

**Desempeño de las Empresas Públicas del Gobierno Municipal de Santo Domingo,
Ecuador**

**Performance of Public Companies of the Municipal Government of Santo
Domingo, Ecuador**

Karina Alexandra Monar Morejón¹.
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC. karhy_alexithap123@hotmail.com

Clemencia Guadalupe Carrera Naranjo²
Universidad UTE. ccarrera@ute.edu.ec

Jaime Patricio Pérez Hidalgo³.
FUNDACIENCIA. jaimepatricioperezidalgo@gmail.com

Carlos Leonardo Ronquillo Bolaños⁴.
Universidad UTE carlos.ronquillo@ute.edu.ec

Recibido: mayo/2022

Aceptado: octubre/2022

Publicado: diciembre/2022

Cómo citar:

Monar, K.; Carrera, C.; Pérez, J.; Ronquillo, C. (2022). Desempeño de las Empresas Públicas del Gobierno Municipal de Santo Domingo, Ecuador. Revista Científica Mundo Recursivo, 5(3), 195-209.

¹ Ingeniera de Empresas, Universidad UTE (2018).

² Licenciado en Contabilidad y Auditoría Contador Público – Auditor, Universidad Central del Ecuador (2004) Doctor en contabilidad y Auditoría Informática C.P.A., Universidad Cooperativa de Colombia (2004) Magister en Gerencia de Negocios, Universidad UTE (2006).

³ Ingeniero Comercial, Universidad Fuerzas Armadas ESPE, (2004) Magister en Gestión de Empresas mención pequeñas y medianas empresas, Escuela Politécnica del Ejército (2015).

⁴ Licenciado en Diseño Gráfico, Universidad de Palermo Argentina (2006). Master en Dirección de Empresas, Escuela Superior Politécnica del Chimborazo (2011).

Resumen

La eficiencia y eficacia con que operen las empresas públicas determina en parte la calidad del uso del presupuesto público dado que una mejor calidad redundaría en una mejor satisfacción de la sociedad y una mayor eficiencia permite un mejor empleo de los fondos públicos. En este trabajo se presenta un análisis del grado de eficiencia y eficacia con que operan las empresas públicas en la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas en Ecuador. En su desarrollo se formularon expresiones matemáticas que permitieron evaluar el grado de eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas y con la aplicación de estas se pudo concluir que aún existen reservas en los niveles de eficiencia y eficacia de estas organizaciones que de aprovecharse deben generar un mayor nivel de satisfacción de las necesidades sociales.

Palabras claves: Administración Pública, Eficiencia, Eficacia.

Abstract

The efficiency and effectiveness with which public companies operate determines in part the quality of the use of the public budget, and the better quality results in better satisfaction for society and greater efficiency allowing better use of public funds. This paper presents an analysis of the degree of efficiency and effectiveness with which public companies operate in the Province of Santo Domingo de los Tsáchilas in Ecuador. In its development, mathematical expressions were formulated allowing the evaluation of the degree of efficiency and effectiveness of public organizations and with the application of these mathematical expressions, it was possible to conclude that there are still reserves in the levels of efficiency and effectiveness of these organizations that, if taken advantage of, must generate a greater level of satisfaction of social needs.

Keyword: Public Administration, Efficiency, Effectiveness

Introducción

En correspondencia con lo planteado en la Constitución de la República del Ecuador (2008) las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. De modo similar la Ley Orgánica de Empresas Públicas (Suplemento del Registro Oficial 48,2009) las define como: Personas jurídicas de derecho público, con autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales; con patrimonio propio. Dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Están destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

Según el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo (2019), uno de los objetivos institucionales de las empresas públicas es “...mejorar y ampliar la cobertura de servicios municipales, de manera paralela al de mejoramiento de la administración interna del Gobierno Municipal, en forma tal que se genere un cambio en la atención ciudadana...”

El presupuesto del Estado es un instrumento de política fiscal en el cual constan las estimaciones de ingresos a obtener, así como de los gastos que podrán realizarse en función del financiamiento previsto. Es decir, constan por una parte el origen de sus fuentes de financiamiento a través de la identificación de las diversas fuentes tributarias y no tributarias y por otra, el destino que se dará a los recursos financieros durante su vigencia. Manual de Contabilidad Gubernamental (2005).

