

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v5i2.1948>

Las empresas públicas en Ecuador: historia y evolución

Public enterprises in Ecuador: history and evolution

Luis Alberto Dávila Toro

ladavila@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0009-5471-941X>

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador
Ecuador

Pablo Alfonso Heredia Logroño

paheredia@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001.5755-3675>

Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Central del Ecuador
Ecuador

Tatiana de Lourdes Lara Núñez

tllara@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-4256-9110>

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador
Ecuador

Jenny Aracely Loor Gómez

jaloor@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0005-6970-1782>

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador
Ecuador

Artículo recibido: 26 de marzo de 2024. Aceptado para publicación: 11 de abril de 2024.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

El propósito de este artículo es comprender y describir el desarrollo de las empresas públicas en el Ecuador, se desarrolla los problemas que enfrentaron desde sus orígenes hasta la actualidad, a partir del aprendizaje de los errores del pasado se plantea la necesidad de lograr su eficiencia en la actualidad, es necesario tomar en cuenta que muchas empresas no han aportado valor al erario nacional generando déficit fiscal, en tal virtud es necesario encontrar un nuevo paradigma para la gestión de las empresas estatales. Para el efecto es necesario reconocer al Estado como un organismo que debe satisfacer las necesidades de la sociedad para cumplir objetivos que persiguen el bien común. La gestión pública puede beneficiarse de las enseñanzas de la gestión empresarial, no obstante, deberá desarrollar un paradigma integrador de la gerencia pública. Es así que se reconoce la importancia de la gestión de las empresas públicas en el Ecuador en la promoción del desarrollo humano y el buen vivir de los ecuatorianos.


Palabras clave: empresas públicas, gestión eficiente, transparencia, equidad

Abstract

The purpose of this article is to understand and describe the development of public companies in Ecuador, the problems they faced from their origins to the present are developed, based on learning from the mistakes of the past, the need to achieve their efficiency in Currently, it is necessary to take into account that many companies have not contributed value to the national treasury, generating a

fiscal deficit; therefore, it is necessary to find a new paradigm for the management of state companies. For this purpose, it is necessary to recognize the State as an organism that must satisfy the needs of society to fulfill objectives that pursue the common good. Public management can benefit from the lessons of business management; however, it must develop an integrative paradigm of public management. This is how the importance of the management of public companies in Ecuador is recognized in promoting human development and the good life of Ecuadorians.

Keywords: public enterprises, efficient management, transparency, equity

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons . 

Cómo citar: Dávila Toro, L. A., Heredia Logroño, P. A., Lara Núñez, T. de L., & Loor Gómez, J. A. (2024). Las empresas públicas en Ecuador: historia y evolución. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (2), 1256 – 1268. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i2.1948>

INTRODUCCIÓN

Las empresas públicas en Ecuador constituyen una parte importante de la economía ecuatoriana en la actualidad. Tanto por su aporte al PIB; así como por la provisión de bienes de amplio consumo entre la población en general. Surgen como resultado de la voluntad estatal de promover ciertos sectores básicos de la economía

El origen del Estado como empresario en el Ecuador data de 1949 con la creación de las primeras empresas públicas tales como telégrafos y alcoholes, el crecimiento y proliferación de estas a partir de la década de los setenta. (González, 2017, p. 15)

La creación de empresas públicas (EP) fue impulsada bajo la premisa de que la intervención estatal era necesaria para resolver fallas de mercado market failure. De acuerdo con (Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, 2013) los gobiernos establecieron este tipo de empresas para llevar a cabo actividades productivas o de servicios en sectores como energía, agua, telecomunicaciones, finanzas y transporte. Varios gobiernos promovieron industrias específicas para alcanzar metas de desarrollo social y económico, aunque en algunos casos las razones de la elección de ciertas industrias específicas no fueron muy comprensibles.

Para el caso ecuatoriano, en febrero 1972 se instaura en el poder, el Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas, presidido por el General Guillermo Rodríguez Lara. De acuerdo a (Ayala, 2008) fue el momento justo en el que se abrió la mayor expansión económica de la historia nacional. La exportación petrolera se inició en una coyuntura internacional de elevación sostenida de los precios del petróleo motivada por el embargo del petróleo árabe en 1973 y la decisión unilateral de la OPEP de triplicar sus precios de venta del crudo. Esta coyuntura proporcionó al gobierno recursos que nunca se había manejado, que fueron dedicados al robustecimiento y modernización del Estado y el aparato productivo. El gobierno tuvo iniciativas progresistas, especialmente en su política internacional, puesto que defendió la soberanía del país sobre sus recursos naturales.

