

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**ECUADOR**

**Consultoría de Optimización del rendimiento de Empresas Públicas de la  
República del Ecuador**

**INFORME DE CONSULTORÍA**

**Dr. Bernardita Escobar Andrae**

## ÍNDICE

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

i

<b>1</b>	<b>Antecedentes, Problemática y Mejores Prácticas Internacionales</b>	<b>1</b>
1.1	<i>Mejores prácticas internacionales</i>	2
1.2	<i>Antecedentes de las Empresas Públicas objeto de la consultoría (creación, evolución, marco normativo, entre otras):</i>	4
1.3	<i>Análisis y diagnóstico inicial de las Empresas Públicas:</i>	4
1.3.1	Diseño Orgánico de Ente Propietario (EMCO)	4
1.3.2	Problemas de Primer Orden detectados en el Gobierno Corporativo de las EE.PP.	5
1.3.2.1	Directorios de EE.PP. con Ministros de Estado como integrantes	5
1.3.2.2	Debilidad Institucional y la libertad del poder Ejecutivo en las definiciones de primer	6
1.3.3	Fragilidad en la Relación de las EE.PP. con la Autoridad Fiscal	7
1.3.4	Prácticas inadecuadas en la gestión de transferencias pecuniarias desde y hacia entidades del Gobierno y entre EE.PP.	8
1.3.5	Debilidad en las prácticas Contables y de publicidad de estados financieros de las EE.PP.	9
1.3.6	Análisis de Calidad de Políticas de Gobierno Corporativo por Empresa	10
<b>2</b>	<b>Objetivos y Actividades</b>	<b>13</b>
2.1	<i>Posible Objetivo del programa de reforma de empresas públicas:</i>	13
2.2	<i>Definición de los lineamientos de una estrategia general de optimización de las empresas públicas:</i>	13
2.3	<i>Plan de trabajo, identificando potencial de optimización, tiempo y definición e implementación concreta de cada estrategia (liquidación, delegación, fusión, reestructuración financiera, entre otras):</i>	14
<b>3</b>	<b>Riesgos identificados en la ejecución del Plan de Trabajo</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Anexos</b>	<b>15</b>
<b>Referencias</b>		Error! Bookmark not defined.

# INFORME FINAL DE CONSULTORÍA PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL RENDIMIENTO DE EMPRESAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

## 1 Antecedentes, Problemática y Mejores Prácticas Internacionales

El Gobierno del Ecuador ha planteado recientemente a su ciudadanía la necesidad de hacer ajustes a su política económica, a través del recientemente formulado “Plan de Prosperidad 2018-2021”. Dicho plan, contempla como uno de sus objetivos el sanear la economía y expresa lineamientos específicos respecto de la administración de sus Empresas Públicas (en adelante, EE.PP.).<sup>1</sup>

La presente Consultoría tiene como objetivo ofrecer al Gobierno de Ecuador una perspectiva de análisis respecto de las políticas vigentes de Gobierno Corporativo de sus empresas. En particular, la presente consultoría busca identificar las prácticas y lineamientos de política que puedan ser objeto de reformas con el objetivo de optimizar el funcionamiento de las EE.PP. en el corto, mediano y largo plazo.

Para el logro de este objetivo, la consultoría consta de un análisis comparado de los lineamientos vigentes del Ecuador de Gobierno Corporativo de sus EE.PP. respecto de las mejores prácticas a nivel internacional. Para estos efectos, se usó como punto de referencia, a las directrices de la OECD 2016. La realización de esta consultoría dispuso de la oportunidad de revisar antecedentes de 10 de las 22 EE.PP. de Ecuador, los que fueron provistos por las mismas empresas y/o por el Gobierno durante la ejecución de una misión del BID en el Ecuador, la que tuvo lugar la semana del 3 al 7 de septiembre del 2018. Los antecedentes recopilados, permitieron hacer un levantamiento preliminar de las políticas vigentes relativa al manejo del Gobierno Corporativo de EE.PP., los que fueron contrastados con los lineamientos OECD recientemente mencionados.

En las siguientes secciones se discuten diversos aspectos del análisis realizado. La primera parte contiene una revisión de los lineamientos OECD. Además, se discuten las características principales de las EE.PP. del Ecuador, y se relevan algunas circunstancias problemáticas que fueron objeto de análisis y discusión durante la Misión.

---

<sup>1</sup> Ver numeral B.4 del Plan, el que indica “(..) realizaremos un profundo proceso de optimización. (..) abarcará la administración de CNT, Flopec, Tame, Correos del Ecuador y Ferrocarriles del Ecuador. Vamos a liquidar o vender según corresponda Yachay EP, Empresa Cementera Nacional, EMCO, Ecuador Estratégico, Enfarma, Fabrec, y AustroGas. En función de cada caso, se trasladarán las funciones a Ministerios correspondientes. Unificaremos CNEL con CELEC. ASTINAVE y Santa Bárbara serán operadas por el Ministerio de Defensa. La Empresa Pública del Agua será trasladada al nuevo Ministerio de Ambiente y Agua. La empresa pública “Centro de Alto Rendimiento” será operada por la Secretaría del Deporte.” Además, plantea la necesidad de equiparar niveles salariales en las EE.PP. a la baja, a niveles de mercado. Junto con indicar el acompañamiento del proceso por parte Organismos Internacionales (Banco de Desarrollo para América Latina-CAF y del Banco Interamericano de Desarrollo-BID), indica la meta de recaudar 350 millones de dólares anuales entre ahorros y mayores ingresos.

La segunda parte contiene una descripción de los objetivos específicos y de las actividades realizadas en la consultoría.

### **1.1 Mejores prácticas internacionales**

(Principios rectores, lecciones aprendidas y factores innovadores encontrados en gobierno corporativo y gestión de las empresas públicas):

Los Lineamientos de la OECD sobre Gobierno Corporativo de EE.PP. son un conjunto de principios y prácticas de Administración y Manejo de las EE.PP. que los países miembros de la OECD promueven para ser aplicados por los Gobiernos. El objetivo que buscan establecer estos principios es el logro del mejor funcionamiento del Estado en general y de un óptimo desempeño de las EE.PP. en particular, en el contexto de economías sometidas a un régimen de Competencia de Mercados.

En primer término, para efectos de determinar el ámbito de aplicación, los lineamientos OECD 2016 ofrecen una definición de EE.PP..<sup>2</sup> En términos generales, la definición que usa la OECD es sencilla: cualquier tipo de persona jurídica reconocida por la ley nacional como una entidad mercantil y en la que el Estado ejercite los derechos de la propiedad. Aunque aparentemente obvia, esta definición es del todo útil para la consecución de los objetivos de esta consultoría, pues permite clarificar si el ámbito de aplicación de los lineamientos debiera aplicarse a los entes que Ecuador denomina como EE.PP.

Los lineamientos OECD corresponden a 7 principios generales expresados a través de una serie de definiciones que se deben aplicar a las EE.PP., entendidas como arriba se definen. Los lineamientos son: i) razones que justifican la propiedad pública, ii) papel del Estado como propietario, iii) Las EE.PP. en el mercado, iv) tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores, v) relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial, vi) publicidad y transparencia y vii) responsabilidades de los Directorios de EE.PP..

- I. Fundamento de la Propiedad del Estado: “El Estado ejerce la propiedad de las empresas públicas en interés del conjunto de los ciudadanos. Debe evaluar con cautela los objetivos que justifican la propiedad pública, así como divulgarlos y revisarlos periódicamente”.

El primer lineamiento establece la necesidad de establecer un régimen que faculte y facilite realizar un cuestionamiento periódico de las razones que sustentan la tenencia de EE.PP. por parte de los países.

- II. El rol del Estado como propietario: “El Estado debe actuar como propietario informado y activo, velando porque la gobernanza de las EE.PP. se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con alto grado de profesionalidad y eficacia”.

El segundo lineamiento establece los principios que los Estados deben observar como propietarios de EE.PP.. En particular, dicho principio promueve la necesidad de establecer las funciones públicas de manera separada; distinguir nítidamente entre el

---

<sup>2</sup> Ver la definición en la sección “Ámbito de aplicación y definiciones” en la pp.15.

diseño, implementación y financiamiento de las Políticas públicas del gobierno, de la gestión y dirección de las EE.PP.

- III. Empresas Públicas en el mercado: “En coherencia con las razones que justifican la propiedad pública, el marco jurídico y regulatorio de las empresas publicas debe garantizar la igualdad de condiciones y la competencia leal en los mercados en los que las empresas del sector público desarrollan actividades económicas.”

El tercer lineamiento se refiere a las prácticas que corresponde observar por parte de las EE.PP. respecto de la conducta que deben tener como actores mercantiles que operan en mercados competitivos.

- IV. Tratamiento equitativo de accionistas minoritarios: “Cuando las empresas públicas estén cotizadas, o entre sus propietarios se incluyan inversores no estatales, el Estado y las empresas deben reconocer los derechos de todos los accionistas y garantizar un trato equitativo y el acceso igualitario de todos los accionistas a la información corporativa”. No se analizó durante la misión por ausencia de accionistas minoritarios en la mayor parte de las EE.PP.