De acuerdo con la Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009) Las empresas públicas sus subsidiarias y filiales podrán adoptar las formas de financiamiento que estimen pertinentes para cumplir sus fines y objetivos empresariales, tales como: ingresos provenientes de la comercialización de bienes y prestación de servicios así como de otros emprendimientos; rentas de cualquier clase que produzcan los activos, acciones, participaciones; acceso a los mercados financieros, nacionales o internacionales, a través de emisión de obligaciones, titularizaciones, contratación de créditos; beneficio de garantía soberana; inyección directa de recursos estatales, reinversión de recursos propios; entre otros.

Los ingresos de acuerdo a su origen pueden ser tributarios y no tributarios, los ingresos tributarios pueden ser los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales de mejora; y, los ingresos no tributarios son aquellos que se originan o provienen de la gestión que desarrolla la entidad y que los obtiene de la venta de bienes y servicios, de la renta de sus inversiones y de su patrimonio, de los aportes o transferencias y donaciones que recibe de otros ingresos no especificados que obtiene y del endeudamiento en que incurre. Manual de Contabilidad Gubernamental (2005).

Cuando los ingresos de las empresas municipales superan los gastos los recursos excedentes se les utiliza para realizar reformas presupuestarias, en las partidas de gastos de capital o gastos de inversión; y la Empresa Municipal del Registro de la Propiedad los remanentes entrega directamente al Gobierno Descentralizado Municipal de Santo Domingo, de conformidad con el artículo 39 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. De modo similar los gastos se clasifican según el destino que se da a los recursos obtenidos, o sea en que son utilizados y esto está en función de los insumos requeridos en los procesos administrativos, productivos e inversiones en que son utilizados; por ejemplo que requerirá mano de obra a la que hay que remunerar, comprar materias primas, incurrir en gastos indirectos, adquirir muebles e inmuebles, realizar inversiones físicas y sociales y redimir el endeudamiento adquirido, Manual de Contabilidad Gubernamental (2005).

En la provincia de Santo Domingo operan de forma formal cuatro empresas públicas que difieren en su desempeño organizacional. Esta investigación tiene como objetivo realizar un análisis comparado del desempeño organizacional de estas entidades a partir de evaluar el grado de eficiencia y eficacia que muestran en la ejecución de su presupuesto.

Desarrollo

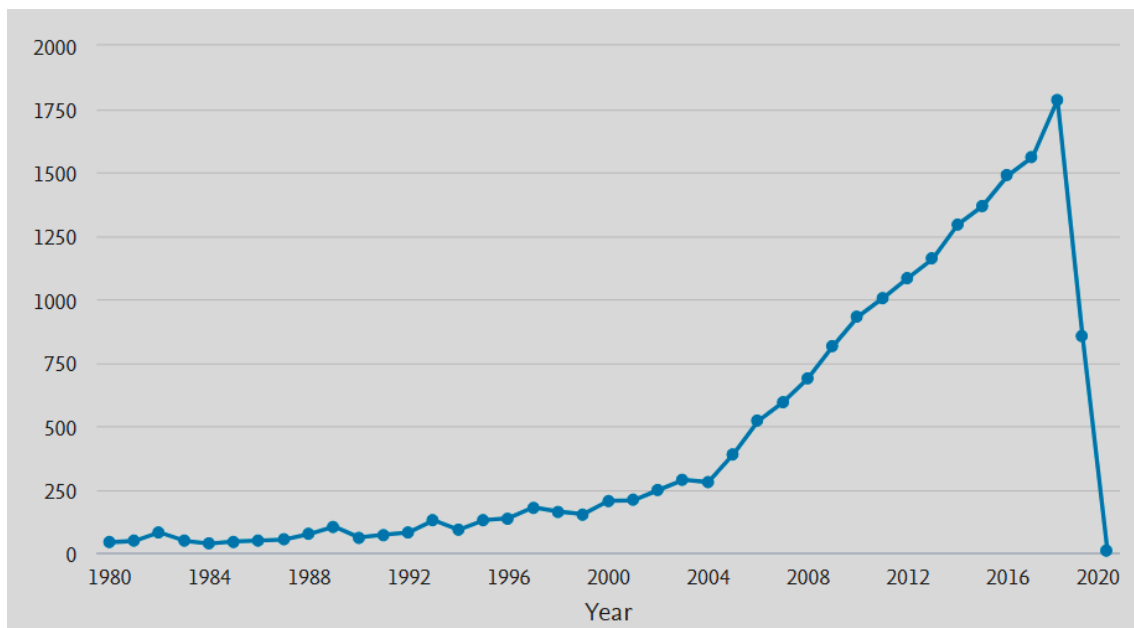
La administración pública posee particularidades que las diferencias de la empresarial entre la que destacan: generalmente trabajan a partir de un presupuesto asignado o auto gestionado, buscan satisfacer necesidades sociales más que generar utilidades. Estas peculiaridades conjuntamente con otras han ocasionado que cada vez sea mayor la cantidad de investigaciones que se realizan sobre este tipo de organizaciones.

