientadores para poder definir un modelo organizacional que ayude a mejorar la eficiencia en el ejercicio de la competencia.

capítulo 2 / fase 2

¿Qué factores enmarcan la definición de la estructura organizacional?

- Las metas y los objetivos que dicha organización busca cumplir. Por ejemplo, ¿Creamos una empresa mancomunada para hacer más eficiente la dotación de un servicio? ¿Para generar ingresos para los GAD? ¿O creamos una mancomunidad para regular y normar un servicio público?
- La situación de la organización. Es decir, su contexto previo, su tamaño, la complejidad del sistema de producción que administra. Por ejemplo, ¿Estamos creando una empresa totalmente nueva? ¿O la empresa se basa en varias empresas municipales pre-existentes en cada uno de los territorios mancomunados, que ahora se consolidan en una sola empresa?

Es fundamental que quienes toman las decisiones consideren los dos aspectos antes mencionados, pues a partir de ello pueden crear instituciones de distinta naturaleza.

¿Cuáles son los elementos de la estructura organizacional?

Según Henry Mintzberg⁴, uno de los más destacados teóricos de las organizaciones, existen cinco elementos que se deben considerar a la hora de definir la estructura de una organización:

- **Núcleo de operaciones:** Es la base de la organización, los empleados o los obreros, quienes realizan el trabajo básico relacionado con la prestación de los servicios provistos.
- **El ápice estratégico:** Lo conforman los altos directivos que tienen la responsabilidad general de la organización.
- **La línea intermedia:** Forma la cadena de directivos medios, desde los gerentes a los supervisores directos de los operarios, que ocupan posiciones desde la alta dirección hasta el núcleo de operaciones.

⁴ Martínez 2012

- **La tecno estructura:** Son grupos de personas que se encargan de estandarizar o normalizar los procesos de trabajo y sirven a la organización afectando al trabajo de otros. Se encuentran fuera de la corriente operacional representada por la línea intermedia.
- **El personal de apoyo:** Son unidades especializadas que proporcionan diversos servicios a toda la organización desde el ápice hasta el núcleo.

¿Qué ejemplos hay de modelos de estructuras orgánicas?

Mancomunidad Bosque Seco: Resumiendo, esta mancomunidad tiene los tres enfoques⁵ de **a)** mejorar la gestión integral del servicio público de agua potable en todas sus fases, **b)** promover el desarrollo territorial de los municipios mancomunados y **c)** facilitar la planificación articulada y promover el ordenamiento territorial en la mancomunidad. Su estructura orgánica tiene los siguientes elementos:

- El Directorio (Ápice estratégico)
- Presidencia (Ápice estratégico)
- Coordinación Técnica. (Línea intermedia)
- Unidad de Apoyo: administrativo, legal, financiero y comunicación. (Personal de apoyo)
- Áreas Técnicas (Núcleo de operaciones): **a.** Recursos naturales y ambientales. **b.** Desarrollo Económico Solidario. **c.** Conectividad

Como se puede constatar, la estructura de esta mancomunidad tiene 4 de los 5 niveles descritos: el estratégico, la línea técnica intermedia, el núcleo de operaciones y el personal de apoyo.



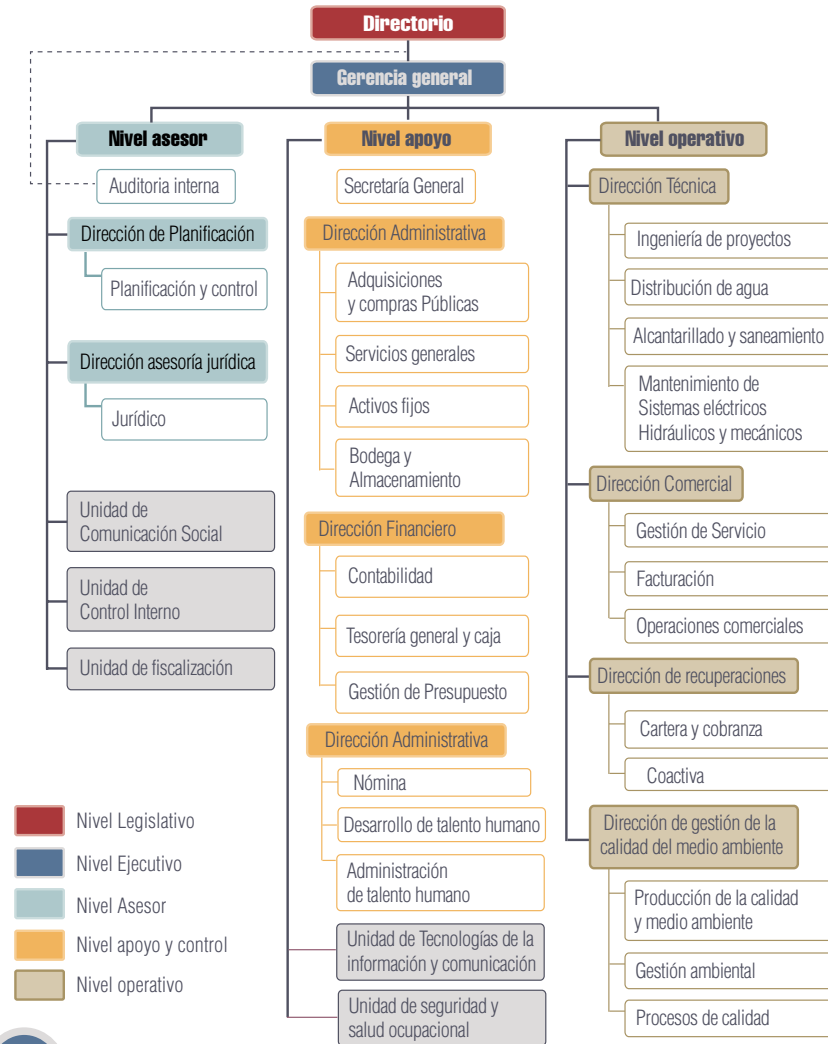
Ilustración

12

Estructura orgánica: Mancomunidad Bosque Seco, fuente: Mancomunidad Bosque Seco

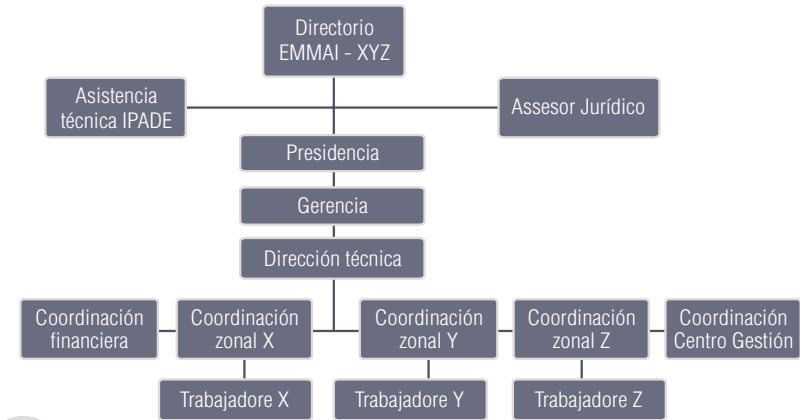
⁵ Solórzano 2016: 83

Empresa Mancomunada de Agua y Saneamiento de la Península de Santa Elena (Aguapen): Por el objetivo que persigue esta empresa, se incluye en el organigrama el nivel operativo, es decir, los obreros y trabajadores directamente involucrados en la provisión del servicio a la ciudadanía. La estructura organizacional es más compleja debido a que los fines de las organizaciones son explícitamente relacionados con procesos operativos de gestión de la competencia.



13 Estructura orgánica: AGUAPEN, fuente: AGUAPEN

Otras propuestas: Otro modelo que se está aplicando en el Ecuador es la propuesta por la Alianza por la Solidaridad que busca proporcionar instrumentos para las mancomunidades y empresas mancomunadas de aseo integral. La propuesta de ellos, que se implementa en 5 empresas mancomunadas del país es la siguiente:



Ilustración

14

Estructura orgánica de empresas públicas mancomunadas; fuente: Alianza por la Solidaridad

¿ En Ecuador, cuál es la ventaja para definir la estructura orgánica y cuáles son alternativas de la gobernanza?

En comparación a otros países donde se implementa el modelo de mancomunidades, el marco normativo en el Ecuador no determina los órganos de la mancomunidad, sus funciones y competencias, u otros elementos de su gobernanza, como por ejemplo disposiciones relacionadas con las votaciones o la representación de los GAD en los órganos directivos.

Por esta razón, los GAD están libres en definir la estructura orgánica, los órganos y sus funciones. Pueden buscar y definir de forma creativa e innovadora sus estructuras de gobernanza.

Órganos y representación de los GAD: La práctica en Ecuador es que la mancomunidad está dirigida únicamente por un directorio integrado por alcaldes. Otras opciones son establecer una «asamblea mancomunada», integrado por varios delegados por GAD en base de varios criterios. En otros países este tipo de asamblea (también llamado “pleno mancomunado” en varias mancomunidades en España) está conformada por ejemplo por alcaldes, concejales hasta funcionarios públicos de la tesorería de los GAD.

El número de delegados por GAD conformando dicha asamblea puede estar relacionado con varios criterios:

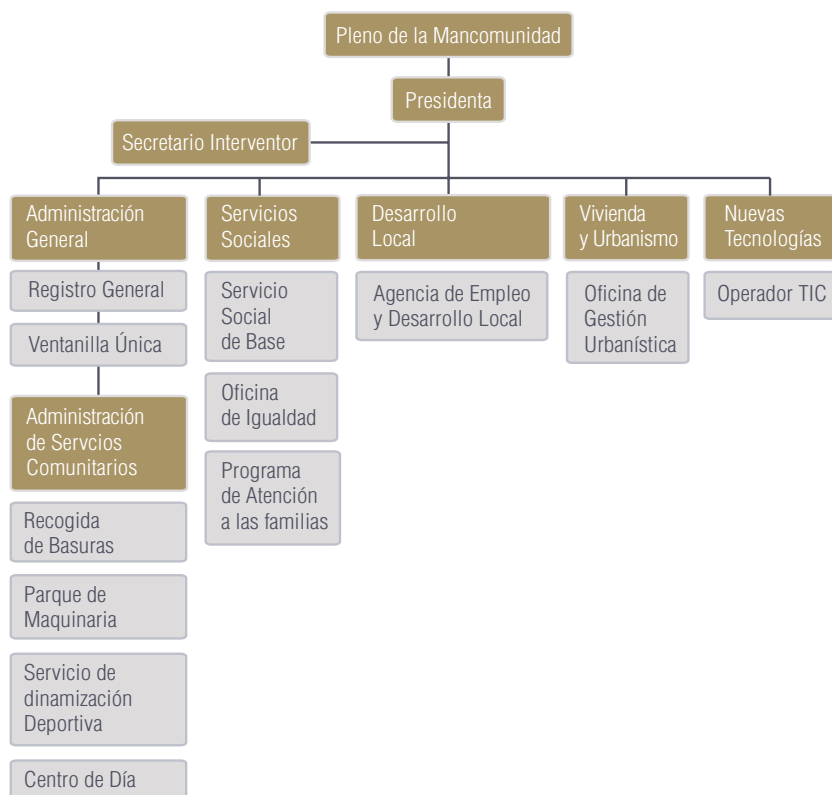
Ilustración

13

- Número de población por GAD
- Escaños de partidos políticos en el órgano legislativo de los GAD
- Un número de delegados fijo por GAD

Las ventajas de esta alternativa son:

- Mejor representación proporcional de los partidos políticos que están representados en los GAD
- Mejor representación del número de población por GAD
- Democráticamente mayor representación de la voluntad popular
- Des-politización de las mancomunidades por reducción del poder político de los alcaldes



Ilustración

15

Organigrama Mancomunidad Rivera de Fresnedosa; fuente: Mancomunidad Rivera de Fresnedosa

Votación: En el caso de que el directorio está conformado únicamente por un representante por GAD, se puede establecer medidas de ponderación de los votos. Por ejemplo se puede asignar más poder de votación en base del número de habitantes de los GAD. Además los GAD están libres en definir bajo qué mayoría de votos se aprueba resoluciones en el directorio.



Lecturas complementarias

- Consejo Nacional de Competencias (2013): Manual de conformación de mancomunidades para el ejercicio de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.
- Solórzano, Luis Vicente (2016): Las mancomunidades en el Ecuador. Nuevo modelo de gestión territorial – una mirada desde la práctica en la mancomunidad “Bosque Seco”.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2013): Lineamientos para la conformación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento en el Ecuador.



Recomendaciones

- Un debate profundo y extenso sobre el mancomunamiento al inicio del proceso, evita discusiones políticas en el futuro.
- Para iniciar un proceso mancomunado es importante establecer bien los objetivos, transparentar los intereses y manifestar la voluntad de hacer un trabajo en conjunto. Estos factores reducen los riesgos y la vulnerabilidad de afectar la vida de la mancomunidad.
- Es necesario tener claro los problemas e intereses comunes entre los GAD que son la justificación principal para el mancomunamiento.
- Para todo el proceso de la conformación hasta la operación de la mancomunidad, acuerdos y compromisos políticos y técnicos son de importancia particular y guían la cooperación entre los GAD
- Hay que tener cuidado que los GAD no asignan la mancomunidad con la gestión de demasiadas competencias: la mancomunidad no es gobierno paralelo.
- Para la formulación del concepto del proyecto mancomunado y/o el análisis de viabilidad es necesario acordar quiénes se encargan. Una opción es que los GAD forman un equipo técnico con su personal propio que debe estar altamente capacitado. La otra opción es que se contrata entre los GAD un apoyo externo, por ejemplo en forma de una consultaría. Para ello se requiere acordar entre los GAD el financiamiento.

- Es útil consultar a otras mancomunidades por sus experiencias en la conceptualización de sus intervenciones.
- Experiencias de otros países demuestran cuanto menos competencias gestiona la mancomunidad y mejor especializada es tanto más eficiente funciona.
- La autonomía limitada de la mancomunidad y su dependencia alta de los GAD exigen una articulación estrecha entre las dos instancias. La función del gerente o coordinador tiene por estas circunstancias una importancia alta, y sus capacidades en la comunicación política y negociación condicionan el éxito de la mancomunidad en cumplir sus objetivos.
- Es importante tener claro que un alcalde de un GAD mancomunado tiene dos roles y funciones diferentes: por un lado, es alcalde/ alcaldesa de su propio municipio, tiene que tomar decisiones a favor de su GAD y debe rendir cuentas ante su población de su cantón que lo eligió democráticamente. Por otro lado, es parte del directorio de una entidad propia cuyo beneficio y gestión va más allá del alcance e impacto de su propio municipio, y por ende requiere decisiones que favorecen a todo el territorio de la mancomunidad.



MÓDULO 3

PLANIFICACIÓN EN LA MANCOMUNIDAD

? **Pregunta Guía**

Se decidió en el GAD conformar una mancomunidad. ¿Qué instrumentos de planificación me ayudan a asegurar que sea exitosa. Nuestra mancomunidad enfrenta un endeudamiento por falta de la proyección de los ingresos, egresos o inversiones. ¿Qué instrumentos de planificación financiera existen y me ayudan a gestionar más eficiente y con una perspectiva hacia el futuro?

1. OBJETIVOS DEL APRENDIZAJE

- Los y las usuarios del manual comprenden la importancia de una planificación adecuada para la sostenibilidad de la mancomunidad y empresa pública.
- Los y las usuarios conocen los distintos instrumentos para planificar al detalle su concepto de negocio, las inversiones, así como sus actividades anuales de forma presupuestada y las contrataciones.

2. GRUPO META

- Autoridades locales que quieren formar una mancomunidad y buscan los instrumentos de planificación adecuados para conceptualizar la intervención de la mancomunidad.
- Gerentes y coordinadores de mancomunidades y empresas públicas que enfrentan un disfuncionamiento de su mancomunidad debido a una planificación deficiente.

1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué planificar?

La planificación permite establecer el camino a seguir para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos por una mancomunidad. Según el COOTAD (Art. 116), 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."*

En Ecuador, la planificación está regulada por el Código de Planificación y Finanzas Públicas, que en su artículo 9 señala que la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

Según el artículo 10, el gobierno central planifica a través de dos instrumentos: primero, el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo cumplimiento es obligatorio para los GAD, y es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública. En segundo lugar está la Estrategia Territorial Nacional para la coordinación y armonización de la planificación entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

¿Cuáles son las responsabilidades de los GAD y mancomunidades respecto a la planificación?

Los GAD tienen la responsabilidad de elaborar sus propios planes en el marco de los instrumentos antes mencionados. En ese sentido, el Código de Planificación, Art.34 indica que *"Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno"*.

Las mancomunidades y sus empresas públicas deben enviar sus planes a sus GAD asociados para verificar la coherencia de las propuestas de acciones, programas y proyectos con las competencias institucionales y los objetivos de los planes locales de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) elaboró varios instructivos útiles para la planificación en los GAD; por favor encuentre más información al final de este módulo.

En este módulo presentamos los siguientes instrumentos de planificación:

- Plan estratégico
- Plan operativo anual (POA)
- Plan de contratación (PAC)
- Plan de negocios
- Plan de inversión

2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica es parte de la fase de estrategia de una mancomunidad, es decir, se la define antes de la creación oficial. En ella se establece el objetivo general, los objetivos específicos y los fines de la mancomunidad que se incluirán en el convenio de mancomunamiento. De la planificación estratégica también se desprenden los deberes y atribuciones del directorio y de la gerencia de la mancomunidad, elementos que se incluyen en el estatuto.

La planificación estratégica es de largo plazo, en ella se define el objetivo, las metas de la mancomunidad pero no comprende los caminos a seguir para cumplirlas. Para ello, existen otros instrumentos mucho más específicos y de corto o mediano plazo, que deben ser elaborados anualmente por cada entidad. Esos instrumentos dan soporte a la planificación estratégica porque la llevan a la acción, hacen que los sueños se vuelvan reales y permiten la implementación de actividades en el día a día.

3. PLAN OPERATIVO ANUAL

¿Qué propósitos y finalidades tiene el plan operativo anual?

- Apoyar a cumplir el plan estratégico: Es un instrumento que se elabora constantemente en las fases de implementación y operatividad de la mancomunidad.
- Concretar las acciones que se van a realizar en un determinado año.
- Según Senplades, los POA *"tienen como propósito fundamental orientar la ejecución de los objetivos gubernamentales; convierten los propósitos gubernamentales en pasos claros y en objetivos y metas evaluables a corto plazo"*⁶.

Senplades 2009: 3

¿Qué elementos se incluyen en el plan operativo anual (POA)?

En el POA se describe todos los proyectos y actividades que se ejecutará en un año. No existe un modelo único para elaborar el POA. Lo importante es que se consideren los cinco parámetros generales descritos a continuación y que las actividades programadas contribuyan al cumplimiento de las metas estratégicas de la mancomunidad o empresa pública mancomunada y que estén articuladas con el presupuesto.

i. Marco de Planificación Estratégica: comprende los lineamientos generales en los que se enmarca el POA, incluye aspectos como el componente del Plan Estratégico de la Mancomunidad al que aporta la actividad planificada, el objetivo del Plan de Desarrollo, el nombre del proyecto específico, el indicador con el que se va a medir el cumplimiento del proyecto y la meta que se espera cumplir hasta final de año.

| MARCO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA MANCOMUNIDAD | | | | | |
|---|--|---------------------|-------------------------------|----------------------|---------------|
| Componente plan estratégico | Objetivo específico del plan estratégico | Nombre del proyecto | Objetivo general del proyecto | Indicador de impacto | Meta año 2017 |
| | | | | | |

Tabla 3 Marco de la planificación estratégica

ii. Modalidad de contratación: Un segundo aspecto a considerar es el tipo de contratación que se utilizará para efectuar la actividad programada, de modo que se pueda identificar si se realizará la contratación de bienes, servicios o consultorías. Más adelante se especificarán los detalles del Plan Anual de Contratación (PAC) que debe hacer la entidad, con base a la programación que se realiza en el POA.

iii. Ubicación, beneficiarios y duración: por cada actividad programada se debe identificar su ubicación geográfica, los beneficiarios directos e indirectos y la duración de la actividad, especificando si durará uno o varios años.

| UBICACIÓN | | BENEFICIARIOS | | DURACIÓN | | |
|-----------|--------|---------------|------------|-------------------------|---------------|------------|
| PARROQUIA | BARRIO | DIRECTOS | INDIRECTOS | TIPO (anual/plurianual) | AÑO DE INICIO | AÑO DE FIN |
| | | | | | | |

Tabla 4 POA: ubicación, beneficiarios, duración

iv. Presupuesto y fuentes de financiamiento: en esta sección del POA, se vincula lo planificado con el presupuesto. Para ello se debe identificar el monto que se requerirá para cada actividad y la fuente de financiamiento que puede ser con recursos propios, recursos reembolsables como créditos por ejemplo o transferencias desde los GAD. También pueden ser recursos no reembolsables a través de cooperación internacional o donaciones.

| MONTO TOTAL DEL PROYECTO | FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO PARA AÑO 2017 | | | | PRESUPUESTO | | | |
|--------------------------|---|------------------------|------------------|--------------------|---------------------------|--------|-------------|--|
| | RECURSOS PROPIOS | RECURSOS REEMBOLSABLES | NO REEMBOLSABLES | ORIGEN DEL RECURSO | TIPO (nuevo/arrastre año) | CODIGO | DESCRIPCIÓN | |
| | | | | | | | | |

Tabla 5 POA: presupuesto y fuentes de financiamiento

v. Cronograma valorado: Finalmente, con todos los datos antes descritos, se requiere expresar los valores en forma mensual. Esto es, especificar el monto de recursos que serán necesarios mes a mes para el cumplimiento de la actividad.

| CRONOGRAMA VALORADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2017 | | | | | | | | | | | | |
|--|------|-------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|-------------------------|
| ENERO | FEB. | MARZ. | ABR. | MAY. | JUN. | JUL. | AGOS. | SEPT. | OCT. | NOV. | DIC. | MONTO DEL PROYECTO 2017 |
| | | | | | | | | | | | | |

Tabla 6 POA: Cronograma

4. PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN (PAC)

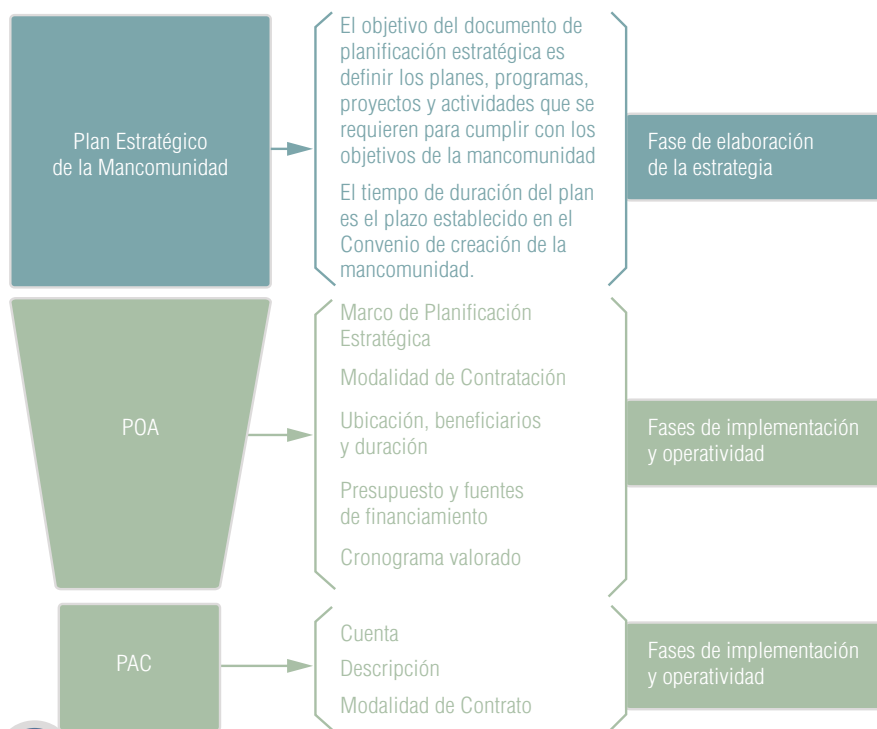
¿Qué debe incluir el plan anual de contratación (PAC)?

El PAC detalla cada una de las contrataciones de obras, bienes y servicios que vaya a realizar la mancomunidad o empresa mancomunada en un año en función de cumplir con el POA. El PAC debe ser incorporado al Portal de Compras Públicas únicamente en

el formato establecido por el Servicio de Contratación Pública hasta el 15 de enero de cada año. El contenido del PAC está regulado por el Art. 26 del Reglamento de la Ley de Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que señala que el PAC deberá contener al menos:

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

El siguiente gráfico visualiza la interrelación ente los tres instrumentos básicos de planificación (plan estratégico, POA, PAC).



Ilustración

16

Modelo integral del plan estratégico, POA y PAC

5. PLAN DE NEGOCIOS PARA MANCOMUNIDADES Y EMPRESAS PÚBLICAS

¿Qué es un plan de negocio y cuáles son sus finalidades?

El Plan de negocios es un documento elaborado de forma participativa, escrito de manera clara, precisa y sencilla, que sirve para implementar una propuesta de negocio y evaluar el potencial de éxito o de fracaso de una idea. Con el plan de negocios se pueden identificar los objetivos que se buscan alcanzar; las estrategias, es decir los caminos para lograr esos objetivos; las actividades que deben ser desarrolladas en la cotidianidad para cumplir con los objetivos a alcanzar y los recursos que se requieren para la implementación, tales como personal o presupuesto. Existen varios tipos de planes de negocios de varios niveles de complejidad. En este manual proponemos el instrumento "modelo de negocio" que es la parte neurálgica del plan de negocios. Es fácil y rápido de elaborar, es dinámico, flexible y sirve para explorar los aspectos más importantes del negocio. El plan o modelo de negocio idealmente se elabora en la fase 3 (fase de conceptualizan) de la conformación de la mancomunidad.

¿Cuáles son los beneficios, para la mancomunidad, de contar con un modelo de negocios? ¿Por qué implementarlo?

Las mancomunidades, como entidad pública para la prestación de servicios, no son empresas privadas ni compiten con ellas en el mercado libre. Su finalidad principal no es generar excedentes, sino asegurar el abastecimiento de determinados servicios públicos en forma indiscriminada para toda la población en el territorio mancomunado. ¿Por qué entonces se recomienda elaborar un plan de negocios, cuáles son los beneficios?

- Aunque la mancomunidad no es una empresa privada, la implementación de un plan de negocio ayuda a establecer un enfoque empresarial en la mancomunidad
- Aumenta la eficacia y eficiencia de la mancomunidad
- Un enfoque empresarial para la gestión mancomunada contribuye a reducir la politización de la mancomunidad.
- Un modelo de negocio como base para la gestión mancomunada ayuda a visualizar mejor las dimensiones financieras y económicas de la mancomunidad: Permite el uso racional de los recursos públicos asignados o generados sin derroches.
- Contribuye a su sostenibilidad organizacional.
- Gestión más eficiente y eficaz de la mancomunidad o empresa pública mancomunada implica mejor cumplimiento de los objetivos y satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía.
- Cumplir con los principios de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y de la Ley de Empresas Públicas (Art. 3).

capítulo 2.3 módulo 2

La eficacia, eficiencia y el uso racional de los recursos, son tres principios que buscan mejorar la calidad en la gestión pública. Así lo señala la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública aprobada en la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada en 2008 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

¿Cuáles son los elementos de un modelo de negocio?

Los modelos de negocios son herramientas sencillas y prácticas que permiten describir a la mancomunidad o empresa mancomunada en una sola página. Uno de los modelos de negocios más difundidos en la actualidad es el denominado Canvas, que en español significa lienzo y es justamente eso: un lienzo en blanco en el que se dibujan los componentes de un negocio. Básicamente, este instrumento permite responder 4 preguntas: ¿qué producto o servicio entregamos? ¿A quién le entregamos el producto o servicio? ¿Cómo hacemos llegar ese producto? ¿Cuánto cuesta producir el producto o servicio? Para responder a ese bloque de preguntas, se deben clarificar nueve factores claves para el desarrollo del negocio:

- I. **Segmentos de clientes:** ¿Cuáles son los clientes/usuarios a los que sirve la mancomunidad o empresa mancomunada? Por ejemplo, en una empresa de gestión integral de desechos hay varios segmentos de clientes/usuarios: unos son los clientes/usuarios del servicio de barrido, pues son los que están en las zonas públicas; otro tipo de clientes son los moradores de las viviendas que reciben el servicio de recolección de basura domiciliaria; finalmente si se reciclan los desechos, otro segmento de clientes corresponde a las personas que compran los subproductos procesados.
- II. **Propuesta de valor:** En este punto se busca resolver problemas de los consumidores y satisfacer las necesidades de los consumidores con propuestas de valor. Se busca responder a preguntas como ¿Qué productos y/o servicios tiene que ofrecer la mancomunidad o empresa mancomunada conforme la matriz de competencias? ¿Qué ventajas tiene el producto o servicio que queremos ofrecer, en comparación a cualquier producto o servicio existente? Aquí, por ejemplo, es importante conocer cómo son los servicios en otros cantones fuera de la mancomunidad.
- III. **Canales:** ¿Cuáles son los canales de distribución y venta de las propuestas de valor que son entregadas a los consumidores?
- IV. **Relaciones con clientes:** En este punto se debe reflexionar sobre el medio de relación que se tiene con los clientes/ usuarios, por ejemplo, ¿se busca

una relación directa cara a cara o se hará relacionamiento a través de canales telefónicos o electrónicos? La idea es considerar el mecanismo que hará posible que la idea de valor llegue al cliente/usuario.

