
EL ROL PROGRAMÁTICO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DEL ECUADOR EN SU PLANIFICACIÓN NACIONAL*



Paulino Washima Tola

Contexto histórico de las empresas públicas ecuatorianas

Las empresas estatales del Ecuador se constituyeron a lo largo de su historia bajo distintas figuras institucionales. Al igual que en otros países, una de las empresas más antiguas que subsiste hasta la actualidad es la empresa de correos que se creó a inicios del siglo XIX bajo la figura de “Administración General de Correos”.

Otras empresas públicas tuvieron su origen entre las décadas de 1950 y 1960 en un contexto regional de nacionalizaciones y en una coyuntura de dictaduras militares por las cuales atravesaba el Ecuador. Algunos ejemplos de empresas que se crearon en esta época son: Astilleros Navales del Ecuador (ASTINAVE), Corporación Ecuatoriana del Petróleo (CEPE), Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado (ENFE), Transportes Aéreos Militares del Ecuador (TAME), entre otras (Jaramillo, 2011).

Posteriormente, en la década de 1970, con el inicio de la explotación petrolera a gran escala y gracias a una bonanza de precios del crudo, la creación de empresas públicas sirvió para canalizar la inversión estatal en grandes proyectos hidrocarburíferos y el despliegue de las redes para los servicios de electricidad y telecomunicaciones. Fue así como se crearon entidades paraestatales con funcionamiento empresarial tales como el Instituto Ecuatoriano de Electrificación-Inecel y el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones-Ietel. Entre los proyectos liderados por empresas públicas de ese entonces se destacan: la construcción del Oleoducto Transecuatoriano, la Refinería Estatal de Esmeraldas, así como la construcción y operación de las Centrales Hidroeléctricas de Paute y Agoyán, lideradas por el Inecel (Jaramillo, 2011: 32).

* Un tratamiento más profundo de este tema puede encontrarse en el libro *Empresas públicas y planificación, su rol en la transformación social y productiva*, publicado por SENPLADES, 2013.

Las empresas estatales se creaban generalmente a través de leyes específicas que determinaban el objeto de cada una, su régimen administrativo, sus mecanismos de contratación, el régimen de control aplicable y el sistema de gestión del talento humano, entre otros aspectos. Considerando que cada empresa era una ley, provocó que cada una fuera una isla independiente respecto de la institucionalidad nacional (de por sí ya debilitada y fraccionada) y que entidades con un giro comercial de cientos de millones de dólares no respondieran siempre a las políticas públicas nacionales, sino a intereses u objetivos aislados independientemente de que éstos pudieran estar alejados o ser contrarios a los grandes intereses de desarrollo, generalmente bajo el amparo de la autonomía consagrada en esas mismas normas de creación de las empresas estatales (Ruiz, 2012: 2).

En la década de 1980, en un entorno de crisis de endeudamiento externo, bajos precios del petróleo y medidas de ajuste estructural impulsadas por los gobiernos de turno, el rol empresarial del Estado fue duramente cuestionado. Las empresas estatales fueron tildadas de ineficientes en todos los aspectos y con más costos que beneficios para las arcas fiscales.

Luego de un debilitamiento constante de las empresas estatales, en 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado, norma que estableció los mecanismos para la desinversión del gobierno en las empresas públicas (la desmonopolización de lo público) y el traslado de ciertas competencias gubernamentales al sector privado. Fue así que se liquidaron empresas de provisión de suministros del Estado, provisión de alimentos e instituciones para la edición de libros entre otras (Jaramillo, 2011: 47).

El Fondo de Solidaridad era una institución creada por Ley el 24 de marzo de 1995 y tuvo rango constitucional desde 1998. Su capital provenía de los recursos económicos generados por la transferencia del patrimonio de empresas y servicios públicos. Legalmente, sus utilidades sólo podían emplearse para financiar, en forma exclusiva, programas de educación, salud y saneamiento ambiental y para responder a desastres naturales. En otras palabras, estaba prohibida la reinversión de los excedentes y utilidades en las mismas empresas del Estado.