En la actualidad en las bases de datos de Scopus se reportan un total de 37 Revistas que se orientan a la investigación pública, que la abordan desde diferentes disciplinas de

investigación: Innovación, Marketing, Recursos Humanos, Contabilidad o la Administración en General. Las investigaciones sobre administración pública resultan numerosas solamente en la base de datos Scopus se reportan más de 19 000 publicaciones como se refleja en la figura 1, en la cual se puede apreciar que las investigaciones sobre estas temáticas mantienen una tendencia creciente en todos los años.

Figura 1.

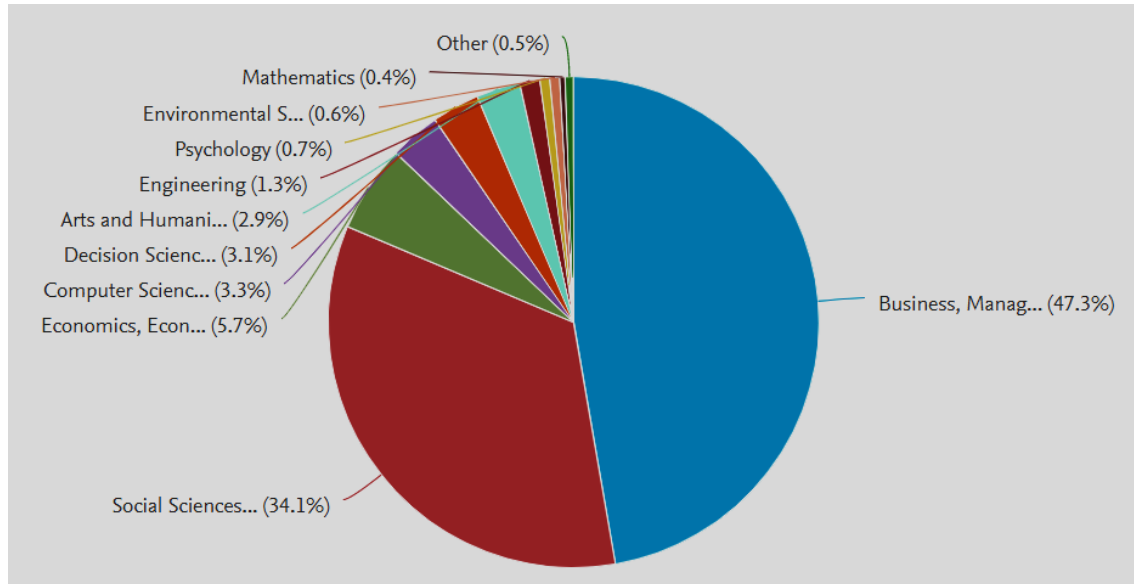
Tendencia de las publicaciones sobre administración pública en Scopus



Los estudios sobre administración pública se abordan desde diferentes áreas de las ciencias, como se refleja en la figura 2. En esta figura resulta evidente que la mayor cantidad de investigaciones sobre la temática se abordan desde la perspectiva de las ciencias administrativas.