El cuarto lineamiento ahonda en las prácticas que los gobiernos deben observar respecto de sus EE.PP. con respecto a los accionistas particulares e inversionistas que contribuyen al financiamiento de las EE.PP..

- V. Relación con Stakeholders y responsabilidad empresarial: “La política de propiedad pública debe reconocer las responsabilidades de las EE.PP. frente a los actores interesados y exigirles que informen sobre sus relaciones con estos. Debe quedar clara cualquier expectativa que el Estado tenga con respecto a la conducta empresarial”.

Del mismo modo, la OECD establece directrices que las EE.PP. deben observar en la relación que éstas deben llevar adelante para con sus diferentes *stakeholders*, desde el ámbito de la sostenibilidad y responsabilidad de la empresa con estos, cuando son externos a la empresa pero vinculados a ella, hasta las prácticas de relacionamiento que está establece con los actores vinculados de manera más interna con la firma.

- VI. Publicidad y Transparencia: “Deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoria que las empresas cotizadas”.
- VII. Responsabilidades de los directorios de las Empresas: “Deben contar con la suficiente autoridad, competencias y objetividad para realizar sus funciones de orientación estratégica y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones”.

## **1.2 Antecedentes de las Empresas Públicas objeto de la consultoría (creación, evolución, marco normativo, entre otras):**

Ecuador tiene 22 EE.PP. de diversos rubros Económicos reguladas al amparo de una Ley Orgánica de EE.PP.. Al mismo tiempo, dicha Ley facultó la creación de una Empresa Coordinadora, EMCO, que cumple funciones de Ente propietario del portfolio de EE.PP..

De las 22 EE.PP. que se encuentran bajo la coordinación de EMCO, la consultoría analizó los antecedentes específicos de 10 empresas, con las cuales la Misión tuvo la oportunidad de reunirse durante la semana del 3 al 7 de Septiembre. Estas empresas son: Flopec, FABREC, TAME, Correos, CELEC, PetroEcuador, PetroAmazonas, CNT, CNEL y Medios Públicos. (Ver el Anexo N. 1 presenta una síntesis de la situación vigente de las EE.PP.)

Las entrevistas y antecedentes recopilados permitieron constatar que varias empresas fueron objeto de ampliaciones de giro desde el 2012, en ciertos casos a dominios ajenos al *core* del negocio (con los casos del proyecto Monteverde por parte de FLOPEC, o sectores relacionados, o bien a sectores relacionados, pero con la ampliación de líneas de negocios con razonamientos ajenos a las directrices de una planificación estratégica (caso de empresas requisadas y adheridas a Medios Públicos).

## **1.3 Análisis y diagnóstico inicial de las Empresas Públicas:**

La revisión de los antecedentes expuestos por el Gobierno y las diferentes EE.PP. permitieron identificar un conjunto de problemas que corresponde describir. Por una parte, se constató una fragilidad institucional que ha facilitado incurrir en prácticas que en el mediano plazo han puesto en riesgo la sostenibilidad financiera, económica y en cierta medida, de fe pública hacia las EE.PP., particularmente durante estadios de aperturas fiscales, como la actual. Las debilidades institucionales detectadas en general violan los lineamientos de mejores prácticas de Gobierno Corporativo de EE.PP. y tienen dimensiones, orgánicas, fiscales, y de ordenamiento público, tales como la transparencia y la fe pública. También se constató fragilidades de observancia reglamentaria en el orden administrativo a lo mínimo.

A continuación se destacan las debilidades institucionales más notorias que derivan de una débil estructura de buen gobierno corporativo de EE.PP. La última sección discute el análisis de coherencia de las prácticas de Gobierno Corporativo de Ecuador con los lineamientos de mejores prácticas de Gobierno Corporativo.

### **1.3.1 Diseño Orgánico de Ente Propietario (EMCO)**

La entidad coordinadora de EE.PP. fue creada por D.E. en 2015, en un rol de coordinación en concordancia con el inciso 3 del art. 5 de la LOEP, para cumplir la función coordinadora.<sup>3</sup> La norma citada les da una misma estructura regulatoria a las empresas

---

<sup>3</sup> Dicho inciso indica que “Se podrá constituir empresas públicas de coordinación, para articular y planificar las acciones de un grupo de empresas públicas creadas por un mismo nivel de gobierno, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera”.

con objetivos mercantiles y al ente que se le asigne la función administrativa del holding de EE.PP. de un determinado nivel de gobierno, pese a que este último no tiene objetivo mercantil alguno. Esta característica es problemática desde la óptica de las mejores prácticas, porque en esencia EMCO no es empresa y por lo mismo no corresponde hacerle exigible el cumplimiento de los lineamientos de Gobierno Corporativo de EE.PP.. Un ejemplo específico y claro de esta dicotomía se observa en la necesidad de exigir los más altos estándares en materia de transparencia, oportunidad y credibilidad de los Estados Financieros y de los métodos de contabilidad para las EE.PP., que no es preciso replicar en el caso de un ente que es parte de la administración del Estado que se rige (o se puede regir) por el sistema de registro contable de la administración pública. En el caso de un ente de cariz no comercial como EMCO, este último modelo parece ser el más pertinente.

1.3.2 Problemas de Primer Orden detectados en el Gobierno Corporativo de las EE.PP.

### 1.3.2.1 Directorios de EE.PP. con Ministros de Estado como integrantes

Es habitual que los países que aplican las mejores prácticas internacionales en materia de Gobierno Corporativo de EE.PP., le asignen a los entes propietarios (en este caso EMCO) una rol determinante en el proceso de selección de los integrantes de los gobiernos corporativos de las EE.PP.. No obstante, le regulación del Ecuador mediante expresión de D.E., le asigna la titularidad de los cargos de Director de EE.PP. a Ministros de Estado del sector competente, a un delegado presidencial y al Presidente de EMCO.

Esta normativa es problemática por varios motivos. Primero, imponer en la posición de Director a Ministros de Estado limita severamente la posibilidad de separar las funciones del Gobierno: i) diseño, implementación y financiamiento de política públicas, ii) gestión de propietario de EE.PP., y iii) dirección administrativa de las EE.PP. Segundo, la presencia de Ministros de Estado en el Directorio limita severamente la posibilidad de gozar de los beneficios de gobiernos corporativos colegiados, debido a que la jerarquía y autoridad de los Ministros opaca la posiciones que puedan querer hacer valer los otros miembros del Directorio, anulando en la práctica su autoridad y posibilidad de aportar a las compañías. Tercero, la realidad de la agenda de actividades de los Secretarios de Estado dificulta poder relevar las necesidades de las EE.PP. al nivel de los otros requerimientos de tiempo de un ministro, como para hacer factible que se realicen oportunamente la reuniones del Directorio con los quorum requeridos para atender los requerimientos de las EE.PP. Cuarto, Ministros de Estado dirigiendo EE.PP. dotadas de determinados niveles de autonomía para determinar inversiones, deuda y presupuesto rivalizan con el MEF su potestad del manejo financiero y potencian la mezcla de funciones del Gobierno en la dirección de las EE.PP.,

El primer problema mencionado se expresa de varias maneras. Una forma es mediante la realización de actividades y operaciones onerosas que no resultan financieramente sustentables para la compañía, pero que se ejecutan por mandato de la autoridad. Ejemplo de este aspecto es el caso de las operaciones realizadas por FLOPEC para la construcción de la planta terminal de gas de Monteverde (2007) y la construcción del

edificio y Malecón en la ciudad de Esmeralda. La planta tuvo un costo de USD 370 millones y fue transferida a título gratuito a otra EE.PP.. El edificio y Malecón en Esmeraldas acumuló un costo de USD 33 millones el 2018 y se considera la alternativa de traspasar la administración y uso al Municipio.

Manifestaciones del segundo problema no son evidentes y no pudieron ser ni constatadas ni descartadas por el análisis realizado por la misión.

El tercer problema de gobierno corporativo derivado de la integración del Directorio por parte de Ministros de Estado, se puede constatar en la frecuencia y tipo de sesiones de Directorio efectivamente realizadas. El Cuadro N.1 revela la realidad del 2018 respecto a sesiones de Directorio. El cuadro indica de las 22 EE.PP. bajo control de EMCO, poco más de la mitad (12, equivalente a un 55% del total) ha tenido sesiones de Directorio durante el año. Además, de las sesiones realizadas, la mayor cantidad no tuvieron el carácter de ordinario, sino que correspondieron a sesiones urgentes extraordinarias. En efecto, las sesiones ordinarias representaron sólo un 21% de las sesiones realizadas, mientras que las urgentes representaron el 72% de las sesiones. En el agregado, ninguna de estas empresas cuyos directorios sesionaron, sostuvo al menos una reunión mensual, lo que denota un bajo nivel de Dirección efectiva de parte del Directorio de las EE.PP., y nula en el caso de las EE.PP. donde no hubo sesiones de directorio.