En el año 2000 se promulgaron la Ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana, y la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, que establecieron reformas al sector eléctrico y al sector de hidrocarburos.

Estos cambios normativos entregaron el protagonismo de la exploración y explotación petrolera al sector privado, desplazando a Petroecuador,¹ la petrolera estatal, cuya producción cayó de 325 mil barriles de petróleo por día (bpd) en 1993 a 198 mil bpd en 2006; mientras que la producción del sector privado subió de 30 mil bpd a 340 mil bpd en el mismo periodo.²

En el sector eléctrico, el esquema de libre mercado basado en la segmentación de actividades y en el intento de privatización de las empresas del sector eléctrico (a través del Fondo de Solidaridad), no satisfizo las expectativas. En la generación eléctrica los grandes proyectos hidroeléctricos no fueron desarrollados porque la empresa privada no tuvo interés de invertir, o para hacerlo exigía grandes concesiones y tratos preferenciales que desarmaron el principio de libre competencia, lo que en teoría es el mecanismo dinamizador de la eficiencia y los resultados esperados de la inversión privada. En la distribución eléctrica las empresas tuvieron gran acumulación de deudas de sus clientes, y a la vez crecieron sus deudas con el Estado por no poder pagar la energía que distribuían ni tampoco los combustibles para autogeneración. La crisis del sector eléctrico era cada vez más insostenible: el inversor privado no deseaba participar por los problemas económico-financieros, y el Estado estaba legalmente impedido de invertir, situación que afectó la operación técnica del sector. Así, no se podía cubrir la demanda de energía eléctrica y se realizaba con la sobreexplotación de la infraestructura e instalaciones existentes (SENPLADES, 2013).

En telecomunicaciones, la empresa estatal fue escindida en las empresas estatales Andinatel, S.A. y Pacifictel, S.A., siendo su propietario el Fondo de Solidaridad, con la disposición legal de vender las empresas a la iniciativa privada y no reinvertir recursos para mejorar los rendimientos empresariales.

Así fue como el gobierno del presidente Rafael Correa recibió las empresas públicas en enero de 2007. Víctimas del neoliberalismo, las instituciones públicas fueron desarticuladas configurando un escenario crítico para las empresas estatales, restringidas en su capacidad de gestión y diversas irregularidades.

¹ En 1989 la empresa CEPE se transformó en la Empresa Estatal Petroecuador.

² Datos estadísticos de la Secretaría de Hidrocarburos de Ecuador.

Marco normativo de las empresas públicas

La Constitución de 2008, marcó un nuevo escenario para las empresas públicas. Definió la jerarquía del plan nacional de desarrollo, instrumento obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Dentro del plan se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos y la inversión y asignación de los recursos públicos. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) elabora el plan nacional de desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y monitorea el cumplimiento de sus objetivos y metas. El nivel de compromiso del sector público con el plan es alto; su incumplimiento es causal de destitución del presidente de la República.

La Constitución también definió sectores estratégicos en los cuales el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar. Son sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que se definan por ley.

En el nivel constitucional también se especificaron los servicios públicos cuya provisión es responsabilidad del Estado, éstos son: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias y otros que se definan por ley.

El Estado tiene la potestad constitucional de crear empresas públicas 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 correspondientes al Estado. Por ser parte del sector público, la articulación de las empresas públicas con la planificación nacional es obligatoria.

En el ámbito financiero, la Constitución dispuso que los excedentes de las empresas públicas podrán destinarse a la inversión o reinversión en las mismas empresas y los excedentes que no fueren invertidos o reinvertidos sean transferidos al presupuesto general del Estado. También estableció que la delegación a la iniciativa privada en estos sectores será excepcional y se hará en los casos que establezca la ley.

En coherencia con la Constitución, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) se promulgó en el año 2009. El Ecuador es pionero en tener una ley que rige a todas las empresas públicas. Esta ley establece las instancias con potestad para la creación de empresas públicas,

siendo competentes la Función Ejecutiva, los gobiernos locales y las universidades públicas.