Figura 2:

Composición por áreas de las ciencias de las investigaciones sobre administración públicas en Scopus



Entre las investigaciones que destacan en este sentido se encuentran (Anderse & Moynihan, 2018; Jensen, Moynihan & Salomonsen, 2018; Kroll, Moynihan, 2018; Moynihan, 2017; Burden, Canon, Mayer, Moynihan, Neiheisel, 2017).

Las empresas de la administración pública por lo general, son empresas que dependen del presupuesto del estado o que deben generar sus propios ingresos para autofinanciarse sin presentar fines de lucros. En estas condiciones resulta determinante que alcancen niveles de eficiencia en el uso de los recursos (Henriksen, 2018; Manzoor, 2014; Chrispino, Bayma, Pífano de Rezende, 2012) y que logren niveles de efectividad en las metas propuestas (Suárez, 2017; Pessoa, Justino, De Farias, Lima, De Sousa, 2016; Palm, Lilja, Wiklund, 2015). De igual modo las investigaciones sobre efectividad y eficiencia en las organizaciones resultan variadas, observándose total consenso en cuanto a que la eficiencia se asocia al empleo de los recursos y una variedad de criterios sobre que comprende la efectividad o la eficacia. Respecto a estos últimos términos algunos autores lo asocian con la calidad del desempeño, mientras otros lo reconocen como el logro de los objetivos.

Metodología

Para el desarrollo de esta investigación se describen los pasos que a continuación se detallan:

Definición de las variables: Para realizar el estudio comparado se establecieron como variables de comparación las siguientes:

- Efectividad: Nivel de cumplimiento de las actividades planificadas
- Eficiencia: para lo cual se considerarán tres aspectos:
 - Fuentes de financiamiento
 - Ejecución presupuestaria para lo cual se analizaron tanto los gastos como los ingresos.
 - Fondos destinados a inversiones

Caracterización de las unidades de análisis: El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo bajo su competencia tiene cuatro empresas públicas. En la tabla 1 se resume las características de estas organizaciones que fueron utilizadas en su totalidad como unidades de análisis.

Tabla 1.

Caracterización de las unidades de análisis

Denominación	Parámetros de caracterización	
Empresa Pública	Competencias	Fechas de creación
Municipal de:		
Agua Potable y de Alcantarillado de Santo Domingo. (EPMAPA-SD)	La prestación de servicios de Agua Potable y Alcantarillados	12/04/2010
Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo (EPMT-SD)	Planificar, regular, controlar, gestionar, coordinar, administrar, y ejecutar el Sistema de Movilidad del Cantón, que comprende el tránsito, transporte, seguridad vial, terminales terrestres, en concordancia con las Políticas emitidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y por el Concejo Municipal.	27/12/2012
Rastros y Plaza de Ganado de Santo Domingo (EPMRPG-SD)	La gestión ambiental relacionada con la prestación de servicios que desarrolle la Empresa, en el marco de la ley y de las políticas y estrategias dictadas por el Directorio.	17/05/2012
Registro de la Propiedad de Santo Domingo. (EPMRPG-SD)	Llevar adelante en forma amplia, transparente, eficiente y eficaz el ejercicio de las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, referidas al Registro de la Propiedad y su sistema público, de acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador.	24/11/2016

Procesamiento de los resultados: Para el análisis de los resultados se partió de analizar el nivel de cumplimiento de las actividades planificadas para posterior a partir de los resultados de este nivel de cumplimiento, evaluar cómo se comporta el porcentaje de ejecución del presupuesto tanto en ingresos como en gastos, así como analizar las

fuentes de ingresos de estas organizaciones y el destino que se le da al excedente de ingreso que se genera como resultado de las operaciones de los ingresos objetos de análisis. Toda la información recopilada debe permitir la conformación de una visión general sobre el grado de eficiencia en la utilización del presupuesto de las empresas públicas del territorio.