- V. **Fuentes de ingresos:** ¿Cuáles serán los ingresos de la mancomunidad o empresa mancomunada? ¿Cómo deben gestionarse los recursos financieros?
- VI. **Recursos clave:** Se debe identificar los recursos físicos, tecnológicos, humanos, que se requiere para implementar la propuesta de valor. De este componente depende en gran parte la viabilidad de la idea de negocio, pues si no se dispone de los recursos, la idea simplemente no se puede implementar.
- VII. **Actividades clave:** En este punto se deben describir las principales funciones de la mancomunidad o de la empresa mancomunada, los puntos críticos sin los cuales la mancomunidad no puede existir.
- VIII. **Socios clave:** Se debe identificar a los actores con los que nos interesa tener alianzas para potenciar al máximo el impacto y la eficiencia de la mancomunidad o empresa pública mancomunada.
- IX. **Estructura de costos:** Se debe definir los costos y el tiempo que se requerirá para obtener rentabilidad o ganancia con el negocio y los servicios prestados. En el caso de una mancomunidad que no comercializa bienes o servicios directamente y que no tiene como finalidad la generación de excedentes, debería establecerse al menos la estructura de costos para poder refinanciar inversiones y no generar pérdidas. La rentabilidad es un factor clave. Las empresas públicas, por su naturaleza, tienen más autonomía presupuestaria, financiera y económica, por lo que la estructura de costos es un tema fundamental para ellas.



A continuación se presenta la matriz del Canvas que puede elaborar el equipo responsable de los GAD para conformar la mancomunidad o el equipo técnico de la mancomunidad en el caso de que ya esté conformada.

| Modelo de negocios actual de la mancomunidad o empresa mancomunada | | | | |
|--|---|--|--|-------------------------------------|
| Socios claves | Actividades Clave | Propuesta del valor | Relaciones con clientes | Segmentos de clientes |
| Internos: GAD Municipal Dirección de desarrollo económico | Gestión Integral de Residuos Sólidos | Separación en fuente Recolección de desechos | Atención personalizada Aplicaciones móviles | Ciudadanía de los cantones A, B, C. |
| Externos GIZ AME CNC | 6. Recursos Clave Sistema de Control de Trámites Municipales Talento Humano Tecnología de Punta | Atributos: Oportuno Concurrente Accesible Transparente | 3. Canales Atención en instalaciones de la dependencia Medios de comunicación Redes sociales Entrevistas, ruedas de prensa | Empresas de los cantones A, B, C. |
| 9. Estructura de costos | | | 5. Fuentes de ingresos | |
| Personal (gasto corriente) Inversión en proyecto como contraparte | | | Presupuesto municipal asignado Tasa por recolección de desechos Venta de material reciclado Multas por incumplimiento de separación de fuente | |

Tabla

7

Modelo de Negocios: Matriz Canvas; fuente: www.innovación.cl

¿Cómo se implementan el modelo de negocio?

Una vez que se tiene claridad sobre el negocio, es necesario hacer un plan de acción que permita implementar en el día a día las actividades claves. Para cada acción definida se debe asignar un presupuesto, un plazo y un responsable.

Adicionalmente se debe monitorear la implementación de las acciones y determinar si dieron el resultado previsto. Es decir, se requiere estar seguros de que las acciones ejecutadas contribuyen al cumplimiento de la estrategia. Si durante la implementación se evidencia que no se consiguieron los resultados planificados, es necesario corregir.

Para monitorear el cumplimiento de las acciones, en el anexo se encuentra una matriz de seguimiento, de fácil aplicación en las mancomunidades. Vale la pena enfatizar en que la implementación es un proceso de aprendizaje en el que hay que ejecutar, cometer errores, corregir y aprender.

ver Tabla 12

6. PLAN DE INVERSIÓN

¿Qué es una inversión?

El Código de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 55) define a la inversión pública como "el conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación".

Desde la perspectiva financiera, la inversión es un desembolso, un tipo de gasto que se realiza para adquirir bienes que no son de consumo final, sino que sirven para producir otros bienes. Según el Diccionario de Economía y Finanzas de Carlos Sabino⁷, la inversión es "el flujo de dinero que se encamina a la creación o mantenimiento de bienes de capital y a la realización de proyectos que se presumen lucrativos".

Otro concepto, tomado de la Guía General de residuos sólidos⁸, señala que los costos de inversiones son "los egresos que deben ejecutarse en la etapa de ejecución del proyecto, es decir, todos los costos iniciales necesarios para echar a andar el proyecto". Dichos costos pueden ser fijos, diferidos y capital de trabajo. Los costos fijos incluyen terrenos, redes de servicios básicos, construcciones civiles, equipamiento, mobiliario, instalaciones sanitarias, etc. Los costos diferidos son servicios o derechos sin los cuales es imposible ejecutar un proyecto. Por ejemplo pago de patentes, estudios de suelo, avalúos de fincas, entre otros. Finalmente el capital de trabajo incluye los recursos financieros necesarios para iniciar el proyecto, como inventarios, pago de recursos humanos o dinero en efectivo para cubrir imprevistos.

Ejemplos de inversiones

| Inversión fija | Inversión diferida | Capital de trabajo |
|--|--|--|
| Adquisición de terreno para el relleno sanitario, o para instalar una planta de agua | Gastos de instalación de la planta | Inventarios en materias primas |
| Construcciones civiles en el relleno sanitario o construcción de plantas potabilizadoras | Pago de patentes o permisos municipales | Cuentas por cobrar y pagar |
| Adquisición de maquinaria y equipos de laboratorio de análisis de la calidad de agua | Estudios de suelo, topográficos, encuestas, investigaciones de mercado, estudios de preinversión, etc. | Dinero en efectivo para cubrir imprevistos |

Tabla

8

Ejemplo de inversiones

7 Sabino 1991: 194

8 CEPAL 2016: 144

Una inversión puede servir para iniciar una nueva actividad, pero también para mejorar o renovar algún bien que no sea plenamente aprovechado. Conceptualmente, las inversiones se pueden clasificar de la siguiente manera:

- **Inversiones de renovación:** su objetivo es sustituir un equipo productivo antiguo por uno nuevo, que desarrolle la misma función con mayor eficiencia. Es decir, buscan innovar o mejorar los productos o servicios ya existentes
- **Inversiones en expansión:** se realizan para crecer, cuando ha incrementado la demanda.
- **Inversiones estratégicas:** se realizan para reformar los productos o servicios que ofrece una empresa, para abrirse a nuevos mercados.

| Tipos de inversión | | |
|--|--|--|
| Inversión de renovación | Inversión de expansión | Inversión estratégica |
| Sirven para sustituir equipos obsoletos por nueva tecnología que desarrolle la misma función pero con mayor eficiencia. Buscan innovar | Se realizan para crecer, cuando ha incrementado la demanda y se necesita ampliar la oferta de bienes o servicios | Se realizan para abrirse a nuevos mercados |

Tabla

9 Tipos de inversiones

¿Qué es un plan de inversión?

Según el Código de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 57), los planes de inversión son *“la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados”*. Es decir, como los recursos son escasos, es necesario administrarlos adecuadamente y contar con una programación financiera sobre cómo se ejecutarán en un tiempo determinado. Hay tres aspectos fundamentales para la elaboración de un plan de inversión:

- tener una idea clara del negocio
- contar con información
- tener el conocimiento para hacerlo

La idea de negocio es vital, pues el plan de inversión prioriza y programa aquellos proyectos que van a hacer crecer o consolidar la propuesta de valor de la empresa o de la mancomunidad. Vale la pena recordar que todos los instrumentos de planificación deben estar articulados.

El segundo punto implica conocer los aspectos financieros de los proyectos que van a formar parte del plan. Obtener información es siempre un desafío, muchas veces se tien-

de a sobreestimar los ingresos y a subestimar los egresos, por lo que es importante que el ejercicio financiero se haga con precisión y claridad. De nada vale maquillar cifras. Es importante tener la mayor cantidad de datos reales posibles, pues sin ellos es muy difícil analizar la viabilidad del negocio.

El tercer aspecto a considerar es contar con un personal capacitado para elaborar los planes de inversión. Si se determina que no hay capacidad técnica al interior de la mancomunidad o de alguno de los municipios mancomunados, es acertado contratar a un técnico externo que pueda facilitar el proceso de elaboración de un plan. Facilitar este proceso significa que el experto lidera a un equipo interno, que es el que genera los insumos y adquiere conocimientos para elaborar el plan en forma conjunta con el facilitador.

¿En qué etapa aplico el plan de inversión?

El plan de inversión se puede aplicar en distintos etapas: Sirva tanto para la conformación de la mancomunidad, entendida como una inversión en sí. También sirve para mancomunidades o empresas públicas ya creadas que planifican un proyecto específico en el marco de su prestación de servicios para poder cumplir con su planificación. El plan de inversión puede ser adaptado fácilmente a las distintas etapas.

¿Qué es el flujo de caja y por qué es importante?

No hay una única manera de elaborar un plan de inversión, hay libertad de redactar el documento de la manera que considere más conveniente. Sin embargo, una condición esencial que debe incluirse en todo plan, es la priorización de los proyectos que lo conforman. Esta priorización se realiza una vez que se cuenta con la viabilidad financiera y económica de cada proyecto. Una forma sencilla y bastante difundida de determinar esa viabilidad es el flujo de caja.

Según el Manual “Plan de Inversión” de la Corporación Financiera Nacional, el flujo de caja *“indica el movimiento de dinero en la caja y bancos del negocio y por lo tanto, constituye un indicador importante de la liquidez del negocio”*.

Los tres aspectos básicos que se incluyen en un flujo de caja, mismos que han sido adaptados de las recomendaciones de Senplades y de la Corporación Financiera Internacional:

- **Inversión total:** Incluye todos los costos que deban realizarse para la realización del proyecto, esto incluye costos de inversiones fijas, diferidas y capital de trabajo. Es necesario incluir las inversiones que deban realizarse durante cada año.
- **Estimación de egresos:** Incluye todo el dinero que sale en un año y que es necesario para llevar a cabo la actividad productiva. Los egresos son necesarios para operar, administrar y mantener cada uno de los componentes del proyecto durante cada año. Se incluyen por ejemplo rubros como sueldos y salarios, pago de servicios básicos, reparación de equipos, repuestos, etc.

- Estimación de Ingresos:** Incluye todo el dinero que ingresa en un año como resultado de la actividad productiva. En el caso de una empresa mancomunada de desechos sólidos o de una empresa de agua potable, el cobro por la tasa es el ingreso más importante. Si bien la aprobación de la tasa es potestad de los órganos legislativos municipales, son los técnicos responsables del servicio quienes proveen la información necesaria para el cálculo de la misma. Una mancomunidad o empresa mancomunada de agua, por ejemplo, deberá incluir en la estimación de ingresos la cantidad proyectada de agua producida que será distribuida a la población y recuperada a través del cobro de la tasa respectiva. Un segundo ingreso importante a considerar son las transferencias, legados o donaciones que puedan realizar los GAD miembros de la mancomunidad.

El flujo de caja se elabora fácilmente usando una tabla de cálculo que contenga columnas y filas. En las columnas se disponen los periodos, por lo general, cada columna representa a cada uno de los años de duración del proyecto. En las filas se ponen cada uno de los rubros que ingresan o egresan de la caja.

A continuación se presenta una matriz con una simulación del flujo de caja de un proyecto en el que se han usado datos ficticios:

| Rubros | Año 0 | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| INGRESOS EN EFECTIVO | - | 323 455,86 | 339 628,65 | 356 610,09 | 374 440,59 | 393 162,62 |
| INGRESOS OPERACIONALES | | 323 455,86 | 339 628,65 | 356 610,09 | 374 440,59 | 393 162,62 |
| Tasa de Aseo y Recolección | | 293 753,46 | 308 441,13 | 323 863,19 | 340 056,35 | 357 059,17 |
| Venta de tachos de basura | | 29 702,40 | 31 187,52 | 32 746,90 | 34 384,24 | 36 103,45 |
| Otros | | | | | | |
| EGRESOS OPERACIONALES | 150 000,00 | 255 348,67 | 268 116,10 | 281 521,91 | 295 598,00 | 310 377,90 |
| Salidas (-) | 150 000,00 | 255 348,67 | 268 116,10 | 281 521,91 | 295 598,00 | 310 377,90 |
| Inversión | 150 000,00 | 0,00 | | | | |
| Gastos de operación y mantenimiento | | 255 348,67 | 268 116,10 | 281 521,91 | 295 598,00 | 310 377,90 |
| Personal administrativo | | 201 052,68 | 211 105,31 | 221 660,58 | 232 743,61 | 244 380,79 |
| Mantenimiento vehículos | | 50 000,04 | 52 500,04 | 55 125,04 | 57 881,30 | 60 775,36 |

| | | | | | | |
|------------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Otros | | 4 295,95 | 4 510,75 | 4 736,28 | 4 973,10 | 5 221,72 |
| Valor residual | | | | | | |
| FLUJO OPERACIONAL | -150 000,00 | 68 107,19 | 71 512,55 | 75 088,18 | 78 842,59 | 82 784,72 |
| Servicio de la deuda | | | | | | |
| FLUJO NETO FINANCIERO | -150 000,00 | 68 107,19 | 71 512,55 | 75 088,18 | 78 842,59 | 82 784,72 |
| VAN | 118 345,80 | | | | | |
| TIR | 39% | | | | | |

Tabla

10

Ejemplo de Flujo de Caja

¿Qué tipos de análisis existen para evaluar la viabilidad de la inversión?

Una vez que se han clarificado todos los ingresos y los egresos que se proyecta tener por un proyecto en determinado periodo, se pueden realizar al menos tres tipos de análisis: viabilidad financiera, de sensibilidad y de viabilidad económica.

- Viabilidad financiera:** A través del flujo de caja se puede analizar la rentabilidad y rendimiento del proyecto para determinar su viabilidad financiera. Para ello se utilizan indicadores como el Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR) que deben analizarse en forma conjunta. El VAN permite conocer el valor presente de la inversión. La Guía de Gestión de residuos sólidos de la CEPAL lo define como *"el valor actualizado de los ingresos menos el valor actualizado de los costos, descontados a la tasa de descuento convenida, durante la vida útil del proyecto"*⁹. Generalmente si el VAN es positivo, el proyecto es rentable. La TIR sirve para identificar el rendimiento financiero del proyecto. Para ello, se compara *"la TIR del proyecto con la tasa de descuento que mide el mejor rendimiento alternativo deseado"*¹⁰. Si la TIR es mayor que el rendimiento deseado, el proyecto es viable financieramente.
- Análisis de sensibilidad:** Permite analizar el comportamiento del VAN y de la TIR ante cambios de escenarios producidos por variaciones denominadas riesgosas, de rubros claves como costos de operación, ingresos recaudados por cobro de tasas, etc. Por ejemplo, se puede analizar la sensibilidad de la rentabilidad en un escenario positivo en el que los ingresos se incrementen en un 20%. Por el contrario, se puede analizar qué pasaría con la rentabilidad en un escenario negativo en el que los egresos incrementan en un 20%.

9 CEPAL: 2016: 150

10 CEPAL: 2016: 152

- **Viabilidad económica:** A través del flujo de caja se puede analizar también la relación costo beneficio, para determinar el bienestar que el mencionado proyecto ocasionará en la población. Esos beneficios podrían ser por ahorro de dinero en recetas por enfermedades producidas por agua contaminada. Otro beneficio podría ser la generación de empleo por la creación de sistemas de reciclaje o compostaje. La mayoría de proyectos de desarrollo generan bienestar a los beneficiarios directos e indirectos, por lo que generalmente tienen viabilidad económica. Para ello, sin embargo, se requiere transformar las variables financieras a económicas. La forma más simple es eliminar los flujos que, desde una visión de la economía en su conjunto, constituyen transferencias de un agente de la economía hacia otro. Por ejemplo, subsidios, tasas e impuestos. Además, se debe expresar el valor de oportunidad de los bienes y servicios utilizados en el proyecto y estimar los beneficios económicos a partir de la disposición al pago por el consumo de un determinado bien o ahorro de recursos.

En conclusión, un flujo de caja ayuda a tomar decisiones sobre el uso de los recursos financieros. A través de la construcción de ese instrumento se pueden determinar todos los ingresos y egresos que generará un proyecto en un plazo determinado. Luego, el análisis financiero, de sensibilidad y económico, permitirá evaluar si el mismo es viable, es decir, si es conveniente implementarlo, si es necesario hacerle ajustes o de plano descartarlo.

Aquellos proyectos que cuentan con viabilidad financiera y económica pueden ser incluidos en el plan de inversión. Para priorizarlos, se deberá darle más importancia a aquellos que ayuden a consolidar la propuesta de valor de la empresa. Se deberá también hacer una programación sobre cuándo se ejecutará cada uno de ellos.

El Plan de Inversión es de suma importancia pues permite que los GAD miembros de la mancomunidad determinen la posibilidad de éxito o los riesgos financieros asociados a los proyectos. También permite planificar adecuadamente el uso de los recursos públicos, sabiendo de antemano que los mismos generarán un retorno financiero a través de la generación de ingresos; o económico, a través de la generación de un bienestar o utilidad social.



Recomendaciones

- La mancomunidad como entidad pública con presupuesto propio no debe descuidar el aspecto financiero de planificación. Reconociendo que el mancomunamiento no es un negocio sino un instrumento y una modalidad de gestión para la prestación de servicios beneficiando a la ciudadanía y promoviendo el “Buen Vivir”, los instrumentos del modelo de negocio y el plan de inversión ayudan a establecer un enfoque económico y financiero en las gestiones de la mancomunidad y contribuir a la sostenibilidad organizacional.



Lecturas complementarias

- Senplades (2012): Guía Metodológico de planificación institucional <http://www.planificacion.gob.ec/metodologias/>
- Senplades: Instructivo metodológico para la formulación del POA <https://ppikas.files.wordpress.com/2009/06/senplades-instrutivopoa.pdf>

Matriz de seguimiento a las actividades claves de la mancomunidad

| Actividades Clave | Indicador Estratégico | Fórmula del indicador | Responsable del indicador | Fecha de inicio de la actividad | Fecha de finalización de la actividad |
|--|--|--|---------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Maximizar la rentabilidad de la EP | Rentabilidad operativa | % Rentabilidad Operativa | | | |
| Incrementar los ingresos por autogestión | % de ejecución presupuestaria | (USD ejecutados / USD programados) x 100 | | | |
| Incrementar los ingresos por autogestión (convenios) | % de incremento de ingresos provenientes de alianzas | USD ingresos por autogestión | | | |
| Mantener socios estratégicos alineados y comprometidos | Cumplimiento de acuerdos | (# de compromisos macro cumplidos / # compromisos macro totales) x 100 | | | |
| Generar servicios de calidad | Satisfacción de usuarios | % de satisfacción anual | | | |
| Acceder a servicios y a canales de comunicación a través de mecanismos innovadores (Whatsapp, página web, redes sociales, etc) | Acceso a través de servicios automatizados | # de canales operativos | | | |

¿Cuál es la diferencia entre planes y modelos de negocios?

- Los planes de negocio son documentos útiles porque permiten identificar todas las partes que componen el negocio y obligan a pensar en cómo construir un modelo exitoso. Sin embargo, su elaboración suele tomar tiempo pues los mejores planes son participativos y suelen ser también rígidos y difíciles de modificar. Las nuevas tendencias recomiendan a las pequeñas empresas o instituciones empezar por la elaboración de un modelo de negocios, pues este es la parte neurálgica del plan de negocios. Además es más fácil y rápido de elaborar, dinámico, flexible y sirve para explorar los aspectos más importantes del negocio.
- Como dice Steve Blank, reconocido teórico sobre emprendimiento e innovación, la diferencia entre los planes de negocio y los modelos de negocio es el tiempo que toman en elaborarlos y que es muy práctico. Por un lado, los planes de negocio *“son una colección de información estática, muy difícil de cambiar, son un gran ejercicio creativo que incluyen hipótesis que deben ser probadas en la práctica. En cambio los modelos de negocio son diseñados para adaptarse y cambiar a medida que vaya cambiando la realidad, de modo que reflejen lo que realmente sucede en la práctica con los consumidores”* (Traducido de <https://steveblank.com/category/business-model-versus-business-plan/> consultado el 27 de enero de 2017).
- El día a día de los funcionarios municipales dificulta encontrar tiempo para largos ejercicios de planificación, por lo que en la mayoría de las ocasiones, resulta más práctico elaborar un modelo de negocio, más aún cuando no se cuenta con toda la información que se requiere para un extenso plan.

Cuadro

2

Ejemplo de beneficios legales y financieros de mancomunidades en comparación a empresas públicas en Alemania



MÓDULO 4

FINANCIAMIENTO DE MANCOMUNIDADES

? **Pregunta Guía**

Se ha conformado hace rato nuestra mancomunidad pero aún no logramos generar auto sostenibilidad por haber descuidado el aspecto financiero en la gestión mancomunada. Hasta ahora nos financiamos solo por aportes de los GAD asociados: ¿Qué otras formas de financiamiento existen? ¿Cuáles son los requisitos y procedimientos para conseguir un financiamiento determinado? ¿Cuál es el mejor mix de formas de financiamiento para lograr nuestros objetivos?

1. OBJETIVOS DEL APRENDIZAJE

Las y los usuarios del manual conocen

- el panorama de las variedades de financiamiento para mancomunidades y empresas públicas.
- las ventajas y desventajas de las formas de financiamiento.
- los procedimientos y las particularidades de las formas de financiamiento.

2. GRUPO META

- Gerentes y administradores financieros de mancomunidades y empresas públicas que quieren revisar su sostenibilidad financiera o buscan mecanismos de financiamiento.
- Autoridades locales de los GAD que quieren conformar mancomunidades y buscan informaciones previas a las formas de financiamiento para poder planificar de manera apropiada el proyecto mancomunado.

1. INTRODUCCIÓN

En este módulo se describen las fuentes de financiamiento disponibles y los procesos que deben seguirse para acceder a las mismas, las ventajas y desventajas de cada una. Al final se propone una herramienta para evaluar a las diferentes alternativas de financiamiento. Por alternativas de financiamiento se entiende las fuentes a las que pueden acceder las mancomunidades dentro del marco legal vigente y considerando los requisitos establecidos para cada una.

¿Por qué es importante el financiamiento para las mancomunidades?

Financiamiento es el conjunto de recursos monetarios y de crédito con los cuales pueda contar una empresa, una organización o una persona para realizar inversiones o actividades orientadas a generar bienes o servicios que se ofertará a los consumidores o usuarios. Por lo anterior, sin recursos monetarios o de crédito una organización no podría funcionar adecuadamente para cumplir con su misión.

La mancomunidad, igual que el resto de organizaciones, requiere recursos para realizar inversiones en infraestructura, equipamiento, financiar el capital de trabajo como insumos y materiales para operar y realizar las diferentes actividades que le permitan cumplir con su misión y alcanzar los objetivos y metas por los que fue creada.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados al conformar la mancomunidad se comprometen a realizar aportes para su funcionamiento. Esos recursos permitirán iniciar actividades, pero en algún momento no serán suficientes para ejecutar todas las inversiones y actividades necesarias. Por lo tanto la administración de la mancomunidad buscará alternativas que le permitan disponer de los recursos financieros suficientes para cumplir con la misión institucional. Para acceder a las diferentes fuentes de financiamiento se deben cumplir los requisitos establecidos. Cada fuente tiene condiciones propias, que en la mayoría de los casos se reflejan en el costo financiero que se paga por el uso del dinero de la misma.

¿Qué rol tiene el financiamiento para el funcionamiento y la sostenibilidad de las mancomunidades?

La disponibilidad de recursos financieros permitirá que la mancomunidad pueda realizar las inversiones en infraestructura, equipamiento y disponer de capital de trabajo para las operaciones necesarias.



Lograr la sostenibilidad financiera es un factor de éxito y una condición esencial para cumplir con el manejo efectivo de las mancomunidades. La misma puede ser definida como la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes a largo plazo y distribuirlos en tiempo y forma apropiada para cubrir costos de las mancomunidades y asegurar que las mismas sean manejadas eficientemente según sus objetivos.

¿Qué elementos contiene una estrategia de sostenibilidad financiera?

Para poder lograr la sostenibilidad financiera, se recomienda definir una estrategia que base en los siguientes cuatro ejes:

La obtención de un mayor ingreso por los bienes o servicios ofertados por las mancomunidades es uno de los elementos importantes a considerar a través de la generación de mecanismos financieros. Conjuntamente al incremento del ingreso, es necesario tener en cuenta aspectos como la calidad, forma, tiempo y duración, destino, origen y manejo de los recursos financieros.

Crear una **cartera de financiamiento diverso**, estable y seguro para minimizar los riesgos financieros y las fluctuaciones. Un elemento clave para lograr la estabilidad financiera y la sostenibilidad es expandir la visión más allá de los mecanismos de financiamiento convencionales e incluir múltiples fuentes de financiamiento.

Mejorar la administración y efectividad financiera, asegurando que los fondos sean manejados y administrados en una forma que promueva la eficiencia en los costos y en la gestión, permitiendo planificación a largo plazo con incentivos y oportunidades para los administradores de generar y retener fondos al nivel de las mancomunidades.

Realizar una **revisión y un monitoreo de costos y beneficios**, cubriendo un rango completo de los costos de las mancomunidades, incluyendo costos directos y de oportunidad como así también los beneficios del desarrollo local, como elementos claves de la necesidad de financiamiento de las mancomunidades.

| Sostenibilidad financiera | | | |
|--------------------------------|---|-------------------------------------|---|
| Incremento de ingresos propios | Diversificación de mecanismos financieros | Administración efectiva y eficiente | Revisión y monitoreo de costos y beneficios |

Tabla

12

Elementos de la sostenibilidad financiera

¿Cuáles son los retos en el financiamiento de las mancomunidades?

La administración de las mancomunidades debe trabajar para lograr que las actividades no se interrumpan por falta de recursos, alcanzar la sostenibilidad financiera y crear capacidades que le permita usar herramientas y mecanismos de análisis financiero para determinar las mejores formas de financiamiento y elaborar la planificación financiera de las mancomunidades.

¿Cuáles son las formas de financiamiento existentes para las mancomunidades?

Las mancomunidades, consorcios y empresas públicas mancomunadas pueden acceder a recursos de naturaleza pública y privada tanto de fuentes nacionales como de fuentes externas. Los de naturaleza pública provienen del Gobierno Central o de los GAD municipales o provinciales que los conforman. Los de naturaleza privada de alianzas con el sector privado.

Adicionalmente, las mancomunidades, consorcios y empresas públicas mancomunadas pueden generar sus propios ingresos por el cobro de impuestos, tasas y contribuciones, venta de activos y de servicios, renta de inversiones, multas y otros ingresos propios.

A continuación la descripción de las diferentes fuentes de recursos identificadas.

- I. Ingresos propios.
- II. Aportes y transferencias de los GAD que forman parte de la mancomunidad.
- III. Transferencias del gobierno central.
- IV. Endeudamiento interno - Banco de Desarrollo de Ecuador.
- V. Endeudamiento interno - Banca privada al que pueden acceder.
- VI. Alianzas público privadas para la prestación de servicios.
- VII. Recursos del Presupuesto General del Estado para financiar obra o proyecto (inversión) de la mancomunidad.
- VIII. Donaciones de personas nacionales, naturales o jurídicas
- IX. Endeudamiento externo de organismos multilaterales.
- X. Cooperación internacional.

2. FORMAS DE FINANCIAMIENTO

2.1. INGRESOS PROPIOS

¿En qué consisten los ingresos propios de las mancomunidades?

INGRESOS PROPIOS TRIBUTARIOS

Los ingresos propios generados por las mancomunidades o empresas públicas mancomunadas son los provenientes del cobro de tasas generadas por la venta de servicios gestionados por ellas. Asimismo, las mancomunidades podrían prestar servicios a uno o varios GAD para el cobro de tributos como las contribuciones especiales de mejoras y por ese servicio generar ingresos por la delegación del cobro.

Estos ingresos propios están estipulados por el COOTAD que establece: *"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; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos."* (Art. 172 COOTAD).

El Código Tributario en el Art. 3, con respecto a la creación de tributos señala lo siguiente: *"... solo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos, además no se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes"*.

INGRESOS PROPIOS NO TRIBUTARIOS

Otros ingresos propios son multas y sanciones administrativas que puede recaudar la mancomunidad o empresa pública por infracciones. Esa potestad requiere la delegación a través de ordenanzas municipales. Una vez delegada esa potestad, el directorio de la mancomunidad o de la empresa pública puede establecer las multas, sanciones administrativas o precios de venta a través de resoluciones.

¿Quién tiene la facultad tributaria, según el COOTAD?

Es importante señalar que la facultad tributaria es exclusiva del Concejo Municipal, según lo establece el Código Tributario de la República de Ecuador y el COOTAD. En el caso de mancomunidades o empresas públicas mancomunadas, la Unidad Financiera de la mancomunidad o de la empresa pública mancomunada debe preparar el informe técnico que sustenta la aprobación de la ordenanza con la cual se crea la tasa, por lo que el Concejo Municipal de cada Municipio que conforma la mancomunidad aprueba el correspondiente instrumento jurídico.

En el caso de los GAD, los proyectos de ordenanza en materia tributaria serán de competencia exclusiva del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, por lo que deberá ser presentada por el alcalde del cantón o el prefecto.

Al contrario a mancomunidades, por ejemplo de España o Alemania, la legislación actual del COOTAD (Art. 186, Art. 57) implica que las mancomunidades tienen potestades y atribuciones normativas limitadas: Son los concejos municipales los que tienen la facultad tributaria y que toman cualquier decisión sobre tasas para servicios prestados. Esta condición requiere altas capacidades y habilidades de la gerencia de la mancomunidad o empresa pública para la negociación y articulación con los concejos municipales. Sin embargo el directorio de las mancomunidades o empresas públicas puede aprobar resoluciones y acuerdos para ingresos propios no tributarios.

¿Qué modelos tarifarios existen?

Cada territorio tiene particularidades especiales en cuanto a la prestación de servicios, por lo que se tendrá que definir una metodología individual para el costeo y la definición de tarifas para cada servicio que se preste. De todas maneras, existen consideraciones que todas las entidades prestadoras de servicios deben y pueden tomar en cuenta para el diseño y establecimiento de tarifas adecuadas que permitan la sostenibilidad del proyecto.

Principalmente, se debe tomar en cuenta los lineamientos que el ente rector o regulador nacional de cada competencia haya emitido para la materia (Ej: ANT, ARCA, etc). Adicional a esto, se pueden tomar como referencia distintos documentos y herramientas que diferentes instituciones (Ej: AME y BDE) han desarrollado para apoyar técnicamente en estos procesos y que pueden ser muy útiles para un diseño más técnico del costeo y del modelo tarifario para la prestación de servicios.