La creación de empresas públicas estuvieron orientados al concepto de empresa de servicios públicos, así se crearon las empresas de correos, telecomunicaciones y energía eléctrica, que después de funcionar largo tiempo como dependencias ministeriales, se constituyeron como entidades con personalidad jurídica de derecho público a comienzos de los años setenta (Empresa Nacional de Correos, IETEL e INECEL), época en que también se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), hoy Petroecuador y sus filiales. En el ramo del transporte marítimo de carga y de hidrocarburos, la Marina consideró necesario establecer las empresas TRANSNAVE y FLOPEC, respectivamente. (Pérez, 2008)

El Estado también se hizo cargo de la expropiada compañía "Ecuatoriana de Aviación", como "empresa estatal". A comienzos de los setenta también se crearon empresas con finalidades denominadas por la doctrina como de suplementarias y compensatorias del mercado, principalmente la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT), la Empresa Nacional de Almacenamiento (ENAC) y la Empresa Nacional de Semen (ENDES). Con esta misma finalidad se crea, también a comienzos de los setenta, la Empresa Pesquera Nacional (EPNA).

En 1976, Rodríguez Lara fue sustituido por el Consejo Supremo de Gobierno, de carácter militar. Luego de una década de dictadura militar, "la modernización se había acelerado y el capitalismo había penetrado profundamente en toda la estructura socioeconómica, acentuando la dependencia internacional del país".

Con el llamado boom petrolero el Ecuador logra superar el bajo coeficiente de inversión, o sea, hasta la década de los sesenta, hasta el último periodo de la economía agro exportadora, el coeficiente de inversión nunca había logrado rebasar un promedio del 15 por ciento y con el boom petrolero cuando se rompe esta tendencia histórica tradicional y se alcanzan crecientes cifras de inversión que en algunos años, sobre todo donde el crecimiento es más acentuado, logran situarse entre el 20 y el 25 por ciento. (Santos Alvite, 1979)

Las empresas estatales se creaban generalmente a través de leyes específicas que determinaban el objeto de cada empresa, 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, esto provocó que cada una de esas entidades sea una isla independiente respecto de la institucionalidad nacional (por sí, ya debilitada y fraccionada) y que entidades con un giro comercial de cientos de millones de dólares no respondieron siempre a las políticas públicas nacionales, sino que respondan a intereses u objetivos aislados independientemente de que éstos pudieran estar alejados o ser contrarios a los intereses generales de desarrollo, generalmente bajo el amparo de la autonomía consagrada en esas mismas normas de creación de las empresas estatales.” (Ruiz, 2013, p. 27)

Sobre este tema (Salvador, 1979, p. 43) manifiesta “El manejo ineficiente de la empresa pública, es otro de los problemas básicos de la economía. El sector público está participando en algunas empresas industriales, pero en la mayoría de ellas no existe un manejo apropiado, hay ineficiencia muy grande en su administración”

La política pública se orientó al desarrollo industrial para reducir la dependencia del país respecto a las exportaciones de petróleo, el desarrollo industrial fue un tema prioritario, esta política comprendía el apoyo a la formación de empresas públicas en industrias estratégicas como refinerías de petróleo, siderurgia, fertilizantes, pesca cemento, pero también se atribuyeron altas prioridades a industrias que pudieran utilizar las oportunidades creadas por la integración regional o subregional. (Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial ONUDI, 1986)

Al cabo de una década de dictadura, se podían observar cambios significativos en varios aspectos de la vida del Ecuador. La modernización se había acelerado y el capitalismo había penetrado profundamente en toda la estructura socioeconómica, acentuando la dependencia internacional del país. Con el crecimiento poblacional el mayor número de habitantes pasó a ser mayoritariamente urbano, los ciudadanos se volvieron más consumistas, aumentando la demanda de bienes y servicios.

De acuerdo a (Gaudemet, 1989) antes de 1982, las grandes empresas públicas constituían el núcleo del sector público latinoamericano, su nacionalización fue a menudo resultado de circunstancias históricas específicas o de su carácter de monopolio natural o estratégico.

Dichas empresas requerían de un control a priori del Estado sobre las decisiones de gestión de las empresas, concretado en presencia de un contralor del Estado o de un contralor financiero nombrado ante la dirección de la empresa. Aun cuando la influencia real de los poderes públicos sobre la gestión de las empresas varía de acuerdo con su exposición a situaciones de competencia, la mayor parte de ellas son poderosos instrumentos de la política de regulación del Estado.