**Cuadro N.1. Sesiones de Directorio EE.PP. en 2018 (Enero-Septiembre)**

Nombre EP	Extraordinaria			Total
	Extraordinaria	Urgente	Ordinaria	
1 Celec	1	5		6
2 CELEC		1		1
3 Cnel	1	3	1	5
4 CNEL		5		5
5 CNT		2	3	5
6 Correos del Ecuador		6	1	7
7 Fabrec		2	1	3
8 Flopec		2	2	4
9 Medios Públicos		4		4
10 Petroamazonas	1	1	1	3
11 Petroecuador	1	4	1	6
12 Tame		3	1	4
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>53</b>

El cuarto problema se discute más adelante, en la sección 1.3.3.

### **1.3.2.2 Debilidad Institucional y la libertad del poder Ejecutivo en las definiciones de primer orden de las EE.PP. (emergencia de EE.PP. y redefiniciones de los giros mercantiles)**

El análisis realizado durante la misión permitió constatar una alta inestabilidad en las definiciones de primer o misión de algunas EE.PP. mediante el uso de la potestad

reglamentaria del poder ejecutivo. Para ilustrar este punto, a continuación se presentará el caso de la Empresa FABREC EP, cuyos vaivenes en su mandato constituye uno de los casos más llamativos de las EE.PP de Ecuador (ver mayores detalles en el Anexo N. 3).

Con el D.E. N° 1134 del 2012, se crea FABREC de 2 empresas preexistentes (TECNISTAMP y GASESPOL INDUSTRIAL CEM), una mixta y otra de propiedad pública, cada una con líneas de negocios muy diferentes entre ellas. FABREC se concibe con giros muy disímiles probablemente como resultado de las actividades de las empresas que le dieron origen (i) industria textil; ii) comercialización de productos explosivos, bélicos y/o policiales; iii) importación de vehículos diversos; iv) diseño y construcción de viviendas y de obras públicas). Además, se le habilitó a crear o alterar los rubros de la empresa a discreción. A los pocos meses de su creación, el D.E. N° 1169, alteró el contenido del primer rubro, se eliminó el cuarto y la posibilidad de alterar sus rubros autónomamente. Además, este nuevo D.E. creó una nueva EE.PP, Santa Barbara (EMSBEPE), a quien se le transfirió a título gratuito los rubros 2, 3 y 4 de FABREC. El D.E. N° 313 del 2014 destina las líneas de negocios de FABREC a dos empresas de propiedad pública (FABRILAME S.A y a la recientemente creada EMSBEPE). A los pocos meses, el nuevo D.E. N° 425 del 2014, redestina el rubro 1, confección textil, al Ministerio del Interior. Posteriormente, en el 2015, el D.E. N° 689 revierte la transferencia del rubro 1 al Ministerio del Interior y mandata la liquidación de FABREC. Ese mismo año, el D.E. N°789 deroga las normas del previo 689 y se revierte la liquidación de FABREC.

Los tres años de vaivenes en los mandatos de razón de ser de FABREC no fueron meros experimentos formales o normativos, sino que tuvieron impacto real para la compañía, pues muchas operaciones comerciales fueron ejecutadas en cada uno de estos rubros. La entrevista con el personal de la empresa, reveló que subsisten detrimentos financieros de esas operaciones (por ejemplo, el control de stock y traspaso de radiopatrullas compradas por FABREC) que abultan las dificultades financieras de la Empresa.

### 1.3.3 Fragilidad en la Relación de las EE.PP. con la Autoridad Fiscal

Una función del dueño de una EE.PP. se manifiesta mediante la regulación de la oportunidad y volumen de los flujos de recursos desde y hacia las EE.PP. como resultado de su operación. Respecto de la dimensión estrictamente financiera, los Ministerios de Finanzas suelen conservar para sí la autoridad para controlar flujos de caja y validar la concreción de proyectos y volúmenes de inversión de las EE.PP.. Materialmente, en su rol de beneficiario del dueño, el gobierno recibe los dividendos de las empresas, y en ciertos países, también les cobra los impuestos respectivos, aunque en esta dimensión cumpliendo su rol de gobierno. Por su parte, las empresas pueden recibir del gobierno aportes de capital, préstamos, o aportes corrientes para financiar la operación o proyectos específicos, dependiendo del caso. En todas estas situaciones, una debida y correcta regulación sobre los volúmenes y la oportunidad de ocurrencia de los flujos reduce la incertidumbre tanto de los Ministerios de Finanzas como de las EE.PP., lo que beneficia a ambas partes.

En este aspecto, se pudo notar que la regulación de las EE.PP. provista principalmente por la LOEP y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>4</sup>, da lugar a ambigüedades en las competencias que le cabe en su rol de beneficiario del dueño al MEF. Esta característica afecta potencialmente a ambas partes en cuanto no se logra tener la certeza esperada respecto de los volúmenes y oportunidad de ocurrencia de los flujos. En particular, es posible detectar que dichas normas generan espacios de ambigüedad debido a las definiciones de competencias y autonomía que en materia de planificación e inversión dota a las EE.PP. en la personificación de sus directorios. Por sí sólo, este hecho es problemático porque al estar éstos compuestos por Ministros de Estado distintos del Ministro de Economía y Finanzas, se merma potencialmente la autoridad fiscal del MEF, equiparándola con la que tienen las autoridades sectoriales. Este aspecto institucional dota a las EE.PP. de una capacidad efectiva de ejecución de materias que caben dentro de su giro. Así, no es descartable que un Ministro sectorial valore esta característica de la EE.PP. que dirige al momento de llevar a delante la agenda de su Ministerio. Esta característica institucional entonces, exacerba la potencialidad de mezclar las funciones del gobierno en la acción de las EE.PP. Así, una regulación débil respecto de la relación de los flujos de caja de las EE.PP. y el MEF debilita no sólo las certezas respecto de los flujos que requieren las partes, sino también, debilitan el logro de separación de roles del Gobierno en la dirección de las EE.PP. y merman la autoridad Fiscal del MEF.

Un aspecto positivo observado, fue la dictación, en Agosto del 2018, de una nueva instrucción N°100 del MEF que regula los procedimientos de elaboración y presentación del presupuesto de las EE.PP. En ella, se constata una reducción de las incertezas respecto de los montos y oportunidad de los flujos entre el MEF y las EE.PP., y con ello también se detecta un incremento en la potestad de control fiscal del MEF respecto de las EE.PP. No obstante, la institucionalidad de esta norma es débil, porque tiene una jerarquía baja y así como se dictó, podría derogarse en el futuro. Por lo mismo, es recomendable revisar la estructura normativa y su jerarquía respecto de otras normas, de la regulación de la relación entre el MEF y las EE.PP, respecto de los volúmenes y oportunidad de los flujos mutuos.

#### 1.3.4 Prácticas inadecuadas en la gestión de transferencias pecuniarias desde y hacia entidades del Gobierno y entre EE.PP.

La normativa fiscal y los estilos de ejercicio de la autoridad en el pasado reciente han generado prácticas inapropiadas de financiamiento de actividades de gobierno y de las EE.PP. Por una parte, fue habitual encontrar cuentas por cobrar y por pagar entre EE.PP. y entre éstas y órganos de la administración pública. Esta práctica ha conllevado a que el MEF deba intervenir y jugar un rol de neteo entre las cuentas cruzadas de las entidades, actuando como una especie de “clearance house”. Esta práctica es indeseable, porque no sólo causa un daño a las empresas en impedir un buen manejo financiero y la disposición oportuna de flujos, sino que además desvía recursos valiosos

---

<sup>4</sup> La regulación de los flujos entre el MEF y las EE.PP. deriva del artículo 292 de la Constitución de la República, los artículos El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula la relación con EE.PP. en los artículos 4.4, 6.4, 34, 59, 60,

del MEF para realizar una función que no le es propia. Además, es pernicioso, al desvincular parcialmente a las empresas de la responsabilidad de gestionar correctamente la empresa, pues en definitiva es el MEF y no ellas quienes “resuelven” el problema financiero de la mora entre entes del aparato fiscal.

También se pudo constatar que EE.PP. llevaron adelante proyectos de dudosa rentabilidad para la misión de la empresa (ver tercer párrafo de sección 1.3.2.1).

Por otra parte, se tuvo conocimiento de EE.PP. que tomaron créditos externos que perseguían propósitos algo ajenos a los proyectos de la EE.PP.