¿Qué se debe considerar para una recaudación eficiente?

Se recomienda que la mancomunidad o empresa pública mancomunada considere lo siguiente:

- Realizar adecuados procesos de difusión sobre los nuevos servicios;
- Establecer agencias y puntos de pago –se deberá analizar el costo-beneficio de su implantación– para lo cual también será necesaria una adecuada difusión, principalmente sobre su ubicación, horarios y servicios;
- Automatizar el proceso de cobro y pago;
- Implementar el proceso de ejecución coactiva.
- Tener definidas políticas de recaudación.
- Contar con ordenanzas municipales actualizadas de la prestación y administración de servicio; y
- Consultar metodologías y guías de ente rectores u otras instituciones.

Lineamientos del procedimiento

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|--|---|---|
| 1 | Preparar informe técnico para provisión de nuevo servicio. | Director Financiero (De la mancomunidad o EP mancomunada) | |
| 2 | Aprobar el informe técnico. | Directorio de la mancomunidad | La sustentación de la propuesta está a cargo del gerente o coordinador de la mancomunidad/ empresa. |
| 3 | Presentar informe técnico ante el Concejo Municipal | Director Financiero (De la mancomunidad o EP mancomunada) | El informe deberá contener la tasa de cobro del servicio, el método de cálculo de la tasa, y el modelo de gestión para el cobro de la tasa. Se debe considerar que, según el COOTAD, las tasas deben considerar todos los descuentos e incluir subsidios cruzados. |
| 4 | Aprobar la ordenanza | Concejo Municipal (De cada GAD municipal que conforma la mancomunidad) | El Concejo aprueba la ordenanza, considerando que la aprobación de la ordenanza permitirá contar con ingresos propios. El Director de la Mancomunidad o Gerente de la Empresa Pública mancomunada deberá hacer seguimiento y gestiones hasta lograr la respectiva aprobación. |
| 5 | Solicitar la publicación de la ordenanza en el Registro Oficial. | Alcalde | |
| 6 | Realizar un cobro eficiente del nuevo servicio. | Dirección Financiera (De la mancomunidad o EP mancomunada) | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla

13

Procedimiento: Ingresos propios

2.2. APORTES Y TRANSFERENCIAS DE LOS GAD QUE FORMAN PARTE DE LA MANCOMUNIDAD

¿Cuáles son los aportes y transferencias de los GAD que forman una mancomunidad?

Las mancomunidades, consorcios o empresas públicas mancomunadas recibirán las aportaciones obligatorias asumidas por cada uno de sus miembros, conforme con las resoluciones del órgano de gobierno, establecidas en el convenio de mancomunidad.

Este convenio es aprobado por el respectivo GAD y suscrito por sus máximas autoridades, o en la ordenanza de creación de la empresa pública. En el respectivo instrumento se establecerán valores y plazos para la entrega de los aportes de cada miembro.

¿Qué otros elementos se deben considerar para este proceso?

- Se debe determinar el presupuesto total que requiere la mancomunidad o empresa pública mancomunada para realizar las gestiones y cumplir la misión establecida. (Para la administración financiera véase el módulo 6)
- Se debe determinar la capacidad de aporte de cada GAD para la mancomunidad o empresa pública mancomunada. El aporte no debe comprometer la sostenibilidad de las finanzas del GAD.
- Debe estar claramente establecido si los aportes de cada GAD para la mancomunidad o empresa pública mancomunada son aportes periódicos o extraordinarios. Si son extraordinarios, cuáles son las fechas o plazos; si son ordinarios, cuál es la frecuencia de pago.
- Si los aportes de los GAD mancomunados no son suficientes para cubrir el aporte total que requiere la mancomunidad o empresa pública mancomunada, se deberán buscar otras fuentes adicionales de financiamiento.

Lineamientos del procedimiento

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|--|--|--|
| 1 | Conformar la Mancomunidad | Concejo Municipal | Para conformar la mancomunidad se debe aplicar el procedimiento establecido en el artículo 287 del COOTAD. |
| 2 | Abrir la cuenta de la Mancomunidad | Dirección Financiera (De la mancomunidad) | |
| 3 | Constar en el catastro de entidades públicas del Ministerio de Finanzas | Dirección Financiera (De la mancomunidad) | Para conocer los requisitos se debe revisar el anexo al final de este módulo. |
| 4 | Realizar la recaudación de los aportes y transferencias de los GAD que conforman la Mancomunidad | Dirección Financiera (De la mancomunidad) | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla

14

Procedimiento: Aportes y transferencias de los GAD

¿Cuáles son las opciones que pueden considerarse para definir la contribución de cada GAD en los aportes a la mancomunidad?

El COOTAD no contiene disposiciones en cuanto a los aportes y transferencias de los GAD para la mancomunidad, así que la mancomunidad es libre de decidir en base a qué criterios se calculan los aportes. El directorio puede decidir en base a sus condiciones particulares y en el marco de su contexto territorial los mecanismos y las reglas para los aportes y transferencias. Los aportes a la mancomunidad deben estar definidos en su respectivo estatuto, con base en lo acordado por los GAD que la conforman.

| | Aporte diferenciado | | | | |
|----------------------|--|--|--|---|---|
| | Aporte único | Número de habitantes | Presupuesto Municipal | Indicador relacionado con la competencia gestionada (p.e.: Cantidad toneladas de basura; cantidad de agua potable) | Criterios combinados |
| Descripción | Cada GAD paga el mismo aporte de forma equitativa e independiente de su contexto particular. | Los GAD transfieren diferentes importes a la mancomunidad de forma discriminada en base de uno o más criterios. Para eso, se pondera varios criterios sobre un monte referencial, o se define rangos. | | | |
| Ejemplos | Se establece un aporte de monte absoluto y fijo (por ejemplo: \$40,000 por año) | Por ejemplo \$2.00 c/u habitante | Por ejemplo 2% del presupuesto anual del GAD | Por ejemplo: -monto financiero (\$) por uso de agua potable en la MC (m3) - monto financiero (\$) por cantidad de residuos sólidos generados en la MC (toneladas) | Presupuesto anual por habitante; Uso de agua por habitante; toneladas de basura por habitante |
| Observaciones | Este modelo sirve para mancomunidades cuyas GAD son similares en sus características territoriales, administrativas y financieras. Advertencia: Aplicando este modelo para GAD heterogéneos puede provocar inquietudes y conflictos entre las autoridades. | Se calcula el aporte en base del censo cuyos datos pueden estar desactualizados. Advertencia: Un mayor número de habitantes no siempre conlleva mayor presupuesto anual, mismo que desfavorece municipios con menor presupuesto y mayor población comparando con municipios de mayor presupuesto y menor población. | El aporte calculado en base del presupuesto anual es un importe preciso y toma en cuenta | Este modelo sirve para mancomunidades que se enfocan únicamente en una sola competencia y cuando existan datos fiables. Hay que actualizarlos cada año asumiendo que existe un cambio constante de número de habitantes o de estilo de vida lo que incide en la producción de basura al año o el consumo de agua potable. | Este modelo es multi-criterio y considera de forma más adecuada las condiciones particulares de cada uno de los GAD |

Tabla

15

Modelos de aportes de los GAD

La mejor opción debe decidirla cada mancomunidad, para lo cual se podrán considerar experiencias de prácticas exitosas aplicadas.

2.3. TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

¿Cómo se clasifican las transferencias que reciben los GAD por parte del Gobierno Central?

En cuanto a las transferencias del gobierno central, el COOTAD establece, en el Art. 188, que *"Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de las rentas del Estado de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial"*. Y en el Art 189, establece los tres tipos de transferencias que los GAD municipales y provinciales recibirán:

- a. Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes;
- b. Transferencias para las competencias descentralizadas;
- c. Transferencias para compensar a los GAD.

Las mancomunidades y empresas públicas, efectivamente tienen acceso directo sólo al segundo tipo. En cuanto a los otros dos tipos, es potestad de los GAD, con base en su planificación, necesidades, objetivos y acuerdos, transferir los recursos a las mancomunidades o empresas públicas mancomunadas.

Transferencias para las competencias descentralizadas. Este manual describe el proceso para las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias que podrían recibir las mancomunidades o empresas públicas mancomunadas directamente del Gobierno Central, si así lo deciden los GAD.

2.3.1. Competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en su Artículo 30, dispone que los recursos provenientes del otorgamiento de matrículas, placas y títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, sean distribuidos automáticamente -conforme lo establezca el Consejo Nacional de Competencias- una vez que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las competencias respectivas.

¿Cuáles son los recursos que deben ser distribuidos para el ejercicio de las competencias?

El Consejo Nacional de Competencias (CNC), en 2012, emite la Resolución No. 006-CNC-2012 y establece que los recursos que deben ser distribuidos para el ejercicio de la competencia son los siguientes:

Ingresos provenientes de tasa de matriculación y sus multas asociadas, cuyos recursos se transfieren en un monto fijo y un monto variable, considerando la fórmula y los criterios de acuerdo al modelo de gestión A o B al que pertenezca la mancomunidad (considerada como una unidad), de la siguiente forma:

- El monto fijo que correspondía a cada GAD antes de conformarse la mancomunidad se mantiene y se asigna a la mancomunidad. Es decir, el monto fijo de la mancomunidad es la suma de los montos fijos con los que contaban los GAD antes de mancomunarse.
- El monto variable se distribuirá considerando a la mancomunidad como una unidad, utilizando la información agregada de todos los GAD que la conformen.

Dependiendo del modelo de gestión al que pertenezca la mancomunidad, al gobierno central le corresponderán las siguientes asignaciones provenientes del monto variable asignado a la mancomunidad:

- 5,3% del monto variable de aquellas mancomunidades a las que no corresponda o no asuman efectivamente el proceso de matriculación vehicular.
- 51,7% del monto variable en el caso de aquellas mancomunidades a las que no corresponda o no asuman efectivamente el control operativo de tránsito.

¿Qué pueden hacer las mancomunidades que deseen generar ingresos propios?

En el caso de que la mancomunidad o empresa pública mancomunada desee generar ingresos propios (adicionales a las transferencias que reciben del Gobierno Central), pueden ofertar en su territorio, en el marco de esta competencia, el servicio de revisión técnica vehicular. De esa forma, los propietarios de vehículos no tendrán que ir a otro GAD o mancomunidad a recibir el servicio. Para ello, se requiere realizar las inversiones en infraestructura y equipamiento de los talleres para ofertar el servicio.

2.3.2. Competencia de Patrimonio

¿En qué consisten las competencias de Patrimonio?

El Consejo Nacional de Competencias, mediante la Resolución No. 004-CNC-2015, transfirió a los GAD la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, construir los espacios públicos para estos fines en favor de los GAD metropolitanos y municipales.

¿Qué establece la resolución?

En la resolución se establece que el Gobierno Central, por la competencia, realizará la transferencia directa del valor promedio de los recursos transferidos en los años 2010,

2011, 2012 y 2013, correspondiente al gasto devengado por parte del Gobierno Central en preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.

¿Cómo se distribuirá la transferencia directa que recibe el GAD?

El valor de la transferencia directa a los GAD se distribuirá de la siguiente manera:

- 40% por el criterio de densidad patrimonial
- 30% por criterio de capacidad operativa
- 30% por criterio de recursos relacionados a la competencia, es decir considerando la asignación previa que se entregaba.

Para la competencia de patrimonio, la asignación total a distribuir entre los GAD municipales asciende a \$8,3 millones.

¿Qué pueden hacer las mancomunidades que deseen generar ingresos propios?

En caso de que la mancomunidad o empresa pública mancomunada desee generar ingresos propios (adicionales a las transferencias que reciben del Gobierno Central), una fuente de ingresos, en el marco de esta competencia, es la revisión y aprobación de planos para realizar la restauración del patrimonio.

2.3.3. Competencias tradicionales

¿Cómo se reciben los recursos de acuerdo a las competencias tradicionales?

Por las competencias tradicionales que los GAD municipales asumieron antes del año 2010, las transferencias de recursos que reciben a partir del 2011 se realizan según lo establecido en el Modelo de Equidad Territorial. Este Modelo asegura a los GAD municipales el seguir recibiendo el mismo valor que recibieron por ley en el 2010.

La asignación de recursos bajo el Modelo de Equidad Territorial se realiza mediante siete criterios, que consideran las características y necesidades territoriales, adicionalmente al esfuerzo que los gobiernos autónomos descentralizados realizan por solventarlas.

De esta forma, se busca superar las prácticas del Estado asistencialista, para dar paso a un Estado que opera de manera inteligente en el territorio. De ahí que el volumen de recursos que recibe cada gobierno autónomo descentralizado esté en correspondencia con sus competencias, responsabilidades y gestión. Los GAD deben recibir esos recursos mensualmente.

Para poder recibir las transferencias por parte del Gobierno Central, las mancomunidades o empresas públicas mancomunadas, además del proceso de conformación antes descrito, deben constar en el catastro de entidades públicas elaborado por el Ministerio de Finanzas.

Lineamientos del procedimiento

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|---|--|---|
| 1 | Conformar la Mancomunidad. | Concejo Municipal | Se debe aplicar el procedimiento establecido en el artículo 287 del COOTAD. |
| 2 | Abrir la cuenta de la Mancomunidad. | Dirección Financiera (De la Mancomunidad o EP mancomunada) | |
| 3 | Constar en el catastro de entidades públicas del Ministerio de Finanzas. | Dirección Financiera (De la Mancomunidad o EP mancomunada) | Para conocer los requisitos se debe revisar el anexo al final de este módulo. |
| 4 | Recibir las transferencias del Gobierno Central (Por transferencia de competencias) | Dirección Financiera (De la Mancomunidad o EP mancomunada) | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla

16

Procedimiento: Transferencias del gobierno central

2.4. ENDEUDAMIENTO INTERNO – BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P

Algunas empresas públicas de movilidad han presentado o están preparando proyectos para que el BDE los analice, evalúe y otorgue crédito, para financiar así el equipamiento de los talleres de revisión técnica vehicular. Los ingresos obtenidos por revisión técnica vehicular permitirán pagar el crédito (capital más intereses).

¿Cómo otorga un crédito el BDE?

Para otorgar el crédito, uno de los requisitos es la información financiera de la entidad (estados financieros auditados de los tres últimos años), que no podrá ser cumplido en los primeros años de operación de las mancomunidades o empresas públicas. En ese caso, quienes asuman la deuda serán los GAD que forman la mancomunidad o empresa pública.

¿Cuál es la ventaja de los créditos del BDE?

La principal ventaja de los créditos otorgados por el BDE es el plazo del crédito (10 a 15 años dependiendo del programa al que pertenezca la inversión). Otra ventaja es la subvención de algunos programas, la asistencia técnica en el desarrollo del proyecto y la tasa de interés a la que otorgan los créditos (7,11% libre de comisiones y gastos asociados)¹¹.

¹¹ BDE 2016: 17

El valor de la tasa va a cambiar dependiendo del resultado obtenido en el análisis de riesgo. Sin embargo, la mayor tasa corresponde al 9,25%¹², menor a la tasa del sector financiero privado, 9,33%¹³, que es la tasa activa referencial para el segmento productivo corporativo a diciembre de 2016.

Para que las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas sean sujetos de crédito por parte del Banco de Desarrollo del Ecuador, deben demostrar al menos tres años de historial de operación y/o ingresos operativos suficientes en base al servicio que prestan. La práctica del BDE es repartir el crédito directamente a los GAD mancomunados.

Lineamientos del procedimiento

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|---|---|--|
| 1 | Presentar Resolución de solicitud de crédito ante el Banco de Desarrollo del Ecuador. | REPRESENTANTE LEGAL (De la Mancomunidad / EP Mancomunada) | La resolución de solicitud de crédito también debe ser firmada por los alcaldes de la mancomunidad. En la solicitud de crédito se deberán adjuntar todos los requisitos y garantías de financiamiento solicitados por el Banco. Los requisitos varían según el tipo de inversión a realizar y se los deben consultar en la página web del Banco: en la sección "Programas, Productos y Servicios". Un requisito específico es la presentación del record financiero de los últimos 3 años. |
| 2 | Aprobar el crédito. | Banco de Desarrollo del Ecuador | Actividad crítica, debido a que el financiamiento dependerá de la aprobación del crédito por parte del Banco de Desarrollo del Ecuador. |
| 3 | Firma del contrato de crédito. | Banco de Desarrollo del Ecuador | El contrato de crédito también lo firma el Representante Legal del GAD (actividad compartida). |
| 4 | Firma del convenio de pignoración de rentas. | Banco de Desarrollo del Ecuador | El convenio de pignoración de rentas también lo firma el Representante Legal del GAD (actividad compartida). |
| 5 | Desembolsar crédito. | Banco de Desarrollo del Ecuador | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla

17

Procedimiento: Endeudamiento interno - BDE

¹² Valores establecidos en la Resolución del Directorio N° 2010-DIR-048

¹³ <https://contenido.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/Indice.htm>

2.5. ENDEUDAMIENTO INTERNO – BANCA PRIVADA

¿Qué implica el endeudamiento interno?

La Ley de Empresas Públicas, en el Art. 42, establece que "Las empresas públicas, sus subsidiarias y filiales podrán adoptar las formas de financiamiento que estimen pertinentes para cumplir sus fines y objetivos empresariales". Entre otras formas de financiamiento está acceso a los mercados financieros, nacionales o internacionales, a través de la emisión de obligaciones, titularizaciones, contratación de créditos. Para el endeudamiento se requerirá la resolución favorable del Directorio de la empresa.

Para las mancomunidades no existen disposiciones similares. Sin embargo, también tienen acceso al endeudamiento interno siempre y cuando cumplan los requisitos.

¿Qué se debe tomar en cuenta para optar por la mejor alternativa de endeudamiento?

En la selección de la mejor alternativa de endeudamiento para la empresa pública (en caso de que haya más de una), la tasa de interés (costo del dinero) del crédito es una de las variables más importantes. Otro aspecto son las garantías que solicite el prestamista para otorgar el crédito.

En cuanto a las tasas de interés que la banca cobre por la operación de crédito, el valor de la tasa debe considerar el costo de captación de los recursos (puede ser la tasa pasiva referencial establecida por el Banco Central, que en la actualidad está en 7,52%) más los costos administrativos, por lo cual la tasa cobrada por las instituciones financieras, por créditos otorgados a las empresas públicas, no será menor a 8% anual. Esta tasa cubre los costos bancarios. Además, la tasa activa referencial para el segmento productivo corporativo puede llegar al 9,33%.

¿Cuáles son las garantías que solicita la banca?

Pignoración de cuentas de la empresa pública o de la mancomunidad, para lo cual es necesario que el Ministerio de Finanzas emita el dictamen favorable sobre la disponibilidad de recursos futuros.

Otra alternativa es el fideicomiso que se conforme con los ingresos que generen las actividades de la empresa pública o de la mancomunidad. Esos recursos se podrán usar exclusivamente en lo que se haya definido. Por ejemplo, pago de la deuda. Para la constitución del fideicomiso se requiere el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas.

Lineamientos del procedimiento

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|---|--|---|
| 1 | Conformar la Mancomunidad y/o Empresa pública mancomunada. | Concejo Municipal | Para conformar la mancomunidad se debe aplicar el procedimiento establecido en el artículo 287 del COOTAD. |
| 2 | Abrir la cuenta de la Mancomunidad y/o Empresa pública mancomunada. | Dirección Financiera (GAD) | |
| 3 | Presentar solicitud de crédito ante el Banco. | Representante Legal (De la mancomunidad / De la empresa pública mancomunada) | En la solicitud de crédito se deberán adjuntar todos los requisitos de financiamiento solicitados por el Banco, incluyendo las garantías. Los requisitos dependerán del tipo de inversión a realizar. Los requisitos se pueden consultar en las páginas web de los bancos privados, o llamando directamente a los PBX de los bancos. Actividad crítica: los requisitos son variables, y por tanto el tiempo para completarlos también varía. Se debe garantizar que todos los requisitos presentados cumplan con lo establecido por los bancos. |
| 4 | Aprobar el crédito. | Banco privado | Actividad crítica: la aprobación y las condiciones del crédito dependerán de la localización y las actividades del proyecto, la coyuntura economía y la política de crédito del banco. |
| 5 | Firmar contrato de crédito. | Banco privado | El contrato de crédito también lo firma el Representante Legal (actividad compartida). |
| 6 | Desembolsar crédito. | Banco privado | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla 18 Procedimiento: Endeudamiento interno - Banca privada

2.6. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

¿Qué implican las alianzas público-privadas para la prestación de servicios?

La alternativa de financiamiento a través de alianzas público-privadas, para realizar las inversiones necesarias que permitan generar la capacidad para la prestación de servicios, se ampara en la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, y también en la Ley Orgánica de Empresas Públicas y sus respectivos reglamentos.

El Art. 36 de la Ley de Empresas Públicas establece que las empresas públicas, para ampliar sus actividades, deben acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia en todos los ámbitos de sus actividades. Además, gozan de capacidad asociativa, entendida como la facultad empresarial para asociarse en consorcios, alianzas estratégicas, conformar empresas de economía mixta, en asocio con empresas privadas o públicas, o cualquier otra forma asociativa.

El mismo artículo permite adoptar cualquier forma asociativa con la empresa privada para la provisión de servicios. Por ejemplo, en el caso de las empresas públicas de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, la asociación con empresas privadas se puede realizar para proveer el servicio de revisión técnica vehicular a todos los vehículos de la mancomunidad.

Una alternativa es la conformación de una empresa mixta, la cual se constituye con una participación del 51% o más de instituciones públicas, y 49% de empresas privadas. Su creación y funcionamiento se registrará a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Lineamientos del procedimiento:

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|--|---|--|
| 1 | Estructurar el proyecto público, bajo la modalidad de asociación público-privada | Entidad Delegante (Mancomunidad o EP mancomunada) | El proyecto se deberá ajustar a lo establecido en los artículos 3 y 14, de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas. |
| 2 | Requerir al Comité Interinstitucional la aprobación del proyecto | Entidad Delegante (Mancomunidad o EP mancomunada) | La solicitud la debe realizar la autoridad de la entidad delegante. |
| 3 | Aprobar el proyecto | Comité Interinstitucional | Los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas se refieren al Comité Interinstitucional, sus miembros y atribuciones. El Comité es presidido por la máxima autoridad de la entidad coordinadora de la producción, empleo y competitividad, o su delegado permanente. |
| 4 | Seleccionar al gestor privado | Entidad Delegante (Mancomunidad o EP mancomunada) | La selección se la realizará cumpliendo con lo establecido en el Art.12 de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas. |
| 5 | Adjudicar proyecto al gestor privado | Entidad Delegante (Mancomunidad o EP mancomunada) | |
| 6 | Firmar contrato con el gestor privado | Entidad Delegante (Mancomunidad o EP mancomunada) | |
| 7 | Ejecutar proyecto | Gestor privado | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla 19 Procedimientos: Alianzas públicas-privadas

2.7. RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA FINANCIAR OBRAS O PROYECTOS DE LA MANCOMUNIDAD.

¿Qué estipula el COOTAD respecto al financiamiento a través del Presupuesto General del Estado?

La Ley (COOTAD) establece que las mancomunidades y los consorcios que se constituyan podrán recibir financiamiento del Presupuesto General del Estado para la obra o proyecto (gastos de inversión) objeto del mancomunamiento, en función de la importancia de la obra o proyecto, previa aprobación por parte del Gobierno Central. Esto se refiere únicamente al financiamiento de inversión.

¿Cómo se puede acceder a estos recursos de inversión?

Para acceder a estos recursos de inversión se debe considerar lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el segundo párrafo del numeral 5 del Art. 60: "*únicamente los programas y proyectos incluidos en el Plan Anual de Inversiones (PAI) podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado*".

¿Qué se debe tener en cuenta para que un proyecto conste en el Plan Anual de Inversiones (PAI)?

Dependiendo de la competencia, para que un proyecto conste en el PAI, la mancomunidad, consorcio o empresa pública deberá:

- Presentar el proyecto según los lineamientos que establezca Senplades.
- El proyecto debe ser presentado al ministerio ejecutor respectivo (dependiendo de la competencia), quien a su vez presenta a su ministerio coordinador para que, una vez evaluado y ejecutados los ajustes respectivos, le otorgue el dictamen favorable.
- Luego se presenta a Senplades para que analice, evalúe y, de ser el caso, emita el dictamen de prioridad.

Una vez priorizado se incluye en el plan anual de inversiones y el Ministerio de Finanzas asignará los recursos en función de su programación financiera.

Lineamientos del procedimiento

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|--|---|---|
| 1 | Elaborar proyecto de inversión para financiar obra o proyecto de la mancomunidad. | Dirección Financiera / Dirección Técnica (De la mancomunidad / De la EP mancomunada) | El proyecto se deberá elaborar cumpliendo con el formato establecido por la Senplades ("Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública"). |
| 2 | Aprobar el proyecto de inversión para financiar obra o proyecto de la mancomunidad. | Concejo Municipal | Actividad crítica, sujeta a la convocatoria del Consejo Municipal / Directorio de la EP. |
| 3 | Solicitar que se incluya proyecto en el PAI nacional. | Dirección Financiera / Dirección Técnica (De la mancomunidad / De la EP mancomunada) | |
| 4 | Aprobar el proyecto de inversión, para ser incluido en el Plan Anual de Inversión (PAI). | Gobierno Central | Actividad crítica. |
| 5 | Incluir proyecto en el PAI nacional. | Gobierno Central | Es responsabilidad de Senplades elaborar el PAI, por lo que deberá realizar las gestiones respectivas para incluir el proyecto o dar respuesta negativa a la mancomunidad y/o empresa pública mancomunada sobre la pertinencia de financiar la obra o proyecto. |
| 6 | Asignar recursos a la cuenta de la mancomunidad para el proyecto de inversión. | Ministerio de Finanzas | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla

20

Procedimiento: Recursos del presupuesto general del estado

2.8. DONACIONES DE ORIGEN NACIONAL

¿Las mancomunidades pueden recibir donaciones de personas naturales o jurídicas nacionales?

Las mancomunidades o empresas públicas mancomunadas pueden recibir ingresos, en dinero o en especie, de parte de personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, diferentes a los GAD que las conforman para financiar sus actividades o para disponer de activos fijos que sean utilizados en la generación del bien o servicio.

¿Cuál es el proceso?

El proceso inicia con la preparación del proyecto y la identificación del bien, inmueble o de la cantidad de recursos (activos) que se pueden entregar/recibir en donación. Luego se identifica la figura jurídica para que la mancomunidad o empresa mancomunada pueda hacer uso de los activos, y se firma el convenio de donación u otra figura que permita el uso de los mismos.

Lineamientos del procedimiento:

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|--|---|--|
| 1 | Preparar el proyecto | Representante Legal de la Mancomunidad | Actividad crítica. El proyecto debe estar articulado, a través de los PDyOT, con las prioridades del país que son establecidas por el Ministerio de Finanzas y Senplades. |
| 2 | Solicitar donación o entrega del activo para su uso | Representante Legal de la Mancomunidad | |
| 3 | Aprobar el proyecto y la solicitud de donación o entrega para uso. | Donante (Persona natural o jurídica) | |
| 4 | Firmar el convenio de donación o entrega para uso | Donante (Persona natural o jurídica) | |
| 5 | Ejecución del proyecto | Representante Legal de la Mancomunidad | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla

21

Donaciones de origen nacional

2.9. Endeudamiento externo de organismos multilaterales

¿Cómo se accede a un financiamiento externo de organismos multilaterales?

Para que los GAD, mancomunidades o empresas públicas mancomunadas accedan a financiamiento de los diferentes organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial o Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), se requiere la garantía soberana que otorga el Gobierno Central a través del Ministerio de Finanzas.

En el caso de los tres organismos multilaterales, el proceso es el siguiente:

- Inicia con la inclusión del proyecto como prioritario por parte del Gobierno Central a través del Ministerio de Finanzas. La prioridad es expresada al organismo multilateral.
- Continúa el proceso con la preparación del proyecto.
- Luego debe ser presentado al Directorio del organismo para su aprobación.
- Una vez aprobado por esa instancia debe ser aprobado en Ecuador por el Comité de Deuda.
- Finalmente se firma el contrato de crédito.

¿Qué establece el marco legal ecuatoriano respecto a este financiamiento?

El marco legal ecuatoriano contiene algunas disposiciones establecidas que regulan el financiamiento externo por organismos laterales:

- El gobierno central debe otorgar las garantías para la obtención de créditos dentro de 90 días. (Art. 176, COOTAD)
- Siempre cuando el monte de un crédito o préstamo no supere 0.15% del presupuesto general del estado, un análisis y recomendación del comité de deuda y financiamiento no es necesario. (Art. 139, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas)
- Verificación de la priorización del proyecto/ programa por Senplades antes de poder utilizar los recursos de endeudamiento. (Art. 141, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas)
- Definición de requisitos y procedimientos de informes previos y garantías soberanas. (Art. 34, Ley Orgánica de Empresas Públicas)

Lineamientos del procedimiento

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|-----|--|-------------------------------|--|
| 1 | Preparar el proyecto y remitirlo al Ministerio de Finanzas (para análisis y aprobación del Comité de Endeudamiento). | Mancomunidad / EP mancomunada | Actividad crítica: Se debe preparar y presentar el proyecto en coordinación con el Ministerio de Finanzas. (El tiempo promedio de preparación y presentación del proyecto puede llegar a un año) |
| 2 | Convocar al Comité de Endeudamiento. | Ministerio de Finanzas | |
| 3 | Aprobar el endeudamiento. | Comité de Deuda | Actividad crítica; sujeta a la convocatoria del Comité de Deuda. |

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|--|-------------------------|---|
| 4 | Solicitar crédito al organismo internacional. | Ministerio de Finanzas | El proyecto debe constar en las prioridades del país que son establecidas por el Ministerio de Finanzas. |
| 5 | Aprobar el proyecto y la solicitud de crédito. | Organismo Internacional | Actividad crítica. |
| 6 | Firma del contrato de crédito. | Organismo Internacional | El contrato de crédito también lo firma el Ministerio de Finanzas y el Representante Legal de la Mancomunidad (actividad compartida). |
| 7 | Ejecución del proyecto. | Mancomunidad | Previo a la utilización de recursos de endeudamiento deberán verificar que el proyecto o programa haya sido declarado prioritario por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla

22

Procedimiento: Endeudamiento externo con organismos multilaterales

2.10. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los GAD son responsables del diseño, de la aprobación y la gestión de los programas y proyectos financiados con recursos de cooperación internacional. Por acuerdo, también la mancomunidad puede hacer gestión de cooperación técnica y financiera. Asimismo, son quienes deberán ejecutarlos en su territorio y en el ámbito de sus competencias.