La política tarifaria depende en ocasiones de consideraciones socioeconómicas que llevan a la fijación de precios inferiores al costo real (SNCF, RATP) o de aspectos presupuestarios que llevan a evitar la repercusión de los beneficios de la productividad en provecho del usuario, a fin de liberar los recursos necesarios para el financiamiento de otras operaciones de la empresa (PTT). Constituye, asimismo, un instrumento poderoso de lucha contra la inflación. Sin embargo, estas prácticas liberan de responsabilidad a las empresas y resultan perjudiciales para su desempeño; por ello se busca

progresivamente ajustar las tarifas a su valor real; – la política de inversión de las grandes empresas públicas constituye un instrumento central de apoyo a la actividad económica: en Francia, la participación de las grandes empresas públicas en la inversión total de las empresas se redujo progresivamente a la mitad (de 24 % a 13 %) durante la década de los sesenta, de fuerte crecimiento económico, mientras que volvió prácticamente a su nivel inicial durante la depresión económica posterior a 1973. Sin embargo, esta política puede generar una sobreproducción de bienes de capital localizada y dificultades de financiamiento de la economía nacional si el ahorro privado interno sigue siendo insuficiente; la política salarial del sector público busca ser un patrón de referencia para las negociaciones salariales del sector privado.

Las dificultades de gestión de las grandes empresas públicas, limitadas por objetivos de política económica, han llevado a menudo a recomendar una mayor autonomía para dichas empresas, una compensación estricta por los subsidios destinados a los servicios públicos y un mayor ajuste de las tarifas a su valor real. Paralelamente, la separación nítida entre empresas públicas y privadas se ha venido diluyendo como resultado de los cambios profundos evidenciados en las relaciones entre ambos sectores.

En lo relativo a las políticas de precios y tarifas públicas, cabe destacar dos hechos. En varios países de la región éstas fueron utilizadas como instrumento de ancla inflacionaria, con la consecuencia de importantes atrasos en relación con otros precios de la economía y el incremento del déficit del sector de empresas públicas. Sin embargo, en los últimos años se verifica una tendencia a preservar sus valores reales y, en algunos casos, se ha intentado también recuperar dichos rezagos.

Jean-Pierre Guillard citado en (Gaudemet, 1989) propone una interpretación no ideológica de la evolución reciente del sector de empresas públicas en Francia, señala que, frente al riesgo de una desindustrialización creciente, la nacionalización de los mayores grupos industriales fue concebida como una salida a la crisis y como un mecanismo de salvamento al servicio de una política de reestructuración industrial. Las privatizaciones posteriores no implican, necesariamente, una ruptura en dicho proceso; por el contrario, la necesidad de garantizar el flujo de recursos requerido por las empresas reestructuradas sin generar con ello fuertes desequilibrios en los sistemas presupuestarios y financiero del Estado derivó en procesos de reprivatización y ampliación del capital accionario de dichas empresas.

La liberalización de la economía se acompaña de una reducción de subsidios a las empresas públicas hasta llevarlas a cero como un plan de reducción del déficit fiscal por parte del gobierno, en estos casos es necesario mantener los valores reales de los servicios y en otros casos recuperar los valores reales.

La reducción del tamaño del Estado se manifiesta, asimismo, a través del programa de privatización de empresas públicas del sector competitivo. Con el objeto de elevar la eficiencia económica, se pretende dotar a dichas empresas de la iniciativa y flexibilidad de gestión necesarias en un entorno de competencia creciente. También se propone proteger las finanzas públicas contra los riesgos al mal manejo de las mismas, es importante que las empresas públicas satisfagan las necesidades, generen ganancias y hagan innovaciones tecnológicas que permitan ofrecer nuevos productos y servicios en el mercado (ya sea local, nacional o internacional).

Como elementos relevantes en este giro en el caso de América Latina, cabe también mencionar que el grave endeudamiento externo que afectaba a la mayoría de las economías de la región hizo aparecer a la privatización como una fuente importante de recursos para hacer frente a dichas obligaciones. Los graves problemas en las finanzas públicas empujaron en la misma dirección. Un importante papel desempeñó también la creciente crítica a los problemas del intervencionismo estatal. No menos importante fue también la percepción creciente de que las deficiencias en la operación de las empresas

públicas de infraestructura afectan gravemente la competitividad internacional de las economías, fundamento del modelo exportador. (Rivera Urrutia, 2004)

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS - ECUADOR

El régimen jurídico de la Empresa Pública consiste en la suma de normas legales que le aplican. El sometimiento del derecho Público o del derecho privado y en ocasiones, la aplicación simultánea de éstos determina la estructura y funcionamiento de la Empresa Pública, que se refleja en su régimen personal, presupuestal, contractual y tributario de la empresa estatal. (Pérez, 2008) En el caso de Ecuador las empresas el funcionamiento de la empresa pública está normada por la Ley Orgánica de Empresas Públicas (Asamblea Nacional Ecuador, 2009), en cuyo artículo 3 se afirma que las empresas públicas se rigen por los siguientes principios:

Contribuir en forma sostenida al desarrollo humano y buen vivir de la población ecuatoriana;

- Promover el desarrollo sustentable, integral, descentralizado y desconcentrado del Estado, y de las actividades económicas asumidas por éste.
- Actuar con eficiencia, racionalidad, rentabilidad y control social en la exploración, explotación e industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables y en la comercialización de sus productos derivados, preservando el ambiente;
- Propiciar la obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos;
- Precautelar que los costos socioambientales se integren a los costos de producción; y,
- Preservar y controlar la propiedad estatal y la actividad empresarial pública.

La ley mencionada regula la organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas, al respecto con base en la publicación de decretos ejecutivos se contabilizan 19 instituciones bajo la denominación de Empresa Pública, regidas por la Ley, las mismas que se detallan en los siguientes cuadros:

Tabla 1

Empresas Públicas Ecuador

N	Empresa Pública	Ámbito de acción
1	Ecuador Estratégico	Ejecuta planes y proyecto de inversión social
2	Petroamazonas	Gestiona actividades en el sector de hidrocarburos
3	ASTINAVE Astilleros Navales Ecuatorianos	Reparación y mantenimiento de unidades navales públicas y privadas
4	ENAMI Empresa Nacional Minera	Gestiona el sector minero
5	PETROECUADOR	Almacenamiento y comercialización de hidrocarburos
6	CASA PARA TODOS	Incrementa la oferta de vivienda a nivel nacional
7	EPCE Empresa Pública Cementera	Industrialización y comercialización de cemento
8	Santa Bárbara	Fabrica y comercializa municiones, blindajes y todo tipo de equipamiento para el sistema de seguridad pública
9	CEAR Centros de Entrenamiento para Alto Rendimiento	Administra los centros de entrenamiento de alto rendimiento
10	EPA Empresa Pública del Agua	Contrata, administra y supervisa los proyectos de infraestructura hídrica

Fuente: (EMCO, 2019)

Tabla 2

Empresas Públicas Ecuador

11	TAME	Comprende transporte comercial aéreo
12	CELEC Corporación Eléctrica del Ecuador	Provisión de servicio eléctrico
13	FABREC Fabricamos Ecuador	Confección, fabricación y comercialización de toda clase de textiles
14	UNA Unidad Nacional de Almacenamiento	Desarrollo servicios de almacenamiento
15	CNEL Corporación Nacional de Electricidad	Brinda el servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica
16	Ferrocarriles del Ecuador	Explota y mantiene servicios de transporte de pasajeros turísticos y carga por medio de vías férreas
17	YACHAY	Creada para el desarrollo de la investigación y aplicaciones tecnológicas
18	CNT Corporación de Telecomunicaciones	Brinda servicios convergentes de telecomunicaciones
19	FLOPEC Flota Petrolera Ecuatoriana	Es una empresa de transporte marítimo de hidrocarburos

Fuente: (EMCO, 2019)

El manejo del capital intelectual de las empresas públicas, dependiendo sus funciones, puede estar sometido al Código del Trabajo, a las regulaciones de la LOEP y a su propio Reglamento Interno de Administración del Talento Humano.

PROBLEMAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL PASADO

En el pasado el principal problema de las empresas públicas en el Ecuador ha sido que éstas no son tratadas como empresas, en la década de los setenta la empresa pública fue una herramienta de efectuar una redistribución del ingreso a fin de obtener el apoyo político buscado por los gobiernos de turno a través de su política de precios. Ella se caracteriza por proveer de bienes y/o servicios a los grupos de mayor poder político con precios inferiores a los costos de producción. En este sentido se establecieron subsidios cruzados, mecanismo por el cual a algunos consumidores se les extrae ingresos vía cobrarles precios superiores al costo marginal de producir los bienes o servicios, los cuales son transferidos a través de precios inferiores a los costos a los grupos vulnerables. En otros casos los resultados económicos superavitarios, tal es el caso de CNT, han sido utilizados para disminuir el déficit del gobierno.

De acuerdo con lo planteado por la (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, 2011), a las empresas públicas no se les debería exigir menos que a las empresas privadas que cotizan en bolsa, pues representan los intereses de todos los ciudadanos. Es otras palabras las empresas públicas están obligadas a cumplir los Principios de Gobierno Corporativo del G20 y la OCDE, e incluso, de ser el caso, deberían observar las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, el Marco de Políticas para la Inversión de la OCDE y las Herramientas para la Evaluación de la Competencia de la OCDE.