Para determinar la efectividad se aplicará la expresión (1)

$$Efectividad = \frac{Actividades\ realizadas\ de\ las\ planificadas}{Actividades\ planificadas} * 100 \quad (1)$$

Para determinar la eficiencia primeramente se evaluará el nivel de nivel de cumplimiento de los ingresos mediante la expresión (2) y el nivel de cumplimiento de los gastos por la expresión (3).

$$Cumplimiento\ de\ Ingresos = \frac{Ingresos\ reales}{Ingresos\ planificados} * 100 \quad (2)$$

$$Cumplimiento\ de\ Gastos = \frac{Gastos\ reales}{Gastos\ planificados} * 100 \quad (3)$$

Como la eficiencia se asocia al grado de utilización de los recursos y considerando que las empresas públicas no están para generar ingresos sino para satisfacer necesidades sociales pero que también deben cubrir sus gastos y generar excedentes para su autofinanciamiento o contribuir al desarrollo del gobierno, se analizará la eficiencia a través de la expresión (4).

$$Eficiencia = Cumplimiento\ de\ Ingresos - Cumplimiento\ de\ gastos \quad (4)$$

La expresión anterior será interpretada como favorable siempre que resulte superior a 0.

Para evaluar la relación entre la efectividad y la eficiencia se analizará la relación entre la expresión 1 y la expresión 4, mediante el coeficiente de correlación de Pearson y el análisis gráfico de relación X vs Y.

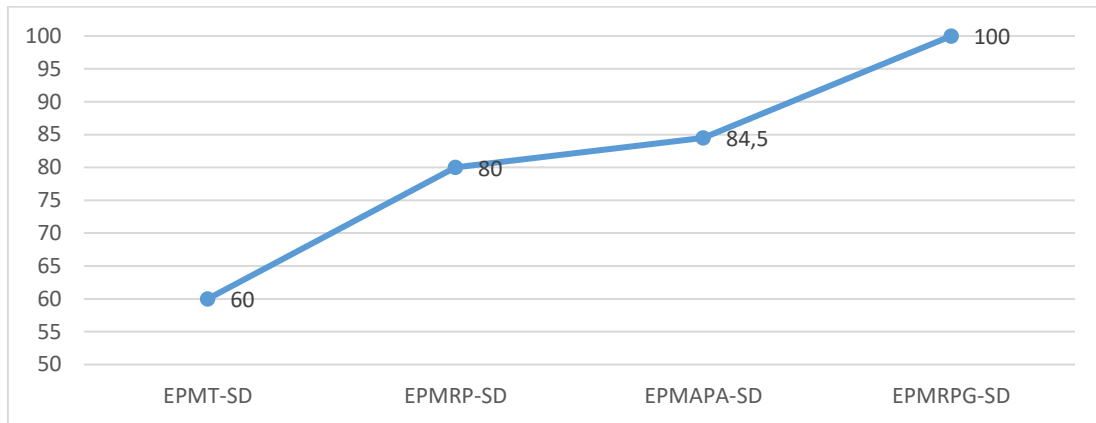
Resultados

En la figura 3 se muestra el nivel de efectividad medido a través del cumplimiento de las actividades planificadas por las empresas públicas como se puede observar solamente la empresa (EPMRPG-SD) logró cumplir las actividades planificadas, aunque

las entidades EPMRPG-SD y EPMAPA-SD alcanzaron niveles superiores al 80% lo que se puede considerar aceptable, sin embargo, la empresa mostró resultados pocos satisfactorio alcanzado solo un 60% de cumplimiento.

Figura 3.:

Porcentaje de Cumplimiento de Actividades Planificadas



En la tabla 2 se resumen las fuentes de ingresos utilizadas por cada una de las empresas como se puede observar en estas se combinan las fuentes de ingresos entre tributarias y no tributarias o sea la prestación de otros servicios.

Tabla 2.