¿Cuáles son las disposiciones principales en cuanto a la cooperación internacional?

- La aprobación de programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable la realizan las máximas autoridades de dichas entidades (Art. 69, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). En el caso de las mancomunidades o empresas públicas mancomunadas, son los directores.
- La competencia de la cooperación internacional está transferida a todos los niveles de GAD mediante la Resolución No. 009-CNC-2011, con el fin de obtener recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias.
- La misma resolución establece que la entidad técnica de cooperación internacional y las respectivas entidades asociativas, en coordinación con el Consejo Nacional de Competencias, formularán un plan de fortalecimiento institucional para la gestión de la competencia.

¿Qué deben hacer las mancomunidades que ejecuten acciones, programas y proyectos con recursos de cooperación internacional?

Los GAD y/o las mancomunidades que ejecuten acciones, programas y proyectos con recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable tienen la obligación de registrarlos ante el organismo técnico competente. El registro obligatorio, con fines de información, de acciones, programas y proyectos de cooperación internacional ejecutados por el sector público, se efectuará ante el organismo técnico competente. Este organismo será responsable de realizar el seguimiento y evaluación de la cooperación internacional no reembolsable, y de implementar el sistema de información correspondiente.

En el caso de la cooperación internacional no financiera, el cooperante deberá remitir la información, acorde a la normativa nacional, semestralmente como mínimo, al organismo técnico competente.

Lineamientos del procedimiento

| N.- | ACTIVIDAD | RESPONSABLE | OBSERVACIONES |
|------------------------|--|--|--|
| 1 | Preparar el proyecto | Representante Legal de la Mancomunidad | Actividad crítica. El proyecto debe estar articulado a través de los PDyOT, con las prioridades del país, que son establecidas por el Ministerio de Finanzas y Senplades. |
| 2 | Solicitar cooperación al organismo de cooperación internacional | Representante Legal de la Mancomunidad | |
| 3 | Aprobar el proyecto y la solicitud de cooperación | Organismo de Cooperación Internacional | |
| 4 | Firmar el convenio de cooperación | Organismo de Cooperación Internacional | |
| 5 | Solicitar registro del convenio de cooperación ante el Ministerio de Relaciones Exteriores | Representante Legal de la Mancomunidad | |
| 6 | Ejecución del proyecto | Representante Legal de la Mancomunidad | |
| 7 | Registrar el convenio de cooperación | Ministerio de relaciones Internacionales | |
| FIN DEL PROCESO | | | |

Tabla

23

Procedimiento: Cooperación internacional

3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS FORMAS EXISTENTES DE FINANCIAMIENTO

El resumen de las principales ventajas y desventajas se detallan en la siguiente tabla:

| Fuente de financiamiento | Ventajas | Desventajas |
|---|--|--|
| Ingresos propios | <p>Los servicios ofrecidos en el territorio tienen demanda cautiva, es un monopolio, lo que asegura la venta del servicio.</p> <p>Los ingresos propios aseguran la sostenibilidad organizacional y reducen la dependencia de actores externos.</p> | <p>No hay competencia en la provisión del servicio y puede no haber incentivos para innovaciones que mejoren la prestación del servicio de manera continua. Además, las mancomunidades no emiten ordenanzas para el cobro de los servicios; siempre lo tiene que hacer el Concejo Cantonal, pues la facultad tributaria es exclusiva del Concejo Cantonal.</p> |
| Aportes y transferencias de los GAD que forman parte de la mancomunidad | <p>La mancomunidad/consorcio tiene asegurado un financiamiento básico para poder pagar los gastos principales (por ejemplo Coordinador, instalaciones, equipo para la oficina, entre otros).</p> | <p>Al ser transferencias realizadas con recursos de los GAD, la disponibilidad de recursos de los GAD disminuye en la cifra transferida, es decir pasa de una cuenta a otra sin que se haya generado más ingresos en términos absolutos; además, en caso de utilizar únicamente esa fuente, la dirección de la mancomunidad o gerencia de la empresa mancomunada podría verse "tentada" a utilizar esa única fuente y no realizar gestiones para ampliar/incrementar las fuentes de financiamiento que conduzcan hacia la auto sostenibilidad de la mancomunidad..</p> |
| Transferencias del gobierno central por transferencia de nuevas competencias | <p>Al recibir recursos adicionales por asumir nuevas competencias se suman a los que los GAD reciben por las competencias tradicionales, con lo cual se puede hacer una planificación de los ingresos.</p> | <p>Solo cuando el financiamiento base principalmente en estas transferencias entonces genera alta dependencia del gobierno central.</p> |
| Endeudamiento interno (fuente BDE) | <p>Plazo del endeudamiento, tasa de interés más baja que la tasa de la banca privada.</p> <p>Adicional al crédito los GAD reciben asistencia técnica para mejorar la gestión.</p> | <p>Los GAD deben firmar un convenio de pignoración de rentas con el Banco de Desarrollo del Ecuador.</p> <p>Para las mancomunidades, los requerimientos son exigentes y difícil de cumplir por parte de las mancomunidades</p> |
| Endeudamiento interno (fuente banca privada) | <p>No depende de la disponibilidad de recursos del sector público, habrá algunas alternativas en el mercado.</p> | <p>Las ganancias que genere la provisión de servicios a la empresa pública deben compartirse entre los socios o pagar el costo por el uso del dinero.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| Alianza público-privada | <p>La empresa pública cuenta con un socio que aporta con capital y los recursos que cuenta para mejorar la provisión de servicios.</p> | <p>La toma de decisiones cuando se requiera el voto de los accionistas puede ser dificultosa.</p> |
| Recursos del Presupuesto General del Estado para financiar obra o proyecto de la mancomunidad. | <p>Son recursos públicos adicionales a los que reciben por otros conceptos, tienen costo 0 para la mancomunidad.</p> <p>Es una fuente apropiada para hacer inversiones en el territorio de la mancomunidad.</p> | <p>No se puede planificar el uso de estos recursos para un período concreto: Se requiere cumplir con el procedimiento para que el proyecto sea priorizado, el proceso de aprobación llevará varios meses e intervienen algunas instituciones y dependerá del techo presupuestario de cada sector, del techo presupuestario del respectivo ministerio ejecutor y de las prioridades del Gobierno Central.</p> |
| Créditos de organismos multilaterales (Endeudamiento) | <p>La tasa de interés baja y los plazos</p> | <p>Se requiere el aval del Gobierno Central.</p> |
| Cooperación internacional | <p>Los recursos de cooperación internacional que se obtengan tienen costo financiero cero.</p> | <p>El financiamiento depende del área priorizada de cooperación internacional y de sus ofertas.</p> |

Tabla

24

Procedimiento: Cooperación internacional

4. EL MEJOR MIX DEL FINANCIAMIENTO MANCOMUNADO – EL INSTRUMENTO “RAFF” (ranking de las fuentes de financiamiento)

El objetivo de este capítulo es presentar los criterios y herramientas para que las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas puedan seleccionar las alternativas de fuente de financiamiento.

Se plantea elaborar un ranking de las fuentes de financiamiento con el objetivo de que las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas puedan clasificar, priorizar y seleccionar las alternativas de financiamiento.

¿Qué son las alternativas de financiamiento?

Son aquellas a las cuales pueden tener acceso las mancomunidades o empresas públicas mancomunadas porque cumplen con el marco legal o con cualquier otro requisito establecido para acceder a esa fuente de financiamiento. Las alternativas pueden ser analizadas de manera independiente o considerando la agrupación de dos o más fuentes de financiamiento.

Esta técnica propone una manera de ordenar el pensamiento analítico, de la cual se destacan tres principios:

- Construcción de jerarquías
- Establecimiento de prioridades
- Consistencia lógica

Es así que para la aplicación de esta técnica se requiere:

- Definir el problema principal - Determinar Objetivo Principal
- Estructurar el problema de decisión en un modelo de jerarquía – Jerarquizar
- Comparación de los objetivos y alternativas factibles – Priorizar
- Datos que sirvan para priorizar las alternativas factibles, para obtener el mejor rango de posibles soluciones - Analizar y Sintetizar

4.1. Utilidad y beneficios de la aplicación del ranking para las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas

Para acceder al financiamiento, sea interno o externo, las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas se enfrentan al problema de determinar la mejor alternativa de financiamiento, o la mejor combinación de alternativas, que les permita cumplir con los objetivos establecidos sin poner en riesgo la sostenibilidad de la mancomunidad y/o empresa pública mancomunada. Al no contar con una herramienta para tomar decisiones de manera técnica, las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas podrían no acceder a ninguna fuente de financiamiento.

Ante este escenario, se propone la utilización del método de ranking para que las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas cuenten con una herramienta técnica y de fácil utilización para poder realizar la selección, clasificación y priorización de las alternativas de financiamiento.

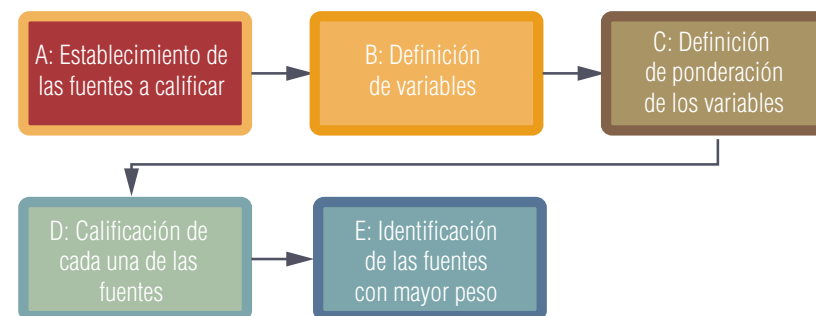
El ranking servirá para establecer un orden de prioridades en la consideración de las fuentes de financiamiento. Así, la mancomunidad o empresa pública mancomunada podrá considerar las otras alternativas de financiamiento según la posición obtenida en el ranking, e inclusive podrían establecer un mix de fuentes de financiamiento.

Para ello, formar una base sistemática y sólida para la gestión de la mancomunidad, es de mucha ayuda. Gracias al ranking sabemos qué fuentes son prioritarias, más pertinentes y más accesibles para cumplir con los objetivos de la mancomunidad.

4.2. Aplicación del ranking para las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas

¿Cómo se determinan las mejores fuentes de financiamiento?

Para el caso específico de las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas, el problema a solucionar es la determinación de las fuentes de financiamiento y la selección de la mejor. El siguiente gráfico muestra los diferentes pasos para determinar las mejores fuentes:



Ilustración

18

Pasos del ranking de fuentes de financiamiento

En **primer lugar**, se establecen las fuentes de financiamiento que se prefiere considerar para el ranking y aquellas a las que efectivamente se tiene acceso. Dependiendo de la necesidad de financiamiento, se elegirán una o más alternativas según el orden establecido, una vez aplicada la metodología.

En el **segundo lugar**, se establecen las variables a evaluar, que dependen de las condiciones existentes en el mercado financiero y de las necesidades de la mancomunidad o empresa pública, por ejemplo plazo; tasa de interés; plazo para aprobación; o complejidad de procedimiento.

En función de las prioridades que establezca la mancomunidad o empresa pública. Como **tercer paso**, se establece el valor de ponderación para cada una de las variables. Usted podrá modificar las variables o establecer variables adicionales que considere y que requiera en función de sus particularidades y necesidades específicas. Así mismo, podrá asignar a cada variable el peso que se considere refleja la importancia de cada una; cualquiera sea el número de variables y el peso asignado a cada una. La suma total de las ponderaciones siempre debe ser igual a 1.

Como **cuarto paso**, se debe analizar cada una de las fuentes de financiamiento frente a cada una de las variables y otorgar una calificación para cada variable utilizando la escala de calificaciones. Se recomienda utilizar una escala de tres grados de valoración de las variables (no conveniente, neutral, muy conveniente).

Una vez establecidas las variables y la escala de calificaciones, se debe analizar la primera fuente de financiamiento frente a cada una de las variables definidas y otorgar una calificación para cada variable, utilizando la escala de calificaciones (1, 2 o 3). Luego, se debe repetir el análisis por cada una de las fuentes de financiamiento. Como **último paso**, y de manera automática –para el caso del presente documento– la herramienta diseñada calculará el peso relativo de cada fuente de financiamiento; y en función de ello se establece el ranking.

Una vez finalizado el ejercicio, la principal opción de financiamiento – para las mancomunidades o empresas públicas mancomunadas – es la que haya obtenido el mayor peso (se deberá verificar que la sumatoria de los pesos relativos siempre de 100%).

¿Cómo interpreto el peso relativo?

Haber identificado la fuente de financiamiento con el mayor peso no quiere decir que esta sea la única alternativa a la cual debe regirse la mancomunidad o empresa pública mancomunada. El resultado final nos indica qué formas de financiamiento son más pertinentes o accesibles.

Las mancomunidades o empresas mancomunadas pueden seguir el orden del ranking para endeudarse. Si es que la alternativa 1 no alcanza para cubrir necesidades de financiamiento, la siguiente fuente de financiamiento a tomar será la que alcanzó el ranking 2, y así sucesivamente hasta cubrir los requerimientos de financiación. Es importante recalcar que la mancomunidad cumple con los requisitos y las condiciones para acceder a cualquiera de las alternativas analizadas.

¿En qué momento o etapa se aplica el instrumento?

La herramienta RAFF sirve para distintos momentos en la vida de la mancomunidad o empresa pública mancomunada. Se lo pueden aplicar, por ejemplo, en la fase de la conformación, particularmente en la tercera fase de “Conceptualización”. Vale la pena articular esta herramienta con la elaboración del modelo de negocio, que puede definir alternativas de financiamiento para generar ingresos, o con el análisis de viabilidad y factibilidad de la mancomunidad o empresa pública mancomunada.

La herramienta sirve también para otras etapas cuando ya se están realizando actividades operativas y cuando hace falta reflexionar sobre la optimización del financiamiento o la elaboración y mejoramiento de una estrategia financiera.

4.3. Ejemplo de aplicación del ranking para las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas

Con el objetivo de ilustrar la aplicación del ranking para las Mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas, a continuación se muestran algunos ejemplos.

Una empresa pública mancomunada establece considerar como posibles fuentes de financiamiento únicamente 7 de las 10 fuentes (excluyendo “Endeudamiento externo de organismos multilaterales”, “Cooperación internacional” y donaciones de origen nacional). Además, para el análisis decide considera 5 variables, incluyendo una nueva (“Capacidades técnicas para la gestión de esta fuente de financiamiento”); y también establece ponderaciones diferentes para cada variable en función de su análisis y consideración.

- I. De las 10 fuentes de financiamiento se establecen las siguientes: Ingresos propios; aportes y transferencias de los GAD que forman parte de la mancomunidad; transferencias del gobierno central por transferencia de competencias; alianzas público-privadas; recursos del Presupuesto General del Estado para financiar obra o proyecto de la mancomunidad; endeudamiento interno - Banco de Desarrollo del Ecuador; y endeudamiento interno - Banca privada.
- II. Se definen las 5 variables y su ponderación:

| Variable | PLAZO | TASA DE INTERÉS | PLAZO PARA APROBACIÓN | COMPLEJIDAD DEL PROCEDIMIENTO | CAPACIDADES TÉCNICAS PARA LA GESTIÓN DE ESTA FUENTE DE FINANCIAMIENTO | TOTAL |
|-------------|-------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|---|-------|
| Ponderación | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.4 | 1 |

- III. Se definen la escala de calificaciones:

| ESCALA DE CALIFICACIONES | |
|--------------------------|-----------------|
| Calificación | Interpretación |
| 1 | NO CONVENIENTE |
| 2 | NEUTRAL |
| 3 | MUY CONVENIENTE |

- IV. Se procede a analizar la primera fuente de financiamiento, frente a cada una de las variables definidas se otorga una calificación para cada variable, utilizando la escala de calificaciones (1, 2 o 3). Y, se debe repetir el análisis por cada fuente de financiamiento:

| | | Ingreso las variables | | | | | Total |
|---|---|-----------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|---|-------|
| | | Plazo | Tasa de interés | Plazo para aprobación | Complejidad del procedimiento | Capacidades técnicas para la gestión de esta fuente de financiamiento | |
| | | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 1 |
| 1 | Ingresos propios | 3 | 3 | 3 | 3 | 0 | 12 |
| 2 | Aportes y transferencia de los GAD que forman parte de la mancomunidad | 2 | 3 | 2 | 3 | 0 | 10 |
| 3 | Transferencias del gobierno central por transferencia de competencias | 3 | 3 | 2 | 3 | 0 | 11 |
| 4 | Alianzas público privadas | 3 | 2 | 1 | 1 | 0 | 7 |
| 5 | Recursos del presupuesto general del estado para financiar obra o proyecto de la mancomunidad | 1 | 1 | 3 | 3 | 0 | 8 |
| 6 | Endeudamiento interno Banco de Desarrollo del Ecuador | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 6 |
| 7 | Endeudamiento interno Banca Privada | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 5 |

En este ejemplo se puede visualizar que se han establecido otras calificaciones para cada una de las fuentes frente a cada una de las variables definidas; en función de la consideración de la mancomunidad.

- V. Finalmente, y de manera automática la herramienta diseñada calcular el peso relativo de cada fuente de financiamiento; y en función de ello se establece el ranking.

| | | Plazo | Tasa de interés | Plazo para aprobación | Complejidad del procedimiento | Capacidades técnicas para la gestión de esta fuente de financiamiento | Total | Peso relativo | Ranking |
|---|---|-------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|---|-------|---------------|---------|
| 1 | Ingresos propios | 0,6 | 0,6 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 2,2 | 15% | 3º |
| 2 | Aportes y transferencias de los GAD que forman parte de la mancomunidad | 0,4 | 0,6 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 1,8 | 12% | 5º |
| 3 | Transferencias del gobierno central por transferencia de competencias | 0,6 | 0,6 | 0,1 | 0,3 | 1,2 | 2,8 | 19% | 1º |
| 4 | Alianzas público privadas | 0,6 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 1,2 | 2,4 | 16% | 2º |
| 5 | Recursos del presupuesto general del estado para financiar obra o proyecto de la mancomunidad | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,8 | 1,6 | 11% | 6º |
| 6 | Endeudamiento interno Banco de Desarrollo del Ecuador | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 1,2 | 2,2 | 15% | 3º |
| 7 | Endeudamiento interno Banca Privada | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 1,2 | 1,8 | 12% | 5º |

Por lo tanto, para este ejemplo, una vez finalizado el ejercicio, la mejor opción de financiamiento sería "Transferencias del gobierno central por transferencia de competencias". Además la empresa pública mancomunada tendría como segunda alternativa las "Alianzas público-privadas". Finalmente, podría considerar las dos alternativas ubicadas en el tercer puesto como son: "Ingresos propios" y "Endeudamiento interno - Banco de Desarrollo del Ecuador".

La metodología puede aplicarse para analizar distintas alternativas de financiamiento dentro de una misma fuente. Por ejemplo si una mancomunidad tiene como opciones los créditos de proveedores, se debe usar la metodología para establecer la mejor opción de los créditos disponibles.



Lecturas complementarias

- BDE (2013): Caja de Herramientas de Cultura Tributaria
- BDE (2012): Caja de Herramientas para Contribución Especial de Mejoras.
- Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) (2011): Manual para la definición de un modelo tarifario para la gestión.



Recomendaciones

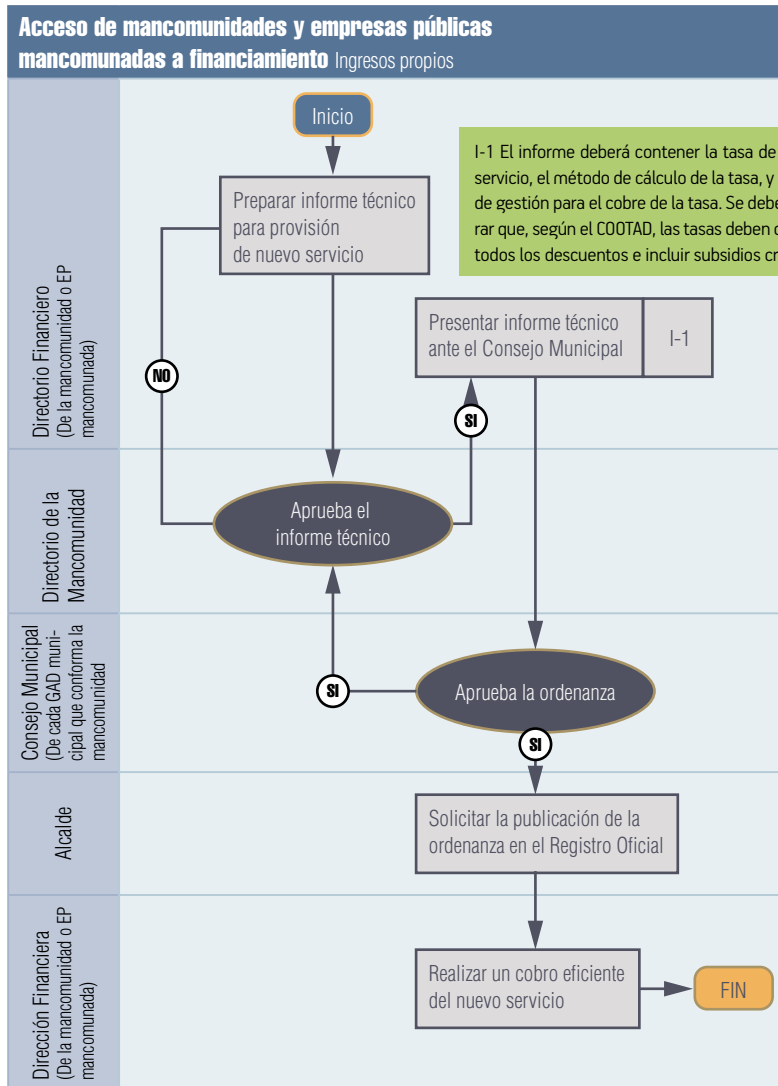
- Es importante aclarar que el tiempo de duración de cada uno de los procedimientos del financiamiento puede variar en función de la realidad de cada mancomunidad o empresa pública, del servicio que ofrezca, y de la coyuntura económica o política actual.
- Es necesario que las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas, cuenten en su estructura organizacional, con personal que tenga experiencia en la elaboración y presentación de proyectos y en la gestión de créditos.
- Para solicitar créditos ante la banca pública o la banca privada las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas deberán revisar detenidamente los requisitos que soliciten éstas instancias, debido a que cada institución –sea pública o privada– solicita requisitos diferentes; y además el procedimiento que se debe seguir para acceder al crédito también es diferente según la institución ante la cual se solicite el financiamiento.
- Para el caso del financiamiento externo (crédito y cooperación internacional) las mancomunidades y/o empresas públicas mancomunadas deberán considerar el tiempo que conlleva estos tipos de financiamientos (aproximadamente un año), para poder planificar con la debida anticipación y lograr satisfacer sus necesidades de financiamiento.
- Para mejor sostenibilidad financiera se recomienda un mix adecuado de los varios instrumentos de financiamiento – la diversidad reduce la dependencia y asegura la existencia.
- Para las mancomunidades y/o empresas mancomunadas es fundamental de la generación de ingresos propios, como base para un modelo de éxito de cualquier iniciativa de provisión o gestión de servicios. Sin un modelo tarifario, patrimonial y de gestión ordenado y coherente, ninguna mancomunidad ni empresa pública podrá sostenerse en el tiempo.

- El análisis de las fuentes de financiamiento permite determinar la mejor opción para acceder a recursos financieros los cuales serán utilizados para realizar inversiones en activos fijos o en capital de trabajo y generar la capacidad necesaria para ofertar los servicios que generarán ingresos a la mancomunidad o empresa pública mancomunada. La decisión de acceder o no a una fuente de financiamiento dependerá de la rentabilidad que genere la inversión que se realice, por lo que el análisis se complementa una vez se tome en cuenta los ingresos que se generen.
- Con el objetivo de garantizar la disponibilidad de los recursos provenientes de aportes de los GAD en las fechas y montos establecidos en los acuerdos asumidos por cada uno se recomienda que cada GAD autorice, mediante la figura de pignoración de ingresos o fideicomiso, la transferencia de los recursos de manera automática a la cuenta de la respectiva mancomunidad o empresa pública mancomunada en los montos acordados y en las fechas establecidas.
- La gestión de las mancomunidades o de las empresas públicas debe tener como meta que los aportes y transferencias de los GAD permitan financiar actividades al inicio de las operaciones (uno o dos años) o como una fuente excepcional en los años futuros. Los aportes de los GAD a las mancomunidades o empresas mancomunadas para la prestación de servicios no pueden ser considerados como una fuente permanente de ingresos. En el caso de que esté previsto que la mancomunidad no preste o venda alguna forma de servicios a terceros, es más recomendable establecer transferencias continuas de los GAD a la mancomunidad.



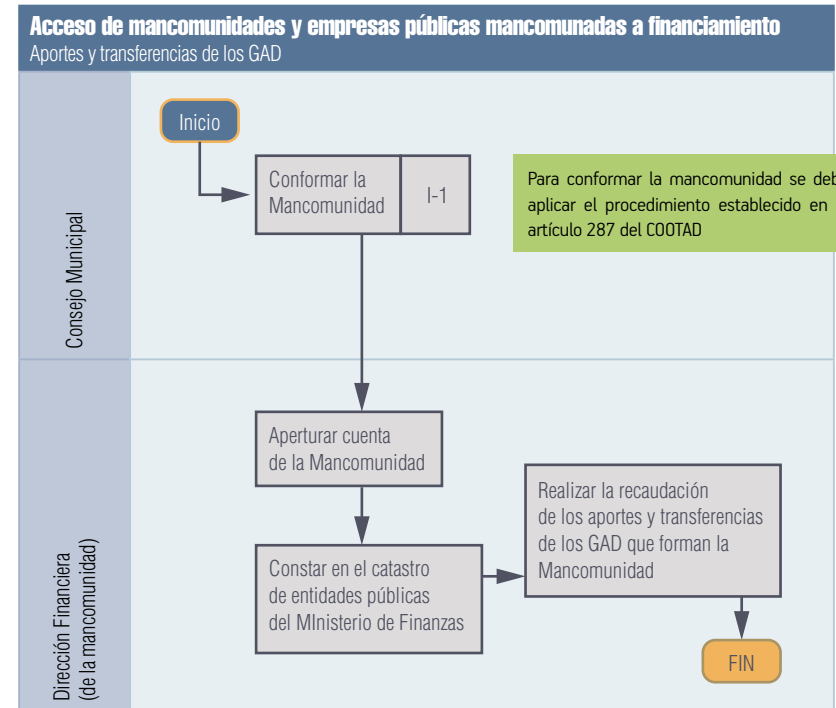
5. ANEXOS

DIAGRAMAS DE FLUJO



Ilustración

19 Diagrama de flujo: Ingresos Propios

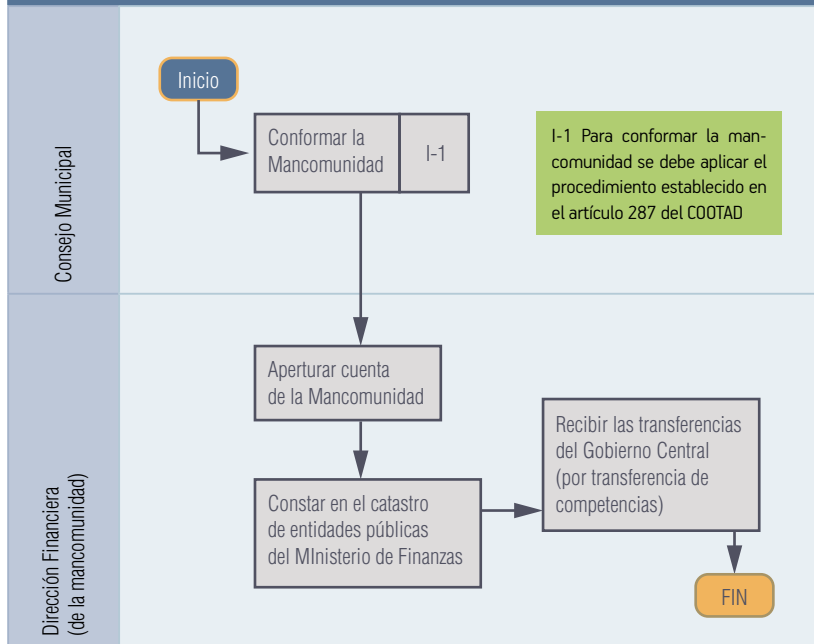


Ilustración

20 Diagrama de flujo: Aportes y transferencias de lo GAD

Acceso de mancomunidades y empresas públicas mancomunadas a financiamiento

Transferencias de recursos del Gobierno Central por transferencia de competencias



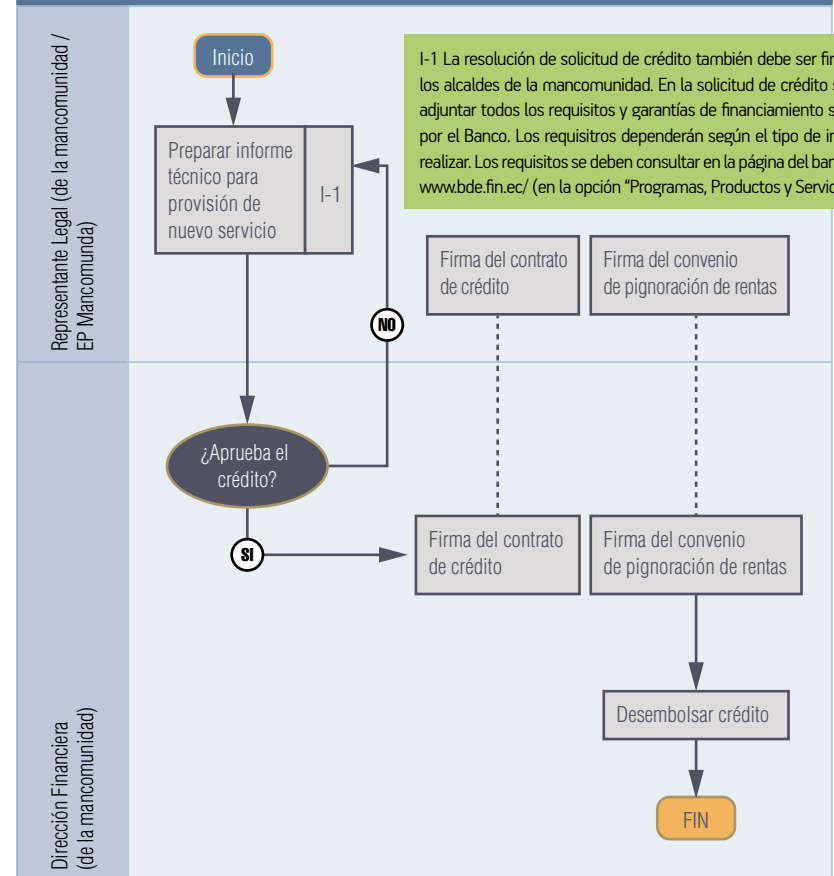
Ilustración

21

Diagrama de flujo: Transferencias del Gobierno Central

Acceso de mancomunidades y empresas públicas mancomunadas a financiamiento

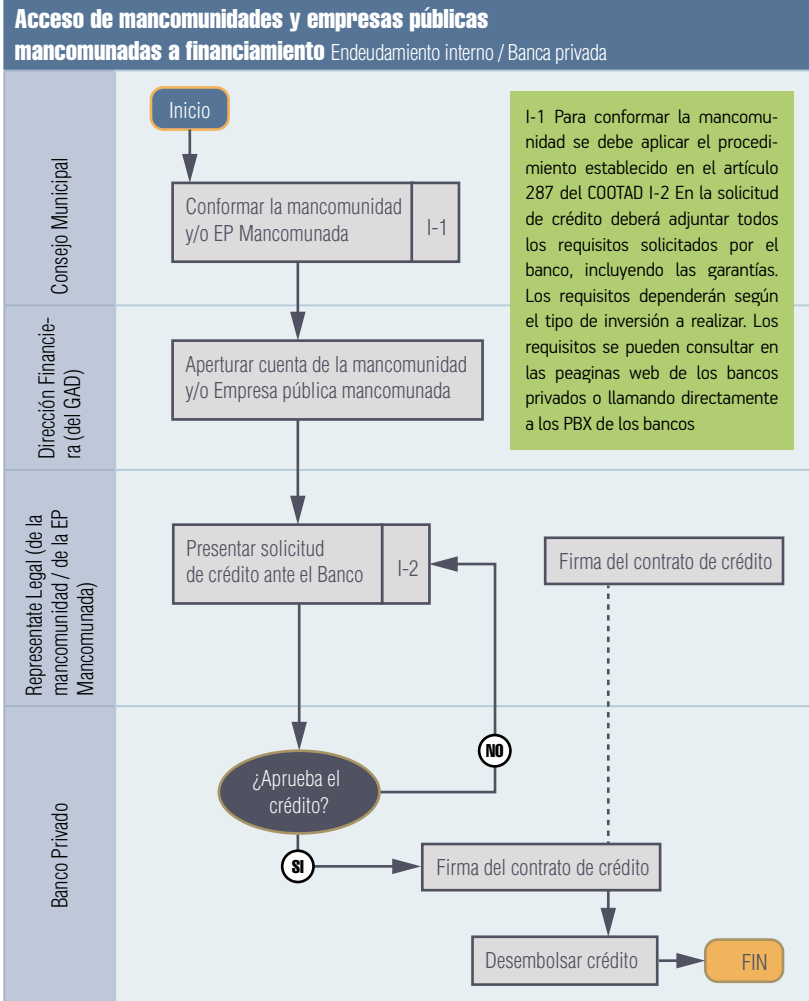
Endeudamiento interno / Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.