Los estados deben garantizar que las empresas públicas operen con eficiencia y transparencia, rindiendo cuentas de su actividad, de igual forma evitar los efectos negativos sobre la sociedad que generan la pasividad burocrática o el exceso de intervención estatal en ellas.

La libertad económica, la rentabilidad, la eficacia, la eficiencia, la innovación y un buen servicio al cliente deben ser referentes de la actividad pública en Ecuador esto no se ha cumplido, a las empresas públicas no se les permite competir libremente, sino que además se les condiciona a que sus actividades empresariales deban de tener un papel remediar las fallas de mercado. En otras palabras, una empresa pública sólo puede operar como agente del mercado cuando no existe una iniciativa privada capaz de atender determinada demanda. Si ese fuera el caso, las empresas públicas no serían empresas, serían parte del gobierno y deberían recibir su respectivo crédito presupuestario.

Es necesaria la reducción de la influencia política en las empresas públicas para reemplazar el componente político por lo técnico, un buen administrador de lo público debe contar con independencia de criterio.

“En efecto, la separación de la influencia política del gobierno de las empresas públicas se inscribe en una corriente más amplia, presidida por un razonamiento que tiende a sospechar de la imparcialidad de las decisiones de los responsables políticos.” (Sanclémente, 2019)

RETOS PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS ECUATORIANAS PARA EL SIGLO 21

Al entrar a este nuevo milenio como lo menciona (Rodríguez-Arana & Xaime, El buen gobierno y la buena administración de Instituciones Públicas, 2006) la modernización es actualización permanente de la administración, ocurriendo de acuerdo con las exigencias del momento y del lugar, no siendo proceso acabado, pero continuada adaptación a las funciones y responsabilidades que la sociedad demanda.

Este nuevo concepto de Estado, para el tercer milenio, comienza a ser enmarcado un Estado dirigido para tres aspectos fundamentales: que sea un Estado eficiente, transparente y probo. Tendrá de ser un Estado ágil y que produzca servicios públicos con eficiencia para el ciudadano. Debe ser transparente, demostrando y dando ciencia de toda acción administrativa practicada, sea ella de la naturaleza que sea.

Tal como lo menciona (Cerrillo, 2005, p. 12) citando a (Mayntz, 2001, p. 9). La "gobernanza" se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privados". La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar.

La gobernanza es un nuevo paradigma en materia de administración pública, el estado deja de ser un actor autónomo y autoritario, ahora se concibe a un Estado interdependiente del sector privado, debiendo existir una interrelación entre actores públicos y privados para la elaboración de políticas públicas. (Peters, 2005)

Sobre este tema (Aguilar Villanueva, 2006) manifiesta que es tiempo de que las estructuras administrativas incorporen nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales a fin de que los gobiernos den sentido de dirección a sus comunidades, estén en condiciones de manejar sus entornos adversos o favorables, sean factores de éxito y agentes de futuro, aseguren la economía, eficacia y eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos y, sobre todo, aseguren que la acción de gobierno y administrativa tenga como propósito y resultado la creación/agregación de valor (público) a los activos de sus comunidades, sea porque desarrollan la capacidad de los ciudadanos (particularmente entre los pobres y vulnerables) o porque incrementan la utilidad general de la comunidad y le disminuyen costos y daños.

Para el caso de las empresas públicas siempre ha existido una imposición de arriba hacia abajo, los directorios de las empresas públicas están constituidos por ministros de Estado, esta es una práctica

habitual en Latinoamérica, pero prohibida en la OCDE. Este hecho de acuerdo con (Escobar, 2019) conlleva ineficacia porque estos funcionarios tienen muchas responsabilidades y delegan la función de directores a un segundo plano. En el análisis de Ecuador observamos que los directorios siempre tenían reuniones urgentes. Una firma no puede funcionar apagando incendios, debe tener directorios regulares y estables. Estos hechos restan autonomía a las empresas públicas y no contribuyen a mejorar su eficiencia. En palabras de (Naranjo, 2010) en el Ecuador las instituciones públicas tradicionalmente, no han respondido a las necesidades de la mayoría de la población y su gestión se ha orientado a satisfacer los intereses inmediatistas de los diferentes grupos de poder.

