

# El rol de las empresas públicas en Ecuador

Por Juan Pablo Jaramillo

Profesor de Entorno Económico del IDE Business School,  
Universidad de Los Hemisferios, Ecuador.

## ¿Desde dónde llega el concepto de Empresas Públicas?

En América Latina arranca una corriente de nacionalización de ciertos sectores, justo después de la II Guerra Mundial. Estos sectores debían ser considerados estratégicos y por ello la base era fortalecerlos a través de la creación de empresas estatales.

El modelo que se empezó a replicar fue el europeo, el cual buscaba nacionalizar varios sectores como, por ejemplo, electricidad, gas, transporte ferroviario, y finalmente las telecomunicaciones. Estas nacionalizaciones siempre estuvieron basadas en motivaciones sociales, económicas y políticas.

En el ámbito social se buscaba, y determinaba, que estas compañías estatales serían las destinadas a asumir las obligaciones de los servicios públicos; de esta manera podrían asegurar que el suministro esté al alcance de todos los consumidores y con tarifas accesibles que permitan a todos poder servirse.

En cuanto a las motivaciones económicas, se buscaba que las empresas nacionales puedan disponer de un sistema monopólico, el cual les permitiría reducir sus costos y tarifas, siendo los únicos proveedores de los servicios, con lo cual la no-competencia no afectaba el “mercado establecido” por estas empresas; es decir,

serían las decisoras de tamaños de mercado, precios y avances tecnológicos.

Las motivaciones políticas iban de la mano de las dos anteriores, ya que buscaban un sistema que subsidie los servicios por parte del Estado para contraponerse a la amenaza del comunismo que tenía su cierto auge. Entonces las ideas keynesianas de mitad del siglo eran dominantes y la intervención del Estado en la economía parecía normal, aunque parecía que las consecuencias económicas y de transferencias de tecnología no se estaban analizando a fondo, siendo así que a finales del siglo pasado los propios organismos multilaterales

## El rol de las empresas públicas en Ecuador

empezaron a manejar un discurso más abierto hacia el protagonismo de las empresas privadas.

Las primeras empresas estatales del Ecuador se crearon en los años cincuenta y sesenta, bajo el contexto de las dictaduras militares. Estas eran: Astinave, ENAC, Trasnave, Enprovit (Empresa Nacional de Productos Vitales), CEPE, ENTID, Epna, TAME, Snalme, Endes, Correos del Ecuador, Ferrocarriles del Estado y la Empresa de Alcoholes del Estado.

### El rol que obtuvieron las empresas en el Siglo XXI

En el nuevo siglo, en donde la última década fue una vivencia de grandes cambios políticos, la Constitución del Ecuador le otorga al Estado la potestad de planificar el desarrollo integral del país y busca recuperar su rol protagónico como agente dinamizador de la economía (intervención “normal” en la economía”). Para esto, uno de los instrumentos con los que cuenta el Estado para intervenir en la economía es la creación de empresas públicas como instrumentos de política general.

Las empresas estatales se fortalecen con la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) expedida el 16 de octubre de 2009 mediante Registro Oficial Suplemento 48. En este documento, se establecen las directrices para la creación y funcionamiento de las empresas.

Entonces, para complementar lo anterior, se expide el Decreto Ejecutivo No. 1064 del 16 de febrero de 2012, en el cual se dan las pautas para la creación de empresas públicas por parte de la Función Ejecutiva. Además, este decreto delega a Senplades la elaboración de la norma técnica específica; dicha norma técnica sobre la creación de empresas públicas entró en vigencia el 10 de marzo de

2012 y la misma establece los parámetros que se revisan para emitir un informe previo a la creación de las mismas, y son los que se detallan a continuación:

1. Objetivos generales para la creación de las empresas.
2. Datos generales de la propuesta que abarcan nombre, objetos, alcances, tiempos, etc.
3. Articulación de las normativas y la institucionalidad de las mismas.
4. Diagnóstico del área a ser intervenida institucionalmente.
5. Análisis de la rentabilidad que se generaría, las empresas deben ser rentables financiera o económicamente.
6. Estimación de beneficios previsibles que generará la creación de la empresa en los ámbitos sociales, económicos y tecnológicos.

7. Propuestas de modelo de gestión, organigrama funcional y propuesta remunerativa inicial.

Entonces, si el modelo de generación tiene una normativa clara, con una planeación estratégica total, con un diagnóstico general, una propuesta robusta y un análisis económico y financiero al detalle, ¿qué pasó con varias de las empresas estatales en nuestro país? ¿Por qué hay empresas que generan altas pérdidas? ¿Se perdió la estrategia general del modelo?... Y así, podemos generar muchas preguntas más...