Ilustración

22

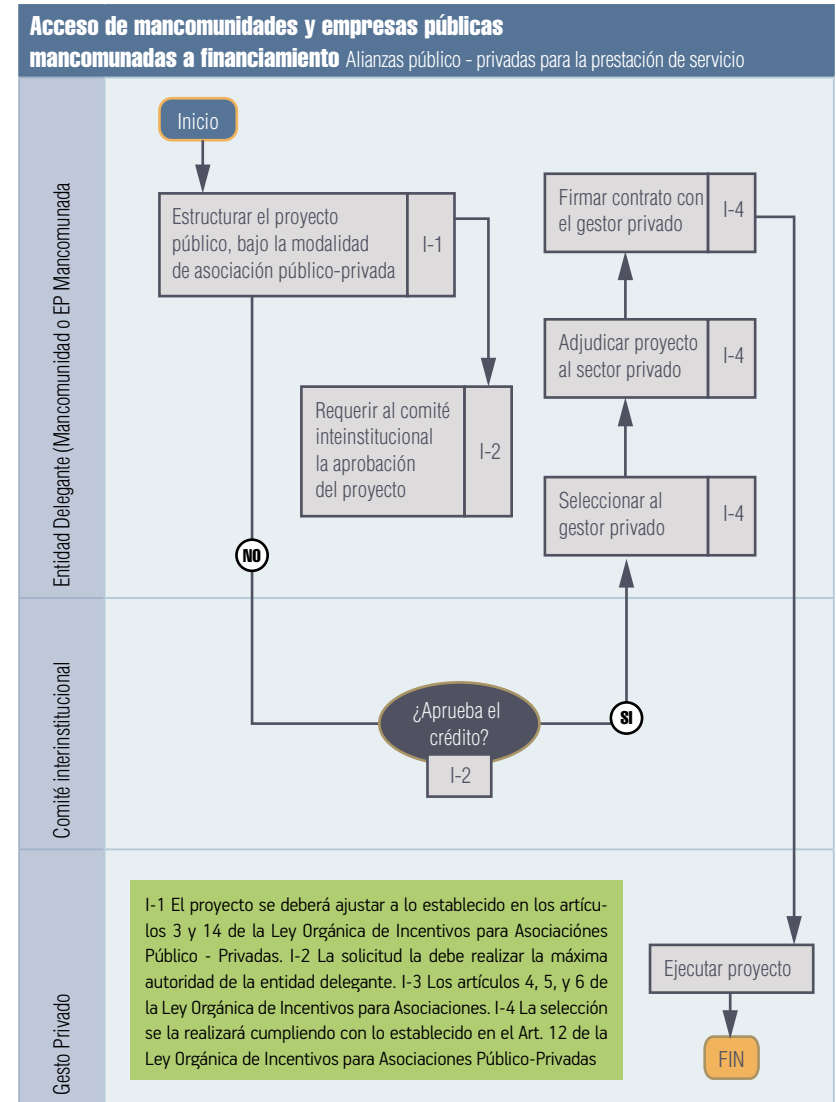
Diagrama de flujo: Endeudamiento interno - (BDE)



Ilustración

23

Diagrama de flujo: Endeudamiento interno/ banca privada

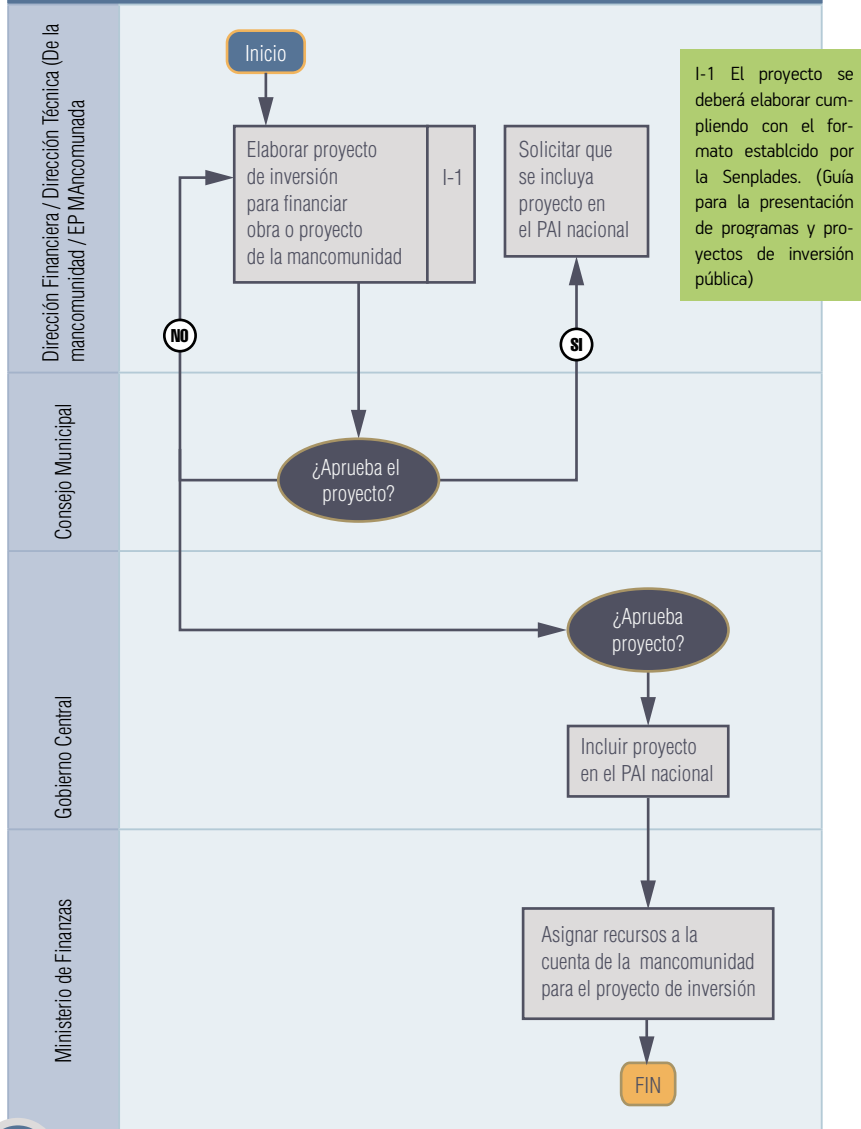


Ilustración

24

Diagrama de flujo: Alianzas públicas-privadas

Acceso de mancomunidades y empresas públicas mancomunadas a financiamiento Recursos del Presupuesto General del Estado.

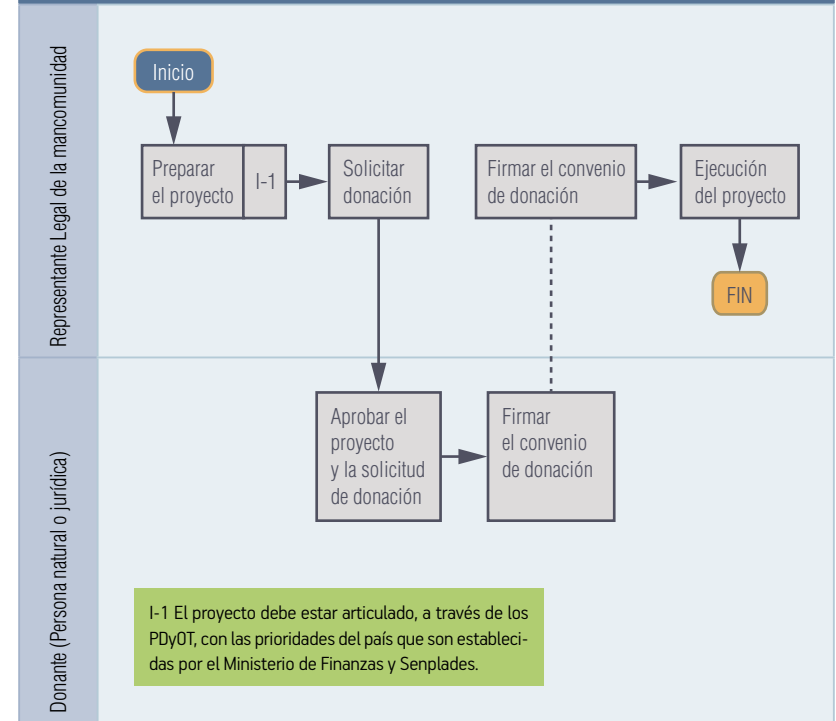


Ilustración

25

Diagrama de flujo: Recursos del presupuesto general del estado

Acceso de mancomunidades y empresas públicas mancomunadas a financiamiento Donaciones locales



Ilustración

26

Diagrama de flujo: Donaciones locales

Ilustración

27

Acceso de mancomunidades y empresas públicas mancomunadas a financiamiento

Endeudamiento externo con organismos multilaterales.

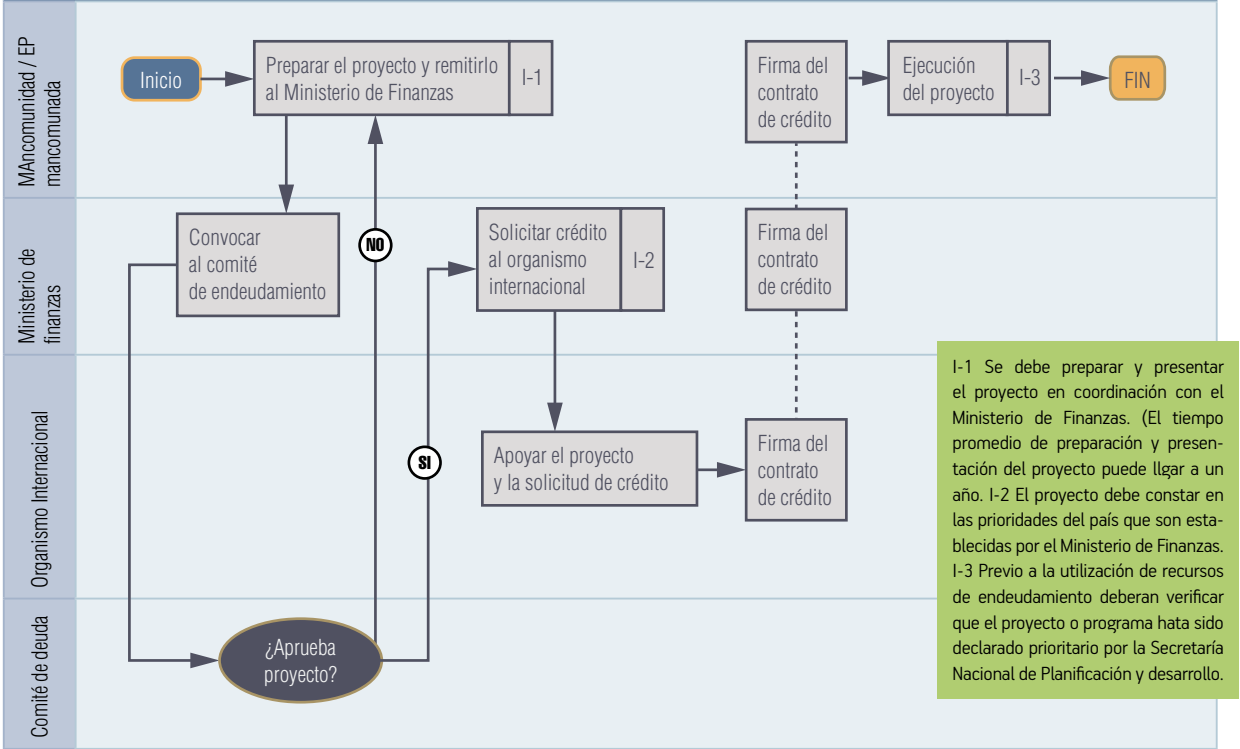


Diagrama de flujo: Endeudamiento externo con organismos multilaterales

Ilustración

28

Acceso de mancomunidades y empresas públicas mancomunadas a financiamiento

Cooperación Internacional.

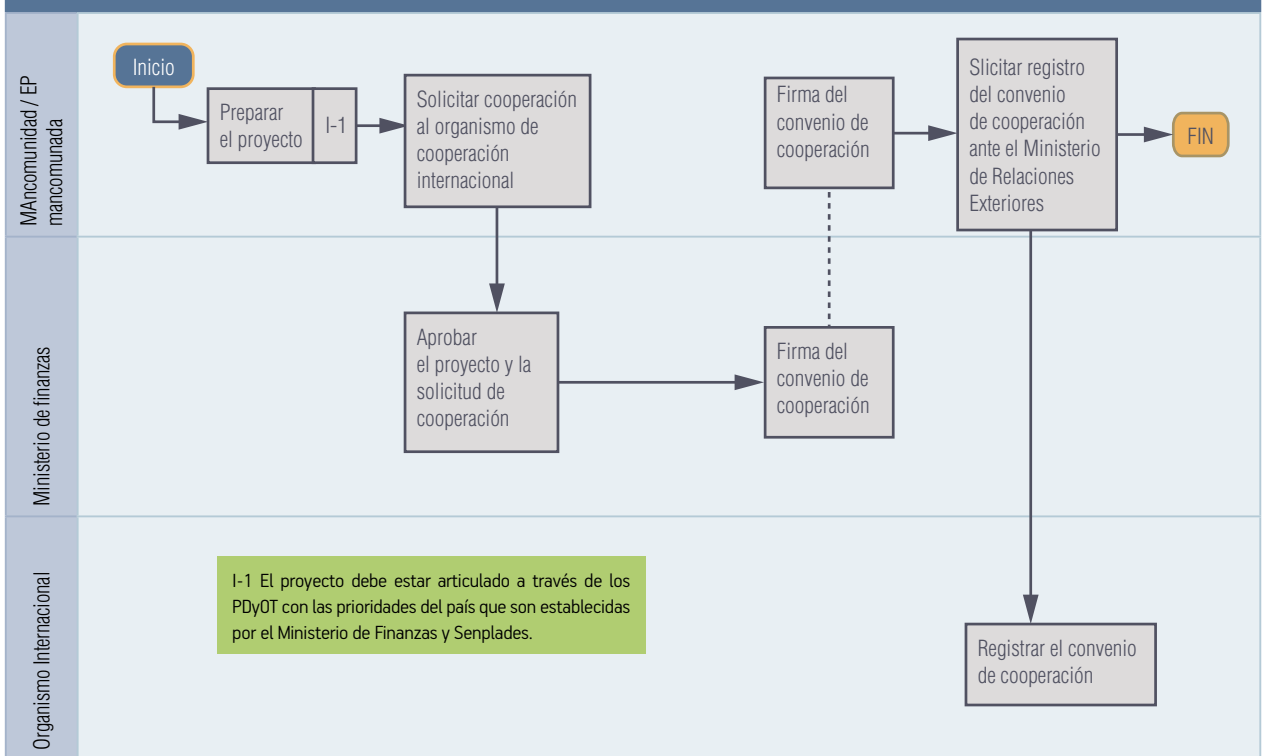


Diagrama de flujo: Cooperación Internacional

REQUISITOS

Anexo 1. Requisitos de financiamiento del BDE, para crédito de inversión pública de Agua Potable y Saneamiento, PROSANEAMIENTO AFD, vialidad, equipamiento urbano, medio ambiente, e inversión multisectorial.

| REQUISITO | PREIN- VERSIÓN | IN- VERSIÓN |
|---|-------------------|----------------|
| Solicitud de financiamiento | x | x |
| Declaratoria de priorización del proyecto en el Plan de Desarrollo del GAD | x | x |
| Términos de referencia del estudio | x | |
| Presupuesto referencial y cronograma valorado | x | x |
| Cumplir con la normativa del Banco del Estado para ser sujeto de crédito | x | x |
| Información financiera de la entidad | x | x |
| Certificación que demuestre que el terreno donde se realizará el proyecto es de propiedad del GAD, de ser el caso, según la actividad | | x |
| Planos, especificaciones y diseños definitivos del proyecto objeto de la solicitud | | x |
| Catastro actualizado o en proceso de actualización | | x |
| Viabilidad técnica del ente rector de acuerdo al tipo de proyecto | | x |
| Certificación ambiental de acuerdo al tipo de proyecto | | x |
| Inclusión de un modelo de gestión o acciones para generarlo* | | x |

* Sólo equipamiento urbano

Anexo 2. Requisitos de financiamiento del BDE, para crédito de inversión pública de DESASTRES NATURALES

| REQUISITO | INVERSIÓN |
|--|-----------|
| Solicitud de financiamiento del proyecto emergente | x |
| Presupuesto referencial y cronograma valorado | x |
| Diseños, planos, memoria técnica y especificaciones del proyecto, en el nivel suficiente para contratar y ejecutar el proyecto de emergencia | x |
| Cumplir con la normativa del Banco del Estado para ser sujeto de crédito | x |
| Aval técnico de la Secretaría de Gestión Riesgos | x |

Anexo 3. Requisitos de financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador, para crédito de inversión pública de ORDENAMIENTO TERRITORIAL

| REQUISITO | PLANES DE DESARROLLO | PLANES DE ORDE- NAMIENTO |
|---|-------------------------|--------------------------------|
| Solicitud de financiamiento | x | x |
| Declaratoria de priorización del proyecto | x | x |
| Plan De ejecución del proceso de elaboración del PD y/o POT estructurado conforme Guía de Contenidos de Senplades | x | x |
| Términos de referencia del estudio | x | x |
| Presupuesto referencial y cronograma valorado | x | x |
| Cumplir con la normativa del Banco del Estado para ser sujeto de crédito | x | x |
| Información financiera de la entidad | x | x |





MÓDULO 5

MODELOS DE GESTIÓN OPERATIVA

? **Pregunta Guía**

Tenemos conformada una mancomunidad pero no estamos seguros de qué funciones nos responsabilizamos y cuáles quedan a cargo de los GAD. Además se plantea crear una empresa pública mancomunada. ¿A qué instancia compete qué función y responsabilidad? ¿Cómo organizamos nuestro trabajo cooperativo?

1. OBJETIVOS DEL APRENDIZAJE

- Las y los usuarios comprenden la complejidad de la gestión operativa de forma mancomunada, y la importancia de la articulación entre GAD, mancomunidad y empresa pública mancomunada.
- Las y los usuarios conocen las responsabilidades y funciones que competen a cada instancia.

2. GRUPO META

- Técnicos y directores de GAD, socios de mancomunidades de agua o desechos sólidos.
- Personal técnico, de coordinación y de gerencia de mancomunidades de agua o desechos sólidos y de sus empresas públicas mancomunadas.
- Personas interesadas en metodologías para modelos de gestión operativa

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué comprende un modelo de gestión operativa?

El modelo de gestión operativa describe las responsabilidades, actividades y procesos que debe realizar una organización (mancomunidad o empresa pública) para su correcto funcionamiento. A partir de la aplicación del modelo operativo, una entidad puede mejorar su coordinación interna y la efectividad¹⁴ en la provisión del bien o servicio a su cargo. También se pueden determinar los elementos críticos que son susceptibles de mejora.

La complejidad de un modelo operativo depende del tamaño de la organización, de la madurez y del tipo de bien o servicio que se provea. De modo que no existe un solo formato que calce en todos los casos. Cada mancomunidad o empresa mancomunada debe definir el modelo de operación que se ajuste a sus necesidades, considerando que en muchos casos son entidades que están apenas naciendo.

En el presente módulo se mostrarán dos ejemplos de modelos operativos para mancomunidades y empresas mancomunadas de agua, alcantarillado y residuos sólidos, que pueden servir de guía para la elaboración del modelo operativo que más se ajuste a la realidad específica de cada caso.

Es importante no perder de vista que las atribuciones de las mancomunidades o empresas públicas (EPM) deben estar concertadas, alineadas y coordinadas con los GAD, con los entes rectores de la política pública a nivel nacional y con la ciudadanía como principales beneficiarios de la provisión de servicios.

La construcción del modelo operativo se basa en la decisión sobre el modelo de la gestión directa, que se debe tomar en la segunda fase de la conformación de la mancomunidad.

¿Qué modalidades principales pueden aplicar las mancomunidades para la prestación de servicio?

Para operar, y prestar los servicios planificados, las mancomunidades disponen de dos opciones principales:

- Gestión institucional directa a través de establecer unidades técnicas en su estructura orgánica.
- Formar una empresa pública mancomunada y encargarla con las actividades operativas.

¿Cuáles son las responsabilidades de cada nivel de gobierno en las dos competencias de agua y desechos sólidos?

Para iniciar es importante recordar que el COOTAD (Art. 55 y 137) es claro al conferirle la competencia exclusiva de provisión de agua potable y alcantarillado y gestión de residuos sólidos a los gobiernos municipales. Esas entidades son responsables de las competencias de prestación de servicios públicos “en todas sus fases”, para ello los gobiernos autónomos descentralizados municipales deberán dictar sus respectivas normativas y cumplir las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes.

El siguiente cuadro resume las principales competencias por nivel de gobierno que legalmente se establecen en Ecuador:

| RESPONSABILIDADES POR CADA NIVEL DE GOBIERNO | | |
|--|--|--|
| NIVEL DE GOBIERNO | COMPETENCIA AGUA Y SANEAMIENTO | COMPETENCIA RESIDUOS SOLIDOS |
| Gobierno Central | Competencia exclusiva sobre: Planificación nacional; Áreas naturales protegidas y recursos naturales. (Constitución de la República (CR), Art. 261) Autoridad nacional de salud: Certificación de calidad del agua potable para consumo humano (Ley de Recursos Hídricos, Art. 37) Autoridad única del agua: Coordinación, planificación y control (Ley de Recursos Hídricos, Art. 42) | Aplicación transversal de políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal (estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional) (CR, Art. 295) La autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del ramo que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (Ley de Gestión Ambiental, Art. 8) |
| Gobierno regional | Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca (CR, Art. 262) | |
| Gobierno provincial | Gestión ambiental provincial; ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas (CR, Art. 263) | Otorgar licencias ambientales previos a la acreditación como autoridad ambiental de aplicación responsable ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (Regulación CNC, Art. 13) |

Cap. 2.2 del módulo 2

14 Deloitte Development LLC (2013)

| RESPONSABILIDADES POR CADA NIVEL DE GOBIERNO | | |
|--|--|---|
| NIVEL DE GOBIERNO | COMPETENCIA AGUA Y SANEAMIENTO | COMPETENCIA RESIDUOS SÓLIDOS |
| Gobierno municipal | <p>(COOTAD, Art. 55)</p> <p>Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales.</p> <p>Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.</p> <p>Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.</p> <p>Exigir implementación de los sistemas de alcantarillado pluvial y sanitario en la infraestructura urbanística. (Ley de Recursos Hídricos, Art. 37)</p> <p>La prestación del servicio del GAD de forma directa o por una empresa pública prohíbe la constitución de juntas administrativas de agua potable y saneamiento (Ley de Recursos Hídricos, Art. 43)</p> | <p>Prestar los servicios de, desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental. (COOTAD, Art. 55)</p> <p>Formación de empresas públicas para la prestación de servicios (COOTAD, Art. 277)</p> <p>Manejo de desechos sólidos en todas sus fases con respectivas normativas. (COOTAD, Art. 137)</p> |
| Gobierno parroquial | <p>Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitaria, la preservan de la biodiversidad y la protección del ambiente (CR, Art. 267)</p> | <p>COOTAD, Art. 65:</p> <p>Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.</p> <p>Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.</p> |

Tabla

25

Responsabilidades en las competencia de agua y desechos sólidos por nivel de gobierno. Elaboración propia.

¿Por qué es necesario definir las responsabilidades y funciones para las varias instancias?

Según la legislación vigente, los GAD municipales son responsables de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, así como del manejo de desechos sólidos en todas sus fases. Al mismo momento, al formar la mancomunidad y la empresa pública mancomunada no se podrá delegar todas las potestades de todas las cinco facultades. Por ejemplo, funciones de la rectoría, la planificación, control o regulación que corresponden a los GAD municipales no se puede delegar a las mancomunidades y sus respectivas empresas públicas y que son entidades para la gestión de las competencias.

A parte que los GAD no pierden la titularidad, esas circunstancias determinan que los GAD mantienen ciertas funciones y, por ende, deben mantener personal y recursos designados a cumplir con estas funciones.

¿Cuáles son los principios que rigen la prestación de servicios?

Es fundamental comprender que la dotación de los servicios públicos debe estar acompañada de ciertos principios que están determinados tanto por la Constitución de la República (Art. 314), COOTAD (Art. 54), la Carta Iberoamericana de la Calidad de Administración Pública o la Guía de lineamientos para la conformación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento del MIDUVI:

- Universalidad, uniformidad y generalidad
- Obligatoriedad y responsabilidad
- Eficiencia y calidad
- Accesibilidad, regularidad y continuidad
- Solidaridad, interculturalidad, participación y equidad
- Subsidiariedad

2. AGUA Y SANEAMIENTO

¿Cuáles son las responsabilidades, actividades y procesos?

Conforme la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua (Art. 37), la provisión de agua potable comprende los procesos de captación y tratamiento de agua cruda, almacenaje y transporte, conducción, impulsión, distribución, consumo, recaudación de costos, operación y mantenimiento. El saneamiento ambiental comprende: **a)** Alcantarillado sanitario: recolección y conducción, tratamiento y disposición final de aguas residuales y derivados del proceso de depuración; y, **b)** Alcantarillado pluvial: recolección, conducción y disposición final de aguas lluvia.

El modelo de gestión operativa implica identificar cuál de esos componentes asumirá la mancomunidad o la empresa pública y cuál de ellos seguirá en la Municipalidad. En algunos casos, por ejemplo, las empresas mancomunadas podrían no ejercer recaudos directamente sino a través de cada municipalidad. Esto implicaría aprovechar una estructura existente, para no sobrecargar de personal a la nueva entidad.