Con estos antecedentes podemos afirmar que la participación del estado debiera tener un carácter dinámico, ya que en una economía que se decide por su desarrollo, es fundamental que el estado promueva con distintos métodos el inicio o ampliación de actividades estratégicas, al mismo tiempo que el sector privado ha de estar en condiciones crecientes de asumir roles que antes tenía el estado y para lo cual debe ser alentado con eficacia. La estatización, en consecuencia, no sólo viene dada por el crecimiento de la actividad estatal, sino también cuando ella se inmoviliza y no se va transfiriendo al sector privado. Al respecto es pertinente reproducir en extenso una cita de (Aguilar Villanueva, 2006, p. 46)

“Hay que reordenar la relación entre Estado y mercado en un formato de menor intervencionismo estatal y de mayor liberación de los intercambios, así como reordenar la relación entre el Estado y sus ciudadanos en un modo que los responsabilice de sus vidas y los despierte de su cómodo letargo estatista”

Con el gobierno del presidente Lenin Moreno anuncia un plan para optimizar las empresas públicas con apoyo del BID, se generó una ‘Primera Ronda de Negocios’ cuyos objetivos fueron incrementar la interacción comercial entre las empresas, generar sinergias que potencien la oferta de productos y servicios y aumentar la eficiencia de sus planes anuales de contratación. “Se busca generar una cultura de consumo interinstitucional asociado a la eficiencia y calidad, en el que estructuras livianas provean los mismos servicios que antes daban estructuras más pesadas”. (Wated, 2017).

La Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP) dispuso la reducción de al menos el 10% de los empleados de 21 compañías estatales, estos criterios reduccionistas del tamaño del sector estatal se alinean más con el concepto de una Nueva Gerencia Pública que con el concepto de Gobernanza, este se encuentra con los estándares de gobierno corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el que tiene siete lineamientos que se pretenden aplicar.

El estándar dice que las empresas deben ser autónomas. “El gobierno no debería implicarse en la gestión cotidiana de las empresas públicas, y debería darles plena autonomía operativa para alcanzar sus objetivos” (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, 2011, p. 15), pero este objetivo no se logra cuando los directorios de las empresas públicas están compuestos por ministros de Estado. Esa es una práctica habitual en Latinoamérica, pero prohibida en la OCDE. En Ecuador existe ese problema, ya que por ley los directorios están compuestos por ministros. Eso conlleva ineficacia porque estos funcionarios tienen muchas responsabilidades y delegan la función de directores a un segundo plano. En el análisis de Ecuador observamos que los directorios siempre tenían reuniones urgentes. Una firma no puede funcionar apagando incendios, debe tener directorios regulares y estables.

En la actualidad el Gobierno de Guillermo Lasso apuesta a una estrategia de generar empleo y mejorar la infraestructura del país a través de asociación del Estado con empresas privadas, tratando de mejorar el reglamento de la ley que existía con anterioridad, vía decreto y lograr que los procesos de gestión sean más claros y sobre todo más eficientes.

Se puede observar que para el año 2021 el gasto en el pago de la nómina de las 13 empresas públicas activas que tiene el Ejecutivo fue de USD 542,79 millones entre enero y agosto de 2021, de acuerdo con fuente del Ministerio de Finanzas. Esto significa un 11,4% más que lo registrado en el mismo periodo del año pasado cuando se pagó USD 487 millones. Ese crecimiento se explica por los costos de las desvinculaciones. (Torres, 2022)

ASPECTOS DE MEJORA EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Para mejorar la administración de las empresas públicas es necesario tomar conciencia de la complejidad técnica del manejo de las empresas públicas, de allí la necesidad de involucrar a la sociedad civil es necesario formar una estructura legal que garantice una composición heterogénea con experticia técnica que represente a diversos sectores de la sociedad, controlando técnicamente el desempeño de las empresas públicas. Para empezar un tema clave es tener estados financieros oportunos. Si las empresas públicas tienen una forma de presentar la información que no es igual al estándar internacional o los mecanismos de revisar los estados financieros retrasan su publicación, se produce una falta de transparencia. En Ecuador se han puesto más al día; pero en general la mayoría al 2017 no disponía de estados financieros auditados y aprobados por la Contraloría. En otros países de la región es cada vez mayor el número de empresas públicas que están utilizando Auditores Externos para contrastar sus estados financieros, en igual sentido mantienen sitios web corporativos para revelar información.

A estos aspectos se debe sumar el criterio de la OCDE de que la empresa pública no debe financiar esa parte del negocio con recursos de su patrimonio. Cuando esto ocurre es que las empresas dilapidan su capital y patrimonio. En estos casos, se debe financiar a través de una subvención que esté claramente identificada y discutida en la ley de presupuesto u otros mecanismos que sean claros y transparentes.