#### 1.3.5 Debilidad en las prácticas Contables y de publicidad de estados financieros de las EE.PP.

El diálogo con 10 EE.PP. durante la misión en Quito permitió constatar que no se daba la práctica de tener información financiera auditada al día. También se constató que no se seguían estándares internacionales de Contabilidad Financiera y que, aunque varias empresas tenían metas de incorporar dichos estándares, los plazos fijados para dicha meta eran variables y eminentemente voluntarios. Respecto de la falta de Estados Financieros oportunos, múltiples directivos de las empresas coincidían en responsabilizar a terceros ajenos a las compañías. En efecto, la estructura normativa de la LOEP le asigna a la Contraloría General del Estado (CGE) la delegación formal de responsabilidad y autoridad en la elaboración de los Estados Financieros de las EE.PP.. Por otra parte, las empresas contribuyen con un porcentaje de sus ingresos a la CGE para la provisión de los servicios de contratar a los auditores externos y pronunciarse respecto de ellos. No obstante, la existencia del mandato legal y el desembolso de importantes volúmenes de recursos de parte de las EE.PP., la CGE no suele disponer de las medidas necesarias para que el público tenga a disposición de manera oportuna información financiera confiable de la situación de las EE.PP.. En particular, es preocupante, que además, la CGE no se pronuncie respecto de los opiniones o carencia de pronunciamiento de los informes financieros de las EE.PP. por parte de los auditores externos, en los casos que hay observaciones (para conocer la situación específica de cada empresa, ver la columna de la derecha del Anexo N. 1).

El aspecto recién descrito constituye una debilidad institucional significativa respecto del Gobierno Corporativo de las EE.PP. Por una parte, la normativa delega en terceros ajenos a la empresa la responsabilidad de producir información financiera confiable oportuna para los sectores interesados, los que comprende actores tan relevantes como el mismo Gobierno, hasta los ciudadanos, pero cubriendo además diferentes financieristas, empresas de industrias relacionadas, competidores, y tantos otros. Es particularmente delicado que el ente que la regulación declara como competente para llevar adelante esta función reciba una compensación por servicios que presta de manera inoportuna y de manera indeterminada en los casos en que no emite pronunciamiento. Además, es inconveniente que la retribución establecida por dichos servicios no esté determinada por el costo de estos, sino que se fije con un guarismo equivalente a un impuesto, que que no contribuye al arca fiscal, sino que corresponde a un ingreso para un ente fiscal específico. Es decir, no sólo no existe alineación de incentivos entre la calidad y

oportunidad por los servicios prestados respecto de la retribución recibida por éstos, sino que la compañía no dispone de alternativa para mejorar su posición. En la práctica, la CGR tiene el monopolio de la acción de licitar la auditoría, mientras dispone de una fuente de ingresos que es independiente de la oportunidad y calidad del servicio que otorga, y su actuar parece estar exento de revisión.

Este modelo institucional tiene un efecto adicional que es dañino para la buena salud de las EE.PP.. Por una parte, la delegación en terceros distintos de la compañía de funciones que en muchos países son propias del directorio de la empresa, de su junta de accionistas o sus dueños (tanto para EE.PP. como empresas privadas, es habitual que corresponda a la junta de accionistas validar la elección de los auditores externos), mina la capacidad directiva efectiva del directorio de dirigir la compañía. El efecto directo que produce la disociación de esta función del directorio en la CGR es no producir información veraz, confiable y oportuna sobre el estado financiero de la empresa y con ello reduce la capacidad efectiva de supervisión del desempeño de la compañía por parte de actores interesados (tanto actores gubernamentales, como de la sociedad civil y del sector privado). Este mismo hecho puede propiciar incentivos perversos para dilatar o degradar la calidad información que se requiere para las auditorías.

### 1.3.6 Análisis de Calidad de Políticas de Gobierno Corporativo por Empresa

Al aplicar los lineamientos de gobierno corporativo de la OECD 2015, a las prácticas detectadas en las formas de gobierno de las EE.PP. se pudo constatar características homogéneas entre las empresas, pese a las diferencias de tamaño y sectoriales de las empresas. Este hecho reafirma la hipótesis de que los problemas detectados son reflejo de debilidades institucionales general del sistema de gobierno de las EE.PP. El análisis se realizó usando el criterio de “semáforo” para calificar el nivel de concordancia de las prácticas observadas con los lineamientos en específico. Rojo indica que no hay concordancia entre la práctica observada y los lineamientos de la OECD-2015. Amarillo, denota un nivel de concordancia suficiente, bajo y aceptable pero riesgoso. Verde denota una institucionalidad coherente con los lineamientos de la OECD-2015. El detalle de cada lineamiento por cada empresa está contenido en el Anexo N. 4

Respecto del principio I relativo a los fundamentos de la Propiedad del Estado, se constató que hay concordancia en las instituciones de EE.PP., a excepción del caso de FABREC, con perseguir el principio de maximizar el beneficio de la sociedad con la tenencia de las EE.PP., pero no así respecto de la capacidad de hacerlo mediante una asignación eficiente de los recursos. Se constató que El Estado tiene una clara política en materia de propiedad de sus empresas, con una norma de alta jerarquía (artículo 315 C.R.E.). Por otra parte, se detectó que si bien la política de propiedad tiene procedimientos de rendición de cuentas para hacerse pública, notamos que pese a que las normas obligan a cumplir con el estándar, la práctica no es así y no se logra ni adecuada ni oportunamente (considerar punto anterior 1.3.5). Finalmente, respecto de la justificación de la propiedad de las empresas, los casos revisados permitieron encontrar concordancia entre el principio y la práctica, a excepción del caso de la empresa FABREC.

Esta excepción está dada considerando que no fue posible identificar a las razones de eficiencia, de equidad, o a las razones de Estado que justifiquen la tenencia de una empresa dedicada a cosas tan diversas como lo ha sido FABREC. Cabe recordar que estos giros no sólo tuvieron presencia en el papel, considerando las diversas mutaciones de su giro (ver 1.3.2.2), sino que tuvieron efectos reales. En particular, dentro de dichos giros, no ha sido posible racionalizar los motivos de eficiencia que justifican controlar una empresa de la industria textil, tampoco al considerar que el propósito sea producir uniformes, considerando la alternativa para usar compras públicas para abastecerse de ellos.

Respecto del principio II, no fue posible identificar concordancia alguna entre la práctica y varios elementos de este lineamiento. Por ejemplo, respecto de la idea de que los gobiernos deben simplificar y normalizar las formas legales bajo las que operan las EEPP, no se condice con las prácticas de alterar sistemáticamente sus mandatos, funciones. Tampoco se halló coherencia entre la práctica y el principio que el Estado permita que las EE.PP. operen con total autonomía en la consecución de sus objetivos definidos, sin intervenir en la gestión. Los casos, de realización de proyectos emblemáticos alejados del giro de las empresas (Monteverde, Edificio de Esmeralda, etc), son un reflejo de la escasa autonomía empresarial. Tampoco se pudo observar prácticas que corroboren que el Estado permite que los Consejos de Administración o Directorios ejerzan sus funciones. En efecto, constatamos una merma en la potestad del directorio respecto de su competencia para seleccionar a los auditores externos de la empresa. Además, directores que se integran parcialmente por Ministros de Estado, debilitan la capacidad de obtener un gobierno corporativo colegiado, de sesionar regularmente y de separar las funciones que debe ejercer el Gobierno respecto de las EE.PP. Por otra parte, el ejercicio de los derechos de propiedad no ha estado tan claramente definido en el seno de la Administración del Estado, como se constató con la tardía creación de EMCO, y las débiles relaciones de jerarquía detectadas entre el MEF y la Dirección de las EE.PP., reciente y parcialmente corregido con el acuerdo N°100 emitido hace pocas semanas. Se encontró plena coherencia entre la práctica y el principio que dicta que la entidad propietaria debe ser responsable ante los órganos de representación y mantener relaciones definidas con los organismos públicos correspondientes. Finalmente, se detectó un acuerdo bajo pero suficiente entre la práctica con el principio de que el Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Los problemas de este principio están en la falta de información financiera oportuna que facilite la supervisión de la EE.PP. por parte del ente propietario.

Respecto del lineamiento III, no se pudo constatar claridad en la separación de funciones de propiedad del Estado respecto de sus demás funciones en todas las empresas entrevistadas. Los casos con las fronteras más difusas entre los roles del Gobierno en su injerencia en la EE.PP. se constató en los casos de FLOPEC (proyectos Monteverde y edificio Esmeraldas), FABREC (rango y cambio de giros) y Medios Públicos (ampliación reiterada de portfolio de empresas coligadas y líneas de negocios). En una situación intermedia están los casos de CNEL y Tame; el primero al tener un trato diferente al que se enfrentan empresas del sector (condiciones de concesión de espectro) y el segundo

por tener que operar bajo costo tráfico a zonas extremas sin compensación transparente del Gobierno. Una situación intermedia también se verificó respecto de los actores interesados para tener acceso a mecanismos de reparación eficaces a través de procedimientos judiciales o arbitrales imparciales cuando consideren que se han vulnerado sus derechos. Es intermedia la calificación, porque en los recursos judiciales y administrativos existen, pero una alta proporción de la mora se resuelve administrativamente con involucramiento del MEF. Distinto son los casos de mantener altos niveles de transparencia y comunicación en relación con la estructura de ingresos y gastos de las empresas, especificando su asignación a las principales áreas de actividad, que no se pudo constatar para ninguna empresa por las deficiencias en la provisión oportuna y confiable de los Estados Financieros auditados por parte de las CGE. Mismo nivel de deficiencia se constató respecto de la capacidad de el Estado de financiar y hacer públicos los gastos relacionados con los objetivos de interés general. Tampoco se pudo verificar que las EE.PP. no estén exoneradas de la aplicación de las leyes generales y códigos y normas tributarias, pues no tributan. Tampoco se verificó que no se debe discrimine indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado, especialmente en el caso de telecomunicaciones y las condiciones de acceso al espectro radio-electrico. Por el contrario, con la excepción de PetroEcuador, el acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital si se realizan en condiciones proxy a la de mercado, aunque en muchos casos la deuda es contraída con proveedores de manera forzosa por mora. También se observó la situación relativa a las contrataciones públicas deficitaria, con limitaciones en el pasado reciente a los procedimientos que facilitan compras abiertos a la competencia. En general, ha habido alto grado de uso de las contrataciones directas sin competencia o concurso. No obstante, esa práctica ha sido objetada y nuevas políticas se han emitido sobre el particular.