Cada institución debe, por tanto, analizar y definir las responsabilidades, actividades y procesos que corresponda en cada caso. Esto permitirá mantener la coordinación dentro y fuera del territorio en el cual se encuentra la mancomunidad o EPM para garantizar efectividad en la provisión del servicio.

| MODELO OPERATIVO AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO | | | |
|--|---|--|--|
| Instancia | Responsabilidades | Actividades | Procesos |
| Mancomunidad | <p>Controlar el cumplimiento de normas y reglamentos para la dotación de agua potable y alcantarillado en el área mancomunada.</p> <p>Manejo de la imagen institucional de la mancomunidad y su empresa pública.</p> <p>Cumplimiento del Convenio de Mancomunamiento.</p> <p>Preparar instrumentos de planificación institucional, acorde a los objetivos de mancomunamiento.</p> <p>Realizar la programación presupuestaria anual.</p> | <p>Emitir reglamentaciones para la estandarización en la gestión de la competencia.</p> <p>Solicitar créditos a la banca pública o privada para invertir en el sistema.</p> <p>Administrar, conservar y reparar los bienes mancomunados.</p> <p>Realizar análisis técnicos sobre ampliación de la cobertura.</p> <p>Hacer seguimiento a los indicadores de gestión definidos.</p> <p>Realizar las gestiones necesarias ante los concejos municipales para las aprobaciones de ordenanzas para la administración y prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.</p> | <p>Establecer procesos gobernantes: elaboración de reglamentos, acuerdos y resoluciones del Directorio.</p> <p>Establecer procesos que agreguen valor.</p> <p>Por ejemplo, medir la percepción de la calidad del servicio</p> <p>Procesos habilitantes de asesoría y apoyo como auditorías, asesoría jurídica, atención a reclamos y de defensa de los consumidores.</p> |
| Empresa pública mancomunada | <p>Implementar planes, programas y proyectos para la dotación de agua potable y alcantarillado en las áreas urbanas y/o rurales, de acuerdo a lo establecido en Planes de Desarrollo Cantonal de cada uno de los GAD Municipales mancomunados.</p> <p>Disponer de instrumentos de planificación empresarial</p> | <p>Elaborar los respectivos informes técnicos para la fijación de tasas por parte de los concejos municipales.</p> <p>Recuperar los costos del servicio para alcanzar auto-sostenibilidad financiera.</p> <p>Solicitar créditos a la banca pública o privada para invertir en el sistema.</p> <p>Firmar convenios de alianza estratégica para atraer inversionistas que aporten capital o tecnología a la EPM.</p> <p>Implementar directamente actividades de suspensión y reinstalación de servicios.</p> <p>Mantener actualizado el catastro de usuarios.</p> <p>Elaborar un plan de promoción de servicios.</p> <p>Elaborar el Plan Estratégico Empresarial.</p> <p>Otras actividades establecidas en la ordenanza de constitución de la EPM.</p> | <p>Establecer procesos gobernantes: elaboración de reglamentos, acuerdos y resoluciones del Directorio.</p> <p>Establecer procesos que agreguen valor e integrar manuales de todo aquello que ayude a cumplir la misión.</p> <p>Por ejemplo, manual de procedimientos de limpieza de sumideros.</p> <p>Procesos habilitantes como asesoría jurídica, comunicación social, gestión administrativa, recursos financieros, humanos, tecnológicos.</p> |

| MODELO OPERATIVO AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO | | |
|--|--|--|
| GAD miembros de la mancomunidad | <p>Definir la política de financiamiento de la Mancomunidad o EP.</p> <p>Fijación de tasas por el servicio de agua y alcantarillado. Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo.</p> <p>Determinación del monto de la contribución especial de mejoras por obras de infraestructura</p> <p>Aprobar el presupuesto anual para la mancomunidad o EPM.</p> <p>Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales la prestación de servicios en el sector rural.</p> <p>Aprobar la disolución de la mancomunidad o EPM en caso de darse.</p> | <p>Realizar donaciones de inmuebles y transferencias de bienes, recursos y personal.</p> <p>Expedir las ordenanzas correspondientes en cada GAD, con base en el análisis técnico realizado por la mancomunidad o EPM, para la aprobación de tasas y contribuciones especiales de mejoras.</p> <p>Firmar convenios con otros GAD para coordinar acciones en el territorio.</p> |
| | | <p>Establecer procesos gobernantes: elaboración de reglamentos, acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal.</p> <p>Establecer procesos que agreguen valor y ayuden a cumplir la misión. Por ejemplo, la planificación y el control de las actividades que se hagan en forma mancomunada.</p> <p>Procesos habilitantes como auditoría, asesoría jurídica, participación ciudadana.</p> |

Tabla 26

Modelo operativo mancomunado: Agua potable y alcantarillado. Elaboración propia.

¿Cómo se establecen las tasas para el servicio?

Uno de los temas más sensibles en relación a la provisión de servicios es la determinación de las tasas. El COOTAD (Art. 568) señala que *“Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal, tramitada y aprobada por el respectivo concejo”* y aplica para los servicios de agua potable, alcantarillado y canalización, servicios administrativos, entre otros.

Entonces, son los respectivos concejos municipales los que deben crear o modificar las tasas por los servicios que preste la mancomunidad o la EPM. Pero es la mancomunidad o EPM la que debe generar los informes técnicos, sociales y administrativos para que los concejos municipales tomen decisiones informadas que permitan la sostenibilidad del servicio en el mediano y largo plazo. Las recomendaciones de las mancomunidades o EPM deben, a su vez, estar basadas en las regulaciones emitidas por la Autoridad Única del Agua, a través de la Agencia de Regulación y Control (Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Art. 135).

Conforme la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua el establecimiento de la tasa deberá incorporar “de forma proporcional del costo de captación, manejo, impulsión, conducción, operación, tratamiento, administración, depreciación de activos, amortización, distribución, saneamiento ambiental y nuevas inversiones para el suministro de agua” (ibídem, Art. 139). La Ley también manda que se establezcan tarifas diferenciadas que consideren la situación socioeconómica de las personas con menores ingresos y condición de discapacidad de los consumidores.

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de las dos modalidades de gestión?

Siguiendo nuevamente la guía para la conformación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento del MIDUVI se muestran ahora algunas de las ventajas y desventajas de contar con cada uno de los modelos operativos descritos para mancomunidades y empresas públicas mancomunadas. La tabla 28 muestra las ventajas y desventajas de contar con una mancomunidad para la prestación directa del servicio de agua potable. La tabla 29 las muestra para el caso de la empresa pública mancomunada.

Tal como se ha repetido en varias ocasiones en la presente guía, ningún modelo es perfecto ni responde las necesidades de todos, la aplicación del modelo operativo que se requiera debe estar en función de las necesidades de cada territorio.

| Ventajas | Desventajas |
|---|--|
| Es de fácil implementación porque requiere de resoluciones, un convenio que la cree y un estatuto que regule su operación. No exige mayores cambios al interior de los GAD que lo conforman | Mantiene subordinación a las políticas de los GAD que lo conforman a las que debe justificar su manejo financiero. No es posible estructurar planes operativos independientes de las autoridades municipales; la aprobación de planes y proyectos tendría retardos significativos |
| Existe una relativa autonomía e independencia financiera | Difícil consecución de financiamiento para las inversiones que se requieren para la optimización de los sistemas |
| Contaría con soporte presupuestario de los GAD que la conforman | La estructura técnica de la mancomunidad en el futuro puede fácilmente eliminarse por influencias políticas |
| Los GAD cuentan con experiencia de gestión mediante unidades administrativas | Falta de asignación oportuna de fondos Posibilidad de manipulación política en la adopción de tarifas Se mantienen las condiciones contractuales con los empleados asignados al servicio, quienes pueden hallarse ligados a sindicatos en los diferentes GAD |

Tabla

27

Ventajas y desventajas de la gestión directa mancomunada; fuente: MIDUVI

| Ventajas | Desventajas |
|---|--|
| Relativa facilidad para fusionar las empresas públicas existentes, depende de la decisión de los Concejos Municipales de los respectivos GAD que la conforman | La co-gestión del servicio mantiene la influencia política. |
| Relativa facilidad para obtener financiamiento para nuevas inversiones | Posibilidad de incumplimiento de metas de autosostenibilidad, productividad y eficiencia de los sistemas |
| Posibilidad de que los servicios tengan sostenibilidad | Influencia de los Concejos Municipales de los distintos GAD que la conforman en la aprobación de tarifas y presupuesto |
| Apoyo financiero de los GAD que la conforman en caso de déficit presupuestarios o para nuevas inversiones | Influencia política en la selección de personal. Tendencia al crecimiento burocrático |
| Capacidad instalada de la empresa líder | |

Tabla

28

Ventajas y desventajas de la empresa pública mancomunada; fuente: MIDUVI

3. RESIDUOS SÓLIDOS

¿Qué normas rigen la competencia del manejo de desechos sólidos?

Nuevamente es relevante empezar por revisar la normativa vigente en el país. En este caso, la Constitución (Art. 264) y el COOTAD (Art. 55) tienen disposiciones claras sobre la responsabilidad exclusiva que tienen los gobiernos municipales sobre la dotación del servicio básico de aseo, recolección y disposición de residuos. Adicionalmente, el Consejo Nacional de Competencias, a través de la Resolución No. 0005-CNC-2014 regula el ejercicio de la competencia de gestión ambiental, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales. Dicha resolución norma las responsabilidades de planificación, regulación, control y gestión que deben hacer las municipalidades en aspectos ambientales en general.

Para el manejo de los residuos sólidos, hay que considerar la Ley de Gestión Ambiental del año 2004 y, particularmente, el Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria Ambiental de la Calidad Ambiental del año 2015. Este libro comprende un catálogo de proyectos, obras y actividades en el cual están descritos las actividades a desarrollar en el marco del saneamiento, incluyendo la gestión de desechos peligrosos, especiales, no peligrosos y orgánicos hasta aguas residuales, rellenos sanitarios y cierre técnico de botaderos, co-procesamiento de residuos peligrosos, gestión de sustancias químicas peligrosas, así como el almacenamiento de chatarra libre y no libre de contaminantes peligrosos.

¿Por qué gestionar la competencia de desechos sólidos al nivel mancomunado?

La CEPAL reconoce en su Guía de Gestión de Residuos Sólidos que “los servicios de recolección, transferencia y transporte, la creación de infraestructuras, la operación de rellenos sanitarios y el aprovechamiento de los residuos son actividades que normalmente requieren economías de escala para ser financieramente viables”¹⁵. Por ello, uno de los mecanismos para incrementar la viabilidad de este tipo de actividades son las asociaciones entre municipios, es decir, las mancomunidades. Parecería no haber discusión en el hecho de que la mancomunidad es el modelo más eficaz para la transferencia, transporte y operación de los rellenos sanitarios.

Esa visión es compartida por el ya mencionado Programa Nacional para la Gestión Integral de los Desechos Sólidos del MAE: Debido a los altos costos de inversión para el manejo de los desechos sólidos, considera económicamente beneficioso, particularmente para los GAD pequeños, gestionar esta competencia al nivel mancomunado porque puede disminuir la inversión individual por GAD.

En el diagnóstico de la Cadena de Gestión Integral de Desechos Sólidos del Ministerio del Ambiente¹⁶ se indica que es un desafío actual de los GAD articular los componentes de recolección y aprovechamiento de los residuos, lo cual se puede lograr con la generación de economías de escala, que aseguren mayor eficiencia en la recuperación del material.

Parece haber consenso en que la creación de infraestructuras y la operación de rellenos sanitarios son más eficientes al nivel mancomunado. Sin embargo, no hay consenso sobre cuál es la mejor forma de administrar los otros componentes del sistema.

Las experiencias internacionales indican que “en general, el barrido de las calles, la recolección y transporte de desechos, que no requieren una alta especialización, son realizadas por los municipios”¹⁷. Mientras que todas las actividades que requieran inversión en tecnología, maquinaria y personal especializado, tienden a estar a cargo de empresas.

¿Cuáles son las responsabilidades, actividades y procesos?

Una vez que se ha definido si la mancomunidad va por una gestión directa o por una empresa pública mancomunada, se debe definir las responsabilidades, actividades y procesos que deberá cumplir cada GAD, la mancomunidad y/o la empresa pública mancomunada. La división de funciones entre las tres entidades mencionadas, suele hacerse de acuerdo a los distintos componentes que se incluyen en la Gestión Integral de los Residuos Sólidos, a saber: generación, almacenamiento, recolección, transferencia y transporte, procesamiento

y evacuación de residuos sólidos¹⁸ y de acuerdo con el catálogo mencionado del Libro VI. del Texto Unificado de Legislación Secundaria Ambiental de la Calidad Ambiental.

El modelo operativo de gestión de residuos implica identificar cuál de esos componentes asumirá la mancomunidad o la empresa pública y cuál de ellos seguirá en la Municipalidad, a parte de las funciones de las demás facultades.

Una mancomunidad bien puede hacerse cargo de todos los procesos de la gestión integral: recolección, transferencia y transporte, procesamiento y evacuación de residuos sólidos; o de una parte de ella: creación de infraestructuras, operación de rellenos sanitarios y el aprovechamiento de los residuos. Para el primer caso, es decir, para asumir todos los componentes, se requiere de una empresa mancomunada. En este caso, la Empresa asume las funciones administrativas, financieras, legales, de planificación y de ingeniería necesarias para la gestión de todo el proceso. Para el segundo caso la mancomunidad puede ejercer la competencia directamente contando con un administrador de relleno sanitario y personal de apoyo.

Considerando aquello, a continuación se exponen algunas de las divisiones de funciones que pueden ser consideradas por las mancomunidades: En el caso de que no se prefiere crear una EPM, la mancomunidad mediante su gestión institucional directa y sus respectivas direcciones técnicas debe asumir las responsabilidades y actividades que están indicadas en la tabla en la parte de la empresa pública mancomunada.

| MODELO OPERATIVO RESIDUOS SOLIDOS | | | |
|-----------------------------------|--|--|--|
| Instancia | Responsabilidades | Actividades | Procesos |
| Mancomunidad | Controlar el cumplimiento de normas y reglamentos para la recolección, transporte y gestión integral de residuos sólidos en el medio rural y urbano de cada uno de los cantones. | <p>Establecer campañas educativas con la población para reducir la generación de residuos.</p> <p>Proponer mecanismos de financiamiento de la mancomunidad.</p> <p>Solicitar créditos a la banca pública o privada para invertir en el sistema.</p> <p>Administrar, conservar y reparar los bienes mancomunados, entre ellos el terreno donde se realiza la disposición final de los desechos.</p> | <p>Establecer procesos gubernamentales: elaboración de reglamentos, acuerdos y resoluciones del Directorio.</p> <p>Establecer procesos que agreguen valor y ayuden a cumplir la misión. Por ejemplo, de la dirección técnica.</p> <p>Procesos habilitantes de asesoría y apoyo como asesoría jurídica, comunicación, atención a reclamos y de defensa de los consumidores.</p> |

15 CEPAL 2016: 30

16 MAE 2015

17 CEPAL 2016: 29

18 CEPAL 2016: 30

| MODELO OPERATIVO RESIDUOS SOLIDOS | | | |
|--|--|--|---|
| Empresa pública mancomunada | Implementar planes, programas y proyectos para la gestión integral de residuos sólidos. | Elaborar informes técnicos para la fijación de tasas por los servicios prestados. | Establecer procesos gubernantes: elaboración de reglamentos, acuerdos y resoluciones del Directorio de la EPM. |
| | | Recuperar los costos del servicio para alcanzar auto-sostenibilidad financiera. | |
| GAD miembros de la mancomunidad | Elaborar instrumentos de planificación de incidencia local relacionados con la competencia. Generar ordenanzas para sistemas de monitoreo y auditorías ambientales. Definir la política de financiamiento de la Mancomunidad o EP. Aprobar la disolución de la mancomunidad o EPM en caso de darse. | Solicitar créditos a la banca pública o privada para invertir en el sistema. | Establecer procesos que agreguen valor y ayuden a cumplir la misión. Por ejemplo de la dirección técnica y la dirección comercial. |
| | | Firmar convenios de alianza estratégica para atraer inversionistas que aporten capital o tecnología a la EPM. | |
| | | Actividades de barrido, recolección, transporte y disposición de los residuos. | Procesos habilitantes como asesoría jurídica, comunicación social, gestión administrativa, recursos financieros, humanos, tecnológicos. |
| | | Mantener actualizado el catastro de usuarios. | |
| | | Expedir las ordenanzas correspondientes en cada GAD con base en el análisis técnico realizado por la mancomunidad o EPM. | Establecer procesos gubernantes: elaboración de reglamentos, acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal. |
| | | Aprobar el presupuesto anual para la mancomunidad o EPM. | |
| | | Definir la creación o modificación de tasas por recolección de basura. | Establecer procesos que agreguen valor y ayuden a cumplir la misión. Por ejemplo, planificación y control de las actividades que se hagan en forma mancomunada. |
| | | Solicitar créditos a la banca pública o privada para invertir en el sistema. | |
| | | | Procesos habilitantes como auditoría, asesoría jurídica, participación ciudadana. |

¿Cómo se establece las tasas para el servicio?

La fijación de tasas y tarifas en la competencia de la gestión de residuos sólidos es un desafío grande para los GAD, las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas. Las inversiones realizadas, en general, no son recuperadas por las tasas por falta de claridad sobre el monto necesario y el medio de cobro. Factores que ayudan al establecer tasas adecuadas son procesos claros de cálculo, tarifas que consideran criterios de equidad y cobros diferenciados, así como el planteamiento de escenarios de reducción gradual de los subsidios¹⁹.

Las tasas deben responder a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad establecidos en el artículo 137 del COOTAD. Además deben ser equitativas, con tarifas diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos y considerando la capacidad y predisposición al pago de los ciudadanos.

Como ya se mencionó previamente en este documento, son los respectivos concejos municipales los que deben crear o modificar las tasas por los servicios prestados. Pero es la mancomunidad o EPM la que debe generar los informes técnicos, sociales y administrativos para la toma de decisión. El cobro de tasas es un tema políticamente complejo y sensible pero es posible manejar mediante el establecimiento de facilidades de pago o subsidios a los más pobres. Estas alternativas también deben ser propuestas por los técnicos a las autoridades.

4. INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROCESOS

La AME elaboró con el apoyo de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) una metodología para la gestión de procesos de las competencias descentralizadas. Esta metodología ayuda a los GAD a organizar su trabajo con el fin de mejorar la prestación de servicios. Esta metodología también puede ser aplicada por las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas para la gestión de las competencias como entidades públicas.

El producto de la presente metodología es el manual de procesos que en su forma final es un compendio de distintos procedimientos incluyendo por ejemplo, un catálogo de procesos, las descripciones de las actividades y diagramas de flujo entre otros.

¿Qué son procesos?

Podemos definir un proceso como una actividad o un grupo de actividades que emplean un insumo organizacional (entrada), le agregan valor a este (generan una transformación) y suministran un producto (resultado) para un cliente interno o externo.

¹⁹ CARE Internacional-Avina 2012: 19

¿Por qué organizar las actividades operativas en forma de procesos?

- Ayuda a generar productos y servicios de excelencia a través del establecimiento de criterios para mejorar la ejecutoria, que beneficie al usuario o a la organización.
- Genera un enfoque en los usuarios del servicio, en el caso de las mancomunidades es la ciudadanía.
- Ayuda en priorizar y estructurar las actividades y servicios (por ejemplo: procesos primarios operativos, procesos de apoyo, procesos asesores, etc.).

¿Cuáles son los pasos metodológicos para la elaboración del manual de gestión de procesos?

PASO 1: FORMACIÓN DE UN EQUIPO DE TRABAJO

En el caso de mancomunidades ya existentes, se forma un equipo de trabajo interinstitucional con gerentes y/o coordinadores tanto de la mancomunidad como de los GAD mancomunados, y si sea el caso, de la empresa pública mancomunada.

En el caso de que aún no fue creada la mancomunidad, el manual de procesos es elaborado por el mismo equipo que desarrolla también el concepto y el modelo de negocio mancomunado en la tercera fase de su conformación.

PASO 2: REVISIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE E IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS

Las personas designadas para elaborar el manual de procesos revisan las leyes orgánicas y reglamentos vigentes que especifican las funciones y responsabilidades en las competencias. En el caso de las competencias de agua y residuos sólidos hay que recurrirse a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua o al Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria Ambiental de la Calidad Ambiental.

Por ejemplo, para las competencias descentralizadas de TTTSV, patrimonio cultural, turismo, o gestión ambiental se debe considerar las resoluciones del CNC que definan las funciones y atribuciones de las cinco facultades (rectoría, planificación, regulación, control, gestión) y sus respectivas matrices de competencias. En el caso de mancomunidades ya conformadas, es necesario revisar también los estatutos y el convenio de la mancomunidad en relación a sus responsabilidades y funciones.

En base de las leyes y normas vigentes se enlistan todos los procesos principales en una tabla simple. Los procesos pueden ser de naturaleza de gestión y dirección, de operación o de soporte y apoyo.

PASO 3: CATÁLOGO DE PROCESOS

Una vez que hemos identificado todas las funciones, atribuciones y responsabilidades, las organizamos y sistematizamos en un catálogo de procesos mediante las siguientes categorías: áreas, macro-procesos, procesos, subprocesos, y en el caso necesario, procedimientos. Para cada casilla se utiliza una enumeración o letras que permiten establecer códigos que se encuentran al final de la tabla en cada fila. La catalogación se visualiza en forma de una tabla.

El catálogo de procesos es un insumo esencial ya que es un mapa que guía a la organización en lo que tiene que hacer. Requiere el acuerdo de todos las instancias y personas involucradas:

| Área | Macro-proceso | Proceso | Subproceso | Código |
|--|---------------------------------------|---|---|-------------|
| Técnico operativo (TO) | Gestión de fuentes hidrográficas (FH) | Protección y conservación de la fuente, unidad hidrográfica y captación, (PF) | Operar y mantener captación | TO-FH-PF-01 |
| | | | Conseguir terrenos a la zona de captación | TO-FH-PF-02 |
| | | | Reforestación (activa o pasiva) | TO-FH-PF-03 |
| | Comercial (C) | Operar y mantener la planta de potabilización (OP) | Operar y mantener las unidades de tratamiento | TO-FH-OP-01 |
| | | | Realizar la desinfección | TO-FH-OP-02 |
| | | | Operar y mantener las reservas | TO-FH-OP-03 |
| | Comercial (C) | Proceso 1 | | TO-FH-01 |
| Ingreso de nuevos usuarios al listado y su actualización | | | | TO-C-01 |
| | | | Lectura de medidores | TO-C-02 |
| | | Facturar y recaudar | TO-C-03 | |

Tabla

30

Ejemplo: Catálogo de procesos

PASO 4: DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE UN PROCESO: Para cada flujo codificado de los procesos, subprocesos o procedimientos (depende de hasta qué nivel está desagregado), se detallan en una tabla simple las actividades concretas a implementar, las instituciones y/o personas responsables, sus resultados y el tiempo requerido.

Sirve como insumo para calcular el cargo de trabajo y la elaboración de perfiles de personal.

| N° | Actividad | Responsables | Resultados | Tiempo (minutos) |
|----|---|----------------|-------------------------------|------------------|
| 1 | Limpia la maleza y sedimentos | EP mancomunada | Captación limpia | 60 |
| 2 | Revisa estado de los componentes | EP mancomunada | Componentes en funcionamiento | |
| 3 | Manipular y hacer mantenimiento de válvulas, compuertas, etc. | EP mancomunada | Componentes en funcionamiento | |

Tabla

31 Ejemplo: Descripción del proceso "Operar y mantener captación" (código: TO-FH-PF-01)

PASO 5: PREPARACIÓN DE LA FICHA DEL PROCESO: Una vez completado el catálogo y descritos los procesos, subprocesos o procedimientos, se elabora para cada uno una ficha, indicando las áreas, macro-procesos, etc, a los que pertenece; el objetivo del proceso se basa en el direccionamiento estratégico, el alcance y las personas responsables. Con los insumos de los siguientes pasos se va completando la ficha.

| Mancomunidad de Agua potable | |
|--|---|
| LOGO | CÓDIGO: TO-FH-PF-01 |
| | VERSION: 1 |
| | FECHA APROBACIÓN: |
| Nombre de Flujo: Operar y mantener captación | |
| AREA: | Técnico operativo (TO) |
| MACROPROCESO: | Gestión de fuentes hidrográficas (FH) |
| PROCESO: | Protección y conservación de la fuente, unidad hidrográfica y captación, (PF) |
| SUBPROCESO: | Operar y mantener captación |
| PROCEDIMIENTO: | |
| 1.- OBJETIVO: | Obtener suficiente cantidad de agua y de manera permanente para la comunidad |
| 2.- ALCANCE | El proceso inicia con la limpieza de la maleza y sedimentos y revisión del estado de los componentes de la captación. |
| 3.- ROLES Y RESPONSABILIDADES | |
| Rol | Responsabilidad |
| EP mancomunada Ing. Pito Pepino | Mantener la captación en buen estado |

Tabla

32 Ejemplo: Ficha del proceso "Operar y mantener captación" (código: TO-FH-PF-01)

PASO 6: INSUMOS Y PRODUCTOS: En otra tabla se identifica para cada uno de los procesos, subprocesos o procedimientos, los insumos necesarios y sus proveedores internos y externos, así como todos los productos indicando los usuarios internos y externos.

| N° | INSUMOS | INTERNOS | EXTERNOS |
|----|----------------------|----------|----------|
| 1 | Escobas | X | |
| 2 | Cepillos | X | |
| 3 | Desinfectantes | X | |
| 4 | Herramientas menores | X | |
| 5 | Machete | X | |
| 6 | Balde | X | |
| 7 | Guantes | X | |

Tabla

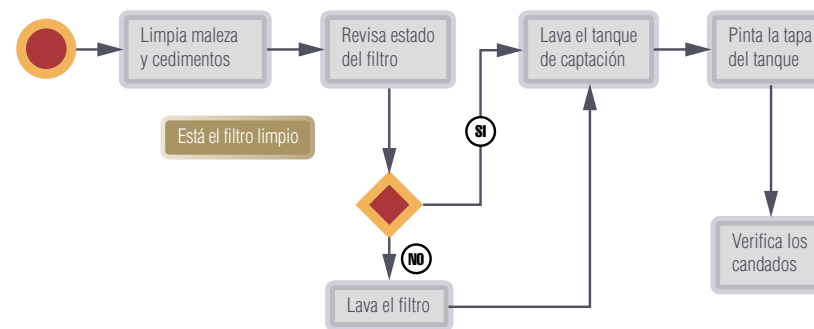
33 Ejemplo: Insumos de proveedores para el proceso "Operar y mantener captación" (código: TO-FH-PF-01)

| N° | PRODUCTOS | INTERNOS | EXTERNOS |
|----|------------|----------|----------|
| 1 | Agua cruda | X | X |
| 2 | | | |

Tabla

34 Tabla 5 - Ejemplo: Productos del proceso "Operar y mantener captación" (código: TO-FH-PF-01)

PASO 7: DIAGRAMA DE FLUJO: El diagrama de flujo visualiza gráficamente las actividades, productos y responsabilidades para cada proceso, subprocesos o procedimiento.



Ilustración

29 Ejemplo: Flujo de diagrama del proceso "Operar y mantener captación" (código: TO-FH-PF-01)

PASO 8: NORMATIVA: El octavo paso es la reflexión sobre las normativas a aplicar o elaborar para asegurar y facilitar el funcionamiento de los procesos y el cumplimiento de los productos. Existen a) normas legales, b) normas técnicas y c) mejores prácticas.

| N° NORMA LEGAL | |
|----------------------|--------------------------------------|
| 1 | Reglamento interno |
| 2 | |
| N° NORMA TECNICA | |
| 1 | Manual de operación y mantenimiento. |
| 2 | |
| N° MEJORES PRÁCTICAS | |
| 1 | Limpieza y mantenimiento semanal |
| 2 | |

Tabla

35 Ejemplo: Normativas para de proceso "Operar y mantener captación" (código: T0-FH-PF-01)

PASO 9: VERSIONAMIENTO: Con el fin de documentar el desarrollo y el cambio en la serie de procesos y procedimientos es recomendable hacer un registro o un control de versiones. En una simple tabla se anota el historial de las versiones indicando la fecha y el número de versión, la descripción del cambio que se ha realizado, el nombre de la persona responsable para la elaboración de la nueva versión y el nombre de la persona que apruebe la nueva versión. Contribuye a la gestión de conocimiento en la mancomunidad.

| CONTROL DE CAMBIOS | | | | |
|--------------------|---------|---------------------------|----------------|---------------|
| FECHA | VERSIÓN | DESCRIPCIÓN | PROPUESTO POR: | APROBADO POR: |
| 23.03.2017 | 1 | Levantamiento del proceso | Pito Pepino. | |

Tabla

36 Ejemplo: Historial de versiones del proceso "Operar y mantener captación" (código: T0-FH-PF-01)



Recomendaciones

- La articulación y coordinación es fundamental para que el modelo operativo funcione. Ello implica una efectiva concertación, alineación y coordinación entre las diferentes entidades involucradas.
- La coordinación debe realizarse horizontal y verticalmente pues la competencia de agua potable y desechos sólidos involucra a múltiples actores.
- Una coordinación horizontal requiere de la interacción permanente entre municipios, mancomunidad y empresa pública, por ejemplo en forma de mesas de concertación, mesas redondas, reuniones de trabajo permanentes, etcétera.
- Una coordinación vertical involucra a los entes rectores a nivel nacional como la Autoridad Única del Agua o el Ministerio de Ambiente.
- La coordinación debe darse también con la ciudadanía, pues tiene un papel clave en el uso responsable del recurso hídrico, en la generación de residuos, en el pago de tasas y en el control de la calidad del servicio.
- Se requiere claridad de las responsabilidades y roles de cada instancia. Caso contrario, el mancomunamiento puede volverse engorroso, confuso e ineficiente.