Deben existir una política para mejorar el desempeño económico de las empresas públicas, sustraer la gestión de las empresas de los intereses políticos de corto plazo, así como definir en qué ramas de la actividad económica se desea intervenir y tener claro cuál es el motivo por el cual quieren tener una empresa en ese sector. No basta querer mantener una empresa pública porque se fundó hace 50 años. Se debe justificar los motivos de hacerlo o que función de política pública que se quiere implementar. Si la mejor manera de llevar adelante esa política es a través de una compañía, se lo debe realizar, pero en otros casos focalizando subsidios a sectores vulnerables también se puede cumplir el mismo fin.

Un ineficiente manejo de la empresa pública contribuye al estigma del estado como mal administrador, por lo que se debe lograr que la gestión de las empresas públicas no afecte de manera negativa el presupuesto del Estado. Una estrategia de buen manejo de las empresas públicas protege el patrimonio público y aleja intentos de privatizar lo público. Los resultados económicos de las empresas públicas han contribuido a generar problemas en la gestión macroeconómica y han aumentado de forma significativa el déficit fiscal.

En el caso de Ecuador, existe una brecha muy importante en el momento de separar las funciones y los roles que cumple el Estado cuando es propietario de una empresa. Lo que pide la OCDE es que el Estado ejerza su rol de propietario de manera separada de los otros roles que le toca cumplir como Estado, por ejemplo, en lo regulatorio o de financiamiento.

Bajo el Gobierno del presidente Guillermo Lasso Mendoza, en agosto de 2021, se dispuso que el presidente de EMCO presidiera los directorios de 12 empresas públicas, lo que restó poder a los ministros del área. El decreto ejecutivo 163 fue el instrumento que le dio mayor poder al presidente de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO). Posteriormente el expresidente de EMCO, Hernán Luque, fue señalado por estar involucrado en una supuesta trama de corrupción. Luque tenía

poder sobre nombramientos en la dirección de empresas públicas como la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la Empresa Pública Estratégica de Electricidad Corporación Eléctrica Nacional (CNEL). El exfuncionario fue detenido en Argentina el 8 de febrero de 2024 y su extradición está pendiente.

Luque presidió la EMCO de julio de 2021 a octubre de 2022. La entidad coordina a 12 empresas estatales activas. Con los años, salieron de la coordinación de EMCO nueve empresas públicas, que pasaron a liquidación, como la aerolínea Tame. Con el decreto 163, emitido el 18 de agosto de 2021, Lasso dispuso que quien presidiera los directorios de cada una de las empresas debía ser el presidente de EMCO. Antes de la expedición del decreto, quien presidía los directorios era el ministro del ramo al que pertenecía cada empresa estatal. Este decreto también está en el centro de la discusión sobre la discrecionalidad en las empresas del Estado que están bajo el paraguas de EMCO.

Actualmente el presidente Daniel Noboa ordenó la terminación de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO), lo que fue anunciado por la Secretaría de Comunicaciones del presidente de la República el 28 de noviembre de 2023. Noboa firmó la orden y le dio un plazo de un mes a la Comisión de Empleo. El gobierno presentará un informe detallado sobre el avance de esta disposición.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

El inicio del Estado empresario en Ecuador empieza a finales de la década de los cuarenta, fue un desarrollo incipiente que cambió en la década de los setenta cuando el Estado se convierte en partícipe de la transformación de la estructura económica del país como resultado de que Ecuador se transformó en un país exportador de petróleo.

Es necesario que las empresas públicas sean eficientes, una política de precios subsidiados lleva a distorsiones en el consumo y la producción de los bienes y servicios ofertados. Al subsidiar a todos los consumidores del bien o servicio producido por la Empresa estatal, son los contribuyentes quienes finalmente terminan pagando el regalo.

No es posible concebir la participación del Estado como empresario público desde la mera racionalidad económica, la naturaleza de la actividad estatal obliga al Estado a contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, a la utilización racional de los recursos naturales, a la reactivación y desarrollo del aparato productivo y a la prestación eficiente de servicios públicos con equidad social. Sin embargo, si el Estado decide proveer un servicio o bien público a través de una empresa pública, es necesario que combine en esta actividad las restricciones immanentes de la naturaleza estatal, con valores de dirección y monitoreo eficaz de su participación en el capital de dichas empresas.