Gran parte de los aspectos contenidos en los lineamientos 4 y 5 no fueron objeto de revisión durante la misión.

Respecto del lineamiento VI, el análisis preliminar indicó una falta de coherencia con las mejores prácticas internacionales. Ello, porque en ese criterio se requiere que las EE.PP. publiquen la información financiera y no financiera conforme a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, lo que no ocurre ni de manera oportuna, ni con calidad informativa ni tampoco es confiable. Ello, producto de las deficiencias en la operatividad de la relación de las EE.PP. y la CGE, y debido a la falta de ajustarse a estándares de contabilidad internacional. Tampoco se pudo verificar que los estados financieros anuales se sometan oportunamente a una auditoría externa independiente. Por lo mismo, la entidad propietaria no ha estado posibilitada de ofrecer información sistemática, pero se encuentra elaborando informes consolidados sobre las empresas públicas con la información que dispone.

Respecto del lineamiento VII, la institucionalidad vigente dificulta que los Directorios tengan un mandato claro, y que actúen de manera plenamente responsable ante la opinión pública, pues los Ministros de Estado que participan de los Directorio de las EE.PP. tienen intereses cruzados con los de las EE.PP. (debido a las razones que se

describieron en 1.3.2.1 y secciones siguientes). Estas circunstancias hacen muy difícil que el Directorio pueda desempeñar las funciones de definición de la estrategia y supervisión de la gestión de la EE.PP. sobre la base de los objetivos establecidos por el gobierno. Los mismos problemas de diseño institucional dificultan que el Directorio ejerza un criterio objetivo e independiente para dirigir la empresa. Por otra parte, no existe una norma que mandate que los directores sean nombrados por razón de sus cualificaciones y consecuentemente tengan responsabilidades legales equivalentes. Una buena práctica exige la separación de los cargos de Presidente y Gerente General y esa separación si fue nítidamente detectable. Sin embargo, no fue posible verificar que los Directorios bajo la supervisión de sus respectivos Presidentes, realicen una evaluación anual y bien estructurada, con el fin de evaluar el desempeño del Directorio, y EMCO aún no ha instaurado una práctica que haga posible realizar dicha evaluación.

## **2 Objetivos y Actividades**

### **2.1 Posible Objetivo del programa de reforma de empresas públicas.**

Un programa de optimización del funcionamiento de las EE.PP. debe hacer esfuerzos primero por corregir las debilidades institucionales que caracterizan el funcionamiento de las EE.PP. de Ecuador de manera especial y separada de cualquier otras vía que se considere realizar dentro de la agenda de optimización y re-valorización de las EE.PP.. Estos esfuerzos por fortalecer la institucionalidad del gobierno corporativo de las EE.PP. debe ir en dirección de incrementar de manera clara la separación de funciones que le cabe al Estado respecto de sus empresas. En particular, la función de propietario de la función de diseño, implementación y financiamiento de las políticas públicas.

### **2.2 Definición de los lineamientos de una estrategia general de optimización de las empresas públicas:**

El diagnóstico inicial, permite detectar una estrategia de optimización de empresas públicas que contenga los siguientes elementos:

- i) regularización normativa institucional para el buen funcionamiento de las EE.PP. con una orientación a las mejores prácticas internacionales;
- ii) optimizar el portfolio de EE.PP. por la vía de:
  - a. acotar el conjunto de empresas a aquellos entes que tengan una clara vocación comercial,
  - b. identificar las empresas que representan para el Estado un interés por mantener el control de la propiedad,
  - c. definir el conjunto de empresas que puedan ser reorganizadas de manera diferente a la actual, ya sea mediante fusión de empresas o separación de ellas por giros específicos,
- iii) fortalecer y especificar funciones mínimas que deben ser parte de la gestión base de EMCO con el porfolio de EE.PP. que esté bajo su mandato, y diseñar e implementar una estrategia para su progreso funcional.
- iv) considerar utilizar sistemas mixtos (con un ente centralizado vigoroso para un amplio portfolio de empresas, junto con reglas de gobierno corporativo descentralizado para un set específico de empresas especiales) para el ejercicio de la función de ejercicio de propiedad de EE.PP.

### **2.3 Plan de trabajo, identificando potencial de optimización, tiempo y definición e implementación concreta de cada estrategia (liquidación, delegación, fusión, reestructuración financiera, entre otras):**

El plan de trabajo que se propone es en varias líneas de acción.

Una es la línea de acción de rediseño institucional del gobierno corporativo de las EE.PP. Esta línea de acción debiera tomar un mes para hacer las primeras propuestas globales de reforma normativa. A partir de esas definiciones, se debe en una etapa posterior elaborar un diseño para el trabajo legislativo y regulatorio que deban realizar diferentes reparticiones del Estado.

La segunda línea de acción es la de definición y depuración del portfollio de EE.PP.. Esta línea de trabajo debe abarcar un trabajo conjunto entre el gobierno y expertos que los acompañen en las diferentes etapas que involucre este proceso.

La tercera línea de acción es la redefinición de EMCO, tanto en su estructuración orgánica, como en términos de una redefinición de las funciones críticas que debe incorporar al conjunto de tareas que actualmente lleva adelante. Esta línea de acción tiene dos componentes diferentes: i) un re-diseño estratégico de su institucionalidad y funciones y ii) un proceso de apoyo y coaching para la implementación de las nuevas funciones que se determinen en i). Este proceso se anticipa que tome varios meses.

En el evento que se considere implementar un sistema mixto de propiedad, en atención al carácter estratégico financiero para el Estado de alguna EE.PP. (por ejemplo por la extracción y comercialización de hidrocarburos), es preciso realizar un análisis de las mejores prácticas internacionales para el gobierno corporativo de sistemas descentralizados de propiedad de EE.PP. el que debiera tomar un par de meses. Con ello, una segunda etapa correspondería al diseño legal de la opción preferida por el gobierno, proceso que podría tomar un par de meses adicionales.

### **3 Riesgos identificados en la ejecución del Plan de Trabajo**

El plan de trabajo propuesto no está expuesto a mayores riesgos para llevarlo delante de manera exitosa, con la excepción de eventuales urgencias propias de la gestión de gobierno que pudiera amenazar el timing y debido secuenciamiento de las etapas identificadas previamente.

#### 4 Anexos

### Anexo N. 1 CUADRO RESUMEN DE LAS EE.PP. ANALIZADAS EN LA MISION BID 3-7 SEPTIEMBRE 2018

EMPRESA	CREACIÓN	CONFORMACIÓN DIRECTORIO	OBJETO	LÍNEAS DE NEGOCIO	ESTRUTURA FINANCIERA	PLANILLA EMPLEADOS	ESTRUCTURA EMPRESA	OBSERVACIONES
<b>FLOPEC</b> 	Decreto Ejecutivo de 26 de marzo del 2012.  1117 Registro Oficial 681 de 12-abr.-2012	1. Presidente del Directorio de la EMCO  2. El Ministro de Hidrocarburos  3. Delegado del Presidente de la República	"La transportación de hidrocarburos por vía marítima desde y hacia los puertos nacionales y extranjeros; prestación de servicios de transporte comercial, marítimo y fluvial de hidrocarburos y sus derivados; y demás actividades relacionadas."	1. Mercado Internacional crudo participación de mercado -22% 2. Productos limpios participación de mercado Mercado Nacional 67%	<b>A JULIO 2018</b> <b>ACTIVOS:</b>  \$431 millones - 75% "Propiedad, flota, muebles y equipo"  <b>PASIVO:</b>  \$205 millones- 57% "Cuentas y Documentos por pagar"  <b>PATRIMONIO</b>  \$230 millones  <b>INGRESOS:</b>  \$209 millones por concepto de "Servicio de Transporte Marítimo"  <b>COSTOS Y GASTOS:</b>  \$236 millones corresponde el 95% a "Costos de Actividades Ordinarias"  <b>RESULTADO EJERCICIO</b>  -\$26 millones	510 empleados  \$1.5 millones mensuales	SUBSIDRIAS 1. Pisces 2. Pollux 3. Pegasus 4. Polaris 5. Mare Success	<b>-OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 limpios, 2016 con salvedades y 2017 enviados a Contraloría -Desde 2016 se ha considerado la opción de un "socio estartégico", se ha realizado "due diligence", existe interés en el mercado. Valoración estimada empresa \$320 millones. - 2007 se dispone construir Terminal de Gas de <b>Monteverde</b> . -Se entregó derechos a título gratuito de "Terminal de Gas de Monteverde" por \$370 millones. - Construcción de Edificio y Malecón en Esmeraldas, propiedades que se encuentra administrando -Necesidad de Financiamiento 2019 por \$ 130 millones, remplazo flota - Problemas de liquidez para la operatividad, bancos corresponsables <b>- PROYECTOS 2019:</b> Necesidad de Reemplazar la flota que está por cumplir vida útil en 2018 y 2019. Endeudamiento para cambio de flota. Posibilidad de conseguir un aliado estratégico, interés de mercado existe.