Lectura complementaria

- CARE Internacional-Avina (2012): Programa Unificado de Fortalecimiento de Capacidades. Módulo 9 Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS).
- BDE (2013): Caja de Herramientas para Gestión de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado.
- BDE (2014): Sistematización de Experiencias. Asistencia técnica e implementación del mejoramiento del sistema regional de agua potable la Estancilla.
- MIDUVI (2013): Lineamientos para la conformación de servicios mancomunados de agua potable y saneamiento en el Ecuador
- Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) (2011): Guía para mancomunidades en gestión integral de residuos sólidos.
- Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) (2008): Cooperativismo, Cooperativa, Recolección Selectiva y Reciclaje Una Guía Práctica
- Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (2017): Gestión de Servicios de Residuos Sólidos

MÓDULO 6

PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DE LA MANCOMUNIDAD

? **Pregunta Guía**

Tenemos formada la mancomunidad y/o la empresa pública mancomunada. Ahora queremos contratar personal, adquirir bienes y necesitamos una administración financiera eficiente. ¿Qué particularidades existen en los procesos de la administración (financiera) de las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas? ¿Qué normas tenemos que tomar en cuenta? ¿Cuáles son las funciones, actividades, atribuciones y procedimientos en los diferentes procesos administrativos y financieros?

1. OBJETIVOS DEL APRENDIZAJE

- Las y los usuarios conocen los procedimientos y normas vigentes para los diferentes momentos de la administración de las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas;
- Conocen los procedimientos y normas vigentes para la administración financiera de las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas;
- Comprenden las particularidades de las mancomunidades y empresas públicas en sus procesos administrativos y financieros.

2. GRUPO META

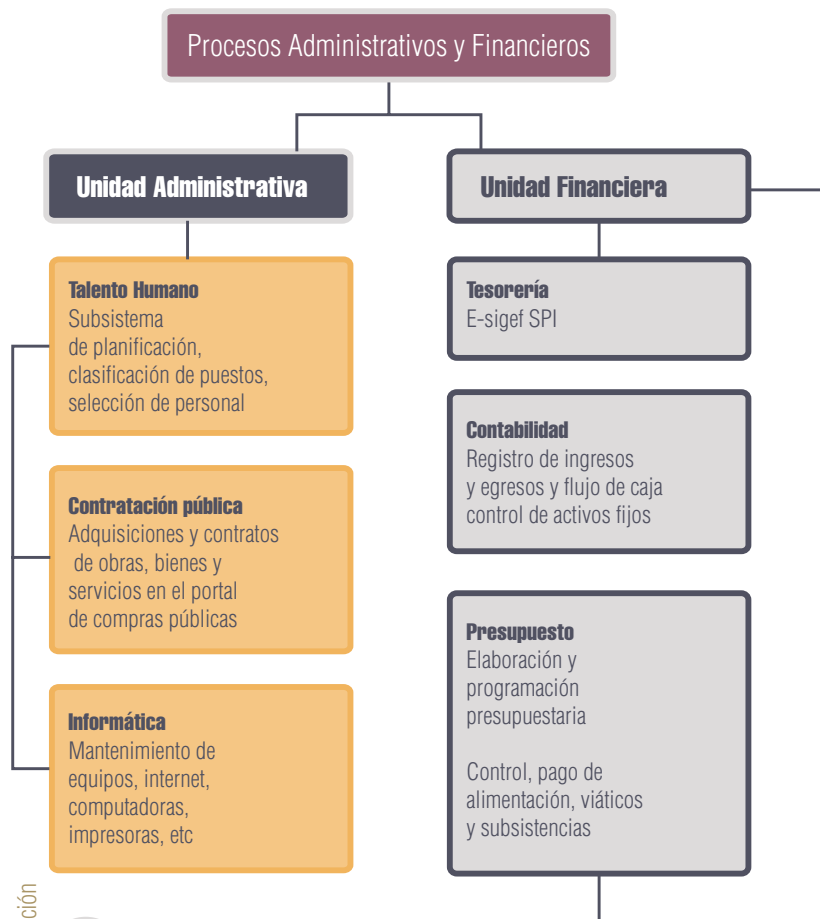
- Gerentes y funcionarios de las mancomunidades y empresas públicas conformadas que manejan o cumplen funciones y tareas administrativas en sus instituciones



1. INTRODUCCIÓN

¿Cuáles son los procesos administrativos y financieros en la mancomunidad?

Los procesos administrativos y financieros son aquellos que permiten satisfacer los requerimientos relacionados con las actividades y funciones de una entidad. Implica establecer las políticas y procedimientos que faciliten la administración, dirección y control del personal que presta sus servicios en la organización.



Ilustración

30

Procesos administrativos y financieros; fuente: elaboración propia

En instituciones nuevas o pequeñas, generalmente las área administrativa y financiera están unificadas y cubren actividades de talento humano, contratación pública y sistemas; tesorería, contabilidad y presupuesto. Muchas mancomunidades tiene personal poli funcional que realiza más de una actividad, por ejemplo, el responsable de talento humano también lleva la contratación pública; mientras que los sistemas informáticos dependen de alguna de las municipalidades. La distribución de las tareas está en función del tamaño de la organización y de cómo se organicen los procesos en el marco de la ley, buscando siempre la eficiencia, sin duplicar funciones ni incrementando personal innecesariamente.

2. TALENTO HUMANO

¿Qué normas tienen que tomar en cuenta las mancomunidades y empresas públicas?

Con respecto al Talento Humano, las Mancomunidades deben observar dos normativas. Primero, la Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, que denomina como rector al Ministerio de Trabajo. Esta entidad debe emitir normas técnicas respectivas que son de cumplimiento obligatorio para todo el sector público, lo cual incluye a las instituciones creadas por los gobiernos autónomos descentralizados como mancomunidades y empresas mancomunadas.

En segundo lugar, las empresas públicas mancomunadas deben cumplir las disposiciones de la Ley de Empresas Públicas que nombra al Directorio de la EP como el responsable de la normativa de administración del talento humano.

¿Cuáles son las atribuciones legales respecto al talento humano?

Cada entidad debe contar con una unidad responsable de la administración del talento humano (UATH) que, entre otras, tiene las siguientes atribuciones legales:

- Cumplir la ley y las resoluciones del Ministerio de Trabajo.
- Elaborar los proyectos de estatuto, normativa interna, manuales para aprobación del Directorio.
- Elaborar el reglamento interno de administración del talento humano.
- Elaborar y aplicar los manuales de clasificación de puestos institucionales.
- Realizar los movimientos de personal y aplicar el régimen disciplinario.
- Estructurar la planificación anual del talento humano.
- Realizar la evaluación del desempeño una vez al año.
- Realizar la selección de personal para los concursos de méritos y oposición.

¿Cuáles son los cinco subsistemas de la administración del talento humano?

Todas las políticas, la normativa, los procedimientos sobre talento humano, componen el sistema integrado de desarrollo del talento humano, que a su vez está compuesto por 5 subsistemas de planificación, clasificación de puestos, selección de personal, formación y evaluación. Esto es lo que señala la legislación ecuatoriana con respecto al desarrollo de cada subsistema.

PLANIFICACIÓN²⁰: La UATH deberá elaborar la planificación anual del talento humano con base en la planificación estratégica institucional. Dicha planificación permite determinar el número de puestos que requiere cada proceso de la entidad, en función de la situación actual y futura. La planificación también incluye los lineamientos de cada una de las unidades existentes en la EPM o mancomunidad. Debe ser elaborada por la UATH y aprobada por el Directorio.

CLASIFICACIÓN DE PUESTOS: Como ya se mencionó, cada EPM deberá diseñar su propio subsistema de clasificación de puestos de los servidores públicos. Son servidores públicos "*todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas*" (LOEP, Art. 18). El clasificador es un documento que analiza, describe, valora y clasifica los puestos de una entidad. En este clasificador se definen los salarios de los servidores públicos, mismos que deben estar en concordancia con los salarios establecidos en los GAD que integran la mancomunidad. Una vez elaborado el clasificador de puestos, éste debe ser aprobado por el Directorio.

SELECCIÓN DE PERSONAL: Son las normas y procedimientos para elegir a las personas que ocuparán los puestos en la institución. Las modalidades de vinculación de los servidores públicos y obreros de las empresas públicas son las siguientes:

- Nombramiento para personal de libre remoción, quienes no tendrán relación laboral.
- Nombramiento para servidores públicos.
- Contrato individual de trabajo, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo.

El personal directivo generalmente tiene nombramiento de libre remoción mientras que el personal técnico y administrativo puede ser contratado mediante:

- a. Contratos de servicios ocasionales (LOEP, Art. 58): No son parte de la carrera del servicio público, no representan estabilidad laboral, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento, pudiendo darse por terminado en

cualquier momento. En caso de necesidad institucional se puede renovar por única vez hasta por doce meses adicionales. Su firma es autorizada por la autoridad nominadora, previo el informe de la UATH, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

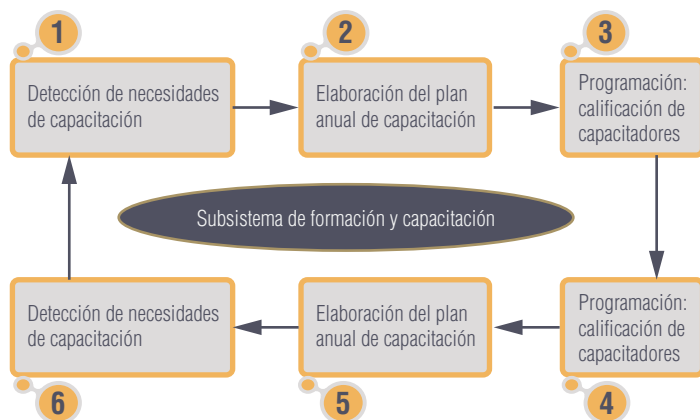
- b. Contratos civil de servicios profesionales (LOSEP, Art. 148): Estos contratos se suscriben siempre y cuando la UATH justifique que la labor a ser desarrollada no puede ser ejecutada por personal de su propia entidad, fuere insuficiente el mismo o se requiera especialización en trabajos específicos a ser desarrollados. Se requiere justificar también la existencia de partida presupuestaria, que no implique aumento en la masa salarial, y que cumpla con los perfiles establecidos para los puestos institucionales y genéricos correspondientes.

Ni los contratos de servicios ocasionales ni los de servicios profesionales se encuentran sujetos a concursos de méritos y oposición, por cuanto no ingresan a la carrera del servicio público, conforme lo determina LOSEP (Art. 58).

Si la mancomunidad o EPM tiene más de 25 servidores, debe necesariamente incorporar a personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas. En el anexo se puede encontrar el link para descargar el manual de inserción laboral de personas con discapacidad elaborado por el Consejo Nacional de Discapacidades.

FORMACIÓN, CAPACITACIÓN, DESARROLLO PROFESIONAL: Este subsistema se orienta al desarrollo del talento humano que forma parte de la mancomunidad o EPM. Para ello se debe diferenciar entre formación y capacitación. La primera permite la realización de estudios a nivel superior y solo pueden acogerse a ellos los servidores de carrera que hayan cumplido por lo menos un año de servicio dentro de la institución. La segunda, esto es la capacitación, es el desarrollo de competencias y habilidades de los servidores públicos, con la finalidad de impulsar la eficiencia y eficacia de sus puestos de trabajo y de los procesos en los que interviene. La Ley (LOSEP, Art. 17) establece el proceso a seguir para la formación y la capacitación, mismo que se resume en el siguiente cuadro:

²⁰ La información que sigue a continuación ha sido tomada de la LOSEP y de su reglamento.



Ilustración

31

Elementos de la sostenibilidad financiera

EVALUACIÓN: El último subsistema de talento humano es la evaluación a todo el personal contratado, la cual debe realizarse al menos una vez al año siguiendo el procedimiento y los formatos desarrollados por el Ministerio de Trabajo. La LOSEP (Art. 76) y su reglamento (Art. 216) señalan que el objetivo de la evaluación es medir y estimular la gestión de la entidad, de procesos internos y de servidores. Para ello, es necesario fijar objetivos, metas e indicadores cuantitativos y cualitativos de gestión. Al final de este capítulo usted podrá encontrar el link de la norma técnica que contiene los procesos y formatos para realizar las evaluaciones de desempeño.

3. CONTRATACIÓN PÚBLICA

Un aspecto fundamental de los procesos administrativos es la contratación pública. En las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas también debe existir una persona responsable de esta actividad. Tal como se establece en la Ley de Empresas Públicas (Art. 34), las contrataciones de bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría, deben sujetarse a lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y demás disposiciones administrativas aplicables.

Las contrataciones deben estar sujetas al Plan Estratégico Institucional y al Plan Anual de Contrataciones (para más información, pase al módulo 3). También se mencionaron anteriormente los pasos para inscribirse en el Portal de Compras Públicas como entidad contratante. Los demás procedimientos para iniciar los procesos de compras se pueden encontrar

en el Manual de Buenas Prácticas de contratación pública para el desarrollo, elaborado por el Servicio de Contratación SERCOP y la Superintendencia de Control del Poder del Estado. El link para descarga del mencionado documento se incluye en los anexos.

4. TRASPASO DEL PERSONAL Y DE BIENES

¿Por qué es importante el tema del traspaso del personal y de bienes?

Ahora se dedicará un espacio para tocar un aspecto administrativo muy importante que es el traspaso de personal y de bienes que puedan realizarse desde los municipios hacia las mancomunidades.

Como parte del convenio de mancomunamiento se deben definir los aportes que cada municipio transfiere a la mancomunidad o empresa pública mancomunada, mismos en forma efectiva, activos fijos o personal. Esto es lo que indica la Ley (LOSEP, Art. 37) en relación al traspaso de personal.

Es decir, las municipalidades deben realizar el traspaso del talento humano, de presupuesto para los gastos correspondientes durante el periodo fiscal vigente y de cualquier planificación, programa o proyecto vinculado al servicio que se transfiera. Se debe considerar que el traspaso de personal a un lugar distinto al del domicilio habitual del titular del puesto, requerirá aceptación por escrito del servidor. De ninguna manera, el traspaso se puede realizar en forma unilateral.

Una vez que se realice el traspaso, el servidor público deja de ser funcionario municipal y pasa a ser legalmente funcionario de la mancomunidad o de la empresa mancomunada. Ello implica que debe responder a la nueva estructura jerárquica, rendir cuentas a sus nuevos jefes y trabajar bajo las normas de la entidad a la que se integra.

La mancomunidad y empresa pública mancomunada se puede reservar la posibilidad de hacer una evaluación del personal traspasado, con el fin de garantizar mayor efectividad y eficiencia en las acciones y objetivos a lograr.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Empresas Públicas dispone que en el acta de constitución, es decir, en la ordenanza de creación, se debe inventariar la lista de los bienes que forman parte del patrimonio. Si son bienes muebles como escritorios, equipos, etc., debe hacerse un acta entrega-recepción desde las municipalidades a la mancomunidad. En el caso de bienes inmuebles como terrenos o edificios, debe hacerse una escritura pública para que el bien sea catastrado a nombre de la nueva entidad. Corresponde a esta última el pago del seguro, de los servicios básicos y de los demás gastos que pudieran generarse.

5. PROCESO FINANCIERO

A partir de ahora nos centraremos en las actividades relacionadas con el proceso financiero, otro proceso de apoyo que es indispensable para el cumplimiento del objetivo de la mancomunidad.

El manejo financiero en el sector público tiene normas establecidas en el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) y su reglamento, que deben ser cumplidas por todas las entidades públicas. El mencionado Código establece el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), que comprende todas las normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades deben realizar para gestionar los ingresos, gastos y financiamiento público. El rector del SINFIP es el Presidente de la República, a través del Ministerio de Finanzas. Esta entidad dicta las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificaciones, catálogos y glosarios de cumplimiento obligatorio en todas las entidades públicas.

¿Cuáles son las seis componentes del sistema de finanzas públicas?

Conforme lo establece el COPYFP, el Sistema de Finanzas Públicas tiene seis componentes, los mismos que son²¹:

POLÍTICA Y PROGRAMACIÓN FISCAL: Comprende el análisis, seguimiento y evaluación de la política fiscal, las variables fiscales y la programación fiscal plurianual y anual, con la finalidad de alertar oportunamente sobre los impactos fiscales y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

INGRESOS: Comprende la proyección y análisis de los ingresos públicos y la creación de mecanismos idóneos para racionalizar y optimizar la determinación y recaudación. Aquí se consideran todos los ingresos que se generen por la provisión de servicios.

PRESUPUESTO: Comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la provisión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas planificadas. El Presupuesto debe incluir todos los ingresos, egresos y financiamiento y debe ser consistente con el plan operativo anual.

ENDEUDAMIENTO PÚBLICO: Comprende la programación, contratación, registro, control, contabilización y coordinación de las operaciones de endeudamiento.

CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL; La contabilidad constituye el proceso de registro sistemático, cronológico y secuencial de las operaciones patrimoniales y presupuestarias, expresadas en términos monetarios. El proceso va desde la entrada original a los registros

contables hasta la presentación de los estados financieros; la centralización, consolidación y la interpretación de la información. La contabilidad debe registrar todos los recursos financieros y materiales administrados por la mancomunidad o empresa mancomunada, aun cuando éstos pertenezcan a los GAD. Las empresas públicas podrán tener sus propios sistemas de contabilidad, siempre en el marco del COPYFP y reportando periódicamente al Ministerio de Finanzas. Cada entidad deberá tener una unidad encargada de la contabilidad.

TESORERÍA: Comprende el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados en la obtención, depósito y colocación de los recursos financieros públicos; en la administración y custodia de dineros y valores que se generen para el pago oportuno de las obligaciones legalmente exigibles; y en la utilización de tales recursos de acuerdo a los presupuestos correspondientes. Para el manejo de los depósitos y créditos, las mancomunidades y sus empresas públicas deberán abrir sus cuentas en el Banco Central del Ecuador (COPYFP, Art. 163). La administración de los recursos mantenidos en dichas cuentas estará a cargo de cada entidad.

Un aspecto importante a considerar dentro del proceso financiero es el referente a la tributación. En ese sentido, la Ley de Empresas Públicas (Art. 41) señala que las empresas públicas que presten servicios públicos como los de agua potable, por ejemplo, estarán exentas del pago de tributos por el uso u ocupación del espacio público o la vía pública y del espacio aéreo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes. Para aplicar las exoneraciones previstas en el Código Tributario y en la Ley de Régimen Tributario Interno, las entidades deben contar con su Registro Único de Contribuyentes al día y llevar su contabilidad.

¿Cuáles son las responsabilidades sobre el proceso financiero?

La máxima autoridad de cada entidad es responsable de velar por el debido funcionamiento de la unidad financiera que se conforme, mientras que los servidores que integren esa unidad son responsables de observar la normativa técnica. Tanto el gerente como el responsable de la unidad financiera deben legalizar su firma para el manejo de la cuenta en donde se depositen los recursos. Deben también tener presente que la Ley prohíbe comprometer recursos públicos sin la correspondiente certificación presupuestaria, lo cual es sancionado inclusive con la destitución del puesto.

La unidad financiera de la mancomunidad y/o empresa pública mancomunada debe reportar al Ministerio de Finanzas en forma periódica la información financiera y contable, de acuerdo con las normas técnicas expedidas para el efecto. Se deberá reportar los estados financieros mensuales, el Balance de Comprobación, Estado de Situación Financiera, Estado de Resultado, Estado de Evolución del Patrimonio, Flujo de Efectivo y de Ejecución Presupuestaria con sus anexos: cédulas de ingresos y gastos, reporte de transferencias fiscales con las notas aclaratorias respectivas, de acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

²¹ La descripción de los componentes se basa en lo dispuesto en el COPYFP y su Reglamento.

¿Qué abarca el control y la auditoría?

Para culminar, es importante mencionar la importancia del control, la transparencia y la rendición de cuentas. Ello pues los actos de la administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad y porque todas las instituciones que reciben transferencias del Estado tienen que asegurar que los recursos públicos han sido utilizados adecuadamente.

Las mancomunidades y empresas mancomunadas deben responder no solo internamente a sus directorios, sino también a los municipios que forman parte de la mancomunidad, a la Contraloría General del Estado y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO: En efecto, la Contraloría puede realizar auditorías financieras sobre un período determinado, analizando la racionalidad de las cifras presentadas en los estados financieros de la EPM. Puede también revisar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias aplicables. Con base en esa auditoría, Contraloría realiza un informe de cumplimiento obligatorio.

CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL: En cambio, ante el CPCCS, representantes legales de las empresas públicas y de las mancomunidades deben presentar un informe anual de rendición de cuentas. Dicho informe es el resultado de cuatro fases, a) planificación y facilitación del proceso; b) evaluación de la gestión; c) deliberación pública y d) presentación pública del informe, su plan de acción y monitoreo. Más información sobre el tema se incluye en el módulo 7.

Es además necesario que se conforme una Unidad de Auditoría interna encargada de realizar el control previo y concurrente en cada entidad que maneje fondos públicos.

Recomendaciones

- Como se puede constatar, el proceso administrativo incluye una gran cantidad de actividades, que deben realizarse con sujeción a la ley y con minuciosidad para que sirvan de apoyo para el cumplimiento de los objetivos de la mancomunidad.



Lecturas complementarias

| | |
|---|--|
| Ejemplo de evaluación de personal | http://www.contraloria.gob.ec/documentos/banners/FormularioDesempenioMRL.pdf |
| Norma técnica del subsistema de formación y capacitación: | http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2014/07/NORMA-DE-CAPACITACIÓN-RO-296-de-24-julio-2014-Y-DELEGACIÓN-UATHRO-252.pdf http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2014/07/2.-Instructivo_-Capacitacion.pdf |
| Ejemplo Plan Anual de Capacitación | http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/10/Plan-Nacional-de-Capacitacion-para-el-Sector-Publico-2015-2017.pdf |
| Guía para levantar necesidades de capacitación | http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/10/Guia-Metodologica_Capacitación.pdf |
| Manual de buenas prácticas para la inclusión laboral de personas con discapacidad | http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/MANUALFIN.pdf |
| Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo de Ecuador 2015 | http://www.scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/Manual-de-Buenas-Prácticas-en-la-Contratación-Pública.pdf |
| Código de Finanzas Públicas | http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf |
| Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas | https://spryn.finanzas.gob.ec/esipren-web/archivos_html/file/Reglamento%20al%20Codigo%20Organico%20de%20Planificacion%20y%20Finanzas%20Publicas.pdf |
| Normas técnicas del SINFIPI | http://www.finanzas.gob.ec/normas-tecnicas-del-sinfi/ |
| Guías y formularios de rendición de cuentas | http://www.cpccs.gob.ec/es/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/guias-y-formularios/proceso-de-rendicion-de-cuentas-2016/ |



MÓDULO 7

TEMAS TRANSVERSALES

? Pregunta Guía

Tenemos formada una mancomunidad o empresa pública mancomunada. Al nivel de la ciudadanía hay desconocimiento y poca aceptación de nuestras actividades y servicios. También enfrentamos una alta rotación del personal y sentimos que nuestra mancomunidad es débil de alguna forma: ¿Qué podemos hacer para mejorar la relación de nuestra entidad con la ciudadanía? ¿Qué leyes y normas nos ayudan a promover la equidad de género e interculturalidad en nuestro territorio mancomunado? ¿Qué soluciones, estrategias e instrumentos hay para asegurar la continuidad del conocimiento en nuestra entidad, para que el trabajo fluya mejor o para que todos empleados sepan con claridad sus roles, funciones y alcances del trabajo?

1. OBJETIVOS DEL APRENDIZAJE

- Las y los usuarios del manual conocen el contexto y el marco legal de la participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia en las mancomunidades, sus beneficios y sus principales instrumentos;
- Comprenden la importancia de procesos de gestión de conocimiento en las mancomunidades y conocen herramientas para su implementación;
- Saben cómo considerar un enfoque de equidad de género e interculturalidad en la gestión mancomunada.

2. GRUPO META

- Gerentes y funcionarios de las mancomunidades y empresas públicas conformadas que quieren contribuir a la consolidación de sus organizaciones, aumentar su visibilidad y aceptación de la ciudadanía.

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LAS MANCOMUNIDADES Y EMPRESAS PÚBLICAS MANCOMUNADAS

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí. Son entidades de derecho público con personería jurídica, creadas por acto normativo por los GAD con la finalidad de prestación de servicios y gestión de competencias, como se manifiesta en el Art. 243 de la Constitución y en el Art. 285 del COOTAD.

Para el cumplimiento de su objetivo específico, establecido en el convenio de mancomunidad, necesariamente deberán observar los principios constitucionales establecidos para el ejercicio de sus competencias y la provisión de los servicios públicos, así como las regulaciones locales, ordenanzas, acuerdos y resoluciones emitidas por los GAD Municipales mancomunados, enmarcados siempre en lo que establece el Art. 226 de la Constitución.

Los temas transversales mencionados a continuación deben ser aplicados en las mancomunidades observando las mismas disposiciones que están establecidas para el sector público, Art. 225 de la Constitución.

¿Cuáles son las referencias legales para participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas en las mancomunidades?

De acuerdo al Art. 225, numeral 4 de la Constitución, las mancomunidades y sus empresas públicas son parte del sector público, y deben orientar su gestión en las mismas leyes y disposiciones legales relacionadas que se aplica también para el resto del sector público. La participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas se enmarca principalmente en disposiciones de la Constitución, del COOTAD y de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

En concordancia con los principios de la LOTAIP (Art. 4), la información pública de la mancomunidad pertenece a la ciudadanía de su territorio, debe ser facilitado de forma gratuita y transparente. Además la ejecución de sus funciones públicas debe estar publicada. Es la base para que la participación ciudadana en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Según el Art. 7 de la misma ley, todas las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas deben establecer un portal de información por ejemplo en forma de una página web con el fin de difundir las informaciones públicas.

En el marco de la Constitución el Art. 100 define los fines de la participación ciudadana y el Art. 204 subraya la importancia de la ciudadanía para la fiscalización del poder público a través de la transparencia y control social que a su vez estará promovido e impulsada por entidades públicas (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias).

Las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas también deben tomar en cuenta el Art. 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que define la participación ciudadana como principio para el ejercicio de la autoridad y potestades públicas.

¿Cuáles son los beneficios de rendir cuentas?

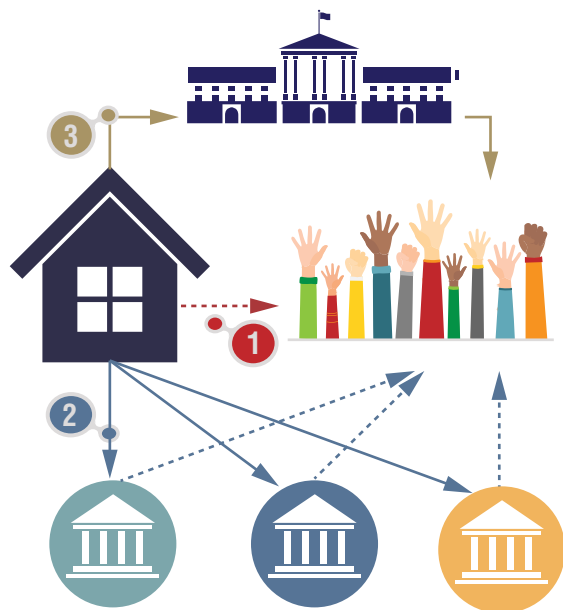
Cómo se ha mencionado antes, también las mancomunidades y empresas públicas deben rendir cuentas. De vez en cuando a esa responsabilidad la percibimos como una tarea tediosa e innecesaria que nos genera más trabajo y cuesta mucho tiempo. Lo que a menudo olvidamos o subestimamos es que con una rendición de cuentas eficiente contribuimos al mejoramiento de la gestión pública. Al cumplir con esa obligación en las mancomunidades y empresas pública generamos los siguientes beneficios concretos:

- Mejoramiento de la transparencia: A través de informar la ciudadanía y revelar nuestras gestiones operativas, administrativas o financieras, la mancomunidad y empresa pública se vuelve más "visible" y más "comprensible" para los clientes de nuestros servicios.
- Creación de confianza en la ciudadanía: Como consecuencia de una mejor transparencia la ciudadanía tiene una mejor idea quién presta el servicio de agua, quién recolecta la basura o a quién paga las tazas y tarifas, y al final puede generar más confianza.
- Aumento de responsabilidad de los funcionarios: Al establecer un proceso de rendición de cuentas conlleva también un aumento de la responsabilidad de los y las funcionarios en la mancomunidad y empresa pública ya que sus acciones y resultados de trabajo se vuelven visible para el público, los clientes y la ciudadanía.

¿A quiénes rendimos cuentas?

Importancia particular para el cumplimiento de las normas relacionadas con la rendición de cuentas tiene los y las coordinadores y/o gerentes de las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas. Internamente, ellos y ellas son las personas responsables para establecer un proceso operativo, la recolección de las informaciones, su procedimiento y la redacción del informe. Este informe debe facilitar información tanto sobre las actividades realizadas como sobre la gestión financiera justificando los gastos. Son las mismas personas que presentan el informe ante el directorio y la asamblea general de la mancomunidad.

Los alcaldes y alcaldesas que conforman el directorio de la mancomunidad y empresa pública luego rinden cuentas públicamente sobre todo a la ciudadanía de sus cantones (1), a los concejos municipales (2) y al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social (3).



Ilustración

32 Rendición de cuentas de la mancomunidad/ empresas públicas mancomunadas.

¿Qué mecanismos de participación de la ciudadanía existen en los procesos mancomunados?

Las mancomunidades y empresas públicas con personalidad jurídica propia, según la legislación vigente, deben asegurar y garantizar la participación ciudadana en su funcionamiento a través de establecer mecanismos e instrumentos. Entre otros, las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas pueden establecer las siguientes formas de participación ciudadana:

- Procesos de planificación participativa
- Conformación de una asamblea mancomunada de la sociedad civil
- Conformación de un consejo de usuarios

¿Qué rol tiene el CPCCS y cómo se relaciona con las mancomunidades?

El CPCCS emite los lineamientos promoviendo el modelo de territorios transparentes. En este marco, por ejemplo, da indicaciones para la rendición de cuentas, define el cronograma correspondiente y ofrece guías y metodologías adecuadas a las entidades públicas para que cumplan con las leyes arriba mencionadas. Las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas, como entidades públicas con personalidad jurídica propia, deben aplicar y considerar las políticas, reglamentos y resoluciones vigentes.

El Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) promueve la rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia mediante el "Modelo de Territorios Transparentes". Este modelo se basa en cuatro ejes y varios procesos de trabajo e instrumentos.

| ACCESO A LA INFORMACIÓN | BUEN GOBIERNO | PARTICIPACIÓN CIUDADANA | RENDICIÓN DE CUENTAS |
|--|--|--|---|
| Transparencia activa: Portal Web. | Ética Pública | Revisar y ajustar las Ordenanzas | Validación de la calidad de la información de los informes de rendición de cuentas. |
| Transparencia Pasiva: Respuesta a solicitudes ciudadanas de información | Identificación y mitigación de riesgos de corrupción | Levantar un mapeo de actores | Verificación del cumplimiento a las fases del proceso de Rendición de Cuentas. |
| Empoderamiento ciudadano: Brigadas de Transparencia | Elaboración de código de ética. | Activar y registrar espacios y mecanismos de Participación | |

Tabla

37 Modelo de Territorios Transparentes

2. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y LA COMUNICACIÓN

La prestación de servicios públicos de calidad, la buena gestión institucional local y la articulación entre los actores del territorio, son elementos clave para los procesos de desarrollo de las comunidades. En dichos procesos es importante la reflexión continua sobre las experiencias generadas en la práctica por las instituciones, las organizaciones, y la ciudadanía, para lo cual es necesario el relevamiento, capitalización y difusión de información para transformarla en conocimientos que puedan aportar al cambio de la realidad de las sociedades.

Las experiencias de los diferentes modelos de gestión para la prestación de servicios públicos que respondan tanto a las necesidades de la población y a las diversas particularidades de los territorios, hacen prioritario el enfoque en los procesos de desarrollo territorial, que nos permiten aprender de las experiencias, mediante dos elementos generadores de valor y de cambio: la comunicación y la gestión del conocimiento.

Esta sección comprende un resumen de diferentes experiencias, trabajos, guías y documentos de la GIZ en torno al desarrollo de capacidades en los dos elementos mencionados, vinculándolos a la particularidad y utilidad que representan para los gobiernos locales y mancomunidades.

2.1. LA GESTIÓN DE CONOCIMIENTO Y LA COMUNICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL

La Gestión del Conocimiento (GdC) puede entenderse como el proceso sistemático mediante el cual se organizan las experiencias y los saberes implícitos y explícitos que se quiere relevar, aprovechar, intercambiar y difundir a través de productos del conocimiento e información. La utilidad de la GdC radica en el aporte que ésta puede brindar a la mejora de la gestión de una organización, equipo de proyecto o entidad a partir del aprendizaje de las experiencias buenas y malas sobre un ámbito de intervención.²²

Sin embargo, identificar y documentar las experiencias para aprender de ellas no es suficiente, es necesario comunicarlos y ponerlos a disposición de las autoridades, gerentes de mancomunidades, organizaciones de la sociedad civil, y ciudadanía en general.

La Comunicación para el Desarrollo, es una herramienta que contribuye a la incidencia social y política para promover el involucramiento de los actores y el cambio social, mediante la utilización de métodos e instrumentos, como los espacios de diálogo, aprendizaje e intercambio, los medios comunitarios y las tecnologías de información. Su finalidad es incrementar la apropiación sobre los procesos de cambio, la participación ciudadana en los territorios, la articulación de los actores y el fomento de la sostenibilidad para el desarrollo territorial.

Ambos elementos (gestión del conocimiento y comunicación) se encuentran vinculados entre sí, en los procesos de cambio social tanto a nivel local como central. La gestión del conocimiento, se identifica como un mecanismo para generar valor

²² GTZ 2007)

estratégico a partir de las experiencias, aprendizajes y conocimientos acumulados en la gestión de los servicios a nivel de municipios, gobiernos parroquiales o mancomunidades, por ejemplo para mejorar la gobernanza del agua, la gestión del uso del suelo, etc. A su vez se necesita de una comunicación oportuna, eficaz y eficiente, que permita el involucramiento de los actores a todo nivel en las fases del ciclo de la política pública (diseño, planificación, implementación y evaluación) a fin de lograr las metas comunes y la corresponsabilidad en la gestión de los servicios públicos.

2.2. APORTES PARA LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTOS

¿Qué criterios pueden resultar útiles para desarrollar una estrategia de gestión de conocimientos?

Algunos de los criterios a considerar para una estrategia de GdC comprenden:

- **Contemplar la planeación estratégica y el consenso:** La estrategia de GdC debe responder a una construcción sistemática y conjunta con las autoridades y líderes locales sobre los objetivos y metas hacia los cuales se orienta el proceso, así como los productos que se desprenderán de éste.
- **Enfocarse en los resultados y temas centrales:** La estrategia requiere concentrar sus acciones en relevar el aprendizaje y la reflexión en torno a los resultados planificados y las estrategias que permiten aportar en el mejoramiento de los servicios públicos.
- **Considerar el involucrar los diferentes actores:** La GdC contempla la reflexión sobre quiénes son los actores clave, cuáles son los espacios y las estrategias más idóneas, para la apropiación del conocimiento, la recuperación de las experiencias y aprendizajes de los involucrados; para alcanzar las metas y resultados propuestos en los programas y proyectos.

¿Qué herramientas se pueden utilizar para gestionar el conocimiento?

Las herramientas de GdC son diversas, a continuación resumimos algunas de las utilizadas en el Programa de Buen Gobierno, clasificadas por el tipo de actores que pueden acceder a ellas:

| Herramientas de Gestión del Conocimiento | | |
|--|--|--|
| Gestión del Conocimiento | Descripción | Ejemplos |
| A nivel externo | Ayudan a la identificación, distribución y reflexión sobre las experiencias y aprendizajes a una gama amplia de actores. | <ul style="list-style-type: none"> • Redes. • Comunidades de Práctica. • Concursos de Buenas Prácticas. • Bancos de buenas prácticas. • Ferias de conocimiento. • Contar historias (como forma de transferencia el conocimiento tácito) o Storytelling. • Sistematización de experiencias y buenas prácticas. |
| A nivel interno | Permiten gestionar, analizar y distribuir información entre los miembros de una institución, organización o asociación. | <ul style="list-style-type: none"> • Dropbox. • Informes de monitoreo y evaluación de resultados y avance de actividades. • Páginas web. • Blogs. |

Tabla 38 Herramientas de gestión de conocimiento

2.3. APORTES PARA EL DISEÑO Y OPERATIVIZACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

¿Qué criterios pueden resultar útiles para elaborar una estrategia de comunicación?

- **Conocer la normativa, procesos y contexto:** La estrategia de comunicación, debe considerar un análisis de los servicios públicos a los que se orienta y los elementos y procesos vinculados al mismo, que contribuya un diseño efectivo de la estrategia y productos.
- **Vincularse con las metas y objetivos propuestos:** La finalidad de la estrategia debe ser concisa e identificar claramente su aporte y vinculación con los resultados planificados para la gestión de una competencia descentralizada o servicio público específico.
- **Identificar los cambios a lo que se quiere aportar:** La definición de los cambios, comportamientos o prácticas sobre los que se quiere incidir, debe estar incluida en las acciones de la estrategia.

- **Analizar los grupos objetivo:** El diseño de la estrategia y sus herramientas considera la reflexión sobre los actores involucrados en el ciclo de gestión de la política, tanto autoridades, líderes, ciudadanía en general; para poder diseñar los productos adecuados para difundir la información.
- **Identificar qué conocimientos y la forma de transmitirlos:** Se debe considerar la determinación de los mensajes clave según los grupos objetivo, así como las herramientas y canales idóneos para llegar a ellos.
- **Monitorear los resultados:** Es importante que la estrategia tenga mecanismos de monitoreo del cumplimiento y el efecto de la misma, que permita identificar en qué medida se está aportando al mejoramiento en la entrega de servicios públicos y la corresponsabilidad de la comunidad y a las autoridades.

¿Qué herramientas pueden utilizar para sensibilizar, difundir y motivar los procesos de desarrollo?

Se distinguen tres grupos de herramientas dependiendo del tipo de medios que comprenden y a los grupos objetivo a los que se dirijan:

| Herramientas de Comunicación | | |
|--------------------------------------|---|---|
| Comunicación | Descripción | Ejemplos |
| A través de medios radicales | Dirigidas a la ciudadanía en general y a los usuarios de los servicios públicos. | <ul style="list-style-type: none"> Flyers y afiches. Radios comunitarias. Televisión. |
| Espacios de diálogo e información | Permiten gestionar, analizar y distribuir información entre los miembros de una institución, organización o asociación. | <ul style="list-style-type: none"> Dropbox. Informes de monitoreo y evaluación de resultados y avance de actividades. Páginas web. Blogs. |
| Tecnologías de la información (TICs) | Contribuyen a la difusión de conocimiento de información a través de medios innovadores que cubren una amplia gama de usuarios a mediante el uso de TICs. | <ul style="list-style-type: none"> Redes sociales (Facebook, twitter) Videos en línea. Boletines electrónicos. Páginas web. Aplicaciones digitales (web App) Aplicaciones en dispositivos móviles o tablets. (Apps) |

Tabla 39 Herramientas de comunicación

3. TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO E INTERCULTURALIDAD EN MANCOMUNIDADES

¿Qué significa e implica la transversalización del enfoque de género e interculturalidad?

Transversalización o mainstreaming significa establecer de forma integral temas particulares, sean de naturaleza social o ambiental, en las políticas públicas.

El enfoque de género se basa en la premisa constructivista que afirma que aparte del sexo biológico existe el sexo social, así llamado género. Este sexo social, al que nos referimos cuando hablamos de femenino y masculino, es una construcción de la sociedad establecida por ideologías, valores y normas sociales, religiones, etcétera. El enfoque de género entonces pretende localizar las desigualdades entre hombres y mujeres que surgieron a través de la "naturalización" de los sexos sociales, y busca construir relaciones de igualdad y justicia entre los géneros.

El enfoque de interculturalidad parte de la igualdad de las diferentes culturas, etnias, y demás grupos sociales y presupone que ninguno de los sujetos o grupos sociales está por encima de los otros. Este concepto comprende la interacción de personas y culturas de un modo horizontal y sinérgico, y busca promover la diversidad.

La transversalización de estos dos enfoques en las políticas públicas significa entonces que en todos sus procesos de planificación, presupuesto, implementación, evaluación y rendición de cuentas se integra el enfoque de género e interculturalidad. Implica que siempre cuando se genere propuestas, se realice análisis, se plantea actividades se toma en cuenta la relación y el impacto en cuanto al género y la diversidad.

¿Cuáles son las referencias legales para la transversalización del enfoque de género e interculturalidad en las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas?

De acuerdo al Art. 225, numeral 4 de la Constitución, las mancomunidades y sus empresas públicas son parte del sector público, y deben orientar su gestión en las mismas leyes y disposiciones legales relacionadas que se aplica también para el resto del sector público:

- Derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características (numeral 25 del Art. 66 de la Constitución).
- El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia,

responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

- En el COOTAD, en el Capítulo II, Art. 128 se hace referencia al Sistema Integral y Modelos de Gestión. Manifiesta que: *"El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional."*
- La prestación de servicio base en los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad con precios y tarifas equitativos y diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos (COOTAD, Art. 137)
- De manera complementaria y sin perjuicio de lo anterior, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales gestionarán, coordinarán y administrarán los servicios públicos que le sean delegados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Vigilarán con participación ciudadana la ejecución de las obras de infraestructura y la calidad de los servicios públicos existentes en su jurisdicción.
- Como todas las instancias responsables de la prestación de los servicios, también las mancomunidades y empresas públicas mancomunadas deberán establecer mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de los consumidores y consumidoras; 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.



Lecturas complementarias

- GTZ (2009): Manual auto instructivo: Aprendiendo a sistematizar. Las experiencias como fuentes del conocimiento.
- GTZ (2007): Guía para gestión de conocimientos para gerentes de proyecto y otros decisores.
- Varela, Ruth (2006): ¿Cómo sistematizar? Una guía para sistematizar experiencias.

Bibliografía

- Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (2016): Junta General de Accionistas 2016.
- BMZ (2013): Operator Models. Respecting Diversity: Concepts for Sustainable Waste Management.
- CARE Internacional-Avina (2012): Programa Unificado de Fortalecimiento de Capacidades. Módulo 9 Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008): Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública.
- CEPAL (2016). Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios.
- Corporación Financiera Nacional: El plan de inversiones.
- Deloitte Development LLC (2013): Desarrollo de un modelo operativo de gobierno que sea efectivo. Un guía para las juntas los equipos de administración de servicios financieros.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik
- Gukenbiehl, Hermann L. (2010): Institution und Organisation, in: Korte, Herрман/ Schäfers Bernhard (Hrsg.): Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie.
- Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren. Bericht Nr. 5/2009
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2009):
- Martínez, Juan Carlos (2012): Configuraciones organizacionales de Mintzberg. 5 modelos de organización.
- Ministerio del Ambiente (2015): Diagnóstico de la Cadena de Gestión Integral de Desechos Sólidos-Reciclaje.
- Sabino, C. (1991). Diccionario de Economía y Finanzas.
- Schroeder, Werner (2001): Wozu noch Zweckverbände? Rechtliche Problema der Verlagerung kommunaler Aufgaben auf Zweckverbände.
- Schaltegger, Stefan/ Petersn, Holger (2008): Cooperative Sustainability Management.
- Senplades (2009): Instructivo metodológico para la formulación de planes operativos anuales (poa) institucionales.
- Solórzano, V. (2016): Las mancomunidades en el Ecuador, nuevo modelo de gestión territorial.

Enlaces

- Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos – PNGIDS ECUADOR: <http://www.ambiente.gob.ec/programa-pngids-ecuador/>
- Banco del Pacífico: <https://www.bancodelpacifico.com/creditos/para-empresas/credito-empresarial.aspx>
- Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.: <http://www.bde.fin.ec/>
- Municipio de Cuenca: <http://www.cuenca.gob.ec/>
- Municipio de Guayaquil: <http://www.guayaquil.gob.ec/>
- Banco Pichincha: <https://www.pichincha.com/portal/Banca-Empresas/Pymes/Pichincha-Creditos/EFL2>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). <http://www.planificacion.gob.ec/catastro-institucional/>
- Municipio de Quito: <http://www.quito.gob.ec/>
- Ministerio del Trabajo: <http://www.trabajo.gob.ec/catastro-instituciones-del-sector-publico/>
- <http://www.innovacion.cl/reportaje/metodologia-canvas-la-nueva-forma-de-agregar-valor/>

Normativa legal

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. 2010.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Ley Orgánica de Empresas Públicas. 2009.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD (reformado). 2015.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera. 2015.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. 2010.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Ley Orgánica de Servicio Público. 2010.
- Congreso Nacional del Ecuador. Código Tributario. Reformado 2016.



Experiencias de la gestión mancomunada

1. Mancomunidad para la gestión descentralizada de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial de la región norte

Tema: Generación de ingresos propios

La Mancomunidad del Norte está integrada por 15 municipios y creó la empresa pública "Movidelnor" para dar operatividad a la mancomunidad. La empresa realiza el control operativo del tránsito, para lo que ha gestionado la adquisición de vehículos con tecnología para el control de los límites de velocidad, e implementa la revisión técnica vehicular en varios centros.

Gracias a una planificación financiera orientada en la sostenibilidad económica de la empresa pública mancomunada, se han establecido tasas y sanciones adecuadas para los servicios mencionados, que generan la mayor parte de sus ingresos. La estrategia para el autofinanciamiento de MOVIDELNOR considera también generar ingresos a través de la elaboración de estudios específicos para sus asociados, para otros GAD o mancomunidades y, en el futuro, a través de una fábrica de señales, para venderlas a otras entidades que lo requieran. Además existe un tarifario para la emisión de títulos habilitantes que realizan las operadoras de transporte público y comercial en la jurisdicción de MOVIDELNOR. Para la eficiente recaudación de valores, la empresa pública mancomunada adquirió el sistema Axis.



Contacto: Esp. Edgar Lopez Mejía

- ▶ Gerente General MOVIDELNOR EP
- 📍 Sánchez y Cifuentes 1-25 y Jaime Roldós, Ibarra
- ☎ 06-2608497
- 🌐 www.movidelnor.gob.ec/

2. Mancomunidad turística la ruta del agua

Tema: Cooperación Internacional

La Mancomunidad de la Ruta del Agua nació de la voluntad política de 7 acaldes, de los cantones Quijos, El Chaco, Gonzalo Pizarro, Cascales, Lago Agrio, Cuyabeno y Putumayo, con el fin de visibilizar y ejecutar acciones que regulen, controlen y promuevan el desarrollo de la actividad turística, dinamizando la economía en la ruta comprendida entre estos cantones.

Los ejes trabajados son el fortalecimiento de la cultura local, cuidado y preservación del ambiente y el desarrollo económico de la población. Para cumplir con los objetivos, esa mancomunidad se ha articulado con varias organizaciones internacionales: Naturaleza y Cultura Internacional y el World Wildlife Fund (WWF). Además logró encaminar una cooperación con Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) y el Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA).

Gracias a la cooperación con dichas organizaciones, se logró el financiamiento de proyectos para la señalética turística cantonal en toda la ruta, la protección de las cuencas hídricas en los cantones integrantes de la mancomunidad, y el acompañamiento técnico y capacitación a los funcionarios encargados de turismo y ambiente de los GAD Municipales.

El éxito en el funcionamiento de la Mancomunidad se basa principalmente en la voluntad política de sus integrantes, el potencial turístico del territorio y las alianzas estratégicas comprometidas con los objetivos de la Mancomunidad.



Contacto: Jaime David Rodríguez

- 📍 Av. Quijos y 17 de enero, Baeza
- ☎️ 06-2320112, ext. 137
- @ jaimedr.rodriguez@gmail.com

3. Mancomunidad Centro Norte de los Cantones: San Vicente, Sucre, Tosagua, Bolívar y Junín

Tema: Gestiones para los servicios de Agua Potable y de Alcantarillado pluvial de las zonas Urbanas y Rurales

La Mancomunidad Centro Norte está integrada por los GAD municipales de San Vicente, Bolívar, Sucre, Tosagua y Junín. Surgió ante una necesidad imperiosa de dar solución al desabastecimiento de agua potable en cinco cantones que se abastecen de la planta de agua potable La Estancilla. Se encontró una planta colapsada, con deuda de pagos en el salario del personal y un abastecimiento de agua una vez al mes para los cantones de Sucre (Bahía) y San Vicente, tres veces a la semana para los cantones de Tosagua, Bolívar y Junín, y frecuentes paralizaciones de la planta hasta por quince días.

La Mancomunidad Centro Norte, logró la operatividad del Sistema de Agua Potable de los 5 cantones mancomunados obteniendo un crédito con el Banco del Estado (actual Banco de Desarrollo), con una asignación de 62% no reembolsable de la CAF, para la construcción de la línea de conducción La Estancilla. Con esta obra se han logrado la reducción de tiempo de entrega del agua a los municipios de Sucre y San Vicente de un día a solo media hora. Para la ejecución de las obras, la estrategia de la mancomunidad considera la articulación con otros actores y niveles de gobiernos así como organismos internacionales: MIDUVI, SENAGUA, MINISTERIO DEL AMBIENTE, BANCO DE DESARROLLO, ETAPA EP, COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA GIZ, CAF y KFW.

Para el éxito de la Mancomunidad Centro Norte ha sido fundamental la consecución de recursos económicos para la implementación de los proyectos y planes de acción, lo que ha hecho que el sistema de agua potable que abastece a los cantones haya mejorado en un 60%. Además la estabilidad técnica que se ha dado en la Mancomunidad ha sido fundamental para la sostenibilidad y continuidad de los proyectos.



Contacto: Virginia Tola Bodniza

- 📍 Parroquia Angel Pedro de Giler del Canton de Tosagua
- ☎️ 05 - 302382t
- @ mcnmanabi@mcnmanabi.gob.ec; mancomunidadcentronorte@hotmail.com
- 🌐 <http://mcnmanabi.gob.ec/>

4. Mancomunidad del Pueblo Cañari entre las Municipalidades de los cantones Cañar, El Tambo, Suscal y Biblián

Tema: Protección de fuentes hídricas

La Mancomunidad del Pueblo Cañari nació de la voluntad política de los alcaldes de los cantones Cañar, El Tambo, Suscal y Biblián de la Provincia de Cañar, con el fin de trabajar mancomunadamente en tres ejes: gestión integral de los recursos hídricos con énfasis en el agua para la vida, turismo y cultura, y soberanía alimentaria.

En el marco del manejo integral de los recursos hídricos, la mancomunidad pone énfasis en las fuentes hídricas a través del apoyo a la conservación y protección de páramos y remanentes de bosques nativos, por cuanto estos ecosistemas forman principales áreas de recarga hídrica que abastece agua para el consumo humano, riego y generación hidroeléctrica.

Para este fin, la mancomunidad realiza acciones de compensación por servicios ambientales, como por ejemplo la mejora de potreros en zonas de amortiguamiento, establecimiento de cercas vivas con especies forestales nativas y sistemas agroforestales, e implementación de bosquetes y compra de páramos con fines de conservación. Estas acciones fueron apoyadas por la empresa Elecaustro con la que la mancomunidad había firmado un convenio sobre un monte de 329.000 mil dólares en 4 años. Además, se han realizado talleres de educación ambiental en comunidades rurales y centros educativos sobre cambio climático y la importancia de protección de fuentes hídricas y conservación de recursos ambientales.

Para seguir con sus actividades y asegurar su sostenibilidad organizacional, la mancomunidad tiene el reto de generar ingresos propios ya que, hasta este momento, los gastos corrientes son cubiertos solamente con los aportes de los GD. solo los aportes de los GAD cubren los gastos corrientes. Para poder proporcionar los cambios y reformas necesarios, la mancomunidad cuenta con la buena voluntad política que se evidencia en las decisiones de los alcaldes, que en el pasado promovieron las numerosas iniciativas.



Contacto: Segundo Miguel Caguana Pinguil

- 📍 Av. Paseo de los Cañaris y Vía a Quilloac, Cañar
- ☎️ 07-2236-859t
- ✉️ sairiinti@gmail.com

5. Mancomunidad de los GAD de la provincia de Morona Santiago, (MAGAMS)

Tema: Promover la Integración territorial e incidencia política

La mancomunidad fue creada en el año 2011, buscando aportar a la gestión pública y brindar una mejor prestación de servicio a la comunidad. Apoya en varias de las competencias y funciones que tienen los GADM, tales como saneamiento ambiental, gestión integral de residuos sólidos, desarrollo turístico con prioridad en ecoturismo y vialidad urbana.

Las acciones concretas en estos ámbitos son: apoyar la integración territorial y la incidencia política, proponer e implementar políticas estratégicas de interculturalidad, equidad y no discriminación, obtener aportes a través de la cooperación nacional e internacional, y en general implementar procesos de fortalecimiento institucional en los GAD de la Provincia de Morona Santiago.

En los primeros años de funcionamiento, hasta el 2014, el trabajo mancomunado se enfocó en la prestación de servicios de salud pública con recursos financieros conseguidos de instituciones como Fundación Charity Anywhere, y la CAF. Desde 2015 la mancomunidad realizó gestiones y coordinaciones para la ejecución de varias obras públicas en los GAD mancomunados, en el marco de la vialidad, alcantarillado y educación.

Constantemente se han articulado con varias carteras del gobierno nacional en beneficio de los GAD de la mancomunidad, a fin de conseguir las asignaciones y la transferencia de recursos asignados por el COOTAD, la devolución de IVA, así como la apertura de cuentas de crédito Nacional, cuentas de donación Nacional, cuentas de proyectos con el Banco del Estado, y el Ingreso de información financiera de los GAD. Se han logrado audiencias para los alcaldes con las autoridades nacionales.

Para el financiamiento, la mancomunidad recibe de los GAD mancomunados el 0,5% mensual de los ingresos provenientes del fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales.



Contacto: Ing. Alberto Arteaga Andrade

- ☎️ 2448181 / 0996739595
- ✉️ alaran58@yahoo.es

6. Consorcio Río Jubones

Tema: Importancia de la gestión y planificación financiera

En abril del 2011 se creó el “Consortio Público de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Cuenca del Río Jubones”, conformado por 38 GADs, cuyo objetivo de integración es la coordinación, planificación, facilitación y articulación de sus miembros en la gestión de proyectos comunes en el marco de sus competencias.

En los dos primeros años, la gestión estuvo orientada fundamentalmente a posicionar el nuevo organismo a través de varias acciones relacionadas con eventos de capacitación, reuniones mensuales, participación en desfiles cívicos de aniversario de los miembros del Consorcio, elaboración de material publicitario y otros gastos relacionados con el pago de personal.

Estas acciones no fueron planificadas ni previstas en el presupuesto anual, al punto de llegar a ocasionar una grave crisis económica y a mantener deudas pendientes con proveedores y personal saliente de la entidad, generando inconformidad en los integrantes del Consorcio por la gestión realizada.

Frente a esta situación económica-financiera, los directivos del Consorcio adoptaron medidas para superar la situación y a re-direccionar la gestión del organismo a través de la implementación de nuevos mecanismos de trabajo y definición del tipo de gasto a realizarse. Gracias a estas medidas de la administración financiera se logró una reducción significativa de las deudas y un mejoramiento de la confianza de los socios.

Como lección aprendida se puede concluir que la gestión administrativa y financiera debe estar sustentada en instrumentos de gestión como es el Plan Financiero, que constituye la herramienta clave para el éxito en cualquier proceso de gestión, sumado a la generación de recursos propios y a la mejora de la confianza por parte de los miembros en la gestión del Consorcio.



Contacto: Mercedes Ríos Ramón

☎ 07-4094637

@ m_rios_1972@hotmail.com

7. Mancomunidad para la conservación y manejo del Bosque y Vegetación Protectora Collay

Tema: Administración financiera

La mancomunidad fue creada en el año 2011 y está integrada por los GAD municipales de Chordeleg, Gualaceo, Paute, El Pan, Sevilla de Oro, Santiago. Enfoca su trabajo y sus intervenciones en la conservación, restauración y protección de los recursos naturales en el área de Bosque y vegetación protectora del Collay.

En el marco de sus gestiones, decisiones políticas y operación, la mancomunidad Collay aplica un enfoque participativo. Para garantizar un espacio de concertación y participación de la ciudadanía en los procesos políticos y de gestión de la mancomunidad, se ha establecido en su estructura orgánica una asamblea mancomunada, conformada tanto por GAD municipales y parroquiales como por comunidades, comités y asociaciones. La asamblea mancomunada participó en la actualización de los objetivos mancomunados y es un espacio en el que el directorio tiene que rendir cuentas y socializar la planificación.

Otro mecanismo es la participación de un representante de las organizaciones sociales y comunitarias en el directorio mancomunado, donde toma parte de las decisiones políticas.

Los mecanismos de participación han generado un reconocimiento de la mancomunidad por las comunidades y conocimiento en la población sobre los desafíos y el estado actual de El Collay.



Contacto: Ing. Herman Romero

📍 Calle Domingo Comín y Cuenca, Edificio Municipal, Mendéz, Cantón Santiago

☎ 07 2760987

@ mancomunidaddelcollay@hotmail.com

🌐 www.mancomunidadcollay.gob.ec/

8. Mancomunidad de municipalidades del sur occidente de la provincia de Loja "Bosque Seco"

Tema: Gestión del agua de consumo humano a través del control de la calidad de agua

La Mancomunidad Sur Occidente de la Provincia de Loja Bosque Seco nació de la voluntad política de 7 alcaldes de los cantones de Celica, Pindal, Puyango, Pindal, Zapotillo, Macará y Paltas de la Provincia de Loja. Administra la Reserva Mundial de Biosfera de Bosque Seco, con el fin de contribuir a lograr el buen vivir de la población del territorio mancomunado a través de una eficiente y efectiva gestión integral del servicio público de agua potable en todas sus fases, el ejercicio de las competencias de la seguridad alimentaria, el desarrollo de una planificación articulada que promueva el ordenamiento del territorio mancomunado, el desarrollo armónico del territorio mancomunado y el desarrollo económico de las poblaciones locales.

La Mancomunidad Bosque Seco se encargó del control de calidad del agua para el consumo humano en los municipios mancomunados, y puso en funcionamiento el laboratorio que se encuentra ubicado en la ciudad de Pindal. El personal técnico de la mancomunidad brinda varios servicios a los municipios socios, generando así una reducción de costos para los municipios y una economía de escala.

En base a una planificación semanal se hace la toma de muestras en los seis cantones, las muestras son analizadas e inmediatamente se reportan los resultados a los operadores de las plantas. Para los municipios, estos servicios son gratuitos y refinanciados en base a los aportes de los GAD mancomunados, transferidos mensualmente de forma automática. Para mejorar la sostenibilidad económica y eficiencia técnica al laboratorio, se ha iniciado la acreditación del mismo.

El éxito del funcionamiento de la Mancomunidad se basa principalmente en la voluntad política de los directivos municipales (alcaldes) para ser parte de este proceso, en haber priorizado bien los objetivos y ejes de intervención ya que responden a una parte de las demandas locales, en la coordinación y alianzas interinstitucionales, y en contar con recursos económicos permanentes para el funcionamiento de la parte administrativa y operativa.



Contacto: Vicente Solórzano

📍 José Antonio Eguiguren y Lauro Guerrero. Edif. AMAUTA, 2do. piso, Loja

☎️ 07-2565936

@ info@mancomunidadbosqueseco.gob.ec

🌐 www.mancomunidadbosqueseco.gob.ec/



Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
Agustín Guerrero E5-24 y José María Ayora
Quito – Ecuador
Teléfonos: +593 2 2469367 / 227-4977 / 246-9683
Fax: +593 2 2442865
Casilla Postal: 17-01-02654
E-mail: info@ame.gob.ec
Web: <http://www.ame.gob.ec>

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
GmbH
Agencia Quito
Whymper N28-39 y Francisco de Orellana
Casilla 17-07-8721
Quito – Ecuador
Teléfono: +593 2 3815 810
Fax: +593 2 3815 811
E-mail: giz-ecuador@giz.de
Web: <http://www.giz.de>

Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.
Av. Atahualpa Oe 1-109 y Av. 10 de Agosto
Quito – Ecuador
Teléfono: +593 2 2999600
Fax: +593 2 2250320
E-mail: info@bde.fin.ec
Web: <http://bde.fin.ec/>