La LOEP legisla la gestión del talento humano, establece ciertas diferencias con los servidores de otras entidades públicas tales como remuneraciones (potestad del directorio), modalidades de contratación y desvinculación, entre otros. La ley define principios para la administración del talento humano en los que se incluyen derechos y obligaciones del personal. Prohíbe el reparto de utilidades o excedentes y establece que cualquier incremento salarial se efectuará exclusivamente previa evaluación del desempeño y en consideración de la capacidad económica de la empresa.

La LOEP también define alternativas de mecanismos asociativos de las empresas públicas para la expansión y desarrollo de sus actividades. Permite la creación de empresas subsidiarias de economía mixta en las que la empresa pública tiene la mayoría accionaria, así como la inversión en otros emprendimientos y proyectos en la modalidad de alianzas estratégicas o consorcios, siempre con la participación mayoritaria de la empresa pública. Establece también directrices para el manejo de su patrimonio, excedentes, rentabilidad social y subsidios y el régimen tributario para las empresas públicas en concordancia con la Constitución y otras leyes.

En términos de gobierno corporativo, la LOEP define la conformación de los directorios de las empresas públicas, sus atribuciones y las facultades de la gerencia general. En la Función Ejecutiva los directorios están conformados por el ministro sectorial (quien preside), el secretario nacional de planificación y un delegado del presidente de la República. En el caso de los gobiernos locales, son miembros del directorio los que se definan en el acto de creación, son presididos por la autoridad local y en ningún caso pueden ser más de cinco. Las universidades pueden crear también empresas públicas, la conformación del directorio se define en el acto administrativo de creación.

Los directorios tienen la potestad de establecer las políticas y metas de la empresa y además aprueban: programas de inversión y reinversión, planes estratégicos, objetivos de gestión, presupuesto general de la empresa, estructuras orgánicas, escalas salariales. Tienen también la facultad de nombrar al gerente general, elegido de una terna presentada por el presidente del directorio y sustituirlo.

Por su parte, el gerente general ejerce la representación legal de la empresa pública y es responsable de la gestión empresarial, tanto económica como técnica. Además, es el responsable de velar por la efi-

ciencia empresarial e informar al directorio el resultado de su gestión. También es responsable de presentar para aprobación del directorio las propuestas de planes de negocio, planes de expansión e inversión y el presupuesto general de la empresa pública.

Breve acercamiento a las empresas públicas de Ecuador

En Ecuador las empresas públicas cumplen su rol dentro de una dimensión legal y una dimensión estratégica. En su dimensión legal sus acciones se rigen por lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas. En su dimensión estratégica, las empresas públicas orientan sus actividades con el plan nacional de desarrollo en el sentido de generar renta extractiva de las actividades de petróleo y minería, desarrollar industrias estratégicas, regular mercados, generar rentabilidad social a través de proyectos de inversión social y liderar la reconversión productiva hacia la sociedad del conocimiento.

En enero de 2014 se contaba con unas treinta empresas públicas de la Función Ejecutiva cuyos ámbitos de acción son diversos. Entre las empresas de sectores estratégicos están las petroleras, eléctricas, telecomunicaciones y mineras. En otros sectores se han constituido empresas públicas en seguridad, transporte, almacenamiento de productos agrícolas, importaciones del sector público, fármacos, conocimiento, entre otras.

El impulso brindado a las empresas públicas ha permitido revertir una tendencia de declinación en la producción petrolera pública y el descubrimiento de nuevas reservas gracias a la gestión de Petroamazonas EP. En generación eléctrica, las empresas públicas posibilitaron canalizar la inversión pública en generación hídrica y se espera alcanzar en 2017 una disponibilidad de 93% de energía eléctrica renovable. En telecomunicaciones la empresa pública CNT EP disputa el mercado a los dos principales operadores privados y ha mejorado sus indicadores en abonados de banda ancha de internet, servicios de internet móvil, telefonía fija y actualmente está incursionando en servicios de televisión por suscripción.

Correos del Ecuador EP, una empresa que estuvo a punto de la desaparición, ha incrementado siete veces la cantidad de piezas procesadas durante el año 2012 respecto al año 2007 y también ha diversificado su oferta de servicios a través de alianzas estratégicas con instituciones financieras, y la provisión de servicios simplificados de importación y exportación.