EMPRESA	CREACIÓN	CONFORMACIÓN DIRECTORIO	OBJETO	LÍNEAS DE NEGOCIO	ESTRUTURA FINANCIERA	PLANILLA EMPLEADOS	ESTRUCTURA EMPRESA	OBSERVACIONES
<b>TAME</b> 	55 AÑOS  Decreto Ejecutivo 740 de 21 de abril del 2011  Registro Oficial 442 de 6 de mayo de 2011	1. Ministro de Transporte y Obras Públicas 2. El Titular del Organismo Nacional de Planificación o su delegado 3. Delegado del Presidente de la República	“Transporte comercial aéreo público de pasajeros, carga y correo y las demás actividades complementaria conexas.”	1. Vuelos Nacionales: 11 destinos Sierra, Costa, Amazonía y Galápagos participación de mercado 40% 2. Vuelos Internacionales: 5 destinos Bogotá, Cali, Fort Lauderdale, New York y Lima participación de mercado 23% 3. Cargo	<b>A MARZO 2018</b>  <b>ACTIVOS:</b> \$180 millones - 45% “Propiedad y Equipo” y 31% “Cuentas por Cobrar”  <b>PASIVO:</b> \$352 millones- 44% corresponde a “Obligaciones a corto plazo”, 33% a “Obligaciones a Largo Plazo”  <b>PATRIMONIO</b> -\$172 millones  <b>INGRESOS:</b> \$37 millones- 60% a “Venta de Servicios” <b>COSTOS Y GASTOS:</b> \$52 millones corresponde el 50% a “Gastos Financieros”  <b>RESULTADO EJERCICIO</b> -\$15 millones	1379 empleados  \$2.5 millones mensuales	TAME AMAZONÍA	La operatividad propia del giro del negocio no guarda relación con la normativa. -Contrato con proveedores han acumulado deudas por \$62 millones -Rutas operadas no rentables, se han realizado depuración de rutas -Inicio de Reestructuración organizacional desde 2017 especialmente en la mejora y optimización de procesos. <b>-OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 abstención, 2016 y 2017 no enviados  -Necesidad de subsanar la posición de liquidez de la empresa por \$410 millones. -Consideran la opción aliado estratégico <b>-PROYECTO 2019:</b> Cambio de aviones o repotenciación de los arrendados
<b>FABREC</b> 	25 años  Decreto Ejecutivo 1134 de 16 de abril de 2012  Registro Oficial 669 de 9 de mayo de 2012	1. Presidente del Directorio de la EMCO 2. El Ministro de Industria y Productividad 3. Ministro del Interior	“Es una empresa con la capacidad operativa para hacer frente a los contratos del Ministerio del Interior así como de otras instituciones públicas y privadas, con calidad y precios competitivos, fomentando el desarrollo del sector textil y calzado a través de alianzas comerciales y operativas.”	Textil -Institucional Público o Privado -Detal- Oficinista Calzado -Institucional Público o Privado -Detal- Oficinista	<b>A JUNIO 2018</b> <b>ACTIVOS:</b> \$49 millones -48% corresponde a “Activos Diferidos” y 27% a “Deudores comerciales”  <b>PASIVO:</b> \$40 millones- 59% a “Anticipos clientes a largo plazo”,  <b>PATRIMONIO:</b> \$8 millones  <b>INGRESOS:</b> \$414 miles - a “Ventas” y “Descuentos y Devoluciones”  <b>COSTOS Y GASTOS:</b> \$3.2 millones corresponde el 58% a “Costos de ventas” y 36% corresponde “Gastos de Administración”  <b>RESULTADO EJERCICIO</b> -\$2.8 millones	454 empleados  \$355 mil mensuales		-Ejecutor de compras de vehículos para el Ministerio del Interior -Retraso de nómina desde el mes de mayo 2018 -Contratos son liquidar con el sector público -Necesidad de liquidez 4 meses sin pagar la nómina, retraso de nómina desde el mes de mayo 2018, se requiere \$4.5 millones para desvinculación  <b>OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 abstención, 2016 borrador informe y 2017 enviado a Contraloría  <b>PROYECCIÓN 2019:</b> Liquidación

EMPRESA	CREACIÓN	CONFORMACIÓN DIRECTORIO	OBJETO	LÍNEAS DE NEGOCIO	ESTRUTURA FINANCIERA	PLANILLA EMPLEADOS	ESTRUCTURA EMPRESA	OBSERVACIONES
<b>CNT</b> 	Decreto Ejecutivo 218 Registro Oficial 122 de 3 de febrero de 2010	1. Presidente del Directorio de la EMCO 2. El Ministro de Telecomunicaciones 3. Delegado del Presidente de la República	"La explotación de los servicios de telecomunicaciones, sean estos finales, portadores, de voz, imagen, datos, video, servicios de valor agregado, convergentes y multimedia, así como todos aquellos servicios que se creen, desarrollen o deriven a partir de los servicios antes mencionados o determinados por los progresos tecnológicos y técnicos en materia de telecomunicaciones."	-Móvil participación de mercado 9% -Telefonía Fija participación de mercado 85% -Internet Fijo de participación mercado 51% -TV participación de mercado 29% -Servicios Móviles Avanzados participación de mercado 17%	<b>A JUNIO 2018</b> <b>ACTIVOS:</b> \$2.488 millones -60% corresponde a "Planta y Equipos" <b>PASIVO:</b> \$635 millones - 46 % "Obligaciones a corto plazo" <b>PATRIMONIO</b> \$1.853 millones <b>INGRESOS:</b> \$454 millones -30% Ingresos por Internet Fijo y 19% a llamadas fijas <b>COSTOS Y GASTOS:</b> \$385 millones - 35% "gastos por servicios" <b>RESULTADO EJERCICIO</b> \$69 millones	8.749 empleados  \$12.5 millones mensuales		-Falta de toma de decisiones del Directorio por no existir sesiones. - Deudas por cobrar al sector público por servicios prestados - Competencia poco leal, existe beneficios del costo asociados, derechos de frecuencia a ARCOTEL  <b>OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 abstención, 2016 y 2017 enviado a Contraloría  <b>PROYECCIÓN 2019:</b> Nuevas estrategias de mercado, "empaquetamiento de servicios" , ganar mercado de la competencia.
<b>CELEC</b> 	Decreto Ejecutivo 220 del 14 de enero de 2010 Registro Oficial 128 de 11 de febrero 2011	1. Presidente del Directorio de la EMCO 2. El Ministro de de Electricidad y Energía Renovable 3. Delegado del Presidente de la República	"La generación, transmisión, distribución, comercialización, importación y exportación de energía eléctrica, para lo cual está facultada a realizar todas las actividades relacionadas con este objetivo. La planificación, diseño, instalación, operación y mantenimiento de sistemas no incorporados al Sistema Nacional Interconectado, en zonas a las que no se puede acceder o no resulte conveniente hacerlo mediante redes convencionales."	Unidades e Negocios -Coca Codo Sinclair -Electroguayas -Enerjugones -Gensur -Hidroagoyan -Hidroazogues -Hidronación -Hidropaute -Hidrotoapi -Termoesmeraldas -Termogasmachala -Termopichincha -Termomanabí -Termopichincha -Transelectric	<b>A JUNIO 2018</b> <b>ACTIVOS:</b> \$12.168 millones -88% corresponde a "Planta y Equipos" <b>PASIVOS:</b> \$1.040 millones millones -48 % "Cuentas por Pagar No Corrientes" <b>PATRIMONIO</b> \$11.128 millones <b>INGRESOS:</b> \$384 millones - 83% corresponde a "Ingresos por Servicios de Generación" <b>COSTOS Y GASTOS:</b> \$364 millones - 47% - "Costos fijos de generación" <b>RESULTADO EJERCICIO</b> \$19 millones	4855 empleados  \$10.9 millones mensuales		<b>OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 salvedades, 2016 borrador del informe y 2017 enviado a Contraloría  <b>PROYECCIÓN 2019:</b> Proyectos que requieren financiamiento para ser terminados por USD270 millones