Fuentes de ingreso de las empresas públicas

		Fuentes de ingresos
Empresas		Ingresos propios
	Tributarios	No tributarios
EPMAPA-SD,		Ventas de servicios de agua potable y alcantarillado Recuperación de las obras de agua potable y alcantarillado
EPMT-SD,		Ingresos de las terminales terrestres: Frecuencias, arriendos de locales, parqueadores, ingresos de usuarios Matriculación vehicular Revisión técnica
EPMRPG-SD	Cobro de tasas por el servicio de faenamiento de animales.	
EPMRP-SD,	Cobro de aranceles de los servicios registrales	

En contraste con los resultados de cumplimiento de las actividades planificadas, como se puede observar en la tabla 3 la ejecución presupuestaria de cada una de las empresas, la empresa EPMAPA-SD a pesar de solo cumplir sus actividades en un 80% logró ingresos superior a lo planificados y con niveles de gastos muy inferiores a los estimados inicialmente lo que la señala como la empresa con niveles de eficiencias favorables, el restos de las organizaciones no alcanzaron los niveles de ingresos previstos y los niveles de gastos resultaron proporcionales a los ingresos en el caso de la EPMT-SD aunque esta organización solo alcanzó un 60% de cumplimiento de las actividades planificadas. En cambio, las otras dos empresas los niveles de gastos se acercaron al 100% y superaron el nivel de ingreso correspondiente para solo alcanzar cerca de un 80% de cumplimiento de las actividades. Todo lo anterior se puede interpretar como señales de una deficiente planificación presupuestaria y la manifestación de bajos niveles de eficiencia en las empresas públicas.

Tabla 3.

Niveles de ejecución del presupuesto

Empresas públicas	Ejecución presupuestaria		
	Ingresos	Gastos	Eficiencia
EPMAPA-SD	110.90%	65.47%	45,43
EPMT-SD	82.27%	81.20%	1,07
EPMRPG-SD	82.00%	93.00%	-11
EPMRP-SD	84.00%	96.00%	-12

Nota: Karina Alexandra Monar Morejón / 2017

Como se observa en la tabla anterior solo las empresas EPMAPA-SD y EPMT-SD alcanzan niveles aceptables de eficiencia. Las empresas objetos de análisis optan por diferentes usos de sus excedentes de ingresos como se resume en la tabla 4.

Tabla 4. Destinos de uso del excedente en ingresos

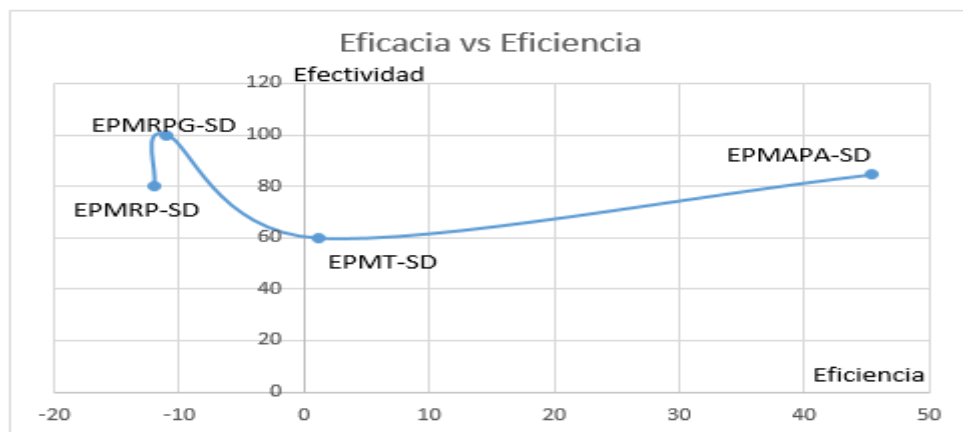
Empresas públicas	Destino de inversión de los ingresos excedentes
EPMAPA-SD	Reformas presupuestarias, destinados a gastos de capital o gastos de inversión.
EPMT- SD	Proyectos de inversión relacionados con la semaforización de la ciudad de Santo Domingo de los Colorados; y, a la señalización horizontal y vertical de las calles para que puedan utilizar los peatones
EPMRPG-SD	Entrega directamente al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
EPMRP-SD	Lo adicionan al presupuesto del próximo año

En la figura 4 se muestra el grado de relación entre los niveles de eficacia y efectividad. Como se observa las empresas que resultaron efectiva mostraron bajos niveles de eficiencia y las que fueron eficiente no resultaron efectivas con excepción de la EPMAPA-SD que mostró niveles satisfactorios en ambas dimensiones. El coeficiente

de Correlación entre ambas dimensiones resultó negativo y muy bajo mostrando solo el valor de 0,04 lo que corrobora lo ya observado.