La aerolínea TAME EP mantiene rutas entre las principales ciudades del país que son rentables y que financian subsidios cruzados para atender vuelos sociales a localidades de baja demanda. También sus acciones en el mercado de vuelos internacionales lograron reducir precios de los pasajes entre Quito o Guayaquil y destinos internacionales, consiguiendo reducciones de tarifas de hasta 50% en algunas rutas comparadas con los precios antes de la entrada de TAME EP en dichas rutas. El rol de la aerolínea estatal es clave en el desarrollo del sector turístico.

Ferrocarriles del Ecuador EP es otra empresa recuperada, reconstruyó el histórico tren de Alfaro, y oferta paquetes turísticos en su sistema de tren patrimonial. Ha generado encadenamientos productivos con por lo menos 73 comunidades y parroquias beneficiadas y ha movilizó a por lo menos 24 mil turistas en programas sociales que se benefician de pasajes gratuitos y precios preferenciales.

Otro ejemplo destacable es Yachay Ciudad del Conocimiento, proyecto liderado por la empresa pública Yachay EP y que tiene por objeto construir y administrar el complejo universitario diseñado para la innovación tecnológica y de negocios intensivos en conocimiento para combinar las mejores ideas, talento humano e infraestructura de avanzada.

Desafíos y próximos pasos

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 marca el camino para las empresas públicas en el actual periodo de gobierno. El principal objetivo es fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación de la matriz productiva. Ecuador es un país que ha decidido dejar de depender de las exportaciones de productos primarios como el petróleo y consolidar una economía endógena de alto valor agregado nacional. En su estrategia para cambiar la matriz productiva las empresas públicas son actores indispensables.

Algunos proyectos planificados consisten en impulsar el ahorro de recursos y las compras públicas plurianuales con énfasis en las empresas de los sectores estratégicos. Varios sectores como petróleo o electricidad tienen décadas de desarrollo y aún hay oportunidades de desarrollar capacidades nacionales para proveerles de insumos y bienes intermedios que las empresas públicas demandan ahora y los seguirán requiriendo en el futuro. Es necesario también impulsar encadenamientos produc-

tivos de las empresas públicas con la economía nacional privilegiando a los actores de la economía popular y solidaria, así como desarrollar iniciativas de innovación, desarrollo, y transferencia de tecnología en todas sus actividades.

Otro desafío macro de las empresas públicas en Ecuador es consolidar un modelo de gobierno corporativo que impulse la rentabilidad económica y social de las empresas. En tal virtud es muy importante que las empresas públicas velen por la calidad y calidez en la prestación de bienes y servicios; ésta es una condición imprescindible para asegurar que las empresas estatales respondan al interés público. Con tal propósito es importante verificar que la empresa pública brinde sus servicios dentro de estándares de calidad internacionales y que está preocupada por la satisfacción del usuario con los bienes y servicios que oferta. Del mismo modo es importante impulsarlas como estabilizadoras del mercado para garantizar bienes y servicios de calidad a precios justos.

Finalmente, la optimización del Estado requiere que se evalúe constantemente la permanencia de aquellas empresas públicas que realicen actividades similares. Uno de los problemas del pasado fue la proliferación indiscriminada de empresas públicas en actividades que no necesariamente se realizan mejor desde el Estado. Actualmente la SENPLADES es la encargada de emitir informes previos de pertinencia antes de la creación de empresas públicas que son puestos a consideración del presidente de la República para su decisión definitiva.

Referencias

- Jaramillo, M. 2011. *Análisis crítico del régimen jurídico de las empresas públicas en el Ecuador: Un estudio sobre las empresas públicas en el Ecuador*. Tesis de maestría. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar [disponible en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2839/1/T1004-MDE-Jaramillo-Analisis.pdf>].
- Ruiz, S. 2012. “El nuevo rol de las empresas públicas”. En *Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012* (en imprenta). Quito: SENPLADES.
- SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-Ecuador. 2013. *Empresas Públicas y Planificación. Su rol en la transformación social y productiva del país*. Quito: SENPLADES.