<p>CNEL</p> 	<p>Decreto Ejecutivo 1459 de 13 de marzo de 2013</p>	<p>1. Presidente del Directorio de la EMCO</p> <p>2. El Ministro de Electricidad y Energía Renovable</p> <p>3. Delegado del Presidente de la República</p>	<p>“Brindar el servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica, dentro del área asignada a la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP, bajo el régimen de exclusividad regulado por el Estado, a efectos de satisfacer la demanda de energía eléctrica, en las condiciones establecidas en la normativa aplicable al sector eléctrico y suministrar electricidad a los consumidores.”</p>	<p>12 Unidades de Negocio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Bolívar</li> <li>-El Oro</li> <li>-Esmeralda</li> <li>-Guayas</li> <li>-Guayas – Los Ríos</li> <li>-Los Ríos</li> <li>-Manta</li> <li>-Sanhta Elena</li> <li>-Santo Domingo</li> <li>-Sucumbios</li> <li>-Lago Agrio</li> </ul> <p>Cobertura 44% del territorio nacional</p> <p>Participación de mercado 49%</p>	<p><b>A MAYO 2018</b></p> <p><b>ACTIVOS:</b> \$3.282 millones - 64% corresponde a “Planta y Equipo”</p> <p><b>PASIVOS:</b> \$1.088 millones millones -45 % a “Documentos y cuentas por pagar”</p> <p><b>PATRIMONIO:</b> \$2194 millones</p> <p><b>INGRESOS:</b> \$526 millones el 95% corresponde a “Ingresos por Servicios de Generación”</p> <p><b>COSTOS Y GASTOS:</b> \$404 millones el 88% corresponde a “Costos y Gastos de venta</p> <p><b>RESULTADO EJERCICIO</b> \$121 millones</p>	<p>6980 empleados</p> <p>\$ 14.7 millones mensuales</p>	<p><b>-OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 y 2016 auditoría en ejecución y 2017 enviado a Contraloría</p>
--	--	--	--	---	--	---	---

EMPRESA	CREACIÓN	CONFORMACIÓN DIRECTORIO	OBJETO	LÍNEAS DE NEGOCIO	ESTRUTURA FINANCIERA	PLANILLA EMPLEADOS	ESTRUCTURA EMPRESA	OBSERVACIONES
<b>PETROECUADOR</b> 	Decreto Ejecutivo 315  Registro Oficial suplemento 171 6 de abril 2010	1. Presidente del Directorio de la EMCO  2. El Ministro Rector  3. Delegado del Presidente de la República	"Se encarga de la operación exclusiva de las áreas de transporte, almacenamiento, refinación, comercialización interna y externa de crudo, derivados y gas natural, y que tienen el propósito de no solo cumplir con el abastecimiento seguro y confiable de combustibles a nivel nacional, sino también responder a las metas y expectativas de la sociedad para la construcción y aporte al desarrollo sostenible del Ecuador."	Unidades Administrativas 59  - Refinería Esmeralda - Refinería La Libertad - Refinería Shushufindi - Poliductos Norte - Poliductos Sur - Oleoducto - Procesos de Soporte	<b>A JUNIO 2018</b>  <b>ACTIVOS:</b> \$11.550 millones  <b>PASIVO:</b> \$3.533 millones  <b>PATRIMONIO</b> \$8.017 millones  <b>INGRESOS:</b> \$5.641 millones e  <b>GASTOS:</b> \$4.050  <b>RESULTADO EJERCICIO</b> \$1.591 millones	4417 empleados  \$12.7 millones mensuales		-No existe procedimientos definidos para el registro de crudo.  -Refinería del Pacífico \$1400 milloes de los cuales 35% son gastos de consultoria  -Ventas futuras de petroleo, contratos con entidades externas que necesitan ser revisados  -Deuda tomada por EP para financiar estados por \$1200 millones  <b>OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 abstención, 2016 auditoria en ejecución y 2017 enviado a Contraloria
<b>PETROAMAZONAS</b> 	Decreto Ejecutivo 314  De Registro Oficial suplemento 171 6 de abril 2010	1. Presidente del Directorio de la EMCO  2. El Ministro Rector  3. Delegado del Presidente de la República	"Gestión de las actividades asumidas por el Estado en el sector estratégico de los hidrocarburos y sustancias que los acompañan, en las fases de exploración y explotación, observando las normas aplicables."	-Explotación -Exploración	<b>A JUNIO 2018</b> <b>ACTIVOS:</b> \$13.878 millones % corresponde casi en su totalidad a "Planta y Equipo"  <b>PASIVOS:</b> \$4,5 millones millones 50% corresponde a "Pasivo a corto plazo"  <b>PATRIMONIO</b> \$9.4 millones  <b>INGRESOS:</b> \$53 millones el 99% corresponde a Ingresos por Venta  <b>COSTOS DE PRODUCCIÓN:</b> \$1.041 millones  <b>RESULTADO EJERCICIO</b> -\$988 millones	7394 empleados  \$13.7 millones mensuales	Campos de Petróleo	-\$ 223 millones de inventario declarado como inmovilizado  -Entidad que no tiene ingresos en sus estructura de balances  <b>OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 y 2016 abstención, 2017 enviado a Contraloria  <b>PROYECCIÓN 2019:</b> Mejor utilización del gas

EMPRESA	CREACIÓN	CONFORMACIÓN DIRECTORIO	OBJETO	LÍNEAS DE NEGOCIO	ESTRUTURA FINANCIERA	PLANILLA EMPLEADOS	ESTRUCTURA EMPRESA	OBSERVACIONES
<b>CORREOS DEL ECUADOR</b> 	Decreto Ejecutivo 324  Registro Oficial 536 de 3 de mayo 2010	1. Presidente del Directorio de la EMCO  2. El Ministro Rector  3. Delegado del Presidente de la República	“Proporcionar, mantener y promover la calidad del servicio público de admisión, curso y entrega de los envíos de correspondencia a nivel nacional e internacional, venta de productos postales y en especial la prestación del servicio postal universal.”		<b>A JUNIO 2018</b> <b>ACTIVOS:</b> \$40 millones de los cuales 40% corresponde a “Bienes de Administración” y 40% “Deudores Financieros”  <b>PASIVOS:</b> \$11 millones millones 40% corresponde a “Depósitos y Fondos de Terceros”  <b>PATRIMONIO</b> \$29 millones  <b>INGRESOS:</b> \$12 millones el 75% corresponde a Ingresos por Venta de Bienes y Servicios  <b>GASTOS:</b> \$11 millones el 60% corresponde a remuneraciones <b>RESULTADO EJERCICIO</b> \$1 millón	1381 empleados  \$1.1 millón mensual		-Problemas de logística para entregas  -Stock de Entrega de paguetes resagados -Cuentas por pagar no registradas por \$3.3 millones  <b>-OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 abstención, 2016 y 2017 enviado a Contraloría  <b>-PROYECCIÓN 2019:</b> Requieren inversión de capital, no cuantificada. Mejora del proceso de extracción del petróleo
<b>MEDIOS PÚBLICOS</b> 	Decreto Ejecutivo 1158 de 22 de agosto de 2016  Registro Oficial 854 de 2 de octubre de 2016	1. Presidente del Directorio de la EMCO  2. El Ministro Rector  3. Delegado del Presidente de la República	“Su actividad principal es ofrecer a la ciudadanía servicios de comunicación escrita y audiovisual y servicios de impresión a clientes del sector público y privado.”	-El Telégrafo -TV Ecuador -Públicas FM -El Tiempo -EditoGran	<b>A JUNIO 2018</b> <b>ACTIVOS:</b> \$119 millones de los cuales 60% corresponde a “Activo Fijo”  <b>PASIVOS:</b> \$45 millones millones 53% corresponde a “Pasivos a Largo Plazo”  <b>PATRIMONIO:</b> \$73 millones  <b>INGRESOS:</b> \$21 millones el 57% - Ingresos Operacionales  <b>COSTOS Y GASTOS:</b> \$22 millones  <b>RESULTADO EJERCICIO:</b> -\$2 millones	1068 empleados  \$1.5 millones mensuales		-Necesidad de liquidez  <b>OPINIÓN AUDITORÍA:</b> 2015 salvedades, 2016 auditoría en ejecución y 2017 enviado a Contraloría  <b>-PROYECCIÓN 2019:</b> Vender unidades de negocio