Figura 4.

Representación de la Eficacia vs Eficiencia



Conclusiones

El análisis desarrollado permite concluir que los niveles de eficiencia de operación de las empresas públicas del territorio resultan aun altamente susceptibles de ser mejorado a partir de observarse que el nivel de cumplimiento de las actividades planificada no resulta satisfactorio, mientras el nivel de utilización del presupuesto tampoco resulta cercano a lo deseado. Existiendo organizaciones donde los niveles de gastos superan a los niveles de ingresos correspondiente.

Por otro lado, la única organización que alcanza el nivel de ingreso planificado lo logra con solo utilizar menos del 70% del gasto previsto. En todas las situaciones observadas resulta evidente que tanto la planificación de las actividades cómo el comportamiento económico de las mismas amerita un perfeccionamiento de los métodos utilizados para la planificación. Ambas situaciones pudieran ser el origen de futuras investigaciones que se orienten al perfeccionamiento de los métodos de planificación y control de las empresas públicas del territorio.

Referencias Bibliográficas

- Andersen, S.C., Moynihan, D.P.(2018). How Do Socially Distinctive Newcomers Fare? Evidence from a Field Experiment. *Public Administration Review*. 78(6), pp. 874-882
- Burden, B.C., Canon, D.T., Mayer, K.R., Moynihan, D.P., Neiheisel, J.R. (2017) What Happens at the Polling Place: Using Administrative Data to Look Inside Elections. *Public Administration Review*. 77(3), pp. 354-364
- Chrispino, A., Bayma, F., Pífano de Rezende, F. (2012) Analysis and proposition of formation of educators and administrators in public policies | [Análise e proposta de formação de educadores e administradores em Políticas Públicas]. *Ensaio* 20(76), pp. 555-586
- Constitución del Ecuador, (2008), Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, (2011).
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, (2011) Ordenanza Municipal M-013-VZC de 19 de agosto de 2011.
- Henriksen, H.Z. (2018) One step forward and two steps back: E-government policies in practice. *Public Administration and Information Technology*. 25, pp. 79-97
- Jensen, U.T., Moynihan, D.P., Salomonsen, H.H. (2018) Communicating the Vision: How Face-to-Face Dialogue Facilitates Transformational Leadership. *Public Administration Review*. 78(3), pp. 350-361
- Kroll, A., Moynihan, D.P. (2018) The Design and Practice of Integrating Evidence: Connecting Performance Management with Program Evaluation. *Public Administration Review*. 78(2), pp. 183-194
- Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009.
- Manzoor, A. (2014). A look at efficiency in public administration: Past and future. *SAGE Open*. (4), pp. 1-5

- Ministerio de Economía y Finanzas, (2008) Acuerdo 447, Principios del Sistema de Administración Financiera.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (2015) Normativa del Sistema de Administración Financiera.
- Municipalidad de Santo Domingo, (1967) Registro Oficial 161 del 3 de julio de 1967.
- Moynihan, D.P. (2017) Commentary: Mapping a More Specialized Public Administration. *Public Administration Review*. 77(4), pp. 512-514
- Palm, K., Lilja, J., Wiklund, H.(2015) Agencies, it's time to innovate!: Exploring the current understanding of the Swedish government's call for innovation. *International Journal of Quality and Service Sciences*. 7(1), pp. 34-49
- Pessoa, A.A.M., Justino, A.N.P., De Farias, F.H.C., (2016), Lima, P.T.D., De Sousa, V.R.M.(2016) Analysis of the efficiency, efficacy and effectiveness in public administration: The case of IDEMA/RN | [Análise da eficiência, eficácia e efetividade na administração pública: O caso do IDEMA/RN]. *Espacios* . 37(8), pp. 8
- Suárez, J.J.R. (2017) La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el Ámbito de la función pública: La evaluación del desempeño. *Revista General de Derecho Administrativo*. 2017(45)