### Situación actual de las Empresas Públicas

Antes de analizar la situación general que se tiene con estas empresas, conviene revisar un breve cuadro que detalle a las mismas:

SECTORES ESTRATÉGICOS	
SECTOR	EMPRESA
<b>Hidrocarburos</b>	- EP Petroecuador - Petroamazonas EP - Flota Petrolera Ecuatoriana FLOPEC EP - Refinería del Pacífico CEM - Operaciones Río Napo CEM
<b>Minería</b>	- Empresa Nacional Minería Enami EP - Gran Nacional Minera Mariscal Sucre CEM
<b>Electricidad</b>	- Corporación Eléctrica del Ecuador Celec EP - Corporación Nacional de Electricidad Cnel EP - Eléctrica de Guayaquil EP - Coca Sinclair EP - Hidrolitoral EP
<b>Telecomunicaciones</b>	- Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP - Televisión y Radio de Ecuador EP RTV Ecuador - Correos del Ecuador EP
<b>Otros</b>	- Ecuador Estratégico

## El rol de las empresas públicas en Ecuador

### OTROS SECTORES

SECTOR	EMPRESA
<b>Productivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tame EP</li> <li>- Ferrocarriles del Ecuador EP</li> <li>- Empresa Pública Cementera del Ecuador EPCE</li> <li>- Infraestructuras Pesqueras del Ecuador EP</li> <li>- Unidad Nacional de Almacenamiento EP</li> <li>- Empresa Pública Importadora EPI EP</li> </ul>
<b>Seguridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Astilleros Navales del Ecuador Astinave EP</li> <li>- Empresa de Municiones Santa Bárbara EP</li> <li>- Fabricamos Ecuador Fabrec EP</li> </ul>
<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresa Nacional de Fármacos Enfarma EP</li> <li>- Empresa Pública de Parques Urbanos y Espacios Públicos</li> </ul>
<b>Conocimiento y talento humano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yachay EP</li> </ul>

Después de revisar las 28 empresas estatales que se crearon desde el ejecutivo, cada una tiene todo un análisis completo, los cuales se pueden revisar como resumen en la edición de Empresas Públicas y Planificación de Senplades.

En el año 2016, 26 de estas empresas abrieron rondas de negocios. Este mecanismo buscaba que el Estado ecuatoriano ahorre cerca de 30 millones de dólares. Exactamente el 18 de mayo de 2016, la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO-EP) desarrolló la Primera Ronda de Negocios entre empresas públicas ecuatorianas: el objetivo primordial fue incrementar la interacción comercial entre estas empresas, generando sinergias que puedan potenciar las oferta de productos y servicios y aumentar la eficiencia de sus planes anuales de contratación; es decir, buscar economías de escala en la contratación general de todo el consorcio que maneja EMCO-EP.

Para el año 2017, 22 empresas públicas cerraron con un saldo negativo de 86 millones de dólares y, según el Banco Central del Ecuador, los últimos cuatro años el saldo global de las firmas ha sido negativo.

Para el mes de abril de 2018, el Gobierno anunció medidas de optimización sobre estas empresas públicas, con las que se esperaba generar ahorros al Estado por 204 millones de dólares anuales. Después de muchos años se empieza un análisis al detalle, con lo cual empezarán a cerrar algunas empresas, fusionar otras. Con ello, toda la planificación que se armó queda sobre la mesa y los cuestionamientos salen a flote.

El cierre o el nuevo “sistema de optimización” de las EP empiezan a eliminar un sistema burocrático extensivo, que lastimosamente dejará sin trabajo a varios miles de ecuatorianos. Al arrancar este proceso, aparece nueva información que podría ser aún más angustiante tal como que las deudas de las empresas

públicas no se contabilizan en el Presupuesto General del Estado, que los pasivos que se han generado (incluso entre las mismas empresas) tampoco se registran globalmente, entre otras.

Al final del día, parecería que muchas de estas empresas solo se crearon para “controlar” modelos, sistemas o, más bien, sectores en general, pero que no tuvieron un análisis completo sobre como sería su permanencia en el tiempo o, peor aún, con el cumplimiento del punto 5 de la Norma Técnica: “... las empresas deben ser rentables financiera o económicamente”.

### EL AUTOR



**Juan Pablo Jaramillo Albuja** tiene el grado de Master en Dirección de Empresas MBA por el IDE Business School y es Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente es Gerente General de Megaprofer S.A. y profesor de Entorno Económico del IDE Business School. Ha sido Gerente General de Agrovulcanes Cía. Ltda., miembro del Directorio de Polypapeles Cía. Ltda. y Gerente Comercial de Industrias Ales C.A.