### Anexo N. 3 EVOLUCIÓN DE FUNCIONES DE FABREC VIA D.E.

N°D.E.	Año	Empresa	Mandato
		TECNISTAMP CIA. LTDA	
		GASESPOL INDUSTRIAL CEM	
		TECNISTAMP GASESPOL INDUSTRIAL CEM	
1134	2012	FABREC EP	<p>1.Confección, fabricación, comercialización de toda clase de textiles, tejidos y telas, en todas sus formas, ropa confeccionada, vestidos para hombres, mujeres, niños, ropa deportiva, ropa de gala, ropa de trabajo, ropa de playa, protectores antimotines.</p> <p>2. Importación, exportación, internamiento, almacenamiento, comercio interior y fabricación de toletes, lanza gases, armas de fuego, municiones, fuegos de artificio, pólvoras o toda clase de explosivos; así como también las materias primas para fabricación de explosivos detonantes, gas lacrimógeno, escopetas lanza gases, cascos e implementos de densa antimotines, importación spray de gas y toda clases de accesorios en general</p> <p>3. Importación, fabricación, distribución, de todo tipo de vehículos, vehículos blindados de seguridad, equipos, partes, piezas, repuestos y accesorios, lanchas, helicópteros, motocicletas, autos, camiones; así como partes, piezas, repuestos para comunicación en general de todo tipo; antenas parabólicas.</p> <p>4.La compañía también se podrá dedicar a la planificación, diseño, construcción, comercialización de viviendas, urbanizaciones, elaboración y aprobación de planos, proyectos inmobiliarios, construcción de obras públicas, carreteras, vías, puertos, aeropuertos, oleoductos gasoductos, acueductos, pozos petroleros, pozos de aguas profundas, estaciones petroleras y otros afines.</p> <p>A..se confiere al Directorio de la Empresa, las facultades necesarias para que pueda ampliar el objeto social de la compañía en virtud de las necesidades que tenga.</p> <p>B..podrá, constituir filiales, subsidiarias, unidades de negocio, o celebrar convenios de asociación, uniones transitorias, alianzas estratégicas, consorcios, u otras de naturaleza similar, con alcance nacional e internacional</p>
1169	2012	FABREC EP	<p>1.Confección, fabricación, comercialización de toda clase de textiles, tejidos y telas, en todas sus formas, <del>ropa confeccionada, vestidos para hombres, mujeres, niños, ropa deportiva, ropa de gala, ropa de trabajo, ropa de playa, protectores antimotines.</del></p>

			2.Idem 3.Idem 4. Eliminado A. Eliminado B. Idem
313	2014	EMSBEF FABREC EP FABRILFAME S.A.	Transfiérase a título gratuito la línea de negocio de los numerales 2, 3 y 4 del artículo 2 a la Empresa de Municiones Santa Bárbara EP -EMSBEF Transfiérase a título gratuito la línea de negocio de el numeral 1 del artículo 2 del a FABRILFAME S.A.
313	2014	EMSBEF	1, Fabricación y comercialización de armamento, municiones, blindaje antibala, protectores antimotines y, en de todo tipo de equipamiento para el sistema de defensa y seguridad pública. 2. Fabricación, importación y distribución de todo tipo de vehículos de transporte terrestre, aéreo y Marítimo; sus partes, piezas, repuestos y accesorios; así como partes, piezas y repuestos para equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones. 3.Fabricación de equipos de protección personal, productos conexos y complementarios. 4.Fabricación, instalación, mantenimiento y comercialización de estructuras metálicas para uso militar, policial y civil. 5. Inspección, certificación, desmilitarización y recuperación de munición, así como la repotenciación de armamento. 6. Blindaje de vehículos, naves y embarcaciones 7. Brindar asesoría, servicio de mantenimiento y repotenciación en armamento menor y mayor, municiones y vehículos tácticos, materia prima para la fabricación de blindaje antibala para el sistema de defensa y seguridad pública. 8.Importación de partes de armas, componentes de municiones, partes de vehículos tácticos, materia prima para la fabricación de blindaje antibala para el sistema de defensa y seguridad pública. 9.Exportación de armas, municiones conexos y complementarios. Para el cumplimiento de su objeto podrá constituir filiales, subsidiarias, unidades de negocio, o celebrar convenios de asociación, uniones transitorias, alianzas estratégicas, consorcios u otras de naturaleza simiilar, con alcance nacional e internacional, y en general celebrar todo acto o contrato permitido por las leyes ecuatorianas, que directa o indirectamente se relacionen con su objeto, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas. '
425	2015	FABREC EP	Transfiérase el numeral 1 a Ministerio de Interior
678	2015	FABREC EP	Revierte transferencia de rubro textil al Ministerio de Interior
678	2015	FABREC EP	Mandata Liquidar FABREC
789	2015	FABREC EP	Línea de Negocios 1 permanece en FABREC EP

## Anexo N. 4 ANÁLISIS DE LINEAMIENTOS DE GOBIERNO CORPORATIVO

### Lineamiento 1.

	PRINCIPIO										
A	Maximizar el beneficio para la sociedad. Mediante una asignación de recursos eficiente.										
B	Política en materia de propiedad debe definir las razones que justifican la propiedad pública y el papel del Estado en el gobierno de las empresas públicas.										
C	La política de propiedad sujeta a procedimientos oportunos de rendición de cuentas política y hacerse pública.										
D	El Estado debe definir las razones que justifican que sea propietario de empresas públicas concretas										

## Lineamiento 2.

	PRINCIPIO										
A	Los gobiernos deben simplificar y normalizar las formas legales bajo las que operan las EP.										
B	El Estado debe permitir que las EP operen con total autonomía en la consecución de sus objetivos definidos, sin intervenir en la gestión.										
C	El Estado debe permitir que los Consejos de Administración ejerzan sus funciones.										
D	El ejercicio de los derechos de propiedad debe estar claramente definido en el seno de la Administración del Estado.										
E	La entidad propietaria debe ser responsable ante los órganos de representación y mantener relaciones definidas con los organismos públicos correspondientes.										
F	El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa.										

### Lineamiento 3.

	PRINCIPIO										
<b>A</b>	Claridad de separación entre la función de propiedad del Estado y sus demás funciones.	Yellow	Red	Green	Red	Green	Yellow	Green	Green	Green	Red
<b>B</b>	Los actores interesados deben tener acceso a mecanismos de reparación eficaces a través de procedimientos judiciales o arbitrales imparciales cuando consideren que se han vulnerado sus derechos.	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
<b>C</b>	Cuando las EP combinen actividades económicas con objetivos de interés general, habrán de mantenerse altos niveles de transparencia y comunicación en relación con su estructura de ingresos y gastos, especificando su asignación a las principales áreas de actividad.	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
<b>D</b>	El Estado deberá financiar y hacer públicos los gastos relacionados con los objetivos de interés general.	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
<b>E</b>	Las EP no deben estar exoneradas de la aplicación de las leyes generales y códigos y normas tributarias. La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado.	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
<b>E</b>	El acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital deben realizarse en condiciones de mercado	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow
<b>F</b>	Cuando la EP intervenga en contrataciones públicas los procedimientos aplicables deben estar abiertos a la competencia.	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow

## Lineamiento 5

	PRINCIPIO										
A	Deben reconocer y respetar los derechos de terceros reconocidos en las leyes o en acuerdos recíprocos.										
B	Informar sobre sus relaciones con terceros, especialmente en relación con los trabajadores, los acreedores y las comunidades afectadas cuando sea pertinente y factible.	NO SE EXPUSO									
C	Deben adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que contribuyen a prevenir el fraude y la corrupción.	NO SE EXPUSO									
D	El gobierno debe hacer públicas sus expectativas a este respecto y establecer claramente los mecanismos para su cumplimiento.	NO SE EXPUSO									
E	Las empresas públicas no deben utilizarse como vehículos para financiar actividades políticas.										

## Lineamiento 6

	PRINCIPIO										
A	Las EP deben publicar la información financiera y no financiera conforme a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial.										
B	Los estados financieros anuales deben someterse a una auditoría externa independiente.										
C	La entidad propietaria debe ofrecer información sistemática y publicar anualmente un informe consolidado sobre las empresas públicas.										

## Lineamiento 7

	PRINCIPIO											
A	El Directorio debe recibir un mandato claro, plenamente responsable ante los propietarios, actuar en interés de la empresa.											
B	El Directorio debe desempeñar sus funciones de definición de la estrategia y supervisión de la gestión sobre la base de los objetivos establecidos por el gobierno.											
C	El Directorio debe permitir el ejercicio de un criterio objetivo e independiente. Todos los consejeros, incluidos los funcionarios públicos, deben ser nombrados por razón de sus cualificaciones y tener responsabilidades legales equivalentes.											
D	El Directorio deben carecer de cualquier participación sustancial en la empresa o relación con ella, sus órganos de gestión, otros accionistas mayoritarios y la entidad propietaria, que pueda poner en peligro la objetividad de su criterio.	NO SE EXPUSO										
E	Deben crearse mecanismos para evitar los conflictos de intereses	NO SE EXPUSO										
F	El Presidente se responsabilizará del funcionamiento eficaz del Consejo. Una buena práctica exige la separación de los cargos de Presidente y Consejero Delegado.											
G	El Directorio deben considerar la posibilidad de constituir comités especializados, compuestos por miembros independientes y debidamente cualificados, para ayudar al pleno del Consejo en el desempeño de sus funciones, especialmente en materia de auditoría, gestión del riesgo y remuneraciones.											
H	El Directorio bajo la supervisión de su Presidente, deben realizar una evaluación anual y bien estructurada, con el fin de evaluar su desempeño.											
I	La EP deben establecer procedimientos eficaces de auditoría interna y crear una función de auditoría interna bajo la supervisión y dependencia del Consejo de Administración y del comité de auditoría u órgano societario equivalente.	NO SE EXPUSO										