A fin de que la empresa pública mejore es necesario un cambio de paradigma de gestión pública adaptándola al mundo globalizado, desafiante y vertiginoso, la empresa pública deberá ser manejada con flexibilidad, transparencia y subsidiaridad para los grupos vulnerables, como garantía del Estado de bienestar, con un concepto de sustentabilidad y una mayor proximidad hacia los ciudadanos, manejada por profesionales con experiencia y conocimientos administrativos, pero con la presencia en sus juntas directivas de diferentes sectores de la población civil.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo De Cultura Económica.
- Asamblea Nacional Ecuador. (2009). *Ley Orgánica De Empresas Públicas*. Ecuador: Registro Oficial.
- Ayala, E. (2008). *Resumen De Historia Del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional .
- Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid: Instituto Nacional De Administración Pública (Estudios Goberna) .
- Emco. (2019, Mayo 3). *Empresa Coordinadora De Empresas Públicas*. Retrieved From Empresas Públicas: [Http://Www.Emco.Gob.Ec/Emco2/Empresas-Publicas-2/](http://Www.Emco.Gob.Ec/Emco2/Empresas-Publicas-2/)
- Escobar, B. (2019, Enero 22). "Las Empresas Públicas De Ecuador No Son Autónomas". *El Comercio*, P. 12.
- Gaudemet, J. P. (1989). *Finanzas Públicas Y Desarrollo -Coloquio Franco-Latinoamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano Colección Estudios Políticos Y Sociales.
- González, T. (2017). *Las Empresas Públicas En El Ecuador Su Situación Jurídica Y Su Régimen Laboral*. Quito: Editorial: Universidad De Cuenca Dirección De Publicaciones De La Facultad De Jurisprudencia, Ciencias Políticas Y Sociales.
- Informe Del Foro Y Resultados De La Conferencia Internacional Realizados Del 5 Al 8 De noviembre De 2013 En Seúl, B. (2013). *Gobernanza, Desempeño Y Mejores Prácticas De Las Reformas De Empresas Públicas En América Latina, El Caribe Y Corea*. Washington: BID - Documento Para Discusión.
- Mayntz, R. (2001). *El Estado Y La Sociedad Civil En La Gobernanza Moderna. Reforma Y Democracia*. *Revista Del Clad*, N.O 21., 45-70.
- Naranjo, E. (2010). *Caracterización De La Gestión En Las Empresas Públicas*. *Revista Politécnica N-29*, 18-28.
- Organización De Naciones Unidas Para El Desarrollo Industrial Onudi. (1986). *Cooperación Industrial Regional: Experiencia Y Perspectivas De La Asean Y Del Pacto Andino*. Viena: Onudi.
- Organización Para La Cooperación Y El Desarrollo Económico. (2011). *Directrices De La Ocede Sobre El Gobierno Corporativo De Las Empresas Públicas*. París: Ocede.
- Pérez, E. (2008). *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación De Estudios Y Publicaciones .
- Peters, G. (2005). *Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas Formas De Democracia O Nuevas Formas De Control?* México: El Colegio De México, A.C. Distrito Federal, México.
- Rivera Urrutia, E. (2004). *Teorías De La Regulación En La Perspectiva De Las Políticas Públicas . Gestión y Política Pública*, Vol. Xiii, Núm. 2, II Semestre, 309-372 .
- Rodríguez-Arana, & Xaime. (1996). *Sobre La Codificación De La Ética Pública*. Madrid: Fundación Cánovas Del Castillo.
- Rodríguez-Arana, & Xaime. (2006). *El Buen Gobierno Y La Buena Administración De Instituciones Públicas* . Pamplona. España : Editorial Aranzadi.

Ruiz, S. (2013). Empresas Públicas y Planificación. Su rol en la transformación social y productiva. Quito: SENPLADES.

Salvador, G. (1979). Principales problemas del sector industrial y lineamientos de política para afrontarlos. Revista Planificación N 15, 35-58.

Sanclemente, J. (2019). El Estado accionista: gobierno de las empresas públicas en Colombia y Francia. Revista Derecho del Estado, 42-59.

Sanguinetti, P. (2012). Estado y desarrollo: redistribución, eficiencia y representación . In CAF, Finanzas públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos (pp. 19-45). Bogotá: CAF.

Santa Cruz, A. (2015). COMPARANDO SISTEMAS BUROCRÁTICOS: LOS CASOS ESTADOS UNIDOS, JAPÓN Y MÉXICO. Espiral Estudios Sobre Estado Y Sociedad, 3(8). <https://doi.org/10.32870/espiral.v3i8.1077>, 94-112.

Santos Alvite, E. (1979). La evolución de la economía y la economía industrial. Planificación N15, 17-34.

Torres, W. (2022, 1 Junio). Revista Primicias. Retrieved from Empresas públicas tienen menos funcionarios, pero gastan más en nómina: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/empresas-publicas-ejecutivo-nomina-ecuador/>

Wated, J. (2017, Septiembre 18). Tame no tenía sus balances, tuvimos que reconstruirlos . El Universo, p. 12.

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia [Creative Commons](#) 